



Náměty k racionalizaci financování vzdělávací činnosti veřejných vysokých škol

Racionalizace pravidel finanční podpory (dále jen financování) vzdělávací činnosti veřejných vysokých škol (VVŠ) se nabízí jako implementačně snadnější a rychlejší způsob posílení celkové systémové efektivity než bude zavádění kontroverzního a administrativně náročnějšího systému školného s půjčkami. Níže jsou uvedeny stručné ideové náměty možných racionalizačních opatření.

Předkládá: Daniel Münich

Systémový rámec

Rozdělování státních dotací VVŠ se řídí *Pravidly pro poskytování příspěvku a dotací VVŠ a Zásadami a pravidly financování VVŠ*. Jde o každoročně aktualizované dokumenty MŠMT, které po projednání s tzv. *Reprezentativní komisí zástupců VŠ* schvaluje vedení MŠMT. Upravit *Zásady* je mnohem snadnější a rychlejší než legislativní změny. Největší část peněz se mezi VVŠ rozděluje normativně, tedy podle počtu studentů a absolventů (cca 80%). Zbývajících 20% je alokováno podle řady diskutabilních ukazatelů kvality. Principy samotného normativního financování jsou poměrně jednoduché, byť formulky vypadají složitě (nejsou zde podrobně rozebírány).

Teoretický ekonomický model

Jazykem ekonomické teorie, současné VVŠ představují zvláštní formu neziskové firmy (VVŠ nesmí dosahovat zisk) řízenou jejími zaměstnanci (zaměstnanci volí akademické senáty a ty volí vedení i vědecké rady a schvalují klíčová rozhodnutí), jejíž náklady (normativ na studenta) a produkce (počty vzdělávaných studentů) jsou externě regulovány (MŠMT). Cílovou funkci (*objective function*) dnešní VVŠ představuje maximalizace určité kombinace zaměstnanosti, jistoty pracovních míst a výše poměrně rovnostářsky rozdělovaných mezd. V tomto ekonomickém modelu hraje kvalita produkce (vzdělávací služba) méně významnou roli, protože školy stačí plnit minimální kvalitativní nároky (akreditační standardy) a přitom naplnit kvótu počtu státem financovaných studentů (bez velkého ohledu na jejich studijní dispozice a úsilí). Další aspekty chování takových ekonomických subjektů může někdo analyzovat v diplomové práci...

Náměty na systémové změny v rámci Zásad financování

Námět č.1: Financovat školám pouze *standardní dobu studia* (SDS) studenta a přestat financovat SDS + 1 (tzv. delší studium)

Odůvodnění:

Stát dnes školám plošně financuje i studenty kteří studují až o jeden rok déle než je akreditovaná tzv. standardní doba studia SDS (jde o tzv. *delší studium* BA, MA). To nemotivuje studenty včas školu dokončovat a školy to nemotivuje adekvátně strukturovat vzdělávací programy (kreditový systém), aby je bylo možno dokončovat během SDS. Stávající systém naopak školy finančně motivuje, aby studium studentům komplikovaly, protahovaly ho nad SDS a mohly díky tomu čerpat normativ. Zkrácení financování na SDS nejenže může zvýšit studijní motivace, ale jako rozpočtově neutrální umožní navýšit normativ na studenta ve SDS. Možný kompromis je financovat SDS+semestr nebo SDS+3 měsíce.

Možná kritika:

Že to postihne studenty, kteří nestihnout včas dostudovat v důsledku delších nemocí či obdobných životních peripetií: takové případy se samozřejmě stávají, ale je jich relativně málo a není vhodné je řešit plošným proplácením normativu po dobu SDS+1 i těm, kteří mohli a měli studium dokončit včas. Navíc je třeba připomenout, že školy změna o peníze neochudí, protože o ušetřené peníze bude možno navýšit normativ na studenta ve SDS. Škola ví lépe než stát, proč student nestačil dostudovat ve SDS.

