

# Články

## FOND ROZVOJE VYSOKÝCH ŠKOL A ROZVOJOVÉ PROGRAMY V ČESKÉ VYSOKOŠKOLSKÉ POLITICE\*

### ÚVOD: JAKÁ JE SITUACE?

Během uplynulých více než dvaceti let došlo k zásadnímu posunu ve společenském vnímání kvality vysokého školství. Z okrajového tématu pro několik málo zasvěcených se kvalita vysokého školství postupně stala jednou z nejdůležitějších oblastí vysokoškolské politiky (Saarinen 2010). Hlavním důvodem pro tuto „revoluci ve vnímání kvality“ (Newton 2010) je změna orientace vysokoškolského vzdělávání z elitního na masové, doprovázená efekty diverzifikace, decentralizace, internacionalizace a marketizace (Harvey, Askling 2003, El-Khawas 2007, Kis 2005, Tremblay, Kis 2008). V zemích střední a východní Evropy je zajišťování kvality vysokých škol, přesněji řečeno jejich vzdělávací činnosti, spojováno s akreditací (Rozsnyai 2003, Šebková 2003). Akreditace je obecně chápána jako nástroj pro ustavení legitimacy studijního programu nebo instituce (Harvey 2004–11). Oproti tomu mechanismy zajišťování kvality západoevropských vysokoškolských systémů byly od poloviny osmdesátých let orientovány převážně na hodnocení za účelem zdokonalování. Tuto rozdílnou orientaci, trvající až do počátku 21. století, lze vysvětlit právě faktorem masifikace. V západní Evropě došlo k masovým nárůstům počtu studentů již během osmdesátých a začátku devadesátých let, a tedy, na rozdíl od zemí střední a východní Evropy, zajištění prahových standardů formou akreditace nebylo v popředí zájmu tvůrců vysokoškolských politik (Van der Wende, Westerheijden 2003).

Následující vývoj vysokoškolských politik v oblasti zajišťování kvality vedl ke konvergenci k prahovým standardům kvality. Hlavní příčinou tohoto stavu se zdá být iniciace a rea-

lizace agend Boloňského procesu kladoucí důraz na srovnatelnost a transparentnost národních vysokoškolských systémů (Westerheijden et al. 2010).<sup>1</sup> Vyšší porovnatelnosti a transparentnosti v rámci Boloňského procesu je dosaženo implementací akreditace do již existujících mechanismů i v (západoevropských) zemích, kde dosud akreditace nebyla rozšířena, resp. byla využívána pro výrazně profesně orientované programy (medicína, právo apod.). Důsledkem tohoto empiricky doložitelného trendu (Schwarz, Westerheijden 2004, Westerheijden 2007) je narůstající orientace vysokoškolských politik na akontabilitu, tj. schopnost dosahovat požadovaných výsledků, podávat o nich objektivní informace a nést za ně odpovědnost (Veselý, Kalous 2006).

Narůstající akontabilní orientace vysokoškolských politik má dva důsledky praktického rázu. Prvním je oslabení důvěry v řadové členy akademické obce (Massy 2003, Enders 2005, Harvey, Newton, 2007, Huisman et al. 2009). Druhým je již zmiňovaný důraz na implementaci akreditačních mechanismů. Důraz na mechanismus akreditace, vycházející z konceptu *zajištění minimálních (prahových) standardů kvality* (Harvey, Green 1993), však vede stále častěji k pochybnostem o reálných efektech takto formulovaných vysokoškolských politik na vzdělávání studentů vysokých škol a jeho výstupy (Amaral, Rosa 2010, Harvey, Williams 2010, Huisman, Westerheijden 2010). Vzhledem k dominantní akontabilní orientaci vysokoškolských politik je však nedostatečná pozornost věnová-

\* Tento článek byl vypracován v rámci výzkumného záměru č. MSM0023775201 „Terciární vzdělávání ve znalostní společnosti“.

<sup>1</sup> Tento důraz je posilován de facto mandatorní certifikací národních agentur pro zajišťování kvality vůči „Standardům a směrnicím pro zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání“ a agendou národních kvalifikačních rámců kompatibilních se „Zastřešujícím rámcem kvalifikací pro Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání“.

na nástrojům implementovaným za účelem *zvyšování kvality vysokoškolského vzdělávání* (Harvey, Newton 2004, 2007). Vedlejším důsledkem této akontabilní orientace je pak proliferace různých žebříčků kvality vysokých škol, podávajících převážně zkreslený a zjednodušující vzhled do kvality vzdělávací činnosti srovnávaných institucí (Harvey 2008).

Situaci v České republice charakterizuje řada paralel k výše uvedenému vývoji. Akreditační komise byla zřízena 1. září 1990 jako poradní orgán vlády pro sektor vysokého školství (Kurzweil et al. 1991–92). Do začátku platnosti Zákona o vysokých školách č. 111/1998 Sb. se Akreditační komise zaměřovala především na hodnocení oborově příbuzných fakult (Vinš 2004).<sup>2</sup> Mandatorní akreditace studijních programů je Akreditační komisí realizována až od roku 1999 v souvislosti s příslušnými ustanoveními vysokoškolského zákona. Důvodem bylo nejasné vymezení akreditace v zákoně č. 172/1990 Sb. a též absence oficiálně formulované systémové politiky, k níž postupně došlo až po roce 1998 v souvislosti s mandatorní tvorbou koncepčních dokumentů MŠMT pro oblast vysokých škol.<sup>3</sup>

Vzhledem k dominantní roli Akreditační komise dané její více než dvacetiletou existencí a ustanoveními platného vysokoškolského zákona se dosud prováděný výzkum soustředil především na způsob fungování a efekty akreditace (viz Smrčka 2003, Vinš 2004, Kohoutek et al. 2006, Šebková, Smrčka 2008). *Stranou pozornosti vysokoškolského výzkumu však dosud do značné míry zůstávají nástroje uplatňované v rámci české vysokoškolské politiky s cílem zvýšení kvality poskytovaného vysokoškolského vzdělávání. Na základě znění základních koncepčních dokumentů této politiky, tj. zejména Dlouhodobého záměru MŠMT pro oblast vysokých škol pro období 2000–2005 a 2006–2010,<sup>4</sup> lze za tyto nástroje považovat Fond rozvoje vysokých škol a Rozvojové programy.* Nicméně v případě Rozvojových programů ani Fondu rozvoje vysokých škol neexistuje dostatek aktuálních, systematických poznatků ukotvených v teoretickém rámci, jenž umožňuje komparaci obou nástrojů a zhodnocení jejich efektů pro vysokoškolskou politiku.

<sup>2</sup> S celkovým počtem 66 zhodnocených fakult mezi roky 1992–1998 (Vinš 2004).

<sup>3</sup> Zejména „Dlouhodobého záměru vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol“.

<sup>4</sup> S nezkráceným názvem „Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol“. V textu dále uváděn jako „Dlouhodobý záměr MŠMT“.

Ambicí autora článku je redukovat tento deficit vysokoškolského výzkumu. Konkrétněji lze cíle článku vymezit následovně: 1) Zasadit způsob fungování Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů do širšího teoretického rámce implementace veřejných politik včetně ověření hypotézy, že v demokratické společnosti jsou v dané politice implementační nástroje uplatňovány se vzrůstající měrou restriktce. 2) Popsat způsob fungování Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů a vyčíslit efekty obou nástrojů do roku 2010. 3) Identifikovat hlavní silné a slabé stránky Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů. 4) Na základě komparace a syntézy zjištěných poznatků navrhnout relevantní doporučení pro vysokoškolskou praxi.

Struktura článku reflektuje jeho cíle. Po úvodní části vymezující předmět výzkumu jsou uvedena teoretická východiska, pro něž je využito poznatků o teoriích implementace veřejných politik. Následuje popis a porovnání základních principů, způsobu fungování a efektů Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů od počátku jejich existence do roku 2010. Využita je metoda analýzy dokumentů a analýza sekundárních dat za relevantní období. Kritérii pro komparaci obou nástrojů jsou: typ nástroje, hlavní podporované aktivity, omezení podpory, počet financovaných projektů, celková státní dotace, nejvyšší institucionální podpora, poměr osobních neinvestičních nákladů k celkové dotaci, administrativní náklady, procento úspěšnosti, způsob ex-ante a ex-post hodnocení. Ačkoliv jsou tato kritéria do jisté míry arbitrární, jejich výběr reflektuje ukazatele využívané v evaluaci veřejných politik (srov. Vedung 1997, Vedung 1997, 2006, Stake, Schwandt 2006). Získané poznatky jsou autorem využity pro identifikaci hlavních silných a slabých stránek Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů. Na závěr je provedena syntéza hlavních zjištění, jsou formulována doporučení pro vysokoškolskou praxi a tato zjištění jsou zasazena do kontextu aktuálního vývoje vysokoškolské politiky.

## TEORETICKÁ VÝCHODISKA: IMPLEMENTACE A IMPLEMENTAČNÍ NÁSTROJE VEŘEJNÝCH POLITIK

### Tři etapy implementačního výzkumu

Implementace veřejných politik (implementace) se stala předmětem výzkumu na počátku sedmdesátých let 20. století. Studie o implementaci veřejných politik (implementační

studie) provedené v tomto období, včetně zásadní práce Pressmana a Wildavského, náleží do tzv. první etapy implementačního výzkumu. Tato etapa je charakterizována častým využitím případové studie pro design výzkumu, soustředěním na analýzu pouze jediného autoritativního rozhodnutí, na deskripci spíše než preskripci a s tím související nízkou mírou zobecnitelnosti (Lester et al. 1987, deLeon 1999). Největším přínosem první etapy je tak uvedení tematiky implementace do povědomí širší vědecké komunity (Hill, Hupe 2002).

Druhá etapa implementačního výzkumu byla zaměřena na systematickou tvorbu teorií implementace. Tato druhá etapa spadá do osmdesátých let minulého století. Značná pozornost byla v této etapě věnována porozumění faktorům ovlivňujícím proces implementace pro minimalizaci problémů spojených s implementací politik, jež zahrnuje několik různých úrovní (typicky centrální vs. lokální). Za tímto účelem bylo využito dvou hlavních přístupů – deduktivního a induktivního. Deduktivní přístup se zaměřil na studium míry, s jakou je centrální úroveň schopna kontroly splnění deklarovaných cílů aktéry na lokální úrovni. Oproti tomu induktivní přístup se soustředil na analýzu jednání a vztahů aktérů na lokální úrovni, včetně míry jejich autonomie při implementaci cílů z hierarchicky nadřazené (centrální) úrovně (Goggin et al. 1990). Uvedené dva hlavní přístupy daly vzniknout dvěma teoriím implementace: „shora dolů“ a „zdola nahoru“. Debata, která z těchto dvou teorií je obecně platnější, je do značné míry kontraproduktivní vzhledem ke skutečnosti, že zastánci obou těchto teoretických orientací zveličili svá stanoviska po stránce empirické, metodologické i normativní a zjednodušili tak komplexní charakter implementačních procesů (Hill, Hupe 2002, Parsons 1995).

