

Financování vysokého školství ve světě: mezinárodní zkušenosti, inspirace a trendy

**Soubor materiálů zpracovaných pro diskusi v rámci tematické aktivity
TA 04 Individuálního projektu národního KREDO**

Zpracovali: Bartušek A., Koucký J., Kovařovic J., Ryška R. a Zelenka M.

červen 2015

Rozsah: 128 NMS, 24 obrázků

Obsah

1	Mechanismy financování výuky na veřejných VŠ	2
2	Problematika školného na vysokých školách.....	12
3	Financování na podporu excelence	29
4	Změny ve financování VŠ systémů v Evropě dle zprávy EUA	33
5	Současná situace ve financování vysokých škol v Evropě	40
6	Financování vysokých škol v Anglii.....	43
7	Financování vysokých škol v Austrálii	53
8	Financování vysokých škol v Německu.....	65
Literatura		68

1 Mechanismy financování výuky na veřejných VŠ

V posledních letech prošlo financování vysokých škol podstatnými změnami. Ve většině zemí OECD se ve vysokoškolském sektoru rozšířily mechanismy rozdělování veřejných prostředků formou projektů v rámci otevřené soutěže (*competitive project funding*) a současně se omezila základní přímá institucionální podpora formou jednorázových příspěvků (*block grants*), jak uvádí například EC 2008, CHEPS 2010 nebo OECD 2010. Navíc nejrozšířenějším mechanismem stanovení výše samotných jednorázových příspěvků se stalo normativní financování (*formula-based funding*) podle předem definovaných algoritmů, které mohou vycházet z historických, vstupních nebo výstupních/výkonových (*performance-based funding*) charakteristik systémů. Z tohoto důvodu se často výzkum a výuka na vysokých školách financují oddělenými a většinou nezávislými systémy.

Mechanismy financování založené na otevřené soutěži a na výstupních charakteristikách systémů (výkonu) jsou považovány za inovativní, protože přispívají k vyšší transparentnosti, usnadňují komunikaci finančních potřeb, podporují účinnost a efektivitu činností vysokých škol a v důsledku toho zkvalitňují jejich výstupy a výsledky. Zatímco existuje několik studií efektivit různých způsobů financování vysokoškolského výzkumu (např. přímá institucionální podpora versus externí financování), informací o normativních modelech financování výuky, které by vycházely ze systematického zjišťování, je dosud poměrně málo. Cílem příspěvku je proto řešit tento nedostatek prostřednictvím empirického zkoumání modelů financování vysokých škol v pěti evropských zemích se zaměřením na tři klíčové otázky:

- (1) Jaké různé modely normativního financování výuky se na veřejných vysokých školách uplatňují?
- (2) Jaké ukazatele a kritéria se v těchto modelech používají a zejména jaké jsou jednotkové náklady na studijní místo v jednotlivých modelech?
- (3) A konečně, jaké inspirace lze hledat v oblasti vědecké politiky?

Předkládaný článek zprostředkovává především výsledky studie realizované rakouským Spolkovým ministerstvem pro vědu a výzkum, která zkoumá strategie a rozhodující faktory v systémech financování vysokých škol. Zejména se přitom soustředí na normativní modely financování výuky na veřejných institucích (Leitner et al. 2011). Hlavním cílem je provést analýzu těchto modelů v pěti evropských zemích s důrazem na konkrétní zkušenosti. Analýza spočívá v popisu jednotlivých uplatňovaných modelů, přístupů a kritérií a shrnutí poznatků získaných v oblasti vědecké politiky. Srovnávanými zeměmi jsou Švýcarsko, Anglie, Nizozemsko, Finsko a Švédsko. Zdrojem analýzy jsou kvalitativní data zahrnující poznatky čerpané z literatury, ale také informace získané prostřednictvím rozhovorů se zástupci ministerstev, vysokých škol a rad vysokých škol v jednotlivých zemích.

Úvod: Stimuly normativního financování

Vzhledem k silným politickým tlakům, které vyvolávají především reformy v řízení veřejných služeb, stále více vlád při rozdělování finančních prostředků vysokým školám inklinuje k inovativním řešením (CHEPS 2010). Jedním z jejich hlavních úkolů je zajistit, aby vysokoškolské systémy byly schopné reagovat na rostoucí poptávku po terciárním vzdělávání a také na zvyšování počtu studentů v kontextu omezování veřejných rozpočtů. Veřejné prostředky by proto měly být rozdělovány transparentním způsobem, který bude zároveň stimulovat výkony vysokých škol. Podstata financování postaveného na výkonech vysokých škol spočívá v tom, že úspěšné instituce s vyššími výkony by měly získávat

větší množství finančních prostředků než instituce, které tak vysoké výkony nevykazují. Zavádění a prosazování prvku konkurence do vzdělávání a výzkumu má tedy podněcovat ke zlepšování výkonnosti, neboť se vychází z předpokladu, že výstupy je třeba odměňovat. (Herbst 2007, Hicks 2010). Proto se národní mechanismy rozdělování finančních prostředků v posledních letech změnily a již nejsou postaveny pouze na tradičním vyjednávání o rozpočtech mezi vysokými školami a veřejnými orgány, ale v mnoha zemích navíc roste podíl prostředků rozdělovaných mechanismy na bázi otevřené soutěže, které přímo odměňují úspěšnost a které jsou často součástí základního normativního financování (Salmi and Hauptman 2006).

Hlavním argumentem pro normativní financování je potřeba vlád omezit navyšování výdajů na vysoké školství a zároveň omezené prostředky rozdělovat akceptovatelným způsobem (Smith 2003). Vhodně nastavený algoritmus normativního financování totiž může výrazně snížit informační a monitorovací nároky na veřejné orgány a tudíž snížit i náklady. Kromě toho umožňuje, aby do škol přicházely finanční prostředky odpovídající poskytovaným službám. Normativní financování se proto může také stát základním nástrojem pro zvyšování přístupu a spravedlivosti v terciárním vzdělávání, protože alokační mechanismy rozdělování finančních prostředků zajišťují udržitelnou adekvátní míru financování služeb zejména v oblasti výuky. Dalším významným rysem normativního financování je, že pravidla (podmínky, jednotlivé prvky, ukazatele, kritéria apod.) se určují předem, což znamená, že ani vysoké školy, ani ministerstva nemohou výši přidělovaných prostředků bezprostředně ovlivnit. Podobně jako u mechanismů financování na základě výkonů vysokých škol lze obecně vymezit šest základních cílů a zároveň argumentů pro normativní financování: (1) zvýšení produktivity, (2) zavedení pobídek tržního typu, (3) podpora monitorovacích a evaluačních procesů, (4) zlepšení dialogu mezi vysokými školami a veřejnými orgány, (5) posílení odpovědnosti a konečně (6) podpora hospodárnějšího využívání finančních zdrojů.

Mechanismy rozdělování finančních prostředků na základě objektivních a standardizovaných kritérií se stávají běžným nástrojem řízení vysokého školství a normativnímu financování se proto dostává stále větší pozornosti. Tento mechanismus je stěžejním prvkem řady modelů financování výuky na vysokých školách, konkrétní strategie a mechanismy se však v jednotlivých zemích liší v důsledku specifických podmínek, které vycházejí z politické kultury, velikosti země, demografie, historie a pozice vysokých škol, výše rozpočtu na vysokoškolské vzdělávání a vztahů mezi veřejnými orgány a vysokoškolským sektorem.

Typy normativního financování v oblasti výuky

Estermann a Pruvot (2011) definují koncept normativního financování jako „ze standardních kritérií vycházející algoritmus pro výpočet objemu veřejných prostředků, které dostávají vysoké školy na výuku a/nebo průběžné provozní činnosti a v některých případech i na výzkum“. Je třeba poznamenat, že zejména v anglicky hovořících zemích se pro normativní financování používají nejrůznější termíny, jako například financování podle počtu studentů (*funding per student number*), algoritmus pro financování výuky (*teaching funding formula*), modely/algoritmy jednotkových nákladů (*unit cost models/formula*) či financování na základě normativních nákladů (*formula funding based on normative costs*).

Většina studií (např. Darling et al. 1989, Koelman 1998, Salmi and Hauptman 2006, Sizer et al. 1992, OECD 2010) rozlišuje mezi modely založenými na vstupních nebo naopak výstupních charakteristikách systémů. Základním typem normativního financování výuky je financování podle vstupních kritérií, jako je například počet pedagogických pracovníků, výše jejich ohodnocení, případně počet pedagogů s doktorským titulem. V posledních letech však došlo v normativním

financování k dalšímu posunu a ve většině evropských zemí se dnes používají vstupní kritéria, která se vztahují spíše ke studentům než k pedagogickým pracovníkům. Pouze v některých východoevropských zemích (např. v České republice), jsou při výpočtu výše prostředků na výuku zvažována i další kritéria, jako například kvalifikace pedagogických pracovníků. Obecně řečeno, normativní financování na základě vstupních kritérií obvykle tvoří značnou část přímé institucionální podpory formou jednorázových příspěvků a podporuje tak dlouhodobé financování, které je příhodnější pro podporu finanční udržitelnosti instituce.

Od konce 80. let minulého století se však do algoritmů pro výpočet výše finančních prostředků začala stále častěji dostávat také výstupní kritéria. Zejména v kontextu reformy v řízení veřejných služeb jsou jednání mezi veřejnými orgány a vysokými školami obvykle založena na dohodách o konkrétních výkonových aspektech (*performance agreements*) a o normativním financování se tedy hovoří jako o inovativním způsobu rozdělování prostředků. Mezi výstupní kritéria při financování výuky patří například počet udělených kreditů, počet vydaných diplomů, relativní úspěšnost absolventů na trhu práce či počet absolventů, kteří vykonávají práci v oboru, který vystudovali. Normativní financování založené na výstupních kritériích bývá kritizováno za to, že na institucionální úrovni sťažuje naplňování dlouhodobých cílů a vede k nejistotě a fluktuaci akademických pracovníků. Cantillon a kol. (2011) dokonce uvádějí, že financování podle výkonů může vést k tomu, že vysoké školy sníží své vzdělávací standardy, a to zejména v případech, kde nedochází k odpovídajícímu hodnocení kvality výuky. Rozdělování financí na základě výkonů má navíc další významné nedostatky, které vyplývají z toho, že jak kvalitu, tak kvantitu různých dimenzí výkonů vysokých škol je obtížné měřit. Především stále není uspokojivě vyřešena praktická stránka hodnocení a měření úspěšnosti výukových aktivit. Proto nepřekvapuje, že mezinárodní studie a články shrnují, že normativní financování ve výuce většinou staví na směsici vstupních a výstupních kritérií přičemž nejběžněji uplatňovanými kritérii jsou počet zapsaných studentů a počet absolventů, kteří získají diplom (Leitner et al. 2011).

Některá specifika normativního financování

Při uplatňování mechanismů normativního financování výuky na veřejných vysokých školách volí veřejné orgány různé přístupy. Ty se liší zejména v uvažovaných kritériích, a často vycházejí z národních kontextů, které mají značný vliv. Současně však lze v jednotlivých systémech vystopovat některá obecná pravidla. Níže jsou uvedena některá specifika, která byla vysledována v předchozích studiích.

V zásadě lze konstatovat, že se explicitně rozlišuje mezi výzkumem a výukou. Obě tyto oblasti jsou financovány samostatně a v každém mechanismu tudíž fungují odlišná kritéria a měří se odlišné charakteristiky, přestože vysokoškolská legislativa a předpisy obvykle neurčují, jak mají vysoké školy získané prostředky dále rozdělovat v rámci své působnosti. V každém případě by však měla být dosažena určitá rovnováha mezi financemi na výuku a na výzkum (jak na institucionální úrovni, tak i na úrovni akademických pracovníků), přinejmenším v zemích, kde vysokoškolští pedagogové zároveň provádějí výzkumnou činnost.

Normativní financování obecně znamená, že rozpočet instituce vychází z počtu jednotek (např. studentů) a ze státního výdaje na jednotku (normativu). V algoritmu pro výpočet výše finančních prostředků na výuku se tradičně zohledňuje počet zapsaných studentů. Svědčí o tom příklady řady zemí, kde se uplatňují dvě různé metody výpočtu. V první se (na prospektivní bázi) uvažuje počet budoucích studentů – tj. počty vycházejí z posouzení skutečného rozdělení finančních prostředků s tím, že celkový objem financí může být upravován. Druhá metoda je retrospektivní, což znamená, že počty vycházejí z dostupných dat, jako je například průměrný počet studentů zapsaných v předchozích

dvou letech. Při uplatňování algoritmu podle počtu zapsaných studentů je třeba také rozlišovat mezi studenty v řádném prezenčním studiu (*full-time*) a mezi studenty v distančním studiu (*part-time*). Zde se opět nabízejí dvě možnosti. První spočívá v tom, že studentům v distančním studiu je při výpočtu normativu na studenta přiřazena jiná váha než studentům v prezenčním studiu. Druhou možností je převést studenty v distančním studiu na tzv. ekvivalentní hodnotu prezenčního studia podle jejich vytižení. Zejména u druhé metody je zásadní, aby tvůrci politiky společně s představiteli vysokoškolského sektoru došli ke shodě, jaké vytižení odpovídá statutu prezenčního studia. V této souvislosti je také třeba rozhodnout, zda počet financovaných studentů bude určitým způsobem limitován. V dnešní době se počty studentů, kteří mají nárok na finance z veřejných rozpočtů, v řadě zemí omezují, protože možnost stanovení horní hranice představuje důležitý nástroj řízení rozpočtových výdajů (Salmi and Hauptman 2006).

Počet financovaných studentů také sehrává důležitou roli v závislosti na tom, jaký způsob rozdělování finančních prostředků je zvolen. Rozlišuje se mezi distribučním (*distribution model*) a výdajovým (*price model*) modelem. Ve výdajovém modelu se výše rozpočtu určuje vynásobením normativu na studenta počtem studentů. V distribučním modelu je naopak rozpočet daný a normativ na studenta se vypočte vydělením celkové částky rozpočtu počtem studentů. V případě, že se počet studentů zvyšuje, ve výdajovém modelu se proporcionálně zvyšuje rovněž celkový objem finančních prostředků. Protože tento přístup veřejným orgánům značně ztěžuje plánování rozpočtu, stanovuje se často u výdajových modelů počet studentů předem – tzn., že v případě rostoucího počtu studentů může vláda v příštím rozpočtovém období snížit normativ, tedy výdaj na studijní místo. Takto vypočtený rozpočet má ve většině zemí limit, přestože priority mohou být nastavovány relativním zvyšováním či snižováním hodnoty normativu. Algoritmy normativního financování v některých zemích skutečně umožňují nastavování priorit (*priority setting*), které zohledňují celostátní či regionální situaci – například požadavky na pracovní sílu. Příkladem země, kde mohou vysoké školy dosáhnout vyššího normativu na studenta, nabízejí-li obory, které jsou v rámci vědecké politiky považovány za prioritní, je Anglie.

Celkově se tvorba algoritmů pro normativní financování řídí filosofií jednotkových nákladů (*unit cost*). To znamená, že se rozpočet tvoří na základě toho, co je (v podobě výdajů nebo standardních nákladů) třeba k vyprodukování určité jednotky výstupu – například nabídka vysoce kvalitního vzdělávání po celou dobu studia až po udělení diplomu. Z tohoto pohledu jsou za relevantní východisko považovány náklady, a proto v zemích, jako Švýcarsko, Anglie, Nizozemsko, Finsko a Švédsko stále zdokonalují proces vykazování úplných nákladů (*full cost accounting*). Konkrétně dochází ke zjednodušování pravidel a postupů v oblasti odpovědnosti za využívání veřejných prostředků s cílem omezit byrokracii a usnadnit vymezení základu pro určování nákladů na výuku. Nicméně finanční prostředky lze institucím rozdělovat několika způsoby. Při výpočtech lze například vycházet ze skutečných nákladů na studenta, jak je vykáže daná instituce. Další možností je rozdělování finančních prostředků na základě průměrných nákladů na studenta v celém systému, které se obvykle vypočítávají ze souhrnných statistik o výdajích a počtech zapsaných studentů. A v neposlední řadě je další možností počítat s normativními náklady na studenta s využitím optimálních počtů učitelů na studenta a dalších standardizovaných měřítek efektivnosti (Salmi and Hauptman 2006).

Konečně stojí za povšimnutí i to, že v algoritmech normativního financování se stále více uplatňují kritéria výkonu, jako například počet absolventů, kteří získají diplom. Vytvořit výkonová kritéria však také není snadné, protože každá vysoká škola je organizací produkující řadu výstupů a reagující na řadu pobídek. Proto je třeba brát v úvahu, že mezi mechanismy financování a měřením výkonu existují silné vnitřní vazby, jelikož výkonová kritéria, i když jsou vážená, nikdy nejsou schopna výstupy řádně změřit a dokonce mohou vyvolávat nežádoucí důsledky. Je-li normativní financování postaveno

například na počtu udělených diplomů, mohou se vysoké školy snažit o snížení míry nedokončování studia, aby zvýšily svůj celkový rozpočet. To může mít negativní dopad nejen na kapacitu výuky, ale i na její kvalitu. Vzhledem k této nejednoznačnosti je proto nutné, aby se při stanovování výkonových kritérií zohledňovala i praxe hodnocení kvality.

Uplatňované modely a zkušenosti v pěti evropských zemích (Švýcarsko, Anglie, Nizozemsko, Finsko a Švédsko)

Leitner a kol. (2011) ve své studii analyzovali pět evropských zemí. Níže je zprostředkován souhrn poznatků, ke kterým došli. Ve všech zemích, které byly předmětem analýzy, již na veřejných vysokých školách uplatňují modely normativního financování výuky podle předem daného algoritmu, avšak každý model má svá specifika.

Švýcarsko

Švýcarský systém financování vysokých škol se vyznačuje kombinací přímé institucionální podpory (*core funding*) na úrovni vysokoškolských institucí, veřejných výzkumných organizací, a projektového financování jednotlivých výzkumných skupin. Federální technologické instituty (FIT) a vysoké školy jednotlivých kantonů (tzv. kantonální) dostávají prostředky v rámci přímé institucionální podpory jak na vzdělávání, tak i na výzkum. Zatímco federální instituty (FIT) získávají většinu svých zdrojů v podobě jednorázových příspěvků (*block grants*), financování vysokých škol ve správě jednotlivých kantonů je složitější a ne tak kompaktní. Veřejné finanční prostředky do kantonálních univerzit proudí ze tří směrů: (1) takzvané mezikantonální dotace, (2) dotace kantonů a (3) státní dotace n formou normativního financování podle předem stanoveného algoritmu.

Přidělování mezikantonálních dotací je pro Švýcarsko specifické a podléhá Mezikantonální dohodě (*Intercantonal Agreement*) z roku 1981. Tato dohoda představuje politický konsenzus, kdy se všechny kantony poměrným způsobem dělí o náklady podle počtu studentů na kantonálních vysokých školách. Každý kanton (bez ohledu na to, zda má nějakou vysokou školu či nikoliv), platí za své studenty fixní částky podle tří oborů studia. Kantonální univerzity pak zaručují spravedlivý přístup ke vzdělání pro studenty ze všech přispívajících kantonů. Druhým zdrojem jsou dotace, které přidělují kantony institucím na svém území a které jsou tudíž z velké části určeny historicky. Státní dotace (třetí zdroj) tvoří dvě složky: 70% prostředků je určeno na vzdělávání a konkrétní částka se vypočítává podle počtu studentů; 30% představují finance na výzkum a výpočet se provádí na základě projektových grantů. Výše finančních prostředků na vzdělávání se určuje podle jediného kritéria, kterým je počet studentů. V algoritmu normativního financování se na počty studentů uplatňují čtyři různé váhy normativu podle oborů (od váhy 1 pro humanitní a společenské vědy do váhy 4,8 u medicíny). Žádná další diferenciací neexistuje, nerozlišuje se mezi úrovněmi studia ani mezi studenty v prezenčním a distančním studiu.

Vzhledem k tomu, že procesy řízení švýcarských univerzit jsou poměrně spleťtité, existují také dva různé modely rozdělování financí. Na mezikantonální úrovni se výše dotací (v podobě stálých státních výdajů) určuje podle výdajového modelu, zatímco na státní úrovni se uplatňuje normativní financování podle předem definovaného algoritmu v rámci distribučního modelu. Složitost řízení vysokých škol je ve Švýcarsku předmětem opakované kritiky, takže se v současné době připravuje nový zákon o vysokém školství, který by měl také upravit model přidělování státních dotací kantonálním univerzitám. V této souvislosti se diskutuje o novém algoritmu pro výpočet

jednotkových nákladů na studenta, který by vycházel z principu účtování úplných nákladů (*full cost accounting*).

Anglie

Anglie je jednou z prvních evropských zemí, která zavedla systém financování výuky podle počtu studentů. S přidělování prostředků podle předem daného algoritmu se začalo již v 80. letech minulého století. Největší institucí, která zodpovídá za financování výuky na všech veřejných vysokých školách v zemi je Rada pro financování vysokého školství v Anglii (*Higher Education Funding Council for England* - HEFCE). Současný systém financování výuky upravuje zákon o dalším (nad rámec povinné školní docházky) a vysokoškolském vzdělávání (*Further and Higher Education Act*) z roku 1992.

Různé typy smluvních vztahů mezi vysokými školami a HEFCE vymezuje finanční memorandum (*Financial Memorandum*). První oddíl této dohody obsahuje popis obecného rámce řízení vysokých škol, druhou část představuje takzvaná „smlouva o financování“ včetně rozpočtu a podmínek, za kterých jsou finance přidělovány (počet studentů). Proces určování výše peněz na výuku je přehledný a transparentní a vychází z počtu studentů v řádném prezenčním studiu. Dále se zohledňuje obor studia (jsou vymezeny čtyři širší skupiny oborů), místo, kde se univerzita nachází (tj. instituce v Londýně a příměstských čtvrtích dostávají více finančních prostředků) a míra dokončování studia. Při vypočítávání částek přidělovaných vysokým školám v rámci jednotlivých kategorií normativu, se bere v úvahu i příjem, který instituce získá ze školného. Předpokládaný příjem ze školného se odečte od čtyř kategorií normativu, které HEFCE používá čtyři skupiny oborů. Tento přístup je prezentován jako společné financování výuky ze strany soukromého a veřejného sektoru. V roce 2011 vláda podstatně navýšila horní hranici pro určování výše školného a současně výrazným způsobem omezila veřejné výdaje na výuku, které rozděluje HEFCE.

Metoda financování stojí na dvou principech: i) na podobné výukové činnosti by měly být uplatňovány podobné sazby, ii) instituce, které chtějí navýšit počet studentů, by se měly dohodnout na financování dalších studijních míst s HEFCE. Tato druhá zásada předpokládá dohodu o takzvaných dodatečných studijních místech, kterou uzavře vysoká škola s HEFCE.

Proces určování normativu na studenta je podobně jako ve všech ostatních analyzovaných zemích dosti náročný. V Anglii se normativy původně stanovovaly na základě historických dat, avšak v poslední době se stále častěji upravují podle vykazovaných nákladů. HEFCE prosazuje transparentní a funkční systém, přestože při tvorbě metodiky výpočtů naráží na nejrůznější problémy: „Při každé analýze nákladů na obory studia se ukazují značné rozdíly mezi jednotlivými obory i podstatné rozdíly v nákladech na daný obor mezi různými institucemi. Navíc na úrovni vysokoškolského vzdělávání nejsou hranice mezi obory jednoznačné a my se nechceme zaplétat do diskuzí s vysokými školami o konkrétních předmětech. Máme pouze čtyři skupiny oborů s různými normativy na studenta, takže jsme schopni rozlišovat základní rozdíly v nákladech na jednotlivé obory a diskuze o hranicích mezi nimi jsou redukovány na minimum“ (HEFCE 2010, 25).

Nizozemsko

Nizozemsko velmi brzy implementovalo model financování podle výkonu, který odděluje finanční prostředky na výuku od financí na výzkum a zahrnuje individuální financování a systémy hodnocení. V roce 1983 byl zaveden tzv. model podmíněného financování (*conditional funding model*) a model nákladů na studijní místo (*place cost model*). V rámci podmíněného financování byly poprvé

stanoveny cíle a výstupy výzkumu, které byly předmětem vyjednávání mezi vysokými školami a ministerstvem.

S modelem vycházejícím z nákladů na studijní místo došlo poprvé k oddělení výuky a výzkumu. Rozpočet na výuku byl stanoven podle počtu studentů, prostředky na výzkum byly přiděleny podle počtu studentů v doktorském studiu. Od té doby prošel systém financování řadou úprav v rámci několika reforem. Poslední reforma z roku 2003 spočívala v zavedení modelu BAMA v rámci přijetí strukturovaného studia (bakalářský a magisterský program) v souvislosti s Boloňským procesem. Financování výuky je součástí takzvaného prvního finančního toku (přímé financování z veřejných zdrojů), kterým do vysokých škol proudí základní finanční podpora.

Každá vysoká škola dostává v rámci přímé veřejné podpory souhrnnou částku na výuku a výzkum (vypočtenou podle předem daného algoritmu), z níž 40% je určeno na výuku. Tuto částku přiděluje Ministerstvo školství, vědy a kultury podle objemových kritérií (počet studentů, diplomů, výše prostředků udělovaných radami pro výzkum na základě soutěže), normativu a údajů z minulosti. V algoritmu pro výpočet financí na výuku se zohledňují jak vstupní (tj. nově přijatí studenti), tak výstupní (tj. počet udělených diplomů) charakteristiky systémů. Uplatňování ukazatele počtu udělených diplomů se zdůvodňuje tím, že je třeba vysoké školy motivovat, aby zvyšovaly míru dokončování studia. Algoritmus pro výpočet výukové části financí rozlišuje tři skupiny oborů: studijní programy s nízkými náklady, studijní programy s vysokými náklady a lékařství. Kromě toho má v algoritmu různou váhu bakalářský a magisterský stupeň studia. Například v roce 2007 činil podíl rozpočtu rozdělovaný podle počtu nově přijatých studentů přibližně 13% z celkové částky, 61% prostředků bylo přiděleno podle počtu udělených diplomů a 26% na základě strategických (a historických) údajů. Algoritmus pro výpočet financí na výuku byl znovu upraven v roce 2010 a počet diplomů byl nahrazen počtem zapsaných studentů.

Model BAMA má distribuční charakter, neboť vysoké školy dostávají předem stanovený celkový rozpočet, takže normativ na studenta se vypočítává podle počtu studentů. Normativ se tak teoreticky může v jednotlivých letech lišit a v případě, že počet studentů roste rychleji než rozdělovaný rozpočet, může také klesat (vzhledem k tomu, že u většiny oborů studia není počet studijních míst omezen). V praxi však tato situace zatím nenastala. Také proto, že i když v jedné fázi vývoj během dvou let předpokládal, že by se normativ na studenta vzhledem k danému rozpočtu měl snížit, podařilo se přesvědčit vládu, aby celkový rozpočet navýšila. Model tedy posloužil jako nástroj k získání dodatečných veřejných zdrojů. Kromě toho došlo v posledních letech i k mírnému zvýšení školného, které bylo vedeno snahou alespoň udržet normativ na stejné úrovni. Přestože se délka i míra nedokončování studia v posledních dvaceti letech snížila (a to také v důsledku zavedení financování dle výkonu), tvůrci vysokoškolské politiky stále vidí potenciál ke zvyšování efektivnosti a účinnosti systému.

Finsko

Ve Finsku platí od roku 1997 nový vysokoškolský zákon (*New University Act*), který poprvé upravil smluvní podmínky financování na základě výkonu, tzv. kontraktové financování (*performance contracts*). V dohodě o financování podle výkonu jsou zvlášť vymezeny složky výzkumu a výuky, přičemž na výuku je určeno 44% celkového rozpočtu vysoké školy a na výzkum 30%. Kromě těchto dvou složek rozpočet zahrnuje i základní složku (přibližně 19% - takzvaný faktor rozsahu) a složku, která slouží k naplňování společenských cílů (zhruba 7%).

Financování výuky vychází z algoritmu, který počítá s jednotkovými náklady a který byl postupně zaváděn v letech 1997 (10%) až 2003 (100%). Postup je následující: Každá vysoká škola dojedná s ministerstvem cíle v podobě počtu absolventů v jednotlivých oborech studia. Tento počet je následně zakotven ve smlouvě o výkonovém financování. Při stanovování cílů se zohledňuje počet absolventů v posledních třech letech (třetinová váha) a počet studentů, kteří by měli absolvovat v následujícím roce (dvoutřetinová váha). Je zřejmé, že algoritmus je jednoznačně orientován na výstupy a měl by vysoké školy motivovat, aby vedly studenty k absolvování v řádném termínu. V modelu financování výuky se počítá také s pěti výdajovými skupinami magisterských studijních programů, z nichž každé je přiřazena váha normativu od 1,25 (např. humanitní obory) do 5,5 (např. umělecké obory). Finsko má synchronizovaný systém přijímání studentů, který umožňuje určit přesný počet studentů u každé vysoké školy i u každého studijního programu, takže lze dopředu spočítat, s jakým rozpočtem bude vysoká škola pracovat.

Podobně jako v dalších zemích, které byly předmětem studie, tvůrci vysokoškolské politiky a představitelé univerzit intenzivně diskutují o nastavení normativu a jeho váhových koeficientů. Zatímco pro účely financování výzkumu byl v roce 2009 zaveden systém vykazování úplných nákladů (*full cost accounting system*), financování výuky zatím žádný harmonizovaný systém nemá. Důvodem jsou především obtížnosti související s definováním a úpravami algoritmu (a silné snahy jednotlivých vysokých škol optimalizovat studijní programy z hlediska nákladů a příslušných koeficientů). V roce 2010 začala vláda uplatňovat nový systém, který pracuje s kritériem oborové struktury. Jedná se o nové kritérium, které by mělo vysoké školy podněcovat k tomu, aby vytvářely a nabízely nové, strategicky přínosné studijní programy.

Švédsko

Ve Švédsku upravuje financování vysokoškolského vzdělávání dohoda, která se uzavírá na tříleté období, přičemž univerzity dostávají státní dotace vždy na každý kalendářní (finanční) rok. Z celkového přímého financování jde 62% na vzdělávání v prvním a druhém cyklu studia a 38% na třetí cyklus a výzkum. Zejména výše financování bakalářských a magisterských programů se stanovuje na základě počtu studentů (přepočteného na ekvivalent prezenčního studia) a podle ekvivalentu ročního výkonu (CHEPS 2010). V praxi má švédský systém charakter výdajového modelu, protože vysoké školy dostávají finanční prostředky na všechny zapsané studenty. Jde o součet všech studentů v prezenčním studiu a studentů v ostatních formách studia (*part-time*) zapsaných v daném kalendářním roce. Kromě toho se studenti v ostatních formách studia přepočítávají na ekvivalent prezenčního studia. V případě výkonových kritérií jsou finance za roční výkon vázány na celkový počet kreditů, které studenti získají. Pokud tedy například student po celý rok prezenčně studuje některý humanitní obor a složí všechny zkoušky, vysoká škola obdrží plnou částku normativu, která je na tento obor určena. Švédský systém financování rozlišuje poměrně velký počet oborů studia a výše jejich financování se liší. Normativy se propočítávají na 15 oborových skupin s váhovými koeficienty od 1 (např. humanitní obory) do 12,7 (médiá a film).

Kromě algoritmu pro výpočet prostředků na výuku existují ve Švédsku také dohody o veřejných službách, které mimo jiné upravují, jakým způsobem mají být finance rozděleny mezi jednotlivé obory a kolik peněz půjde na doktorské programy a výzkum. Dalším specifickým rysem švédského systému je horní hranice pro přímé státní dotace limitující počty přijímaných studentů. Přestože však v roce 2009 počty studentů na některých školách tento strop převýšily, vzdělání jim bylo umožněno díky finanční kompenzaci za nevyužitá studijní místa v předchozích letech.

Inspirace v oblasti vědecké politiky

V souvislosti s novým přístupem k řízení veřejných služeb se při financování vysokých škol stále častěji využívají modely na bázi normativního financování podle předem stanoveného výpočetního mechanismu, který je obecně vnímán jako inovativní prvek v řízení vysokého školství. Ve všech pěti evropských zemích, které byly předmětem analýzy, jsou již uplatňovány modely normativního financování výuky na veřejných vysokých školách. V některých případech (např. Anglie a Nizozemsko) šlo původně o reakci na rostoucí počty studentů a výrazné omezování výdajů ze státního rozpočtu, ke kterému v posledních letech dochází, opodstatnění tohoto modelu navíc potvrdilo.

Také tvůrci vědecké politiky se stále častěji přiklání k normativnímu financování, neboť mechanismy, které pracují s algoritmy a náklady, podle nich posilují transparentnost, objektivitu a zároveň umožňují lepší plánování a řízení. V některých zemích zavedli normativní financování teprve nedávno, někde se o jeho implementaci diskutuje a například Anglie a Nizozemsko mají s těmito a dalšími mechanismy financování na základě soutěže ve vysokoškolském sektoru dlouholeté zkušenosti. Zatímco v oblasti výzkumu vznikla v důsledku mechanismů financování na základě otevřené soutěže kultura převážně krátkodobých a na aplikaci orientovaných projektů, které jsou podporované z externích zdrojů, v oblasti normativního financování výuky na veřejných vysokých školách se tento trend prozatím neprojevil.

