



*Eva Kurucová, Eva Lešková, Kamila Neumanová, Hana
Marečková, Milan Sedláček*

Školská politika České republiky a aplikace vybraných konceptů analýzy policy

Working Paper č. 28

Príspevek byl vypracován v rámci předmětu *Analýza policy* katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, podzimní semestr 2007.

Brno 2008

Abstract: The aim of the working paper was to analyse educational policy – to be specific school-fee in the Czech Republic. We analysed it in three dimensions – polity, politics and policy. We identified main educational legislation and actors (national and european level). To analyse educational policy (school-fee) we used concepts of policy arenas and policy cycles. According to concept by T. J. Lowi (policy arenas) educational policy (school-fee) could be the example of policy regulation (arena) and in the case of realization it could be constitutive policy (arena), as well. According to division of policy cycle by G.D.Brewera a P. de Leona the school fee in the Czech Republic went through the phases of initiation and estimation and now is in the phase of selection.

Key words: policy analysis, educational policy, educational legislation and actors, policy arena, policy cycle, school fee at public universities

1. Úvod

V tomto working paperu se budeme věnovat problematice české školské politiky z pohledu analýzy policy. Analýza policy je slovy T. R. Dye „finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes.“ (in: Fiala, Schubert 2000: 13) Protože český jazyk disponuje pouze jedním termínem „politika“, bude v textu z důvodu analytické specifikace občas používáno anglických pojmů „policy“ či „policy analysis“¹. Základním předpokladem analýzy policy je totiž trojdimenzionální pojetí politiky, kdy „konkrétní politický řád tvoří rámec (polity), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsenzu (politics) vzniká materiální politika (policy).“ (Fiala, Schubert 2000: 19) V rámci policy analysis je poté nutné zkoumat tyto tři dimenze ve vzájemné souvislosti se socio-ekonomickým prostředím daného politického systému.

Cílem této práce je aplikovat vybrané teoretické koncepty analýzy policy na příkladu školské politiky, přičemž důraz bude kladen na oblast vysokoškolské politiky. V první kapitole se zaměříme na popis institucí, kterých se oblast školské politiky týká, na relevantní legislativu (na národní a evropské úrovni) a na průběh legislativního procesu v ČR. Druhá část se zaměří na identifikaci hlavních zainteresovaných aktérů na vládní i zájmové úrovni. Ve třetí části stručně popíšeme vybrané teoretické koncepty (teorii politických arén a politických cyklů) a aplikujeme je na konkrétní případ projednávání otázky zavedení školného na českých veřejných vysokých školách.

¹ Jako synonyma pro české označení analýza politiky.

2. Česká školská politika

Školská politika v ČR spadá pod správu ministerstva školství. Proto se nejdříve zaměříme na identifikaci této instituce a její klíčové dokumenty (pro identifikaci jejích cílů a nástrojů), abychom se poté soustředili na její aktuální podobu v oblasti vysokého školství.

2.1. *Instituce*

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) patří mezi ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen/ka vlády ČR. Působnost MŠMT vymezuje zákon č. 2/1969 Sb.², o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR v aktuálním znění. MŠMT je ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu. Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy je podřízena Česká školní inspekce a je při něm také zřízen Český výbor pro vysoké školy jako stálý poradní orgán ministra. Od 5. Listopadu byl pověřen vedením funkce ministra školství Martin Bursík, který je zároveň ministrem životního prostředí. (MŠMT 2007)

2.2. *Legislativní vymezení školské politiky*

Jak již bylo zmíněno, působnost MŠMT vymezuje zákon č. 2/1969 Sb., který identifikuje následující nástroje MŠMT:

- (§ 22) zkoumá společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzuje dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek;
- zpracovává koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládá vládě České republiky
- (§ 23) předkládá za svěřená odvětví podklady potřebné pro sestavení návrhů státních rozpočtů republiky a pro přípravu jiných opatření širšího dosahu;
- zaujímá stanovisko k návrhům, které předkládají vládě České republiky jiná ministerstva, pokud se týkají okruhu jeho působnosti;
- (§ 24) pečuje o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky:

² Všechny zde uváděné zákony lze nalézt ve Sbírce zákonů.

- připravuje návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se působnosti MŠMT
- připravuje návrhy, jejichž přípravu mu uložila vláda,
- dbá o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě;

- (§ 25) zabezpečuje ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce;
- zabezpečuje ve své působnosti úkoly, které vyplývají pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství v mezinárodních organizacích;
- (§ 27) zpracovává a v rozsahu nezbytném pro plnění vlastních úkolů také využívá informace z ostatních ministerstev a nižších orgánů státní správy. (MŠMT 2007)

Dále je MŠMT upravováno podle následujících předpisů, na základě kterých MŠMT jedná a rozhoduje. Jedná se o následující zákony:

- Zákon 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Dále se MŠMT řídí nařízeními vlády, vyhláškami, směrnicemi a taktéž přímými nařízeními ministra.

2.2.1. Vymezení vysokoškolské politiky

Ačkoliv Petr Matějů na schůzi vlády 7.3.2007 identifikoval jako jeden z cílů MŠMT přípravu nového Zákona o terciárním vzdělávání, protože zákon č. 111/1998 Sb. již nevyhovuje – byl například už 14krát novelizován (Reforma terciárního vzdělávání 2007: 43), pro účely této práce bude zákon 111/1998 výchozím (základním) legislativním nástrojem vysokoškolské politiky.

Podle §2 zákona č. 111/1998 Vysoká škola:

- uskutečňuje akreditované studijní programy a programy celoživotního vzdělávání. Typ vysokoškolské vzdělávací činnosti je určen typem uskutečňovaných akreditovaných studijních

programů. Typy studijních programů jsou bakalářský, magisterský a doktorský,

- je právnickou osobou,
- je univerzitní nebo neuniverzitní. Označení „vysoká škola“, popřípadě z něho odvozené tvary slov mohou mít ve svém názvu pouze vysoké školy. Označení „univerzita“, popřípadě z něho odvozené tvary slov mohou mít ve svém názvu pouze vysoké školy univerzitní,
- je veřejná, soukromá nebo státní. Státní vysoká škola je vojenská nebo policejní. (Zákon č. 111/1998)

Dále §87 upravuje působnost ministerstva: Ministerstvo

- registruje vnitřní předpisy vysokých škol,
- vypracovává a zveřejňuje výroční zprávu o stavu vysokého školství a dlouhodobý záměr ministerstva,
- projednává a vyhodnocuje dlouhodobé záměry veřejných vysokých škol a dlouhodobé záměry soukromých vysokých škol a jejich každoroční aktualizaci,
- rozděluje finanční prostředky ze státního rozpočtu z kapitoly školství vysokým školám a kontroluje jejich využití,
- kontroluje hospodaření veřejné vysoké školy; postupuje při tom podle zvláštního předpisu,
- rozhoduje o udělení akreditace studijních programů a o udělení akreditace habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem v daném oboru,
- sdružuje a využívá informace z matriky studentů v souladu se zvláštními předpisy,
- uznává zahraniční vysokoškolské vzdělání a kvalifikaci
- přiznává stipendia hrazená ze státního rozpočtu
- poskytuje metodickou pomoc vysokým školám ve věcech přípravy statutů a dalších předpisů vysokých škol a fakult, vedení evidence studentů, statistického výkaznictví, knihovnictví, informačních systémů a zahraničních styků.