Paralelně s debatou o míře využitelnosti přístupu „shora dolů“ a „zdola nahoru“ bylo v osmdesátých letech provedeno několik pokusů o syntézu obou přístupů. Z provedených syntéz má pravděpodobně nejvyšší replikační potenciál Teorie advokačních koalic, jež byla v letech 1987 až 1999 využita v 34 implementačních studiích (Sabatier, Jenkins-Smith 1999). Teorie advokačních koalic je založena na argumentu, že mnoho implementačních studií kvůli svému nedostatečnému rozsahu selhává v analýze efektů implementace poté, co si klíčoví aktéři začnou uvědomovat problémy spojené s implementací dané politiky. Především z tohoto důvodu se Teorie advokačních koalic zaměřuje na studium implementace v časovém horizontu více než 10 let (Sabatier 1993, 1998).

Třetí etapa implementačního výzkumu se na svém počátku v devadesátých letech vyznačovala orientací na tvorbu kvanti-

tativních výzkumných designů. Konkrétněji, důraz byl kladen na přesnou specifikaci hypotéz, důkladnou operacionalizaci a produkci empirických výsledků adekvátních pro testování hypotéz. Avšak tyto nároky dosud splňuje pouze několik studií (Pülzl, Treib 2007), s největší pravděpodobností vzhledem k vysokým finančním a časovým nákladům činícím z takto pojetého výzkumu „záležitost na celý život“ (O’Toole 2000).

Díky uvedeným omezením kvantitativních výzkumných designů jsou v poslední době pro implementační výzkum využívány alternativní teoretické přístupy. Ve svém hodnocení stavu implementačního výzkumu na počátku 21. století O’Toole konstatuje, že téměř všichni analytici překlenují poněkud sterilní debatu o přístupech „shora dolů“ a „zdola nahoru“ a jejich úsilí se vyznačuje aplikací množství alternativních, překrývajících se a vysoce relevantních přístupů (2000). Toto konstatování vede k umírněnému optimismu ohledně budoucnosti implementačního výzkumu (O’Toole 2004; Hill, Hupe 2010) vyznačujícího se spíše než jednou „metateorií“ aplikací alternativních teorií středního dosahu. K těmto teoriím patří zejména: institucionální teorie, teorie sítí, teorie řízení, formální a deduktivní přístupy, teorie hlavního aktéra a *teorie implementačních nástrojů* (Winter 2003, 2006). Z důvodu svého využití pro předmět výzkumu je teorie implementačních nástrojů podrobněji specifikována v následující části.

## Teorie implementačních nástrojů

Teorie implementačních nástrojů začala být využívána pro studium implementace veřejných politik od osmdesátých let. Implementační nástroje lze obecně definovat jako „identifikovatelné postupy, pomocí nichž je uskutečněno kolektivní úsilí za účelem vyřešení veřejněpolitického problému“ (Salamon 2002, s. 19). Důvodem pro aplikaci teorie implementačních nástrojů byl především argument, že implementační výzkum se příliš soustřeďuje na komplexní obsah politik spíše než na jejich analytické segmenty (Howlett et al. 2009). Teorie implementačních nástrojů je založena na poznatku, že implementace veřejných politik zahrnuje využití některého ze základních administrativních postupů do rozhodnutí (vlády) o řešení příslušného problému. Tyto postupy jsou identifikovány jako nástroje pro implementaci politiky (viz definice výše). Nezávisle na perspektivě užití pro studium implementace („shora dolů“, resp. „zdola nahoru“) tak proces implementace řešení daného problému vždy zahrnuje výběr a aplikaci jednoho či několika nástrojů, jimiž hlavní aktér (vláda) disponuje (Howlett, Ramesch 1995, 2003).

Hlavní premisou teorie implementačních nástrojů tedy je, že obsah politiky je možno dekomponovat na jednotlivé segmenty (implementační nástroje) a tyto analyzovat za účelem identifikace efektů dané politiky (De Bruijn, Hufen 1998). Reorientace implementační analýzy z obsahu politiky na její jednotlivé segmenty je prospěšná ve dvou ohledech. Za prvé zjednodušuje empirickou analýzu efektů dané politiky. Za druhé zpřesňuje vztahy mezi cíli a prostředky dané politiky a umožňuje tak přesnější formulaci teoretických souvislostí mezi designem a implementací veřejných politik (May 2003). Při aplikaci teorie implementačních nástrojů je za významné považováno východisko, že v demokratické společnosti jsou pro řešení daného problému v příslušné politice využívány nástroje na kontinuu od nejméně po nejvíce restriktivní, tj. od sebekontroly subjektu, přes informace, finanční incentivy až po zákonnou regulaci (Doern, Phidd 1983. In Howlett 1991).

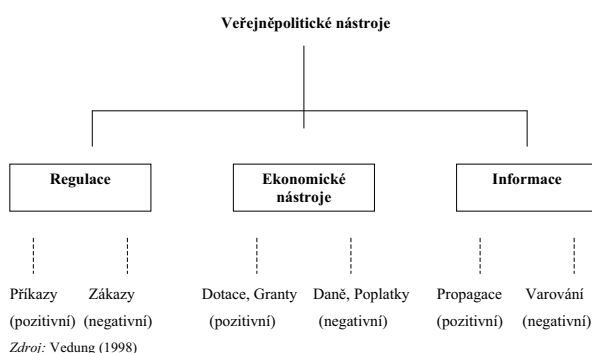
Studium efektů politik prostřednictvím implementačních nástrojů je stále považováno za nedostatečně rozvinuté (Lascoumes, Gales 2007). Toto konstatování platí též pro vysokoškolské politiky (Dill, Beerkens 2010). Jak v této souvislosti uvádějí Gornitzka, Kyvik a Stensaker, vlády národních států mají stále aspirace specifickými způsoby ovlivňovat činnost vysokoškolských institucí. Pokud již překonané implementační nástroje jako centrální plánování nejsou vládami nadále využívány, je zapotřebí podrobnějšího studia opatření, kterými byly nahrazeny (2002, s. 418).

Za účelem studia implementace politik pomocí teorie implementačních nástrojů bylo vytvořeno několik typologií těchto nástrojů. Navzdory svým odlišnostem v míře podrobnosti a zaměření, odrážejících přístup jejich tvůrců k dané problematice (Hood 2006, 2007), existující typologie shodně rozlišují tři základní kategorie implementačních nástrojů, tj. *regulace*, *ekonomické nástroje* (*(dis)incentivy*) a *informace*. Regulace jsou pojímány jako opatření (vládních) orgánů ovlivňující jednotky na nižší organizační úrovni prostřednictvím závazných pravidel a direktiv. Ekonomické (dis)incentivy zahrnují (ne)poskytnutí či odebrání finančních či hmotných prostředků na realizaci dané aktivity. Informační nástroje jsou využívány za účelem ovlivnění lidského vnímání prostřednictvím transferu vědomostí, komunikací, propagací, ale též například propagandou (Birkland 2005).

Uvedené tři kategorie tvoří Vedungovu typologii veřejněpolitických implementačních nástrojů (1998). Základním principem této typologie, zahrnující regulační, ekonomické a informační nástroje, je míra omezení, s níž je daný nástroj

uplatňován. V případě každého ze tří nástrojů je dále rozlišována *pozitivní* a *negativní* varianta. Pro názornost uvedme, že ekonomické nástroje mohou existovat buď ve formě dotací či grantů (incentivy), nebo naopak daní či poplatků (disincentivy). Zahrnutí tří hlavních kategorií veřejněpolitických nástrojů a jejich pozitivních a negativních variant činí Vedungovu typologii dostatečně srozumitelnou a využitelnou pro komparaci Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů (viz následující schéma).

Schéma: Vedungova typologie veřejněpolitických nástrojů



## FOND ROZVOJE VYSOKÝCH ŠKOL

Fond rozvoje vysokých škol byl zřízen v roce 1992 z iniciativy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy („Ministerstva“) jakožto nástroj pro transformaci vysokých škol po roce 1989 a jejich modernizaci<sup>5</sup> formou grantové podpory. Od roku 1993 je Fond rozvoje vysokých škol („Fond“, resp. „Fond rozvoje“) společně spravován a řízen Ministerstvem a Radou vysokých škol. Jak Ministerstvo, tak Rada vysokých škol jsou zastoupeny v řídicí struktuře Fondu, jež zahrnuje: dozorčí radu, Výbor Fondu a oborové komise. Organizační a technickoadministrativní podpora Fondu je zajišťována Agenturou Rady vysokých škol. Ačkoliv do Fondu mohou být podávány projekty též soukromými vysokými školami, grantová podpora může být udělena pouze projektům veřejných vysokých škol a jejich součástí. Grantové prostředky Fondu rozvoje vysokých škol jsou poskytovány na financování projektů po dobu nejdéle 12 měsíců, neboť jsou obecně určeny na iniciaci projektové aktivity („start-up grant“), nikoliv na její udržitelnost v následujících letech, ve kterých financování takto započatých aktivit přebírá daná vysoká škola.

<sup>5</sup> Viz též původní název „Fond dynamického rozvoje vysokých škol“.

Původním záměrem při zřízení Fondu rozvoje vysokých škol bylo učinit z Fondu nástroj napomáhající institucionální transformaci a rozvoji prostřednictvím účelové finanční podpory. Možnost zisku této podpory se setkávala s velkým ohlasem ze strany vysokých škol od počátku existence Fondu (Valenta 1993). Nicméně pro efektivní fungování Fondu rozvoje vysokých škol bylo nejprve nutné vyjasnit obsahové zaměření Fondu a dále tematické okruhy poskytované podpory.

V případě obsahového zaměření Fondu nebylo zpočátku zcela jasné, zda „dynamický institucionální rozvoj“ chápat ve smyslu kvantitativním, tj. jako rozšiřování počtu vysokých škol a jejich součástí, nebo ve smyslu kvalitativním, tj. jako zlepšování kvality jejich činnosti. Pokud jde o „kvalitativní“ pojetí, jeho interpretace se dále lišily v tom, zda z prostředků Fondu podporovat též vědecko-výzkumnou činnost. Od této možnosti, stejně jako od „kvantitativní“ interpretace zaměření Fondu rozvoje vysokých škol bylo v průběhu prvních čtyř let existence Fondu postupně upuštěno. Specifikace zaměření Fondu jakožto nástroje *podpory a zdokonalování vzdělávací činnosti vysokých škol* a jejich součástí byla stvrzena zněním Statutu Fondu v roce 1996 (Valenta 1996).