Z pohledu vědecké politiky je tedy financování vzdělávání podle počtu studentů stále více vnímáno jako nezbytná a úspěšná strategie. Při tvorbě příslušného normativního modelu je třeba učinit některá strategická rozhodnutí, ke kterým patří i vymezení pojmu studijní místo, stanovení kapacity různých oborů studia (což vyžaduje také implementování konkrétní formy plánování kapacit) a určení způsobu měření výsledků a výkonů vysokých škol. Zkušenosti v zemích jako je Nizozemsko, Finsko a Švédsko, které při výpočtu výše financí pracují v algoritmech s výstupními charakteristikami systémů (počet udělených diplomů a výkony studentů), zatím nenaznačují, že by tato forma financování měla negativní dopad na kvalitu výuky v důsledku snahy o maximalizaci výstupů s minimem vstupních zdrojů (tzv. inflace diplomů). Všechny tři země mají silnou a dlouhou tradici v oblasti hodnocení výukových aktivit, které je postavené tak, že motivuje k dodržování vysokých standardů. Kromě toho si vysoké školy samozřejmě uvědomují význam dobré pověsti a chtějí být pro studenty i nadále atraktivní.

Klíčovou charakteristikou konkrétního systému financování vysokoškolského vzdělávání je samotný typ modelu – tedy výdajový nebo distribuční. Výdajový model vychází ze stálých normativů (Anglie a Švédsko) a zároveň vyžaduje nekompromisní systém přijímání studentů a stanovení limitu na výši financování. Naproti tomu distribuční model (Nizozemsko a Finsko) umožňuje v zásadě větší variabilitu, i když zvyšování počtu studentů může vést ke snižování normativu na studijní místo. Nicméně například v Nizozemsku se v posledních letech snaží držet stále normativy a tudíž se posilují toky peněz z dalších zdrojů – například ze školného.

V neposlední řadě lze konstatovat, že v řadě zemí a na mnoha vysokých školách nabírá na významu vykazování úplných nákladů. To je často motivované požadavky na financování výzkumu (např. pro výpočty nepřímých nákladů), a tudíž se stále častěji používá k úpravám normativů, které dnes veřejný sektor platí. Zkušenosti však poukazují na nebezpečí, že algoritmy a modely jednotkových nákladů mohou být velmi složité a tudíž náročné na řízení. Vstupem pro určení kategorií normativů a jejich váhových koeficientů dosud byly údaje o nákladech, ale stejně důležitá jsou i politická vyjednávání a historické aspekty. Informace o nákladech se však používají k průběžné úpravě normativů, přičemž se zohledňují změny v nákladové struktuře. Jak již bylo zmíněno v souvislosti se zkušenostmi z Anglie, je třeba, aby tyto systémy zohledňovaly základní rozdíly v nákladech na jednotlivé obory a přitom si

udržely svou transparentnost a schopnost řízení. Systém by měl být zároveň spravedlivý, takže by měl odrážet reálné odlišnosti v nákladech na jednotlivé oborové kategorie, úrovně studia a místa, kde instituce působí. Kromě Švédska všechny sledované země rozlišují pouze tři až pět oborových skupin. Vysokoškolská vzdělávací politika tak zejména v Anglii a v Nizozemsku dává jasné pobídky a řídí systém vysokého školství určováním počtu studentů, které je stát v různých oborech ochoten v příslušné výši financovat (studijní místa). Jak lze ovšem vidět na příkladu Finska, existuje riziko, že pokud budou při tvorbě vzdělávací nabídky hlavními faktory nákladové koeficienty a požadavky na efektivitu, mohou vysoké školy přijít o část své autonomie a možnosti strategického rozvoje. Nový finský model financování proto obsahuje takzvanou strukturu oborů vzdělávání, která vysoké školy podporuje v jasnější profilaci. Obecně lze říci, že modely normativního financování podle předem definovaného algoritmu je třeba v průběhu let upravovat, a to nejen z důvodu naplňování priorit vědecké politiky, ale především v reakci na specifické podmínky a potřeby vysokých škol.

Závěry

Při tvorbě konkrétního modelu financování vysokoškolského vzdělávání a výzkumu, který by měl umožňovat dosahování vyšší úrovně akademických výstupů, se navrhuje brát v úvahu konkrétní historický, kulturní i národní kontext dané země (tento proces nyní probíhá například v Rakousku a ve Francii). Navíc mechanismus financování výuky podle jednotkových nákladů by měl být doplněn vhodným financováním akademického výzkumu. Mezi zkoumanými zeměmi jediné Švýcarsko, které vychází z Humboldtovy myšlenky vědou podněcovaného vzdělávání, financuje část výzkumných aktivit podle algoritmu pro výpočet financí na výuku. V modelech financování výzkumu se běžně pracuje s počty studentů v doktorských programech, což však není tématem tohoto příspěvku. Dalšími kritérii, která jsou důležitá při hodnocení udržitelnosti systému financování vysokoškolského vzdělávání, jsou počet agentur a programů, z nichž prostředky proudí, průměrná délka a rozsah schválených projektů a míra úspěšnosti při schvalování projektů.

Současně je třeba vést v patrnosti, že v posledních letech došlo ke značnému posílení autonomie vysokých škol. Ať se tedy použijí jakékoliv modely, algoritmy či kritéria pro výpočet celkové výše financí, je na každé vysoké škole, jakým způsobem rozpočet rozdělí v rámci své působnosti a jak se bude profilovat. To znamená, že i když některé univerzity (zejména ty, které se zaměřují na aplikované vědy) nepochybně těží ze stanovování priorit, z hlediska vzdělávací politiky má systém financování podle výpočtového algoritmu na výstupy a výsledky vysokoškolského vzdělávání jen omezený vliv.

2 Problematika školného na vysokých školách

Ve výši a podobě školného na vysokých školách dochází v zemích OECD v posledních letech k významným změnám. Změny jsou na jedné straně vyvolány expanzí počtu studentů a s tím spojenými problémy s financováním jejich studia z veřejných rozpočtů. Na straně druhé tlak na zavádění či zvyšování školného umocnila ekonomická krize po roce 2008, která nejen prohloubila problémy veřejných rozpočtů, ale mnohem intenzivněji také nastoluje otázky relevance a efektivity vysokoškolského vzdělávání.

V zemích OECD lze v současnosti vymezit čtyři základní modely školného v celkovém rámci financování vysokých škol: skandinávský, asijský, anglosaský a kontinentální evropský model. Každý z těchto modelů je doprovázen určitým systémem podpory studentů formou stipendií (za něco), příspěvků (na něco) nebo půjček. Základní charakteristiky těchto modelů objasňuje Eric Chardonnier, analytik a expert OECD z Direktorátu pro vzdělávání a kompetence ([OECD Directorate for Education and Skills](#)). Článkem v časopise [IAU Horizons](#) se zapojuje do probíhající diskuse o financování vysokého školství ve Francii. S přihlédnutím k francouzské situaci shrnuje zkušenosti zemí OECD a uvádí několik námětů, jak vyvážit financování z veřejných a soukromých zdrojů. Jeho článek jsme obohatili o řadu dalších poznatků z našeho studia různých modelů financování vysokého školství a školného ve světě.

Transformace vysokého školství, která ve Francii probíhá již řadu let, má tři zásadní úkoly, jež jsou obdobné jako v řadě dalších zemí OECD:

- jak zajistit, že zvyšování počtu vysokoškolských studentů a učitelů nepovede k poklesu kvality vzdělávání;
- jak obstát v sílící mezinárodní konkurenci o nejlepší studenty a učitele, ale také o stále důležitější mezinárodní zdroje;
- jak vhodně vyvážit financování z veřejných a soukromých zdrojů (příspěvky od podniků a spoluúčast samotných studentů), aby to vše efektivně fungovalo a rostoucí náklady bylo z čeho uhradit.

Financování vysokého školství je jedním z ústředních témat diskuse v zemích OECD. Celkem 14 z 25 zemí OECD, pro něž jsou k dispozici údaje, změnilo/zavedlo po roce 1995 systém školného. Výsledkem byl většinou nárůst průměrného školného, spojený s revizí úrovně státní podpory studentů.

Diskusi o školném se samozřejmě nevyhnula ani Francie, zejména když v důsledku ekonomické krize se jen obtížně nachází přebytek veřejných financí a některé univerzity stále zápolí s rozpočtovým deficitem z roku 2012. Je proto v centru zájmu francouzské konference rektorů ([Conférence des Présidents d'Universités – CPU](#)) a dokonce i konference představitelů elitních *grandes écoles* ([Conférence des Grandes Écoles](#)).

Zákon o svobodě a odpovědnosti univerzit (LRU) dal sice francouzským vysokým školám větší autonomii, ale poplatky na většině z nich stanoví stát. Na začátku akademického roku 2012 studenti platili za registraci do bakalářského studia (*licence*) 181 €, do magisterského studia (*master*) 250 € a do doktorského studia (*doctorat*) 380 €. Nárůst proti předchozímu roku představuje asi 2,1 %, což odpovídá míře inflace ve Francii. Je to však přiměřená cena za vysokoškolské studium? To je otázka.

Masifikace vysokého školství v 80. letech byla úspěchem

Začneme ale pozitivním hodnocením. V úrovni vzdělanosti dospělých obyvatel dotáhla Francie náskok, který před ní ještě před pár desítkami let mělo mnoho jiných zemí OECD. Masifikace

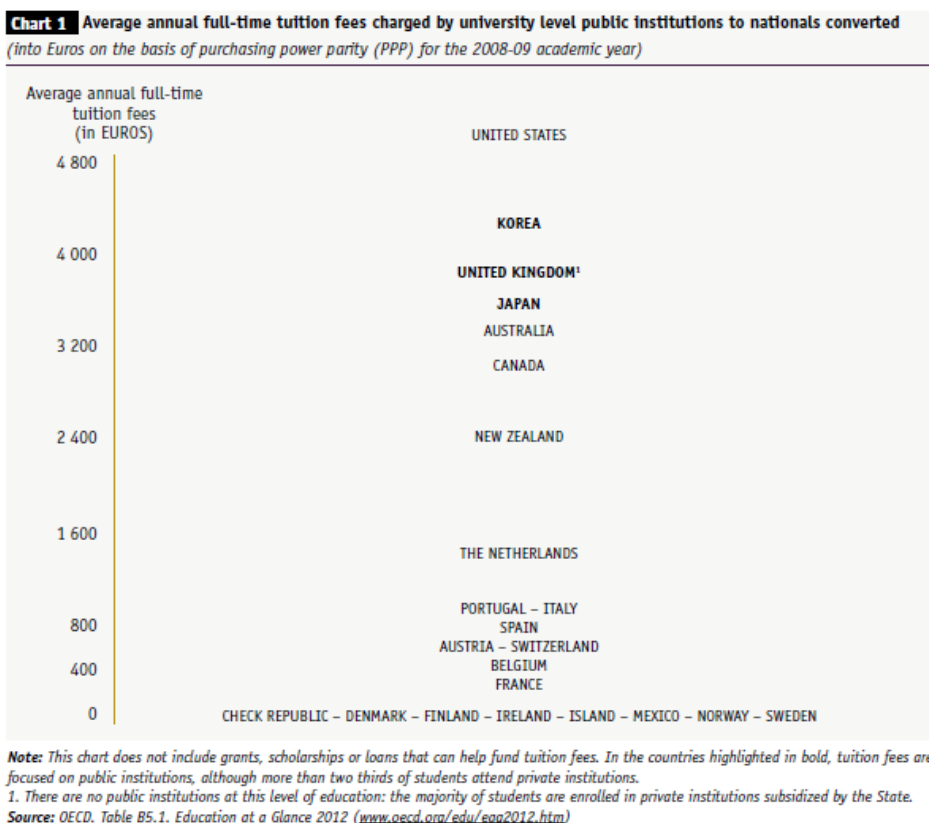
francouzského vysokého školství v 80. letech minulého století, vznik univerzitních technologických institutů (*Instituts Universitaires de Technologie – IUT*) v roce 1966, rozvoj tradičních univerzit a *grandes écoles*, ale také dvouletého pomaturitního studia (*Section de Technicien Supérieur – STS*) znamenaly nesporný úspěch. Podíl vysokoškolsky vzdělané populace se v posledních 30 letech výrazně zvýšil. Vysokoškolské vzdělání má dnes ve Francii 43 % osob ve věkové skupině 25-34 let proti průměru OECD 38 %, zatímco ve věkové skupině 55-64 let je to ve Francii pouze 18 % proti průměru OECD 23 %.

Všechno nasvědčuje tomu, že ani v následujících letech počet zapsaných na vysoké školy neklesne. Však také jedním z dlouhodoběji platných politických cílů je zajistit, aby polovina příslušné věkové skupiny získala nějakou podobu terciárního vzdělání. Individuální přínos vzdělání přesahujícího maturitu na střední škole (ve Francii *baccalauréat*) je z hlediska výše příjmu, životní spokojenosti a zaměstnatelnosti tak výrazný, že mladí lidé chtějí pokračovat ve studiu, a v důsledku ekonomické krize je jejich zájem ještě vyšší.

Navíc se v posledních desetiletích zvyšuje internacionalizace vysokého školství, která je důsledkem sílící globalizace ekonomiky a společnosti vůbec i rychle rostoucí kapacity institucí terciárního vzdělávání po celém světě. Počet vysokoškolských studentů, kteří studují v zahraničí, stoupl z 0,8 milionů v roce 1975 na 4,1 milionu v roce 2010, tedy více než pětkrát. A podle všeho bude tento trend pokračovat.

Čtyři základní modely financování v zemích OECD

Také francouzské vysoké školy budou muset soupeřit o zahraniční studenty s univerzitami v sousedních zemích, z nichž mnohé dostávají od státu nebo vybírají od studentů mnohem víc prostředků. Průměrná výše školného na veřejných vysokých školách se v jednotlivých zemích značně liší (viz následující obrázek).



Propojíme-li údaje o školném s informacemi o podpoře studentů (stipendia, příspěvky nebo půjčky) v jednotlivých zemích OECD, je možné rozpoznat čtyři základní modely financování: skandinávský, asijský, anglosaský a kontinentální evropský model.

Skandinávský model

Z pohledu studenta jde o ideální model, protože vysokoškolské studium je zdarma a všichni studenti mají navíc nárok na nějakou podobu stipendia nebo alespoň studentské půjčky (většinou výhodně úročené a s garancí státu). Tento model ve skandinávských zemích (přesnější označení je severské země – [Nordic countries](#) – tedy Švédsko, Finsko, Dánsko, Norsko a Island) nepochybně přispívá ke spravedlivějšímu a méně nerovnému přístupu k vysokoškolskému vzdělání (*equity*). Na druhé straně jsou ve skandinávských zemích příjmy absolventů vysokých škol ve srovnání s příjmy středoškoláků mnohem nižší než ve Francii nebo v jiných vyspělých zemích. (Tato tzv. vysokoškolská *renta* nebo *prémie* je naopak v České republice jedna z nejvyšších v Evropě.) Rovněž míra (progresivního) zdanění příjmů vysokoškoláků ve skandinávských zemích patří v rámci OECD k těm nejvyšším – stát tak vlastně získává zpět část svých výdajů na vysokoškolské vzdělání. Nejde však o absolventskou daň, protože vyšší daň z příjmu platí ti, kdo mají vyšší příjmy, ne ti, kdo zdarma studovali. V posledních letech je však původní podoba skandinávského modelu postupně modifikována, zavádějí se poplatky za prodlužování studia, stipendia se mění na studentské půjčky, zavádí se školné pro zahraniční studenty (mimo občany z členských zemí EU) apod. Skandinávský model financování se díky tomu přibližuje situaci v jiných zemích na evropském kontinentu.

Asijský model

Asijský model (ze zemí OECD jde o Japonsko a Koreu, ale podobné je to i v dalších zemích Asie) je pro studenty z ekonomického hlediska jednoznačně nejméně výhodný. Školné je skutečně vysoké a podpora naopak velmi nízká. Vysoké školy totiž získávají prostředky především ze soukromých zdrojů (z více než 50 %), a to jen zčásti od podniků, většinu musí získat ze školného. Rodiče se tak ocitají pod velkým ekonomickým tlakem; pokud nepatří k vyšším vrstvám, často se například více příbuzných skládá na školné pro nadějněho potomka. Není se co divit, že z toho vyplývající zodpovědnost ovlivňuje vztah studentů k výuce a ke studiu. Zároveň je rovněž zřejmé, že přístup k vysokoškolskému vzdělání je ekonomicky podmíněný a vysokoškolské vzdělávání se tak podílí na udržování společenských nerovností. Rovněž možnosti vysokých škol získat prostředky od podniků jsou komplikované. Například v Japonsku se kvůli tomu představitelé firem stávají členy správních rad univerzit s rozhodovacími pravomocemi. Tento systém vybičoval soutěž o nejlepší studenty a solventní podniky do té míry, že před několika lety téměř třetina japonských vysokých škol musela ohlásit ekonomický bankrot. Rovněž v tomto modelu financování však dochází ke změnám, mnohdy pod vlivem globalizace a mezinárodní soutěže, ale i v důsledku zvyšování ekonomické úrovně mnoha asijských zemí. Nedávno například Japonsko i Korea zvýšily úroveň státní podpory studentů s cílem snížit společenské nerovnosti a zvýšit spravedlivost (*equity*) v přístupu na vysoké školy. Díky tomu se asijský model začíná čím dál více podobat modelu anglosaskému.

Anglosaský model

Různé podoby tohoto modelu najdeme v řadě anglosaských zemí (Velká Británie, USA, Kanada, Austrálie, Nový Zéland). Školné je vysoké a liší se podle oboru studia nebo podle vysokoškolské instituce. Student sice musí na vysokoškolské studium vynaložit hodně peněz, ale současně může využívat plošné a nárokové stipendium nebo se snažit získat výběrové formy podpory, kterých funguje celá řada a mohou být veřejné i privátní. Splácení půjček, které mohou studenti čerpat, je často vázáno

na jejich příjem, což znamená, že absolvent začíná splácet, až když dosáhne určité výše pracovního příjmu (platu, mzdy). Pokud student definovaného příjmu nedosáhne do stanoveného počtu let, uhrazení půjčky přechází na stát. V tomto modelu, který přebírá stále více zemí OECD, je vyvíjen určitý tlak na vlády a na vysokoškolské instituce, aby zajistily, že absolventi vysokých škol budou dobře připraveni pro uplatnění na pracovním trhu. V realitě vysokoškolské politiky mnoha zemí jsou zkoušeny různé varianty tohoto modelu a jeho parametry na základě vyhodnocení a analýz podrobovány v podstatě neustálým revizím. V poslední době lze například pozorovat řadu významných opatření a kroků, které jsou od roku 2010 uskutečňovány v Anglii, nebo reformu vyhlášenou před rokem v USA prezidentem Obamou.

Připomeňme, že i pro české vysoké školství OECD doporučovala v 90. letech zavedení modifikované obdoby modelu HECS (*Higher Education Contribution Scheme*), který funguje už čtvrt století v Austrálii; zákon dokonce česká vláda v roce 1995 schválila a předložila do Poslanecké sněmovny, kde však na poslední chvíli ztratil většinovou politickou podporu.

Model kontinentální Evropy

Systémy financování vysokého školství a úloha školného v něm v zemích na evropském kontinentu je docela obtížné zahrnout do jednoho modelu, protože různost jednotlivých národních systémů je značná. Mluví-li se tedy o čtvrtém modelu, jsou tím míněny jisté podobnosti, které najdeme v řadě evropských zemí, jako je například Francie, Rakousko, Belgie, Španělsko nebo Itálie. Vyznačuje se poměrně nízkým školným a současně nedostatečně rozvinutým systémem podpory studentů. Vysoké školství je v takto vymezeném evropském kontinentálním modelu do značné míry financováno státem. Některé země – především Rakousko a Itálie – realizují od konce 90. let reformy, jejichž cílem sice bylo zvýšit na veřejných vysokých školách školné, které však přesto zůstává jen mírné ve srovnání například s asijským nebo anglosaským modelem. Systémy v některých jiných zemích evropského kontinentu – jako je Nizozemsko – se podobají spíše anglosaskému modelu. Naopak například v Německu došlo k postupnému zrušení školného prakticky ve všech spolkových zemích; tím se německý systém vlastně přiblížil skandinávskému modelu. Samostatnou kapitolu představuje rozbor systémů financování vysokého školství a školného v nových členských zemích EU – přinejmenším zkušenosti z polského nebo maďarského systému stojí za pozornost.

Naléhavá potřeba vhodně vyvážit veřejné a soukromé financování

Poznatky ze srovnávání systémů financování v zemích OECD a vymezení čtyř uvedených modelů je možné zobecnit do závěru, že hlavní rozdíly mezi nimi je možné vysvětlit dvěma charakteristikami:

- v jakém poměru je ve vysokoškolském systému vyváжено financování z veřejných a ze soukromých zdrojů na straně jedné;
- v jakém rozsahu jsou stát a privátní sféra schopny a ochotny poskytovat studentům vysokých škol různé formy podpory na straně druhé.

Některým zemím se daří získávat nové soukromé zdroje, jiné zvyšují financování z veřejných rozpočtů. Tam, kde nejdou ani jednou z těchto cest, mají stále větší problémy smířit požadavky růstu s požadavky kvality.

Pět následujících námětů může pomoci vhodně vyvážit veřejné a soukromé financování vysokého školství ve Francii, ale i v jiných zemích především kontinentální Evropy. Takové náměty jsou důležité pro další úvahy a diskusi o školném a jeho případné diferenciaci podle oborů studia a budoucího pracovního uplatnění.

1. Zlepšit volbu oboru studia

V současnosti tři čtvrtiny absolventů středních odborných škol s maturitou (*Baccalauréat technologique*), kteří pokračovali na vysoké škole, nedokončí vysokoškolské bakalářské studium (*licence*). Celkově jen 64 % studentů vysokých škol dokončí původní zvolený obor, 15 % studentů musí původní obor změnit, aby vůbec dostudovali, a zbytek (21 %) vysokou školu nedokončí. Přiměřené školné může mít pozitivní vliv pouze tehdy, jestliže se podaří snížit míru neúspěšnosti a ukončení studia hned v počátečních ročnících studia a jestliže se zavedou fungující mechanismy, které zajistí lepší volbu oboru studia.

2. Zvýšit zapojení podniků do financování vysokých škol a vytváření pracovních příležitostí pro absolventy některých oborů

Podíl podnikového sektoru na financování vysokého školství v některých zemích dosahuje či dokonce přesahuje 10 % (například Austrálie, Izrael, Japonsko, Kanada, Korea, Nizozemsko, Švédsko, Velká Británie nebo USA). Například ve Švédsku jdou ovšem tyto prostředky především do výzkumu a vývoje. Vysoké školy se díky tomu dostávají do užšího kontaktu se světem podnikání a zvyšují se tak možnosti pro uplatnění absolventů řady oborů. Ve Francii však pracuje 35 % absolventů magisterského studia pět let po ukončení školy na pracovních pozicích, pro které jsou překvalifikováni.

3. Přizpůsobovat školné a státní podporu situaci na trhu práce

Země OECD, kde studenti platí vysoké školné, ale současně mají nárok na státní podporu (půjčky a stipendia pro znevýhodněné studenty), se nevyznačují menší mírou celkové účasti (*participace*) na vysokoškolském vzdělávání. Není v nich však patrná ani nižší spravedlivost (*equity*) pro různé sociální skupiny či větší nerovnosti v přístupu k vysokoškolskému vzdělávání, než je tomu v jiných zemích. Toto konstatování se však netýká srovnání se severními zeměmi, kde jsou nerovnosti v přístupu k vysokoškolskému vzdělání skutečně nízké, což je ovšem způsobeno historicky nižšími celkovými nerovnostmi ve společnosti a tomu odpovídajícím společenským klimatem. Jejich model financování vysokého školství je proto obtížně přenositelný do zemí s jinou tradicí. V zemích, kde studenti platí vysoké školné a současně pobírají v souhrnu vysokou podporu, se výše školného různí podle oboru studia a uplatnitelnosti na trhu práce. Může se tak stát vhodně využitelným nástrojem vysokoškolské politiky. Příkladem je Austrálie, kde se školné v oborech, kterých je na trhu práce nedostatek, někdy snižuje, aby se studium pro studenty stalo atraktivnější.

4. Nepřeceňovat náklady na studium

Pokud uchazeči o studium vnímají náklady na vysokoškolské studium jako příliš vysoké, mohou na něj rezignovat, přestože mají nárok na finanční podporu od státu. Tento problém v současné době řeší Velká Británie, kde poklesly počty studentů v některých sektorech vysokého školství, zčásti v důsledku trojnásobného zvýšení školného na některých školách v roce 2012. Obdobně ve Spojených státech je školné v určitých částech vysokoškolského sektoru tak vysoké, že zadluženost studentů představuje dokonce riziko pro ekonomickou stabilitu země. V době ekonomické krize, kdy výrazně klesá počet pracovních příležitostí, mají nezaměstnaní absolventi tendenci si brát další půjčky, aby mohli pokračovat ve studiu.

Pokud má vysokoškolský systém úspěšně fungovat, musí se cena studia upravovat podle skutečné kvality příležitostí na trhu práce. Tato cesta by se mohla ve Francii vyzkoušet nejprve na úrovni magisterského studia (*master*). Vyžaduje to však propracovanější systém informací než ten dnešní, aby mladí lidé dost přesně například věděli, jaký druh práce mohou vykonávat po určitém studiu na

vysoké škole a s jakou pravděpodobností takové místo získají, jaké šance mají na úspěšné dokončení studia vzhledem ke svým maturitním výsledkům a na jaký plat mohou dosáhnout po absolvování.

5. Zvýšit školné pro zahraniční studenty

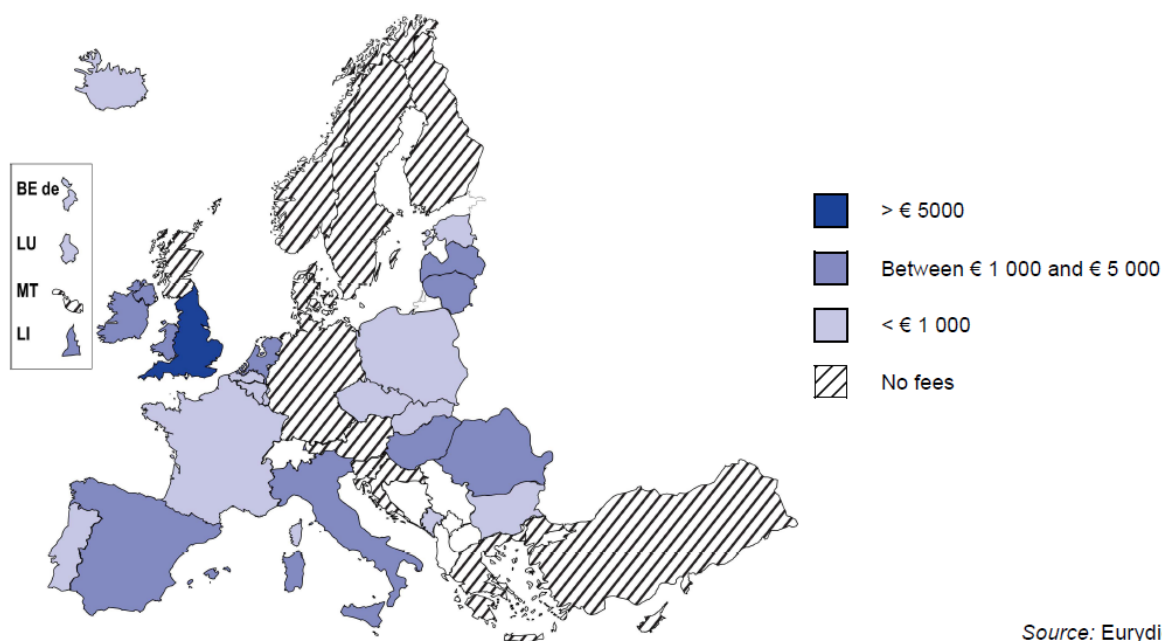
Téměř v polovině zemí, pro které jsou k dispozici dostatečné údaje, se na veřejných vysokých školách liší výše školného podle toho, zda jde o domácí či zahraniční studenty. Ve Francii tomu tak není. V posledních letech přitom i některé ze zemí, kde je vysokoškolské studium jinak bezplatné a silně dotované státem (například Dánsko a Švédsko), zvýšily školné pro studenty ze zemí mimo Evropu. Je však třeba poznamenat, že taková opatření mohou mít negativní dopad, jak se stalo ve Švédsku, kde po reformě z roku 2011 významně poklesl počet studentů, kteří nejsou občany zemí Evropského hospodářského prostoru (EEA) nebo Švýcarska, a tudíž nejsou od školného osvobozeni.

Školné a podpora studentů vysokých škol v evropských zemích

Evropská informační síť Eurydice vydala v říjnu 2014 zprávu *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education_2014/15*, která přehledně shrnuje současný stav i vzájemný poměr obou komplementárních systémů – spoluúčasti studentů na nákladech studia a různých forem podpory studentů respektive jejich rodin – v evropských zemích. Zpráva tak dokumentuje, jak se v praxi naplňuje jeden ze základních cílů Evropské komise, který nedávno vyjádřila Androulla Vassiliou, bývalá evropská komisařka (do konce roku 2014) pro vzdělávání, kulturu, vícejazyčnost a mládež: „Evropa zoufale potřebuje zlepšit přístup mladých lidí z různých společenských vrstev k vysokoškolskému vzdělání. Rozhodnou-li se tedy členské země EU zavádět školné, měly by současně zavést taková opatření (včetně stipendií), která podpoří rovný přístup ke studiu pro všechny, především pro mladé lidi ze sociálně znevýhodněného prostředí.“

Zpráva tak navázala na studii [*Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions?*](#), kterou komise představila v květnu 2014. Studie se zabývala systémovými, institucionálními i individuálními důsledky zavedení školného na vysokých školách a mimo jiné zdůraznila také význam odpovídajícího systému podpory studentů.

Figure 2: Most common fees (including tuition and administrative fees) in first cycle study programmes, full-time students, 2014/15



Source: Eurydice

Nová zpráva Eurydice zahrnuje 33 evropských zemí – 28 členských zemí EU, Černou Horu, Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Turecko. Protože však v Belgii existují tři vysokoškolské systémy jednotlivých společenství a v Spojeném království dokonce čtyři systémy jednotlivých více či méně autonomních částí, je ve zprávě popisováno celkem 38 vysokoškolských systémů.

Pro každou zemi (respektive pro každý vysokoškolský systém) je zpracována samostatná informační karta, která přehledně a přitom dostatečně podrobně uvádí podstatné údaje o způsobu a rozsahu spoluúčasti studentů na financování studia i o různých existujících formách podpory studentů. V úvodu zprávy jsou shrnuty a na mapkách znázorněny z tohoto hlediska nejdůležitější charakteristiky popisovaných vysokoškolských systémů, jako je podíl studentů, kteří musí něco hradit, i výše úhrady, a obdobně procento studentů, kteří dostávají studijní granty (stipendia) a podle jakých kritérií, výše těchto grantů a jiné typy podpory atd.

Situace v jednotlivých zemích se značně různí jak v nastavení obou systémů, tak v jejich vzájemném poměru. Na jednom kraji takto vymezeného spektra se v evropském kontextu dnes nachází nepochybně Anglie s mimořádně vysokým školným, ale s univerzálním systémem studentských půjček splácených až po absolutoriu podle výše platu a navíc s dalšími formami sociální podpory. Na druhém konci pak Dánsko, Švédsko a Finsko, kde studenti neplatí školné ani administrativní poplatky a všichni mají nárok na studijní granty.

Zpráva poněkud překvapivě konstatuje, že systémy spoluúčasti studentů (na školném a dalších studijních poplatcích) jsou relativně stabilní. Významnou výjimkou je Německo, kde se v jednotlivých spolkových zemích od roku 2007 školné nejprve zavádělo a pak rušilo, až se v posledním akademickém roce (2014/2015) zrušilo i v poslední spolkové zemi (Dolní Sasko).