Oblast terciárního vzdělávání dále vychází z Koncepce vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v ČR (1999), Národní politiky výzkumu a vývoje (1999), Koncepce státní informační politiky ve vzdělávání (2000), Dlouhodobého záměru rozvoje vysokých škol na léta 2000-2005 (resp. z jeho aktualizace na rok 2001) a z Národního programu rozvoje vzdělávání v ČR.

Pro naši analýzu, která se bude soustředit na otázku zavedení školného na vysokých školách, bude stěžejní následující dokument MŠMT, který spadá do oblasti zmiňovaného Národního

programu rozvoje vzdělávání.

2.2.2. Bílá kniha terciárního vzdělávání

Vypracováním tohoto dokumentu pověřila vláda MŠMT 7.3.2007. Navazuje na koncepci reformy vysokého školství, která se v České republice připravovala již od roku 2004. Taktéž reaguje na zprávu publikovanou v loňském roce o stavu vysokého školství, zpracovanou experty OECD. „Hlavním cílem projektu Bílé knihy je na základě doporučení OECD, vlastních analýz a výsledků odborné a veřejné diskuse navrhnout vnitřně konzistentní reformu českého vysokého školství včetně rozpracování vazeb na vyšší odborné školství, střední školství, veřejný a soukromý sektor atd.“ (Bílá kniha 2007)

Zatím proběhla první fáze projektu, ve které byly formulovány základní teze, podrobené první kritice zainteresovaných aktérů. S těmito body se bude nadále pracovat a budou použity ve druhé fázi projektu, kdy bude připravena „hrubá“ podoba Bílé knihy. K tomu by mělo dojít do konce roku 2007. „V roce 2007 jsou plánovány dva základní semináře. První (18. září) představí základně filozofii Bílé knihy, teze, zásadní připomínky a kritické reakce a umožní diskusi vybraných „citlivých“ témat.

Druhý semináře (prosinec) představí hrubou verzi kapitol Bílé knihy určenou k široké diskusi v průběhu roku 2008.“ (Bílá kniha 2007)

2.3. Legislativní proces v ČR

Zákonodárna moc v ČR náleží parlamentu, který se skládá z dvou komor, Poslanecké sněmovny (PS) a Senátu. Právo zákonodárné iniciativy má poslanec, skupina poslanců, Senát jako celek, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Schvalování návrhu zákona probíhá ve třech čteních³. Návrh zákona se předkládá předsedovi PS, který jej neprodleně zašle všem poslancům a poslaneckým klubům. Pokud návrh zákona nepochází od vlády, předseda PS požádá vládu, aby se do 30 dnů k návrhu vyjádřila. Předseda také navrhuje, kterému výboru má být návrh přidělen a určí zpravodaje pro první čtení. Návrh zákona i se stanoviskem vlády musí být poslancům doručen nejméně 10 dnů před konáním schůze, na které je zahájeno první čtení.

³ Výjimku ze systému třech čtení představuje hlasování o rozpočtu a mezinárodních smlouvách a dohodách.

V prvním čtení se o návrhu vede obecná rozprava, ve které se PS může usnést na tom, že se návrh vrátí k dopracování nebo že se zamítá. Jestliže se tak nestane, návrh je přidělen k projednání výboru (nebo několika výborům) a nelze jej již vrátit navrhovateli k dopracování. Poté má výbor 60 dnů na to, aby návrh projednal. PS může tuto lhůtu zkrátit nebo prodloužit o 20 dnů. Jednotliví poslanci i výbory, kterým nebylo přiděleno projednávání návrhu, mohou své stanovisko vyjádřit pověřenému výboru nebo přímo v PS.

Ve druhém čtení opět dochází k obecné rozpravě, po které může Sněmovna vrátit návrh zákonu výboru k novému projednání nebo rozhodnout, že návrh zákona zamítá. Nerozhodla-li PS takto, koná se podrobná rozprava. Během podrobné rozpravy se předkládají k návrhu zákona pozměňovací, případně jiné návrhy. I po podrobné rozpravě může PS vrátit návrh zákona výboru k novému projednání nebo rozhodnout, že návrh zákona zamítá.

Třetí čtení je možné zahájit nejdříve 24 hodin po doručení pozměňovacích návrhů. V této fázi se koná rozprava, ve které se mění pouze technické, gramatické, písemné a jiné chyby. Lze ale navrhnout, aby se návrh vrátil do druhého čtení. Na závěr se hlasuje o pozměňovacích návrzích k návrhu zákona a poté se PS usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas⁴.

Legislativního procesu se dále účastní Senát a důležitou roli hraje také prezident. Schválený návrh zašle předseda PS Senátu. Schválí-li Senát návrh zákona, nebo se k němu do 30 dnů od jeho postoupení nevyjádří anebo vyjádří vůli nezabývat se jím, je návrh zákona přijat. Zamítnutý návrh, nebo návrh s pozměňovacími návrhy se vrací do PS a ta ho musí schválit nadpoloviční většinou všech poslanců. Jestliže se PS neshodne na přijetí změn navržených Senátem, hlasuje o návrhu opět v podobě v jaké ho předložila Senátu, a to nadpoloviční většinou všech poslanců. Při

⁴ PS je usnášeníschopná pokud je přítomna alespoň jedna třetina všech poslanců. K platnému usnesení Sněmovny je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců, pokud Ústava nestanoví jinak. Souhlas 3/5 většiny všech poslanců je potřebný k přijetí ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy, která přenáší některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci. Souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců je potřebný k přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu, k přijetí usnesení o souhlasu s pobytom cizích vojsk na území České republiky, dále k hlasování PS o návrhu zákona zamítnutého Senátem, při hlasování PS o zákonu vráceném prezidentem republiky a při hlasování o vyslovení nedůvěry vládě. (Ústava ČR)

novém projednávání návrhu zákona, který byl Senátem zamítnut nebo Sněmovně vrácen, nejsou ve Sněmovně přípustné pozměňovací návrhy.

Po přijetí návrhu je k završení legislativního procesu nezbytný souhlas prezidenta. Vrátil-li prezident republiky přijatý zákon Sněmovně do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen, rozešle se stanovisko prezidenta poslancům. Shodne-li se Sněmovna na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat. Po podpisu prezidentem, předsedou PS a předsedou vlády je zákon vyhlášen způsobem, který stanoví zákon. (PS PČR)

2.4. Evropská dimenze (vysoko)školské politiky

Vzdělávací a školská politika na evropské úrovni nespadá pod společné (komunitární) politiky, ale je tvořena na základě spolupráce členských států. Smlouva o Ústavu pro Evropu ji zařazovala mezi tzv. doplňující politiky, tedy oblasti, kde se aktivita EU omezuje jen na podporu členských států a její realizace je svěřena do kompetencí jednotlivých států.

