



DRAFT

29. července 2026

Návrh pro 2. jednání fokusní skupiny pro úpravy oblasti financování a hospodaření ve věcném záměru zákona o vysokých školách

Podklad obsahuje detailnější rozpracování tezí představených na minulé fokusní skupině věnované oblasti financování a hospodaření. Navazuje tak na základní parametry kontraktu, resp. závazků/indikátorů. Tento původně základní schematicky popis z předchozí FS je koncepčně rozpracován a rozfázován se zohlednění další mezinárodní praxe (zejména finské), a to jak s ohledem na kontrakt a jeho náležitosti, tak i „intervenční logiku“ a modelové nastavování systémových indikátorů. Cílem podkladu je rozpracování modelu a konstrukce kontraktu či jeho součástí. Nejedná se tedy o návrhy finální.

Na základě těchto debat MŠMT promítne adekvátně tuto prodiskutovanou představu do návrhu věcného záměru (ať už ve vztahu přímo k zákonu o VŠ nebo jiným předpisům vztahujícím se k dané oblasti), včetně otázky, které všechny aspekty musí být ukotvené přímo v zákoně, popř. v podzákoně normě, a jak velkou volnost ponechat implementaci na jednotlivých VŠ, s ohledem na jejich specifika. Pro přípravu podkladu ministerstvo využilo analytické vstupy, které na základě jeho zadání připravil Institut pro rozvoj vysokého školství.

V celém textu jsou používány pojmy „kontrakt“ a „smlouva“ se stejným významem. Zatímco v zákoně upravě předpokládáme používání „smlouvy“ (viz užívání v části podkladu odkazující na zákoně ukotvení), v rovině koncepčního ukotvení a významu pro strategickou reformu odkazujeme na zaužívané „kontrakty“, resp. „kontraktové financování“.

1. Kontraktové financování

Reforma financování veřejných vysokých škol, která je součástí návrhu věcného záměru nového zákona o vysokých školách, směřuje k uzavírání víceletých kontraktů (rámcových, resp. výkonových smluv) mezi MŠMT (dále též „ministerstvo“) a jednotlivými veřejnými vysokými školami (dále též „vysoké školy“). Podklad se věnuje rovině kontraktů samotných: jejich smyslu, efektům na chování vysokých škol, návrhu procesu uzavírání, obsahové struktuře a legislativnímu ukotvení. Jeho tématem není alokace finančních prostředků mezi jednotlivé vysoké školy.

Průřezové principy

- 1) **Kontrakt jako jednotný rámec financování.** Smlouva má pokrývat dominantní část prostředků, které vysoká škola od ministerstva obdrží, formou jednotného příspěvku (v ideální variantě i bez dělení na běžné a kapitálové prostředky a bez převažujícího účelového určení). Mechanismus výpočtu částky pro jednotlivé vysoké školy zůstává mimo smlouvu i mimo její zákoně ukotvení a řídí se předem zveřejněnými pravidly ministerstva.
- 2) **Kontrakt jako nástroj strategického dialogu,** nikoli mikro-řízení. Malý počet cílů a indikátorů, konsolidace s existujícími povinnostmi (strategický záměr, výroční reporting).

- 3) **Partnerský revizní mechanismus** podle finského vzoru. Změna smlouvy primárně dohodou stran formou dodatku; při nedosažení shody platí smlouva v dosavadním znění a jsou transparentně dány postupy řešení.
- 4) **Symetrická rozpočtová doložka.** Předem sjednaný strop ročního snížení prostředků při objektivním poklesu státního rozpočtu, spojený s nárokem vysoké školy na přiměřené snížení cílových hodnot indikátoru.

Limity současného systému financování – rekapitulace

Současný systém financování veřejných vysokých škol je založen převážně na jednoletém rozpočtování, které vysokým školám neumožňuje dlouhodobé plánování. Finanční model tvoří velké množství normativních, účelových, rozvojových a projektových titulů, z nichž každý má vlastní metodiku, termíny, pravidla a vykazovací povinnosti. Nejvyšší kontrolní úřad ve svých závěrech konstatoval, že systém nevede k efektivnímu řízení kvality a generuje vysokou administrativní zátěž bez odpovídající přidané hodnoty. Nepředvídatelnost roční alokace komplikuje strategické řízení, dlouhodobé investice i personální politiku vysokých škol. Financování veřejných vysokých škol upravují především § 18 a § 19 zákona č. 111/1998 Sb. Podle § 18 sestavuje veřejná vysoká škola svůj rozpočet na kalendářní rok a hospodaří podle něj, přičemž rozpočet nesmí být sestavován jako deficitní. Klíčovým příjmem rozpočtu je příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a tvůrčí činnost, na který má vysoká škola právní nárok. Podle § 19 o poskytnutí příspěvku rozhoduje MŠMT správním rozhodnutím na základě žádosti vysoké školy. Z toho plynou dva strukturální limity:

- Jednoletost a nejistota. Financování je konstruováno jako roční správní rozhodnutí o žádosti, nikoli jako víceletý závazek; vysoká škola nemá právně garantovanou jistotu o výši prostředků na více let dopředu.
- Absence smluvní formy. Vztah je koncipován jako jednostranné rozhodnutí, nikoli jako oboustranně vyjednaná dohoda o cílech a financování; chybí zákonná opora pro kontrakt jako bilaterální nástroj strategického dialogu.

Kontraktové financování jako trend v zemích OECD

V posledních desetiletích zavedl rostoucí počet zemí OECD modely financování, které vážou část či celou výši veřejných prostředků poskytovaných institucím na výstupy a výsledky (např. získané kredity, udělené tituly, uplatnění absolventů) namísto vstupů (počty zapsaných studentů) nebo čistě historických alokací. Posun směrem k výkonnostním dohodám je charakteristickým rysem vývoje financování vysokého školství v zemích OECD. Výkonnostní prvky ve financování — ať už ve formě indikátorů zabudovaných do alokačního vzorce, samostatné výkonnostní obálky, nebo institucionálních dohod — dnes používají mimo jiné Dánsko, Finsko, Nizozemsko, Irsko, Rakousko, Norsko, Skotsko, Vlámko, řada německých spolkových zemí, Itálie, Lucembursko, Austrálie či řada amerických států. Samotný institut bilaterální dohody mezi státem a jednotlivou institucí má v různých zemích různou podobu s ohledem na cíle a kontext, ve kterém byly zavedeny či rozvíjeny: Dánsko jej jako profilační a řídicí nástroj zavedlo mezi prvními v Evropě a dodnes jej udržuje v podobě strategických rámcových smluv; Finsko používá performance agreements v univerzitním sektoru od roku 1995; Norsko od období 2023–2026 povýšilo rozvojové dohody (utviklingsavtalene) na primární řídicí a výkonnostní komponentu svého modelu financování; v mnoha německých spolkových zemích jsou víceleté rámcové dohody uzavírány jako doplňkový řídicí nástroj přímo navázaný na profilaci institucí.

OECD zároveň rozlišuje čtyři základní modely, jimiž systémy zabudovávají výkonnostní motivaci do

institucionálního financování. Tyto modely se neliší jen technickou konstrukcí, ale především vztahem mezi kontraktem (dohodou) a alokací prostředků, a to je pro pochopení mezinárodních modelů klíčové — kontrakt nemusí být hlavním kanálem, kterým peníze do vysokých škol proudí, a naopak výkonnostní motivace nemusí vůbec vyžadovat existenci kontraktu:

- 1) Výkonová (výstupová a výsledková) kritéria přímo v alokačním vzorci. Prostředky se rozdělují vzorcem obsahujícím výstupová a výsledková kritéria (např. počty absolventů, získaných kreditů, míra dokončení apod., hodnotí se zde minulé výkony). Vazba mezi výkonem a financováním je aritmetická a automatická: méně absolventů znamená méně peněz, bez potřeby dalšího rozhodnutí. Kontrakt v tomto modelu nemusí existovat vůbec, případně existuje jako doplňkový, převážně nefinanční strategický nástroj.
- 2) Samostatná výkonnostní rozpočtová obálka. Menší část celkového rozpočtu (obvykle jednotky procent) je vyčleněna do samostatné obálky rozdělované mezi vysoké školy podle plnění vybraných celosystémových ukazatelů; ostatní financování plyne standardním způsobem (většinou historickou alokací). Ani tento model nevyžaduje individuální kontrakt — pravidla rozdělení obálky jsou plošná.
- 3) Institucionální dohoda s explicitní finanční podmíněností. Konkrétní podíl institucionálního financování (typicky 3–7 %) je smluvně vázán na plnění cílů kontraktu a vysoká škola tento podíl obdrží jen v rozsahu, který odpovídá plnění. Zbytek rozpočtu plyne mimo dohodu — vzorcem či historicky. Typickými příklady jsou irské performance compacts a nizozemské prestatieafspraken v letech 2012–2016.
- 4) Institucionální dohoda bez přímé „matematické“ vazby na finanční prostředky. Dohoda slouží jako rámec strategického dialogu a odpovědnosti, ale nemá formu automaticky spouštěné finanční sankce či bonusu; případné důsledky mají spíše povahu širších smluvních opatření (nápravné plány, pozastavená rozvojová obálka). Financování jako takové plyne převážně z jiných zdrojů, dohoda ho zastřešuje jako širší řídicí dokument. Používá se v Dánsku, Finsku a Skotsku; obdobně od 2017 v Nizozemsku, které se odklonilo od původního modelu (3).

V praxi se tyto modely zpravidla kombinují. Pro rozhodování o konstrukci kontraktového financování v Česku je podstatné, že mezinárodní zkušenost s kontrakty je dnes již relativně dlouhá a vyhodnocená na to, aby bylo možné se poučit nejen z úspěchů, ale především ze zdokumentovaných chyb — nadměrného počtu indikátorů, nevymahatelných sankcí či homogenizačních tlaků. Cílem nové právní úpravy je nastavení transparentního, předvídatelného a výkonového systému financování formou kontraktu mezi MŠMT a vysokou školou, který podpoří kvalitu činností vysoké školy, naplňování její mise a umožní dlouhodobé plánování a který zároveň tato dokumentovaná rizika vědomě ošetří již v samotném návrhu designu.