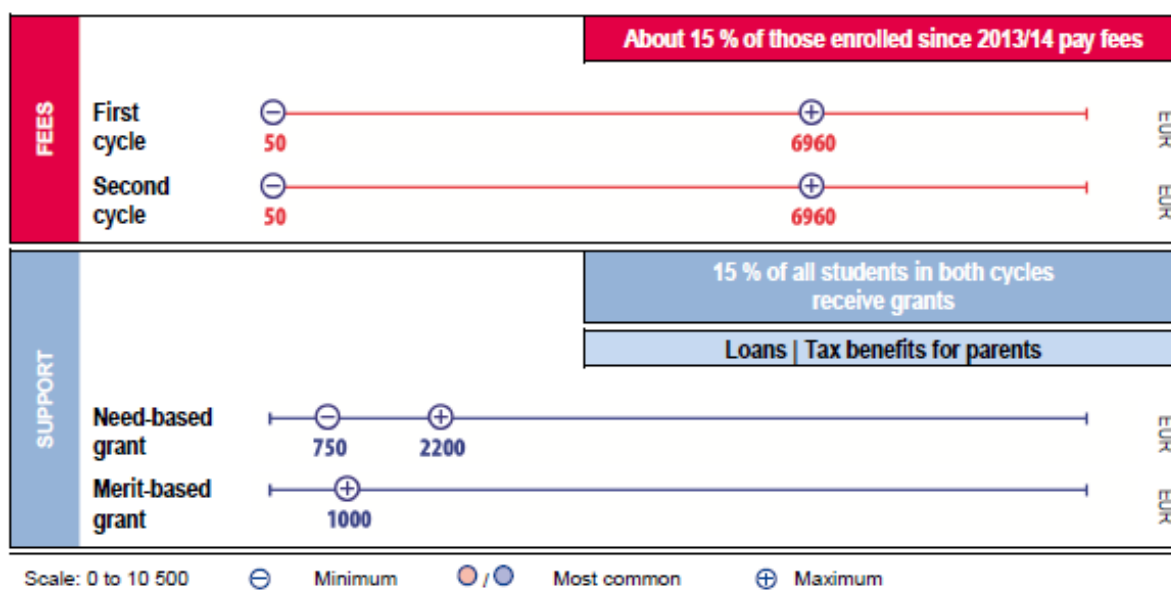
Zpráva klasifikuje všechny formy úhrady studentů jako poplatky (*fees*), které tedy zahrnují nejen samotné školné, ale například i zápisné (při vstupu do studia, respektive do každého vyššího ročníku) nebo poplatek za certifikaci. Pro čtenáře mohou být proto trochu zavádějící přehledné mapky uvedené v úvodní části zprávy, neboť na jedné z nich je například ČR označena stejně jako Anglie, protože v obou případech všichni studenti musí něco platit, i když u nás se jedná o nízké zápisné, zatímco v Anglii jde o mimořádně vysoké školné. Údaje o poplatcích (*fees*) se vztahují jen na veřejné vysoké školy. Jsou diferencovány podle cyklu (bakalářský, magisterský) a typu studia (*full-time*, *part-time*) a rozlišují domácí a zahraniční studenty (mimo EU). Uvádí se také, jak velký podíl studentů musí poplatky (školné) hradit.

Především v severských zemích, ale i v Rakousku, Skotsku Slovinsku, Řecku, Turecku, na Maltě a Kypru) neplatí studenti denního studia žádné poplatky, tedy ani školné, ani zápisné či jiné administrativní poplatky. Jen menší administrativní poplatky se platí u nás, v Německu, Polsku, na Islandu a Slovensku. V ostatních zemích se platí školné. Nejvyšší je v Anglii, relativně vysoké je i v Irsku, Itálii, Litvě, Lotyšsku a Nizozemsku.

Sankční poplatky za překročení normální doby studia případně za nedostatečné výsledky existují nejen u nás, ale i v Chorvatsku, Maďarsku, Polsku, Rakousku, na Slovensku a ve Španělsku. Když například Estonsko v minulém akademickém roce povolilo, aby vysoké školy vyžadovaly školné od těch studentů, kteří za předchozí rok nezískali předepsaný minimální počet kreditů, postihlo toto opatření 15 % studentů (jako příklad viz následující ukázka tabulky za Estonsko).

ESTONIA

MAIN CHARACTERISTICS



Také formy podpory jsou velmi rozdílné. Nejobvyklejší formou jsou studijní granty (nevratná stipendia) a zvýhodněné studentské půjčky. Někdy má student nárok na obojí, někdy však jen na jednu z nich; obě formy podpory se kombinují v Německu, Norsku a Lichtenštejnsku, kdy se část podpory uděluje jako grant a část se musí splácet. Studijní granty se udělují podle dvou kritérií. Podle potřeby, tedy ze sociálních důvodů se udělují všude s výjimkou Řecka, Černé Hory a Islandu. Ve čtyřech zemích (Dánsko, Finsko, Kypr a Malta) je dokonce dostávají všichni studenti, v dalších pěti (Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Skotsko a Švédsko) většina studentů. Prospěchová stipendia existují ve 23 vzdělávacích systémech (včetně Řecka a Černé Hory).

Zvýhodněné studentské půjčky existují asi v polovině zemí. Rovněž zhruba v polovině zemí není podporován přímo student, ale podle sociální situace jeho rodina, a to především formou odpisů z daní nebo rodinnými přídatky. Všechny tři formy kombinují v Německojazyčném společenství (Belgie), v Německu, Polsku a na Slovensku, odpisy a přídatky pak kromě nás i ve Valonsko-bruselské federaci (Belgie), Francii, Litvě, Portugalsku a Rakousku, půjčky a odpisy v Estonsku a Lotyšsku, půjčky a přídatky v Řecku a Vlámském společenství (Belgie). Žádnou z těchto forem podpory studenta či jeho rodiny nepoužívají v Bulharsku, Chorvatsku, Rumunsku a ve Španělsku.

V Německu se školné ruší, v Anglii naopak zvyšuje

V posledních letech se stále více ozývají hlasy, které považují zavedení (a zvyšování) školného na vysokých školách za nezbytné, protože z veřejných zdrojů nelze zajistit dostatečné financování masového vysokého školství a otevřený přístup k vysokoškolskému vzdělání. Německo se však vydalo opačnou cestou – krátce po zavedení školného v druhé polovině minulého desetiletí je opět zrušilo.

Na otázku, proč tomu tak je, hledá odpověď profesor Howard Hotson (*University of Oxford, St Anne's College*), který se nejen věnuje intelektuálním dějinám raného novověku, ale také patří mezi největší kritiky anglické reformy vysokého školství a byl jedním z tvůrců dokumentu [In Defence of Public Higher Education](#). V listopadu 2012 o obou tématech přednášel v Praze na [Akademii věd](#) a na

[Univerzitě Karlově](#). Jeho letošní polemický článek (či lépe tradiční anglický polemický esej) uveřejněný v *Times Higher Education*, z něhož přinášíme podstatný výtah, znovu připomíná, jak velký význam pro každé rozhodování má vždy místní kontext i předchozí vývoj. Žádné úspěšné řešení není možné jen tak přenášet odjinud, protože musí vyrůstat z místních podmínek.

Během minulých osmi let bylo ve většině starých spolkových zemí Německa zavedeno školné. Přesto bylo postupně v posledních letech ve všech těchto zemích zase zrušeno. To vyvolává řadu aktuálních otázek, které vrhají ostré světlo také na dnešní anglickou vysokoškolskou politiku.

Proč vlastně Německo školné zavádělo? Reformátoři navrhovali školné již od znovusjednocení Německa v roce 1990. Zpočátku tomu bránily kulturní rozdíly mezi východním a západním Německem, hlavní překážkou však byl spolkový zákon, jenž školné zakazoval ve shodě s ústavami spolkových zemí, které zaručovaly bezplatné vzdělávání. V roce 2005 však Spolkový ústavní soud v Karlsruhe rozhodl, že mírné poplatky spojené s cenově dostupnými půjčkami nejsou v rozporu s tímto ústavním ustanovením. Během dvou následujících let prošla většinou spolkových zemí vlna zákonů. Možnost přesunout část finanční zátěže na studenty byla neodolatelná, stejně jako nutkání napodobit změny probíhající v jiných spolkových zemích také proto, aby domácí univerzity nebyly hůře financované a veřejné rozpočty více napjaté než u sousedů.

Sedm z deseti starých spolkových zemí zavedlo v letech 2006-2007 školné, v Brémách tomu zabránilo jen soudní rozhodnutí. Pouze dvě země, Porýní-Falc a Šlesvicko-Holštýnsko, se této vlně zcela ubránily.

Pokud by zavedení školného vydrželo, politici by dnes tvrdili, že změny byly nevyhnutelné. Během jediného volebního období se však politika ve věci školného na vysokých školách zcela obrátila. V poslední spolkové zemi, kde školné přetrvalo až do letoška, Dolním Sasku, bylo zrušeno na konci letošního akademického roku.

Změna situace samozřejmě vyvolává druhou zajímavou otázku: co zastavilo tuto zdánlivě neporazitelnou sílu? Byly to občanské protesty. Například v Hesensku studenti masově protestovali, v rámci občanské iniciativy shromáždili na 70 tisíc podpisů a vládnoucí CDU, která v roce 2008 usilovala o znovuzvolení, na školné rychle změnila názor, aby zůstala u moci. Školné pak z jednotlivých spolkových zemí zmizelo téměř stejně rychle, jako se objevilo. Zemské vlády, které následovaly Hesensko a školné zrušily, zůstaly u moci, ty, které to odmítly, v příštích volbách propadly. Zvraty byly často dramatické. Konzervativní premiér Bavorska, ohrožený referendem o školném, přinutil svého koaličního partnera liberální FDP k souhlasu se zrušením školného. Díky tomu volby v září 2013 přežil, ale nikoli jeho koaliční partner, který šel do voleb s tím, že školné obnoví. Krátký německý experiment se školným tedy skončil.

Německý politický příběh ovšem vyvolává další zásadní otázky. Proč němečtí voliči reagovali tak silně na zavedení ročního školného ve výši jeden tisíc €? A proč měla jejich reakce tak silnou odezvu v politické sféře? V zimě roku 2010 byly protesty anglických studentů proti zvýšení školného (na 9 tisíc £, tedy asi 11-12 krát více) v rozsahu po celou generaci nevídaném vládou v podstatě ignorovány. Proč byl v Německu tlak společnosti účinnější? Odpovědi na tyto otázky vyžadují mnohem širší historický záběr, protože v konečném důsledku tkví v téměř sedmsetleté historii vysokých škol a v politickém zeměpisu Německa.

Po většinu svých dějin mělo Německo federativní strukturu. Od konce 14. století mnoho předních knížat Svaté říše římské chtělo mít vlastní univerzitu, nejen pro prestiž s tím spojenou, ale také pro přípravu loajálních úředníků a duchovních bez toho, že by se ze země odčerpávaly prostředky jejich poddaných. Tuto tendenci ještě zesílila reformace: po ní muselo být duchovenstvo připravováno v

přesném místním úzu teologie a církevní politiky. V roce 1630 se Německo pyšnilo dvěma tucty univerzit a dalšími dvěma tucty nejrůznějších vysokoškolských institucí na nižší úrovni. V této hustě zaplněné krajině nejstarší univerzita v žádném případě neznamenal tu nejlepší. Naopak univerzitní reformy prosazovaly nové univerzity: Wittenberg, Halle, Göttingen, Bonn a Berlín (Humboldtova univerzita), abychom jmenovali alespoň některé. Stručně řečeno, v době, kdy byla v roce 1826 založena třetí anglická univerzita (*University College London*), bylo Německo již několik staletí poseto tucty uznávaných institucí, k nimž místní obyvatelé cítili hrdost, sounáležitost a měli také určitý nárok. Když byl tedy otevřený přístup k těmto místním zdrojům kulturní identity a sociálně ekonomického rozvoje ohrožen uplatňováním tržních principů a zaváděním školního, místní lidé to odmítli.



Click image to enlarge - Note: Adapted from a series of maps published in *A History of the University in Europe, Volume 2: Universities in Early Modern Europe (1500-1800)*, edited by Hilde de Ridder-Symoens (Cambridge University Press, 1996).

Politické rozdělení Německa stálo za tím, že jejich hlasy bylo slyšet. Po konci Třetí říše se Německo vrátilo ke spolkové struktuře. Vzdělávání se opět stalo jednou z hlavních odpovědností jednotlivých spolkových zemí. Vysoké školy tedy mají významnou roli v místní politice, kde si politici nemohou dovolit ignorovat názory místních lidí. Takže zatímco dlouhá tradice místních univerzit zaručila, že lidé mají poměrně vyhraněné názory na poskytování vysokoškolského vzdělávání z veřejných prostředků, německý spolkový systém vlády a řízení vysokého školství zaručil, že se jejich názory braly v úvahu. Význam decentralizované moci a demokracie na jedné straně a místní identita a sounáležitost s vysokými školami na straně druhé byly nakonec dostatečně vlivné, aby převážily nad neoliberální (tržními) záměry německých politiků.

Anglickému čtenáři může toto propojení vlivu místních univerzit a místní politiky na zrušení zdánlivě nevyhnutelného školního připadat jako příběh z jiného světa. Přitom ale tytéž síly dosáhly před deseti lety stejného výsledku ve Skotsku, tedy mnohem blíže k Anglii. V letech mezi 1412 až 1582 tato malá a řídko osídlená země založila na svém území pět samostatných univerzit – přepočteno na jednoho

obyvatele je to více, než v kterékoliv jiné evropské zemi. I po sloučení dvou vysokých škol v Aberdeenu v roce 1860 zůstalo Skotsko poseté starobylými univerzitami, jež jsou zdrojem místní hrdosti a identity. Jestliže Německo je zemí *Dichter und Denker* (básníků a myslitelů), pak Skotsko je domovem „demokratického intelektu“ a „*lad o'pairs*“ (chudé, ale chytré mládeže). Když byla v květnu 1999 kontrola nad skotským vysokým školstvím převedena z Westminsteru do Holyroodu, jedním z prvních opatření nového skotského parlamentu byla revize školného (v té době ve výši jeden tisíc £ ročně), zavedeného v celé Velké Británii v roce 1998. Ve Skotsku bylo školné nahrazeno jednorázovým poplatkem absolventů (ve výši 2 tisíce £), který však byl za další dva roky úplně zrušen.

Anglický případ je naprosto odlišný od německého. I zde je hlavním klíčem geografie. Částečně díky své ostrovní poloze se Anglie brzy sjednotila a vytvořila v porovnání s ostatními velkými evropskými zeměmi zdaleka nejjednodušší systém vysokého školství. Dvě univerzity, Oxford a Cambridge, měly před ostatními univerzitami náskok 600 let, kdy shromažďovaly historické asociace, prestiž, budovy, finanční zdroje, univerzitní strukturu složenou z jednotlivých kolejí a jedinečný pedagogický systém, což je zcela odlišuje od všech jiných vysokých škol. V Anglii tedy neexistuje řada starobylých místních univerzit, které by byly těžištěm kulturní identity a aspirací. Angličané mohou jen stěží mluvit o ostatních vysokých školách a nepoužít přitom vágně znevažující označení jako „provinční“, „*red-brick*“ (z červených cihel z viktoriánské doby) nebo „*plate glass*“ (prosklené, z poloviny 20. století) či „bývalé polytechniky“.

Důsledky tohoto historického dědictví pro anglický vzdělávací systém jsou hluboké, nezaměnitelné a většinou spíše politováníhodné. Podle OECD má z velkých vysokoškolských systémů na světě Anglie (hned po USA) ten nejvíce stratifikovaný, má nejvíce extravagantní a rychle rostoucí elitní soukromé školství a patří mezi země s nejvíce nerovnoměrným rozdělením příležitostí, bohatství a příjmů a také s jednou v rozvinutém světě z nejnižších úrovní sociální mobility. A tyto problémy jsou nyní umocněny zdaleka nejvyšším školným ve veřejném vysokoškolském systému na světě. Řízení vysokého školství na regionální úrovni neexistuje. Když chybí domácí základ pro porovnávání různých systémů vysokého školství, vzdělávací politika se utváří na základě abstraktních, spekulativních a nakonec ideologických důvodů. Na národní úrovni vysoké školy zdaleka nepatří mezi špičkové vládní priority. Výsledkem je demokratický deficit, ve kterém politici sebevědomě uskutečňují radikální politické změny bez jasného volebního mandátu, a i když je veřejnost odmítla, nemají obavy z účinného odporu a celý sektor je manipulován lobováním a zvláštními zájmy.

Před všeobecnými volbami v roce 2010 se labouristé a konzervativci dohodli, že téma vysokého školství nechají stranou. A po volbách liberální demokraté (se kterými konzervativci vytvořili koalici) zásadně porušili svůj nejvýznamnější předvolební slib: úplné zrušení školného na vysokých školách. Žádná strana neměla demokratický mandát pro radikální změny, přesto však ani jedna nebyla připravena odporovat prosazovaným změnám: konzervativci, protože z principu uplatňují tržní řešení, labouristé, protože byli odpovědní za ekonomickou krizi, která poskytla záminku pro změny, a liberální demokraté, protože jejich přístup k plnění tohoto slibu je neslavně znám. Pokud se změny prosazené v tomto volebním období udrží i v tom dalším, mohou být nezvratné.

Angličtí politici trvají na tom, že jsou pouze realisté, že financování vysokého školství z veřejných zdrojů je finančně neudržitelné a že zbytek světa bude nakonec nucen napodobit jejich odvážné reformy. Přesto skandinávské země stejně jako Německo mají velmi kvalitní a efektivní masové vysokoškolské systémy bez školného. Nizozemsko a Švýcarsko sice mají školné, ale jen zcela nepatrné proti anglickému. Jak se tedy v ekonomicky nejzdravějších a nejúspěšnějších zemích Evropy udržuje toto údajně neudržitelné uspořádání?

University tuition fees in Europe, by country

Country	Proportion of GDP invested in tertiary education in 2010 – public and private	Proportion of GDP invested in tertiary education in 2010 – public only	Tuition fees at publicly funded universities (£ per year, home students, latest available data)†
UK	1.4%	0.7%	Fees of up to £9,000 in England, covered by student loan repaid on graduation
Ireland	1.6%	1.3%	A student contribution of £2,080. Tuition fees are levied but the cost is generally met by the exchequer
Netherlands	1.7%	1.3%	Fees of around £1,600. Average fee \$1,966 in 2010-11
Italy	1.0%	0.8%	Fees average around £1,000. Average fee \$1,407 in 2010-11
Switzerland	*	1.3%	Between £400 and £2,700 a year depending on university attended. Average fee \$863 in 2010-11
France	1.5%	1.3%	Start at around £160, with higher fees for engineering (around £500) and medicine (varies). Fees ranged from \$200 to \$1,402 in 2010-11
Denmark	1.9%	1.8%	No tuition fees
Sweden	1.8%	1.6%	No tuition fees
Finland	1.9%	1.9%	No tuition fees
Germany	*	*	No tuition fees from 2014

*No data. † Year may vary. Source: OECD, *Education at a Glance*, published June 2013, and other sources. Note: Figures from *Education at a Glance* given in \$. Other figures calculated in £ and obtained from universities and other sources. Figures on GDP predate England's 2012 fee rise.

V této souvislosti je velmi poučné porovnat nedávný ekonomický vývoj Británie a Německa. Před třiceti lety Británie vsadila svou ekonomickou budoucnost na teorie znalostní ekonomiky. Politici tvrdili, že nemá smysl pokoušet se v Británii uchovat pracovní místa v průmyslu; daleko lepší je přizpůsobit se nové realitě a vybudovat nový model postindustriální ekonomiky. Po celá desetiletí se anglo-americká aliance dívala na Německo svrchu a chlubila se, že našla novou cestu k růstu. Prasknutí americké hypoteční bubliny v roce 2007, dramatické problémy mezinárodního finančního systému a následná ekonomická krize však vedly k tomu, že Británie začala pracně „ekonomiku nově vyvažovat“, tedy reindustrializovat podle německého modelu.

Německým cílem je zachovat poměrně rovné podmínky v přístupu k vysokoškolskému vzdělání, neboť rovnost vzdělávacích příležitostí prospívá zemi ekonomicky tím, že se rozvíjí talent a odměňuje práci všech studentů bez ohledu na jejich rodinné zázemí. Dosahuje se toho tím, že se vysoké školství hradí z veřejných zdrojů – prostřednictvím progresivního všeobecného zdanění – a prostředky se mezi vysokoškolské instituce rozdělují poměrně rovnoměrně. Německý postup je založen na dlouholetých zkušenostech a Němci se také rozhodli zachovat osvědčený systém, na kterém podle nich závisí jejich současná široce založená prosperita.

Anglické řešení je sebevědomě radikální a vysoce spekulativní: angličtí politici provádějí experiment na jednom ze světově nejuznávanějších vysokoškolských systémů, aniž by nejprve prostudovali bohaté empirické důkazy, že jejich klíčové ideologické předpoklady mohou být chybné. Angličané by si měli znovu rozpomenout a osvojit hodnoty pravého konzervatismu, obezřetného empirismu a své tradiční averze k ideologicky prosazovanému radikalismu.

Cílem anglické vysokoškolské reformy je zvýšení nerovností mezi vysokými školami tím, že se ještě více koncentrují zdroje do nejvyšší vrstvy elitních výzkumných univerzit. To ovšem bude motivovat stále větší investice bohatých rodičů do soukromých středních škol, které zvýhodňují přístup do těchto elitních institucí. Takže konečným výsledkem bude rozdělování lukrativních vzdělávacích certifikátů v závislosti na bohatství.

Angličtí politici tvrdí, že je marné pokoušet se zachovat přímou podporu vysokého školství z veřejných prostředků, mnohem lepší je přizpůsobit se nové realitě a vybudovat tržní vysokoškolský systém podle nového modelu. Také Němci o tom uvažovali, ale nakonec to odmítli. Německá vysokoškolská politika je aktem víry v budoucnost, v níž se široce sdílí příležitosti i prosperita. Anglická vysokoškolská politika je krokem, v němž bohatí halí upevňování svých výhod do jazyka „soutěže“, v níž jsou však sami favoritem, a „volby“, kterou ale mohou využít jen vítězové.

Vliv školného na chování studentů vysokých škol

Evropská komise zveřejnila v květnu 2014 novou rozsáhlou studii, která analyzuje, jaké důsledky má zavedení či zvýšení školného (neboli jak se ve studii politicky neutrálně říká sdílení nákladů, *cost sharing*) na skutečné chování studentů a vysokoškolských institucí ([*Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions?*](#)). Rozsáhlá komparace zahrnuje celkem devět vybraných zemí s různými modely financování, rozdílným školným a s odlišnými výchozími parametry, z toho sedm evropských (Anglie, Finsko, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko a Rakousko) a jako příklady další dvě rozvinuté země ze Severní Ameriky (Kanada) a z Asie (Jižní Korea).

Studie analyzovala důsledky školného z klíčových hledisek udržitelnosti, efektivity a spravedlivosti (*equity*). Podle Androully Vassiliou, evropské komisařky pro vzdělávání, kulturu, vícejazyčnost a mládež, je „placení školného realitou pro velkou část evropských studentů, ale současně také kontroverzní politickou záležitostí. Předkládaná studie zpochybňuje některé běžné názory a přináší důležitá fakta pro diskusi, která bude v EU nepochybně pokračovat, jak nejlépe financovat vysoké školství, aby to zajistilo co nejvyšší kvalitu vzdělávání pro stále rostoucí počty studentů a současně se zaručil rovný přístup mladých lidí na vysoké školy.“

Studie *Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions?* Je součástí rozpracovávání programu modernizace evropských vysokoškolských systémů ze září 2011 (*An agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*). Studie má dva svazky, Komparativní zprávu (*Volume I*) a Národní zprávy (*Volume II*). Autory jsou Dominic Orr a Johannes Wespel z DZHW ([*Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung*](#)) a Alex Usher z kanadské konzultační firmy HESA ([*Higher Education Strategy Associates*](#)).

Studie ověřuje a širěji rozebírá především čtyři výchozí hypotézy. První dvě se týkají chování vysokoškolských institucí: „Když se zvyšuje podíl financování ze soukromých zdrojů, celkové příjmy institucí rostou“ a „Když se zvyšuje motivace získat financování ze soukromých zdrojů, instituce více reagují na poptávku studentů“. Další dvě se týkají chování studentů: „Zvýšené financování ze soukromých zdrojů má negativní důsledky na poptávku studentů po studiu“ a „Zvýšené financování ze soukromých zdrojů ovlivňuje volbu studentů, jak a co studovat“.

Výběr zkoumaných zemí vycházel z představy, že nejzajímavější bude analyzovat vývoj v těch zemích, v nichž se školné ve zkoumaném období nejvíce a nejvýrazněji měnilo, protože lze očekávat, že se tím chování studentů i vysokých škol ovlivnilo více než během víceméně stabilní situace. Ve výběru se proto objevily kromě zemí, jež podstatně neměnily svůj model financování (Finsko, Jižní Korea, Kanada, Maďarsko a Polsko) také země, kde se model financování měnil výrazně (Anglie v roce 1998, 2006 a 2012, Německo v letech 2006-2007 a 2011-2013, Rakousko v roce 2001 a 2009 a Portugalsko v roce 2003). Jednotlivé modely byly charakterizovány podle dvou klíčových údajů: jak se měnil podíl studentů platících školné a jak se měnila průměrná výše školného.

Následující tabulka (*Overview of tuition fee policy change in the period of investigation*) ukazuje, že ve Finsku se obě hodnoty neměnily, zatímco v Jižní Koreji a v Kanadě podíl platících studentů zůstal zhruba stejný, ale výše školného se zvýšila. V Polsku se naopak snížily obě hodnoty, v Maďarsku se sice snížil podíl studentů, ale výše školného se zvýšila. V Anglii díky změnám ve financování v roce 1998 a v roce 2006 rostly obě hodnoty, ale v souvislosti s mimořádným zvýšením školného v roce 2012 se podíl platících studentů již nemění. V Německu kvůli zavedení školného nejprve obě hodnoty rostly a během jeho postupného rušení opět klesají. Obdobný vývoj je i v Rakousku. V Portugalsku se sice zvýšilo školné, ale podíl platících studentů se již téměř neměnil.

Overview of tuition fee policy change in the period of investigation

Share of fee-paying students			
Increased			England 1998 England 2006 Germany 2006/07 Austria 2001
Stayed the same		Finland	Portugal 2003 (England 2012)* South Korea Canada
Decreased	Poland Austria 2009 Germany 2011-2013		Hungary
Average amount paid per student	Decreased	Stayed the same	Increased

Národní zprávy zpracované pro každou analyzovanou zemi obsahují podrobnější informace o modelu financování vysokých škol, o podílu veřejných a soukromých zdrojů a o rozsahu sdílení nákladů, tedy především o výši školného. Na základě národních zpráv je samozřejmě možné vyvodit řadu závěrů, ovšem s vědomím, že údaje o vysokém školství jsou v mnoha zemích nedostatečné. V některých zemích, především v Maďarsku a Polsku, je téměř nemožné získat jednoduché informace, jako například z jakých zdrojů jsou vlastně vysokoškolské instituce financovány. Někdy je dokonce obtížné zjistit i to, jak vysoké školné se skutečně platí. Prvním závěrem komparace tedy je, že **údaje o vysokém školství nejsou úplné**. Srovnávací analýza ovšem obsahuje dalších sedm důležitých závěrů.

Zavedení školného obvykle vede ke zvýšení celkového objemu prostředků pro vysoké školství. Studie prokázala, že se přitom financování z veřejných zdrojů ve většině zemí i zkoumaných časových období nesnižuje, výjimkami jsou ovšem období ekonomické krize (jako v Kanadě v 90. letech nebo v Evropě po roce 2009) či období masivního růstu počtu studentů v případě jednotkových nákladů (jako v Polsku v 90. letech a v Rakousku na konci minulého desetiletí). Důležité jsou ovšem i případy, kdy se školné zavádělo především proto, aby se změnil poměr veřejných a soukromých výdajů, jak

tomu bylo například v Rakousku, kdy se po zavedení školného celkový objem prostředků nezvýšil, ale především v Anglii, kde se školné postupně stalo hlavním zdrojem financování vysokého školství (s tím, že bylo doplněno systémem studentských půjček) a naopak financování z veřejných zdrojů se dramaticky snížilo. Naproti tomu důvodem zavedení školného v Německu nebo v Portugalsku bylo zvýšení celkového objemu financování vysokých škol, a proto se nezměnila výrazná převaha financování z veřejných zdrojů.

Zdroje získané ze školného nejsou vždy využity tak, jak se slibuje a očekává, tedy na zřetelné zvýšení kvality studia. V některých případech se naopak dokonce dále dlouhodobě zvyšoval poměr počtu studentů k pedagogům, extrémně pak v Kanadě, kde se tento poměr zvýšil o 20 %, přestože se díky školnému prostředky na studenta zvýšily o 40 %. Vedou k tomu tři důvody. Za prvé se někdy nové finanční zdroje namíří spíše na další expanzi místo na kvalitu. Jde sice o naprosto legitimní politický cíl, ale často vede k námitkám, že „studenti platí více, ale dostávají stále stejně málo“. Pravda to je ovšem pouze na individuální úrovni. Za druhé k tomu podstatně přispívá inflace nákladů na platy pedagogů, která pochopitelně zvyšuje náklady na studenta. Za třetí se v některých zemích (zejména v Anglii a v Kanadě) zvýšily výdaje na nevýukové aktivity, například na administrativu a řízení vysokých škol. Rovněž výzkum se stal v posledních asi 15 letech mnohem důležitější jak pro politiky, tak i pro vysoké školy, částečně v důsledku postupné transformace rozvinutých zemí na znalostní ekonomiky a částečně v důsledku soutěžení o prestiž, které vyvolaly globální žebříčky vysokých škol založené především na ukazatelích výzkumu. Zvýšení výdajů na výzkum má sice pozitivní důsledky pro vysoké školy i pro celou ekonomiku a společnost, pokud jsou však hrazeny ze školného, mohou se pokládat za odklonění zdrojů od vlastního cíle, jak jej vidí platící studenti, tedy od zlepšení kvality výuky.

Školné nemá nezbytně vliv na chování vysokoškolských institucí. Běžný argument používaný při obhajobě školného, totiž že pak vysoké školy více reagují na poptávku studentů, je založen na povrchních a zjednodušujících představách o hodnotách a motivaci chování vysokých škol, především veřejných univerzit, a podle závěrů této studie neplatí, alespoň ne obecně. Rozhodující není samotné školné, ale celá motivační struktura vysokoškolských institucí. Ve skutečnosti totiž především tři vnější faktory mají vliv na to, zda po zavedení školného instituce zvýší také své úsilí získávat nové studenty:

Konkurence jiných finančních pobídek. Jsou-li vysokoškolské instituce dlouhodobě financovány například podle počtu studentů, již dříve se zaměřily na získávání studentů a zavedení školného tudíž jejich chování už příliš nezmění.

Konkurence jiných prestižních pobídek. Univerzity neusilují tolik o maximalizaci příjmů, jako spíše o maximalizaci prestiže. V některých zemích jde více méně o totéž, protože peníze se transformují do prestiže, a tak v Anglii, v Jižní Koreji a v Kanadě se vysoké školy výrazně angažují v podnikání, aby zvýšily své příjmy. Ale v Německu a v Rakousku to nedělají, přestože mohou získat značné prostředky například nabídkou dalšího profesního vzdělávání, protože to většinou nepokládají za své poslání nebo za něco, co zvyšuje jejich akademickou prestiž.

Kontinuita politiky státu. Ve Finsku, v Německu a v Rakousku vysoké školy odkládaly velké investice, které měly zajistit úspěch plánů nové vlády (například na získání více zahraničních studentů ve Finsku), protože neočekávaly, že změna politiky bude trvalá. V Německu a v Rakousku se ovšem politika státu vůči školnému skutečně změnila, zatímco ve Finsku se o tom rozhodne až v roce 2015, kdy skončí pilotní etapa, v rámci níž se ve vybraných studijních programech zavedlo školné pro zahraniční (mimoevropské) studenty.

Zvyšující se reagování vysokých škol na poptávku studentů není důsledkem zavedení školného, ale důsledkem vzniku nových institucí. Našlo se jen pár známek zvýšeného reagování na poptávku studentů (koneckonců to ani nepatřilo mezi cíle například při zavádění školného v Německu a v Rakousku). Vysoké školy mají jen zřídka dostatečně velkou autonomii, aby mohly radikálně změnit své studijní programy a činnosti. Nejvíce změn v této oblasti přineslo zřizování soukromých vysokých škol nebo nových specifických typů veřejných institucí. Na soukromých vysokých školách v Jižní Koreji, v Maďarsku a v Polsku se významně změnily počty studentů v jednotlivých oborech, do značné míry podle požadavků trhu práce. Ve Finsku byl zřízen velmi odlišný sektor odborných vysokých škol (*ammattikorkeakoulu* nebo též polytechniky), který se postaral o zhruba čtyři pětiny nárůstu počtu vysokoškolských studentů mezi roky 1995 až 2010. V Rakousku byly ještě dlouho před zavedením školného zřízeny podle německého vzoru *Fachhochschulen*, které odpovídaly za zhruba dvě třetiny celkové expanze vysokých škol. Stejně jako ve Finsku nabízejí oproti univerzitám dosti odlišné studijní programy a změnily tak celkový profil vysokého školství. Rovněž v Německu se počty studentů *Fachhochschulen* záměrně zvyšovaly podstatně rychleji než na tradičních univerzitách a s obdobnými důsledky pro celé vysoké školství jako v Rakousku. V těchto případech se přizpůsobení měnící se poptávce realizovalo spíše na systémové úrovni – změnou struktury vysokého školství – než zvýšenou odezvou jednotlivých institucí.