2.4.1. Boloňský proces

V oblasti vysokého školství se v současnosti spolupráce členů EU odehrává prostřednictvím tzv. Boloňského procesu. Ten odstartoval v roce 1999 jako dobrovolná iniciativa dnes již čtyřiceti evropských států, členů i nečlenů Evropské unie. Jedná se o akční plán rozvoje evropského vysokého školství do roku 2010. Jeho cílem je zvýšit atraktivnost a konkurenceschopnost evropského vysokého školství ve světovém měřítku a zvýšit konkurenceschopnost jeho absolventů na trhu práce. (Bologna process 2007)

(Vysoko)školská politika tak z hlediska mezinárodních úmluv a deklarácí vychází z následujících dokumentů:

- *Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu* (tzv. Lisabonská úmluva)
- *Sorbonnská deklarace* o harmonizaci architektury evropské vysokoškolské sféry a na ni navazující:
 - *Boloňská deklarace* (cíle: transparentnost a vzájemná srovnatelnost terciárního vzdělávání (přijetí dvou-cyklového systému studia, tj. samostatného bakalářského a magisterského programu, případně doktorského), zavedení evropského kreditního systému (ECTS), zavedení evropského

dotatku k diplomu, podpora evropské spolupráce v udržování kvality VŠ vzdělání a podpora jeho evropského rozměru);

- *Pražské Komuniké*(MŠMT 2000-2005);

- *Rámec kvalifikací pro Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání* (Overarching framework of qualifications for EHEA), který již zahrnuje 3 cykly;

- *Soubor standardů, postupů a hlavních směrů v oblasti zabezpečení kvality* a též princip Evropského registru agentur pro zabezpečení kvality.

Tyto přijaté dokumenty spolu s Lisabonskou úmluvou vymezují na evropské úrovni základní charakteristiky Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání. (Bologna process 2007)

3. Aktéři

Českou vysokoškolskou politiku ovlivňuje mnoho aktérů na několika úrovních. Jak bylo ukázáno výše na státní úrovni je to například Ministerstvo školství, na evropské aktéři Boloňského procesu. Aktéři vysokoškolské politiky budou popsáni v souladu s Colebatchovým teoretickým dělením na dva politické rozměry – vertikální a horizontální. Vertikální rozměr (politika se pojímá jako pravidlo) se zabývá přenosem autoritativních rozhodnutí směrem dolů; zdůrazňuje instrumentalitu činností, racionální volbu a moc legitimní autority. Horizontální rozměr (politika se pojímá vzhledem k strukturování jednání) si všímá vztahů mezi účastníky politiky v různých zainteresovaných organizacích. Tyto dva rozměry politiky nejsou protichůdné – jeden předpokládá druhý (implementace autoritativních rozhodnutí vyžaduje spolupráci ostatních, kteří se nacházejí mimo hierarchickou autoritu). „Sdílené porozumění dosažené v horizontální rovině, musí pak samozřejmě nabyt účinnosti pomocí nástrojů vertikální dimenze: rozhodnutím ministra, politickou směrnicí, předpisem. (Colebatch 2005: 30)

Při následujícím popisu zainteresovaných aktérů jsme se pokusili přihlížet k oběma výše zmíněným dimenzím.

3.1. Státní oblast

Již v druhé kapitole jsme identifikovali základní státní instituci, která je nejdůležitějším aktérem (vysoko)školské politiky, a to Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. MŠMT je zástupcem vertikální dimenze a nejčastějším iniciátorem legislativy v této oblasti. Jeho stálým poradním orgánem je Český výbor pro vysoké školy.

Dalšího důležitého „hráče“ představuje Parlament a vláda ČR. V rámci Parlamentu (PČR) působí jednotliví poslanci, politické strany, pracovní skupiny a různé výbory – například v Poslanecké sněmovně funguje Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu (v součinnosti s podvýborem pro vědu a vysoké školy) a v Senátu Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice.

Nicméně otázka školného na VŠ je v kontextu těchto institucí prozatím zmiňována převážně v rámci nezávazných dokumentů, které mají charakter rozvojového dokumentu českého školství. Tyto středně a dlouhodobé plány mají po své obsahové stránce oporu v programovém prohlášení vlády – tyto dokumenty byly proto první, které jsme podrobili analýze geneze přístupu k problematice vzdělávání. Od roku 1993⁵ se ze strany vlády jako zainteresovaného aktéra nabízí dostatek poměrně různorodých vlád a současně se jedná o období, kdy se celkem kontinuálně vyvíjely vnější podmínky ovlivňující problematiku školství, respektive programové prohlášení jako takové.

Programová prohlášení vlády jsou ze své podstaty psána většinou ve velmi obecné rovině, přesto se dá při jejich přehledném srovnání, tak jak jej nabízí tabulka 1, sledovat několik zajímavých procesů. Vzhledem k rozsahu této práce sice není možné popsat celou šíři politických či socioekonomických jevů, které stojí v pozadí těchto krátkých výňatků, přesto je vhodné uvědomit si především vazbu mezi vůlí zavést školné na veřejných VŠ a postavením vítězné strany v pravolevém vnímání politického spektra. Stejně tak významné jsou další politické strany (zejména tedy koaliční), které mohou výrazně ovlivnit politické směřování vlády. V neposlední řadě je z tabulky patrné, že vlády, jejichž vznik vyplynul z nestandardní situace, jinými slovy jejich příchod byl spojen s určitou politickou krizí, mají tematiku školného ošetřenu prakticky stejně jako jejich předchůdci popřípadě ji neřeší vůbec (například rok 1998 a Tošovského vláda).

⁵ Jako počátek pozorovaného období jsme zvolili rok 1993 – tedy vznik České republiky.

Tabulka 1: Výňatky z programových prohlášení vlád (PPV) na téma „školné na VŠ“:

Období vlády	Premiér	Výňatky z PPV – téma „školné na VŠ“
2.7.1992 – 4.7.1996	V. Klaus	U středoškolského a vysokoškolského studia bude nutno míru nezbytné finanční účasti sátu ještě zvážit .
4.7.1996 – 2.1.1998	V. Klaus	Vláda považuje za účelné, aby se na nákladech pomaturitního studia, zejména na vyšších odborných školách a vysokých školách, podíleli i sami studenti a tím vyjádřili vlastní odpovědnost za své studium.
2.1.1998 – 17.7.1998	J. Tošovský	-
22.7.1998 - 12.7.2002	M. Zeman	-
15.7.2002 – 4.8.2004	V. Špidla	Vláda se zavazuje k zachování principu bezplatného veřejného základního, středního i vysokého vzdělávání.
4.8.2004 – 25.4.2005	S. Gross	Vláda se zavazuje zachovat a rozšiřovat dostupnost vzdělání a princip bezplatného veřejného základního, středního a vysokoškolského vzdělávání.
25.4.2005 – 3.9.2006	J. Paroubek	Vláda se zavazuje zachovat a rozšiřovat dostupnost vzdělání a princip bezplatného veřejného základního, středního a vysokoškolského vzdělávání
4.9.2006 – 8.1.2007	M. Topolánek	-
9.1.2007 - doposud	M. Topolánek	Vláda nezavede školné , ale otevře diskusi o větším zapojení soukromých zdrojů do financování vysokých škol, vědy a výzkumu.

Zdroj: www.vlada.cz

V souvislosti se zmíněným vývojem programových prohlášení vlád se dostáváme k dalšímu aktéru – politickým stranám. Pro účely této práce byly vybrány strany, které se dostaly v roce 2006 do Poslanecké sněmovny PČR a jsou tedy relevantními aktéry současného procesu politického vyjednávání v této otázce – jsou to: Česká strana sociálně demokratická, Křesťanská a demokratická unie – čs. strana lidová, Komunistická strana Čech a Moravy, Občanská

demokratická strana a Strana zelených.

