

Současné přístupy k financování vysokých škol v zemích EU

Petr Mulač, Věra Mulačová

Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích

Abstrakt

Cílem tohoto příspěvku je porovnat současné přístupy k financování vysokých škol v zemích EU. Současná ekonomická situace přispívá v mnoha evropských zemích ke snižování investic do vysokoškolského vzdělávání. Ve všech zemích Evropy přetrvává vysoká závislost vysokoškolských institucí na veřejném financování, avšak rostoucí počet zemí EU již zavedl různé druhy poplatků, které musí studenti v terciárním vzdělávání platit. Dopad těchto poplatků za studium je řešen cílenou finanční podporou studentů, přičemž hlavní část veřejných výdajů do této oblasti činí stipendia a studentské půjčky. Pro budoucí udržitelnost musí být zdroje diverzifikovány a financování být uskutečňováno kombinací veřejných a soukromých zdrojů.

Klíčová slova: financování vysokých škol, veřejné financování, školné a poplatky, podpora studentů

Úvod

Současná ekonomická i politická nestabilita v řadě zemí Evropské unie a stále se zvyšující požadavky na financování rostoucího počtu vysokoškolských studentů vyvolávají ve většině členských zemí odborné i občanské diskuse o výši podpory vysokoškolského vzdělání z veřejných zdrojů a míře zapojení zdrojů soukromých, především placení školného.

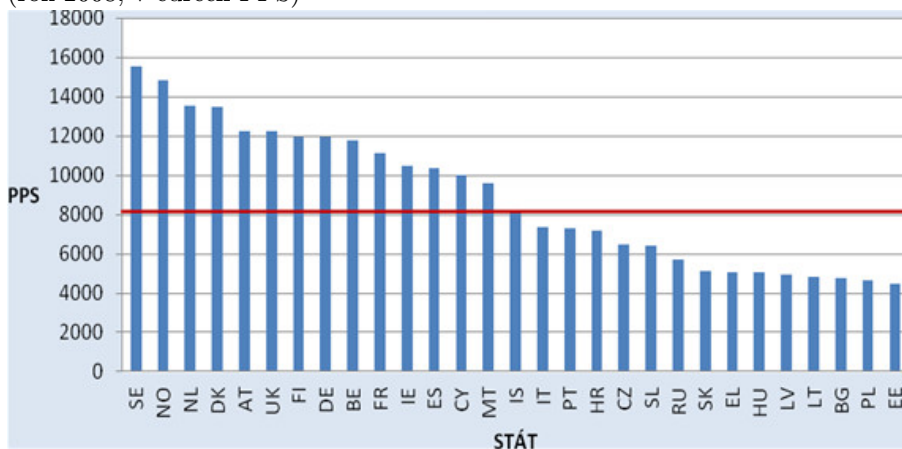
Ačkoliv se financování vysokých škol opírá o celou řadu teoretických přístupů, v praxi se zpravidla tato teoretická východiska nepoužívají v krajních polohách a lze většinou rozlišit jejich nejrozumnější kombinace. V evropských přístupech je konkrétní podoba nastavení systémů financování vysokoškolského vzdělávání založena na poměrně velké autonomii vysokých škol a základ financování spočívá ve využití veřejných zdrojů, které jsou doplňovány různou výší soukromého financování včetně vlastního podílu studentů. Cílem tohoto příspěvku je shrnout a porovnat současné přístupy k financování vysokých škol v zemích EU a přispět tak do probíhající české diskuse k této problematice.

Financování z veřejných zdrojů

Jak již bylo uvedeno výše, základ financování vzdělávací, výzkumné a dalších činností vysokoškolských institucí ve všech zemích tvořících společný evropský prostor vzdělávání tvoří dlouhodobě veřejné financování. Masifikace až univerzalizace vysokoškolského vzdělání, demografický vývoj, horšící se ekonomická situace a nestabilita veřejných rozpočtů evropských zemí má samozřejmě dopady také na oblast financování vysokého školství a podíl veřejných výdajů se v jednotlivých zemích liší (Mulač 2012).