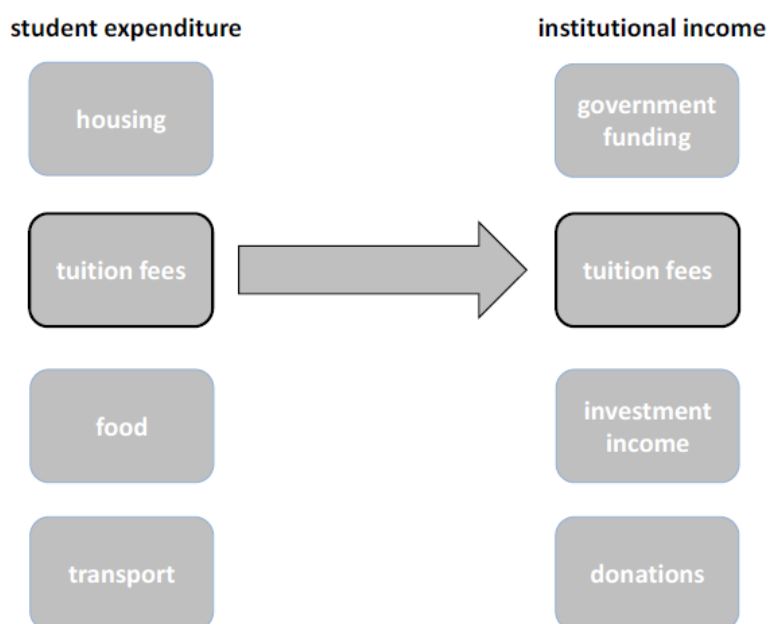
Zvýšení školného zřejmě nemá viditelný dopad na poptávku a počet studentů, pokud není příliš vysoké. Téměř bez výjimky se během analyzovaného období účast na vysokoškolském vzdělání ve všech zemích zvyšovala bez ohledu na školné; pokud došlo k poklesu účasti, téměř vždy byly příčinou demografické změny. V některých zemích (zejména v Jižní Koreji a v Polsku) dokonce možnost, aby instituce po studentech požadovaly školné, prokazatelně napomohla kvantitativní expanzi. Míra účasti na vzdělávání se nezvyšovala jediné v Maďarsku v období 2005-2010, kdy sice školné existovalo, které se však neměnilo, a ve stejném období i ve Finsku, ale tam školné není zavedeno vůbec. Zjištěná fakta ukazují, že díky vysokému individuálnímu přínosu vysokoškolského vzdělání (na zaměstnatelnost, příjmy, zdraví, životní styl apod.) mají relativně malé změny výše školného jen malý či žádný vliv na účast na vzdělávání. Naopak mohou působit pozitivně, pokud jsou prostředky ze školného využity pro zvýšení počtu studijních míst. Jediným zřejmým příkladem toho, že zvýšení školného ovlivnilo poptávku, se stala Anglie po dramatickém nárůstu školného v průměru na téměř 9 tisíc liber v roce 2012. Avšak ani tento šok nepůsobil dlouho a dnes již počet nově zapsaných v Anglii opět roste.

Školné však může ovlivňovat sociální složení studentské populace. Nelze to zcela vyloučit, protože ve většině zkoumaných zemí se nezjišťuje nebo nevyhodnocuje účast na vzdělávání podle různých sociálních skupin, vymezených rozdílným rodinným zázemím, společenskou třídou nebo národností. Nicméně alespoň některá dostupná data naznačují, že zavedení, zrušení nebo změna výše školného nemá vliv na genderové složení studentů (počet studentek se ve všech devíti zemích zvyšoval rychleji než počet studentů), má jen velmi malý nebo vůbec žádný vliv na podíl studentů z nižšího sociálně ekonomického prostředí nebo na národnostní složení studentů. Také věkové složení studentů se po zavedení školného příliš nemění. Jen v Anglii se po extrémním zvýšení školného výrazně snížil počet studentů vyššího věku, počet osmnáctiletých studentů se však prakticky nezměnil. Do jisté míry to koresponduje s teorií lidského kapitálu, podle které se budoucí studenti rozhodují podle toho, jak se jim vyplatí investice (z hlediska celoživotních příjmů) do studia. Naopak této teorii neodpovídá, že se po zavedení školného účast na vzdělávání s věkem postupně snižuje, neboť důsledky pro devatenáctileté až dvacetileté byly zhruba stejné jako pro čtyřicetileté.

Studie také zkoumala důsledky školného na dokončování studia. Jen čtyři země měly nějaké údaje o dokončování studia, a ty neprokazovaly negativní důsledky školného. Ze srovnávaných zemí se jediné

ve Finsku objevují negativní tendence v dokončování studia, ale ty musí mít jiné příčiny, protože školné tam pro občany EU není zavedeno.

Figure 1.1: Tuition fees in the context of student expenditures and institutional revenues



Na podpoře studentů záleží. Změny v počtu studentů se analyzovaly v závislosti na změně čistých nákladů připadajících na studenta (tedy celkových nákladů minus různé formy studijní podpory). Zvýšení školného mělo jen malé důsledky na celkový počet studentů nebo na znevýhodněné studenty také proto, že až na malé výjimky bylo spojeno se zvýšením podpory studentů. V Anglii bylo zvýšení školného kompenzováno studijními půjčkami, v Kanadě většinou stipendii nebo slevami na daních, v Jižní Koreji se ve sledovaném období podstatně zvýšily půjčky a v Polsku stipendia. V Rakousku všichni příjemci sociální podpory mohou získat také dodatečnou podporu, která kompenzuje školné. Ve Finsku školné sice neexistuje, ale zato je rozvinutý rozsáhlý systém podpory studentů (podobně jako v dalších severských zemích), což je nepochybně jedním z důvodů, proč tam účast na vzdělávání patří mezi nejvyšší v Evropě. Zjištěná fakta potvrzují, že mají-li se vysvětlit změny v účasti na vzdělávání nebo ve studijní úspěšnosti, nelze se izolovaně dívat jen na změny ve výši školného; přinejmenším na agregované úrovni se naopak jeví, že studenti reagují především na vyvážení školného a studijní podpory.

Sdílení nákladů vyžaduje propojit financování institucí a podporu studentů. Cílem studie bylo podívat se na problém školného (sdílení finančních nákladů na vysokoškolské vzdělávání) z obou stran, z hlediska vysokých škol i studentů. Na každou z nich působí řada vzájemně se prolínajících faktorů, které ovlivňují chování institucí i jedinců. Jen několik málo analyzovaných zemí působilo dojmem, že tuto vzájemnou propojenost berou v jejich modelu plně v úvahu. Hlavním úkolem vysokoškolské politiky je proto vypracovat celistvý a komplexní model sdílení nákladů, který bude koordinovat regulativní i motivující prvky, působící na instituce i na studenty (a v konečném důsledku také na všechny ostatní partnery).

3 Financování na podporu excelence

V rámci projektu DEFINE, který hledá co nejefektivnější modely financování vysokých škol, vydala EUA ([European University Association](#)) první ze tří závěrečných zpráv, jejímž tématem je rozbor poměrně nového trendu financování na podporu špičkové kvality, excelence vysokých škol ([Funding for Excellence](#)). Iniciativy excelence, tedy různé modely financování špičkové kvality z veřejných prostředků, jsou spolu s internacionalizací a s mezinárodními žebříčky vysokých škol jedněmi z nejvýraznějších projevů hluboké proměny, kterou dnes prochází vysoké školství i jednotlivé vysokoškolské instituce na celém světě a tedy i v Evropě. I když nelze ještě plně zhodnotit jejich dopad na vysokoškolské systémy, neboť ty se projeví až po delší době, je možné na základě srovnání iniciativ excelence v deseti evropských zemích formulovat určitá zobecnění a doporučení jak pro úroveň systému vysokého školství, tak i pro úroveň jednotlivých vysokoškolských institucí. Zpráva je zajímavá také díky tomu, že obsahuje také základní charakteristiky a parametry (cíle, rozsah, období a formy) iniciativ excelence, které fungují ve Finsku, Francii, Maďarsku, Německu, Norsku, Polsku, Rusku a Španělsku.

EUA věnuje celkové úrovni, strategiím i metodám financování vysokých škol dlouhodobě systematickou pozornost. Uspořádala o něm již dvě mezinárodní fóra (*EUA Funding Forum*), první v Salcburku v roce 2012 a druhé vloni v [Bergamu](#). Na financování vysokého školství je také zaměřen projekt EUA DEFINE, finančně podporovaný Evropskou komisí v rámci Programu celoživotního učení ([Lifelong Learning Programme](#)). Zahájen byl na podzim 2012 a skončí letos na jaře. Projekt DEFINE ([Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe](#)) systematicky monitoruje a analyzuje různá opatření evropských zemí na zvýšení efektivity a dlouhodobé finanční udržitelnosti vysokého školství, jimiž jsou především výkonové financování, podpora excelence vysokých škol a různé formy jejich koncentrace a fúzí. Na projektu, který zkoumá 25 evropských vysokoškolských systémů (mezi nimi i české vysoké školství), spolupracuje EUA s portugalským výzkumným centrem CIPES (*Centre for Research in Higher Education Policies*) a čtyřmi vysokými školami (s univerzitami v Oxfordu a v Erlangen-Norimberku, *Aalto University* v Helsinkách a s dánskou *Copenhagen Business School*) a vybranými experty z některých evropských zemí.

V rámci projektu DEFINE byla na konci roku 2014 zveřejněna tematická zpráva [Funding for Excellence](#), kterou na základě podkladů od expertů z jednotlivých zemí zpracovali vedoucí projektu EUA Enora Bennetot Pruvot a Thomas Estermann. Konstatují, že excelence je sice heslo dne, avšak jednotlivé modely podpory excelence mají dosti rozdílné cíle. V Anglii je REF (*Research Excellence Framework*) nástrojem pro rozdělování veřejných prostředků na výzkum. Ve Francii mají *Excellence Initiatives* (s objemem 7,7 miliard €) sloužit k vytvoření deseti obřích center schopných soutěže s nejlepšími univerzitami na světě. Název ruského Projektu 5-100 (s objemem 750 milionů €) vypovídá o cíli dostat do roku 2020 alespoň 5 ruských univerzit do první stovky světových žebříčků. Německo do roku 2017 vynaloží 4,6 miliardy € na zvýšení kvality a konkurenceschopnosti vysokého školství a výzkumu na základě své *Exzellenzinitiative*, v níž definovalo tři kategorie: rozvoj *graduate schools*, vytvoření *clusters of excellence* a vypracování dlouhodobé strategie instituce.

Iniciativy excelence se většinou zaměřují na výzkum, některé však i na výuku a na slučování institucí (příkladem je právě finská *Aalto University*, která vznikla sloučením tří specializovaných vysokých škol). Iniciativy excelence zvyšují mezinárodní viditelnost vysokoškolských institucí, přispívají ke sladění nabídky a poptávky, usilují o větší účinnost vynaložených prostředků jejich koncentrací na vybrané instituce a tím vším také vysoké školy hierarchizují. V některých případech má krátkodobé poskytnutí dodatečných veřejných prostředků pomoci vysoké škole, aby získala další podporu ze soukromých zdrojů. To je zřetelným cílem například v Německu i ve Španělsku.

Funding for excellence: modalities		AT	DE	DK	ES	FI	FR	HU	NL	NO	PL	RU	UK-EN
Creation of new institution		.				.							
Dedicated schemes	university level		
	sub-institutional level			
Embedded in regular competitive funding				.					.				
Embedded in core funding								.					.

Prvním doporučením na systémové úrovni je, že iniciativy excellence se mají vždy uvažovat v rámci celkového modelu financování, promýšlet, jaký mají vztah k ostatním formám financování, jako jsou základní financování instituce (*block grants*) a běžné formy výběrového financování (*competitive funding*). Iniciativy excellence mají být tedy především zdrojem doplňkového financování a nemají základní financování omezovat. Autoři upozorňují, že v době snižování veřejných výdajů samozřejmě existuje nebezpečí, že se prostředky místo na zvyšování kvality a kapacity těch nejlepších institucí použijí na jejich každodenní provoz. Například ve Španělsku bylo v období 2008-2014 základní financování vysokých škol plošně redukováno o více než 1,1 miliardy €, tedy o 15 %, a současně šlo v období 2009-2011 asi 700 milionů € do programu *Campus of International Excellence*. Vždy je proto třeba usilovat o synergii s existujícími mechanismy včetně financování ze soukromých zdrojů, o odstranění nadměrné závislosti na finančních zdrojích iniciativy a o dlouhodobou udržitelnost financovaných činností. Protože ty mají primárně podporovat dosažení vědeckých výzkumných cílů, je nutné ve výdajích umožnit určitou flexibilitu.

Objectives
Enhancing the competitiveness of the system's research landscape in the context of international competition
Restructuring the higher education/research landscape
Enhancing the international visibility of the research system
Improving the system and related quality objectives
Internationalisation
Improving HEIs' positions in international rankings

Další doporučení se týkají evaluace a výběrového řízení. Především je nutné jasně definovat cíle a kritéria výběru a usilovat o maximální transparentnost. Vysoké školy většinou dávají přednost dvoukolovému výběrovému řízení, protože omezuje psaní podrobných projektů a tedy i zbytečnou ztrátu vynaložených kapacit a prostředků, pokud instituce neuspěje. Způsob výběru má být kontrolovatelný a vyvážený, aby se zajistilo spravedlivé posuzování různých oborů a mezioborových aplikací (například tím, že panel hodnotitelů bude složen jak ze specialistů, tak i expertů s širším zaměřením). Hodnotitelé musí být důkladně instruováni a jejich práce sledována, instrukce, jak posuzovat předložené projekty, musí být srozumitelné a jednoznačné a musí být dopředu jasné, zda a

podle jakých kritérií se mají kromě předloženého projektu posuzovat i dosavadní výsledky dané instituce.

Co se týká celkového pojetí a zaměření iniciativ excelence, zpráva EUA doporučuje, aby se vyhnuly přímém propojení s mezinárodními žebříčky vysokých škol, především proto, že metodiky žebříčků se liší a kritéria, jimiž žebříčky měří výzkum, se mohou lišit od cílů iniciativy excelence. Iniciativy excelence mají také podporovat inovativní, rizikové nebo experimentální projekty vysokých škol. Veřejná správa i hodnotitelé nemají postupovat konzervativně a opatrně, což by jenom posilovalo a rozšiřovalo existující rozdíly mezi vedoucími institucemi a aktéry a těmi ostatními. Mají také podporovat rozvoj týmů mladých odborníků, tedy nastupující generaci vědců, výzkumníků a vysokoškolských učitelů.

Řada doporučení se vztahuje k řízení a monitorování celého procesu na úrovni vysokoškolského systému i jednotlivých institucí. Veřejná správa, financující orgány i vedení vysokých škol by neměly podcenit náročnost řízení, měly by důkladně posuzovat jak vyvolané náklady, tak i očekávané přínosy. Financující orgán musí mít zpětnou vazbu a sledovat mechanismus výběru. Neustálé monitorování projektu pomůže vyhodnocovat, jak se plní cíle a dodržují náklady. Administrativní postupy by měly být co nejjednodušší, aby se psaní zpráv a plnění dalších požadavků nestalo důležitější než dosahování stanovených cílů.

Většina analyzovaných iniciativ excelence je časově omezena na období pěti až sedmi let. Je proto nutné zajistit udržitelnost činností a dosažených výsledků i v době, kdy dodatečné financování skončí, například tím, že se začlení do běžného mechanismu financování a využije se spolupráce s externími (především privátními) partnery vysokých škol. Připravit vhodný postup, vhodnou strategii dalšího vývoje po skončení iniciativy excelence a potřebné zdroje doplňkového financování je úkolem jak pro financující orgány, tak pro vysokoškolské instituce.

Zpráva nakonec uvádí doporučení na úrovni vysoké školy. Její vedení by mělo anticipovat možné nezamýšlené důsledky iniciativy na různé skupiny akademických a ostatních pracovníků i na některé oblasti činnosti instituce, doplnit takovou analýzu plánem opatření na zmírnění nežádoucích důsledků, formulovat strategii instituce a znovu vyhodnotit její priority. V rámci strategie vysoké školy se pak mohou například přesouvat finanční prostředky na stanovené cíle, instituce může investovat do tzv. interní iniciativy excelence, která je navržena podle jejích specifických potřeb.

Cíle iniciativy excelence musí být jasné a musí se efektivně komunikovat jak uvnitř instituce, aby se změny vyvolané účastí na iniciativě přijímaly pozitivně, tak vůči externím partnerům, aby se posílila vzájemná dlouhodobá spolupráce. Komunikaci se svými externími partnery by měla instituce věnovat zvláštní pozornost, seznamovat je s tím, jaké aktivity v rámci iniciativy excelence rozvíjí. Pomůže to nejen k dalšímu rozvoji vzájemných vztahů s externími partnery vysoké školy, ale přispěje rovněž k udržitelnosti dosažených výsledků i po skončení iniciativy.

6 Annex: excellence funding mechanisms considered in the report

Country	Finland	France	Germany	Hungary
Programme	Centres of Excellence	Excellence Initiatives	Excellence Initiative	Universities of National Excellence
Total funding	€49 million (first 3-year term of 2014-2019 programme)	€7.7 billion (mostly in capital grants)	First call: €1.9bn, second call: €2.7bn	ca. €20 million ("top three" universities share ca. €15 million and further three selected universities share ca. €5 million)
Timescale	6-year programmes since 1995, with funding received in two payments (0 + 3 years)	First wave: 2010 (3 projects) Second wave: 2011 (5 projects) Third wave: 2014	2006-2011 2012-2017	2013-2016: 6 universities
Objective	To regenerate and revitalise Finnish research and raise international profile	Foster excellence and raise international profile of French universities Goal: 5 to 10 excellent multidisciplinary "poles" able to compete with the best universities in the world	General improvement in the quality and international competitiveness of German universities and research	Enhance the international attractiveness of a group of top universities in Hungary and enhance research excellence
Modality	Open call for proposals, chosen by Academy of Finland in line with strategic priorities	International jury - IDEX: institutional strategies - Also different streams of funding including more focused actions on laboratories (LABEX), research equipment (EQUIPEX) and teaching excellence (IDEFI)	International jury Call for proposals to three separate streams of funding: - Graduate schools - Clusters of excellence - Institutional strategies	Selection by Ministry for Education in consultation with Academy of Sciences and Accreditation Committee. Criteria: multidisciplinary research and training capacities, potential for advancement in the international rankings and demonstration of excellence in international student mobility.
Main source	Academy of Finland website	http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid51351/initiatives-d-excellence.html	http://www.excellence-initiative.com/excellence-initiative	Hungarian Rectors' Conference

Country	Norway	Poland	Spain	Russia
Programme	Centres of Excellence	Leading National Research Centres	Campus of International Excellence	Project "5-100"
Total funding	ca. €2-2.5m per annum per centre	ca. €12 million per centre over 5 years (PLN 50 million)	€687m in total over five years (15% in grants, 85% in low interest loans)	estimated ca. €750 million for 2013-2016 (44 billion Rubles)
Timescale	Scheme set up in 2001 2002 (13 centres) 2007 (8 centres) Ten year contracts if successful mid-term review	2012-2017(6 centres) 2014-2019 (4 centres)	2009-2014	Selection in 2013, annual evaluation during 2014-2018
Objective	Establish time-limited centres of excellence in strategically important fields of research characterised by focused, long-term research efforts of a high international calibre	Promote research excellence in research and teaching and improve Polish HEI rankings	Creating "strategic aggregations" of HEIs to enable these institutions to develop an international reputation for excellence	Maximize the competitive position of a group of leading Russian universities in the global research and education market
Modality	Open competition between universities Decision by funding council	Research units submit proposals (typically in consortia) Successful centres selected by Ministry-nominated experts	International jury Open competition: 51 applications, 18 pre-selected, 5 successful	- Open competition: 54 applications, 15 selected universities - Evaluation by Russian and international experts - Criteria: current ranking position, bibliometrics, internationalisation indicators, external funding - Set up of governing board overseeing rector's activity for selected universities
Main source	Research Council of Norway website	PAP – Science & Scholarship in Poland	Ministry of Education, Culture and Sports	5-100 Project website http://5stop100.ru/

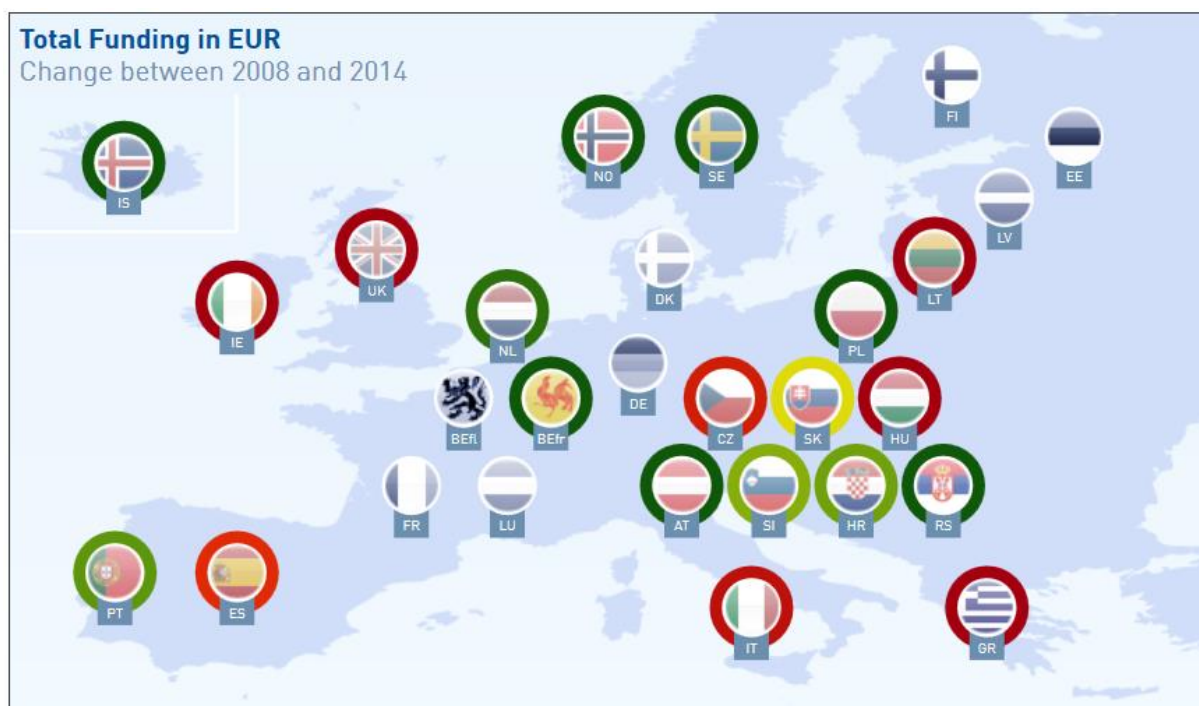
4 Změny ve financování VŠ systémů v Evropě dle zprávy EUA

Od vypuknutí finanční krize v roce 2008 sleduje EUA ([European University Association](#)) její dopady na financování vysokých škol z veřejných prostředků. Letošní zprávu [EUA Public Funding Observatory Report 2014](#) na 2. fóru EUA o financování vysokých škol, které se konalo v říjnu 2014 v italském Bergamu, představila její hlavní autorka Enora Bennetot Pruvot.

Jako každým rokem i toto vydání zprávy přináší údaje o aktuálních změnách ve financování v 28 evropských vysokoškolských systémech, a to jak o změnách za poslední rok, tak o vývoji za celé sledované období 2008-2014. Letos však zpráva přináší také údaje o změnách v počtu studentů i v podílu veřejného financování vysokých škol k HDP.

Na závěr zpráva uvádí hlavní trendy vývoje: prohlubující se rozdíly nejen mezi jednotlivými zeměmi, ale i mezi celými regiony Evropy, velké omezení investic do infrastruktury a neopodstatněné spoléhání na to, že prostředky z evropských programů pomohou zmírnit důsledky úspor na národní úrovni.

EUA systematicky sbírá údaje o financování vysokých škol z veřejných prostředků prostřednictvím svých kolektivních členů – tedy národních konferencí rektorů – již od vypuknutí finanční krize v roce 2008. Od roku 2010 každoročně publikuje přehlednou zprávu a současně umožňuje online přístup k průběžně aktualizovaným údajům všech sledovaných zemí prostřednictvím tzv. [interactive online tool](#).



Letos zpráva poprvé uvádí také údaje za Finsko, Lucembursko, Slovinsko, Srbsko a Vlámské společenství Belgie. Až na Bulharsko a Rumunsko jsou tedy ve zprávě zastoupeny všechny členské země EU (včetně dvou belgických společenství) a navíc ještě Srbsko. Metodologickou novinkou je zohledňování inflace nikoli pouze k předcházejícímu roku, ale k roku publikování zprávy (míra inflace pro rok 2014 byla na celý rok extrapolována z růstu spotřebitelských cen za prvních 5 měsíců roku).

Autoři zprávy zdůrazňují, jak je pro pochopení skutečné situace v každé zemi důležité vidět finanční částky v širších souvislostech, a to jak s ohledem na změny v počtu studentů, tak zejména na míru inflace, protože ta omezuje pozitivní důsledky zvýšení rozpočtů vysokých škol a zhoršuje negativní důsledky jejich krácení. Je proto třeba zabývat se především rozpočtovými změnami po započítání vlivu inflace, přestože zpráva uvádí také změny nominální hodnoty rozpočtu.

Vývoj veřejných výdajů na vysoké školství

Ve většině systémů je vývoj financování za celé období od roku 2008 poměrně konzistentní, i když v některých případech se dosavadní trend v posledním roce obrátil. Svědčí o tom v následující tabulce uvedené změny ve financování z veřejných prostředků mezi roky 2013 až 2014.

Evolution 2013-2014	Country/system	
	change adjusted for inflation (calculation including provisional 2014 rate)	Nominal change (not adjusted for inflation)
10% increase and above	Portugal	Portugal
Between 5% and 10% increase	Poland	Norway, Poland
Between 1% and 5% increase	Belgium (fr), Hungary, Iceland, Norway, Sweden	Belgium (fr), Hungary, Iceland, Netherlands, Sweden
Stable (from -1% to +1%)	Austria, Czech Republic, Italy, Netherlands	Austria, Croatia, Czech Republic, Italy, Slovakia, Slovenia
Between 1% and 5% decrease	Croatia, Slovakia, Slovenia, Spain	Spain
Between 5% and 10% decrease	Ireland, Lithuania	Ireland, Lithuania
Decrease superior to 10%	Greece, United Kingdom	Greece, United Kingdom

In bold: systems that change category when inflation is taken into account.

Mezi výjimečné případy patří především Portugalsko, které zvýšilo rozpočet po třech letech snižování o téměř 20 %, ale to bylo nezbytné vzhledem ke zvýšení nákladů na sociální zabezpečení a na důchody. V Polsku činí zvýšení téměř 8 %, přitom toto zvýšení navazovalo již na loňský nárůst rozpočtu o 5 % (po odečtení inflace).

IMPACT PER AREA

Research	<ul style="list-style-type: none"> Cuts reported in at least 4 countries Impact on attractiveness Expectations towards EU H2020 harder to fulfill
Teaching	<ul style="list-style-type: none"> Costs linked to rising student numbers rarely compensated Particular case of the UK
Staffing	<ul style="list-style-type: none"> Restrictions on staff replacement Pay cuts & decrease of benefits Exceptions: AT & PL
Campus	<ul style="list-style-type: none"> Significant cuts in infrastructure expenditure Role of EU Structural Funds Countries investing: NO, SE
Tuition fees	<ul style="list-style-type: none"> Removed in DE; introduction plan dropped in CZ Increase in ES, IE, England

Ve Spojeném království se (až na Skotsko) tíha financování vysokých škol postupně přesouvá na soukromé zdroje (v Anglii zvýšili školné od roku 2012 až na trojnásobek, na 9 tisíc £). Podíl veřejných výdajů na celkových příjmech vysokých škol má z 64 % v akademickém roce 2011-2012 klesnout na pouhých 17 % v akademickém roce 2016-2017.

Rovněž v Irsku dochází k postupnému snižování veřejných výdajů, ale oproti Anglii s méně drastickým zvyšováním školného (za pět let více než o polovinu, na 3 tisíce €), což při nárůstu počtu studentů o necelá 2 % znamenalo, že výdaje na výuku na jednoho studenta klesly letos o 16 %.

Snižování příspěvků vysokým školám má přirozeně řadu negativních důsledků. Zpráva EUA se pokouší zmapovat ty nejčastější a nejdůležitější pro oblast výzkumu (*Research*), výuky (*Teaching*), pro zaměstnance vysokých škol (*Staffing*), pro vysokoškolské areály (*Campus*) a pro změny ve školném (*Tuition fees*). Důsledky se projevují především v kvalitě různých činností vysokých škol, škody jsou postupné a nejsou tak viditelné, ale o to obtížněji se budou napravovat.

V mnoha zemích se například omezuje přijímání nových pracovníků (Španělsko a Irsko), v Itálii se může obsadit jen polovina uvolněných pozic. Také dlouhodobé omezování investic do infrastruktury se v některých zemích již začíná viditelně projevovat. Řada zemí se proto snaží hledat cesty, jak zajistit efektivitu a udržitelnost financování vysokého školství: v Lotyšsku se projednává užití tří odlišných modelů financování, v Irsku má do příštího roku expertní komise předložit návrhy na reformu financování, v Dánsku uvažují, zda neomezit počet studentů a nakolik vlastně absolventi odpovídají požadavkům trhu práce.

Jestliže aktuální změny ve výši veřejného financování vysokých škol v Evropě byly proti předešlému roku ještě poměrně vyrovnané – z 19 srovnávaných zemí se v 7 případech veřejné výdaje zvýšily, ve 4 zůstaly celkem stabilní a jen v 8 se snížily, obraz dlouhodobého vývoje financování vysokých škol v celém období 2008-2014 je mnohem pochmurnější. Ve 22 srovnávaných zemích se výdaje státu zvýšily jen v 6 případech, spíše stabilní zůstaly ve 4, ale snížily se ve 12 případech, jak je vidět z následujícího přehledu vývoje výdajů z veřejných prostředků v celém období 2008-2014. Rovněž vliv inflace na zařazení země je ještě markantnější (země označené tučně by se při užití nominálních hodnot zařadily nejen o jednu úroveň, ale případně i o více úrovní výše, jak je také v následujícím přehledu naznačeno odpovídající číslicí):

Evolution public funding 2008-2014	Country/system	
	change adjusted for inflation (calculation including provisional 2014 rate)	Nominal change (not adjusted for inflation)
Increase superior to 40%		Iceland
Between 20% and 40% increase	Germany, * Norway, Sweden	Austria, Belgium (fr), Germany, * Norway, Poland, Serbia, Sweden
Between 10% and 20% increase	Austria, Belgium (fr)	Belgium (Flanders), * Netherlands
Between 5% and 10% increase	Poland	Croatia, Portugal
Between 5% increase and -5% decrease	Belgium (Flanders), * Iceland, Netherlands, Portugal	Slovenia, Slovakia
Between 5% and 10% decrease	Croatia, Slovenia	Czech Republic, Spain
Between 10% and 20% decrease	Czech Republic, Serbia, † Slovakia, Spain	Italy
Between 20% and 40% decrease	Ireland, Italy, Lithuania, United Kingdom	Hungary, Ireland, Lithuania, United Kingdom
Decrease superior to 40%	Greece, Hungary	Greece

* data for 2014 was not available, so the trend is calculated on the period 2008-2013

Mezi země s extrémně vysokou inflací 40 % či více v období 2008-2014 patří Island s nominálním zvýšením o téměř 45 %, ale reálně se snížením o 0,6 %, a ještě více Srbsko s nominálním zvýšením o 32 %, ale reálně se snížením o 10 %. Česká republika, jejíž míra inflace se ve sledovaném období zařadila do rozpětí 5-10 %, zaznamenala sice nominální pokles veřejných výdajů na vysoké školství o méně než 10 %, avšak reálné snížení je téměř dvojnásobné.

Dlouhodobé snižování veřejných výdajů mělo ovšem v jednotlivých letech různý průběh. Například v Chorvatsku bylo po celé období rovnoměrné a celkově dosáhlo 8 %. Stejný konečný výsledek má i Slovinsko, tam však k redukci došlo v posledních třech letech, když se předtím rozpočty vysokých škol z veřejných zdrojů zvyšovaly. Obdobná situace nastala i na Slovensku, pouze tam pokles začal o rok dříve. V České republice se stabilizoval dlouhodobý pokles financování oproti roku 2008 víceméně na stejné úrovni 18 %, i když v roce 2012 dosáhl vrcholu 20 %. Obdobně je tomu v Srbsku, kde se celkový pokles dostal na úroveň téměř 9 % a v Itálii, kde v posledních dvou letech zůstal pokles na úrovni asi 21 %.