V souvislosti s vyjasněním obsahového zaměření Fondu došlo též k zpřesnění jeho tematických okruhů podpory. V roce 1992, tj. první rok existence Fondu, bylo vyhlášeno deset tematických okruhů,<sup>6</sup> z nichž tři okruhy – rozvoj informačních technologií, vzdělávání učitelů a rozvoj studijních programů – do nedávné doby<sup>7</sup> představovaly hlavní oblasti účelové podpory poskytované Fondem. Vzhledem k různosti stanovisek k obsahovému zaměření Fondu byly zejména v letech 1992–1996 podporovány též aktivity zaměřené na posílení výzkumné kapacity, rozvoj infrastruktury nebo zvýšení efektivity ekonomické a správní činnosti vysokých škol. Po vyjasnění obsahového zaměření Fondu rozvoje vysokých škol došlo v průběhu druhé poloviny

<sup>6</sup> Vzdělávání učitelů pro romskou populaci, příprava a zřízení vysokoškolského studia v oblasti daňové a kontrolní, příprava učitelů cizích jazyků na ZŠ v jednooborovém studiu, realizace vybraných projektů programu Informatizace ve vzdělávání, příprava a další vzdělávání učitelů pro základní umělecké školy, rozšíření vzdělávacího působení VŠ prostřednictvím distančního vzdělávání, příprava absolventů VŠ studia neučitelského zaměření k získání jednooborové učitelské kvalifikace, vzdělávání zdravotně postižených, vybudování centra germanistických studií, vzdělávání učitelů a řídicích pracovníků v oblasti řízení.

<sup>7</sup> Tj. roku 2008, kdy došlo ke zrušení podpory vzdělávání učitelů v rámci tematického okruhu B.

devadesátých let ke stabilizaci jeho tematických okruhů na sedm hlavních (A–C, E–H), zahrnujících: A. Informační technologie ve vysokoškolském vzdělávání, B. Vzdělávání učitelů, C. Provozní praxe studentů bakalářského studia, E. Knihovny, F. Inovace studijních programů, G. Tvůrčí činnost studentů, H. Inovace a rozvoj laboratoří, ateliérů a pracovišť pro praktickou výuku (RVŠ 1998, 2001).

Další změny v zaměření tematických okruhů Fondu rozvoje vysokých škol byly provedeny v letech 2000–2008 v návaznosti na měnící se preference zástupců Ministerstva a akademické obce. Tyto preference byly deklarovány v nově vytvářených koncepčních dokumentech, tj. zejména v Dlouhodobém záměru Ministerstva pro oblast vysokých škol na období 2000–2005 a z něj vycházejících dlouhodobých záměrů vysokých škol a fakult včetně příslušných aktualizací. Dlouhodobý záměr Ministerstva na období 2000–2005 explicitně uvádí Fond rozvoje vysokých škol jakožto nástroj rozvoje studijních programů (kurikulárního obsahu) a informačních a komunikačních technologií. Další vývojové priority financované též prostřednictvím tematických okruhů Fondu rozvoje vysokých škol jsou uvedeny v následných aktualizacích Dlouhodobého záměru Ministerstva. Jednalo se o implementaci bakalářských studijních programů, rozvoj knihoven, rozvoj poradenských a informačních center, rozvoj laboratoří a dalších pracovišť pro praktickou výuku a rozvoj tvůrčí práce studentů.

Zaměření Fondu rozvoje vysokých škol *jako systémového nástroje podpory a zdokonalování vzdělávací činnosti vysokých škol a jejich součástí v souladu s prioritami formulovanými Ministerstvem v Dlouhodobém záměru Ministerstva a jeho aktualizacích* pak bylo stvrzeno Dohodou mezi Radou vysokých škol a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy o činnosti Fondu rozvoje vysokých škol, která též vymezuje způsob stanovení a schválení rozpočtu Fondu. Takto koncipované zaměření Fondu je zachováno i v Dlouhodobém záměru Ministerstva na období 2006–2010, který včetně aktualizací výslovně deklaruje využití grantových prostředků Fondu při rozvoji kvality a excelence akademických aktivit s cílenou podporou zejména inovací a rozvoje materiálně-technické základny (laboratoře, ateliéry apod.) nebo rozvoje informačních a komunikačních technologií ve vysokoškolském vzdělávání (RVŠ 2001, MŠMT 2000, MŠMT 2005). Uvedené koncepční dokumenty, zejména Dohoda mezi Radou vysokých škol a MŠMT o Fondu rozvoje vysokých škol z roku 2001, resp. Dlouhodobý záměr MŠMT na období 2006–2010, stejně jako partici-

pace zástupců MŠMT v řídicích orgánech Fondu (Výbor,<sup>8</sup> dozorčí rada) koncipují Fond rozvoje jako systémový nástroj implementace státní vysokoškolské politiky (přestože vazba Fondu na úroveň státní politiky se zdá být méně intenzivní než v případě Rozvojových programů).

V období 2000–2008 byly v tematických okruzích Fondu rozvoje vysokých škol provedeny následující změny. V roce 2001 došlo k modifikaci tematického okruhu C (provazní praxe studentů bakalářského studia) na „studijní programy bakalářského studia“ a k následné změně zaměření okruhu C na podporu poradenských a informačních center pro studenty (2003 až současnost). Počínaje rokem 2004 došlo k začlenění tematického okruhu H (inovace a rozvoj laboratoří, ateliérů a pracovišť pro praktickou výuku) do okruhu A (informační technologie ve vysokoškolském vzdělávání) tak, aby podpora investic byla soustředěna do jednoho tematického okruhu. Dílčí modifikace byly provedeny též u okruhu F, jehož zaměření bylo modifikováno s cílem podpořit *inovace studijních předmětů*, a okruhu G, v jehož případě postupně došlo k omezení možnosti podávání projektů pouze na studenty prezenční formy postgraduálního studia (od roku 2004) a k omezení formy podpory na *inovaci vzdělávací činnosti* (od roku 2006). Jak již bylo uvedeno, v roce 2008 byl naposledy vyhlášen tematický okruh B na podporu vzdělávání učitelů, a to vzhledem k možnosti financování této priority z Operačních programů Evropské unie. Od roku 2009 je tak v rámci Fondu rozvoje vysokých škol vyhlašováno celkem pět okruhů, tj. tematický okruh A (Inovace a rozvoj laboratoří, ateliérů a pracovišť pro praktickou výuku a informačních technologií ve vysokoškolském vzdělávání), tematický okruh C (Poradenská a informační centra), tematický okruh E (Vysokoškolské knihovny), tematický okruh F (Inovace studijních předmětů) a tematický okruh G (Tvůrčí práce studentů směřující k inovaci vzdělávací činnosti) (FRVŠ 1999–2010).

Za účelem zachování počtu podaných projektů pod 3000 ročně, udržení administrativních nákladů na přijatelné úrovni, tj. pod 2 % celkového rozpočtu, a spravedlivější distribuce grantových prostředků jsou pro jednotlivé tematické okruhy Fondu rozvoje vysokých škol uplatňována omezení. V jednotlivých tematických okruzích mají tato omezení pod-

bu limitu na počet podaných projektů či maximální objem nárokovatelných prostředků (viz tabulka 1).

Tabulka 1: Omezení v tematických okruzích Fondu rozvoje vysokých škol

Tematický okruh	Omezení
A. Inovace a rozvoj laboratoří, ateliérů a pracovišť pro praktickou výuku a informačních technologií ve vysokoškolském vzdělávání	VŠ univerzitního typu: limit pro podání projektů založený na formuli <sup>1</sup> + 2 rektorátní projekty VŠ neuniverzitního typu: max. 3 projekty 250 000–1 750 000 Kč/VŠ Pouze kapitálové náklady
C. Poradenská a informační centra	Max. 1 projekt/VŠ (nerozlišeno) Max. 250 000 Kč/VŠ
E. Vysokoškolské knihovny	Max. 1 projekt/VŠ (nerozlišeno)
F. Inovace studijních předmětů	Max. 1 projekt/akademický pracovník v rámci jedné podpriority
G. Tvůrčí práce studentů směřující k inovaci vzdělávací činnosti	Max. 1 projekt/Ph.D. student v prezenční formě, školitel jako spoluřešitel max. 2 projektů (nerozlišeno)

Řízení a administrace Fondu rozvoje vysokých škol zahrnuje čtyři hlavní aktivity. Těmito aktivitami jsou: stanovení tematických okruhů grantové podpory, vyhlášení výběrového řízení a podání projektů, ex-ante hodnocení, ex-post hodnocení. Tematické okruhy grantové podpory jsou každoročně vyhlášovány Výborem Fondu ve spolupráci se zástupci Odboru vysokých škol Ministerstva a zveřejněny ve Vyhlášení výběrového řízení (únor kalendářního roku). Podané projekty musí mít jasně formulovaný a ověřitelný výstup (výstupy) pedagogického charakteru a musí být v souladu s dlouhodobým záměrem příslušné vysoké školy, resp. její součástí (fakulty), a napomáhat jeho realizaci. Podání projektů do jednotlivých tematických okruhů je realizováno na úrovni fakult prostřednictvím informačního systému ISSAR-F.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Výbor Fondu rozvoje vysokých škol je složen z celkem jedenácti členů, z toho šest včetně předsedy je nominováno Radou vysokých škol a zbývajících pět náměstkem ministra skupiny III, primárně z pracovníků odboru vysokých škol MŠMT.

<sup>9</sup> S plným názvem „Informační systém Agentury rady vysokých škol pro Fond rozvoje vysokých škol“. Hlavním cílem zavedení systému ISSAR-F bylo zjednodušit a zefektivnit agendu administrace a hodnocení projektů. ISSAR-F tak může být charakterizován jako ucelený elektronický systém podpory agendy Fondu s diferencovanou mírou přístupových práv dle kategorie uživatele. Po pilotním textování byl systém ISSAR-F spuštěn v březnu 2004. Od roku 2005 je systém ISSAR-F využíván pro plnou projektovou podporu Fondu a jeho fungování je vysoce kladně hodnoceno hlavními zainteresovanými aktéry (VŠ, FRVŠ, RVŠ, Ministerstvo).

Vzhledem k počtu podaných žádostí převyšujícímu 2000 ročně je podání projektů možno provést na úrovni fakulty hromadně jen autorizovaným pověřeným pracovníkem. Projekty musí být podány k pevně stanovenému datu (v současné době konec dubna). Kromě dodržení stanoveného data je při podání projektů za danou vysokou školu též nutný podpis rektora, kterým se vysoká škola zavazuje použít finanční prostředky, alokované v případě úspěchu projektu, resp. projektů, ve výběrovém řízení, v souladu s účelem, na který byly poskytnuty, a k provedení závěrečného oponentního řízení dle Metodických pokynů k hodnocení výsledků projektů, včetně zaslání protokolu o konání oponentního řízení Agentuře Rady vysokých škol (FRVŠ 1999–2010).