Jak bylo výše naznačeno, z tabulky 2 vyplývá vazba mezi pravolevým zařazením politické strany a jejím postojem k zavedení školného – od středu politického spektra směrem doleva převládá odmítavý postoj k zavedení školného na veřejných VŠ (například u ČSSD či KSČM), směrem doprava se o různých formách a možnostech školného na VŠ diskutuje mnohem čileji a častěji (např. ODS či KDU-ČSL). Především u tradičních parlamentních stran můžeme potom konstatovat, že se jejich stanovisko k této problematice v čase nijak výrazně nemění, čímž lze do jisté míry vysvětlit i dřívější postoje koaličních vlád uvedených v tabulce 1.

Tabulka 2: Výňatky z programů stran (PS) vydaných k volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2006 na téma „Školné na VŠ“:

Strana	Výňatky z PS – téma „školné na VŠ“
ČSSD	Odmítáme snahy o zavádění školného ve veřejných školách či jakékoliv jiné formy poplatků souvisejících se studiem, která by vytvářela sociální bariéru v přístupu ke vzdělání.
KDU-ČSL	Především z důvodů motivačních souhlasíme se spoluúčastí (rodičů, nebo studentů) na nákladech v mateřských školách, v zájmovém vzdělávání a na vysokých školách.
KSČM	Bezplatné vzdělání na všech stupních státních a veřejných škol.
ODS	Navrhujeme finanční spoluúčast absolventů vysokých škol, nikoliv studentů. Absolvent vysoké školy by své škole splácel část nákladů na své vzdělání formou splátek poté, co by dosáhl aspoň na průměrný plat.
SZ	Nechceme školné na vysokých školách, problém financování neřeší, ale ztíží přístup ke vzdělání pro studenty z rodin s nižšími příjmy.

Zdroj: webové stránky politických stran ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, ODS, SZ.

3.2. Zájmová oblast

Z hlediska širokého spektra zájmových skupin jsme se zaměřili především na ty, které působí celonárodně s důrazem na horizontální dimenzi jejich působení. Mezi největší lze zařadit Radu vysokých škol (RVŠ), která je orgánem reprezentace vysokých škol podle § 92 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách⁶. RVŠ se zabývá rozvojem, ekonomickým

⁶ Skládá se ze členů delegovaných podle čl. IV. odst. 1. Statutu Rady vysokých škol.

zabezpečením, právní úpravou, organizací a řízením vysokých škol a zásadními věcmi týkajícími se rozvoje, činnosti a zájmů vysokých škol a jejich učitelů, zaměstnanců a studentů, zaujímá k nim stanoviska a doporučení pro MŠMT a další orgány. RVŠ spolupracuje při své činnosti nejen s vysokými školami a jejich součástmi, ale i s Českou konferencí rektorů a Klubem kvestorů, s Akademií věd České republiky, s Centrem pro studium vysokého školství a s dalšími odbornými, atd⁷ institucemi, které mají vztah k vysokým školám, s profesními orgány, které zastupují učitele, studenty a zaměstnance vysokých škol a se sdruženími SŠ a VOŠ.

V otázce zavedení školného se RVŠ dlouhodobě drží linie následujících tří předpokladů: 1) eventuální zavedení školného nesmí být izolovaným aktem, ale součástí řešení celého komplexu otázek financování VŠ, 2) musí být vyloučeno, aby školné poskytl možnost pro omezení financování VŠ z veřejných zdrojů a 3) školné se nesmí stát sociálním sítem v přístupu k vysokoškolskému studiu. (RVŠ 2002)

V rámci RVŠ také působí Studentská komora RVŠ, která je vrcholnou reprezentací vysokoškolských studentů v ČR. Studentská komora zastupuje studenty vzhledem ke státní správě i k mezinárodním organizacím. Je financována vysokými školami a sestává z jednoho delegáta a jednoho náhradníka z každé VŠ v Česku. K otázce zavedení školného na veřejných vysokých školách se staví negativně, protože zastává názor, že poskytování vzdělání za úplatu připouští české ústavní zákony bez dalšího pouze na soukromých vysokých školách, nikoli však na vysokých školách veřejných a státních, kde je zavedení školného dovoleno výlučně za předpokladu, že bez jeho vybírání by tyto instituce nemohly zajistit plnění svého vzdělávacího poslání. A podle Studentské komory se VŠ v této situaci nenachází⁸. (Studentská komora 2002)

Dalším aktérem v této oblasti působícím je Česká konference rektorů (ČKR), která byla ustavena

⁷ Vědeckými, výzkumnými, ...

⁸ Studentská komora se drží svého Pozičního dokumentu „ŠKOLNÉ“, kde říká, že „společně s jinými národními i mezinárodními studentskými organizacemi v Evropě i jinde sdílíme přesvědčení, že snahy učinit vzdělání zbožím, k nimž v současné době dochází v České republice i v jiných zemích, jakož i na mezinárodní úrovni, at' již prostřednictvím zavádění školného či jiných poplatků za studium na vysoké škole, nebo jinými způsoby, jsou v rozporu s hodnotami, k nimž se evropské státy včetně České republiky přihlásily již podpisem Všeobecné deklarace lidských práv v roce 1948, a jež potvrdily dalšími právními a politickými dokumenty přijatými na úrovni vnitrostátní i mezinárodní.“ (Poziční dokument SK RVŠ)

28. ledna 1993 a je orgánem reprezentace vysokých škol ČR složeným z představitelů VŠ⁹ ve smyslu § 92 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb. ČKR zajišťuje společný postup v zásadních otázkách týkajících se rozvoje vzdělanosti, vědy, výzkumu a tvůrčí činnosti, dále pak vysokých škol a jejich studentů, akademických pracovníků a dalších zaměstnanců.

ČKR pečuje o prosazování zájmů vysokých škol ve veřejném životě a při jednání se státními i nestátními orgány v České republice, zejména s MŠMT a s Radou vysokých škol. Udržuje také styky se zahraničními Konferencemi rektorů a s mezinárodními organizacemi vysokých škol, zejména s Evropskou univerzitní asociací (EUA). (ČKR 2007)

Stanovisko ČKR v otázce školného vykristalizovalo poměrně brzy k názoru, že zavedení školného v „rozumné výši“ by bylo účelným nástrojem k budování oborové skladby systému. „V žádném případě by však nemohlo být stanoveno v takové výši, aby kompenzovalo chronickou podfinancovanost vysokých škol.“ (ČKR 2002)

Dalšími zúčastněnými aktéry mohou být jak vnitřní¹⁰ odborné orgány a instituce jako je Akademie věd České republiky, Evropská univerzitní asociace či Klub kvestorů, tak vnější aktéři jako nejrůznější firmy, výzkumné instituce spolupracující s vysokými školami (např. Centrum pro studium terciárního vzdělávání), apod.

Rozkrýt celou zájmovou (resp. i státní) oblast vysokoškolské politiky není v možnostech této práce. Jak bylo naznačeno, v oblasti (vysoko)školské politiky působí několik desítek „skupin“ na národní, ale i regionální a evropské úrovni, přičemž je zde zároveň patrné i vzájemné prolínání vertikální a horizontální dimenze.

4. Projednávání zavedení školného na veřejné VŠ a aplikace teoretických konceptů

Jak bylo zmíněno již v úvodu, analýza policy se snaží popsat a pochopit proces fungování politiky

⁹ ČKR sdružuje představitele veřejných, soukromých a státních vysokých škol České republiky, univerzitních i neuniverzitních.