Dva modely rozsahu kontraktu

Rozsah toho, co kontrakt pokrývá, se mezi zeměmi zásadně liší:

- 1) Model „malého doplňku“ (Nizozemsko do roku 2024, Irsko): kontrakt se váže jen na omezenou část rozpočtu (typicky 3–7 %), zbytek je alokovan plošným vzorcem mimo kontrakt. Kontrakt je primárně nástrojem strategického dialogu a dílčí odpovědnosti.
- 2) Model „celého rozpočtu v kontraktu“ (Rakousko, Lucembursko, do značné míry Finsko a Slovensko): veškeré prostředky, které instituce od státu dostává, jsou formálně alokovány prostřednictvím kontraktu — bez ohledu na to, že velká část částky je uvnitř kontraktu nadále dopočítávána vzorcem. V Rakousku plyne 96 % pilíře výuky a 91 % pilíře výzkumu z indikátorových vzorců, avšak právním rámcem, do něhož je celá částka „zabalena“, je smluvní dohoda; smlouvy

tak formálně pokrývají přibližně 90 % institucionálního financování. Finsko stanovuje ve čtyřletých dohodách celou výši základního příspěvku, přestože většinu částky určuje vzorec. Slovensko rozděluje výkonnostními smlouvami přibližně 13 % celkového objemu financování veřejných vysokých škol, přičemž smluvní forma (podle § 89 zákona č. 131/2002 Z. z.) pokrývá poskytování dotací obecně.

MŠMT koncepčně rozpracovává primárně druhý model, kdy kontrakt je jednotný rámec, v němž je uvedena celková výše dominantní části prostředků, které vysoká škola od MŠMT v daném období obdrží — viz podklad z první FS. Otázka, jakým způsobem se tato celková částka vypočítá, resp. přerozdělí mezi VŠ, je tématem mimo zákonnou konstrukci kontraktu. Kontrakt slouží jako administrativně-právní forma a mechanismus poskytování podpory.

Přínosy kontraktů podložené zahraniční zkušeností

Kontrakt by měl fungovat jako plnohodnotný řídicí dokument vztahu mezi státem a vysokou školou, nikoli marginální administrativní nadstavbou. Jeho smyslem je:

- Posílení strategického uvažování a profilace instituce. Evaluační nizozemských performance agreements dospěla k závěru, že proces přípravy, vyjednávání a monitorování dohod pomohl vysokým školám lépe vydefinovat institucionální strategie, upravit vzdělávací nabídku a vyjasnit strategické výzkumné směry. Obdobné závěry přinesly studie z německých spolkových zemí (Zielvereinbarungen) i z Finska, kde zavedení dohod také prokazatelně zvýšilo pozornost věnovanou nákladům a výkonnosti jednotlivých institucí.
- Zlepšení dialogu mezi státem a vysokými školami. Kontrakt vytváří pravidelný, strukturovaný komunikační kanál nad rámec ročního rozpočtového procesu (doloženo v Irsku, kde kontrakty měly sice omezený přímý vliv na dosažení výstupů, ale zlepšily institucionální strategii a dialog s veřejnými autoritami).

Rizika, kterým je třeba se v designu vyhnout

- Byrokratizace a mikro-řízení. Rakouská (desítky až stovka dílčích cílů na kontrakt) i irská zkušenost s nadměrným počtem KPI ukazují, jak snadno se z nástroje strategického dialogu stane administrativní zátěž s důrazem na detailní reporting namísto strategických otázek. Vysoký počet cílů je rizikem z několika důvodů: vysoká škola, která se má zavázat ke stovce cílů současně, nemá strategii — má seznam; velká část cílů žije jen v tabulce, kontrakt přestává být strategickým dialogem a stává se „rituálem“, a navíc velmi administrativně náročným; hierarchie priorit se stírá: pokud je „prioritou“ všechno, není prioritou nic (viz např. zpráva nizozemské Review Committee, která konstatovala, že v kontraktu, který se snaží pokrýt vše, není poznat, co je opravdu důležité, skutečný strategický kontrakt musí vybírat, a výběr znamená také odmítnout); čím detailnější cíl, tím blíže se dostává k pokynu — kumulativně to představuje regulaci, která v konečném důsledku může zpochybnit vnitřní samosprávu vysoké školy; hodnocení stovky cílů časem degraduje na kontrolu vykázaných hodnot — mechanický proces, který má kontrakt naopak nahradit.
- Chybně ukotvené cílové hodnoty a chybějící revizní mechanismus. Zásadně důležité je stanovení cílové hodnoty v kontraktu, případně mechanismu, který je dokáže přenastavit i v průběhu trvání kontraktu, pokud dojde ke změně vnějších podmínek. Např. u nizozemských univerzit aplikovaných věd (UAV) došlo k poklesu graduation rate ze 70 na 67 %, ačkoli se v kontraktu zavázaly ke zvýšení.

Nizozemský Review Committee konstatoval, že se nejednalo o selhání kontraktů jako takových, ale jejich nastavení: cíle byly sjednány za předpokladů z počátku období, avšak nizozemská akreditační autorita v jeho průběhu zpřísnila akademické standardy a dohody postrádaly mechanismus na přenastavení cílů. Šest UAV bylo sankcionováno za nesplnění navzdory vynaloženému úsilí — stát tak penalizoval důsledky vlastního regulačního zásahu (ze strany akreditační autority). Cílové hodnoty musí být navázány na správně nastavené výchozí předpoklady a podléhat revizi při jejich podstatné změně.

- Asymetrický dopad jednotného indikátoru na odlišné mise. Zpřísnění akademických standardů (viz předchozí odstavec) dopadlo na sektory asymetricky: např. graduation rate na výzkumných univerzitách rostla (ze 42 na 68 %), u velkých UAV s heterogenní studentskou populací klesala, protože upřednostnily kvalitu a misi otevřeného přístupu. Toto je argument pro individuálně sjednávané cílové hodnoty a prostor pro kontext při hodnocení.
- Strategické „hraní“ s ukazateli (gaming). Zrcadlové riziko: kvantitativní cíl je splněn způsobem, který podkopává jeho smysl — u graduation rate typicky snížením nároků na ukončení studia. Nizozemská Review Committee výslovně konstatovala, že nebezpečí strategického chování roste, jsou-li indikátory součástí mechanicky aplikovaného vzorce financování.
- Nedůvěryhodná sankce. V Irsku i Nizozemsku nebyla finanční sankce v praxi téměř nikdy uplatněna — v Irsku bylo v roce 2016 pozastaveno 2 % prostředků třem institucím, ale po nápravných opatřeních byly uvolněny; v Nizozemsku nebyly prostředky zadrženy nikdy. Hrozba bez reálné vymahatelnosti oslabuje vážnost celého nástroje. Mezinárodní zkušenost zároveň konzistentně ukazuje, že dohody fungují lépe, jsou-li vázány na nové, dodatečné prostředky než na podíl existujícího základního financování.
- Napětí s akademickou autonomií. Čím větší podíl rozpočtu je uvnitř kontraktu podmíněn centrálně stanovenými cíli, tím větší je riziko zásahu do institucionální autonomie. Finský příklad ukazuje, že tomuto riziku lze čelit také tím, že rozhodující část financí uvnitř kontraktu je nadále určena transparentním vzorcem, nikoli diskrečním posouzením.

Koncepce smlouvy ve věcném záměru zákona

Smlouva představuje souhrnný institut, jímž bude MŠMT financovat veřejné vysoké školy. MŠMT uzavře smlouvu s každou veřejnou vysokou školou na dobu pěti let a je povinno smlouvu zveřejnit. Smluvní stranou za vysokou školu je rektor, závazky schvaluje univerzitní rada. Zákon upraví pouze základní náležitosti smlouvy — obsahové neopominutelné části, procesní náležitosti a opravné mechanismy; podrobnosti stanoví zveřejněná metodika MŠMT.

MŠMT navrhuje, aby finanční prostředky poskytované na základě smlouvy měly povahu jednotného příspěvku, který se nedělí na běžné a kapitálové prostředky, nejsou (většinou) účelově určeny a jejich poskytnutí je vázáno na plnění smluvních cílů a indikátorů (závazků). Prostředky budou pro každou vysokou školu vypočteny podle pravidel předem známých a zveřejněných; nebude docházet k individuálnímu vyjednávání o úpravě těchto pravidel s jednotlivými vysokými školami. Součástí smlouvy ani jejího legislativního ukotvení není způsob, jakým MŠMT dospěje k částce pro danou vysokou školu — ten je dán jednotně aplikovanými pravidly MŠMT. Tímto způsobem bude rozpočítána drtivá většina prostředků ukazatele „Vysoké školy“ rozpočtové kapitoly MŠMT; mimo zůstanou případná vládní stipendia či rezerva pro národní programy či neočekávané události – viz podklad na první FS.

Smlouva koncepčně vychází z těchto vstupů: mise a dlouhodobé strategie vysoké školy (strategický záměr, statut, výstupy relevantních modulů hodnocení), národních koncepčních dokumentů s oporou

v zákoně (strategický záměr ministerstva pro oblast vysokých škol, Národní politika VaVal), výstupů vnějšího kvalitativního hodnocení (NAÚ, M17+, mezinárodní evaluace), vládou schválených programů a datově-analytické parametrizace dosavadního fungování instituce.

Typologie indikátorů ve smlouvě

Smlouva propojuje národní strategii s individuální misí každé instituce prostřednictvím tří typů indikátorů, které se liší povahou závazku:

- Indikátory systémové — nastavené pro celý systém vysokých škol (nebo pro vymezenou skupinu vysokých škol obdobného poslání); jejich rolí je směřovat a sledovat činnost vysokých škol k dohodnutým výstupním hodnotám. Pro každou vysokou školu se vyjednávají individuální cílové hodnoty s přihlédnutím k velikosti a profilu (včetně oborového).
- Indikátory institucionální — specifické pro danou vysokou školu — výsledek negociace mezi ministerstvem a vysokou školou, odrážejí misi a strategický plán instituce. Nejen cílová hodnota, ale i samotná identifikace indikátoru probíhá v dialogu (dialog-based funding). Indikátory mohou být kvantitativní, binární i kvalitativní; smlouva upřesní způsob jejich monitoringu a vyhodnocování. Součástí může být např. dohoda na rozvoji specifického studijního programu, který v systému dosud chybí a vysoká škola disponuje předpoklady pro jeho vytvoření.
- Indikátory vládní — vycházející z vládních/národních závazků a iniciativ — navázané na cíle či rozvojové priority vládou schváleného programu, typicky s dopadem na jednu nebo více vysokých škol a s vyhodnocením na úrovni vlády. Smluvní stranou vůči vysoké škole zůstává i zde ministerstvo, které tyto programy implementuje.