Ex-ante hodnocení je koncipováno jako třístupňové zahrnující hodnotitele, oborové komise a Výbor Fondu, případně Dozorčí radu Fondu.<sup>10</sup> Nejprve, po uplynutí data pro podání projektů (konec dubna), předseda oborové komise,<sup>11</sup> působící v rámci tematického okruhu, do něhož byl projekt podán, přidělí každému projektu dva hodnotitele registrované v databázi systému ISSAR-F tak, aby byl vyloučen střet zájmů a jeden z hodnotitelů byl přítom členem oborové komise. Hodnotitelé provedou hodnocení proti explicitním kritériím, zveřejňovaným v příloze „Vyhlášení výběrového řízení“ od roku 2006, a zpřístupní výsledné bodové hodnocení prostřednictvím systému ISSAR-F členům příslušné oborové komise. Jeden projekt může být ohodnocen maximálně 100 body. Po zpřístupnění výsledků hodnocení projektu dvěma hodnotiteli oborové komise následuje hodnocení projektu jejími členy. Ustálenou a osvědčenou praxí při hodnocení oborovou komisí je, že komise se zaměřuje zejména na hodnocení projektů s bodovým skóre na hraně nepřijetí (cca 90–95 bodů). Avšak v případě, že se hodnocení projektu dvěma hodnotiteli liší o více než 20 bodů, je uplatňováno pravidlo o přidělení projektu třetímu hodnotiteli.<sup>12</sup> Na základě hodnot bodových hodnocení jednotlivých projektů oborová komise sestaví pořadí projektů navrhovaných pro (ne) přidělení grantové podpory a tento seznam v průběhu září–října předá Výboru Fondu. Po obdržení návrhů pořadí pro přidělení grantové podpory od všech oboro-

vých komisí rozhodne Výbor o konečném pořadí na svém tří až čtyř denním zasedání. Předsedové oborových komisí mají právo účastnit se tohoto zasedání, avšak pouze se statutem pozorovatele; právo volbou ovlivnit konečné pořadí projektů náleží pouze členům Výboru. Obecně uplatňovaným pravidlem při sestavování konečného pořadí je zajistit poskytnutí grantové podpory všem projektům se shodným bodovým ohodnocením bez ohledu na tematický okruh, ve kterém byly podány. Oproti minulým letům je registrováno více stížností na postup Výboru při konečném rozhodování o udělení grantové podpory ze strany předkladatelů projektů. Tyto stížnosti jsou následně řešeny Dozorčí radou Fondu (FRVŠ 2005).

Ex-post hodnocení je prováděno na přelomu kalendářního roku řešení projektu (prosinec–únor) hodnotícími komisemi formou závěrečných oponentních řízení za účasti člena nebo delegovaného zástupce Výboru Fondu. Závěrečná oponentní řízení jsou organizována ve většině případů jednotlivými součástmi nebo, zejména v případě neuniverzitních vysokých škol, samotnými vysokými školami v celoškolských, fakultních či oborových blocích za účelem zajištění co nevyšší efektivity. Organizace závěrečných oponentních řízení se řídí pravidly uvedenými v „Metodickém pokynu k organizaci závěrečných oponentních řízení hodnotících výsledky řešení projektů řešených s podporou Fondu rozvoje vysokých škol“. Obecně vzato, tato pravidla jsou v převážné míře totožná s pravidly standardně uplatňovanými pro obhajobu grantových projektů, tj. jmenování komise, zpracování dvou oponentských posudků a jejich prezentace, vystoupení řešitele projektu včetně reakce na prezentované posudky oponentů, usnesení komise a prezentace jejího stanoviska dle hodnotící stupnice (viz dále), podepsání protokolu o závěrečném oponentním řízení, zaslání protokolu Agentuře rady vysokých škol, zveřejnění tiskové zprávy.

Ex-post hodnocení jakožto součást závěrečných oponentních řízení je prováděno dvěma, v případě potřeby i více oponenty zvolenými předsedou komise ze systému ISSAR-F, opět s vyloučením konfliktu zájmů a s využitím následujících kritérií: výsledky řešení projektu v porovnání s deklarovanými cíli, využitelnost výsledků řešení pro rozvoj vzdělávání, způsob hospodaření s poskytnutými finančními prostředky. V současné době je pro konečná stanoviska hodnotící komise využívána pětibodová stupnice, tj. projekt splněn (S), projekt splněn s věcnou výhradou (VV), projekt splněn s výhradou k hospodaření s dotací (VH), projekt splněn s věcnou výhradou i s výhradou k hospodaření s dotací (VV+VH) a projekt nesplněn (N). Analýza výsledků závěrečných oponentních

<sup>10</sup> Při podání námítky proti rozhodnutí Výboru Fondu ze strany uchazeče o projektovou podporu.

<sup>11</sup> V současné době svou činnost vykonává celkem 15 oborových komisí, z toho vždy šest pro tematický okruh F a pro tematický okruh G (v souladu s podprioritami F1–F6, G1–G6).

<sup>12</sup> Toto neplatí v případě, že daný projekt obdrží méně než 60 bodů od *obou* hodnotitelů, neboť takový projekt je standardně považován za nedostatečně připravený, a tudíž nevhodný pro grantovou podporu.

řízení ukazuje, že naprostá většina oponovaných projektů (cca 95 %) je dlouhodobě hodnocena jako splňující zadání, včetně řádného hospodaření s alokovanými finančními prostředky bez výhrady (hodnocení „S“, viz též dopady Fondu rozvoje vysokých škol) (FRVŠ 2005; 1999–2010).

## ROZVOJOVÉ PROGRAMY

Rozvojové programy byly poprvé využity v roce 2000 za účelem podpory transformace studijních programů zaměřených na vzdělávání učitelů. Po pilotní fázi jsou Rozvojové programy od roku 2001 využívány jako systémový nástroj vysokoškolské politiky. Rozvojové programy jsou spravovány a řízeny dvanáctičlennou Radou programů, společným orgánem Ministerstva a Rady vysokých škol.<sup>13</sup> Organizačně-technickou podporu zajišťuje Agentura Rady vysokých škol. Finanční podpora prostřednictvím Rozvojových programů je poskytována pouze veřejným vysokým školám a na rozdíl od Fondu rozvoje vysokých škol mohou být podporovány i víceleté projekty.

Obecným cílem při uskutečňování Rozvojových programů je, aby projekty předkládané v rámci Rozvojových programů napomohly řízení a rozvoji systému vysokého školství v Ministerstvem preferovaných oblastech, a to formou příslušné institucionální dotace, resp. účelové podpory. Při formulaci prioritních oblastí podpory prostřednictvím Rozvojových programů je též brán v úvahu mezinárodní vývoj vysokoškolské politiky (zejm. Boloňský proces). Vysoké školy mohou alokovanou institucionální dotací, resp. účelovou podporu, využít pouze na projektové aktivity zaměřené na institucionální rozvoj, to znamená, že tyto aktivity musí být v souladu nejen s prioritami Rozvojových programů uvedených každoročně v jejich vyhlášení, ale též s Dlouhodobým záměrem Ministerstva a vysoké školy v příslušném časovém období. Institucionální aktivity zaměřené na výzkum a vývoj nemohou být podpořeny prostředky z Rozvojových programů. *Cílem Rozvojových programů je tak motivovat vysoké školy k posilování silných a odstraňování slabých stránek a naplňovat rozvojové cíle v oblasti vzdělávání uvedené v Dlouhodobém záměru Ministerstva a dané vysoké školy* (včetně jejich aktualizací) (MŠMT 2007).

<sup>13</sup> Vždy po šesti zástupcích Ministerstva (včetně předsedy Rady programů) a Rady vysokých škol.

Návaznost mezi Rozvojovými programy a Dlouhodobým záměrem Ministerstva byla poprvé definována v Aktualizaci Dlouhodobého záměru Ministerstva pro rok 2002. V této aktualizaci<sup>14</sup> se Ministerstvo zavazuje k podpoře implementace vybraných typů studijních programů (bakalářské programy, programy zaměřené na vzdělávání učitelů, programy poskytované vyšší odbornou školou ve spolupráci s vysokou školou) a dalších naléhavých priorit prostřednictvím Rozvojových programů. V letech 2002–2005 priority Ministerstva, jejichž implementace byla prosazována pomocí Rozvojových programů, zahrnovaly zejména: internacionalizaci vysokoškolského vzdělávání, celoživotní učení, rozvoj technické infrastruktury včetně informačních a komunikačních technologií, integraci studentů ze znevýhodněných skupin a odstraňování bariér v přístupu k vysokoškolskému vzdělávání a možnostem studia. V uvedeném období byl též opakovaně kladen důraz na probíhající restrukturalizaci studijních programů dle priorit Boloňského procesu (třístupňová struktura Bc./Mgr./Ph.D.) (MŠMT 2002–2010).

Role Rozvojových programů jako systémového nástroje pro rozvoj vysokoškolské politiky v jejích prioritních oblastech byla potvrzena Dlouhodobým záměrem Ministerstva pro období 2006–2010. Tento Dlouhodobý záměr explicitně označuje Rozvojové programy jako nástroj pro implementaci rozvojových cílů ve třech hlavních oblastech, tj. internacionalizace, kvality a excelence akademických činností a kvality a kultury akademického života. V návaznosti na tyto tři hlavní oblasti vysokoškolské politiky se systémové priority podporované z Rozvojových programů v období 2006–2010 týkaly zejména: rozvoje a inovací studijních programů, celoživotního učení, podpory handicapovaných studentů, internacionalizace, přípravy projektů do Operačních programů EU a kvality činností realizovaných na vysokých školách včetně kvality institucionálního řízení. V tomto ohledu je vhodné zdůraznit, že rozvoj vysokoškolských institucí prostřednictvím posilování silných a odstraňování slabých stránek byl též opakovaně deklarován jako prioritní podporovaná v rámci Rozvojových programů (MŠMT 2002–2010).

Od roku 2007 jsou projekty podporované z Rozvojových programů děleny do dvou kategorií: decentralizované a centralizované. Decentralizované rozvojové projekty slouží k integrovanému a koordinovanému rozvoji vysokých škol, což znamená, že tyto projekty musí splňovat nejen priority a podmínky uvedené ve Vyhlášení Rozvojových programů

<sup>14</sup> Schválené 20. dubna 2001.



vycházejících z Aktualizace Dlouhodobého záměru Ministerstva na daný rok, ale musí být též v souladu s dlouhodobým záměrem příslušné vysoké školy a její součástí (fakulty). Kategorie centralizovaných rozvojových projektů, jež byla zavedena v roce 2007, se vztahuje k projektům systémového charakteru, na jejichž realizaci má Ministerstvo zvláštní zájem.