¹⁰ Dichotomie vnitřní-vnější je zde užívána ve smyslu: vnitřní = aktéři akademické obce, reprezentace vysokých škol, apod. a vnější = široká skupina lidí, kteří přímo či nepřímo ovlivňují chod VŠ, podílí se na jeho financování, správě nebo řízení (státní instituce, politici) nebo využívají výstupů VŠ (zaměstnavatelé, firmy, apod.)

(většinou v rámci nějakého konkrétního resortu). My jsem zatím v první části textu uchopili (vysoko)školskou politiku jako polity, popsali jsme tedy její institucionální a legislativní rámec, ve druhé části jsme zanalyzovali sféru politics v kontextu zúčastněných aktérů a v této závěrečné pasáži se podíváme na vysokoškolskou policy, nejdříve prostřednictvím konceptu politických arén a poté z hlediska teorie politických cyklů.

4.1. Politické arény

Model arén *policy* poukazuje na to, jak úzký je vztah mezi funkcionalistickými přístupy a přístupy podle teorie jednání, přičemž současně spojuje kalkulace nákladů a užitku s aspekty teorie řízení. Podle něj má na proces realizace *policy* vliv nejen obsah dané *policy*, ale mnohem více reakce a očekávání zúčastněných. Očekávání důsledků a účinků státních opatření může být vždy relativně stabilní. Z tohoto je patrné, že budeme teoreticky vycházet z konceptu Theodore J. Lowiho, který definoval nejprve tři politické arény, a to distributivní, redistributivní a regulativní politiku, které později doplnil o arénu konstitutivní politiky, jež byla jinými autory diskutována a pozměňována. Robert Salisbury později silně prosazoval typ samoregulativní politiky a v některých pracích byla nově identifikována aréna persuasivní politiky (Fiala, Schubert, Klaus 2000: 66-69). Počáteční vzhled do modelu arén policy ukazuje v kontextu našeho případu zavádění školného na veřejných vysokých školách na arénu regulativní politiky, nicméně pro úplnost je nutné prozkoumat i zbývajících pět arén.

Distributivní politika se vyznačuje tím, že zboží a služby (které musí být k dispozici v nadbytku) mohou být ze strany státu rozdělovány všem zainteresovaným, tato *policy* tedy přináší užitek všem a nikomu neškodí. Politický účinek distributivní politiky jakožto arény s minimálním státním nátlakem a individuálním řízením chování musíme naopak považovat za sporný, protože statky, které mají být rozděleny, musí být dělitelné a snadno dosažitelné, aby nikdo nebyl z jejich rozdělování vyloučen (Fiala, Schubert, Klaus 2000: 70). Jedná se proto o prakticky ideální stav, který nemá ve spojitosti se školskou politikou (a ani s většinou jiných politik) žádné reálné opodstatnění.

Redistributivní politika se naopak vyznačuje tím, že zde může být stanoven jednoznačný poměr mezi náklady a užitekem. Základní princip spočívá v tom, že jedné určité socioekonomické vrstvě může být dáno jen to, co bylo jiné skupině odebráno. Redistributivní politika je považována za klíčovou arénu moderních sociálních států. Principiálně je možno určit ty, kteří z daného opatření

mají užitek a ty, kteří nesou náklady (Fiala, Schubert, Klaus 2000: 71). Jelikož ve školské politice a ani v případě školného nejsou prostředky podle žádné podobné logiky přerozdělovány, ani tato aréna není v našem konceptu využitelná.

Konstitutivní politika (politika udržující systém nebo také sociálně regulační) se podle Lowiho vztahuje na uspořádání a náplň politického a společenského života společnosti. Účinek této *policy* nemá vliv na přímé rozdělování nákladů a užítku, ale spíše na formy a pravidla, v jejichž rámci a s jejichž pomocí je rozdělování nákladů a užítku spojeno. Příkladem bylo podle Lowiho zakládání nových úřadů, reforma správy apod. Jedná se tedy obecně o stanovování pravidel pro používání politické moci (Fiala, Schubert, Klaus 2000: 72-73). Konstitutivní politika má v souvislosti se školskou politikou a zejména otázkou školného, pokud by tento návrh prošel, určité opodstatnění. Došlo by ke změnám, kdy by se studenti začali významně podílet na financování svého studia, tato změna by si jistě vyžádala reformní kroky, případně i vznik nového úřadu či instituce, a v takovém případě by se jednalo také o konstitutivní politiku.

Samoreglativní politika (dle Salisburyho), jak už z názvu vyplývá, umožňuje zúčastněným jedincům a socioekonomickým skupinám „vzít věc do vlastních rukou“. Samoreglativní politika se ve svých výsledcích podobá regulativní politice, rozdíl je však v tom, že při rozvoji a realizaci samoreglativní politiky je rezignováno na přímý státní vliv a příslušnou kontrolu, a je tak vytvořen prostor bez vlivu státu (Fiala, Schubert, Klaus 2000: 73-74). Ani samoreglativní politika není v případě školské politiky aktuální, protože socioekonomické skupiny se řídí rozhodnutími vlády a zejména ministerstva školství. Je velmi nepravděpodobné, že by o školské politice významným způsobem rozhodovali zúčastnění, proto můžeme i tento druh arény *policy* vyloučit.

Persuasivní (přesvědčovací, přesvědčující) politika je zatím zmiňována nejméně často a jedná se o nejnovější druh. Její úspěch je závislý na přesvědčovacích schopnostech politických aktérů (Fiala, Schubert, Klaus 2000: 74). Jelikož je školská politika téměř výhradně v kompetenci vlády a jí podřízených orgánů, tzn. že jsou zájmy zúčastněných jednoznačně definovány a možnosti „rozdělování“ jsou jasně strukturovány, není ani tento druh arény pro náš účel vhodný.

Regulativní politika (politika příkazů a zákazů, nařízení a povolení) znamená pro příslušné adresáty pouze nepřímou výhodu nebo nevýhodu. Rozdíly mezi skupinami mohou být využity k rozdělení zisku a nákladů. Regulativní politika má nepřímou ekonomický účinek na straně regulované (socioekonomické skupiny) bez přímých nákladů na straně regulující (stát). Tvoří proto nejdůležitější arénu státního jednání v moderních sociálních státech (Fiala, Schubert, Klaus

2000: 73). Školská politika (i případná otázka školného) je proto klasickým příkladem tohoto druhu arény, spočívá totiž na všeobecných pravidlech se specifickým účinkem – jde o obecná pravidla závazná pro školská zařízení (v případě školného - vysokých škol), přičemž specifickým účinkem školného je spoluúčast na financování studia. Výstupy v souladu s konceptem představují pro zúčastněné výhody (větší kvalita vybavení a lidských zdrojů) či nevýhody (finanční zátěž jednotlivců).