Celkově je vývoj veřejných výdajů na vysoké školství v evropských zemích v letech 2008-2014, ať již klesající nebo stoupající, poměrně konzistentní. Polsko a Portugalsko sice zvrátily dlouhodobý pokles, ale představují spíše výjimku. V ostatních zemích jižní a východní Evropy, přestože se tam občas podařilo pokles krátkodobě zpomalit či dokonce zastavit, není vidět ani náznak toho, že by se veřejné výdaje na vysoké školství vrátily na úroveň roku 2008. Tlak na vysoké školy, aby se snažily diverzifikovat své finanční zdroje, se stále zvyšuje. Poslední údaje z roku 2014 tak potvrzují hluboké rozdíly mezi oběma skupinami zemí, které ohrožují konsolidaci EHEA (*European Higher Education Area*) a ERA (*European Research Area*).

Výdaje na vysoké školství a výdaje na studenta

Změny ve financování a ve veřejných výdajích na vysoké školy je ovšem nutné hodnotit nejen s ohledem na inflaci, ale také s ohledem na změny v počtu studentů. Další oblastí údajů, které poskytují národní konference rektorů, jsou proto údaje o počtu vysokoškolských studentů. Z nich je ve zprávě sestaven následující přehled vývoje (opět za období 2008-2014).

Evolution (2013/2014 compared to 2008/2009)	Country
Student numbers grew by more than 10%	Austria,* Belgium (Flanders), Croatia,* Denmark, Germany, Greece,* Iceland, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Norway
Student numbers grew by less than 10%	Czech Republic, Finland, France, Portugal, Serbia,* Sweden, United Kingdom*
Student numbers decreased	Hungary, Italy,* Latvia,* Lithuania,* Poland,* Slovakia, Slovenia

* no data available for 2013/2014; compared with 2012/2013 data.

Vezmou-li se ovšem při hodnocení vývoje veřejných výdajů na vysoké školství v úvahu také měnící se počty studentů, pak ani země, v nichž veřejné výdaje rostly, nedávají zcela jednoznačný obraz. Švédsko a Norsko zvýšily veřejné financování vysokých škol ve sledovaném období nejvíce, obě o 23 %, což u nich nepřekvapuje, neboť jde o země s nejvyšším podílem HDP věnovaným na vysoké školství. Zároveň však zvláště ve Švédsku výrazně rostl také počet studentů. Výsledný obraz je potom samozřejmě poněkud jiný: veřejné výdaje na studenta rostly ve Švédsku pouze o 7,5 %, ale v Norsku o 17 %.

Rovněž v Německu veřejné výdaje na vysoké školy rostly rychlým tempem, musely ovšem pokrýt prudký nárůst počtu studentů. Po zrušení povinné vojenské služby a zkrácení délky gymnázia o rok v některých spolkových zemích vstupovaly totiž na vysoké školy dva ročníky maturantů najednou. V Dánsku zvýšení rozpočtu o 18 % ani nestačilo na zvýšení počtu studentů o 32 %. Ani v Rakousku

stejně velký finanční přírůstek nepokryl zvýšení počtu studentů o 23 %; rakouský model financování ovšem poskytuje vysokým školám větší jistotu, protože alokuje prostředky na tříleté období. Obdobná situace je ve Francouzském společenství Belgie s přírůstkem financování o téměř 13 %, ale se zvýšením počtu studentů o 26 %.

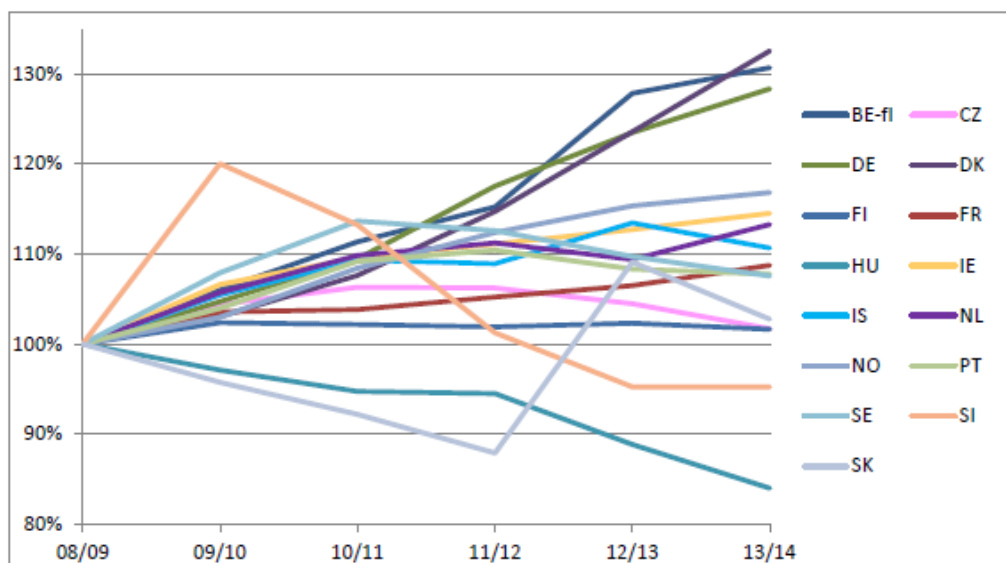
Situace zemí s víceméně stabilním vývojem veřejných výdajů na vysoké školy je při růstu počtu studentů pochopitelně komplikovanější. Vlámské společenství Belgie zaznamenalo při minimálním nárůstu financování o 1 % zvýšení počtu studentů o 30 %. V Nizozemsku se veřejné výdaje snížily o 0,6 %, počet studentů však vzrostl o 3,5 % a vysoké školy současně přišly o možnost stanovit vyšší školné u programů, které jsou hodnoceny jako výborné (*excellent*), a také musely snížit školné ve vyšších úrovních studia.

V Portugalsku se od roku 2008 veřejné výdaje na vysoké školství snížily jen minimálně, o 0,6 %. Údaj však zastírá skutečnost, že rozpočet vysokých škol byl redukován již od roku 2005, tedy ještě před sledovaným obdobím, a že ani letošní (2014) zvýšení rozpočtu proti loňskému roku o 20 % nedokázalo tyto redukce zacelit; navíc se počet studentů zvýšil o téměř 8 %. Obdobná situace je na Islandu s celkovým poklesem financování ve sledovaném období o 0,57 %. Finanční krize ovšem Island zasáhla dříve než ostatní Evropu a financování vysokého školství se drasticky snížilo ještě před rokem 2008. Také počet studentů se během sledovaného období zvýšil o 10 %, zejména proto, že nezaměstnaní absolventi pokračovali ve studiu.

Další tři země s víceméně stabilním průběhem vývoje veřejných rozpočtů vysokého školství v přehledu nejsou uvedeny, protože dostupné údaje nepokrývají celé sledované období. Jde o Estonsko se zvýšením o 1,36 %, Finsko se zvýšením o 2,8 % a Francii se zvýšením o téměř 3 %. V tomto posledním případě se však zvýšil počet studentů o 7 %, navíc probíhající koncentrace francouzského vysokého školství do větších celků a četné fúze institucí mohou znamenat další finanční zatížení.

Nejpočetnější je poslední skupina 13 zemí, v nichž se ve sledovaném období veřejné výdaje na vysoké školství jen snižovaly. Více než o polovinu se snížily v Řecku (pro snížení platů pracovníků platil režim úspor v celém veřejném sektoru), následuje Maďarsko s poklesem o 45 % a Lotyšsko se 40 %. Pokles financování o 39 % v Litvě byl spojen se snížením počtu studentů o 27 %, v Irsku byla situace odlišná – pokles financování o 35 % a zvýšení počtu studentů o téměř 15 %. Snížení úrovně veřejných výdajů ve Spojeném království o 36 % je důsledkem dlouhodobé strategie, kdy se výdaje na výuku začaly do značné míry hradit z podstatně zvýšeného školného (ovšem s výjimkou Skotska). Veřejné výdaje poklesly o 16 % také ve Španělsku, zvýšením školného však budou kompenzovány jen částečně.

Ze zprávy EUA je převzat i následující graf, který znázorňuje průběh změn v počtu studentů v 15 evropských zemích (přesněji vysokoškolských systémech), pro něž jsou dostupné údaje za všechny roky v období 2008-2014 (rok 2008 = 100 %).



Výdaje na vysoké školství jako podíl z hrubého domácího produktu

V poslední části zprávy je uvedeno, jak se ve sledovaném období změnil (zvýšil nebo snížil) podíl veřejných výdajů na vysoké školství z hrubého domácího produktu (HDP). Ukazatel – na rozdíl od těch předchozích – upozorňuje na to, že ve sledovaném období neprocházely evropské země jednoduchým obdobím a v řadě z nich se HDP meziročně i snižoval. Vlády tak byly stavěny před dilemata, nakolik si vůbec mohou dovolit financovat vysoké školy.

Právě proto, že HDP v některých zemích klesal, nevypadají výsledky tohoto rozboru tak nepříznivě, jako v případě hodnocení vývoje výdajů na studenta ve stálých cenách. Mezi zeměmi, u nichž se podařilo za roky 2008-2014 zjistit všechny potřebné údaje, se jich 10 zařadilo do skupiny zemí, kde podíl veřejných výdajů na vysoké školství z HDP roste, zatímco u 12 zemí (včetně České republiky) klesá.

Evolution (2013 compared to 2008)	Country
2013 higher than 2008 (funding to higher education institutions as a percentage of GDP)	Austria, Croatia, Finland,* Germany, Luxembourg, Iceland, Netherlands, Norway, Poland, Serbia
2013 lower than 2008 (funding to higher education institutions as a percentage of GDP)	Czech Republic, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom

*Comparison over the period 2010-2013

Závěry

Na závěr zpráva shrnuje hlavní trendy vývoje financování vysokého školství v evropských zemích po roce 2008 z veřejných zdrojů. Prvním z nich je skutečnost, že se rozdíly ve financování mezi jednotlivými zeměmi neustále prohlubují: zatímco v roce 2008 činil rozdíl mezi nejvyšším a nejnižším podílem veřejných výdajů z HDP 1,08 %, letos činí 1,32 %. EUA již dříve varovala, že se rozdíly mezi různými skupinami zemí zvětšují; opatření, která se dříve považovala za důsledek ekonomické krize a tedy jen jako přechodná, se v současnosti stávají normou.

Evropa se tak začíná dělit na několik oblastí. Ve skandinávských zemích a v zemích střední a západní Evropy je financování vysokého školství z veřejných zdrojů poměrně stabilní nebo dokonce roste; ovšem i tam vznikají problémy, když počet studentů roste rychleji, než se zvyšují rozpočty vysokých škol. Na druhé straně se veřejné financování trvale snižuje především v jihoevropských a východoevropských zemích, které také finanční krize postihla nejvíce. Vysoké školy se mohou v důsledcích působení krize významně proměnit a výsledná ztráta způsobená nedostatečným rozvojem potenciálních talentů země může také ohrozit dlouhodobou konkurenceschopnost těchto ekonomik. Vzniklá rozporná situace není jen problémem dané země, ale je problémem pro celou Evropu, neboť nerovnováha a slabiny v EHEA a ERA oslabují celkovou pozici Evropy v globální soutěži.

V následujících letech budou obzvláště důležité investice do infrastruktury vysokého školství a vědy, na nichž se v poslední době všude šetřilo. Nebude-li se tento problém řešit, postupně se zvyšující náklady na udržování chátrajících budov a zastaralého vybavení pro vzdělávání i výzkum zatíží rozpočty vysokých škol, čímž dále utrpí také kvalita výuky i výzkumu.

Podle hodnocení národních konferencí rektorů některé země očekávají, že si vysoké školy budou snižování veřejných výdajů nahrazovat z nových evropských programů, jako je *Horizon 2020*. To však má řadu problémů. Zaprvé cílem evropských programů výzkumu není doplňovat národní veřejné zdroje. Za druhé si vysoké školy prostě nemohou zajistit odpovídající náhradu vzhledem k tomu, jak značně se v některých zemích financování redukovalo. A za třetí podfinancované vysoké školy jen stěží mohou získat tyto zdroje, protože také jejich schopnost spolufinancovat výzkumné projekty je pouze omezená. Kromě toho je takové spoléhání na evropské peníze pro výzkum a inovace v ostrém rozporu s postojem některých zemí nebo orgánů EU, které naopak chtějí tyto prostředky z evropských

zdrojů snížit. EUA je zvláště znepokojena stanoviskem Rady EU k návrhu rozpočtu na rok 2015, které naznačuje, že by se program *Horizon 2020* mohl redukovat.

Společným trendem mnoha zemí je i snaha najít co nejefektivnější modely financování. EUA se o to snaží v projektu DEFINE. Na závěr zpráva znovu argumentuje, že financování vysokých škol z veřejných prostředků není krátkodobým výdajem, ale dlouhodobou investicí do evropské budoucnosti, která může přinést velké zisky.

5 Současná situace ve financování vysokých škol v Evropě

V roce 2012 bylo jedním z hlavních závěrů 1. fóra EUA o financování (*EUA Funding Forum*) zjištění, že ekonomická krize měla na vysoké školy tak negativní dopad (převážně škrtů v rozpočtech), že „co bylo, se již nikdy nevrátí“. Zvláště význačným rysem byla nejistota o budoucnosti a to, že chyběla cesta, jak dál. Také se diskutovalo o možnostech „využít krizi“ k prosazení pozitivní transformace vysokého školství především tím, že se uplatní nový přístup k efektivitě institucí.

Na konci roku 2014 dospělo 2. fórum o financování EUA s názvem „Strategie efektivního financování vysokých škol“ k závěru, že hlavním faktorem, který ovlivňuje situaci, je pomalý ekonomický růst nebo přetrvávající recese (záleží na dané zemi či regionu). Přestože se vysoké školy i tvůrci vzdělávací politiky stále snaží najít nějaká řešení, nikdo dnes již neočekává, že se financování vrátí na starou úroveň. Velmi významným rysem dnešní situace je tedy to, že „dočasná“ politika úspor se stala trvalou.

Dalším novým závažným faktorem, který podstatně ovlivňuje práci vysokých škol včetně financování, je demografie. To již platí pro dnešní demografickou situaci v některých zemích, ale ještě větší obavy budí předvídané demografické trendy. O demografii se jednalo již na prvním fóru, ale dnes se důsledky jejího vývoje jeví mnohem závažnější, než se zdálo v Salcburku. Zatímco tehdy se patrně právě „dosáhlo demografického vrcholu“ (neočekával se další větší růst počtu zapsaných), dnes již některé země (i když ne všechny) čelí velkým demografickým problémům strmého a neustálého poklesu počtu zapsaných.

Je však důležité připomenout, že hlavní charakteristiky financování jsou v Evropě v jednotlivých regionech, zemích i institucích velmi rozdílné, jak o tom svědčí například údaje poslední zprávy *Public Funding Observatory* (viz Krize financování vysokého školství v Evropě pokračuje) i projektu DEFINE a také údaje přednesené účastníky fóra. Můžeme tedy mluvit ne o jedné, ale o více liniích, podle kterých se rozděluje financování vysokých škol v Evropě, a jimž odpovídají různé trajektorie financování. Přestože tedy financování vysokých škol bylo v některých zemích značně redukováno, nestalo se tak všude a některé země zachovaly jeho úroveň nebo ji dokonce zvýšily. A současně v některých zemích demografie hraje velkou roli, v jiných ne. Podrobnou analytickou mapu těchto trendů i konkrétních situací poskytuje *EUA Public Funding Observatory*.

Zatímco úrovně financování i konkrétní situace jednotlivých zemí jsou v Evropě značně rozdílné, z projektu DEFINE vyplývá, že rozmanitost existujících či využívaných nástrojů financování je omezena (určité nástroje se užívají častěji než jiné). Jinými slovy, rozmanitost nástrojů financování neodráží rozmanitost situací v Evropě. Ale přesný výběr nástroje – byť z omezené nabídky – ve spojení s úrovní financování bezesporu přispívá k větší diverzitě.

Je tedy zapotřebí uvažovat nové nástroje financování a rozšiřovat jejich nabídku, aby se uznala a lépe (tedy především diferencovaněji) řešila dnešní situace, která v Evropě vykazuje nejen velké rozdíly, ale dokonce i velké předěly? Na tuto otázku fórum nedalo konečnou odpověď, padl však návrh řídit se způsoby financování v EU, které v programech Horizon 2020, Erasmus+ či ve fondech soudržnosti řeší mnoho rozdílných situací. Rovněž je třeba uvážit nové zkušenosti a iniciativy v jiných částech světa. Diskuse se také zabývala rozsahem, v němž se při financování z různých zdrojů má brát ohled na širší rámec financování, aby se podpořily synergie a eliminovaly kontraproduktivní nedůslednosti (na národní i evropské úrovni).

Ale jaké jsou ty dobré nástroje a mechanismy a jaké strategie jsou efektivní? Na fóru byla uvedena řada nedávných pozitivních zkušeností z několika zemí, jak se vysoké školy přizpůsobují postupům a nástrojům financování a jak je využívají. Mezi ně patří například úloha vedení vysoké školy při slučování institucí a vytváření jejich aliancí nebo v programech excelence, což v obou případech vede ke koncentraci finančních prostředků. Trend k financování nejvyšší kvality vyplynul také z vystoupení účastníků těch zemí, kde existují modely *funding for excellence*.

Realizaci programů excellence se na fóru věnovala zvláštní pozornost. Diskusi podnítily závěry projektu DEFINE, stejně jako zvláštní zkušenosti některých zemí a vysokoškolských institucí, které přednesli účastníci fóra. Diskutovalo se o nutnosti zajistit, aby se iniciativy excellence realizovaly ve stabilním ekonomickém i právním prostředí, takže se financování excellence nestane náhražkou řádného veřejného financování, dále o nutnosti zveřejnit pravidla programu v předstihu a potom je neměnit, o nutnosti zajistit určitou flexibilitu, aby jednotlivé obory měly stejné podmínky, o nutnosti, aby se stanovily jasné cíle i nastavila odpovídající kritéria výběru a o nutnosti zajistit stálé monitorování, aby se umožnilo vyhodnocovat míru plnění cílů programu a průběžně posuzovat vzniklé náklady. Překvapivým výsledkem projektu DEFINE bylo totiž mimo jiné zjištění, že evaluace programů excellence je spíše výjimkou než pravidlem.

Účastníci většinou sdíleli názor, že výkonové financování již zůstane a že ho reformy financování budou stále více využívat. Zkušenosti s těmito postupy a nástroji, které byly zaváděny na vysoké školy zvenčí, jsou převážně pozitivní, ale je také třeba, aby vysoké školy vyvinuly své vlastní interní strategie, jak s těmito postupy a mechanismy financování efektivně pracovat uvnitř vysokoškolských institucí samotných.

Zvláštní pozornost byla na fóru věnována sdílení nákladů, účasti rodičů a studentů na hrazení části nákladů na vysokoškolské vzdělávání především (ale nikoli výlučně) placením školného. Sdílení nákladů znamená přesun břemene z přednostního nebo dokonce výlučného spoléhání se na veřejné finanční prostředky. V diskusi o efektivitě sdílení nákladů byla shoda v tom, že se musí pečlivě uvážit individuální poznatky dříve, než se začne generalizovat. Jiným široce sdíleným závěrem bylo, že opatření na sdílení nákladů nemají vést k tomu, že se úplně vyloučí účast státu (financování z veřejných zdrojů musí být zachováno, přinejmenším například ve formě půjček nebo grantů).

V systémech, kde se náklady ve větší míře sdílejí, je přirozeně předmětem zvláštního zájmu inkluze, tedy přístup různých sociálních skupin k vysokoškolskému vzdělávání. Srovnávací studie prezentovaná na fóru ukázala, že sdílení nákladů nemá všude stejné důsledky, protože je ovlivňováno dalšími faktory, které jsou také ve hře. Jiným závěrem ovšem je, že pořád máme příliš málo údajů, abychom dokázali objektivně hodnotit efektivitu sdílení nákladů. Důležité také je si v prvním kroku alespoň ujasnit, jaké údaje máme zjišťovat a jak je interpretovat. Například můžeme zkoumat, jak sdílení nákladů skutečně funguje (Jak se zvyšují příjmy vysokých škol? Jaký je vzájemný vztah mezi výší nákladů studentů a jejich sociálně ekonomickým zázemím? Jaký dopad má sdílení nákladů na kvalitu vzdělávání a studia?).

Zvláště významným závěrem, který se týká strategického uvažování vysokých škol, je, že jsme v poslední době v Evropě svědky významného posunu: vysoké školy si začaly uvědomovat svou roli ve financování. Dnes již většina vysokých škol jen prostě a pasivně nepřijímá financování ze strany státu, ale ani postupy, které přitom používá. Samotné vysoké školy se vědomě a aktivně angažují v definování a realizaci strategií a pravidel financování nejen vnitřních, tedy ve vlastní vysokoškolské instituci, ale i vnějších, ve vzájemném působení s ostatními partnery. Celkové prostředí financování vysokých škol se rychle vyvíjí a je stále složitější a komplexnější také proto, jak se zvyšuje počet bezprostředních partnerů nad rámec tradičního vztahu státu a vysoké školy.

Doporučení

Hlavní doporučení 2. fóra o financování EUA jsou rozdělena na doporučení pro vysoké školy a na doporučení pro tvůrce vysokoškolské vzdělávací politiky. Dále byla formulována řada dílčích konkrétních doporučení.

Doporučení pro vysoké školy:

- Vypracujte strategii instituce, jak podpořit efektivní financování ve vzájemném působení s postupy a mechanismy externího financování.
- Strategie instituce musí být účinná po technické i odborné stránce, ale musí také vycházet z širších úvah a promýšlení, jaká jsou poslání instituce a její hodnoty, charakteristické rysy, cíle

a aspirace státu či regionu a širší společenské a ekonomické reality a procesy (jako jsou chudoba, nezaměstnanost, sociální stratifikace atd.).

Doporučení pro tvůrce vzdělávací politiky:

- Při návrhu reformy financování se musí vycházet z dlouhodobé perspektivy a výsledky je nutné úzkostlivě hodnotit ex post.
- Alokaci prostředků je třeba zjednodušovat, aby se vyloučily nezamýšlené a potenciálně škodlivé vedlejší účinky příliš komplikovaného mechanismu.

Dílejší konkrétní doporučení:

- Vysoké školy se mají aktivně snažit o kontakt s politiky a tvůrci vzdělávací politiky. Je důležité vytvořit mezi nimi vztah vzájemné důvěry.
- Vedoucí představitelé vysokých škol mají společně s politiky definovat opatření i mechanismy financování. Vysoké školy samotné mají navrhovat mechanismy a nástroje financování, namísto aby jen reagovaly na iniciativu politiků. Vedoucí představitelé vysokých škol mají do vzájemného dialogu přinášet informace o skutečných nákladech (tedy například včetně nepřímých nákladů), o vlastních opatřeních na zvýšení efektivity i další údaje a ukazatele.
- Vysoké školy mají usilovat o komunikaci i s tvůrci jiných důležitých politik, například je podstatné zapojit do dialogu i ministerstvo financí (právě to by se mohlo stát tématem příštího, 3. fóra o financování EUA).
- Je důležité vypracovat jasné a účinné strategie, jak si počínat v období ekonomické krize. Evropské zkušenosti ukazují, že je nutné hned na začátku zavést velmi tvrdá úsporná opatření nebo instituci restrukturalizovat a strategicky reprofilovat. Ačkoli v takové situaci může být snazší cestou omezovat jen krátkodobě méně významné výdaje (například kapitálové), po jisté době se obvykle projeví významné negativní důsledky takových kroků.
- Vypracování a realizování efektivní finanční strategie instituce musí také řešit problémy její správy (řízení). Skutečně platí, že „dobrá správa znamená dobré financování“.
- Efektivní finanční strategie se musí týkat rovněž řízení výdajů, nejenom zvyšování příjmů.
- Pro financování jsou zapotřebí spolehlivá a využitelná data. Public Funding Observatory je příkladem, jak různí partneři včetně vysokých škol mohou sbírat a pak využívat sofistikovaná, spolehlivá a informačně bohatá data o veřejném financování.
- Slučování institucí se nemá podporovat nebo realizovat, pokud jeho jediným cílem je zvýšit efektivitu a snížit náklady, ale má se primárně provádět z akademických důvodů.
- Při přípravě reformy mají mít zástupci jednotlivých zdrojů financování celkový, holistický pohled a být si vědomi, jaké je vzájemné působení všech zdrojů a jaké mají potenciální důsledky pro ostatní partnery.
- Veřejná správa i vysoké školy mají spolupracovat na systematickém a pravidelném vyhodnocování dopadu reformy financování na jednotlivé vysoké školy i na vysoké školství jako celek.
- Opatření a nástroje financování musejí vždy respektovat princip autonomie vysokých škol.
- Opatření a nástroje financování musejí využívat takové stimuly efektivity, které odpovídají specifickým rysům vysokého školství.
- Procesy, které vedou k vypracování, realizaci a hodnocení mechanismů financování, by měly být co nejvíce transparentní a zahrnovat co nejvíce celé vysoké školství.

6 Financování vysokých škol v Anglii

Diskuse o systému financování vysokých škol v Anglii, který prochází v posledních letech radikální změnou, pokračuje. Na konci listopadu 2014 vydala Komise pro vysoké školství ([Higher Education Commission, HEC](#)) svou třetí zprávu, věnovanou právě dlouhodobé finanční udržitelnosti anglického vysokého školství.

Zpráva byla oficiálně představena 24. listopadu 2014 v parlamentu a vyvolala zcela mimořádný ohlas v médiích, u veřejnosti i mezi politiky. Dospěla totiž k závěru, že dnešní model financování zavedený v roce 2012 – jenž na jedné straně podstatně omezil přímé financování vysokých škol státem a na straně druhé ztrojnásobil školné a současně reformoval také systémy studentských půjček a podpory znevýhodněných studentů – jen kombinuje negativní stránky obou řešení, je neudržitelný a musí být nahrazen novým. Komise zkoumala šest možných modelů financování a dospěla k závěru, že různé modely vždy zvýhodňují některé zájmové skupiny (vysoké školy, studenty a absolventy, stát) a žádný tedy nemůže vyhovovat všem a jeho volba je proto politickým rozhodnutím.

Komise pro vysoké školství je nezávislé grémium složené z 19 vedoucích osobností z oblasti vzdělávání (především z vysokých škol a dalších odborných institucí), ze světa podnikání a z členů tří hlavních politických stran z obou komor parlamentu. Jejím předsedou je profesor státovědy na Univerzitě v Hullu a konzervativní peer lord Norton. Komise vznikla před čtyřmi lety z iniciativy představitelů britského parlamentu, kteří si uvědomili, že je třeba pozdvihnout diskusi o vysokém školství na vyšší úroveň. Komise se podrobně zabývá problémy vysokoškolské politiky, organizuje vlastní šetření, aby k projednávaným problémům zjistila objektivní fakta, a zpracovává písemné zprávy s výslednými doporučeními pro rozhodující politické činitele. Komise zatím vydala dvě zprávy, v roce 2012 o vyšších cyklech vysokoškolského studia ([Postgraduate Education](#)) a v roce 2013 o nutných úpravách vysokoškolské legislativy ([Regulating Higher Education](#)).

Její nová zpráva *Příliš dobré, aby neuspělo: Finanční udržitelnost vysokého školství v Anglii* ([Too Good to Fail: The financial sustainability of higher education in England](#)) z konce roku 2014 má 86 stran a je výsledkem devítiměsíčního šetření, šesti zasedání a více než 40 individuálních jednání, jichž se účastnilo více než 60 expertů a na nichž se projednávalo 10 písemných podání. Navíc na třech univerzitách proběhly diskuse se studenty. Komise, které pro tuto příležitost předsedali společně lord Norton a dr. Ruth Thompsonová, do roku 2009 generální ředitelka pro vysoké školství na ministerstvu (tehdy se jmenovalo [Department for Innovation, Universities and Skills, DIUS](#)), se zaměřila na tři otázky:

- Co je nutné v anglickém vysokém školství zachovat?
- Co nejvíce ohrožuje vysoké školství v Anglii?
- Jak tomu mohou čelit vysoké školy, vláda a další partneři?

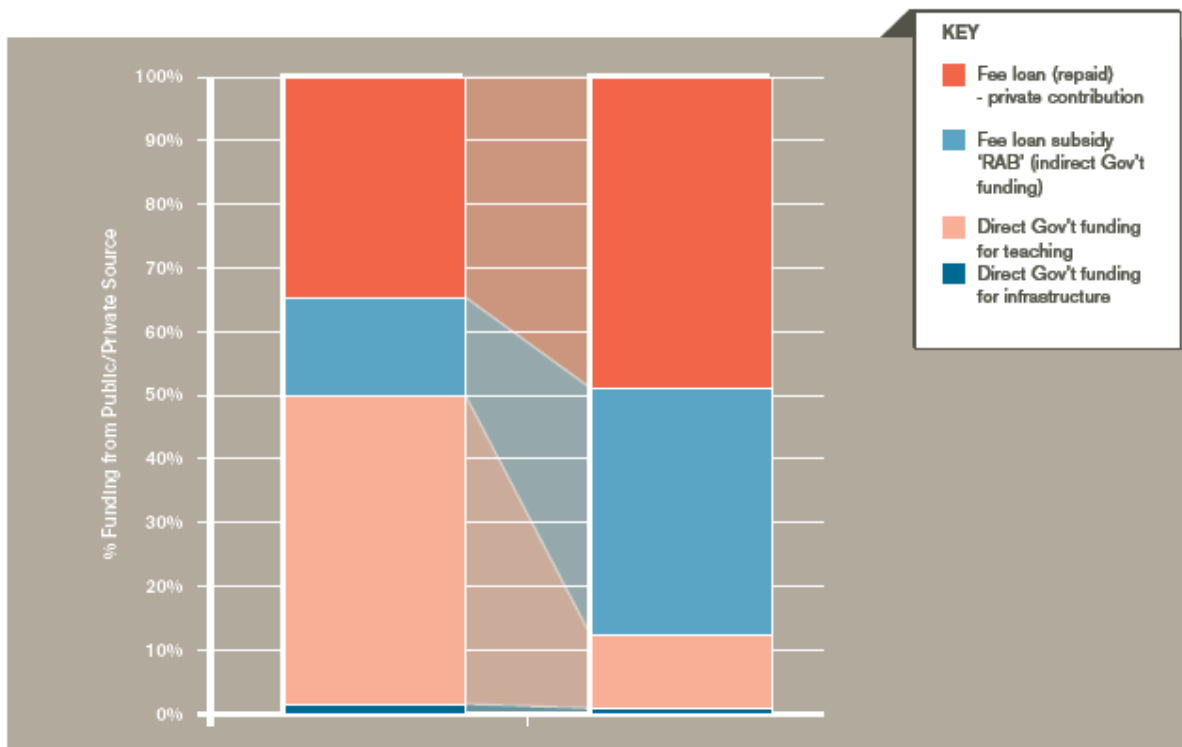
Komise se problémem zabývala z pohledu všech tří hlavních zainteresovaných stran: z hlediska státu a jeho vedení, z hlediska vysokoškolských institucí i z hlediska studentů a absolventů; analyzovala rizika hrozící dnešnímu systému. Nakonec formulovala 16 doporučení, která mají identifikovaná rizika zmírnit, a vyhodnotila pozitivní a negativní souvislosti šesti alternativních možností financování.

Práce Komise i realizovaná šetření probíhala v době, kdy se ještě nemohly plně projevit důsledky reformy z roku 2012. Přesto se však za tu krátkou dobu již třikrát změnilo stanovisko vlády k tomu, zda může uvolnit směrná čísla pro počty přijímaných studentů (která stanovuje ministerstvo financí). Po tvrdých bojích za zrušení institucionálního financování (*institutional grants*) je nyní vzdělávací činnost vysokých škol financována téměř výlučně ze školného, jehož maximální výše byla ztrojnásobena (dnes činí 9 000 £), stát tedy prakticky hradí pouze výdaje na výzkum a jen ve velmi omezené míře kapitálové investice. Na druhé straně stát odpovídá za systém studentských půjček a nesplacené půjčky bude muset uhradit. Přesun velké části prostředků státu z přímého financování vysokých škol do podpory rychle rostoucího systému studentských půjček přitom zamlžil, v jakém

rozsahu vláda vlastně vysoké školství financuje. Díky tomu převládá mylný názor, že od podpory vysokého školství dala ruce zcela pryč.