Že to omezí zahraniční studijní výjezdy studentů: VVŠ by měla podporovat jen takové studijní pobyty, které vedou ke školou jí uznávané kredity (proto v Evropě vznikl jednotný kreditový systém). Takže studijní pobyt nemusí vyžadovat studium nad rámec SDS. A pokud škola přesto usoudí, že je prodloužení studia pro studenta opravdu užitečné, může mu to povolit (finančně jí to příliš nezatěžuje, protože student je během pobytu v zahraničí stejně mimo školu). Navíc je třeba připomenout, že školy o peníze nepřijdou, protože o ušetřené peníze bude možno navýšit normativ na studenta ve SDS.

Námět č.2: Školám přestat financovat studenty, kteří program dané úrovně již jednou v životě vystudovali (tzv. další studium)

Odůvodnění:

Dnes VVŠ dostává normativ i na studenty, kteří program dané úrovně na jiné škole již dříve jednou vystudovali (tzv. *další studium*).¹ Předchozí úspěšně dokončené studium se tedy do SDS nepočítá a škola na takového studenta normativ dostává znova. Do limitu SDS+1 se počítají jen roky studia úspěšně nedokončeného. Není však důvod, aby stát někomu financoval vysokou školu násobně, když má omezené prostředky a další zájemce o studium první. Zde je třeba odlišovat od zákona, podle kterého školy smí těmto studentům po SDS účtovat poplatky (těmto studentům VVŠ smí účtovat poplatek do výše cca 2800 Kč ročně – viz. námět č.8).

Možná kritika:

Někteří lidé potřebují vzdělání ve více oborech. Někdo mohl udělat chybu a vystudovat něco jiného: zatím bez komentáře.

¹ Viz. Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací, str. 3.

Námět č.3: Během 5 let výrazně snížit podíl zapisovaných studentů (MA+nMA)/BA

Odůvodnění:

Systém financování dnes do magisterských (MA) a navazujících (nMA)² programů nutí VVŠ přijímat příliš vysoký počet studentů, kteří nemají adekvátní studijní dispozice. Školy ve snaze získat studenty (a na ně vázaný normativ) musí snižovat laťku náročnosti MA programů a příliš mnoho VVŠ není ani schopno kvalitní MA studium nabídnout (nemají na to lidské zdroje). V posledních 10 letech stát opakovaně selhával v usměrňování počtu MA studentů během expanze systému VVŠ. Důsledkem je dnes na světové poměry extrémně vysoká průměrná doba dokončeného studia v ČR a vysoké náklady na jedno celé ukončené studium. To se při omezeném rozpočtu promítá do snižování normativu na studenta za rok, což školy oprávněně kritizují.

Na začátku 90. let šlo na VŠ pouze cca 15% věkové skupiny a všichni studovali 4-6 leté MA programy. Dnes jde na VŠ cca 60% věkového ročníku³ (t.j. 4x více!) a cca 80% z nich se zapisuje na MA nebo nMA. Tedy téměř 50% věkového ročníku (kdysi to bylo jen 15%!!). Minimálně polovina z nich není a v principu nemůže být ke studiu MA intelektuálně dostatečně disponována. Pro tyto zájemce jsou smysluplné jen BA programy, ale ty musí být vhodněji nastavené, protože dnes přirozeně často představují spíše přípravku na nMA studium. Stát by tedy měl finanční regulací výrazně zredukovat podíl financovaných studentů v MA programech a to méně kvalitních programech. Ušetřené veřejné prostředky lze použít na zvýšení normativů nebo na podporu *graduate schools* (viz. námět č.4).

Možná kritika:

Snížení vzdělanosti, zasahování do autonomie VŠ, sociální inženýrství, snaha ušetřit: zatím bez komentáře.