Z uvedeného vyplývá, že do roku 2007 byly všechny rozvojové projekty realizovány jako decentralizované. Důvodem pro zavedení centralizovaných rozvojových projektů byla skutečnost, že určité problémy – jako např. výuka a praxe stomatologů nebo fyzické překážky omezující přístup a pohyb tělesně handicapovaným studentům v budovách a areálech vysokých škol – vyžadovaly okamžité řešení, k jehož systémové efektivitě však byla nutná spolupráce několika vysokých škol, resp. jejich součástí (fakult). V této souvislosti je ovšem nutné podotknout, že kromě projektů, na jejichž řešení se podílí více vysokých škol, kategorie centralizovaných rozvojových projektů zahrnuje též projekty uskutečňované jednou vysokou školou a projekty uskutečňované jednou vysokou školou s výsledky sdílenými více vysokými školami (CSVŠ 2009).

Pro decentralizované a centralizované projekty jsou uplatňovány odlišné způsoby financování. Pro decentralizované projekty je využíváno zvláštní institucionální dotace stanovené pro každou vysokou školu na základě tzv. orientačního limitu, pro jehož výpočet je využito pěti kritérií.<sup>15</sup> Každá vysoká škola připraví své decentralizované projekty na základě znalosti výše svého orientačního limitu. Výše orientačního limitu pro každou vysokou školu je zpravidla známa v červnu, tj. tři měsíce po zveřejnění Vyhlášení Rozvojových programů pro daný rok. V případě centralizovaných rozvojových projektů se jedná o účelovou formu podpory s využitím principu volné soutěže mezi vysokými školami. Pro realizaci centralizovaných rozvojových projektů je podporováno

vytváření konsorcií. Poměr finančních prostředků alokovaných na decentralizované a centralizované projekty z celkové dotace, jež činí 1,1–1,2 miliardy Kč, je zhruba 884 mil. Kč ku 250 mil. Kč, tj. 78 % ku 22 %.

Řízení a administrace Rozvojových programů zahrnuje tyto hlavní aktivity: stanovení a vyhlášení prioritních oblastí podpory, podání projektů, ex-ante hodnocení, ex-post hodnocení včetně námátkových kontrol. Tyto aktivity jsou podrobněji popsány níže.

Stanovení a vyhlášení prioritních oblastí podpory je prováděno každoročně Ministerstvem ve Vyhlášení Rozvojových programů. Vyhlášení prioritních oblastí je zveřejněno v březnu, poté co jsou tyto priority stanoveny. Návrh vyhlášení a stanovení prioritních oblastí podpory jsou prováděny v několika krocích. Nejprve je pracovníky odboru vysokých škol zpracován návrh vyhlášení, který je poté diskutován v pracovní skupině zřízené pro tento účel v roce 2005. Členství v pracovní skupině zahrnuje zástupce odboru vysokých škol, Rady vysokých škol včetně studentské komory, České konference rektorů, Vysokoškolského odborového svazu a expertů. Na základě připomínek pracovní skupiny odbor vysokých škol upraví text vyhlášení a předloží ho náměstkovi skupiny III ke schválení. Následuje předložení návrhu vyhlášení do porady vedení Ministerstva a po konečném schválení návrhu jeho zveřejnění na webové stránce Ministerstva. *Proces stanovení a vyhlášení prioritních oblastí podpory financovaných z Rozvojových programů tak nezahrnuje Radu programů, ačkoliv její členové se na návrhu vyhlášení včetně stanovení podporovaných rozvojových priorit podílejí díky svému členství v pracovní skupině.*<sup>16</sup>

Podání decentralizovaných a centralizovaných projektů stvrzuje za vysokou školu rektor do stanoveného termínu, do něhož musí být projekty zaslány odboru vysokých škol (začátek října). Podané projekty musí být v souladu s textem vyhlášení,<sup>17</sup> vycházet ze SWOT analýzy, mít integrovaný charakter<sup>18</sup> a být přehledné a konkrétní při stanovení cílů. *Projekty, které by byly zaměřeny na podporu výzkumných a vývojových aktivit instituce, nemohou být financovány prostřednictvím*

<sup>15</sup> Těmito kritérii jsou: 1) počet studentů podle údajů v ukazatelích rozpisu rozpočtu A a B1 k 31. 10. daného roku, 2) součet výše všech příspěvků a dotací, vyjma příspěvků na ubytovací a sociální stipendia a dotací na ubytování a stravování, poskytnutých vysoké škole k datu výpočtu orientačního limitu, 3) součet výše všech dotací na výzkum a vývoj (část výzkumné záměry, specifický výzkum, výzkumná centra) poskytnutých vysoké škole k datu výpočtu orientačního limitu, 4) počet docentů a počet profesorů (váha 1:1) podle příslušného výkazu k 31. 12. daného roku, v případě nedostupnosti údajů v potřebné době podle nejbližšího předchozího výkazu, 5) počet vyjžděných studentů na příslušné vysoké škole a počet zahraničních studentů na příslušné vysoké škole (váha 1:1) k 31. 12. daného roku se započtením délky pobytu v měsících podle výstupů ze SIMS.

<sup>16</sup> Jedná se zejména o členy Rady programů zastupující Ministerstvo.

<sup>17</sup> Vyhlášení Rozvojových programů vychází z obsahu Aktualizace Dlouhodobého záměru Ministerstva pro oblast vysokých škol na daný kalendářní rok.

<sup>18</sup> Což znamená, že pro realizaci cílů je nutná vzájemná spolupráce součástí dané školy.

*Rozvojových programů.* Zvláštní podmínky jsou uplatňovány v případě projektů zaměřených na zvyšování úrovně a rozvoj lidských zdrojů.<sup>19</sup> I přes možnou podporu víceletých projektů za podmínky každoroční kontroly dosahovaných výsledků nelze finanční prostředky poskytované prostřednictvím Rozvojových programů převádět do dalších let. Při podání rozvojových projektů je nutno písemně specifikovat způsob, jakým bude na dané vysoké škole provedeno vyhodnocení řešených projektů za daný kalendářní rok (MŠMT 2002–2010).

Hodnocení podaných rozvojových projektů ex-ante je prováděno Radou programů. Během ex-ante hodnocení podaných projektů Rada programů:

- ▶ ověřuje úplnost údajů uvedených v projektech podle požadavků příslušného vyhlášeného rozvojového programu a posuzuje předložené projekty z hlediska splnění podmínek uvedených ve vyhlášení;
- ▶ posuzuje centralizované projekty podle stanovených kritérií a sestavuje jejich pořadí;
- ▶ v případě potřeby doporučuje změny projektu jak po stránce věcné, tak i z hlediska požadované dotace tak, aby projekt plně vyhovoval vyhlášení rozvojových programů;
- ▶ zpracovává seznam projektů, které doporučuje k přijetí, včetně výše dotace na jejich řešení (MŠMT 2009).

Úkolem Rady programů při ex-ante hodnocení je tak ověřit, že předložený projekt splňuje formální kritéria vyhlášení, provedení hodnotící procedury dle příslušných kritérií a na základě výsledků sestavení seznamu projektů doporučených k finanční podpoře. Ex-ante hodnocení je Radou prováděno během třídního zasedání, přičemž decentralizované projekty jsou zpravidla hodnoceny devíti členy Rady rozdělenými do tří tříčlenných skupin a centralizované projekty třemi členy Rady (jedna skupina), tak aby byl každý projekt hodnocen alespoň jedním zástupcem Ministerstva a jedním zástupcem akademické obce a byl vyloučen střet zájmů. Pro hodnocení centralizovaných projektů jsou využívána explicitně stanovená kritéria. Těmito kritérii jsou: 1) soulad s prioritami aktualizace dlouhodobého záměru ministerstva a vysoké školy, 2) zdůvodnění a analýza potřeby projektu a jeho přínosu pro danou školu, 3) klíčové aktivity, kontrolovatelné výstupy, 4) přiměřenost výše požadovaných finančních prostředků. Za soulad s prvním kritériem lze udě-

lit až pět bodů, za soulad s ostatními kritérii vždy maximálně 15 bodů; celkem lze tedy při hodnocení centralizovaného projektu udělit až 50 bodů. Decentralizované projekty jsou hodnoceny na základě expertních zkušeností členů Rady programů; explicitně definovaná kritéria nejsou využívána. S hodnocením projektů v rámci jednotlivých skupin jsou seznámeni všichni členové Rady programů, kteří s nimi hlasováním vyjádří svůj souhlas. Po ukončení ex-ante hodnocení a sestavení seznamu projektů doporučených k finanční podpoře následuje projednání výsledků s vedením jednotlivých vysokých škol v rámci dohodovacího řízení. Toto řízení je ze strany Rady programů vedeno pouze zástupci Ministerstva<sup>20</sup> a po jeho ukončení jsou o výsledcích informováni všichni členové Rady programů per rollam. O konečném přijetí jednotlivých projektů včetně výše dotace rozhodne na základě doporučení Rady programů a výsledků dohodovacího řízení náměstek skupiny III (MŠMT 2009).

Ex-post hodnocení a kontrola projektů řešených v rámci Rozvojových programů jsou prováděny vysokými školami a Ministerstvem. Ukončení každého projektu vyžaduje zpracování závěrečné zprávy řešitelem dle předepsané struktury. Řešitel projektu má dále povinnost zajistit, aby zprávy o výsledcích řešeného projektu byly zveřejněny např. na webových stránkách vysoké školy, popř. fakulty. Závěrečné zprávy o realizaci projektů musí být zaslány odboru vysokých škol do pevně stanoveného data, tj. 31. ledna následujícího roku. Po zaslání zpráv následuje kontrola v nich uváděných skutečností pracovníky odboru vysokých škol. Současně je, v souladu s podmínkami Vyhlášení, vysokými školami prováděno vyhodnocení průběhu řešení projektů za minulý kalendářní rok (ex-post hodnocení); za tímto účelem stále více, tj. cca dvě třetiny, vysokých škol využívá veřejně přístupného celouniverzitního semináře s vystoupením řešitelů obhajujících své projekty za účasti vedení školy a jejich součástí, dalších členů akademické obce i zástupců Ministerstva. Na základě kontroly obsahu závěrečných zpráv a informací o průběhu ex-post hodnocení na vysokých školách následují namátkové kontroly pracovníků odboru vysokých škol Ministerstva na vybraných vysokých školách. Kontrolní návštěvy se zaměřují zejména na přezkoumání účelnosti vynaložení investičních finančních prostředků, tj. zejména smysluplnosti nákupu laboratorního a přístrojového vybavení, a zjiště-

<sup>19</sup> Jedná se o podporu habilitačních řízení a řízení pro jmenování profesorem. Takto zaměřené projekty nesmí přesáhnout 150 000 Kč a musí zahrnovat pevně stanovené datum zahájení tohoto řízení.