Následující graf dokládající uvedenou skutečnost podává přehled o výdajích jednotlivých zemí na přepočteného studenta s plnou studijní zátěží vyjádřených pro lepší srovnatelnost v ukazateli standardní kupní síly v eurech PPS (Purchasing Power Standard). Vzhledem k dostupnosti dat z jednotlivých států se jedná o údaje z roku 2008. Tyto údaje vycházejí ze společného materiálu Evropské komise, Eurydice a Eurostatu (EACEA) a byly publikovány jako implementační zpráva pro zasedání ministrů školství v Bukurešti v roce 2012. Purchasing Power Standard neboli standard kupní síly je měnová jednotka, v níž se navzájem vyrovnávají rozdíly mezi kupní silou jednotek národních měn členských zemí EU podle stavu po jejím rozšíření k 1. 1. 2007. Úhrn údajů o HDP za všech 27 zemí přepočtených do eur se rovná stejné částce vyjádřené v PPS. Údaje o hodnotě PPS za jednotlivé členské státy jsou převzaty z obecné databáze Eurostatu dne 21. 6. 2012.

Graf 1: Roční veřejné výdaje institucím terciárního vzdělávání ve státech EU (rok 2008, v eurech PPS)

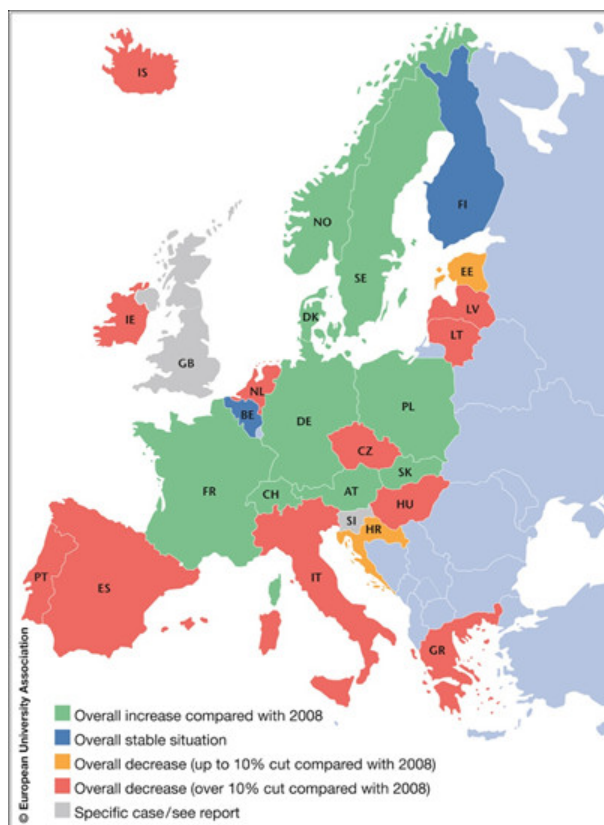


Zdroj: EACEA P9 Eurydice

Údaje zachycené v grafu 1 udávají finanční investice jednotlivých zemí ve vztahu k přepočtenému počtu studentů. Je zcela zřejmé, že celkové roční výdaje na jednoho studenta jsou nejvyšší v severských zemích, tj. Švédsku, Norsku, Nizozemí a Dánsku, a přesahují hodnotu 13 000 PPS euro. Dalších 10 států – počínaje Rakouskem až po Maltu – se pohybuje nad hranicí mediánu,

jehož hodnota činí 8 087 PPS euro a je v grafu vyznačena červenou čarou. Nižší výdaje pak jsou v nových členských zemích EU a nejnižších hodnot pod hranicí 5 000 PPS euro dosahují v Lotyšsku, Litvě, Bulharsku, Polsku a Estonsku (Mulač 2012).