Zpráva Komise výslovně konstatuje: „Dnešní mechanismus financování tak kombinuje nevýhody obou řešení – přímého financování státem i financování příspěvky studentů. Stát totiž financuje vysoké školství tím, že odepisuje studentské dluhy, místo toho, aby investoval do přímé podpory výuky na školách (*teaching grants*). Výsledkem je systém, kdy stát sice platí, ale nedostává se mu za to od nikoho žádného uznání; naopak poškozují veřejné mínění o společenském přínosu a hodnotě vysokého školství. Studenti to pochopitelně pociťují tak, že za vysokoškolské studium platí podstatně více, přestože mnohým z nich stát jednou velkou část jejich dluhu odepíše. Podle studentů se vysoké školy jen topí v jejich penězích, protože se školné ztrojnásobilo, neuvědomují si však, že financování státem bylo podstatně redukováno a že výše školného, kterou stát seshora omezil (zastropoval), se ve skutečnosti každým rokem kvůli inflaci snižuje. Vytvořili jsme tak systém, kde si každý myslí, že je to na jeho úkor a na jeho náklady. To není udržitelná situace.“

What happened when £9,000 fees were introduced?

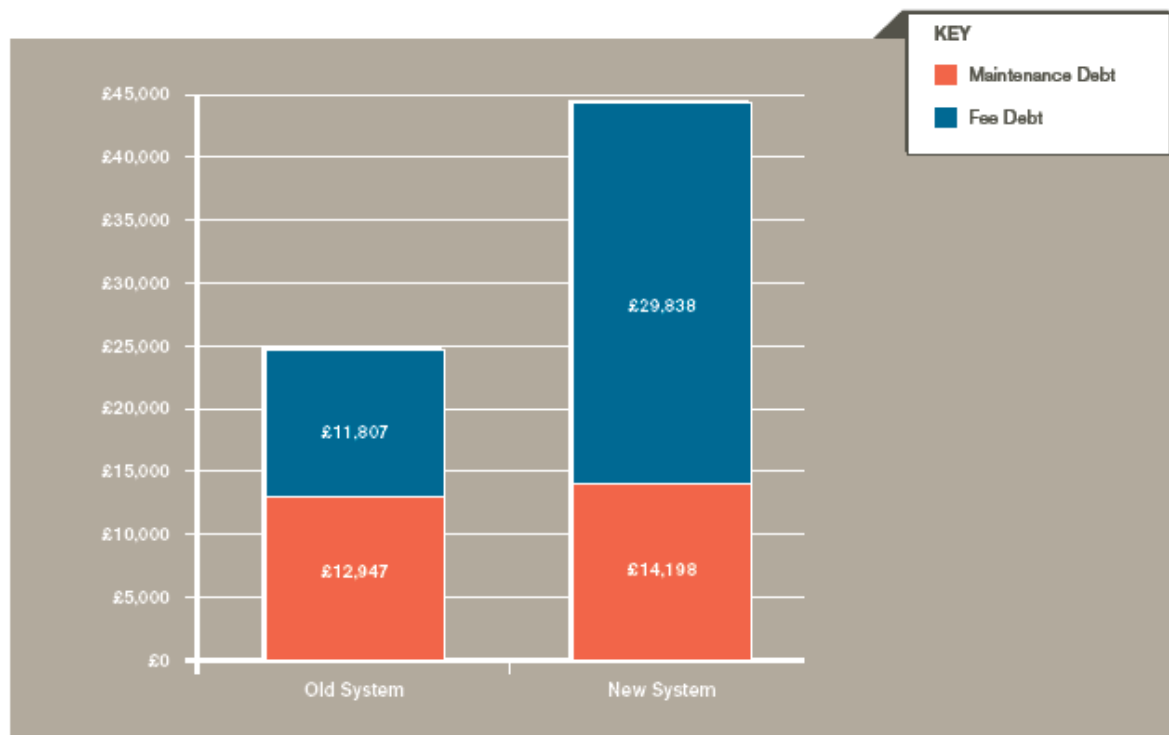


A dále: „Předpokládalo se, že posílení tržního charakteru vysokoškolského systému povede k tomu, že se zvýší jeho úroveň a sníží cena, že výsledkem bude vyšší kvalifikace absolventů za méně peněz. To se však nestalo, mnozí dnes dokonce mluví o pseudotruhu. Přikláníme se k tomu, že idea trhu ve vysokém školství má mnohé nedostatky. Bez dostatečného kariérového poradenství či přístupu k informacím se studenti necítí a ani nejednají jako zákazníci a při výběru vysoké školy u nich hraje příliš velkou roli její značka (*brand*). Poptávka stále převyšuje nabídku, možnost výběru je menší, než si uvědomujeme. Zavádění tržních sil do sektoru, který ovšem ve skutečnosti jako trh nefunguje, ohrožuje jeho finanční udržitelnost a Komise doporučuje upustit od této představy.“

Velkou pozornost věnovala Komise výši studentského dluhu a důsledkům jeho nesplacení. „Podle Institutu fiskálních studií ([Institute for Fiscal Studies, IFS](#) – jde o vysoce renomované pracoviště pro nezávislý ekonomický výzkum založené již v roce 1969) bude průměrný dluh studenta při ukončení vysoké školy činit 44 tisíc £, zatímco před reformou činil pouze 25 tisíc £, a nebude jej schopno plně splatit 73 % absolventů místo 25 % za předchozího systému, kdy byla výše školného omezena (zastropována) na 3 000 £. Komise je zvláště znepokojena skutečností, že ti, kdo mají středně vysoký příjem, jako například pracovníci ve zdravotnictví, školství a veřejné správě, u nichž se vyžaduje

vysokoškolské vzdělání, nebudou patrně schopni ve stanovené době půjčku splatit. Komise zásadně zpochybňuje jakýkoliv systém, který požaduje za vysokoškolské vzdělání částku, kterou průměrný absolvent není schopen splatit.“

Average real student debt at graduation under old and new systems

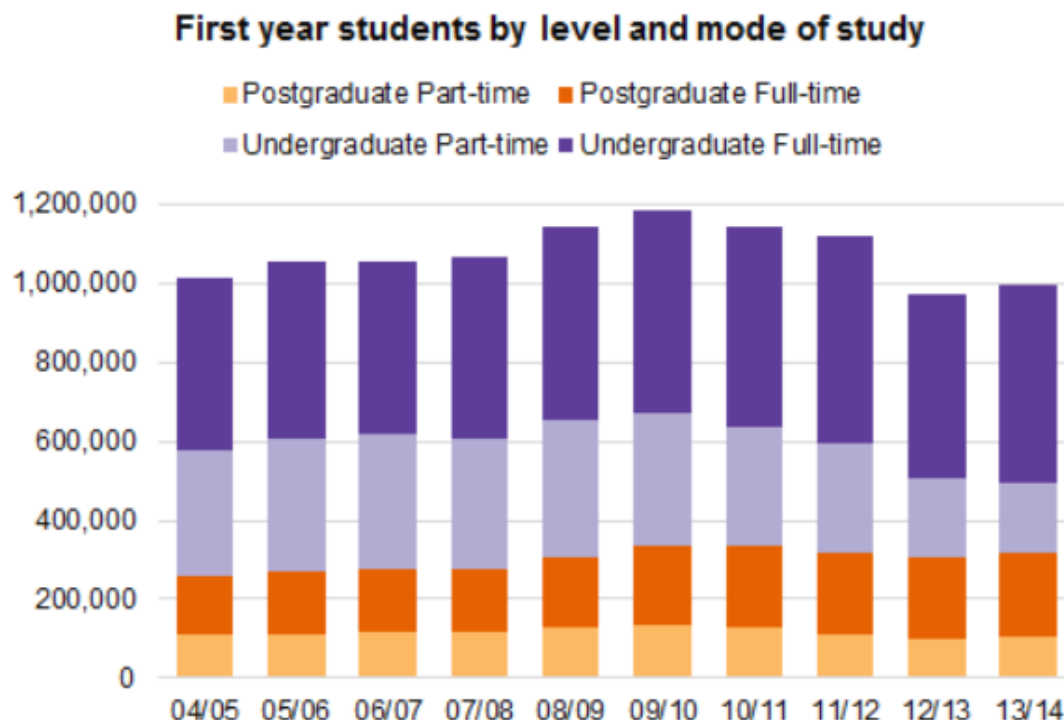


Nesplácení dluhu však má značné negativní důsledky především pro stát. V novém systému totiž účast státu na splácení dluhu (*Resource Accounting and Budgeting charge*) podle posledních propočtů vzrostla již na 45 %. To znamená, že z každé libry, kterou stát půjčí studentovi na jeho vzdělávání, mu nebude splaceno 45 pencí. Tento výdaj státu se ovšem bude realizovat až za 30 let, kdy skončí doba splatnosti a vláda bude nesplacenou část dluhů odepisovat. V tuto chvíli je nesmírně obtížné odhadnout, jaká bude nakonec skutečná výše odpisů. Závisí to na spoustě ekonomických a sociálních faktorů, především samozřejmě na tom, kolik si absolventi dokáží vydělat.

Zpráva konstatuje, že „je vážným problémem realizovat opatření, která budoucím vládám výrazně zvyšují výdaje na odepisování nesplaceného dluhu, aniž jsme schopni výši odpisu rozumně odhadnout.“ Přitom objem půjček rapidně vzrůstá, v akademickém roce 2012/13 stály studentské půjčky vládu téměř 7,4 miliardy £, avšak v roce 2015/16 to má být již 12 miliard £. Zatímco celkový objem studentských půjček v roce 2013 činil 46 miliard £, vzroste v roce 2044 na 330 miliard £. Zvýšit účinnost splácení dluhu je proto podle Komise absolutně nezbytné – a také se k tomu vztahuje několik doporučení zprávy.

Vážným problémem je vývoj počtu studentů, především rychlá expanze bakalářského studia a naopak pokles jiných úrovní a forem studia. „Komise souhlasí s názorem, že zvýšení počtu studentů je přínosné. Nemyslíme si, že v Anglii je příliš mnoho absolventů. Ale důsledky neomezeného přístupu do bakalářského studia na rozpočty vysokých škol, potencionální snížení kvality studia i nedostatečná regulace financování studentských půjček z veřejných zdrojů se mohou stát skutečně vážnými problémy. Počty studentů by se sice měly zvyšovat, ale v současném nastavení systému financování to ohrožuje finanční udržitelnost vysokého školství.“ Komise doporučila, aby vláda znovu důkladně přehodnotila své plány na zrušení regulace počtu přijímaných (směrná čísla dosud určuje ministerstvo

financí) a aby je změnila, jestliže další výzkum a zkušenosti ukáží, že mají negativní dopad na studenty nebo na vysoké školy či na státní finance.



Source: HESA Student record

Na druhé straně ovšem obavy Komise budí pokles počtu studentů v magisterských a doktorských programech, v různých formách (neúplného) studia při zaměstnání (*part-time*) a dospělých studentů (*mature students*), tedy v Anglii těch, kteří na vysokou školu vstupují až v 21 či více letech). Komise požaduje, aby se těmto typům a formám vzdělávání „rychle věnovala mimořádná pozornost a zajistila se tak vysoká kvalifikovanost obyvatel a globální konkurenceschopnost ekonomiky“, a doporučuje, aby se v těchto případech přístup na vysoké školy rozšířil. Komise také požaduje, aby vysoké školy poskytovaly svým studentům nezávislé profesionální kariérové poradenství, které bude pokrývat všechny možnosti dalšího studia či zaměstnání.

Dále Komise doporučuje, aby vláda podporovala rozmanitost (diverzitu) studia na terciární úrovni ve spolupráci se všemi typy vzdělávacích institucí, které je poskytují (vedle univerzit a vysokých škol se tedy jedná i o některé kurzy na školách dalšího vzdělávání), a aby podporovala výzkum všude tam, kde je na vysoké úrovni, i když (nebo právě proto, že) dnes dochází k institucionální koncentraci jeho financování z veřejných zdrojů.

Komise také doporučuje, aby zahraniční studenti nebyli započítáváni do kvót migrační politiky a aby po absolvování mohli dva roky v Anglii pracovat. Současně však varuje vysoké školy, že se musí připravit i na náhlé snížení příjmů od zahraničních studentů, protože se dosud stabilní mezinárodní trhy mohou zmenšit či zcela proměnit.

Ve svém posledním doporučení Komise konstatuje, že „dnešní podoba financování vysokého školství v Anglii není podle provedených analýz dlouhodobě udržitelná a je zapotřebí další práce, aby se dospělo k lepšímu modelu financování vysokého školství.“

V závěru zprávy Komise analyzovala šest alternativních modelů financování:

1. Zachovat *status quo* doplněný o doporučené úpravy. Úpravy je přitom možné zaměřit na některou ze tří stran – na vysoké školy, na studenty a absolventy, na stát – a ulehčit jim jejich břemeno: například snížit úrokovou míru pro studentské půjčky (a prospět tím studentům) či ji naopak zvýšit (a prospět tím státu), snížit příjmovou hranici, od níž absolvent začíná splácet půjčku (a prospět tím státu), vázat výši školného na míru inflace (a prospět tím vysokým školám) atd.
2. Nahradit studentské půjčky modelem progresivní absolventské daně. Zdanění absolventů podle výše příjmu, které není přímo ovlivněno inflací a nejvíce reflektuje růst příjmů – zdanění by se pohybovalo podle návrhů v rozmezí 2 % až 3,5 % – se v Británii diskutovalo již několikrát, jistý zádrhel účelového určení části daně pouze na podporu vysokých škol ovšem spočívá v tom, že v anglickém daňovém systému nemusí vůbec fungovat a musel by se například také doplnit jiným mechanismem pro absolventy, kteří odejdou do zahraničí (další argumentaci o uvažovaných možnostech viz [Do the alternatives add up?](#)).
3. Snížit maximální výši školného a zvýšit státní podporu. Snížení zastropování ze současných 9 000 £ na 6 000 £ povede ke snížení podílu nesplaceného školného a tedy i odpisů dluhu na 27,9 % a umožní také zvýšit úrokovou míru. Zvýšení přímé podpory státu pomůže postavení země v ukazatelích OECD a vylepší vnímání veřejného zájmu na vysokoškolském vzdělávání. Vládě (státu) přinese finanční plánování rovněž větší stabilitu; avšak nikoli vysokým školám, protože jejich příjmy z veřejných rozpočtů mohou ovlivňovat politické vrtochy.
4. Zvýšit maximální výši školného nebo je úplně uvolnit (zrušit zastropování). Vysoké školy pak mohou stanovit školné podle skutečných nákladů a také podle výhledu absolventa získat zaměstnání, zvýšené příjmy umožní školám zvýšit kvalitu vzdělávání i výzkumu a také zlepši vyhlídky na úspěch v mezinárodní konkurenci. Jde tedy o řešení, které se například snaží prosadit současná australská pravicová vláda. Avšak analýzy IFS prokazují, že zvyšování školného vede k podstatnému zvyšování částek, které musí stát nakonec odepsat. Například při výši školného 12 000 £ se podíl odpisů zvýší nad 50 %, takže odpisy státu budou činit více, než se na školném vybere.
5. Zavést hybridní systém spojený se zavedením osobního vzdělávacího účtu. Každý student získá určitou částku na hrazení bakalářského studia, například 6 000 £ ročně po standardní délku studia, kromě toho má jako každý občan osobní vzdělávací účet, například ve výši 15 000 £ na získání jakékoli kvalifikace na úrovni ISCED 4 a vyšší (po maturitě) a pro celoživotní učení apod. Vzdělávací účet může tedy student využít na hrazení školného vyššího než 6 000 £ a na další magisterské studium. Vysoké školy mohou školné zvyšovat i nad „měkký strop“ 6 000 £, avšak z každého zvýšení odvedou státu určitou progresivní dávku a navíc přijdou o některé uchazeče o studium (ideou osobního vzdělávacího konta se zabývala *University Alliance* ve své zprávě [HELP UK: A new Higher Education Loan Programme adding to the debate on funding](#)).
6. Diferencovat školné podle oboru studia a vysokoškolské instituce. Pro stanovení výše školného podle oboru se má používat kategorizace výše státního normativu, který by fungoval obdobně jako u nás. Pro stanovení výše školného podle vysokoškolské instituce je možné využít právě dokončovanou studii [Estimating the Human Capital of Graduates](#), jejíž přípravu financuje *Nuffield Trust*. Lépe se v nich pak odrazí meziinstitucionální rozdíly ve skutečných nákladech na přípravu absolventa a velkou roli sehraje také zaměstnatelnost a uplatnění absolventů podle absolvované vysoké školy a oboru studia.

Komise definovala přednosti i nedostatky všech šesti modelů, ale nepřiklonila se k žádnému z nich. Dospěla totiž k závěru, že každý model zvýhodňuje jen některou stranu systému (vysoké školy, studenty a absolventy, stát). Zázračné řešení, jak vyřešit financování vysokých škol, neexistuje, problémy s tím spojené jsou složité a často ideologicky podmíněné. Řešení tedy vyžaduje jak podrobné zkoumání založené na faktech, tak politické rozhodnutí, které jediné může určit, kdo ponese větší břemeno financování vysokoškolského vzdělávání.

Zvýšení školného a přijímání na vysoké školy ve Velké Británii

V roce 2015 se celý proces radikální reformy financování vysokých škol v Anglii dostává do dalšího stádia. Bakalářské studium již končí první studenti, kteří je absolvovali po trojnásobném zvýšení školného z 3 na 9 tisíc £ ročně a také po souběžném rozšíření systému půjček a podpory studentů, které byly zavedeny v akademickém roce 2012–2013. Letos na podzim má být jako další a poslední z významných kroků reformy odstraněno centrální stanovování počtu přijímaných studentů (směrných čísel). Má být zcela ponecháno na tržním rozhodnutí jednotlivých vysokoškolských institucí. Zda k tomu dojde, závisí také na výsledcích letošních květnových všeobecných voleb. Školné na vysokých školách je totiž jedním z význačných volebních témat; labouristé je hodlají snížit na 6 tisíc £ ročně.

Následující rozbor pojednává ovšem o dopadech zavedení vysokého školného v Anglii na zájem uchazečů o vysokoškolské studium a na měnící se strukturu přijatých z hlediska nerovností v přístupu k vysokoškolskému vzdělání, přechodu ze střední školy na vysokou, z hlediska volby vysokoškolské instituce a oboru studia v Anglii, ale i v celém Spojeném království. Rozbor vychází především ze zprávy UCAS ([Universities and Colleges Admissions Service](#)) z konce roku 2014 ([End of Cycle Report. UCAS Analysis and Research](#)), v návaznosti na to vydaný text oxfordského profesora Dorlinga a z dalších článků a informací.

Profesor sociální geografie na Oxfordské univerzitě [Danny Dorling](#) se intenzivně zajímá o společenské nerovnosti vůbec a o nerovnosti ve vzdělávání zvláště. Výrazně podporuje snížení školného jako první krok k jeho úplnému odstranění. Ve své nové studii si v souvislosti se zvýšením školného položil tři hlavní otázky: Jak se zvýšila účast na vysokoškolském vzdělávání? Jak zvýšení školného ovlivnilo rozhodování studentů a chování vysokých škol? Co mohou dosavadní trendy v počtu a struktuře uchazečů i přijímaných napovědět o dalším vývoji po zrušení směrných čísel?

Profesor Dorling ve svém textu ([Money Changes Everything. Recent trends in UK university admissions](#)) a ve stejné době vydaném zkráceném článku ([Six trends in university admissions](#)) vycházel především z posledních údajů obsažených ve zprávě [End of Cycle Report 2014](#). Jako na konci každého roku ji v prosinci 2014 vydala britská ústřední organizace pro přijímání na vysoké školy UCAS.

Applicants and acceptances for full-time undergraduate courses at UK higher education providers (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Total applicants	697,350	700,160	653,635	677,375	699,685
Total accepted applicants	487,330	492,030	464,910	495,595	512,370
Total unplaced applicants	210,020	208,130	188,725	181,775	187,315
Acceptance rate	69.9%	70.3%	71.1%	73.2%	73.2%

Ze zprávy UCAS především vyplývá, že téměř všechny vysokoškolské instituce v Anglii již překonaly jednorázový pokles počtu přijímaných studentů poté, co se v roce 2012 zvýšilo maximální školné až na 9 tisíc £. Jen hrstka vysokých škol přijala v roce 2014 do denního bakalářského studia méně nových studentů ze Spojeném království a ze zemí EU než o dva roky dříve a pouze 4 vysokoškolské instituce přijaly alespoň o 5 % uchazečů méně než v roce 2012, kdy se na mnoha vysokých školách propadl počet přijímaných studentů o 20 i více procent.

Na druhé straně ovšem počty přijímaných studentů rostly rychle především v těch institucích, které získaly univerzitní status po roce 1992 (do té doby šlo většinou o polytechniky založené během vlny masifikace anglického vysokého školství ve druhé polovině 60. let) a současně byly schopny využít loňského dodatečného zvýšení celkového počtu studentských míst (směrných čísel, která stanovuje ministerstvo financí) o 30 tisíc (jež má být letos nahrazeno úplným zrušením směrných čísel). To sice ukazuje, že nové univerzity jsou pro studenty atraktivní, ale nedává to úplný obraz o institucionální situaci, protože reforma vedla v rámci celkového počtu k růstu přijatých především do úplného vysokoškolského studia (*full-time*), zatímco počty studentů neúplného studia (*part-time*) nadále klesají.

Silné přírůstky ovšem vykázala i řada elitních výzkumných univerzit (z tzv. [Russell Group](#)), a to nejen ve srovnání s rokem 2012, ale i s rokem 2011, tedy posledním rokem před zvýšením školného. Počet přijímaných studentů ve Skotsku, kde je vysokoškolské vzdělávání bezplatné pro skotské studenty i pro studenty z ostatních zemí EU (ale ne pro anglické studenty), se mění především podle rozhodnutí financujícího orgánu ([Scottish Funding Council](#)). Ve Walesu, kde došlo ke zvýšení školného, které však nebylo zdaleka tak výrazné jako v Anglii, profitovaly některé vysoké školy právě z přílivu anglických studentů.

Zpráva UCAS také uvádí vývoj počtu přijímaných studentů podle skupin oborů studia (*subject groups*), respektive jejich kombinací (v následující tabulce jde o skupiny oborů A–X, respektive jejich kombinaci Y–Z). Z porovnání údajů za rok 2014 s údaji za rok 2011 (poslední rok před zvýšením školného) vyplývá, že většina změn v počtu domácích studentů se pohybuje v pásmu do $\pm 10\%$ (výraznější změny o 20–30 % a více jsou ojedinělé a především v kombinacích skupin).

UCAS: OR3_010_01 Acceptances by subject group (All)

Subject Group (Summary Level)	Number of Acceptances by Cycle Year							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Group A Medicine and Dentistry	9,065	9,260	9,235	9,245	9,065	9,080	8,765	8,925
Group B Subjects allied to Medicine	27,215	43,070	48,125	49,890	47,960	46,615	49,475	52,405
Group C Biological Sciences	32,190	34,280	36,955	38,825	40,140	39,625	44,415	48,815
Group D Veterinary Sciences, Agriculture and related	4,325	4,805	5,460	5,780	6,115	5,780	6,445	6,740
Group E Physical Sciences	15,475	16,205	17,290	18,000	18,440	18,270	19,325	19,920
Group G Mathematical Sciences	5,830	6,395	7,705	7,930	8,360	8,100	8,475	8,470
Group H Engineering	21,100	22,940	25,435	26,065	25,995	25,295	27,155	29,110
Group I Computer Sciences	17,280	18,510	20,285	20,500	20,420	19,355	21,710	23,585
Group J Technologies	2,595	2,720	3,080	3,235	2,815	2,345	2,560	2,585
Group K Architecture, Building and Planning	9,300	10,240	10,290	9,415	8,955	7,550	7,730	7,685
Group L Social Studies	30,405	33,565	36,750	38,640	39,925	37,830	40,930	43,325
Group M Law	19,075	20,485	22,030	21,850	22,720	22,080	23,740	25,095
Group N Business and Admin studies	49,730	54,965	58,415	59,250	61,100	57,595	60,990	63,660
Group P Mass Communication and Documentation	9,480	10,205	11,025	11,215	11,790	10,595	11,845	12,715
Group Q Linguistics, Classics and related	10,855	11,635	12,870	12,660	12,635	12,030	12,460	12,525
Group R European Languages, Literature and related	4,035	4,470	4,620	4,680	4,570	4,065	4,005	3,780
Group T Non-European Languages, Literature and related	1,705	1,485	1,495	1,485	1,440	1,235	1,255	1,115
Group V History and Philosophical studies	13,015	14,160	14,815	14,975	15,060	14,160	14,930	15,285
Group W Creative Arts and Design	45,890	48,660	52,220	51,560	53,065	47,735	51,645	53,330
Group X Education	13,030	14,665	16,040	16,335	16,960	16,895	17,860	18,440
Y Combined arts	14,690	14,805	13,605	13,270	12,845	11,155	10,925	10,580
Y Combined sciences	8,435	8,705	8,365	8,575	8,860	8,175	8,380	8,295
Y Combined social sciences	6,440	6,885	5,740	5,800	5,580	5,100	5,180	5,205
Y Sciences combined with Social Sciences or Arts	23,100	24,165	21,545	21,250	20,420	17,530	17,410	15,190
Y Social Sciences combined with Arts	13,215	13,715	12,715	12,345	12,195	10,625	11,040	10,340
Z General, other combined and unknown	5,950	5,630	5,745	4,555	4,595	6,090	6,955	6,890
Total	413,430	456,625	481,855	487,330	492,030	464,910	495,595	512,370

Ve své úvaze vymezil profesor Dorling několik dalších probíhajících trendů v přijímání na vysoké školy, které přinejmenším naznačují odpověď na jím položené otázky.

Prvním trendem je skutečnost, že na vysoké školy vstupuje více studentů než kdykoli předtím. V probíhajícím akademickém roce 2014–2015 celkový počet studentů přijatých do 1. ročníku denního

bakalářského studia na vysokých školách ve Spojeném království poprvé překročil půlmilionovou hranici; je jich o téměř 17 tisíc více než v předchozím roce. O růst se většinou postarali domácí studenti, jejichž počet se zvýšil o téměř 14 tisíc (což je o 3,2 %) na téměř 448 tisíc, zvýšil se ale i počet studentů z ostatních členských zemí EU a také počet studentů ze zamoří je rekordní. Většina domácích studentů přijatých na vysoké školy ve Spojeném království pochází z Anglie (je jich přes 382 tisíc, tedy o 4 % více než loni a o jednu třetinu více ve srovnání s rokem 2006).

Také vysoké školy v Anglii měly v roce 2014 největší přírůstek v počtu přijatých studentů, o téměř 17 tisíc na 443 tisíc, což znamená rovněž čtyřprocentní růst a dosud nejvyšší počet vůbec. Údaje o Walesu jsou podle zprávy UCAS nižší a také situace v Severním Irsku je stabilnější. Skotská data nejsou úplná, protože tam přes UCAS nejdou všechny přihlášky na vysoké školy. Právě počty anglických studentů způsobily největší překvapení. Přestože platí zdaleka nejvyšší školné v celé Evropě, rozhodlo se jich studovat na anglických vysokých školách více, než kdykoli předtím, a to i těch z nejhudších sociálních skupin a oblastí. Proč? Působí na to více faktorů.

Dále se zvyšuje počet studentů, kteří na střední škole prošli odbornou přípravou, ale nejen jich, také těch, kteří studovali všeobecně vzdělávací předměty. Loni na podzim vstoupilo na vysokou školu asi 30 % anglických studentů ve věku 18 let (doposud největší podíl v tomto věku) a více než 40 % jich vstoupilo ve věku 19 let. Jedním z důvodů takového růstu je skutečnost, že stále více vysokých škol přijímá i studenty, kteří na střední škole získali odbornou kvalifikaci BTEC (uděluje ji *Business & Technology Education Council*, zvláště oblíbené jsou obory *Podnikání* a *Informační technologie*). Na druhé straně ovšem stoupl také počet těch, kteří ukončili středoškolské vzdělávání závěrečnými zkouškami z všeobecně vzdělávacích předmětů (*A-levels*), takže celkový růst nemusí být doprovázen snížením požadované úrovně.

Ze zprávy UCAS také vyplývá, že celkový počet přijímaných studentů s kvalifikací BTEC se ve srovnání s rokem 2008 téměř zdvojnásobil (ze 44 tisíc na 85 tisíc); na některých vysokých školách se však zvýšil až trojnásobně, takže dnes na nich tito studenti představují dokonce čtvrtinu ze všech přijímaných (výjimečně až 40 %). Mary Curnock Cook, která vede UCAS, vyzvala špičkové univerzity, aby i ony přijímaly uchazeče s BTEC, přestože mohou postrádat některé dovednosti požadované pro vysokoškolské studium, jako je například psaní esejů a rozsáhlé studium literatury.

Rostl i podíl přijatých studentů ze znevýhodněného prostředí. V roce 2009 vstoupilo na vysoké školy jen 10 % absolventů střední školy, kteří měli nárok na školní stravování zdarma (v Británii používaný ukazatel úrovně sociálně ekonomického původu žáků a studentů), v roce 2014 se tento podíl zvýšil na 15 %. Toto zvýšení je především důsledkem jejich podstatně lepších výsledků na střední škole. Podíl žáků s nárokem na školní stravování zdarma, kteří získali ve zkouškách GCSE (*General Certificate of Secondary Education*, nižší úroveň závěrečných zkoušek ve věku 16 let) dobré známky z pěti předmětů (což je často podmínkou pro přístup k vyšší úrovni), vzrostl mezi lety 2005 a 2013 z 18 % na 36 %; dobré výsledky pak měli i po dalších dvou letech středoškolského vzdělávání ve zkouškách vyšší (*advanced*) úrovně ve věku 18 let, která opravňuje ke studiu na vysoké škole (*A-levels* nebo jím na roveň postavené, jako je např. BTEC). Je sice pravda, že v období 2010 až 2014 celkově stoupl podíl žáků, kteří mají nárok na školní stravování zdarma, z 12 % na 14 %. Z porovnání obou trendů je však zřejmé, že nejde o hlavní důvod vyšší účasti na vysokoškolském vzdělávání.

Podobný trend se projevuje i v nejvíce znevýhodněných oblastech Anglie a Walesu, kde se šance dostat se na vysokou školu zvýšily během 5 let o třetinu, a to z obdobných důvodů: na vysoké školy vstupují středoškoláci se závěrečnou zkouškou BTEC z těchto oblastí a především se tam podíl studentů ze znevýhodněného prostředí s dobrými studijními výsledky zdvojnásobil. Na uvedeném

trendu se částečně podílejí samotné vysoké školy, které právě ve znevýhodněných oblastech zvyšují své externí aktivity.

Uchazeči ze znevýhodněných oblastí mají také větší šanci dostat se i na elitní instituce, podle údajů UCAS dokonce o 40 % větší, než měli před třemi lety. Nicméně je jejich šance stále sedmkrát menší než těch, kteří pocházejí ze zvýhodněných oblastí (v roce 2006 ovšem byla dokonce devětkrát menší). Podíl studentů z nejhudších oblastí Spojeného království, kteří studují na elitních institucích, je tedy přesto stále zanedbatelný, zvýšil se o necelé procento na 3,2 %. A v absolutních číslech je toto zvýšení jen polovinou toho, o kolik se zvýšil počet studentů ze zvýhodněných oblastí.

Nejnovější údaje publikované ve zprávě UCAS také umožňují, abychom si představili, co se letos na podzim může stát, uvolní-li se trh a anglické vysoké školy si budou samy moci určit, kolik studentů přijmou, budou-li mít ovšem dostatek uchazečů.

Dnešní podmínky na trhu práce jsou pro mladé absolventy dosti obtížné. Asi 740 tisíc, tedy 17 % z věkové skupiny 16–24 let, je podle oficiálních statistik nezaměstnaných, mnozí další pracují jen na částečný úvazek anebo se i vykazují jako samostatně výdělečně činní, aby unikli stigmatu nezaměstnanosti. Z toho mála pracovních míst, která se mladým pracovníkům nabízejí, je většina nejistých a téměř všechna jsou velmi špatně placena například ve srovnání s obdobnými místy v severní Evropě. Největší pokles reálné hodinové mzdy v období 2008–2014 se v Británii týkal právě nejmladší skupiny zaměstnanců. Možností přijetí do učebního poměru je přitom mnohem méně než mladých nezaměstnaných: loni do něj vstoupilo na 440 tisíc lidí všeho věku, tedy o 70 tisíc méně než v roce 2012–13. A protože recese pokračuje ve většině zemí Evropy i rozvinuté části světa, hledat si práci v cizině je mnohem méně atraktivní, než bylo dříve. To vše dělá ze studia na vysoké školy lákavou nabídku, neboť nic moc jiného se nenabízí.

V pohledu z druhé strany mají studenti pro vysoké školy stále větší ekonomickou cenu, protože většina anglických vysokých škol může požadovat maximální školné. Již dnes, kdy je počet přijímaných stále ještě centrálně omezován, zvyšují vysoké školy své výdaje na marketing. Jak loni zveřejnily *Times Higher Education*, vysoké školy na něj v roce 2012–2013 vydaly již přes 36 milionů £, tedy o 14,7 % více než o rok dříve a dokonce o 33 % více než v roce 2010–2011. A vysoké školy již dnes také rozšiřují v rámci existujícího systému své nabídky studijních míst pro uchazeče.