Námět č.4: Ve finanční podpoře mnohem výrazněji zohledňovat kvalitu vzdělávacích programů

Odůvodnění:

I studijní program nejnižší akreditovatelné kvality stát dnes podporuje skoro stejným normativem na studenta jako studijní program špičkové mezinárodní kvality, vyučovaný v angličtině mezinárodně uznávanými akademiky. Není potom divu, že vzdělání špičkové kvality dnes u nás nabízí spíše ostrůvky pozitivní deviace. Při současné rovnostářské normativní podpoře je pravděpodobnost vzniku pracovišť světové úrovně mizivá. Akreditační komise je schopna posuzovat pouze splnění minimálních akreditačních standardů. Je přitom málo pravděpodobné, že se problém v dohledné době podaří systémově vyřešit změnou zákona o VŠ (např. založením hodnotící agentury atd.). V mezidobí by vláda měla podpořit vznik a existenci sice malých, ale špičkových *graduate schools*⁴ (viz. programové

² Jedná se o dlouhé MA (5-6 let) a tzv. navazující nMA programy (2 roky) následující po BA programu.

³ Na VŠ hned po maturitě nastupuje cca 55% maturantů a maturanti dnes představují cca 70% věkového ročníku. Na VŠ tedy hned po skončení střední školy nastupuje cca 40% věkové kohorty. Část maturantů však na VŠ nastoupí v dalších letech po maturitě a proto se zde uvádí odhad nástup cca 60% věkového ročníku. Zdaleka ne všichni zapsaní ale dostudují, takže lze odhadovat, že ze současných 19 letých bude mít ve věku 30-35 let VŠ vzdělání cca 50-55%. Podrobné výpočty dříve dělal ÚIV.

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Graduate_school

prohlášení vlády⁵). Např. by bylo možno v každém z cca základních 20 oborů vytipovat jedno nejšpičkovější pracoviště (t.j. MA a PhD program v cizím jazyce s excelentním výzkumem) a těm na omezený počet studentů nMA a PhD přiznávat násobky standardního normativu. Taková pracoviště VVŠ by se musela identifikovat dostatečně renomovaným a nezávislým panelem dominantně zahraničních akademiků. Přihlásit by se mohla jen pracoviště VVŠ prokazující již dnes mezinárodní postavení (vzdělávací program úzce propojený s výzkumem realizovaný kompletně v angličtině s nezanedbatelným podílem kvalitních zahraničních akademiků). Nelze to vztahovat na celé VVŠ, protože ty jsou vnitřně velice heterogenní. Průběžný dohled nad špičkovou kvalitou *graduate schools* by měl být samozřejmostí.

Možná kritika:

Že to bude zkorumpované nebo byrokratické: Když se proces dobře nastaví, dají se tato rizika minimalizovat. V zahraničí lze nalézt příklady dobré praxe.

Že stávající Zásady financování již kvalitu reflektují: představa, že ukazatel počtu docentů a profesorů (schvalovaných každou školou jinak) a počtu absolventů nebo nezaměstnanosti absolventů reflektuje kvalitu je falešná. A kromě toho je váha těchto ukazatelů v normativech i tak velice nízká.

Námět č.5: MŠMT by mělo každý rok vládě předkládat analýzu efektivity financování VVŠ

Odůvodnění:

Veřejnost ani vláda dnes nemá o skutečnostech a výše popsaných neefektivnostech veřejných výdajů na VVŠ věrohodné a podrobné údaje. Například není systematicky sledováno kolik normativů bylo vyplaceno na neúspěšně ukončená studia, kolik na studia delší (překračující SDS), kolik na studia další (opakovaná), kolik na studia cizinců, atd. MŠMT přitom spravuje matriku studentů, která veškeré potřebné informace o každém studiu každého studenta na každé škole obsahuje. Zveřejnění vhodně napočtených ukazatelů na úrovni studijních programů VVŠ by velice zracionalizovalo diskuse o financování VVŠ o výši nákladů na studenta ročně a na jedno celé dokončené studium.