Obrázek 1: Trend ve veřejném financování vysokoškolského vzdělávání v letech 2008–2012



Zdroj: EUA 2012

Vedle celkových veřejných výdajů, např. poměřovaných ve výše uvedeném srovnání, je důležité analyzovat, jak se veřejné financování vyvíjí z hlediska času, kdy zejména v důsledku finanční krize a hospodářských problémů většiny zemí Evropy dochází k řadě úsporných opatření, která se dotýkají i veřejného financování a vedou ke krácení rozpočtů pro vysoké školství. Vzhledem k nedostatku srovnatelných údajů z jednotlivých členských zemí a současné snaze postihnout změny vyvolané různým dopadem finanční krize a navazující recese nebo potíží souvisejícím s vysokou mírou státní zadluženosti a z ní vyplývajících makroekonomických dopadů, je aktuální situace dokumentována údaji ze zdrojů převzatých z Evropské asociace univerzit, které zveřejnila v červnu 2012

ve svém věstníku EUA's Public Funding Observatory (EUA 2012) výsledky sledování dopadu finanční krize na financování vysokých škol, v němž porovnávala vývoj veřejných výdajů na vysokoškolské vzdělání od počátku krize 2008 až do května 2012. Výsledkem tohoto srovnání je rozdělení zemí do několika kategorií (viz obr. č. 1) – od zemí s výrazným poklesem výdajů, mírným poklesem a země s růstem financování i přes uvedené ekonomické problémy.

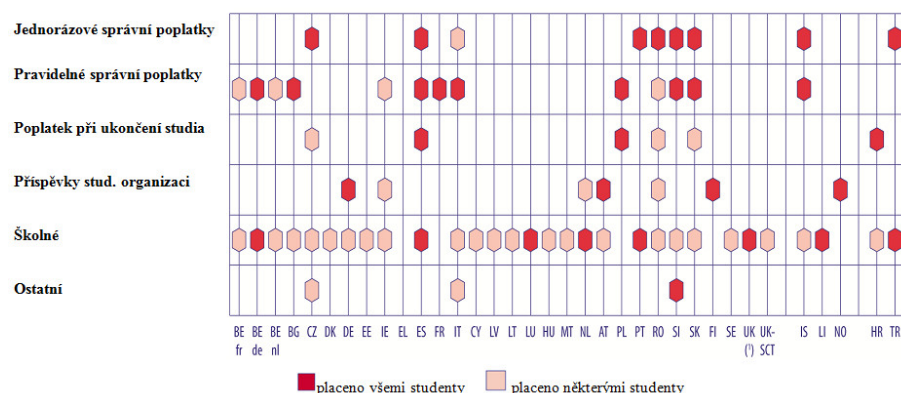
Z obrázku je zřejmé, že v 11 evropských zemích došlo ke snížení zdrojů o více než 10 % oproti roku 2008. Jedná se o Irsko, Nizozemí, Českou republiku, Maďarsko, Litvu, Lotyšsko, Island, Španělsko, Portugalsko, Itálii a Řecko. V této skupině jsou převážně země, které měly vážné ekonomické problémy přetrvávající do současnosti. Výjimku tvoří Nizozemí a Česká republika, které nebyly tak výrazně dotčeny krizí, nicméně vláda přijímá výrazná opatření a škrty se dotýkají i výdajů na vzdělání. Také Chorvatsko a Estonsko snížily své výdaje do vysokoškolského vzdělání, ale pouze do 10 % oproti roku 2008, situace ve financování v Belgii a Finsku se nezměnila. Ve zbývajících 9 zemích došlo ke zvýšení veřejných výdajů oproti roku 2008 – jsou to Rakousko, Dánsko, Norsko, Švédsko, Francie, Německo, Polsko, Slovensko a Švýcarsko. Situace ve Velké Británii a jejích jednotlivých částech je specifická, protože v důsledku reformy se mění poměr veřejných a soukromých zdrojů (zvyšuje se školné) a např. v Anglii jsou půjčky placené za studenty přímo vysokým školám zahrnovány do veřejných výdajů, zatímco ve Skotsku pro skotské studenty není zavedeno školné.

Z analýz trendů a předpokládaného demografického poklesu obyvatelstva v Evropě a vysokého počtu studentů ve vysokoškolském vzdělávání bez ohledu na současnou ekonomickou stagnaci, nebo pouze nízký růst jednotlivých ekonomik jednoznačně vyplývá nezbytnost reformy veřejného financování. V některých státech proto již dochází k reformám, v dalších zemích bude v nejbližší budoucnosti nutností implementovat nové přístupy, často označované jako udržitelné financování vysokoškolského vzdělání založené na větším důrazu na účetní sledování nákladů, efektivnosti a vícezdrojovém financování.