Tím není dotčena možnost vysoké školy uzavírat jiné smlouvy s dalšími aktéry (jiné rezorty, soukromá sféra, samospráva) na plnění specifických zadání.

Proces uzavírání smlouvy

Proces je konstruován dvoustupňově — národní rámec plus institucionální individualizace - při zachování transparentního určení celkové částky mimo vyjednávání:

- 1) Národní rámec. MŠMT stanoví omezený počet strategických oblastí, v nichž spolu s vysokými školami formuluje systémové ambice. Rámec nestanovuje jednotné indikátory ani cílové hodnoty pro všechny vysoké školy — s výjimkou systémových indikátorů, u nichž jsou však individuální cílové hodnoty rovněž předmětem vyjednání.
- 2) Institucionální návrh. Vysoká škola na základě vlastní strategie navrhne v daných oblastech v diskusi s MŠMT omezený počet specifických, ověřitelných cílů odpovídajících jejímu profilu. Zvolení specifických indikátorů v mezích rámce je klíčovou pojistkou proti homogenizaci (tj. posiluje profilaci dané vysoké školy) i proti zásahům do akademické autonomie.
- 3) Vyjednávací dialog o obsahu cílů i o celkovém rozpočtovém rámci mezi vedením vysoké školy a MŠMT.
- 4) Doba trvání 5 let, provázaná s rozpočtovým výhledem státu a se strategickým záměrem vysoké školy.
- 5) Průběžné monitorování (nikoli detailního průběžného reportingu), s důrazem na kontext, nikoli jen na mechanické vyhodnocení tabulky ukazatelů — v souladu se závěrem nizozemské Review

Committee, že ne vše hodnotné lze měřit a v hodnocení musí být prostor pro kontext instituce.

- 6) Závěrečné vyhodnocení na konci období jako podklad pro finanční důsledky i pro formulaci smlouvy na další období. Doporučuje se v souladu s rakouským příkladem, aby ukazatel kapitoly byl předběžně znám již v době vyjednávání o dalším kontraktu.

Struktura smlouvy

Smlouva je koncipována krátce a strategicky:

- Institucionální profil a mise — stručné zakotvení specifík vysoké školy, z nichž cíle vycházejí.
- Celková výše financování na období smlouvy — souhrnná částka všech prostředků od ministerstva (případně podíl na ukazateli), na metodiku výpočtu se pouze odkazuje.
- Omezený soubor cílů a indikátorů ve třech kategoriích, formulovaných v logice SMART, s prostorem pro kvalitativní zdůvodnění; u kvantifikovatelných indikátorů výchozí a cílová hodnota, u kvalitativních cílů milníky.
- Rozpočtová doložka a ustanovení o změně smlouvy a mezitímním přezkumu.

Mechanismus důsledků. Na základě zahraniční zkušenosti (nevymahatelné sankce v Irsku a Nizozemsku, vyšší účinnost dodatečných prostředků) MŠMT pro účely diskuse pracuje s dvěma koncepty:

- Pozitivní motivace — bonusová složka za prokazatelný pokrok na základě kvalitativního posouzení (období irských impact assessment case studies s ročními výkonnostními platbami), popřípadě rakouský model s vyplacením malé části smlouvy až po prvním hodnocení a splnění dílčího cíle.
- Omezená, podmíněná, a proto důvěryhodná negativní sankce — krácení se neuplatní automaticky při prvním nesplnění, ale až po neúspěšném nápravném postupu; vztahuje se výhradně na indikátory, které nejsou součástí alokačního vzorce (viz níže). Sankce má být reálně uplatnitelná (a tedy důvěryhodná), ale ne existenčně ohrožující.

Pojistky proti byrokratizaci a zásahům do akademické autonomie

- Malý počet cílů, ne velký počet indikátorů. Smlouva slouží strategickému dialogu; nenahrazuje systém zajišťování kvality ani statistické výkaznictví. Čerpá z existujících dat (výroční zprávy, matrika studentů, IS VaVal, výstupy M17+/25+), negeneruje nový sběr.
- Nastavení institucionálních indikátorů jako výsledek oboustranného dialogu v mezích širokého národního rámce.
- Oddělení „rámce“ od „vzorce“. To, že smlouva formálně pokrývá dominantní část financování, neznamená, že celé financování je předmětem diskrečního vyjednávání; naprostá většina částky plyne z transparentního, predikovatelného mechanismu.
- Konsolidace s existujícími povinnostmi — provázání se strategickým záměrem/misí vysoké školy a začlenění hodnocení do existujícího výročního reportingu, nikoli paralelní agenda.
- Explicitní omezení počtu indikátorů jako pojistka proti postupnému bobtnání smluv (s výjimkou specifického postavení vládních indikátorů).

Smlouva o financování veřejné vysoké školy – vybrané parametry do zákona

Srovnatelné právní řády již smluvní formu znají. Např. slovenský § 89 zákona č. 131/2002 Z. z. stanoví, že ministerstvo poskytuje veřejné vysoké škole dotace na základě smlouvy s měřitelnými ukazateli na tříleté období; rakouský § 13 Universitätsgesetz 2002 kvalifikuje Leistungsvereinbarung jako veřejnoprávní smlouvu uzavíranou na tři roky, jejímž obsahem je globální rozpočet, cíle a výkonnostní ukazatele; finský § 48 yliopistolaki zakotvuje dohodu mezi ministerstvem a univerzitou, kterou za univerzitu schvaluje její správní rada.

A) Základní vymezení

(1) Právní povaha a strany. MŠMT uzavírá s každou veřejnou vysokou školou smlouvu o financování, jejímž prostřednictvím se realizuje nárok vysoké školy na příspěvek na vzdělávací činnost. Smlouvu za vysokou školu uzavírá rektor po schválení univerzitní radou; schválení je zákonnou podmínkou. Odůvodnění: závazky dotýkající se dlouhodobého směřování instituce musí být sdílenou odpovědností a záležitostí rektora; zákonné schválení posiluje vnitřní legitimitu smlouvy (obdobně finská úprava svěřuje schválení dohody správní radě univerzity).

(2) Doba trvání. Smlouva se uzavírá na dobu 5 let.

(3) Obsahové náležitosti. Smlouva obsahuje:

- a) celkovou výši prostředků poskytovaných vysoké škole ze státního rozpočtu po dobu trvání smlouvy, včetně způsobu ročního čerpání;
- b) soubor cílů a indikátorů v členění na indikátory systémové, indikátory institucionální (specifické pro danou vysokou školu) a indikátory vyplývající z vládou schválených programů; počet systémových, institucionálních a vládních indikátorů nesmí přesáhnout předem stanovený limit;
- c) výchozí a cílové hodnoty indikátorů;
- d) mechanismus důsledků nesplnění indikátorů;
- e) způsob a periodicitu vyhodnocování plnění smlouvy.

(4) Vztah ke strategickému záměru. Návrh smlouvy vychází ze strategického záměru vysoké školy (mise vysoké školy) a strategického záměru ministerstva.

(5) Zveřejnění. MŠMT je povinno smlouvy zveřejnit.

B) Změna smlouvy

Pro revizi smlouvy v průběhu jejího trvání MŠMT navrhuje standardizovaný postup: identifikace potřeby změny → formální jednání mezi vedením univerzity a MŠMT → návrh dodatku (změněné cíle, upravené indikátory, případně upravené financování, časový rámec) → schválení oběma stranami → písemný, zveřejněný, právně závazný dodatek.

- MŠMT nebo vysoká škola mohou dát podnět k doplnění smlouvy dodatkem, nastane-li zejména:
 - a) podstatná změna národních priorit vyjádřených ve strategickém záměru ministerstva;
 - b) podstatná změna právního rámce nebo podmínek financování vysokých škol;
 - c) podstatná změna profilu nebo strategie vysoké školy oproti stavu, z něhož smlouva vycházela. Vysoká škola informuje ministerstvo o skutečnosti podle písm. c) bez zbytečného odkladu, nezávisle na pravidelném hodnocení. Odůvodnění: podnět nezakládá povinnost druhé strany vyhovět —

zahajuje jednání, nikoli výkon práva. Notifikační povinnost (převzatá z finské praxe, kde vysoké školy informují ministerstvo o strukturálních změnách proaktivně mimo roční reporting). řeší informační asymetrii: o vnitřním vývoji vysoké školy se MŠMT jinak dozvídá jako poslední.

- Postup projednání. Podnět se projednává formálním jednáním mezi vedením vysoké školy (rektor) a příslušným útvarem MŠMT. Návrh dodatku obsahuje upravené či doplněné cíle a indikátory, případnou úpravu výše nebo struktury financování a časový rámec uplatnění. Dodatek podepisuje za vysokou školu rektor po schválení univerzitní radou; nabývá účinnosti schválením oběma stranami a podléhá zveřejnění.
- Důsledek nedosažení shody. Nedojde-li k dohodě o dodatku, platí smlouva v dosavadním znění nezměněna až do konce sjednané doby trvání nebo do doby, kdy strany dohody dosáhnou. Odůvodnění: jelikož žádná strana nemá právo jednostranné změny, jediným logickým řešením neshody je zachování status quo. Stejný princip kontinuity se uplatní i při přechodu mezi smluvními obdobími, není-li nová smlouva uzavřena včas (období rakouského § 13 odst. 8 UG, podle něhož do uzavření nové smlouvy prozatímne platí smlouva z předchozího období).