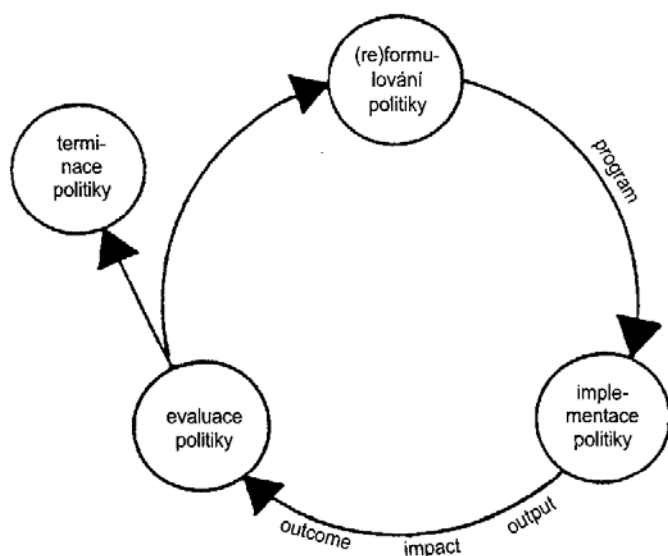
4.2. Politické cykly

4.2.1. Teoretické východisko

Koncept politických cyklů navazuje na koncepci politických arén. Principem je rozdělit proces politického rozhodování na fáze, které poté poslouží jako analytický rámec pro řešení problému. Opět se zde vychází z konceptu Eastonova modelu politického systému, který vnímal politický proces jako vstupy – konverze – výstupy a zpětnou vazbu. Tím, že do tohoto zjednodušujícího modelu včleníme prvek času a budeme vnímat tyto fáze jako na sebe navazující posloupnost aktivit, vznikne nám ono rozdělení na fáze, kterými se zabývá *policy cycle*. „Policy cycle tedy není nic jiného než fázový model, ve kterém je politika chápána jako dynamický proces.“ (Fiala, Schubert 2000: 76)

Proces začíná formulací politik, jejichž výstupem jsou politické programy, ty jsou poté vyhodnoceny v další fázi. Toto vyhodnocení (evaluace) vede buďto k ukončení politiky nebo její reformulaci. V praxi ovšem k ukončování politik spíše nedochází. Zde se dostáváme ke kruhovému modelu politického cyklu (jak jej znázorňuje Schéma 1), který je složen z následujících fází: formulace programu → jeho implementace → output, impact, outcome → evaluace → terminace politiky/reformulování politiky. Pokud ovšem uvážíme, že žádná politika není implementována a naplňována ve vakuu a tudíž dochází k interakcím s ostatními politikami, byl by na místo kruhové modelu vhodnější spirálový.

Schéma 1: Model politického cyklu



Zdroj: Jahn 1981:34, In: Fiala, Schubert 2000:76

Možností, jak rozdělit politický cyklus na jednotlivé fáze existuje celá řada (srov. např. Fiala, Schubert 2000), nicméně v následující části budeme vycházet z rozdělení fází podle G. D. Brewera a P. de Leona tak, jak jej používají Fiala a Schubert. Budeme tedy rozlišovat: 1) iniciaci, 2) estimaci, 3) selekci, 4) implementaci, 5) evaluaci a 6) terminaci.

Iniciace je fáze, ve které dochází ke zjištění, že v rámci socio-ekonomického pole se nachází určitý problém, který je nutné řešit. Za prvé je tedy třeba daný problém rozpoznat a následně definovat. Ve fázi estimace se jedná o analýzu situace a navržení alternativ a návrhů jednání. Cílem je tedy strukturace problému a určení konkrétních cílů, ke kterým se má dospět. Pro tuto fázi je také třeba odhadnout celkové náklady, užitek strategie a optimalizace řešení. Ve fázi selekce dochází k přijetí rozhodnutí, která z alternativ bude přijata. Implementací se rozumí převedení politických záměrů do praxe. Evaluací rozumíme „ocenění a zhodnocení politických záměrů převedených na činy“ (Fiala, Schubert 2000: 82). K této fázi nemusí docházet vždy a u každé nově přijaté politiky. K evaluaci by mělo zpravidla dojít po implementaci (z logiky věci), ale také po delším časovém intervalu, kdy by měl mít program za sebou úvodní fázi a již by měl být plně funkční, tedy v „normálním provozu“. Terminace je poslední fází a značí ukončení. Jak už bylo zmíněno výše, ke skutečné terminaci politik dochází málokdy. Spíše by se tato fáze měla nazývat selekcí II., což by také vystihovalo již deklarovanou větší vhodnost spirálového modelu.

4.2.2. Praktická aplikace

Iniciace a Estimace

Jak bylo naznačeno v teoretické části, základním úkolem první fáze politického cyklu je rozpoznání problému, který je třeba řešit. Důležité je správně definovat a redukovat problém, aby následně ve fázi estimace mohly být stanoveny dílčí cíle a alternativy řešení.

Vysoké školství není v současnosti pouze prestižní záležitostí elit, ale stalo se jedním ze základních ekonomických ukazatelů v české společnosti. Zvyšování počtu vysokoškolsky vzdělaných lidí patří dlouhodobě mezi priority vyspělých států, ke kterým se řadí i ČR. Tento zájem je však dvoustranný – s tím, jak stát dbá o zvyšování počtu studentů VŠ, roste poptávka i ze strany obyvatel. O reformě veřejného školství se začalo mluvit už po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 (viz kapitola 3.1.), kdy byly definovány některé základní problémy. Veřejná diskuse vznikla jako reakce na různé podněty, které přicházely jak z venku (OECD, zaměstnavatelé), tak zevnitř (vysoké školy). Ačkoliv se jednotlivé reformní návrhy zabývaly velkým spektrem problémů, většinu z nich od začátku spojuje otázka financování veřejných vysokých škol¹¹.

České vysoké školy se několik let potýkají s nepoměrem mezi nárůstem poptávky po studiu a výší finančních prostředků, kterou mají k dispozici. České školství je financováno především z veřejných zdrojů, proto se v kontextu reformy hledá zejména způsob, který by posílil spolufinancování – jak ze strany soukromého sektoru - tak i ze strany studentů. Intervence vůči takovému kroku vycházejí ještě z dob minulého režimu, kdy bylo vzdělání považováno za čistě veřejný statek a jisté obavy ze sociální nespravedlnosti zůstávají dodnes (Simonová, Matějů 2005: 10).

Hlavním cílem zavedení školného, tak jak se objevovalo a objevuje v programových prohlášeních některých¹² vlád v ČR od roku 1993 a ve volebních programech některých parlamentních stran, je

¹¹ Předpokladem správného funkčního financování je nastavení finančních toků vhodným způsobem: jednak mezi státem a institucemi a jednak mezi institucemi a jednotlivci; a zařazení školství, zejména univerzit (vysokých škol) do tržního mechanismu.

¹² Většinou středo-pravicových (platí nejen pro české vlády od roku 1993, ale i pro politické strany), viz kapitola 3.1.

řešení nepříznivé rozpočtové situace vysokých škol a zabezpečení dostatečného objemu financí. Tento „dostatečný objem“ by měl umožnit vysokým školám rozvíjet studium po kvalitativní stránce, rozvíjet výzkum a vývoj a zlepšit pozici českých vysokoškolských studentů vůči zahraničí a zatraktivnit je také pro cizince. Kromě formální autonomie by tak byla posílena i autonomie finanční¹³.

Sekundárním cílem zavedení školného může být snaha zvýšit motivaci studentů. Je možné předpokládat, že po zavedení poplatků by se zmenšil počet těch, kteří studují více škol po sobě nebo si prodlužují studium z důvodu „prodlužování mládí“ a blokují tím místa ostatním. Z ekonomického pohledu by školné mohlo přispět k vnímání vzdělání jako investice.