Základní postup přijímání na britské vysoké školy

V britském centralizovaném systému přijímání na vysoké školy se uchazeči mohou hlásit nejvýše do pěti studijních programů, ale podávají jedinou přihlášku adresovanou UCAS, která ji pak rozešle na příslušné instituce. Vysoké školy samy vyhodnotí vhodnost uchazeče, a pokud o něj mají zájem, studijní místo mu nabídnou; téměř vždy je však nabídka podmíněna výsledky vyšší úrovně závěrečné zkoušky (A-levels), kterou středoškoláci skládají většinou ve věku 18 let. Ta se totiž koná až po termínu podání přihlášky (pro valnou většinu oborů v lednu, pro některé dokonce v říjnu předchozího roku), a uchazečova střední škola na ní pouze uvádí, jaký výsledek předpokládá na základě výsledků nižší úrovně (GCSE), kterou žáci podstupují o dva roky dříve v 16 letech. Ve své podmíněné nabídce vysoká škola uvede, jaké známky musí uchazeč v této zkoušce získat, aby ho přijala. Dostane-li uchazeč více nabídek, smí potvrdit jen dvě z nich, tzv. první volbu a pojistnou volbu. Pak již vše záleží jen na tom, zda při závěrečné zkoušce skutečně dosáhne požadované známky. (Toto základní schéma je ještě doplněno některými dalšími opravnými mechanismy.) Druhá alternativa nabídky vysoké školy, příslib studijního místa, který se neváže na výsledky závěrečné zkoušky, je zatím stále výjimečná. Je ovšem zajímavé, že v roce 2014 vysoké školy čtyřnásobně zvýšily své nabídky studijních míst bez

dalších podmínek, tedy bez podmínek pro skutečné výsledky závěrečné zkoušky na střední škole. Takových nabídek je sice stále ještě velmi málo, jen 12 tisíc neboli 1,4 % z celkového počtu nabídek, ale jejich počet rychle roste.

Důležitější však je, že v minulých letech značně rostl celkový počet nabídek, které jsou téměř vždy podmíněné, tedy vázané na výsledek závěrečných zkoušek. V roce 2014 vzrostl o dalších 100 tisíc a dosáhl rekordní výše 1,8 milionu v celém Spojeném království. Počet uchazečů, kteří dostanou podmíněnou nabídku studijního místa od všech pěti vysokých škol, které ve své žádosti o přijetí uvedli, tak vzrostl o 50 % ve srovnání se situací jen před několika málo lety. Odstraní-li se omezení v počtu přijímaných, bylo by překvapující, kdyby se počet nabídek dále rychle nezvyšoval. Pro vysokou školu je výhodnější než pro studenty, začnou-li studovat již v 18 letech: vysoká škola dostane své peníze dříve a student má méně času si rozmyslet, zda a kam má jít vlastně studovat.

Podmíněné nabídky studijního místa jsou založeny na tom, jaký výsledek závěrečné zkoušky svého absolventa střední škola předpovídá. To je obtížné, a střední školy odhady výsledků raději nadsazují. Jak rovněž vyplývá ze zprávy UCAS, je stále těžší předpovídat výsledky vyšší úrovně (*A-levels*) na základě výsledků nižší úrovně (GCSE). Například pravděpodobnost předpovědi, že uchazeč skutečně dosáhne vysokých známek, které se vyžadují pro přijetí na elitní vysokou školu, během posledních čtyř let klesla z 32 % v roce 2010 na 21 % v roce 2014. To se ovšem může změnit a dokonce je pravděpodobné, že se náročné požadavky vysokých škol na výsledky závěrečných zkoušek uchazečů zmírní, budou-li odstraněna omezení v počtu přijímaných studentů.

Poslední údaje o přijímání do vysokoškolského studia ukazují, že vysoké školy jsou v těžkých časech docela bezpečným útočištěm. Po dokončení střední školy se mladým lidem neotevírají příliš nadějně vyhlídky a nabízí se jim jen málo možností uplatnění. Na druhé straně vysoké školy otevřely své brány nebývalému množství mladých lidí z nebývale rozmanitého sociálního prostředí. Nikdy také vysoké školy nebyly tak motivovány k tomu, aby nabíraly více studentů. Při vysokém školním tím ovšem nevyhnutelně roste také zadlužení studentů – nejvyšší v průměru na studenta a pochopitelně i v celkové sumě – jaké v Anglii pamatují. Mnoho studentů však má jen malou reálnou možnost se rozhodnout o tom, zda se zadlužit či ne.

7 Financování vysokých škol v Austrálii

Nová australská vláda výrazně pravicové koalice vyhrála s převahou loňské volby a má dostatečnou většinu v dolní komoře parlamentu. Mohla tak při sestavování veřejného rozpočtu na příští rok začít řešit i naléhavé finanční problémy vysokého školství (terciárního vzdělávání) a připravit odpovídající návrh nového zákona o změnách ve vysokém školství a výzkumu HERRA (*Higher Education and Research Reform Amendment Bill*). Navrhované změny, argumentace vlády i stanoviska jednotlivých zájmových skupin jsou samozřejmě zajímavé především proto, že jde – obdobně jako v Anglii – o snahu řešit základní problémy dlouhodobé udržitelnosti financování vysokého školství, které jsou obdobné jako v řadě dalších zemí. Zajímavé je však i to, že Austrálie jako první již před čtvrt stoletím zavedla systém dodatečného splácení studentských půjček až po ukončení studia a po dosažení určité úrovně příjmu (*Higher Education Contribution Scheme* – HECS), jehož obdoba byla v polovině 90. let neúspěšně projednávána i v českém parlamentu. Předkládaná první informace se týká vládního návrhu federálního rozpočtu Austrálie a nových doprovodných zákonů k vysokému školství a výzkumu.

O co v navrhované australské reformě jde? Vysoké školství se již v roce 2008 stalo dlouhodobě obtížně financovatelným poté, co došlo k deregulaci počtu studentských míst financovaných z převážné části federální vládou. Základním krokem vládní reformy je proto obdobná deregulace školného, která sice podle odhadů povede k jeho asi dvojnásobnému zvýšení, ale umožní snížit nadále neudržitelnou federální podporu (v návrhu rozpočtu o pětinu) a zajistit tak dlouhodobou finanční stabilitu vysokého školství. Řešení je ovšem komplexní, protože systém studentských půjček zahrne i další formy studia a odborné přípravy (tedy nejen jako dosud pouze studenty veřejných univerzit) na terciární a postsekundární úrovni, ale má i další, kvalitativní cíle. Podstatně se tím rozšíří možnosti volby odpovídajícího vzdělávání po ukončení střední školy pro všechny studenty různé úrovně a různého zaměření, což společně se zvýšenou podporou znevýhodněných studentů má přístup k vyšším úrovním vzdělávání v Austrálii ještě rozšířit.

Návrh rozpočtu spolu s návrhy nových zákonů, na nichž je rozpočet založen, byl předložen parlamentu v květnu 2014 a v dolní komoře byl již projednán a přijat. Zbývá však ještě schválit návrhy nových zákonů v Senátu, kde však současná vláda nemá většinu a musí tedy získat alespoň některé levicové či nezávislé hlasy. Stejně jako celý rozpočet je ovšem i nový zákon levicí odmítán, a do jisté míry je rozporně přijímán i akademickou obcí. V Senátu byl návrh zákona HERRA postoupen výboru pro školskou a pracovní legislativu k podrobnému projednání a vypracování výsledné zprávy do konce října. Vláda předpokládala, že s úpravami bude zákon přijat ještě do konce tohoto roku, což je podmínkou, aby mohl nabýt účinnosti již od ledna 2016.

Nový zákon znamená další milník ve vývoji australského vysokého školství po reformách z roku 1988. Tehdejší labouristická vláda (ministrem školství byl John Dawkins) zavedla školné, umožnila poskytovat vzdělávací služby zahraničním studentům a zřídila systém studentských půjček HECS (*Higher Education Contribution Scheme*) pro domácí studenty. Ti v jeho rámci musí uhradit určitou část nákladů na studium (ještě v roce 2003 to byla jen asi čtvrtina), ale získají na to od státu výhodnou půjčku, kterou začínají splácet až po absolutoriu, a to podle výše svého příjmu. Systém HECS měl tedy odstranit finanční bariéru, která by ze sociálně ekonomických příčin omezovala přístup na vysokou školu. Další vývoj pak vedl k postupné deregulaci domácího trhu magisterského i doktorského studia jak v počtu studentů, tak ve výši školného, k rozšíření státních půjček a k rozvoji soukromých postsekundárních nebo vysokoškolských institucí. Nový větvený systém půjček HELP – *Higher Education Loan Programme* – zahrnuje studenty, kteří na náklady studia jen přispívají (HECS-HELP), ale i ty, kteří je plně hradí (FEE-HELP).

Roku 2008 byl ovšem deregulován i počet domácích studentů bakalářského studia, takže nyní je celý systém založen na poptávce ze strany studentů a nabídce vysokých škol. Poptávka prudce vzrostla a začíná výrazněji překračovat předpokládané počty, na nichž byl založen rozpočet. Dodatečné náklady se například pro pětileté období počínaje akademickým rokem 2013-14 odhadují na 7,6 mld. australských dolarů (AS\$), tedy téměř 145 mld. Kč. Snaha nepřekračovat rozpočet měla za následek svévolné omezování základních funkcí vysokých škol, omezování studijních programů a nulovou podporu pro rozvoj kariérních drah akademických pracovníků a výzkumné infrastruktury.

Zároveň je zřejmé, že financování vysokého školství z veřejných prostředků se v Austrálii není schopné dlouhodobě vyrovnávat s růstem počtu studentů a vysoké školy jsou stále více podfinancované. Jak se uvádí v návrhu rozpočtu, při zachování současné právní úpravy hrozí značné zhoršení kvality i prestiže vysokých škol, omezení možností volby studentů i nebezpečí, že se zvýší zaostávání země v investicích do vývoje a výzkumu, v získávání nadaných studentů a v soutěži o zahraniční studenty (vzdělávací služby jsou čtvrtým nejúspěšnějším exportním odvětvím Austrálie a vysoké školy se na něm podílejí dvěma třetinami).

Aby zajistila udržitelnost australského vysokého školství i jeho postavení v globální soutěži, rozhodla se vláda zvýšit podíl soukromých zdrojů na financování vysokého školství a jako poslední logický krok dosavadního vývoje tedy deregulovat také výši školného. Od roku 2016 ji mají plně určovat samotné vzdělávací instituce. Návrh rozpočtu zdůvodňoval zvýšení příspěvku studentů na financování vysokých škol především tím, že jejich budoucí příjmy budou o cca 75 % vyšší oproti těm, kdo vysokoškolské vzdělání nemají. (Průměrný rozdíl celoživotního finančního přínosu se v Austrálii odhaduje na jeden milion AS\$, přibližně tedy 19 mil. Kč.)

Dalším argumentem vlády je samotná existence systému HECS, který zaručuje, že nikdo nebude zatěžován splácením dluhu, dokud jeho příjem nepřesáhne výši 50 638 AS\$ ročně (jde o malé snížení dosavadní hranice 51 309 AS\$). Aby se však zaručila udržitelnost systému půjček HELP i do budoucna, vláda navrhuje zvýšit jeho skutečně nízkou úrokovou sazbu, která se dnes určuje podle míry inflace (indexu spotřebitelských cen, který se pohybuje zhruba v rozmezí 2 – 4 % ročně), na úroveň, která odpovídá dlouhodobým finančním výpůjčkám vlády od bank (*bond rate*), maximálně však na 6 %. To by však mohlo znamenat poměrně značné zvýšení celkového dluhu studentů až o několik desítek tisíc AS\$ na rozdíl od dnešní situace, kdy zvýšení dluhu při nízké sazbě není tak vysoké.

Australský vývoj je samozřejmě možné porovnat s anglickým: v hlavních rysech je obdobný, i když se navzájem liší ve sledu realizace jednotlivých kroků. V Anglii nejprve navrhli deregulaci výše školného, aby tím získali souhlas ministerstva financí s deregulací počtu studentů (tedy s odstraněním tzv. *caps*). V Austrálii nejprve v souladu s předchozím rozhodnutím o růstu participace na postsekundárním vzdělávání deregulovali počet studentů a teprve po šesti letech jsou nuceni přistoupit k velmi nepopulárnímu kroku, deregulaci školného. Cíl však byl v obou případech stejný,

2013-14

HELP repayment income (HRI*)	Repayment rate
Below \$51,309	Nil
\$51,309 - \$57,153	4.0%
\$57,154 - \$62,997	4.5%
\$62,998 - \$66,308	5.0%
\$66,309 - \$71,277	5.5%
\$71,278 - \$77,194	6.0%
\$77,195 - \$81,256	6.5%
\$81,257 - \$89,421	7.0%
\$89,422 - \$95,287	7.5%
\$95,288 and above	8.0%

rozšířit zdroje financování, když ten veřejný nedostačoval na krytí stále rostoucí poptávky po vysokoškolském vzdělání. Snížení celkové závislosti vysokých škol na veřejných zdrojích také chtějí v Austrálii využít ke zvýšení kvality i nabídky vysokoškolského vzdělávání a dokonce i k rozšíření přístupu k němu a na nové cíle přesměrovat také část dosavadních prostředků. Dalším opatřením nového zákona o federálním australském rozpočtu je proto paušální snížení částky, kterou federální vláda podporuje každé studijní místo, o 20 %.

Stejně jako v Anglii také v Austrálii mají navrhované změny řadu dalších cílů: nejen podpořit inovace a soutěž mezi institucemi o studenty, ale přinést větší možnost volby studia, kvalitnější studijní programy a zachovat přitom spravedlivý přístup ke vzdělávání. Navrhovaný zákon proto obsahuje řadu dalších opatření, které k tomu mají vést. Za prvé dosavadní systém HECS, který zatím poskytuje půjčky jen pro ucelené bakalářské studium (kdy studenti na své studium jen přispívají, ale z valné části je hradí federální vláda), bude rozšířen i na kratší formy studia vedoucí k certifikátům na nižší úrovni, než je bakalářský diplom (jako jsou *higher education diplomas*, *advanced diplomas* a *associate degrees*). Za druhé se poprvé budou moci ucházet o federální podporu nejen veřejné univerzity, ale všechny – veřejné i soukromé – registrované instituce terciárního vzdělávání – *colleges* a tzv. *colleges of technical and further education (TAFE)*. Přitom právě ty jsou doposud financovány z prostředků spolkových zemí, ale ne federace. Odstraní se tak poslední pozůstatky původně binárního vysokoškolského systému. Objem federální podpory jim však bude omezen na 70 % podpory poskytované veřejným univerzitám.

Jak se ve vládním návrhu rozpočtu dále zdůrazňuje, obě opatření značně rozšíří škálu nabízených programů podporovaných australskou federací i celkové možnosti volby pro ty, kdo dosud nejsou dostatečně připraveni na náročné univerzitní studium, otevřou alternativní cesty k postupnému získání vysokoškolského diplomu a umožní spolupráci vysokých škol a místních *colleges* na nabídce potřebných kvalifikací, které povedou k získání pracovního místa.

Již výše uvedená opatření mají rozšířit přístup k vyšším úrovním vzdělávání. Navíc se však pro zvýšení účasti současně rozšiřuje i federální podpora znevýhodněných studentů. Podle dalšího opatření nového zákona musí totiž všechny instituce s 500 či více studijními místy podporovanými federální vládou věnovat 20 % dodatečného příjmu na federální stipendijní programy (*Commonwealth Scholarships*). Z této částky budou poskytovat (sociálně a ekonomicky) znevýhodněným studentům různé formy pomoci – úlevu na školném, podporu studia, cestovné, pomoc s bydlením i s dalšími životními náklady studentů, které by jinak mohly ohrozit jejich studijní úspěšnost.

Poté, co návrh zákona o reformě vysokého školství a výzkumu HERRA prošel dolní komorou parlamentu (*House of Representatives*), byl koncem srpna 2014 postoupen Senátu, kde však již vládní strany nemají dostatečnou většinu a potřebují tedy získat hlasy alespoň šesti nezávislých senátorů. Počátkem září byl návrh předložen k projednání senátnímu výboru pro školskou a pracovní legislativu, aby prozkoumal důsledky navrhovaných reforem a do konce října vypracoval zprávu.

V příští informaci o reformě vysokého školství v Austrálii přineseme nejen shrnutí této zprávy a zdůvodnění odmítavého postoje opozice, ale také rozbor stanoviska představitelů australských vysokých škol, které sice považují přijetí zákona za nezbytné, ale současně požadují řadu podstatných změn. Upozorníme rovněž na některé nejvýznamnější názory nezávislých osobností, které do australské diskuse o reformě vysokého školství vnášejí širší a dlouhodobější perspektivu.

Spory o australskou vysokoškolskou reformu

Proti návrhům konzervativní vlády se okamžitě postavila parlamentní opozice, kterou tvoří ALP (*Australian Labor Party*) a Zelení. Podle labouristického senátora a bývalého ministra pro výzkum Kima Carra nikdo z představitelů vysokých škol nepodporuje návrh bez výhrad, a to dokonce ani rektori elitních výzkumných univerzit (*Group of Eight*), kterým se jinak líbí možnost stanovovat školné bez omezení – odmítají však, v jakém rozsahu se má snižovat počet studijních míst. Podle nezávislých analýz by některé vysoké školy musely zvýšit školné až o 60 %, aby nahradily redukováné financování z veřejných zdrojů.

Carr dále namítá, že „všichni uznávají, jak nespravedlivé by bylo zatížit studentské půjčky reálnou úrokovou mírou (omezenou pouze horním stropem 6 %). Znamenalo by to ochromující břímě, splácené po desítky let, které by zcela jistě odradilo mnoho mladých Australanů od vysokoškolského studia. Avšak nejen rovnost příležitostí v přístupu k vysokoškolskému vzdělávání, ale také kvalita mnoha vysokých škol by vzaly za své. Vedlo by to jen k tomu, že několik již dnes bohatých univerzit si trochu polepší, ovšem jen díky tomu, že si mohou dovolit zvýšit školné, ale tím ještě víc omezi rovný přístup k vysokoškolskému studiu.“

Poukázal také na nejhlasitější kritiky reformy, na malé a regionální univerzity, které již dnes jen obtížně soutěží s velkými institucemi o studenty a o prostředky. Pro ně by to znamenalo další zaostávání, neboť školné nemohou zvyšovat tak razantně, protože mají větší podíl studentů pocházejících z rodin s nízkými příjmy. „Musely by rozhodnout, co omezit, ochudila by se jejich studijní nabídka i rozsah výzkumu, některé školy by se dokonce zavřely. Tvrzení ministra, že by mohly snížit školné, aby zvýšily svou schopnost konkurence, je jen bláznivá fantazie.“

Další otevřeně kritizovanou oblast reformy zformuloval dr. Jamie Miller z Cornellovy univerzity. Podle něj je skutečným motivem vlády získat více zahraničních studentů, protože reformy ve skutečnosti nesledují vzdělávací cíle, ale jen podnikatelské zájmy. „V roce 2012 byli zahraniční studenti čtvrtým nejúspěšnějším exportním odvětvím Austrálie s přínosem asi 14,5 mld. AUD (asi 260 mld. Kč). Dnes studuje v Austrálii 233 tisíc zahraničních studentů, tedy 22,3 % z celkového počtu, největší podíl ze všech členských zemí OECD. Vláda se pečlivě vyhýbá tomu, aby veřejně přiznala, že 'poptávka po vzdělávání', o kterou se skutečně zajímá, je ze zahraničí a ne z domova. Avšak v návrhu rozpočtu výslovně stojí: Usilujeme o to získat studenty v ostré mezinárodní konkurenci. Naše univerzity mají ovšem v současnosti jen omezené možnosti soutěžit s nejlepšími institucemi v Evropě, Severní Americe a rychle se rozvíjející Asii.“ Miller také prohlásil, že vláda velmi dobře ví, že by neměla nejmenší naději na úspěch, kdyby si veřejnost uvědomila, že nakonec budou i australské studenti platit stejně vysoké školné jako zahraniční, místo toho, aby ti zahraniční vlastně domácí podporovali, jako je tomu dnes.

Největší kritiku však sklízí návrh rozšířit od roku 2016 federální podporu i na soukromé instituce, které by se o ni ucházely v soutěži s veřejnými institucemi. Mohly by snížit školné a veřejným institucím přímo konkurovat. To se již stalo v některých australských státech, pod které spadají terciární instituce odborné přípravy (*vocational education colleges*), kde již soukromé instituce čerpají veřejné prostředky. Protože mohou navrhovat jen ty nejlukrativnější studijní programy a nemají žádné veřejné závazky vůči sociálně znevýhodněným a handicapovaným studentům, soukromé instituce expandují, zatímco veřejné přicházejí o peníze i o studenty.

Akademická obec nebyla zpočátku v postoji k reformám jednotná. Australské terciární vzdělávání je hodně diverzifikované, jednotlivé skupiny institucí proto mají pochopitelně odlišné zájmy. Výslovným kritikem vládního návrhu zákona se ovšem od začátku staly (a stále zůstávají) vysokoškolské odbory (*National Tertiary Education Union* – *NTEU*), které žádají jeho úplné zamítnutí především proto, že

snižuje podporu veřejným univerzitám, začíná podporovat soukromé vysokoškolské instituce a zvyšuje zadlužení studentů.

Předsedkyně odborářské unie Jennie Reaová zdůraznila, že snížení federální podpory univerzitám o 20 % a uvolnění výše školného povede k nejméně 30% zvýšení školného, takže cena některých diplomů přesáhne 100 tisíc AUD. Nejprestižnější univerzity reformou získají, ale regionální a metropolitní univerzity, které jsou nejvíce závislé na federální podpoře a jejichž schopnost ji kompenzovat zvýšením školného bude jen omezená, budou mít co dělat, aby přežily. „Vytvoření skupiny elitních univerzit s vysokým školným pro vybranou skupinu studentů má daleko k veřejnému univerzitnímu systému, do něhož je přístup založen na schopnosti studovat a nikoli schopnost platit. Zpřístupnění federální podpory i pro ziskové soukromé instituce, které si mohou vybírat jen ty studijní programy, o něž je zájem, může ohrozit finanční situaci veřejných univerzit. Ty často právě z příjmů za tyto programy totiž hradí závazky vůči širší společnosti a náklady na výzkum.“

Odpor vyvolal také návrh ministra školství Christophera Pynea omezit program přípravy výzkumných pracovníků na obou postgraduálních úrovních, magisterské a doktorské (a dosáhnout tak podstatné úspory ve výši 175 milionů AUD ročně). Místo toho mají i studenti výzkumných programů poprvé platit školné (na magisterské úrovni ve výši až 3 900 AUD ročně). V Austrálii totiž tito studenti provádějí normální výzkum pod dohledem supervizora, dosud z velké části bezplatně. Jak Meghan Hopperová, předsedkyně CAPA (*Council of Australian Postgraduate Associations*), prohlásila, žádat školné od studentů, kteří provádějí výzkum, aby získali univerzitní diplom, znamená „žádat od nejlepších a nejchytřejších výzkumných pracovníků, aby platili za to, že směji chodit do práce. Být přijat na doktorský program totiž znamená uznání, že student patří mezi ty nejlepší v daném oboru a že může přispět k jeho rozvoji. Program přípravy výzkumných pracovníků, který dnes umožňuje, aby univerzity nabízely studijní výzkumné programy bez školného, byl jen uznáním tohoto faktu.“ Návrh zavést školné také na postgraduální úrovni sice zřejmě Senátem neprojde, ale protože ministerstvo může snížit rozpočet na přípravu vědeckých pracovníků, zůstává nebezpečí, že vysoké školy tyto programy samy omezí pro nedostatek prostředků. Také předsedkyně NTEU Jennie Reaová uvedla, že škrtý ve financování přípravy výzkumných pracovníků a zavedení školného i pro vyšší úrovně studia přispějí k tomu, že „kariéra na vysoké škole a ve výzkumu bude pro ty nejchytřejší australské studenty ještě méně atraktivní.“

Na druhé straně nikoho asi nepřekvapilo, že skupina nejprestižnějších tradičních výzkumných univerzit *Group of Eight* od začátku silně podporovala tu část návrhu reformy, která spočívá v deregulaci školného a současném snížení federální podpory vysokých škol o jednu pětinu, protože – jak prohlásil jeden komentátor – „si na rozdíl od jiných škol může dovolit zvyšovat školné i hodně vysoko, aby vyrovnala snížení federální podpory, a stále ještě bude mít studenty, kteří budou ochotni zaplatit mnohem více.“

Vrcholný reprezentant univerzitních vysokých škol, rektorská konference *Universities Australia*, v níž jsou zastoupeny různé zájmové skupiny, se zpočátku postavila proti změnám. Postupně však přijala zdůvodnění jejich nevyhnutelnosti (i když „dosáhnout toho, aby se rektori na něčem shodli, je asi tak lehké, jako sehnat kočky do jednoho houfu“, jak se vyjádřily jedny noviny) a stejně jako čtyři hlavní zájmová seskupení vysokých škol (kromě *Group of Eight* také *Innovative Research Universities*, *Australian Technology Network* a *Regional Universities Network*) vyjádřila podporu klíčovým požadavkům reformy:

- stanovit výši školného pro domácí studenty bakalářského cyklu tak, aby odpovídala zvýšenému deregulovanému počtu studentů i výši školného na domácím trhu magisterského a doktorského studia, které je již deregulováno, a školnému na zahraničních trzích;

- rozšířit dnešní systém půjček HELP, poskytovaných dosud jen na ucelené bakalářské studium, také na kratší formy vysokoškolského studia;
- rozšířit jak dnešní systém půjček HELP, tak federální podporu na studenta (dnes poskytovanou jen univerzitám) i na neuniverzitní vysokoškolské instituce včetně soukromých (a to ve výši 70 % podpory veřejných univerzit) a podstatně tak diverzifikovat nabídku terciárního a postsekundárního vzdělávání;
- rozšířit obdobným způsobem šíři, pravidla a mechanismus podpory studentů včetně federálních stipendií.

Na druhé straně vysoké školy odmítají, aby se zvýšila úroková míra splácení studentských půjček až na 6 %, protože to by pochybně ohrozilo některé skupiny absolventů, a aby se snížila federální podpora vysokých škol o 20 %, protože to by vyvolalo tlak na zvyšování školného. Za nezbytné rovněž považují zachovat v regionech nabídku vysokoškolského vzdělávání a přístup studentů na vysoké školy.

Při projednávání zákona v dolní komoře parlamentu (*House of Representatives*) prohlásila na konci srpna výkonná ředitelka *Universities Australia* Belinda Robinsonová, že „parlament má příležitost, jaká se vyskytne jednou za celou generaci, zformovat podobu australského vysokoškolského systému, který je udržitelný, dostupný a spravedlivý a slouží nejlepším zájmům studentů i celé společnosti. Když jsou veřejné rozpočty pod tlakem, vlády musí řešit spoustu navzájem si konkurujících priorit a žádná z nich neinvestuje do vysokého školství tolik, kolik je podle nezávislých analýz zapotřebí, pak je zapotřebí vysoké školství úplně deregulovat. Prodlužování *statusu quo* neustálého podfinancování vysokých škol či dokonce další rozpočtové škrty odsoudí australský univerzitní (vysokoškolský) systém k nevyhnutelnému úpadku, ohrozí jeho mezinárodní prestiž a bude stále těžší, aby univerzity udržely kvalitu, která se od nich očekává.“

Již tehdy však Belinda Robinsonová současně zdůraznila, že je třeba návrh zákona podstatně upravit, aby vysokoškolské vzdělání zůstalo dostupné a akceptovatelné pro studenty i pro plátce daní. Zvýšení úrokové míry při splácení studentských půjček by znamenalo zvýšení dluhu až o desítky tisíc AUD. Pokud se týká rozšíření federální podpory i pro soukromé a neuniverzitní vysokoškolské instituce, ovšem jen ve výši 70 % podpory veřejných univerzit, vláda podle *Universities Australia* nalezla „správnou rovnováhu mezi různými funkcemi, které plní univerzity a neuniverzitní instituce.“

Poté, co návrh zákona o reformě vysokého školství a výzkumu HERRA prošel dolní komorou parlamentu, kde mají vládní strany pohodlnou většinu, byl návrh postoupen Senátu. Tam však již většinu nemají, a po jasném odmítnutí návrhu jak labouristy (ALP – *Australian Labor Party*), tak Zelenými (kteří jdou ještě dále než ALP a požadují zrušení i existujícího systému školného), bylo jasné, že koalice musí získat hlasy alespoň 6 nezávislých senátorů. V Senátu byl návrh podle očekávání předán senátnímu výboru pro školskou a pracovní legislativu (*Senate Education and Employment legislation committee*), aby prozkoumal důsledky navrhovaných reforem a do konce října 2014 vypracoval zprávu. Vysokoškolské odbory to přivítaly. Předsedkyně NTEU Jeannie Reaová prohlásila, že „projednávání poskytne možnost, aby ti, kdo podporují změny, předložili věrohodné důkazy a rozptýlili legitimní obavy převážné části akademické komunity.“

Výbor zahájil sérii veřejných slyšení 77 zástupců nejdůležitějších aktérů a přijal přes 150 stanovisek organizací i jednotlivců. Při projednávání v senátním výboru předložily vysoké školy i ostatní partneři svá stanoviska a navrhly řadu úprav. Shrnutí oficiálního stanoviska *Universities Australia* je uvedeno v následujícím boxu:

Belinda Robinsonová ještě důrazněji opakovala stanovisko *Universities Australia* během svého vystoupení na říjnovém projednávání v Senátu, kde také uvedla, že výdaje na studenta (*per capita*

funding) se v období 1994 – 2012 snížily o 17 % a dnes Austrálii ve financování vysokého školství z veřejných prostředků odsouvají na předposlední místo z 31 členských zemí OECD.

Do jaké míry „politická rétorika“ či ještě hůře jen stranické a ideologické zájmy ovládly diskusi o budoucnosti vysokého školství, a také, jak se asi konkrétně zachovají vysoké školy v případě přijetí zákona, se projevilo již během říjnového zasedání Senátu a během následujících měsíců. Zpráva senátního výboru přes nesouhlasné stanovisko ALP a Zelených návrh zákona doporučila, ovšem s řadou úprav.

Australská reforma se zatím odkládá

V průběhu posledních týdnů se v australském tisku objevily komentáře, které si kladou zásadní otázky, zda navrhovaná reforma skutečně vyřeší hlavní problémy vysokého školství. Sledování průběhu politického procesu implementace radikální australské reformy je zajímavé, neboť se po dramatickém zvýšení školného v Anglii jedná o další pokus rozvinuté země OECD zajistit dlouhodobou finanční udržitelnost masového vysokého školství.

Během projednávání reformy v Senátu publikoval mezinárodně uznávaný expert profesor Vin Massaro, který se na University of Melbourne zabývá řízením vysokého školství a zajišťováním jeho kvality, zajímavý článek, jímž zasadil současnou australskou diskusi o vysokém školství do širšího kontextu a pokusil se ji tak směřovat ke skutečně podstatným otázkám. Přinášíme výtah z jeho nejzajímavějších myšlenek: „Diskusi o školném dominuje bohužel politická rétorika, která nebere zřetel na to, že vysoké školy musí získat větší pravomoci, aby mohly plnit své poslání a realizovat své silné stránky. Veřejnost má v hlavách zmatek, neboť neví, čeho se vlastně vláda snaží svou reformou vysokého školství dosáhnout a jaké může mít reforma nezamýšlené nebo nepřiznané dopady; o každém bodu reformy existují mezi lidmi dosti chaotické představy. Reformy žene vpřed nutnost finančních úspor, ale přitom chybí jejich rozumné vysvětlení. Deregulace školného je však opravdu nezbytná, chce-li Austrálie řešit stále snižování veřejných výdajů na studenta (*per capita funding*), které škodí kvalitě vysokého školství již více než třicet let. Avšak návrh zákona je třeba podstatně upravit, abychom se vyhnuli nechtěným následkům.

Vysoké školy nakonec celkové zaměření vládního reformního balíčku zdráhavě podpořily, protože si uvědomily, že jinak budou i nadále podfinancovány. Na labouristech, kteří sami v rozpočtu na rok 2013 omezili veřejné financování vysokého školství o 10 %, spočívá nyní odpovědnost, aby využili vládní návrh reforem, po úpravách balíček podpořili a zajistili tak určitou kontinuitu financování, kterou budou moci zachovat, až se příště dostanou k moci. Věrohodný plán B v současnosti totiž bohužel neexistuje a labouristé budou jednou dnešní koalici vděční, že udělala, co by nakonec museli udělat sami.