C) Rozpočtová doložka a symetrie závazků

Roční schvalování státního rozpočtu Parlamentem znamená, že MŠMT nemůže právně zavázat budoucí rozpočty. Řešením je rozlišit obsah závazků (cíle, indikátory — plně v režimu vyjednávání viz výše) od parametru rozpočtového kolísání, který je sjednán předem, jako oboustranně odsouhlasená podmínka již při podpisu smlouvy. Doložka přitom musí být symetrická. Pokud by omezovala pouze rozsah, v jakém stát smí snížit financování, nesla by vysoká škola veškeré riziko výkyvu sama: dostala by méně prostředků, ale zůstala by vázána cíli kalkulovanými s plným financováním. To by porušovalo zásadu reálné dosažitelnosti cílů, snižovalo důvěryhodnost smlouvy jako oboustranného nástroje a bylo v rozporu s obecnou smluvní zásadou zachování vyváženosti plnění při podstatné změně okolností.

Z hlediska MŠMT by rozpočtová doložka mohla obsahovat:

- Ujednání o nejvyšším možném ročním snížení celkové výše prostředků pro případ, že objem prostředků státního rozpočtu určený na financování veřejných vysokých škol bude v příslušném roce nižší, než se předpokládalo při uzavření smlouvy. Snížení nesmí v jednotlivém roce přesáhnout smlouvou sjednanou hranici. (např. rakouský § 12 UG limituje redukci globálního rozpočtu odstupňovaně — nejvýše 2 % v prvním, 4 % ve druhém a 6 % ve třetím roce období.);
- Dojde-li ke snížení prostředků podle písm. a), má vysoká škola nárok na přiměřené snížení cílových hodnot indikátorů, a to v rozsahu odpovídajícím míře, v jaké snížení prostředků objektivně ovlivňuje dosažitelnost sjednaných cílů. Způsob výpočtu přiměřeného snížení je sjednán předem jako součást smlouvy — např. diferencovaná úměra podle typu indikátoru (silnější u indikátorů přímo závislých na objemu financování, slabší u kvalitativních závazků).
- Nárok podle předchozího bodu vzniká přímo uplatněním doložky a nevyžaduje samostatné jednání o dodatku. Má-li kterákoli strana za to, že mechanismus v konkrétním případě dostatečně nezohledňuje dopad snížení na některý indikátor, může dát podnět k projednání dodatku.

D) Mezitímní přezkum

V polovině doby trvání smlouvy provede ministerstvo s vysokou školou mezitímní přezkum plnění. Přezkum může vést k uzavření dodatku upravujícího specifické indikátory nebo výši prostředků s nimi spojených (institut převzatý z finské praxe (välitarkastelu), kde je mezitímní přezkum veden strukturně

stejným způsobem jako původní vyjednání dohody — jde tedy o skutečné znovuotevření dialogu, nikoli formální kontrolu). Na rozdíl od mimořádné revize jde o řádný, předem plánovaný kontrolní bod, který nevyžaduje prokazování „podstatné změny okolností“.

E) Návazné úpravy

- Právním titulem nároku bude smlouva: „Veřejná vysoká škola má nárok na příspěvek v rozsahu a za podmínek stanovených smlouvou...“ Rozhodnutí ministerstva bude prováděcím aktem k uzavřené smlouvě (roční tranše v mezích smlouvy podle výsledků průběžného hodnocení), nikoli samostatným rozhodováním o žádosti. Tím se má posílit a realizovat víceletá předvídatelnost: roční plnění je odvozeno od existující smlouvy.
- Zákon dále v obecné rovině stanoví pravidla a podmínky čerpání, transparentního nakládání s prostředky a aktualizace smlouvy (porušení pravidel, neplnění indikátorů, změna prostředků v ukazateli Vysoké školy); další náležitosti (periodicita zpráv, způsob hodnocení a zveřejňování výsledků) upraví smlouva, případně metodika ministerstva.

Otázky k diskusi/dalšímu řešení

- Právní povaha smlouvy — určit, zda jde o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu správního řádu (rakouská Leistungsvereinbarung je výslovně öffentlich-rechtlicher Vertrag), nebo o smlouvu sui generis podle zákona o vysokých školách, včetně povahy opravných mechanismů a soudního přezkumu pro případ sporu o vyhodnocení plnění. MŠMT se přiklání k veřejnoprávní smlouvě, v opačném případě by zákon musel rozsáhle a přesně popsat veškeré její náležitosti, obsahové i procesní.
- Sjednání „první“ smlouvy. Partnerský model pracuje s negociací parametrů smlouvy (na úrovni indikátorů), změnou běžících či sjednání navazujících smluv. V případě, že nedojde k oboustranné dohodě, model pracuje s konceptem trvání statu quo do doby dosažení dohody. Tento koncept má ale omezenou aplikovatelnost pro sjednání první smlouvy, které žádná smlouva nepředchází. Za této situace MŠMT navrhuje, že při nedosažení dohody (tj. neuzavření prvotní smlouvy), bude ze strany MŠMT vydáno roční rozhodnutí, přičemž jeho náležitosti MŠMT stanoví interním předpisem (ten bude zohledňovat fakt, že nedošlo ke stanovení závazku vysoké školy). Rozhodnutí může být vydáno i na další rok v kontextu schopnosti uzavřít smlouvu.
- Integrace institucionální podpory výzkumu (DKRVO) do kontraktu. Zahrnutí institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace do smlouvy a současně změna právní formy této podpory z dotace na příspěvek (tedy odstranění dnešní dvojkolejnosti). Sjednání formy na příspěvek je logickým dovršením konceptu jednotného příspěvku a smlouvy jako rámce financování vysoké školy. K řešení zůstává legislativní provedení — vztah k zákonu č. 328/2025 Sb., návaznost výše podpory na výsledky hodnocení M17+/25+ a přechodový režim.
- Financování rozvoje infrastruktury. Investiční rozvoj (výstavba, rekonstrukce a obnova budov a rozsáhlého přístrojového vybavení) je dnes financován odděleně prostřednictvím programového financování — programů reprodukce majetku podle § 12 a 13 rozpočtových pravidel, administrovaných v systému EDS/SMVS, s vlastním projektovým cyklem, individuálním schvalováním akcí a samostatnou dokumentací. Je třeba dořešit, zda i toto financování nepřevést pod jednotný mechanismus kontraktu. Argumenty pro: úplnost smlouvy jako rámce dominantní části prostředků od MŠMT (v souladu s celkovou logikou návrhu), víceletá předvídatelnost investičního

plánování, kterou dnešní akce-po-akci schvalování neposkytuje, a snížení administrativní dvojkolejnosti. Zároveň však platí, že investiční potřeby mají jinou povahu než provozní financování — jsou nárazové, projektově specifické a nesouvisejí s ročním výkonem instituce. Případné začlenění do kontraktu proto musí být spojeno s odlišným způsobem výpočtu než u prostředků na běžnou činnost: nikoli výkonové indikátory, ale objektivizované posouzení stavu a hodnoty spravovaného majetku (pasportizace budov, míra amortizace), víceletý investiční plán vysoké školy provázaný s jejím strategickým záměrem a posouzení strategické priority investice na úrovni systému. Kontrakt by v takovém případě obsahoval investiční složku jako samostatnou kapitolu s vlastním výpočtovým mechanismem a vlastními milníky (realizace investičních akcí), oddělenou od výkonové logiky zbytku smlouvy. V případě existence specifického investičního programu (tj. programu na mimořádné nebo jinak specificky definované akce v jiné logice, než jsou současné standardní „subtituly“/podprogramy pro jednotlivé vysoké školy) může takové investiční financování probíhat i mimo základní smlouvu.

2. Systémové indikátory kontraktu

Systémové indikátory jsou nastavené pro celý systém vysokých škol nebo pro vymezenou skupinu vysokých škol obdobného poslání a sloužící strategickému řízení a systémové odpovědnosti.

Klíčové výchozí rozlišení: systémové indikátory kontraktu nejsou totéž co indikátory alokačního vzorce (vzorec pro transparentní rozdělení financí). Obě roviny plní odlišnou funkci — vzorec rozděluje peníze mezi vysoké školy, kontrakt vede strategický dialog o cílech. Indikátory se mohou obsahově překrývat (typicky lze předpokládat např. počet absolventů), ale nesplývají.

Průřezové principy

- 1) Systémové indikátory jako málopočetný, stabilní srovnávací rámec — nástroj systémové odpovědnosti, nikoli institucionální profilace (tu zajišťují indikátory specifické/institucionální).
- 2) Dohledatelné odvození každého indikátoru z kvantifikovaného strategického cíle, po vzoru finské metody: diagnóza → vize → programová linie → strategický indikátor (viz příloha).
- 3) Důsledné uplatnění principu ovlivnitelnosti — indikátor měří to, co vysoká škola svým jednáním skutečně kontroluje nebo může ovlivnit; u indikátorů citlivých na vnější faktory relativizovaná komparativní formulace (změna oproti srovnatelné skupině vysokých škol nebo oborovému průměru), nikoli absolutní formulace.
- 4) Těžiště na výstupových (output) indikátorech, doplněných omezeným počtem výsledkových (outcome) indikátorů; vstupové (input) indikátory jen doplňkově a vždy spárované s výstupem téže kohorty.
- 5) Zásada jediného finančního kanálu: pokud ve smlouvě dojde k sankci/bonusu, vztahuje se výhradně na systémové indikátory, které nejsou zahrnuty v alokačním vzorci pro rozdělení financí; u indikátorů překrývajících se s alokačním vzorcem má indikátor ve smlouvě roli monitorovací a dialogovou, přičemž sjednaná cílová hodnota zároveň funguje jako maximální/hraniční hodnota pro započtení výkonu do alokačního vzorce.
- 6) Strategické cíle a indikátory pro oblast vzdělávání odvozené z empirické diagnózy: nízké míry terciární vzdělanosti, silné závislosti studijního úspěchu na socioekonomickém původu a vysoké studijní neúspěšnosti. Aplikace metody na tuto oblast slouží jako ilustrace postupu tvorby indikátorů; obdobné zpracování např. bude pro potřeby smlouvy provedeno i pro oblast vědy a výzkumu a případně pro třetí roli vysokých škol.