Fázi iniciace není možné v případě školného jednoznačně určit, respektive pevně ji ohraničit momentem, kdy začala a kdy skončila¹⁴. Pokusy a návrhy na zavedení školného se objevovaly již záhy po změně režimu, první samostatné zákony na toto téma byly představeny v letech 1993 a 2002, doposud posledním byla novela zákona o vysokých školách z roku 2004.

Z obecného hlediska dále fáze estimace identifikovala dvě základní alternativy zavedení školného na veřejných vysokých školách: 1. školné jako prostředek snížení veřejných výdajů na školství a 2. školné jako dodatečný příjem. Co se týká samotného plátce (studenta) existuje několik dalších variant. Školné může být placeno přímo (návrh z roku 2004), anebo odkladem (1993, 2002). Základním principem přímého školného je platba na začátku semestru či školního roku. Tento způsob nese již zmiňované riziko sociální nespravedlnosti, kdy náklady na začátku roku mohou být pro studenta ze sociálně slabší rodiny neúměrně vysoké. To se ale dá řešit systémem půjček, stipendií či grantů. Z hlediska nákladů a užitků má tento systém nesporné výhody. Kromě okamžitého účinku, tedy přímých financí pro vysokou školu jsou pozitivní i nízké (resp. nižší v porovnání s ostatními alternativami) administrativní náklady.

Odložené školné je bezesporu systémem, který se snaží o potlačení znevýhodnění studenta se slabším sociálním zázemím. Ten předpokládá, že student začne platit za vzdělání až zpětně, tj. když po škole nastoupí do zaměstnání, za podmínky že dosáhl určitou úroveň příjmu, ze které

¹³ V jistých případech, kdyby například bylo školné závislé na výdělci absolventů, by vysoké školy byly částečně nuceny zavést také programy a postupy, které by co nejlépe připravily studenty nejen po teoretické ale i praktické stránce, čímž by se zvýšila jejich konkurenceschopnost

¹⁴ Přejít mezi iniciací a estimací je značně nezřetelný.

mu může být sráženo určité procento. Účinky však budou v porovnání s přímou platbou opožděné a zvýší se i náklady.

Možností, jak realizovat samotný výběr školného, je fakticky velká řada. Jednou z nich je například kombinace dvou přístupů, resp. svobody volby, zvýhodnění přímé platby, zapojení komerčních bank atd. (Valenčík , Zichová 2005: 59-61) Nejnovější návrh, který je součástí tzv. Bílé knihy, předpokládá v prvním kroku zavedení půjček a systému sociálních stipendií pro studenty ze slabších sociálních podmínek. Půjčky nebudou splácet studenti, ale absolventi. Druhým krokem bude zavedení školného, které bude realizováno systémem tzv. odložené platby s kontingenčním splácením po absolvování školy a překročení stanovené hranice příjmů. Systém půjček bude zpřístupněn i zájemcům o studium v zahraničí (Výchozí teze pro přípravu Bílé knihy terciárního vzdělávání: 11-12).

Selekce a implementace

Fáze selekce, respektive implementace, se v České republice dá označit jako kritický bod v rámci problematiky školného. Již několik předchozích vlád dokázalo identifikovat problém, některé z nich dokonce navrhly řešení, přičemž málokdy bylo některé z nich vybráno a prakticky nikdy nebylo toto řešení dotaženo do konce.

Jinými slovy by se dalo říci, že dosavadní politický cyklus obsahoval vždy fázi iniciace, přičemž fáze estimace obsahovala možnost zavedení školného pouze u pravicově orientovaných vlád. Poté částečně proběhla fáze selekce a jakmile se mohlo zdát, že je alternativa zavedení školného jednou z reálných možností řešení dané situace, došlo k události, která zabránila další implementaci tohoto řešení¹⁵.

Stejně tak současná vláda stojí v podobné situaci. Jak již bylo popsáno výše, současný kabinet si uvědomil nutnost založit konkurenceschopnost české ekonomiky na vzdělaných lidech schopných produkovat statky s vysokou přidanou hodnotou. Jednotlivé alternativní přístupy k potřebnému dofinancování terciárního vzdělávání, zvýšení počtu a motivace studentů jsou pouze oprášením již dříve diskutovaných možností či přebíráním dobrých příkladů za zahraničí. Až v nadcházejícím jedno- či dvouletém období se ukáže, zda vláda dokáže překonat tento kritický bod a skutečně implementuje konkrétní opatření. Současnou situaci tedy můžeme označit

¹⁵ Např. Klausova vláda v letech 1996 až 1998.

za probíhající fází selekce, kdy dochází ke specifikování konkrétního řešení, přičemž dle výchozích tezí nové Bílé knihy terciárního vzdělávání se dá předpokládat, že finální podoba dokumentu, jehož dokončení se aktuálně předpokládá někdy na polovinu roku 2008 (MŠMT 10.11.2007), bude obsahovat doporučení zavést v prvním kroku všeobecný systém studentských půjček a v kroku následujícím potom také povinné školné založené na systému odložených plateb. Takto nastavené podmínky by měly pomoci řešit všechny identifikované problémy a přitom nediskriminovat sociálně slabší uchazeče o vysokoškolské studium.

Otázka implementace se potom více než jakákoli předešlá fáze pohybuje v rovině teoretické. Doposud žádný pokus o zavedení školného nedospěl až do této fáze a dá se tedy pouze odborně odhadovat, jaká budou hlavní úskalí tohoto procesu a jaký bude jeho výsledek.

Česká republika doposud nemá moc dobré zkušenosti se zaváděním změn v oblasti školství. Vzpomeňme například problematiku státních maturit, které se vysokoškolské tematiky přímo dotýkají, či problematickou úpravu přijímacích zkoušek na střední školy. Současně je nutné připomenout, že v otázce školného neexistuje široká parlamentní shoda. Situace je o to horší, že nejde o neshodu založenou na odlišných výsledcích nákladově-užitkových analýz, která by se dala racionálním přístupem a vzájemným jednáním relativně snadno odstranit. Problematika školného je naopak často chápána spíše v rovině ideologické a zde je odstraňování vzájemných sporů daleko problematictější. Zavádění školného se proto může setkat s tradičními problémy implementační fáze pramenícími z nespolupráce či dokonce odporu dotčených skupin. (Fiala, Schubert 2000: 82)

Aby tyto problémy byly co možná nejméně závažné a politický cyklus se mohl v této otázce poprvé ocitnout ve fázi evaluace, je dle našeho názoru nutné splnit alespoň dvě základní podmínky. Za prvé je nutné, aby byla otázka školného zahrnuta do komplexní reformy českého terciárního vzdělávání, tak jak s ní počítá právě v současné době vytvářená Bílá kniha. Tak může dojít k vytvoření určitého balíčku změn, který budou zúčastněným aktérům nabízet nejenom náklady ale i užitky. Druhým nutným bodem je silný, rozhodný a přesvědčivý politický aktér, který by provázel tyto změny všemi fázemi řešení problému a byl tak garantem určité neměnné logiky věci. Tento subjekt by měl být identifikován nejpozději právě ve fázi selekce a v ideálním případě by měl být dále neměnným nositelem vize a vzorců řešení. V podmínkách České republiky se dá předpokládat, že tímto subjektem bude ministerstvo školství, mládeže a

tělovýchovy, potažmo jeho ministr/yně. Úspěšnému dokončení reformních kroků by přitom výrazně pomohlo, pokud by v období implementace zůstala stejná nejenom vláda jako taková či ministr školství, ale i jednotliví odborníci podílející se na stanovování priorit a možných alternativních řešení v rámci Bílé knihy. V opačném případě - institucionální a personální nestálosti nositele změn, se dá očekávat, že i současný pokus nedospěje do zdárného konce a reforma se rozmělní do nesourodého shluku dílčích úprav, či se zcela rozplyne.