Poplatky studentů v zemích EU

Vedle veřejných zdrojů se na financování vzdělání musí stále více podílet také sektor soukromý, zejména studenti formou různých poplatků. Tyto poplatky představují určitou sumu peněz, kterou platí studenti nebo jejich rodiče, a tím povinně přispívají k pokrytí části nákladů spojených se vzděláním na vysoké škole. Mohou mít formu administrativních (registračních) poplatků (zápisného) placených ročně či semestrálně, poplatků spojených s překročením délky standardní doby studia či opakováním neúspěšně zakončených předmětů, dále poplatků spojených s ukončením studia a promoci (graduation fees) nebo školného. Koncepty školného se v jednotlivých zemích liší. Může se jednat o peněžní částku placenou studentem výhradně vysoké škole, nebo v některých zemích může být placena za všechny nebo většinu studentů centrální autoritou bez požadavku jeho splacení, takže je vlastně vzdělání považováno za bezplatné (Mulač 2012).

Obrázek 2: Druhy poplatků placených studenty prezenční formy v bakalářském studiu na vysokých školách v zemích EU (2010/2011)



Zdroj: Eurydice 2012

Obrázek č. 2 (Eurydice 2012) dokládá diskutovanou skutečnost, že ve všech evropských zemích je zavedena určitá forma poplatků spojených se studiem, jejichž míra, výše a povinnost jejich platby je výrazně různorodá, včetně jejich případných kombinací. Ve většině zemí je vybíráno školné a přibližně v polovině zemí je zavedena nějaká forma administrativních poplatků, avšak různí se skutečnost, zda tyto poplatky musí platit všichni studenti. V přibližně polovině zemí, které mají zavedeno školné, se týká jen části studentů, zatímco naopak administrativní poplatky jsou většinou povinné pro všechny.

Z uvedeného je zřejmé, že rostoucí počet zemí Evropy zavedl v posledním desetiletí přímou účast na úhradě vzdělání, a tudíž různé druhy poplatků pro vysokoškolské studenty. Východiskem pro jejich zavedení je teze, že vzdělání lze považovat jednak za občanské právo, ale také za osobní a společenskou investici. Vzhledem k tomu, že ti, kteří získali vysokoškolské vzdělání, dosahují kulturní, intelektuální a ekonomický užitek, protože mohou oprávněně očekávat lépe placené zaměstnání, je jejich vlastní podíl na části nákladů vzdělání vyjádřením této výhody. Kromě osobních přínosů má populace s vysokou úrovní kvalifikace vliv na společnost jako celek (pozitivní externalita terciárního vzdělání). Protože mezi hlavní cíle evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání patří omezení ekonomických bariér, které brání v přístupu ke studiu a podpora všeobecného rozšíření terciárního vzdělání, musí být systém placení vzdělání doplněn širokou škálou finanční pomoci.

Podpora financování účasti studentů

Dopady placení školného a/nebo správních poplatků jsou zmírňovány tím, že někteří studenti mají možnost čerpat podporu ve formě účelově poskytovaných finančních prostředků. Může se jednat o granty v užším i širším pojetí, tj. buď přímo o dotace, stipendia nebo o peněžní prostředky poskytnuté účelově stu-

dentům v hotovostní formě či věcném plnění, jako je bezplatná doprava veřejnými prostředky nebo snížené ceny na určité služby, nebo jako určité dávky či příspěvky pro rodiny nebo studenty, případně ve formě daňových úlev pro tyto osoby nebo jejich rodiny. Ve většině zemí se finanční pomoc při placení školného a/nebo administrativních poplatků poskytuje podle kritérií vázaných na příjem a na akademické výsledky. Další formou pomoci jsou studentské půjčky.