Koncepční rámec systémových indikátorů

Zatímco institucionální (specifické) indikátory realizují institucionální individualizaci a vládní indikátory jednorázové vládní priority, systémové indikátory plní funkci srovnávacího a agregačního rámce: umožňují sledovat, zda se veřejné vysoké školství jako celek pohybuje směrem k cílům deklarovaným ve strategických dokumentech, a umožňují meziroční i mezi-institucionální srovnání, které je u individualizovaných indikátorů z povahy věci nemožné či výrazně omezené. Jsou nástrojem systémové odpovědnosti (accountability), nikoli primárně nástrojem profilace. Pro každou vysokou školu se v rámci kontraktu vyjednávají individuální cílové hodnoty systémových indikátorů s přihlédnutím k její velikosti a profilu — jednotný je indikátor, nikoli cílová hodnota. Systémové indikátory kontraktu jsou také nástroj strategického řízení. Vyjednávají se s každou vysokou školou individuálně (jednotný indikátor, ale individuální cílová hodnota), sledují se v ročním dialogu a v případě neplnění spouštějí smluvní důsledky.

Základní parametry a pravidla

- Potenciální vztah systémového indikátoru k alokačnímu vzorci, jímž ministerstvo rozděluje celkový objem prostředků mezi jednotlivé vysoké školy. Obě roviny plní odlišnou funkci, jakkoli obsahový překryv s alokačním vzorcem je možný a přirozený. Táž metrika (např. počet absolventů) může být komponentou alokačního vzorce a zároveň systémovým indikátorem kontraktu — neboť má zároveň alokační význam (kolik je vysoké školy za výkon placeno) i strategický (jaký cíl je vůči tomuto ukazateli sjednán jako součást svého víceletého závazku). V některých případech je žádoucí, aby takovýto indikátor plnil zároveň funkci stropu pro započtení do alokačního vzorce, aby se nespustila nežádoucí, nekontrolovaná soutěž a omezila se tendence ke strategickému gamingu. Finanční důsledek by však měl plynout jen jedním kanálem. Je-li jeden indikátor zároveň v kontraktu i v alokačním vzorci, sankce za jeho nesplnění je již realizována samotným výpočtem; smluvní mechanismus (ať už skrze potenciální bonus či sankci) se proto vztahuje výhradně na systémové indikátory, které nejsou obsaženy v alokačním vzorci. V případě, že by jeden indikátor byl použit do výpočtu alokace v navazujícím kontraktu, tak tato cílová hodnota by měla sloužit jako strop pro započtení do alokačního vzorce. U indikátorů překrývajících se se vzorcem plní kontrakt roli monitorovací a dialogovou — cíl jako sjednaný závazek strategického směřování, nikoli jako samostatný sankční ukazatel.
- Systémové indikátory by měly být odvozeny od priorit strategických dokumentů pro oblast vysokých škol, a to ze dvou důvodů. Legitimizační: indikátor, podle něhož se hodnotí a finančně motivují desítky institucí, potřebuje oporu ve veřejně projednaném dokumentu, jinak bude vnímán jako projev momentální administrativní preference. Funkční: indikátor odtržený od strategie nevytváří tlak k jejímu naplňování, ale k naplňování ukazatele samotného — mechanismus, kterým vznikají nechtěné efekty. Praktickým důsledkem je požadavek, aby návrh každého systémového indikátoru v metodice obsahoval výslovný odkaz na konkrétní strategický cíl, který sleduje.
- Párování s protiváhou z nezávislého zdroje, pokud jsou k dispozici data a je prokazatelná logická vazba. V ideálním případě by žádný kvantitativní indikátor neměl stát samostatně; měl by být spárován s ukazatelem, který se manipulací prvního zhorší. Protiváha musí pocházet z datového zdroje mimo kontrolu vysoké školy (centrálně administrovaná šetření, administrativní registry, matrica s předem fixovanými definicemi), nikoli z vlastního výkaznictví instituce. Příklad: pokud by byl indikátorem v rámci internacionalizace podíl absolventů doktorského studia, kteří v průběhu studia absolvovali zahraniční pobyt v délce alespoň 30 dní, mohla by hrozit formalizace takovýchto mobilit – vysílání studentů na krátké, málo obsažné pobyty, které by nevedly k hlavnímu cíli – ke

skutečnému mezinárodnímu propojení výzkumné práce. Jako protíváha by se mohl sledovat podíl publikačních výstupů doktorandů s mezinárodním spoluautorstvím.

- Podmíněnost vůči systému zajišťování kvality. Kontrola standardů činnosti nepřísluší kontraktu, ale nezávislému systému zajišťování a hodnocení kvality (akreditace, vnější hodnocení podle zákona, hodnocení podle Metodiky 17+). Kontrakt na něj může navazovat podmíněností: zhorší-li se výsledek vnějšího hodnocení, vysoká škola nemůže za totéž období těžit ze zlepšení kvantitativních ukazatelů. Splnění číselného cíle snížením nároků by tak vyžadovalo obejít dva nezávislé systémy současně. Příklad: pokud by byl indikátorem počet absolventů doktorského studia, mělo by se při jeho vyhodnocení přihlídnout k tomu, zda v průběhu kontraktu nedošlo ke zhoršení hodnocení dané vysoké školy v rámci Metodiky 17+ či její části.
- Doplnkovým procesním pravidlem je prověřování anomálií — neobvykle rychlé zlepšení ukazatele není automaticky odměněno, ale nejprve vysvětleno v hodnoticím dialogu; efekt jednorázových zásahů se dá dále tlumit hodnocením v tříletých/pětilekých průměrech po finském vzoru (viz příloha).

Základní typologie: vstupy, výstupy, výsledky

- Vstupové (input) indikátory měří objem zdrojů a kapacit vkládaných do činnosti. Příklad: počet studií v akreditovaných programech; počet akademických pracovníků s vědeckou kvalifikací; podíl studijních míst v dlouhodobě nedostatkových oborech. Výhody: snadná měřitelnost z existujících administrativních dat; stabilita a predikovatelnost; necitlivost na krátkodobé výkyvy. Rizika: neměří kvalitu ani efektivitu využití zdrojů; motivují k prostému navyšování objemu (např. zápisu) bez ohledu na úspěšnost — což je v přímém rozporu s cílem kvality; jako výlučný základ systémových indikátorů jsou nevhodné.
- Výstupové (output) indikátory měří přímý produkt činnosti. Příklad: počet absolventů vážený nákladovostí oboru; míra dokončení ve standardní době plus jeden rok; počet obhájených disertací (absolventů PhD studia); objem kompetitivních grantů na akademického pracovníka. Výhody: přímá vazba na hlavní poslání vysoké školy; ve srovnání s outcome indikátory menší závislost na vnějších faktorech (dokončení studia je převážně funkcí dění uvnitř instituce); standardizovaný sběr v existujících registrech. Rizika: nejnáchylnější typ ke „hraní“ — např. tlak na počet absolventů může být uspokojen snížením nároků na ukončení studia. Obecně nebezpečí strategického chování roste s mechaničností vazby indikátoru na financování. Zrcadlově platí, že výstupový cíl s pevnou hodnotou může penalizovat instituce, které jednají věcně správně, pokud se v průběhu období změni podmínky jeho dosažitelnosti. Cílové hodnoty proto musí být navázány na dokumentované výchozí předpoklady a podléhat rekaliibraci při jejich podstatné změně. Output indikátory dále nerozlišují kvalitu od kvantity a mohou znevýhodňovat obory s objektivně vyšší studijní náročností.
- Výsledkové (outcome) indikátory měří dopad mimo instituci. Příklad: zaměstnanost absolventů do 12 měsíců relativizovaná vůči oborovému/regionálnímu průměru; výsledky celostátního šetření studentské zkušenosti; míra transferu výzkumu do aplikační sféry. Výhody: nejlépe odpovídají veřejnému zájmu, kvůli kterému je vysoké školství financováno; motivují k dlouhodobému kvalitativnímu zlepšování. Rizika: nejvíce narušují princip ovlivnitelnosti (uplatnění absolventů závisí na stavu ekonomiky a oborové poptávce); časové zpoždění mezi činností vysoké školy a projevem výsledku; metodicky náročnější a nákladnější sběr.
- Žádný typ není sám o sobě dostatečný — každý zachycuje jinou fázi řetězce mezi zdrojem a společenským přínosem a nese odlišný poměr rizika gamingu versus riziko nespravedlivého

přičítání vnějších vlivů. Do budoucí diskuse MŠMT pracuje s předpokladem, že těžiště či důraz má být na output indikátorech (nejlepší poměr ovlivnitelnosti a vypovídací hodnoty, nejnižší administrativní náklady); doplněný omezeným počtem outcome indikátorů v relativizované podobě; input indikátory jen doplňkově, typicky tam, kde je strategickým cílem samotné rozšíření či přesměrování kapacity — a vždy spárované s výstupovým indikátorem téže kohorty.

Příklad možného postupu pro stanovení systémových indikátorů

Návazně na výše uvedené a s ohledem např. na finskou praxi lze navrhnout posloupnosti k identifikaci základní architektury stanovení systémových indikátorů. Níže uvedený postup je modelový, tj. MŠMT identifikuje jakým způsobem lze dospět ke konstrukci ukazatelů při splnění výše uvedených principů, zásad a typologie. Model nepredikuje, že se jedná o finální či jakkoli závaznou sadu indikátorů.

- Každý indikátor je dohledatelně odvozen z vyššího cíle. Lze vysledovat cestu od problému (stagnující vzdělanost) přes vizi (50 % s terciárním vzděláním) a programovou linii (kompetentní pracovní síla) až ke konkrétnímu závazku v dohodě nebo komponentě alokačního vzorce. Žádný indikátor „nevisí ve vzduchu.“
- Vzorec a dohoda jsou dva paralelní nástroje, nikoli jeden. Programové linie se promítají do obou, ale každý nástroj plní jinou funkci — rozdělení finančních prostředků vs. individualizovaný strategický dialog — a jejich indikátory se nemusí obsahově kryt. Kde ke krytí dochází, dohoda přidává vrstvu strategického závazku, ne dodatečnou finanční sankci.
- Vize vznikla z kvantifikované diagnózy, nikoli z obecného směřování. Cíl „50 % populace s terciárním vzděláním do 2030“ lze zpětně ověřit a kalibrovat vůči němu jednotlivé indikátory — na rozdíl od formulací typu „posilovat“ nebo „zlepšovat“, u nichž není jasné, kdy je jich dosaženo.