<sup>20</sup> Toto neplatí v případě, že veřejná vysoká škola předloží ministerstvu žádost o významné obsahové změny v přijatém projektu, resp. o dodatečné financování nového projektu, kdy následuje hlasování všech členů Rady per rollam.

ní míry realizace „nehmotných“ a tak obtížněji prokazatelných cílů, a to formou rozhovorů s odpovědnými pracovníky vysoké školy. Podrobná kontrola výsledků rozvojových projektů byla poprvé využita v roce 2005 na Vysoké škole ekonomické v Praze, Vysoké škole báňské – Technické univerzitě v Ostravě a Masarykově univerzitě. Od roku 2005 do roku 2009 byla takto koncipovaná namátková kontrola provedena na celkem 18 vysokých školách.<sup>21</sup> V průběhu žádné z těchto kontrolních návštěv nebyly shledány závažné nedostatky při hospodaření s přidělenou dotací či při realizaci deklarovaných projektových cílů (CSVŠ 2010).

## EFEKTY FONDU ROZVOJE VYSOKÝCH ŠKOL A ROZVOJOVÝCH PROGRAMŮ<sup>22</sup>

Projekty v rámci Fondu rozvoje vysokých škol jsou finančně podporovány státem od roku 1992. Od roku 1992 do současné doby (rok 2010) celková státní dotace Fondu rozvoje vysokých škol činí 4,7 miliardy Kč. Celkový počet financovaných projektů za toto období dosáhl 15 281, z čehož 5033 projektů bylo financováno mezi roky 1992–2000 (v průměru 559 ročně) a 10 248 projektů v letech 2001–2010 (v průměru 1025 ročně).

V období 1992–2000 bylo na podporu projektů Fondu rozvoje vysokých škol alokováno celkem 1602 milionů Kč. Administrativní náklady Fondu rozvoje vysokých škol za toto období činily 3,9 %, tj. 62 milionů Kč. Na přímou projektovou podporu tak bylo vyčleněno 1540 milionů Kč, z nichž mzdové náklady na projektovou realizaci dosáhly 7 % z této částky, tj. 108 milionů Kč. Nejvyšší část státní dotace, tj. 770 milionů Kč, byla využita na financování projektů v rámci tematického okruhu A (Inovace ateliérů, laboratoří a informačních a výpočetních technologií), následovaného tematickým okruhem F (Inovace studijních předmětů) celkově podpořeného částkou 367 milionů Kč a okruhu G (Tvůrčí práce studentů) s podporou dosahující 95 milionů Kč. Nejvyšší podíl finančních prostředků z celkové alokované částky (1540 milionů Kč) získala Univerzita Karlova (263 milionů Kč), dále pak Masarykova univerzita (223 milionů Kč), České vysoké učení technické (153 milionů Kč) a Vysoké uč-

ení technické v Brně (129 milionů Kč). Průměrné procento úspěšnosti (počet podaných vs. počet financovaných projektů) za období 1992–2000 činí 43,2 %. Nejvyššího průměrného procenta úspěšnosti dosáhla Janáčkova akademie múzických umění (60 %) následována Vysokou školou chemicko-technologickou (58 %), Akademií výtvarných umění (52 %) a Univerzitou Karlovou (49 %).

V období 2001–2010, za které jsou k dispozici podrobnější data, bylo na podporu projektů Fondu rozvoje vysokých škol celkově vyčleněno 3097 milionů Kč, přičemž celková hodnota nárokovaných prostředků dosáhla 7197 milionů Kč. Administrativní náklady Fondu rozvoje vysokých škol v těchto letech činily 49 milionů Kč, tj. 1,6 %. Z 3048 milionů Kč přímé projektové podpory bylo 1900 milionů Kč využito jako kapitálové náklady. Mzdové náklady na projektovou realizaci činily 107 milionů Kč, tj. 3,5 %. Nejvyšší část z celkových 3048 milionů Kč přímé projektové podpory byla opět alokována v rámci tematického okruhu A (1,7 miliardy Kč), poté pak okruhu F (687 milionů Kč) a okruhu G (362 milionů Kč). Nejvyšší institucionální podíl finančních prostředků z celkové dotace byl v období 2001–2010 dosažen Vysokým učení technickým v Brně (485 milionů Kč), dále pak Českým vysokým učení technickým (323 milionů Kč), Univerzitou Karlovou (316 milionů Kč) a Masarykovou univerzitou (220 milionů Kč). Nejvyšší grantové podpory za rok, tj. 61,5 milionů Kč, dosáhlo Vysoké učení technické v Brně v roce 2008. Průměrné procento úspěšnosti za období 2001–2010 činí 44,2 %; v tomto ohledu zdaleka neúspěšnější vysokou školou byla opět Janáčkova akademie múzických umění (62 %) následovaná s odstupem Akademií výtvarných umění (51 %), Vysokým učení technickým v Brně (49 %) a Českým vysokým učení technickým (48 %). Pokud se týká výsledků závěrečných oponentních řízení, v letech 2001–2010 bylo 8909 projektů z celkového počtu 9342 oponovaných projektů, tj. 95,4 %, ohodnoceno výsledkem A (uspěl dle zadání, tj. bez výhrad ke splnění deklarovaných cílů či hospodaření s dotací).

Rozvojové programy jsou jako systémový nástroj vysokoškolské politiky systematicky využívány od roku 2001. Od roku 2001 do roku 2010 celková dotace na Rozvojové programy přesáhla 9,7 miliardy Kč, tj. více jak 970 milionů Kč v průměru ročně. Nejvyšší dotace na Rozvojové programy bylo dosaženo v roce 2006, kdy bylo alokováno 1380 milionů Kč, přičemž průměrná výše dotace se od roku 2007 ustálila na hodnotě 1,1–1,2 miliardy Kč. Náklady na administraci Rozvojových programů činí pouze 0,05 % z celkové

<sup>21</sup> Včetně opakovaných kontrol na dané škole v jiném kalendářním roce.

<sup>22</sup> Zkompilováno s využitím výročních zpráv o českém vysokém školství (MŠMT 1999–2009), zpravodajů Fondu rozvoje vysokých škol (FRVŠ 1999–2010), vyhlášení Rozvojových programů (MŠMT 2002–2010) a interních statistik Agentury Rady vysokých škol.

dotace, tj. zhruba 450 000 Kč ročně. Celkový počet podpořených projektů v rámci Rozvojových programů ve sledovaném období činí 6339. Statistika kapitálových a běžných výdajů v kategorii centralizovaných a decentralizovaných projektů vztahená na jednotlivé vysoké školy dokládá setrvalý nárůst kapitálových nákladů v rámci centralizovaných projektů a postupný pokles běžných nákladů na realizaci decentralizovaných projektů. Z uvedeného vyplývá institucionální trend re-alokace většinové částky institucionální dotace a účelové podpory na kapitálové náklady (10 vysokých škol v roce 2009 a 2010), jež je možno vysledovat již od roku 2007 u Univerzity Jana Evangelisty Purkyně a Univerzity Pardubice. Opak platí v případě Masarykovy univerzity, Univerzity Karlovy a Vysoké školy ekonomické. Mzdové náklady na realizaci centralizovaných a decentralizovaných projektů činily v průměru 32,5 % v roce 2007, 30 % v roce 2008 a 33,4 % v roce 2009. Procentuální vyčíslení poměru mzdových nákladů ku celkovým projektovým nákladům v případě jednotlivých vysokých škol ukazuje, že více než 30 % celkových nákladů bylo využito na mzdové náklady v případě pěti vysokých škol v roce 2007, tří škol v roce 2008 a osmi škol v roce 2009. Vzhledem k největší institucionální kapacitě byla za sledované období, tj. roky 2001–2010, nejvyšší část z celkové dotace alokována na Univerzitu Karlovu (1958 milionů Kč), dále pak na Masarykovu univerzitu (1127 milionů Kč), České vysoké učení technické (905 milionů Kč) a Vysoké učení technické v Brně (737 milionů Kč). Průměrná úspěšnost při získání rozvojových projektů (počet podaných vs. počet financovaných projektů) v letech 2001–2010 činí 80 % (63 % v případě centralizovaných, resp. 98,9 % v případě decentralizovaných projektů). Jak již bylo uvedeno, od roku 2005, kdy začaly být Ministerstvem uskutečňovány hloubkové namátkové kontroly výsledků řešení rozvojových projektů, nebyla shledána žádná závažná pochybení při realizaci projektových cílů či způsobech hospodaření s dotací na vybraných vysokých školách.

## SROVNÁNÍ FONDU ROZVOJE VYSOKÝCH ŠKOL A ROZVOJOVÝCH PROGRAMŮ

Jak Fond rozvoje vysokých škol, tak Rozvojové programy jsou již 18, resp. 10 let spravovány společně Ministerstvem a Radou vysokých škol a využívány jako systémové nástroje pro implementaci priorit státní vysokoškolské politiky. Tyto priority opakovaně zahrnují zvyšování kvality vzdělávací činnosti vysokých škol. Oba nástroje napomáhají zvyšování kvality vzdělávací činnosti vysokých škol formou účelové finanční podpory, resp. zvláštní institucionální dotace na relevantní

přijaté projekty, jež je poskytována pouze veřejným vysokým školám.

Pro oba nástroje jsou uplatňována omezení počtu projektů, resp. výše nárokových finančních prostředků na projekt/vysokou školu.<sup>23</sup> Zatímco prostředky Fondu rozvoje slouží na iniciaci dané aktivity, jež financování v následujících letech přebírá vysoká škola, v případě Rozvojových programů je dle charakteristiky cílů projektu možná i víceletá finanční podpora. V praxi je tedy možné podporovat vzdělávací aktivitu započatou v rámci Fondu rozvoje v dalších letech prostřednictvím rozvojového projektu, a to zejména v případě prioritních oblastí podporovaných oběma nástroji (viz dále).

V případě některých oblastí/okruhů podporovaných každoročně Fondem rozvoje vysokých škol a Rozvojovými programy dochází k překryvu. Od roku 2001 se jedná o tyto oblasti:

- ▶ *rozvoj informačních a komunikačních technologií; překryv v letech 2002–2005* (rozvoj přístrojového vybavení a moderních technologií, podporovaný oběma nástroji – TO A Fondu rozvoje; priorita 6/6/1/1<sup>24</sup> Rozvojových programů) a *následně v letech 2006–2010* (TO A Fondu rozvoje; Rozvojové programy; decentralizované projekty, priorita č. 4/8/3/1/1<sup>25</sup>);
- ▶ *rozvoj studijních programů (předmětů); překryv v letech 2001–2005* (TO F Fondu rozvoje; priorita č. 1 Rozvojových programů) a *následně v letech 2006–2007* (TO F Fondu rozvoje; Rozvojové programy, decentralizované projekty, priorita č. 1, resp. 4);
- ▶ *podpora vzdělávání pedagogických pracovníků (učitelů); překryv v letech 2006–2007* (TO B Fondu rozvoje; Rozvojové programy, decentralizované projekty, priorita č. 2, resp. 5);
- ▶ *rozvoj poradenských služeb (center); překryv v letech 2007–2010* (TO C Fondu rozvoje; Rozvojové programy, decentralizované projekty, priorita č. 10/4/6/4<sup>26</sup>).