Argumenty, že usilujeme o světovou úroveň, užívají obě strany politického spektra, levice i pravice. Úroveň financování však této nadsázce vůbec neodpovídá: zatímco země OECD dávají na vysoké školství průměrně 1 % HDP a USA dokonce 2 %, v Austrálii je to pouze 0,5 % a v dohlednu se to nemá zvyšovat. Samozřejmě je nesmysl, že nová opatření náhle vynesou australské vysoké školství v mezinárodních žebříčcích nahoru, avšak deregulace školného může alespoň udržet dnešní slušnou pozici několika australských univerzit. Deregulace školného je logickým pokračováním politiky obou hlavních stran, z nichž však ani jedna nebyla skutečným zastáncem vysokého školství. Jednotkové výdaje na studenta (*per capita*) se snižují již od 80. let minulého století, a bylo to za vlády labouristů, kdy studenti museli začít na vzdělávání přispívat a kdy byl zaveden nový systém dodatečně splácených půjček ([*Higher Education Contribution Scheme, HECS*](#)). Jakmile toto rozhodnutí jednou

padlo, dalo se očekávat, že příspěvek studentů se bude stále zvyšovat. V následujících letech k tomu také skutečně docházelo bez ohledu na to, která politická strana byla u moci.

Vysokoškolský systém se dlouhodobě nemůže vyrovnat s reálným snížením finančních prostředků z veřejných rozpočtů o 30 %, pokud vysoké školy nebudou moci požadovat od studentů takové školné, které odráží jejich poslání, výkonnost a kvalitu i reálné náklady. Nemůže také dobře fungovat, pokud není diverzifikovaný, protože diverzifikace umožňuje, aby se každá instituce zaměřila právě na to, v čem je skutečně dobrá.

Na základě rozborů financování vysokých škol je například zřejmé, že pokud by se podíl výzkumu snížil a ušetřené prostředky se přesunuly na výuku, nemuselo by se školné příliš zvyšovat a vysoké školy budou přesto prosperovat. Dnes to ovšem není možné, protože legislativa striktně požaduje, aby každá univerzita prováděla výzkum. Přitom je veřejným tajemstvím, že na několika univerzitách je výzkum velice slabý, takže by požadované kritérium na výzkum nesplnily, kdyby se o vstup do univerzitního systému ucházely dnes. Chtějí-li tedy Australané vynakládat prostředky efektivně, omezit další zvyšování školného, podporovat institucionální diverzifikaci a zajistit, že veřejné univerzity budou schopny soutěžit s veřejnými i soukromými neuniverzitními vysokými školami, musí se z definice univerzity vypustit požadavek na výzkum.

Navrhované vládní reformy mají příliš mnoho ožehavých prvků, než aby další vývoj mohl být ponechán trhu a jeho kouzelné (neviditelné) ruce. Vstup mnoha nových institucí po rozšíření systému studentských půjček HECS-HELP i na další typy studia (než je jen ukončené bakalářské) vyžaduje, aby se napřed vytvořil silný regulativní rámec pro zajišťování kvality. Místo toho však dnes existující organizaci *Tertiary Education Quality and Standards Agency* hrozí omezení rozpočtu i pravomocí, protože jsou k její činnosti vznášeny vážné výhrady. Austrálie se také nemůže vystavit možnosti, že „tržní síly“ povedou ke zrušení těch studijních programů a kvalifikací, které jsou nezbytné pro pracovní trh. Nejspíš již nastal čas pro vznik nezávislého koordinačního orgánu, který bude projednávat a spravovat kontrakty mezi federální vládou a univerzitami, a zajistí, že si Austrálie udrží fungující vysoké školství světové úrovně.“ Tolik tedy profesor Vin Massaro.

Na podzim během projednávání v příslušném výboru Senátu ([*Senate Education and Employment Legislation Committee*](#)) se postupně začalo rýsovat, jak se v případě přijetí zákona vysoké školy asi zachovají. Jako první oznámila Západoaustralská univerzita (*University of Western Australia, UWA*), že hodlá zavést pro všechny své programy paušální školné ve výši 16 tisíc AUD ročně a tím současně školné zvýšit v průměru zhruba o třetinu ([*University of Western Australia unveiled plans to hike fees*](#)). Podle jejího prorektora je takové zvýšení zcela oprávněné, protože zaměstnatelnost absolventů UWA bez ohledu na obor studia je v západní Austrálii dlouhodobě velmi dobrá. Šestileté studium medicíny tak přijde na 100 tisíc AUD (tedy asi 1,9 milionu Kč).

Profesor vzdělávací politiky Peter Noonan z University of Victoria v Melbourne označil toto plánované zvýšení školného na UWA za očekávané. Řekl však, že „požadovaná výše školného za studium medicíny dobře ilustruje určitý problém deregulace, protože medicína se může studovat jen na omezeném počtu univerzit a také počet studentů i míst na klinikách je velmi omezený. Nejedná se sice přímo o monopol, ale taková situace se velmi blíží uzavřenému trhu, kde je možné požadovat velmi vysoké školné, protože opravdová soutěž ve skutečnosti neexistuje.“ Plánovanou výši školného na UWA komentoval také ministr školství Christopher Pyne a využil ji k podpoře vládní argumentace. Považuje ji totiž za další doklad toho, jak opozice zastrašuje studenty a veřejnost tvrzením, že se školné zvýší přinejmenším na 32 tisíc AUD ročně (tedy na dvojnásobek oproti plánům UWA).

Univerzita v Sydney se ještě nerozhodla, jaké stanoví školné, projde-li reforma (letos tam činí roční školné podle oboru 6 044 až 10 085 AUD). Její rektor profesor Michael Spence však řekl, že „si

musíme být jisti, že to neohrozí přístup na vysokou školu. Žádná australská vysoká škola dnes nemá odpovídající zdroje na podporu studentů ze znevýhodněného prostředí. Jestliže k deregulaci školného skutečně dojde, bude to pro nás znamenat významnou oblast výdajů.“ Univerzité to však umožní, aby zdvojnásobila svůj program stipendií, který v současnosti činí 80 milionů AUD ročně; stipendium díky tomu získá téměř třetina domácích studentů bakalářské úrovně. „Budeme schopni poskytnout studentům ze znevýhodněného prostředí docela velkorysou podporu, větší než mají dnes. Celou situaci jsme modelovali, přičemž cena školného za tříleté bakalářské studium odpovídala ceně rodinného vozu.“

Po řadě slyšení během října vydal senátní výbor pro školskou a pracovní legislativu požadovanou zprávu. Její závěry hodnotily navrhovanou reformu pozitivně a z širších hledisek, než je jenom „podpora ekonomického růstu a produktivity. Primárně reformy podporují individuální a společenské bohatství, rozšiřují možnosti volby pro studenty a umožňují, aby si instituce vytvořily inovativní, tvořivé – a především udržitelné – podnikatelské a rozpočtové modely. Cílem reforem je rozšířit přístup pro studenty ze slabších regionů, z prostředí s nízkým sociálně ekonomickým statutem, pro potomky domorodého obyvatelstva a pro starší studenty a zajistit, aby každý měl stejnou příležitost dosáhnout svého potenciálu. Navrhovaný model je celosvětově jedinečný pro svou inovativnost a spravedlivost, ale současně jde o velmi potřebnou a sociálně progresivní renovaci dlouhodobě neudržitelného systému.

Výbor zastává názor, že tyto reformy podpoří excelenci ve vzdělávání i výzkumu a zajistí udržitelnou budoucnost, která bude spravedlivá vůči studentům, absolventům i daňovým poplatníkům. Lidé, kteří by dříve jinak ani neuvažovali o studiu na vysoké škole, budou mít nyní na výběr celou škálu možností a vysokoškolský systém, který je bude podporovat na další cestě.“ Výsledkem rozsáhlých konzultací s vysokými školami je „řada doporučení, která zkvalitní navrhované reformy. Výbor vyzývá Senát i vládu, aby tato doporučení přijali a návrh schválili.“

Zpráva senátního výboru obsahuje kromě tohoto závěrečného doporučení ještě čtyři další:

řešit určité finanční překážky pro znevýhodněné studenty;

rozšířit balíček o pomoc vysokým školám při „strukturálním přizpůsobování plně deregulovanému systému“;

znovu uvážit zvyšování úrokové míry studentských půjček vzhledem k nepředvídaným dopadům takového zvýšení na studenty;

prověřit možnosti, jak zajistit splácení půjček těmi, kdo pracují v zahraničí.

Vláda ovšem nestihla projednat návrh zákona během říjnového zasedání Senátu. Nebyla si jista ani tím, zda se jí to podaří během prosincového zasedání Senátu, přestože schválení zákona do konce roku 2014 je podmínkou, aby mohl platit od ledna 2016. Proto počátkem listopadu ministr školství Christopher Pyne oznámil, že vláda raději platnost zákona o rok odloží, aby měla dost času na vyjednávání s opozičními stranami a zajistila si, že zákon skutečně projde. Také vyjádřil ochotu vlády ustoupit od zvýšení úrokové míry (které navíc sám původně ani nenavrhoval, ale do reformního balíčku se dostalo až při projednávání rozpočtu).

Po skončení říjnového zasedání Senátu proběhlo ve dnech 12.–14. listopadu 2014 v Melbourne důležité setkání klíčových aktérů připravované reformy (Informa Higher Education Reform Summit), především politiků (úřadujícího i stínového ministra školství) a rektorů, ale také zahraničních expertů (mezi nimi i Davida Willettse, bývalého anglického ministra pro vědu a vysoké školství, který od roku 2012 výrazně dereguloval školné v Anglii; blíže viz Britský ministr vysokého školství a vědy David

Willetts odstoupil). Často na něm zaznívalo volání po odložení platnosti zákona o rok, což by umožnilo racionální a smysluplnou diskusi a lepší vyvážení reformního balíčku.

Rektor Technické univerzity v Queenslandu Peter Coaldrake konstatoval, že se sice vysoké školy mohou dočkat dohody v Senátu až v březnu 2015, ale že je důležité, aby se nespolehalo jen na získání podpory menších stran a nezávislých senátorů, ale aby mezi sebou jednaly obě hlavní strany. Ukázalo se však, že šance na takovou dohodu mezi vládní koalicí a labouristy jsou mizivé, neboť stínový ministr školství Kim Carr dokonce prohlásil, že právě na odporu k připravované reformě labouristé založí svou kampaň v příštích celostátních volbách na konci roku 2016.

Také průzkumy veřejného mínění ukázaly, jak je celý návrh rozpočtu a s ním spojené vysokoškolské reformy nepopulární, a útoky labouristů na jeho nespravedlivost do značné míry ochromily schopnost vlády jej lépe veřejnosti vysvětlit a prodat. Prosadit návrh bude těžké, navrhovaná opatření jsou hlavním jablkem sváru mezi koalicí a opozicí, a ani nezávislí senátoři nejevili příliš ochoty návrh přijmout nebo to vázali na nepřijatelné požadavky z hlediska financování celého balíčku. Jednotlivá opatření jsou totiž provázána a vzájemně se kompenzují – a tak například není možné podstatně rozšířit systém HECS, jak vláda navrhuje, bez současného snížení federální podpory vysokým školám.

Jak konstatovala již na začátku vyjednávání *Group of Eight* ve svém Zpravodaji (*September 2014 Newsletter*): „Na rozhodování nezávislých senátorů se kladou neúměrné nároky. Jde o velkou reformu, jež má mnoho různých, ale vzájemně propojených částí, které jsou samy o sobě složité a pro neodborníky až záhadné. Pro většinu senátorů to je zcela nová a většinou neznámá oblast, přitom oproti stínovým ministrům opozičních stran se jim dostává mnohem méně podpory a pomoci, aby mohli seriózně zhodnotit důsledky vládních návrhů reformy a mohli sami navrhovat reálné alternativy. Celý politický proces se tak stal značně zranitelný a nepředvídatelný a vůbec mu nepomáhají zavádějící tvrzení odpůrců reformy o tom, jaké budou mít reformy vysokého školství negativní důsledky.“

Ještě před prosincovým zasedáním senátu slíbil ministr školství Christopher Pyne, že vláda nejen ponechá nízké úročení studentských půjček podle růstu životních nákladů, ale že také odpustí úroky na dobu pěti let při narození dítěte, a přidal další ústupky: vláda zřídí „fond pro strukturální přizpůsobení“ ve výši 100 milionů AUD pro univerzity s vysokým podílem nemajetných studentů, vytvoří pro ně speciální stipendia a pověří *Australian Competition and Consumer Commission* dohledem nad školným, aby se zabránilo jeho nadměrnému zvyšování.

Problémy, s nimiž se Pyne setkal při prosazování návrhu, do značné míry vyplývají i z toho, jak postupoval. Ač ještě těsně před volbami v roce 2013 on i tehdejší vůdce opozice a dnešní premiér Tony Abbott slibovali, že v případě získání vládních pozic nepodniknou v oblasti financování vysokých škol a školného žádné kroky, návrh nového rozpočtu založili na radikální reformě, kterou nejenže nikdo neočekával, ale jež byla přímým porušením toho, co slibovali, a kterou se nikdo ani nesnažil vysvětlit. Postavila se proti ní většina obyvatel, studenti i vysokoškolské odbory. Podle nich mají navržené změny jen přesunout náklady na studenty a jejich rodiče, cílem je ušetřit výdaje ve výši 4 miliard AUD ročně (neschválení návrhu značně zhoršuje a komplikuje špatnou finanční situaci vlády). Z rektorů se proti reformě veřejně vyslovil těsně před hlasováním jen jediný, profesor Stephen Parker z *University of Canberra*, přestože několik dalších rektorů k ní vyjádřilo podstatné výhrady.

Vysokoškolské odbory ([National Tertiary Education Union, NTEU](#)) prohlásily, že drobné úpravy návrhu neodstraňují obavy, že v deregulovaném systému školné prudce vzroste. Zástupce sekretáře NTEU Matthew McGowan kritizoval vládu, že navrhované úpravy jsou posledním zoufalým pokusem zastřít skutečné důsledky deregulace. „Bude-li školné deregulováno, bude o tom, kdo se dostane na univerzitu, rozhodovat bankovní konto rodičů a ne výsledky ve škole. Je to jen přesouvání nákladů v

obrovském měřítku, a to v ekonomice, která musí růst a být konkurenceschopná, nemá místo. Zoufalé drobné úpravy, které vláda navrhuje, jsou jen přiznáním toho, jak nefér jsou její návrhy na reformu, protože ta zabrání vstupu na vysokou školu mnoha studentům, těm starším, z chudšího prostředí, ženám a domorodým obyvatelům.“

Týden před zahájením prosincového zasedání Senátu, kdy se při druhém čtení mělo rozhodovat o osudu návrhu, vystupňovala organizace australských rektorů *Universities Australia* své úsilí, aby byl vládní návrh zákona přijat (ovšem s podstatnými úpravami, jak je formulovala ve svém stanovisku – viz Spory o australskou vysokoškolskou reformu). V této souvislosti podnikla zcela výjimečný krok a 24. listopadu 2014 publikovala ve všech australských hlavních listech svůj otevřený dopis senátorům, především ovšem těm nezávislým.

Jak řekla Belinda Robinson, výkonná ředitelka *Universities Australia*, „nebylo to lehké rozhodnutí. Vysoké školy však nemohou v systému, který je finančně neudržitelný a nepředvídatelný, zajistit takovou kvalitu, jakou od nich studenti i jejich rodiče očekávají. Odkládat problémy a čekat, že je vyřeší někdo jiný, jenom povede k nevyhnutelnému úpadku.“ Přivítala poslední ústupky vlády, ale varovala ji, že „nebudou stačit, aby uspokojily volání celého sektoru po podstatných úpravách, které povedou k větší spravedlivosti a dostupnosti vysokoškolského vzdělání.“ Prohlásila, že zřízení „velmi skrovného fondu strukturálního přizpůsobení“, poskytnutí záruk, že školné pro domácí studenty bude nižší než pro zahraniční, a ponechání nízké úrokové míry studentských půjček jsou sice kroky správným směrem, ale nikoli dostatečné. Požadovala, aby snížení federální podpory o 20 % bylo zmírněno a aby navrhovaný fond byl zřízen ve výši nikoli 100, ale 500 milionů AUD. Další minimální podmínkou pro schválení návrhu je zřízení nezávislého expertního panelu, který bude dozírat na realizaci navrhovaných změn.

V průzkumu veřejného mínění, konaného v den hlasování 2. prosince 2014, se 56 % respondentů vyslovilo proti schválení návrhu, pro návrh bylo jen 23 % respondentů. Vláda také nakonec v Senátu získala jen 4 hlasy místo potřebných 6 a návrh byl tedy ve druhém čtení zamítnut v poměru 33:31 hlasů. Ministr školství hned nato upravené znění zákona se všemi ústupky, které vláda během vyjednávání učinila, okamžitě předložil dolní komoře, aby ho znovu schválila a na začátku příštího roku opět postoupila Senátu. Komentoval to slovy: „Velké reformy chtějí čas. Senát bude mít o Vánocích možnost si to všechno znovu promyslet.“

Je docela pravděpodobné, že po dalších úpravách některých detailů a po dalších dohodách s nezávislými senátory – některým šlo nyní konec konců jen o to získat více času pro diskusi – bude zákon schválen (možná s tím, že se začnou znovu omezovat počty přijímaných studentů, aby se snížily náklady na dosažení kompromisu). V tisku se však bezprostředně po prosincovém zasedání Senátu objevily první komentáře, jaké poučení je třeba z dosavadního průběhu vyvodit a jakou reformu vlastně australské vysoké školství potřebuje. Za všechny shrňme alespoň jeden ze zajímavých příspěvků.

Hannah Forsythová z *Australian Catholic University* například dospěla k závěru, že „neúspěch vládního návrhu ukázal i další vady našeho vysokého školství.“

Za prvé by politici neměli spoléhat jen na názory rektorů, neboť jen málo jich je schopno usilovat o to, co je dobré pro Austrálii, proti tomu, co je (krátkodobě) finančně dobré pro ně. Jejich podpora se nerovná podpoře celého sektoru. Je-li reforma nutná, pak je třeba lidí, kteří jsou schopni uvažovat o prospěchu Austrálie více než o svém vlastním.

Za druhé je nutné nahradit dnešní vrcholnou reprezentaci vysokých škol *Universities Australia*. Vysoké školy se navzájem považují za soupeře (i když je to spíše jejich pohled než skutečnost) a jejich

schopnost spolupracovat je téměř mizivá. Je jasně zapotřebí takové organizace, která skutečně reprezentuje roli vysokých škol ve společnosti a neposuzuje pouze finanční přínosy pro nejhlasitější rektory.

A za třetí nikdo dnes neví, jak má vlastně masové vysoké školství fungovat. A dokud to nevyřešíme, nemůžeme přijít na to, jak je financovat. Co tím chci říci? Položme si jen několik otázek:

- Je skutečně pravda, že nemůžeme financovat masový vysokoškolský systém stejně vysokým normativem jako v elitním vysokém školství?
- Co to prakticky znamená vzdělávat 40 % či ještě více australské mládeže na vysokých školách? Opravdu si myslíme, že každý, kdo dnes vstupuje na univerzitu, již ví, jak studovat?
- Jaké vzdělávací cesty se nabízejí těm studentům, pro něž stávající systém nebyl navržen, jako jsou studenti s nízkým sociálně ekonomickým statusem, potomci domorodého obyvatelstva a ti, kteří se dostali na vysokou školu jako první v rodině? Jak změnit systém, aby k nim byl spravedlivější?
- Co znamená zajistit patřičnou výuku pro všechny studenty, a ne je jenom do systému vrhnout a pak odměnit ty přeživší a předstírat překvapení, že nejlepší výsledky má právě ta elita, pro kterou byl systém původně navržen?
- Je možné o propojení výzkumu a výuky uvažovat tvůrčím způsobem tak, aby se skutečně všichni studenti bez ohledu na instituci setkali během studia alespoň s nějakými špičkovými výzkumnými pracovníky ve svém oboru?
- Jaké jsou kariérové vyhlídky akademických pracovníků v systému, který rozděluje výzkumné pracovníky na některé vysokoškolské instituce a pedagogické pracovníky na jiné?

Uvedené otázky jsou jen začátkem mnohem důkladnější diskuse a ani se netýkají všech důležitých problémů. Ale reformovat vysoké školství, aniž si takové otázky položíme, znamená zapřahat koně až za vůz. Pokud nedokážeme řešit problém, jak má fungovat masové vysoké školství, nemůžeme přijít ani na to, jak je nejlépe financovat.“ Položme si na závěr exkurze po australské vysokoškolské reformě otázku: netýkají se přinejmenším některé z uvedených problémů a otázek také nás?

8 Financování vysokých škol v Německu

Na konci října 2014 se ministři spolkové vlády i zemských vlád dohodli, že zvýší dosavadní financování vysokých škol a výzkumu a poskytnou mu v příštích šesti letech navíc dalších 25,3 miliardy €. Navýšení rozpočtu odpovídá především nárůstu počtu studentů, ale bude se týkat také veškerého výzkumu financovaného z veřejných prostředků, ať se již provádí na vysokých školách či mimo ně.

O navýšení rozpočtu usilují samozřejmě vysoké školy i v jiných zemích, například v Rakousku rektori požadují, aby se podobně jako v Německu dodatečně zvýšily již odsouhlasené prostředky pro období 2016-2019. Německý příklad však především ukazuje na podstatně odlišný přístup k financování vysokého školství (včetně toho, že v průběhu roku 2014 bylo na vysokých školách ve všech spolkových zemích zrušeno školné) oproti anglosaským zemím, o kterých jsme informovali nedávno.

Na financování vysokých škol a výzkumu se v Německu podílejí obě vládní úrovně, spolková i zemská. Vrcholným orgánem je Společná konference pro vědu (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz - GWK), jejímiž účastníky jsou příslušní spolkoví a zemští ministři – na spolkové úrovni ministr pro vzdělávání a výzkum (poslední dva roky je to Johanna Wankaová) a ministr financí, na úrovni všech šestnácti spolkových zemí pak ministři mající v portfoliu vědu a vysoké školství (v případě Bavorska a Berlína také ministr hospodářství) a ministři financí (celkově má GWK 36 členů).

Dohoda o doplňkovém financování na další období, která byla uzavřena na poslední schůzi GWK 30. října 2014, se týká další etapy tří společných dlouhodobých programů: smlouvy o vysokých školách (Hochschulpakt 2020) uzavřené v roce 2007 na období do roku 2020, aby se zvládnul především výrazný nárůst počtu studentů; smlouvy o výzkumu a inovacích (Pakt für Forschung und Innovation), uzavřené v roce 2006 na podporu výzkumu, který není prováděn na vysokých školách a tzv. Exzellenzinitiative, která od roku 2006-2007 podporuje špičkovou kvalitu výzkumu na vysokých školách.

Německými politiky je Hochschulpakt 2020 považován za velmi úspěšný. Během prvních dvou programových období (v letech 2007-2010 a 2011-2015) se na zvyšování počtu studentů vynaložilo navíc přes 19 miliard €, z toho spolková vláda více než 10 miliard € a spolkové země kolem 9 miliard €. Celkový počet studentů se od roku 2005 zvýšil z cca 2,2 milionu na 2,6 milionu, do prvního ročníku se v loňském roce zapsalo přes půl milionu studentů proti necelým 360 tisícům v roce 2005, tedy o 40 % více.

Předsedové spolkové vlády i zemských vlád pak 11. prosince 2014 schválili tuto říjnovou dohodu uzavřenou na GWK pro třetí a závěrečné programové období do roku 2023. Podpořili tím, že počty studentů v současnosti rostou dokonce ještě rychleji, než původní *Hochschulpakt 2020* předpokládal. Do roku 2023 má být do prvních ročníků přijato navíc dalších 760 tisíc studentů oproti výchozím hodnotám z roku 2005, které tvořily východisko při schvalování jeho původní verze. (Je však třeba podotknout, že zatímco po roce 2005 počty nově zapsaných studentů rychle rostly, po roce 2011 opět klesají.)

Kumulativní počet nově zřízených studijních míst (oproti původním předpokladům) bude stát přes 19 miliard €, z toho 9,9 miliard € dostanou vysoké školy od spolkové vlády a 9,4 miliard € od jednotlivých spolkových zemí. Spolkové země budou přispívat diferencovaně podle svých výchozích podmínek; přitom se uplatní tzv. mechanismus solidarity (*Solidarmechanismus*) ve prospěch nejen východoněmeckých, ale i tzv. městských spolkových zemí (tedy Berlína, Brém a Hamburku). Celkem se má během tří programových fází v období 2007-2023 vynaložit na zvyšování počtu studijních míst

na vysokých školách 20,3 miliard € ze spolkových prostředků a 18,3 miliard € z prostředků spolkových zemí.

Spolková vláda i zemské vlády se zavázaly, že na každé studijní místo navíc, které je zřízeno díky doplňujícímu financování v rámci dohody *Hochschulpakt 2020*, poskytnou 26 tisíc €; tyto prostředky se využijí především na zvýšení počtu pedagogů, asi z desetiny pak na snižování počtu předčasného (neúspěšného) ukončování studia. V některých matematických a inženýrských oborech přesahuje totiž podíl neúspěšných studentů 50 %. „Nové opatření je signálem, že to považujeme za velmi závažný problém“, řekla spolková ministryně pro vědu a výzkum Johanna Wankaová. Dalším cílem bude také otevřít cestu na vysokou školu většímu počtu těch, kdo získali kvalifikaci pro povolání (jde především o absolventy učebních oborů).

Nová dohoda GWK dále zvyšuje o 3-5 % prostředky na financování výzkumu, který není prováděn na vysokých školách. Dostanou je největší výzkumné organizace – Max-Planck-Gesellschaft, Leibniz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft a Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren – a hlavní orgán financující německý výzkum Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Dohoda GWK zahrnuje také pokračování Exzellenzinitiative i po roce 2017, kdy měla původně skončit. Ze začátku na ni šlo z veřejných prostředků 470 milionů € ročně, později 530 milionů €, a v této výši bude pokračovat financování i po roce 2017.

Bavorský ministr pro vysoké školství Ludwig Spägle o dohodě prohlásil, že se jedná o „nejdůležitější rozhodnutí v tomto volebním období.“ Dohodu přivítal také předseda rektorské konference (Hochschulrektorenkonferenz - HEK) Horst Hippler jako „krok k jasnějšímu výhledu pro vysoké školství. Těší nás, že se zajistilo financování dalších studijních míst i režijních nákladů na výzkum v rámci smlouvy o vysokém školství (Hochschulpakt 2020). Je také důležité, že se dospělo k základní dohodě o pokračování iniciativy excelence (Exzellenzinitiative). Ta již jasně prokázala, jaký potenciál má výzkum prováděný na vysokých školách, který musí být podporován na výkon zaměřeným financováním bez politického zasahování do jeho plánování a vývoje.“

Odborový svaz pedagogických a vědeckých pracovníků (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft - GEW) přivítal dohodu jen vlažně. Podle něj byl již nejvyšší čas aktualizovat Hochschulpakt 2020, ale i tak budou vysoké školy podfinancovány. Jak řekl místopředseda GEW Andreas Keller, „aby vysoké školy mohly zajistit dobré vzdělávání pro rostoucí počty studentů, potřebují spolehlivé financování. Každou chvíli jsou v nejistotě a mají obavy, zda se Hochschulpakt prodlouží a zda budou schopny nová studijní místa i nadále financovat. Neexistuje dlouhodobé plánování rozvoje. Proto se na vysoké školy stále znovu přijímají nové pracovní síly jen na krátkodobé úvazky na pár měsíců bez vyhlídek na další kariéru. Pokud se to nezmění, bude se na vysokých školách vše jen flikovat.“ Keller také kritizoval spolkovou vládu i zemské vlády, že dávají na podporu Exzellenzinitiative další prostředky, které by místo toho měly jít na zajištění Hochschulpakt 2020. „Potřebujeme rozvoj celého vysokého školství a celkové zlepšení jeho kvality, ne jen ojedinělé špičkové instituce. A větší podíl učitelů na studenta a dobré poradenství jsou nejlepším prostředkem, jak zajistit kvalitu a zastavit růst studijní neúspěšnosti.“

Také rakouští rektori žádají vládu, aby navýšila již schválený rozpočet na vysoké školy a výzkum pro roky 2016-2019 alespoň o 1 miliardu €. Místopředseda rektorské konference (*Österreichische Universitätenkonferenz - uniko*) Gerald Bast k tomu prohlásil, že by bylo třeba zvýšit financování výzkumu alespoň o 1 miliardu € každým rokem, aby se Rakousko vyrovnalo Německu v podílu výdajů na HDP, takže „požadavek 1 miliardy € na období tří let je ještě velmi skrovný.“

V posledním Šanghajském žebříčku ze srpna 2014 se mezi prvních 500 vysokých škol na světě dostalo již jen šest rakouských, tedy o jednu méně než předtím. Předseda *unico* Heinrich Schmidiger k tomu jen poznamenal, že „pokud se vysokým školám rozpočet nezvýší, nemůžeme očekávat zlepšení.“ Očekával však, že ministr pro vědu, výzkum a ekonomiku Reinhold Mitterlehner, který po srpnové obměně vlády posílil svou pozici a stal se také vicekancléřem, prosadí orientaci na inovace a znalostní společnost. Ten však již prohlásil, že bude usilovat jen o dalších 615 milionů € na vyrovnání důsledků inflace, a že „žádat o více peněz je absolutně nerealistické.“

Literatura

Howard Hotson: [*Germany's great tuition fees U-turn*](#). Times Higher Education, 12 February 2014

Eric Charbonnier: [*University Tuition Fees: "To be or not to be?"*](#) IAU Horizons, Vol. 19 N° 3, December 2013

OECD: [*Education at a Glance 2013: OECD Indicators*](#). OECD, Paris 2013

European Commission: [*National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2014/15*](#). Eurydice – Facts and Figures, European Commission, October 2014

Dominic Orr, Alex Usher, Johannes Wespel: [*Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions? Evidence from nine comparative studies. Volume I: Comparative Report. Volume II: National Reports*](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014

Peta Lee: [*Student support crucial to offset impacts of fee increases*](#). University World News, 11 July 2014, Issue 328

Enora Bennetot Pruvot and Thomas Estermann: [*Funding for Excellence*](#). Define Thematic Report, EUA 2014

Nic Mitchell: [*Excellence schemes 'should be risking-taking': EUA*](#). 09 January 2015 University World News Issue 349

[*EUA Public Funding Observatory Report 2014*](#)

[*Stakeholders discuss university funding futures*](#). University World News, 15 October 2014, Issue 339

Karen MacGregor: [*Scientists protest cuts, study shows HE funding divide*](#). University World News, 07 October 2014, Issue 339

[*Too Good to Fail: The financial sustainability of higher education in England*](#). A report by the Higher Education Commission, 2014

Brendan O'Malley: [*University funding system in England is not sustainable – Report*](#). University World News, 18 November 2014, Issue No:344

[*Higher Education and Research Reform Amendment Bill 2014*](#)

[*Higher Education Policy Watershed*](#). Go8 Newsletter, September 2014

Geoff Maslen: [*Controversial higher education reforms in doubt*](#). 22 August 2014 University World News Issue 331

Janice Dudley: [*Trickle up – Fee deregulation will only benefit elite*](#). The Conversation, 22 August 2014 University World News Issue 331

Geoff Maslen: [*Federal government introduces reform bill*](#). 28 August 2014 University World News Issue 332

Geoff Maslen: [*Senate inquiry stalls radical university reforms*](#). 04 September 2014, University World News, Issue 333

Peter van Onselen: [*The battle for the budget*](#). The Australian, September 15, 2014

[*Higher Education and Research Reform Amendment Bill 2014*](#). The Senate, October 2014

[Universities Australia Submission to Senate Committee Inquiry into Higher Education and Research Reform Amendment Bill 2014](#). Universities Australia, September 2014

Matthew Knott: [Vice-chancellor warns against private college funding](#). The Sydney Morning Herald, 26 September 2014

Michael Gardner: [New funding package for universities and research](#). University World News, 06 November 2014, Issue 342

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: [Hochschulpakt 2020](#)

Michael Gardner: [University leaders concerned over lack of funding](#). University World News, 26 September 2014, Issue 366

[End of Cycle Report. UCAS Analysis and Research](#). UCAS, December 2014

Danny Dorling: [Money Changes Everything. Recent trends in UK university admissions](#). Times Higher Educational Supplement, 12 February 2015

Danny Dorling: [Six trends in university admissions](#). Times Higher Education, 12 February 2015

Jack Grove: [Student admissions bounce back after 2012 slump](#). Times Higher Education, 29 January 2015

[Financování anglických vysokých škol se má změnit](#). Vysoké školství ve světě, 4. únor 2015

Liviu Matei: [2nd EUA Funding Forum. Strategies for efficient funding of universities](#). Forum report, Bergamo, 9-10 October 2014

[Krise financování vysokého školství v Evropě pokračuje](#). Vysoké školství ve světě, 2. prosinec 2014

[Jak dál ve financování vysokých škol v Evropě?](#) Vysoké školství ve světě, 6. listopad 2014

[Financování vysokého školství v Evropě: závěry fóra EUA 2012](#). Vysoké školství ve světě, 18. prosinec 2012

[Jak se evropské vysoké školy udrží v novém ekonomickém klimatu?](#) Vysoké školství ve světě, 4. červenec 2012