A) Diagnóza výchozího stavu ve vzdělávání

Níže je uvedena ilustrace postupu, nikoli vyčerpávající návrh finální sady systémových indikátorů kontraktu. Kapitola se omezuje na oblast vzdělávání a přístupu k němu — tedy na tu část poslání veřejných vysokých škol, kde je diagnostika problémů v ČR nejsilnější a nejlépe empiricky doložená (nízká míra terciární vzdělanosti, socioekonomická nerovnost, vysoká studijní neúspěšnost). V souladu s finskou metodou (kvantifikovaná diagnóza → měřitelný cíl → vážený indikátor) je výchozím bodem empirická diagnóza strukturálních problémů českého vysokého školství. Aktuální data (OECD Education at a Glance 2025 a národní statistiky) dokládají tři vzájemně provázané problémy:

Nízká a stagnující míra terciární vzdělanosti mladé generace. Ve věkové skupině 25–34 let dosahuje v ČR terciárního vzdělání 33 % populace (2024), oproti průměru EU25 45 % a průměru OECD 48 %. Údaj v čase stagnuje — v roce 2019 činil rovněž 33 %, přestože průměr OECD za stejné období vzrostl ze 45 % na 48 %. Vývoj v ČR se tedy vydává jiným směrem než ve většině zemí OECD, kde se míra terciární vzdělanosti mladé generace zvyšuje. V EU dosahují srovnatelně nízkého nebo nižšího podílu v této věkové skupině Rumunsko (23 %), Itálie (32 %) a Maďarsko (32 %). Zrcadlovým rysem téhož stavu je vysoký podíl středoškolsky vzdělaných: 59 % 25–34letých v ČR dosáhlo nejvýše středoškolského nebo postsekundárního neterciárního vzdělání, což je nejvyšší hodnota v celém OECD. Ekonomický kontext: v ČR terciární vzdělání i nadále chrání před nezaměstnaností — mezi 25–

34letými činí míra nezaměstnanosti u terciárně vzdělaných 2,4 %, u středoškoláků s maturitou 2,8 %, u osob bez maturity 9,5 % (2024). Absolventi terciárního vzdělání zároveň vydělávají v ČR v průměru o 60 % více než středoškoláci s maturitou, což je nad průměrem OECD. Nízký podíl vysokoškolsky vzdělaných v mladé generaci ve srovnání s průměrem OECD tak představuje strukturální omezení pro sektory ekonomiky vyžadující pokročilé znalostní kvalifikace — a to je při stárnutí populace a zrychlené technologické proměně trhu práce dlouhodobě neudržitelné.

Silná závislost studijního úspěchu na socioekonomickém původu. V ČR dosáhlo terciárního vzdělání 70 % osob ve věku 25–64 let, jejichž alespoň jeden rodič měl terciární vzdělání, ale pouze 5 % těch, jejichž rodiče neměli ani středoškolské vzdělání s maturitou, a 32 % těch, kteří měli alespoň jednoho rodiče středoškoláka s maturitou (data OECD založená na šetření PIAAC). Rozdíl v pravděpodobnosti dosažení terciárního vzdělání mezi těmito dvěma skupinami je tedy přibližně čtrnáctinásobný — ČR patří v tomto ukazateli mezi země OECD s nejsilnější mezigenerační závislostí. Pro srovnání: průměr OECD činí u těchto dvou skupin 70 % vs. 26 % (přibližně 2,7násobný rozdíl). Vzdělávací systém tak dlouhodobě neplní funkci sociálního výtahu; domácí analýzy dokládají, že sociální předurčenost vzniká postupně od raného věku a promítá se do volby vzdělávací dráhy i aspirací.

Vysoká studijní neúspěšnost. Přes 50 % zahájených bakalářských studií končí neúspěchem (u kohorty nastupující v roce 2018 přes 58 %, s dlouhodobě rostoucím trendem). Velká část neúspěšných studentů naváže dalším studiem jinde, i tak ale 40 % studentů nikdy žádné studium nedokončí, u technických, přírodovědných a zemědělských oborů dosahuje až 80–90 %. Největší podíl odchodů nastává v prvním ročníku. Mezinárodní evidence (Norsko, Finsko, Švýcarsko) přitom ukazuje, že klíčovými faktory jsou sociální a akademická integrace, včasná identifikace rizikových studentů a strukturovaná podpora — tedy faktory v rukou instituce. Problémy spolu úzce souvisejí: vysoká neúspěšnost přímo tlumí růst vzdělanosti populace; nerovný přístup k úspěšnému dokončení podle původu znamená, že se financuje opakovaný cyklus přijetí–neúspěch–nový pokus namísto řešení příčin.

B) Strategické cíle pro oblast vzdělávání pro následujících pět let

Na základě bodu A) je možné určit kvantifikovatelné strategické cíle jako základ systémových indikátorů:

- Cíl 1 — zvýšit míru terciární vzdělanosti mladé generace: zvýšit podíl 25–34letých s dokončeným terciárním vzděláním z dnešních cca 33 % směrem k průměru EU (44 %) v horizontu deseti let, s kontrolním bodem po pěti letech.
- Cíl 2 — snížit závislost studijní úspěšnosti na socioekonomickém původu: snížit dnešní přibližně dvojnásobný rozdíl v pravděpodobnosti dosažení terciárního vzdělání mezi dětmi vysokoškolsky a středoškolsky vzdělaných rodičů na definovaný cílový poměr.
- Cíl 3 — snížit studijní neúspěšnost, zejména v prvním roce: snížit podíl studentů, kteří nedokončí zahájené bakalářské studium, z dnešních cca 40 % o definovaný počet procentních bodů, s prioritou u oborů s neúspěšností nad 70 %.
- Cíl 4 — posílit relevanci vzdělávání pro uplatnění absolventů a rozšířit flexibilitu forem studia: rozšířit spolupráci s vnějším prostředím (zaměstnavatelé, veřejný sektor, aplikační sféra) při přípravě obsahu studia, rozšířit nabídku studia „na částečný úvazek“ (part-time studium) a dalších forem studia s flexibilní studijní cestou, umožňujících studentům kombinovat studium s pracovními či rodinnými závazky, a rozvinout nabídku strukturovaných modulů celoživotního učení

a mikrocertifikátů.

U cíle zaměřeného na socioekonomickou rovnost je nezbytné důsledně aplikovat princip ovlivnitelnosti, protože složení uchazečů o studium je z velké části určeno faktory mimo dosah vysoké školy: výkonem a strukturou středního školství v regionu, rozhodnutím a podporou rodiny, geografickou a ekonomickou dostupností studia. Prostý podíl zapsaných studentů z rodin bez vysokoškolského vzdělání by proto z podstatné části měřil velikost a složení *poolu* uchazečů, který vysoká škola nezpůsobila. Vysoká škola může upravit:

- nastavení přijímacího řízení — zda kritéria (typicky testy silně závislé na doučování a kulturním kapitálu) neúmyslně neznevýhodňují uchazeče bez rodinné zkušenosti s vysokoškolským prostředím; kontextualizované přijímací řízení či motivační pohovory jsou plně v kompetenci škol,
- aktivní cílený nábor (outreach) — partnerství se středními školami v regionech a u typů škol s dosud nízkým přechodem k terciárnímu studiu, přípravné kurzy, ambadorské programy,
- přípravné (bridging) programy před zahájením studia,
- podporu po zápisu — mentoring, poradenství, tutoring, flexibilita forem studia; podle mezinárodní evidence právě zde leží hlavní mechanismus, jímž se socioekonomická nerovnost promítá do neúspěšnosti prvního ročníku,
- strukturu vzdělávací nabídky a organizace studia tak, aby odpovídala očekáváním, potřebám a možnostem socioekonomicky znevýhodněných uchazečů (profesně zaměřené programy, part-time studium, vstřícné rozvrhování).

Z toho plyne metodické pravidlo: indikátor musí měřit tu část procesu, kterou vysoká škola kontroluje — tedy především to, co se děje od prvního kontaktu uchazeče s vysokou školou dále — nikoli absolutní složení *poolu* uchazečů.

C) Příklady indikátorů pro oblast vzdělávání

Následující tabulka uvádí příklady systémových indikátorů kontraktu, jimiž lze výše uvedené strategické cíle uchopit. Netvoří doporučenou sadu, která by měla být do kontraktu přijata jako celek. Slouží jako menu možností, z něhož má být pro každý cíl vybrán zpravidla jeden hlavní indikátor; tam, kde jsou v tabulce u téhož cíle uvedeny dva nebo tři, jde o alternativy uchopující cíl z různých úhlů (input/output/outcome), mezi nimiž je třeba volit podle toho, který nejlépe vyvažuje ovlivnitelnost, vypovídací hodnotu a administrativní náklad. Cílový počet systémových indikátorů celé sady (po doplnění oblastí výzkumu a třetí role) by měl zůstat omezený.

U každého indikátoru je uveden typ (input/output/outcome) a předpokládaný finanční kanál podle zásady jediného finančního kanálu: metrika s předpokládaným překryvem s alokačním vzorcem má v kontraktu roli monitorovací a dialogovou, přičemž sjednaná cílová hodnota zároveň funguje jako hraniční hodnota pro započtení výkonu do alokačního vzorce; metrika čistě smluvní je vázána sankčně-bonusovým mechanismem.