Námět č.6: Přestat vyplácet normativ za studenta, ale za studentem získané kredity

Odůvodnění:

Školy dnes dostávají normativy i za studenty „mrtvé duše“. Mezi *odvedeným vzdělávacím výkonem* a finanční podporou státu tak je mizivý vztah. Navázání financování na studentem získané kredity by posílilo motivace na obou stranách (škola i student). Takový systém by také zvýšil kontrolovatelnost⁶. V zahraničí takový systém funguje (např. Švédsko). Změna by ale zřejmě vyžadovala novelu zákona o VŠ.

Možná kritika:

⁵ Vláda podpoří vznik center excellence v rámci výzkumných univerzit i VVI a vytvoří podmínky umožňující budování špičkových škol doktorských studií.

⁶ Namátkové kontroly budou efektivnější, protože v IS systému VVŠ musí být o získání kreditů vedeny záznamy, jejichž zkreslování či falšování je obtížnější než u současného příznaku statutu studenta.

Školy by musely přizpůsobit své informační systémy a specifické kreditové systémy. Bylo by to příliš složité a drahé: zatím bez komentáře.

Námět č.7: Zpřísnit povinnost placení a vybírání poplatků za delší a další studium.

Odůvodnění:

Efektivní výše poplatků (to co školy skutečně vybírají) je často relativně nízká.

Za prvé jde o poplatek za tzv. „delší“ studium překračující SDS+1. Ten školy stanovují, ale zpravidla JE výrazně nižší, než je normativ placený státem na studenta. Škola navíc smí poplatek vybírat až po překročení SDS+1, přičemž by se jim mohlo povolit/nařídit účtovat ho např. již po SDS+semestr.

Za druhé jde o poplatek za tzv. „další“ studium, tedy u studentů co již program stejné úrovně (BA či MA) již jednou dříve v životě za státní normativ úspěšně vystudovali.⁷ Tento poplatek smí (ale nemusí) VVŠ vybírat již během SDS a strop poplatku je navíc MŠMT stanoven velice nízký pod úrovní 3000 Kč za rok studia. Přičemž během SDS+1 na takového studenta VVŠ pobírá opět normativ od státu (viz. námět č.2).

Obě tyto změny však vyžadují novelu zákona o VŠ (par. 58, odstavce 3 a 4).

⁷ <http://www.zcu.cz/pracoviste/ipc/studijni-poradenstvi/poplatky-za-studium/>

Odkazy na podklady

Zásady a pravidla financování VVŠ

<http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/zasady-a-pravidla-financovani-verejnych-vysokych-skol-pro>

Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rok 2012

<http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/pravidla-pro-poskytovani-prispevku-a-dotaci-na-rok-2012>

(č.j. MSMT-1325/2012-33)

Str. 4: Do standardní doby studia bakalářských a magisterských studií se započtou všechny doby předchozích neúspěšných studií v bakalářských a magisterských studijních programech. Do doby studia v akreditovaných doktorských studijních programech se započtou všechny doby předchozích neúspěšných studií v akreditovaných doktorských studijních programech.

Par, 58, zákona o VŠ

<http://certik.ruk.cuni.cz/asuk/zakon9804.html>

odst. 2 [tzv. “Delší“ studium]: *Studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu; do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.*

odst. 3 [tzv. “další“ studium]: *Studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý jeden rok studia nejvýše základ podle odstavce 2; to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu, či jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho. Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3.*

Vyhláška MŠMT

(spis č.j. MSMT-2385/2012-33)

<http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/zaklad-pro-stanoveni-poplatku-spojenych-se-studiem-4>

Podle § 58 odst. 2 zákona č.111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně doplnění zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, vyhláshuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy základ pro stanovení poplatků spojených se studiem pro akademický rok započatý v roce 2012 ve výši 2 801 Kč (slovy dvatisíceosmsetjedna korun českých).