5. Závěr

Cílem této práce byla analýza vysokoškolské politiky na třech úrovních. V první části textu jsme uchopili (vysoko)školskou politiku jako polity - popsali jsme její institucionální a legislativní rámec, ve druhé části jsme analyzovali sféru politics v kontextu zúčastněných aktérů a ve třetí, závěrečné pasáži jsme analyzovali vysokoškolskou policy za pomocí konceptu politických arén a poté z hlediska teorie politických cyklů.

Tento text nejdříve identifikoval klíčového aktéra (vysoko)školské politiky v České republice, jímž je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a jeho základní legislativu, ze které vychází (jak na národní tak i evropské úrovni). Legislativní úprava na národní úrovni se opírá o řadu zákonů a jeho novelizací, oblast terciárního vzdělávání, na kterou jsme se zaměřili, z Koncepce vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v ČR (1999), Národní politiky výzkumu a vývoje (1999), Koncepce státní informační politiky ve vzdělávání (2000), Dlouhodobého záměru rozvoje vysokých škol na léta 2000-2005 (resp. z jeho aktualizace na rok 2001) a z Národního programu rozvoje vzdělávání v ČR. Legislativní proces se od jiných oblastí nijak neliší.

V evropské oblasti spadá školská politika do oblasti podpůrné politiky, EU tedy pouze podporuje projekty, jejich realizace je však na národních státech. Oblasti školství byl na evropské úrovni věnován Boloňský proces.

Jako aktér na vertikální úrovni působí právě MŠMT, dále vláda a Parlament a v neposlední řadě politické strany. Do horizontálně působících aktérů je možno zařadit Radu vysokých škol (RVŠ), a Českou konferenci rektorů (ČKR). Tito aktéři nám poskytli základní představu o složitosti, až mírné nepřehlednosti a zejména proměnlivosti dominantního názoru ve školství v takto zásadních oblastech.

Na konkrétním příkladu školného jsme aplikovali koncept politických arén a cyklů. V konceptu politických arén jsme vycházeli z rozdělení zejména podle Theodore J. Lowiho a došli jsme k závěru, že školská politika (i případná otázka školného) je příkladem regulativní politiky, spočívá totiž na všeobecných pravidlech se specifickým účinkem a výstupy představují pro zúčastněné v souladu s konceptem výhody či nevýhody. Jistou možností aplikace (v případě realizace) skýtá také konstitutivní politika.

V konceptu politických cyklů jsme vycházeli z Eastonova modelu, úžeji z rozdělení do fází dle G.D.Brewera a P. de Leona. Zde jsme došli k závěru, že se školská politika a problematika školného dostala k fázi iniciace a estimace, přičemž moment iniciace není možné blíže určit. Ve fázi estimace byly nalezeny dvě klíčové alternativy, a to: 1. školné jako prostředek snížení veřejných výdajů na školství a 2. školné jako dodatečný příjem. Přesto existuje mnoho dalších sub-variant, které nedovolily dokončit fázi selekce, která v současné chvíli v oblasti školské politiky a problematiky školného, probíhá. Fáze implementace a evaluace je teprve otázkou budoucnosti, kdy bude nutné především vyřešit následující klíčové faktory: zahrnout otázku školného do komplexní reformy českého terciárního vzdělávání (dle Bílé knihy) a také nalézt politického aktéra, který by se stal „garantem“ tohoto problému a dovedl změny do konce.

6. Seznam použité literatury a zdrojů

- Bílá kniha 2007: Základní informace o projektu Bílá kniha terciárního vzdělávání, online text: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-informace-o-projektu-bila-kniha-terciarniho-vzdelavani>.
- Bologna process 2007: Boloňský proces, Vytváření Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání, on-line text: <http://www.bologna.msmt.cz/?id=BolognaProcess>.
- Colebatch, H. K. (2005): *Úvod do politiky*. Brno: Barrister and Principal.
- ČKR 2002: Zpráva o činnosti české konference rektorů 2002, on-line text: http://crc.muni.cz/pdf/vyr_zpravy/vyr_zprava_2002.pdf.
- ČKR 2007: Česká konference rektorů, <http://crc.muni.cz>.
- ČSSD: Česká strana sociálně demokratická, www.cssd.cz.
- Fiala, P.; Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky*. Uvedení do teorií a metod policy analysis, Brno: Barrister& Principal.
- KDU-ČSL: Křesťanská a demokratická unie – čs. strana lidová, www.kdu-csl.cz.
- KSČM: Komunistická strana Čech a Moravy, www.kscm.cz.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: www.msmt.cz.
- MŠMT 10.11.2007: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy („Školy prý žijí mimo realitu“), <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skoly-pry-ziji-mimo-realitu>
- MŠMT 2000-2005: Strategie rozvoje terciárního vzdělávání (2000 – 2005), on-line text: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/strategie-rozvoje-terciarniho-vzdelavani-2000-2005>.
- MŠMT 2007: www.msmt.cz/ministerstvo.
- ODS: Občanská demokratická strana, www.ods.cz.
- Poziční dokument SK RVŠ: Studentská komora Rady vysokých škol – Poziční dokument „ŠKOLNÉ“, on-line text: http://www.skrvs.cz/index.php?ref=1&id_parent=2&id=284.
- PS PČR: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, www.psp.cz.
- Reforma terciárního vzdělávání 2007: Reforma terciárního vzdělávání, Prezentace připravená pro schůzi vlády dne 7.3.2007 ve státním zámku v Kolodějích, Petr Matějů, MŠMT, Koloděje, 7.3.2007, on-line text: http://www.msmt.cz/uploads/bila_kniha/Koncepce_reformy_VS_Kolodeje_Mateju_prezentace.pdf.
- RVŠ 2002: Záznam ze 17. zasedání předsednictva Rady vysokých škol uskutečněného dne 17.1. 2002, on-line text: <http://www.radavs.cz/index.php?oblast=9>.
- Simonová, N. - Matějů, P. (2005): *České vysoké školství na křižovatce. Investiční přístup k financování studia na vysoké škole v sociologické reflexi*, Praha: SOÚ.
- Studentská komora 2002: Usnesení ze dne 17. ledna 2002, on-line text: http://www.skrvs.cz/index.php?ref=12&id_parent=2&id=129.
- SZ: Strana zelených, www.zeleni.cz.

- Ústava ČR.
- Valenčík, R. – Zichová, M. (2005): *Ekonomie produktivní spotřeby a investiční přístup k financování studia na vysoké škole*, In: Simonová, N. - Matějů, P. (2005): *České vysoké školství na křižovatce. Investiční přístup k financování studia na vysoké škole v sociologické reflexi*. Praha: SOÚ.
- Vláda ČR: www.vlada.cz.
- Výchozí teze pro přípravu Bílé knihy terciárního vzdělávání. Online: http://www.msmt.cz/uploads/bila_kniha/BK_TEZE_19_6_2007.pdf.
- Zákon č. 111/1998 Sb.