Cíl	Typ	Kanál	Příklad indikátoru	Poznámka
1 vzdělanost	Output	Vzorec s kontraktovou cílovou hodnotou jako hraničním parametrem + monitoring v kontraktu	Počet úspěšných absolventů bakalářského a magisterského studia podle základní oborové struktury	Přirozený hlavní indikátor cíle 1 — přímo odpovídá tomu, co zvyšuje vzdělanost populace. Doporučen jako primární volba pro tento cíl.
2 rovnost	Output	Smluvní (sankčně-bonusový)	Podíl studentů z rodin bez terciárně vzdělaného rodiče, kteří úspěšně dokončí první ročník, vztažený k jejich počtu při zápisu	Doporučen jako primární volba pro cíl 2 — měří účinnost podpory po zápisu, tj. oblast s nejsilnějšími pákami vysoké školy. Zároveň je tento indikátor problematický s ohledem na nutnost sběru dat o vzdělání rodičů.
2 rovnost	Input/procesní	Smluvní (sankčně-bonusový)	Existence a rozsah dokumentovaných programů cíleného náboru, přípravných kurzů a kontextualizovaného přijímacího řízení pro uchazeče ze škol/regionů s podprůměrným přechodem k terciárnímu vzdělávání (binární/škálový)	<i>Alternativa nebo procesní doplněk k hlavnímu indikátoru cíle 2.</i> Vhodné pro první kontraktové období, dokud není dořešen sběr dat o rodinném zázemí.
2 rovnost	Outcome	Smluvní (sankčně-bonusový)	Míra celkového dokončení studia u téže skupiny v horizontu standardní doby studia, relativizovaná vůči celkové míře dokončení dané vysoké školy	<i>Dlouhodobá alternativa k hlavnímu indikátoru cíle 2.</i> Vhodnější pro pozdější kontraktové období, kdy budou k dispozici longitudinální data.
3 úspěšnost	Output	Vzorec (skrze koeficient doby dokončení) s kontraktovou cílovou hodnotou jako hraničním parametrem + monitoring v kontraktu	Míra dokončení bakalářského studia ve standardní době plus jeden rok, sledovaná odděleně po oborových skupinách	Doporučen jako primární volba pro cíl 3 s vazbou na vzorec (finský model koeficientu doby dokončení). Segmentace po oborech je nutná kvůli extrémním mezioborovým rozdílům.

3 úspěšnost	Output	Smluvní (sankčně-bonusový)	Míra úspěšného postupu do druhého ročníku bakalářského studia (retence po prvním roce)	<i>Alternativní uchopení cíle 3.</i> Přímočařeji odráží účinnost intervencí prvního ročníku (mentoring, adaptační programy), ale nezachycuje průběh celého studia.
4 relevance	Output	Smluvní (sankčně-bonusový)	Počet absolventů strukturovaných modulů celoživotního učení a mikrocertifikovaných programů a podíl studujících na částečný úvazek (part-time studium) či v jiných formách studia s flexibilní studijní zátěží; případně doplněno o podíl programů s formalizovanou účastí externích partnerů (zaměstnavatelé, veřejný sektor, aplikační sféra) na obsahu studia či hodnocení	Doporučen jako primární volba pro cíl 4 — přímo ovlivnitelné strukturou nabídky vysoké školy.
4 relevance	Outcome	Smluvní (sankčně-bonusový)	Zaměstnanost absolventů do 12 měsíců v pozici odpovídající kvalifikaci, relativizovaná vůči oborovému průměru	<i>Alternativní, výsledkově orientované uchopení cíle 4.</i> Relativizace eliminuje vliv makroekonomické konjunktury. Vhodné jako doplňkový outcome ukazatel spíše než jako primární volba (delší časové zpoždění efektu, náročnější sběr).

- U výstupových indikátorů graduation rate je nutné zabudovat pojistku proti snižování nároků na ukončení studia — riziko výslovně pojmenované nizozemskou evaluací pro případ mechanické vazby indikátorů na financování. Vhodným nástrojem je párování s nezávislými signály kvality (výstupy vnějšího hodnocení NAÚ, celostátní šetření absolventů) a hodnocení v tříletých průměrech po finském vzoru, které tlumí motivaci ke krátkodobým zásahům do standardů.
- Oblast vědy a výzkumu zde není obsahově zpracována. Systémové indikátory pro tuto oblast musí buď čerpat z výstupů M17+/25+ v jejich kategoriální podobě (např. podíl hodnocených jednotek vysoké školy dosahujících nejvyšších hodnotících kategorií), nebo používat kontextové ukazatele, které nejsou pouhou měrou publikační produkce — objem mezinárodně kompetitivního financování (Horizon Europe, ERC) na pracovníka, počet absolventů PhD, míra zapojení do mezinárodních konsorcií.

3. Fondy vysokých škol

Současný stav

Podle § 18 odst. 6 zákona o vysokých školách vysoká škola zřizuje sedm konkrétně vyjmenovaných fondů (rezervní fond, fond reprodukce investičního majetku, stipendijní fond, fond odměn, fond účelově určených prostředků, sociální fond a fond provozních prostředků). Zákon u jednotlivých fondů přesně určuje, z čeho se tvoří (zisk po zdanění, odpisy, zůstatek příspěvku k 31. 12., poplatky za studium apod.) Prostor pro vlastní rozhodnutí je omezený a škola nemůže okruh fondů přizpůsobit svým strategickým prioritám. Nastavení fondů také představuje poměrně vysokou administrativní zátěž. Rigidní struktura fondů vyžaduje samostatné vykazování a využití převodu prostředků do dalšího roku skrze fondy i tam, kde by bylo dostatečné časové rozlišení. Rigidní fondová úprava omezuje strategické řízení vysokých škol a generuje zbytečnou administrativu.

Východiska navrhované změny

1. Posílit finanční autonomii veřejných vysokých škol a sladit ji se záměrem posílit strategické řízení vysoké školy.
2. Snížit administrativní a účetní rigiditu při tvorbě a používání fondů.
3. Zachovat transparentnost, srovnatelnost mezi vysokými školami.
4. Nenarušit provázanost fondů s rozpočtovými a daňovými pravidly státu.

Návrhy řešení

MŠMT navrhuje v zákoně ukotvit **povinně a fakultativně zřizované fondy**.

- MŠMT předpokládá zachování fondu provozních prostředků tvořeného ze zisku po zdanění, ze zůstatku příspěvku či z darů s využitím na provozní výdaje včetně mzdových, krytí ztrát v následujících účetních obdobích nebo převod do fondu rozvoje či fakultativních fondů zřízených vysokou školou. MŠMT dále v kontextu dalších atributů reformy (zejména vyjasnění a zefektivnění finančních nástrojů) otevírá téma zřízení **fondu rozvoje**. Jeho pojetí by bylo širší, než je současný fond reprodukce investičního majetku. Tvořen by byl ze zisku po zdanění, též ze zůstatku příspěvku, z odpisů hmotného a nehmotného majetku. Z fondu by bylo možno financovat kromě reprodukce/rozvoje majetku i vklady do spin-offů/start-upů, splácet půjčky, investovat do fondů atd. Jako fakultativně zřizované fondy MŠMT předpokládá např. sociální a stipendijní fond (k tomuto fondu blíže níže v textu). Ostatní fondy bez jejich vyjmenování může vysoká škola zřídit a upravit jejich účel i zdroje svým statutem.
- **K fondu účelově určených prostředků.** Podle toho fondu podle § 18 odst. 9 zákona o vysokých školách plynou účelově určené dary, prostředky ze zahraničí a zejména nevyčerpaná účelová a institucionální podpora výzkumu; § 18 odst. 10 přenos svazuje stropem a jeho tvorba je daňově uznatelná. MŠMT na tento fond nahlíží v kontextu vyhlášky č. 433/2024 Sb. (o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem). Ta v § 3 odst. 4 uvádí: *Finanční vypořádání dotace poskytnuté příjemci ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu se provede za období týkající se:*
 - a) celého příslušného roku podle stavu k 31. prosinci tohoto roku, s výjimkou finančního vypořádání podle písmene b), nebo
 - b) celé akce nebo celého projektu podle stavu k 31. prosinci roku, v němž bylo ukončeno financování akce nebo projektu z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, pokud se jedná o akci v modulu EDS/SMVS, projekt

výzkumu, vývoje a inovací podle zákona upravujícího podporu výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků nebo projekt spolufinancovaný z rozpočtu Evropské unie nebo z prostředků finančních mechanismů; o ukončení financování akce nebo projektu rozhoduje poskytovatel.

V tomto kontextu MŠMT povinné zřizování fondu již nepovažuje za nezbytné. To zejména (nikoli však výhradně), pokud dojde k převedení prostředků DKRVO na formu příspěvku (nejedná se o projekt).

Pravidla převodu mezi fondy a jejich čerpání stanoví vnitřní předpis vysoké školy a o použití fondu rozhoduje rektor po projednání s univerzitní radou, případně děkan v delegované kompetenci (viz reforma řízení). Posiluje se tak efektivní nakládání s mimorozpočtovými prostředky vysoké školy a role rektora (děkana) a univerzitní rady.