Rozlišujeme tři hlavní skupiny finanční pomoci studentům:

- Finanční pomoc studentům na pokrytí jejich životních nákladů formou půjček a/nebo stipendií;
- Finanční pomoc při placení správních poplatků a příspěvků na vzdělávací náklady formou půjček a/nebo stipendií, prominutí a/nebo jejich snížení;
- Finanční pomoc rodičům studentů v terciárním vzdělávání formou přidavků na děti a/nebo daňových úlev.

Je však třeba vzít v úvahu, že v mnoha evropských zemích je tato podpora založena na principu finanční nezávislosti studentů, která je mladým lidem většinou přiznávána od 18 let jejich věku. Pomoc je pak směřována výhradně na studenty. Studenti jsou chápáni jako nezávislí, pokud jejich rodiče nedostávají žádnou pomoc a pomoc je poskytována pouze podle studentova příjmu. Tato nezávislost je částečná, protože rodiče nedostávají žádnou pomoc, ale jejich příjem je testován při udělování pomoci studentům.

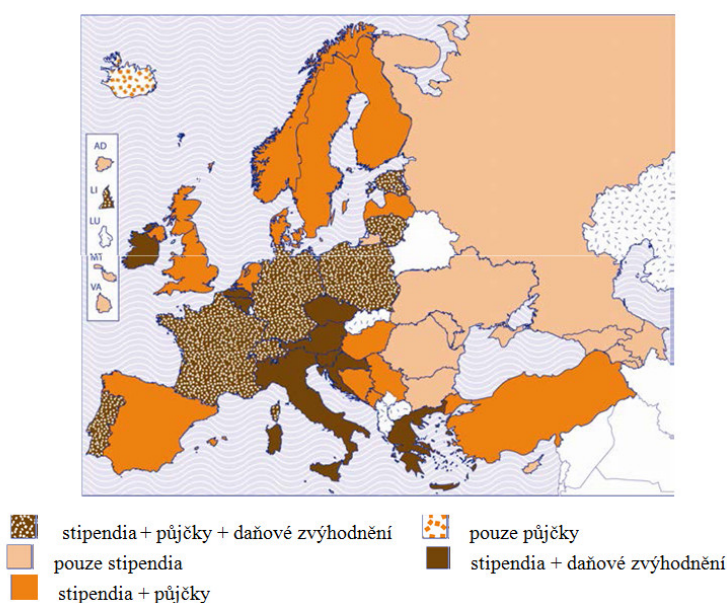
Z hlediska sociálního i ekonomického je velmi důležitá konkrétní forma finanční pomoci (stipendia, půjčky nebo jejich kombinace). Jelikož se předpokládá, že půjčky budou splaceny, jsou pro veřejné financování v zásadě méně nákladnou formou a umožňují omezit výdaje z veřejných zdrojů. Současně je v zájmu studentů, kteří si vzali půjčku, aby zbytečně neprodlužovali své studium a nemuseli si půjčky zvyšovat. Tato forma pomoci studentům však přináší některé problémy spojené se zadlužením. Odhad budoucích příjmů studentů může být příliš optimistický a studenti nebudou schopni splácet předpokládané částky. V těchto případech je makroekonomický užitek tohoto druhu pomoci ohrožen. Podle toho, zda se veřejné orgány rozhodnou pro stipendia, nebo půjčky, musí být zavedena určitá opatření, která mají omezit jejich specifická rizika, zejména vázat poskytování finanční pomoci na různé podmínky (příjem, výsledky studia, věková hranice apod.) a stanovit kritéria pro prominutí nebo snížení dluhu.

V případě studentů, kteří studují bakalářský program, jsou v Evropě nejrozšířenější formou pomoci při krytí životních nákladů stipendia (samotná nebo v kombinaci s půjčkami). Podle poslední zprávy Eurydice z letošního roku Klíčové údaje o vzdělání v Evropě 2012 (Eurydice 2012) představují stipendia a půjčky studentům na terciární úrovni podstatnou část veřejných výdajů na vzdělávání s více než 16,7 %.