Vzájemné porovnání potvrzuje vyšší stabilitu tematických okruhů Fondu rozvoje vysokých škol a naopak vyšší počet

<sup>23</sup> Těž v případě Rozvojových projektů, kategorie decentralizovaných projektů pro rok 2011.

<sup>24</sup> V letech 2002/2003/2004/2005.

<sup>25</sup> V letech 2006/2007/2008/2009/2010.

<sup>26</sup> V roce 2009 v rámci priority č. 6 „Program na podporu mladých lidí sociálně, ekonomicky i zdravotně znevýhodněných při vstupu/během studia i po absolvování“, v roce 2010 v rámci priority č. 4 „Program na podporu sociálně, ekonomicky i zdravotně znevýhodněných při vstupu do studia, během studia a bezprostředně po jeho absolvování“.

změn v každoročně vyhlášených prioritách Rozvojových programů (týká se decentralizovaných projektů a centralizovaných projektů v letech 2007–2008).

Oba porovnávané nástroje fungují na principu finančních incentív. Nicméně Fond rozvoje vysokých škol a Rozvojové programy vykazují odlišnou charakteristiku při realizaci těchto incentív. Za srovnatelné období, tj. roky 2001–2010, je celková dotace na Rozvojové programy více než třikrát vyšší než dotace určená Fondu rozvoje vysokých škol (9,8 mld. Kč oproti 3,1 mld. Kč). Průměrný podíl části dotace alokované Fondu rozvoje a Rozvojovým programům ku celkové výši státní dotace na vysokoškolské vzdělávání je pak 1,6 %, resp. 5,1 %. *Celkem je tedy na oba nástroje v průměru alokováno cca 6,7 % státní dotace na vysokoškolské vzdělávání.* Celkový počet podpořených projektů z Rozvojových programů je o 3909 nižší než v případě Fondu rozvoje vysokých škol (6339: 10 248). Tento rozdíl je zapříčiněn rozdílným pojetím Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů. Zatímco Rozvojové programy jsou zaměřeny na podporu integrovaných projektů na fakultní/rektorátní úrovni a také na rozvoj spolupráce mezi těmito organizačními jednotkami při návrhu a realizaci jednotlivých projektů, podpora z Fondu rozvoje vysokých škol je zaměřena na menší projekty co do výše nárokových finančních prostředků, jež jsou řešeny jednotlivci, popř. malými týmy, s minimální účastí rektorátu (s výjimkou tzv. „rektorátních projektů“ TO A). Fond rozvoje vysokých škol a Rozvojové programy vykazují též vzájemné rozdíly v nákladech na administraci, jež u Fondu rozvoje dosahují 1,6 % v porovnání s pouze 0,05 % v případě Rozvojových programů. Numerický přepočtení na miliony Kč/rok činí 4,9 milionů Kč v případě Fondu rozvoje vysokých škol, resp. 0,45 milionů Kč v případě Rozvojových programů. Rozdílná výše nákladů na administraci je zapříčiněna důkladněji prováděným ex-ante i, do jisté míry, ex-post hodnocením projektů Fondu rozvoje. Velká míra rozdílu v poměru osobních neinvestičních nákladů k celkovým nákladům na projektovou realizaci, tj. 3,5 % v případě Fondu rozvoje a 30 % v případě Rozvojových programů, může být do jisté míry připisována početnějším týmům pro řešení decentralizovaných a centralizovaných rozvojových projektů, ačkoliv tato hypotéza si zasluhuje důkladnější ověření. Porovnání průměrného procenta úspěšnosti projektů podaných do Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů, tj. 44 % ku 80 %, dokládá téměř dvakrát vyšší obtížnost při získání projektů Fondu rozvoje.

Porovnání Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů dále naznačuje rozdíly koncepčního charakteru

v pojetí ex-ante a ex-post hodnotících procedur. V případě Fondu rozvoje vysokých škol je ex-ante hodnocení podaných projektů třístupňové (hodnotitelé, oborové komise, Výbor) s explicitně definovanými kritérii, nikoliv pouze jednostupňové (Rada programů) s explicitními hodnotícími kritérii jen pro centralizované projekty v případě Rozvojových programů. Podobně rozdíly existují též v pojetí ex-post hodnocení, jež v případě Rozvojových programů zahrnují kontrolu obsahu závěrečných zpráv a namátkovou kontrolu realizace projektových cílů pracovníky Odboru vysokých škol na dané vysoké škole/její součásti.<sup>27</sup> V případě Fondu rozvoje vysokých škol má ex-post hodnocení formu standardní projektové obhajoby s následným zveřejněním tiskové zprávy. Uvedené rozdíly v důkladnosti hodnotících procedur nabývají na významu též vzhledem k průměrné roční dotaci dosahující 305 milionů Kč v případě Fondu rozvoje vysokých škol, resp. 979 milionů Kč v případě Rozvojových programů.

*Z uvedeného vyplývá, že navzdory více než trojnásobné roční dotaci vykazují Rozvojové programy v porovnání s Fondem rozvoje vysokých škol nižší míru rigorozity ex-ante hodnotících procedur a vzhledem k přetrvávající různorodosti organizace závěrečných oponentních řízení, resp. přetrvávajícímu nedostatku informací o jejich průběhu v případě některých vysokých škol, též vyšší stupeň nekonzistence ex-post hodnotících procedur.* Nejvyšší část finančních prostředků Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů je alokována na vysoké školy s velkým počtem studentů, tj. Univerzitu Karlovu, Masarykovu univerzitu, Vysoké učení technické v Brně nebo České vysoké učení technické. Co se týče míry dopadu, oba nástroje vykazují velmi vysoké procento projektů naplňujících bez výhrad deklarované cíle – 95 % v případě projektů Fondu rozvoje vysokých škol, resp. 100 % v případě projektů Rozvojových programů – což naznačuje vysoký efekt obou nástrojů, a to zejména v případě menších, umělecky zaměřených vysokých škol s vysokou mírou úspěšnosti, jako je např. Janáčkova akademie múzických umění nebo Akademie výtvarných umění. *Toto zjištění je však nutné dále ověřit, nejlépe formou podrobné analýzy empirických dat na vybraném vzorku projektů doplněné o standardizované rozhovory se zainteresovanými aktéry.* Porovnání obou nástrojů ve sledovaných kritériích (viz úvodní část článku) je sumarizováno níže (viz tabulka 2).

<sup>27</sup> Důkladnost provedení ex-post hodnocení na vysokých školách je rozdílná, nicméně, stále více – v současné době cca 1/3 – škol přebírá praxi standardní projektové obhajoby během jednodenního, veřejně přístupného semináře za účasti nevyšších představitelů školy (rektor, prorektor, děkani). Tento přístup byl poprvé použit Západočeskou univerzitou v Plzni.

Tabulka 2: Srovnání Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů

	Fond rozvoje vysokých škol 1992–2010*	Rozvojové programy 2001–2010
<b>Typ nástroje</b>	Finanční incentiva	Finanční incentiva
<b>Hlavní podporované aktivity</b>	Zvyšování kvality vzdělávacích aktivit v pěti okruzích: ICT, laboratoře a ateliéry (A), Poradenská centra (C), Knihovny (E), Inovace studijních předmětů (F), Tvůrčí práce studentů k inovaci vzdělávací činnosti (G)	Podpora kvality a excelence ak. aktivit, zejm.: inovace a restrukturalizace studijních programů, CŽV, rozvoj kvalifikací ak. pracovníků, rozvoj technologií, podpora handicapovaných a talentovaných studentů, Národní kvalifikační rámec, posilování silných a limitace slabých stránek VŠ
<b>Omezení podpory</b>	Ano, jen veřejné VŠ, limit na max. finanční podporu projektu (A, C) a na počet podaných projektů (A, C, E, F, G)	Ano, jen veřejné VŠ, limit na max. finanční podporu decentralizovaných projektů na VŠ
<b>Počet financovaných projektů</b>	10 360 (5033)	6339
<b>Celková státní dotace</b>	3097 mil. Kč (1602 mil. Kč)	9788 mil. Kč
<b>Nejvyšší instit. podpora</b>	485 mil. Kč, VUT (263 mil. Kč, UK)	1958 mil. Kč, UK
<b>Osobní náklady k celkové dotaci</b>	3,5 % (7 %)	30 %
<b>Administrativní náklady</b>	1,6 % (3,9 %)	0,05 %
<b>Procento úspěšnosti</b>	44,2 % (43,2 %)	79,7 %
<b>Ex-ante hodnocení</b>	Ano, třístupňové – hodnotitelé, oborové komise, Výbor	Ano, jednoúrovňové – Rada programů
<b>Ex-post hodnocení</b>	Ano, standardní obhajoba projektu před komisí, 95% úspěšnost	Ano, administrativní kontrola a namátkové kontroly u příjemců podpory, 100% úspěšnost

\* Pozn.: Data v závorkách se vztahují k periodě 1992–2000, data bez závorek k periodě 2001–2010.

## FOND ROZVOJE VYSOKÝCH ŠKOL A ROZVOJOVÉ PROGRAMY: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Na základě výše uvedeného popisu a porovnání koncepce, fungování a efektů Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů je možné formulovat výsledná zjištění s relevancí k teorii implementačních nástrojů. Dle Vedungovy typologie oba porovnávané implementační nástroje svojí charakteristikou spadají do kategorie finančních incentiv. Významnější je zjištění, že Fond rozvoje vysokých škol (iniciován v roce 1992) a Rozvojové programy (iniciovány v roce 2001) začaly být v systémovém měřítku uplatňovány

až po implementaci akreditace (rok 1990), která svojí charakteristikou a zákonným ukotvením patří mezi nástroje regulace (základního standardu kvality). Nepotvrzuje se tak hypotéza, že v demokratické společnosti jsou implementační nástroje dané politiky uplatňovány se vzrůstající mírou restriktivity. Nicméně toto zjištění díky specifickému vývoji české vysokoškolské politiky v devadesátých letech 20. století zasluhuje zpřesnění. Vzhledem ke skutečnosti, že v období 1990–1998 tvořilo hlavní náplň činnosti Akreditační komise hodnocení oborově příbuzných fakult zaměřené na zvyšování kvality jejich činnosti, je popření uvedené hypotézy v případě české vysokoškolské politiky po roce 1989 bezesporu platné jen v případě Rozvojových programů.

Dále je při aplikaci zvolených hodnotících kritérií (viz tabulka 2) možné identifikovat hlavní silné a slabé stránky Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů a na základě této identifikace formulovat závěry a doporučení napomáhající jejich efektivnímu a smysluplnému využití.