Postavení stipendijního fondu

Stipendijní fond je svým určením a tvorbou specifický. Je tvořen z poplatků za prodloužené studium, jejichž účelové použití pouze na stipendia bylo v době zavedení poplatků politickým kompromisem. Finance z poplatků za delší studium ani stipendijní fond dnes neslouží primárně k vyrovnávání socioekonomických nerovností a vysoké školy je převážně využívají na prospěchová, vědecká a mobilitní stipendia, u nichž sociální situace studenta roli zpravidla nehraje. Možnosti řešení postavení stipendijního fondu:

- **zrušení stipendijního fondu jako povinného**, poplatek za delší studium se stane běžným příjmem školy a bude sloužit k úhradě nákladů na vzdělání prodlužovaných studií. Vysoká škola vyplácí stipendia podle vlastního stipendijního řádu z jakéhokoli zdroje a v jí určené výši. Osvobození stipendií od daně z příjmů na straně studenta zůstává nedotčeno.
 - o daňová podmínka neutrality: poplatek se dnes fakticky nezdaňuje proto, že jeho převod do stipendijního fondu je daňově uznatelným nákladem podle § 24 odst. 2 písm. zr) zákona o daních z příjmů – fond působí jako daňový štít. Zrušení fondu tento odpočet odstraní, proto musí být doprovázeno úpravou zákona o daních z příjmů, aby nevznikla nová daň z poplatků, např. výslovná daňová uznatelnost přímo vyplácených stipendií namísto „tvorby fondu“; nebo osvobození výnosu z poplatků určeného na podporu studentů; nebo jako daňově uznatelný náklad uznat jen převod nevyčerpaných prostředků do stipendijního fondu, ze kterého by následně bylo možné hradit jen stipendia. Je-li poplatek použit na úhradu reálných nákladů na výuku „prodlužujících“ studentů či podporu služeb poskytovaných na studijní, psychologické či kariérní poradenství studujícím, byly by tyto náklady uznatelné samy o sobě a výnos by vyrovnaly; bez doprovodné úpravy by se však zdanila nevyčerpaná (nahromaděná) část poplatků.
 - o transparentnost: protože zmizí viditelné účelové „zaškatulkování“ poplatků pro studenty, zákon uloží povinnost VŠ vykázat užití těchto prostředků na podporu studentů ve výroční zprávě o hospodaření.
- **zrušení povinného fondu se zachováním účelové vázanosti na podporu studentů**. Formální stipendijní fond se zruší, ale zákon zachová požadavek, aby výnos z poplatku za delší studium byl použit na podporu studentů – a to v širším pojetí než dnes: vedle stipendií například na podporu kolejí a menz, či poradenských a podpůrných služeb poskytovaných vysokou školou apod. Toto řešení dává smysl i s ohledem na významný problém českého vysokého školství, tzv. propadavost, či nízkou graduation rate. Zároveň zachovává politickou pojistku „prostředky se vrací studentům“

a přitom oproti dnešku rozšiřuje okruh povoleného použití – přidává tedy strategickou volnost bez úplného uvolnění.

- **ponechání stipendijního fondu v povinném jádru**, stipendijní fond zůstane povinný, s vázaným zdrojem (poplatky) a dnešním stavem, kdy se nedaní. Tato varianta jde proti principu připravovaného věcného záměru – posílení strategické a finanční autonomie veřejných vysokých škol. Stipendijní fond by byl jediný povinný fond, který škole předepisuje, jak naložit s jejími vlastními příjmy.

Příloha:

Finský model – od strategie k indikátorům

Finsko představuje nejpropracovanější příklad systematického převodu dlouhodobé, politicky schválené vize do konkrétních, kvantifikovaných indikátorů. Mezi obecnou vizí a konkrétním indikátorem existují tři jasně oddělené úrovně, z nichž každá plní jinou funkci.

Úroveň 1 — Vize 2030. V roce 2017, u příležitosti stého výročí nezávislosti, formulovala finská vláda ve spolupráci s vysokými školami dlouhodobou vizi vysokoškolského vzdělávání a výzkumu do roku 2030. Vize obsahuje malý počet kvantifikovaných, ambiciózních a srozumitelných cílů: polovina mladé generace má dosáhnout terciárního vzdělání (oproti tehdejšímu cca 40 %), má existovat široká nabídka celoživotního učení a na vysoké školství a na výzkum má směřovat 4 % HDP. Vize vznikla jako přímá odpověď na kvantifikovanou diagnózu: finská míra terciárního vzdělání ve věkové skupině 25–34 let stagnovala dvě dekády (z 39 % v roce 2000 na 40 % v roce 2021, zatímco průměr OECD vzrostl z 28 % na 48 %) a vláda otevřeně konstatovala, že „část finské znalostní a dovednostní základny se drolí“. Zároveň mezi lety 2012 a 2019 klesly reálné výdaje na studenta o téměř 14 %, zatímco průměr OECD vzrostl o 13 %.

Úroveň 2 — pět programových linií. Vláda vizi rozpracovala do pěti vzájemně provázaných rozvojových programů:

- (1) stát se zemí s nejlépe kvalifikovanou pracovní silou (Becoming a nation with the most competent labour force) — zvýšením podílu vysokoškolsky vzdělaných v populaci, zavedením systematické nabídky celoživotního vzdělávání a přilákáním zahraničních talentů; navazující vzdělávací politika z roku 2021 tento program kvantifikovala (ztrojnásobení počtu zahraničních studentů na 15 000 do roku 2030 a cíl, aby 75 % zahraničních absolventů zůstalo na finském trhu práce);
- (2) reforma vysokoškolského vzdělávání a prostředí digitálních služeb (Higher education reform and the environment for digital services) — vybudováním sdíleného digitálního prostředí, modularizací studia a novým pedagogickým přístupem k digitální výuce;
- (3) vysokoškolská komunita se schopností dosahovat nejlepších výsledků učení a nejlepšího studijního prostředí na světě (A higher education community with the skills to deliver the best learning outcomes and environments in the world) — rozvojem vysokoškolské pedagogiky a poradenských dovedností opřených o nejnovější výzkum učení;
- (4) vysoké školy se stanou nejlepšími zaměstnavateli ve Finsku (Higher education institutions will become the best workplaces in Finland) — rozvojem leadershipu, wellbeing zaměstnanců a kvality řízení;
- (5) spolupráce a transparentnost jako hybatel výzkumu a inovací (Cooperation and transparency driving research and innovation) — koherentnější politikou VaVal, budováním mezinárodně atraktivních znalostních klastrů a otevřenou vědou.

Zvláštní strategie přístupu k vysokoškolskému vzdělávání z roku 2021 doplnila 38 cílů pro rovnost šancí, včetně povinnosti vysokých škol zpracovat vlastní plány přístupnosti a rozšířeného sběru dat o diverzitě studentů.

Úroveň 3 — dva paralelní implementační nástroje. Programové linie se promítají do řízení vysokých škol dvěma odlišnými nástroji, mezi nimiž není znaménko rovnosti:

- Alokačním vzorcem, který jednotně pro všechny instituce rozděluje objem prostředků mezi vysoké školy na základě vážených komponent (počty absolventů, kredity v celoživotním vzdělávání, kompetitivní výzkumné financování a další).

- Čtyřletými performance agreements mezi ministerstvem a každou institucí, které formulují individualizované strategické závazky odvozené z vize a programových linií. Dohoda zároveň stanoví celou výši základního příspěvku instituce na čtyřleté období.

Oba nástroje odvozují svou legitimitu z téhož strategického rámce (Vize 2030 a jejich pěti rozvojových programů), ale plní odlišné role a jejich indikátory se obsahově nemusí shodovat — a v praxi se zpravidla neshodují. Alokační vzorec je systematicky aplikovatelný nástroj rozdělení; dohoda je individualizovaný nástroj strategického dialogu.

Indikátory ve finských dohodách 2025–2028

Pohled do dohod s jednotlivými finskými univerzitami na období 2025–2028 potvrzuje, že rovina dohody sleduje zčásti odlišnou logiku než rovina alokačního vzorce. Dohody obsahují individualizované závazky odvozené z pěti rozvojových programů Vize 2030 a z konkrétní strategie příslušné univerzity; výběr, formulace i cílové hodnoty se mezi univerzitami liší.

Typické tematické okruhy, které se v dohodách objevují napříč univerzitami — vždy však ve formulaci a s cílovými hodnotami individualizovanými pro danou instituci — zahrnují:

- závazky ke studijní úspěšnosti a zkrácení doby studia (obvykle formulované jako podíl absolventů dokončujících ve standardní době, s cílovou hodnotou vyjednanou pro konkrétní univerzitu);
- závazky k rozšíření a zajištění kvality celoživotního vzdělávání a nabídky pro pracující;
- závazky k internacionalizaci — nejen počet zahraničních studentů, ale i strategie jejich integrace na finský trh práce a spolupráce s prioritními zahraničními partnery;
- závazky ke strategickému rozvoji výzkumného profilu, včetně mezinárodní kompetitivnosti a spolupráce s podnikatelským sektorem;
- závazky k rovnosti přístupu a diverzitě studentské populace, navazující na národní strategii přístupnosti;
- profilační závazky specifické pro danou univerzitu (např. rozvoj konkrétních klíčových oborů, budování konkrétních výzkumných center, regionální role).

Řada těchto závazků má povahu, kterou by vzorec nezachytil — jde o milníky, kvalitativní posun profilu, procesní opatření či rozvoj konkrétních institucionálních kapacit. Jiné (typicky počty absolventů a jejich struktury) se obsahově překrývají s komponentami alokačního vzorce, ale v dohodě fungují jako strategický závazek s individuální cílovou hodnotou — nikoli jako duplicitní finanční mechanismus. Vzorec platí za výkon automaticky, systematicky; dohoda přidává vrstvu strategického směřování a individualizované ambice.

Ne všechny cíle Vize 2030 se však do dohod promítají — a ani nemohou promítat. Některé z nich přesahují to, co může ovlivnit samotná vysoká škola svým jednáním, a vyžadují souběžnou intervenci na úrovni vlády — legislativní změnu, změnu daňové či sociální politiky, případně systémovou reformu jiných částí vzdělávacího systému. Kontrakt jako bilaterální nástroj mezi státem a jednotlivou institucí je vhodný pro cíle, jejichž naplnění je v rukou instituce (viz princip ovlivnitelnosti); pro cíle mimo její dosah kontrakt fungovat nemůže a zahrnovat je do indikátorů by bylo chybou.

Ilustrativně: chce-li stát zvýšit podíl studentů vstupujících do vysokoškolského systému poprvé na úkor opakovaného vstupu absolventů (či souběžného studia více studijních programů), žádný kontraktový indikátor tento cíl nenaplní. Vysoká škola nemůže rozhodnout o tom, kdo se přihlásí — složení uchazečů je dáno politikou přístupu ke studiu, demografickou strukturou a společenskými preferencemi. Kontrakt zde nemůže suplovat vládní politiku.

Kontrakty tak nejsou univerzálním nástrojem naplnění strategických cílů celého sektoru: při formulaci

systémových indikátorů je nutné vědomě odlišit ty cíle, jejichž nositelem má být vysoká škola, od cílů vyžadujících jiné politické nástroje. Vize a strategický záměr ministerstva jsou zpravidla širší než to, co lze do kontraktů zapracovat — a to je legitimní; kontrakt je jedním z několika nástrojů politiky, nikoli jediným.