Mezi jednotlivými evropskými státy však existují v poskytování druhů podpory výrazné kulturní a geografické rozdíly vyplývající z tradic a sociálně-politických přístupů. Na obrázku č. 3, který je převzat publikace Eurostatu, Evropské komise a Eurydice (EACEA 2012) pro zasedání ministrů školství

v Bukurešti v roce 2012, jsou tyto rozdíly signifikantní. Stipendia jako hlavní zdroj podpory nacházíme ve 13 vysokoškolských systémech a je velmi zajímavé, že se jedná především o systémy zemí střední a východní Evropy. Půjčky jsou často významným prostředkem podpory, ale jediný Island je poskytuje jako výlučnou formu podpory. Mnohem více, a to celkem ve 14 zemích, je spojeno poskytování půjček s přidělováním stipendií a jiných forem grantů. Přitom v Dánsku, Švédsku a Finsku mají systém universálních stipendií pro všechny studenty prezenčního studia s plnou studijní zátěží, pokud úspěšně studují zapsaný studijní bakalářský program.

Obrázek 3: Hlavní formy podpory studentů v EU v roce 2010/2011



Zdroj: Eurostat, European Commission, Eurydice 2012

Jak již bylo uvedeno, významnou roli může mít i podpora rodin studentů. Vedle přímé podpory studentů proto nacházíme v 7 zemích daňové zvýhodnění rodičů, které je kombinováno s poskytováním stipendií (Irsko, Belgie, Rakousko, Česká republika, Slovinsko, Chorvatsko a Řecko). V dalších 9 zemích k nim ještě přistupují půjčky (Portugalsko, Francie, Švýcarsko, Německo, Polsko, Litva a Estonsko). Údaje z bíle vyznačených zemí, ať již jsou součástí EU, nebo stojí mimo unii, nejsou dostupné.

Závěr

Z uvedeného srovnání vyplývá, že vysokoškolské vzdělání je v zemích EU financováno v převážné míře z veřejných zdrojů a že všechny evropské země poskytují z veřejných zdrojů finanční prostředky na jeho podporu. Ačkoliv mezi jed-

notlivými zeměmi existují rozdíly ve způsobu přidělování prostředků, výrazně převažuje přímé financování vysokoškolských institucí a přerozdělování s využitím regionálních autorit je výjimečné. Celkové veřejné výdaje na vzdělání zahrnují nejen přímé financování institucí, ale také transfery domácnostem. Veřejný sektor tak financuje na základě stanovených principů běžné a investiční výdaje vymezeného typu škol a poskytuje podporu studentům a jejich rodinám formou grantů nebo půjček.

Reference

- EACEA, 2012. *The Higher European Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report*. Brussels. ISBN 978-92-9201-256-4.
- EUA, 2012. *EUA's Public Funding Observatory* [online]. [cit. 2012-06-21]. Dostupné z: http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/financial_sustainability.aspx
- EURYDICE, 2012. *Key Data on Education in Europe 2012* [online]. [cit. 2012-06-21]. Dostupné z: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134EN.pdf
- MULAČ, P., 2012. *Financování profesně orientovaných vysokých škol ve vazbě na jejich kvalitu v evropském kontextu*. Praha. Kvalifikační práce. VŠE.

Recent Higher Education Institutions Funding Attitudes within EU Countries

The main goal of this paper is to compare nowadays higher education institutions funding attitudes within EU countries. The recent economic downturn has furthermore contributed to the decision in many European countries to decrease the levels of investment into higher education. Across Europe strong HEI's dependence on public funding continues but an increasing number of EU countries introduced different types of fees to be paid by tertiary education students. Targeted financial support to particular students mitigated the effects of study fees. Grants and loans for students at tertiary level are a major strand of public expenditure. For future sustainability funding sources have been diversified, containing a mixture of public and private funding sources.

Keywords: higher education institutions funding, public funding, study fees, support for students

Kontaktní adresa:

Ing. Petr Mulač, Ph.D., Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích, Okružní 10, 370 01 České Budějovice, *e-mail: mula-lac@mail.vstecb.cz*

Ing. Věra Mulačová, Ph.D., Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích, Okružní 10, 370 01 České Budějovice, *e-mail: mulacova@mail.vstecb.cz*