#### **Silné a slabé stránky Fondu rozvoje vysokých škol lze vymezit následovně:**

- + dlouhodobě etablovaný nástroj vysokoškolské politiky;
  - + stabilita tematických okruhů;
  - + prověřené, robustní ex-ante a ex-post hodnocení;
  - + zaměření zejména na akademické pracovníky na nejvyšší organizační úrovni systému (katedra, pracoviště) ---» vhodná kombinace (synergie) k Rozvojovým programům;
  - + nízké mzdové náklady realizovaných projektů;
  - + nízké administrativní náklady;
  - + ISSARF a elektronizace agendy.
- ne zcela zřejmá návaznost na strategické dokumenty Ministerstva a vysokých škol (Dlouhodobý záměr a jeho aktualizace), viz Statut Fondu rozvoje vysokých škol;
  - finanční podpora pouze pro iniciaci projektové aktivity (start-up granty) ---» nutnost financování z jiných zdrojů pro udržitelnost v dalších letech;
  - přetrvávající rozpor v konceptualizaci tematického okruhu G (pouze Ph.D. studenti v prezenční formě, inovace pouze vzdělávacích aktivit – obtížnost obecně akceptovatelného a aplikovatelného vymezení toho, co je „výuka“, a co již „výzkum a jeho aplikace“).

#### **Silné a slabé stránky Rozvojových programů lze vymezit následovně:**

- + etablovaný nástroj vysokoškolské politiky;
  - + možnost realizace víceletých projektů bez dofinancování;
  - + zaměření zejména na následující organizační úroveň (Ministerstvo, rektorát, fakulty) ---» vhodná kombinace (synergie) k Fondu rozvoje vysokých škol;
  - + vhodný nástroj strategického rozvoje vysokých škol včetně jejich součástí (avšak pozor na návaznost koncepčních dokumentů v praxi, viz níže); přítomnost prvku kontraktového financování;
  - + podpora institucionálního rozvoje prostřednictvím posilování silných a redukce slabých stránek;
  - + extrémně nízké administrativní náklady.
- nejasné vymezení konceptu decentralizovaných i centralizovaných projektů (obě kategorie pro realizaci prio-

rit Ministerstva; i v centralizovaných projektech možnost řešení projektu jednou vysokou školou bez sdílení výsledků; decentralizované projekty nejen pro posilování silných a omezování slabých stránek vysokých škol);

- v praxi obtížně realizovatelná provázanost cílů koncepčních dokumentů, pro jejichž dosažení jsou Rozvojové programy využívány (dlouhodobý záměr Ministerstva a jeho aktualizace – dlouhodobý záměr vysoké školy a jeho aktualizace – dlouhodobý záměr fakulty a jeho aktualizace) vzhledem k stále značně rozdílné míře pozornosti věnované *empiricky ověřitelné a zdokumentovatelné* implementaci cílů těchto dokumentů;
- nízká stabilita prioritních oblastí podpory (vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o systémové rozvojové priority);
- pouze implicitní kritéria pro ex-ante hodnocení decentralizovaných projektů;
- obecně nižší rigorozita ex-ante i ex-post hodnocení procedur<sup>28</sup> při více než 3× vyšší hodnotě průměrné roční dotace v porovnání s Fondem rozvoje vysokých škol;
- časový nesoulad mezi zveřejněním prioritních oblastí podpory (březen) a oznámením výše dotace v případě kategorie decentralizovaných programů (červen), ztěžující jejich projektovou přípravu;
- obecně nízká míra elektronizace agendy.

Některé z výše uvedených silných a slabých stránek Rozvojových programů i Fondu rozvoje vysokých škol zasluhují doprovodný komentář a zdůvodnění. Oba analyzované nástroje se svým (oficiálně nedeklarovaným) zaměřením na podporu vzdělávacích aktivit na mikroúrovni (rozvoj kateder, pracovišť prostřednictvím Fondu rozvoje vysokých škol), resp. mezoúrovni (rozvoj fakult, vysoké školy jako celku prostřednictvím Rozvojových programů), vhodně doplňují. *Překryv tematických okruhů/priorit obou nástrojů tak za podmínky zachování podpory odlišných cílových skupin není na překážku.* Provázanost cílů koncepčních dokumentů na systémové úrovni (dlouhodobý záměr Ministerstva a jeho aktualizace) je však u Fondu rozvoje vysokých škol spíše v obecné rovině (což nemusí být nutně nedostatek), a naopak konkretizována v případě Rozvojových programů (přímá vazba jak na dlouhodobý záměr, tak jeho aktualizace). Provázanost naplňování cílů těchto systémových dokumentů prostřednictvím priorit Rozvojových programů je však limitována ne zcela zřejmým vymezením koncepce decentralizovaných a centralizovaných projektů – obě

<sup>28</sup> Rigoróznost ex-post hodnocení snížena vzhledem k přetrvávajícím nejasnostem způsobu organizace závěrečných oponentních řízení na některých vysokých školách i chybějící participaci zástupců akademické obce Rady programů na ověřování výsledků.

kategorie slouží pro naplňování systémových priorit a v obou kategoriích je možno řešit projekty bez spolupráce s ostatními vysokými školami (jejich součástmi); *hlavní rozdíl tak spočívá nikoliv v koncepci, ale ve způsobu alokace finančních prostředků* (zvláštní institucionální dotace vs. účelová podpora) a *ex-ante hodnocení* (implicitní vs. explicitní kritéria), určujícím způsob výběru projektů a míru úspěšnosti ve výběrovém řízení. Vzhledem k záměru podporovat (celo)institucionální rozvoj též prostřednictvím posilování silných a limitací slabých stránek vysoké školy (a jejích součástí) decentralizovanými projekty, *což je nesporně pozitivní přístup za předpokladu kvalitní projektové přípravy a důkladného ex-ante hodnocení* (nutná explicitní kritéria), je na místě zvážit modifikaci konceptu decentralizovaných Rozvojových programů. Kategorie decentralizovaných rozvojových projektů by mohla obsahovat pouze jednu prioritu, tj. *institucionální rozvoj prostřednictvím posilování silných a odstraňování slabých stránek na základě analýzy založené na empiricky ověřitelných datech/skutečnostech*. Tímto by byl vysokým školám dán dostatečný prostor pro strategické řízení, byla by posílena stabilita vyhlášených priorit a zároveň by nebyla dotčena návaznost dlouhodobého záměru školy (a jejích součástí) a dlouhodobého záměru Ministerstva včetně příslušných aktualizací.

Případná opakovaná pochybení ze strany vysokých škol při realizaci decentralizovaných projektů by vedla k redukcí dotace a přesunu prostředků úspěšnějším školám, nebo, lépe, do kategorie centralizovaných projektů. *Kategorie centralizovaných projektů by tak sloužila jako dosud pro realizaci priorit Ministerstva na základě aktualizací Dlouhodobého záměru Ministerstva a s využitím principu volné soutěže při zachování možnosti spolupráce několika institucí mezi sebou*. K základním centralizovaným prioritám by patřily zejména: internacionalizace (mobility studentů a akademických pracovníků), institucionalizace kurzů celoživotního vzdělávání, podpora přístupu handicapovaných studentů na vysokou školu a institucionalizace mechanismů zvyšování kvality. Vysoké školy s nízkou úspěšností při získávání centralizovaných projektů by pro zachování konkurenceschopnosti byly ve střednědobém horizontu nuceny tyto priority financovat stále ve vyšší míře z vlastních zdrojů. Poměr finančních prostředků alokovaných na decentralizované a centralizované projekty by se mohl pohybovat v rozmezí od 80 : 20 až k 50 : 50 dle kvality realizace decentralizovaných projektů. Jinými slovy – čím méně prokazatelné výsledky z prostředků decentralizovaných projektů, tím více prostředků na účelově koncipované centralizované projekty. Takto navrhovaná systémová modifikace by

- ve střednědobém horizontu napomohla k postupnému přesunu prostředků z decentralizovaných a centralizovaných

projektů od škol pojmajících institucionální rozvoj spíše formálně (vytvoření koncepčních dokumentů „z povinnosti, neb to žádá zákon“, srov. Ježek 2005) ke školám s více rozvinutým strategickým řízením a úrovní projektové přípravy, tj. školám realizujícím svůj rozvoj na základě *empiricky ověřitelných dat/skutečností*;

- si vyžádala vyšší rigorozitu ex-ante hodnocení zejména decentralizovaných projektů, včetně zavedení explicitních ex-ante hodnotících kritérií a posouzení především souladu projektových priorit s cíli dlouhodobého záměru dané vysoké školy a jeho aktualizacemi, což je při extrémně nízké hodnotě administrativních nákladů na Rozvojové programy, činící pouze 0,05 % z průměrné roční dotace, zcela proveditelné;
- vedla v kombinaci s prostředky a zaměřením Fondu rozvoje vysokých škol k realizaci „win-win“ strategie, tj. k uspokojení priorit všech hlavních cílových skupin, a to následovně:
  - projekty Fondu rozvoje vysokých škol pro podporu rozvoje vzdělávacích aktivit akademických pracovníků, vedoucích kateder/pracovišť;
  - decentralizované rozvojové projekty pro podporu rozvojových priorit řídicích pracovníků vysokých škol (rektori, děkani);
  - centralizované rozvojové projekty pro podporu rozvojových priorit Ministerstva.

*Pro zdokonalení fungování Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů v následujících letech lze doporučit*

- prodiskutovat a případně zvýšit relevanci tematických okruhů Fondu rozvoje vysokých škol vzhledem k cílům Dlouhodobého záměru Ministerstva pro oblast vysokých škol pro období 2011–2015;
- provést modifikaci kategorie decentralizovaných Rozvojových programů;
- zvážit míru rigorozity ex-ante hodnocení zejména decentralizovaných rozvojových projektů v relaci na způsob ex-ante hodnocení projektů FRVŠ;
- zavést elektronizaci agendy Rozvojových programů (s možným využitím databáze hodnotitelů ze systému ISSAR-F).

### Implikace závěrů a doporučení v kontextu současné české vysokoškolské politiky

Vzhledem k dynamickému charakteru vysokoškolských politik je v řadě případů potřebné uvést výsledná výzkumná zjištění a doporučení pro praxi do kontextu jejich aktuálního



vývoje. Toto konstatování platí též pro analýzu Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů v kontextu české vysokoškolské politiky.

Analýza obou implementačních nástrojů je z důvodu dostupnosti relevantních dat provedena do roku 2010. Dle autora významnými závěry s relevancí k vysokoškolské praxi jsou zejména problematické vymezení konceptu decentralizovaných rozvojových projektů a nižší míra akontabilní orientace Rozvojových programů než Fondu rozvoje vysokých škol při jejich více než trojnásobné průměrné roční dotaci. V případě Rozvojových programů však byly v první polovině roku 2011 Ministerstvem provedeny změny v jejich celkové koncepci s platností pro rok 2012. Nejvýznamnější změna se týká kategorie decentralizovaných projektů, která je nahrazena tzv. *institucionálním rozvojovým programem* (MŠMT 2011b). Institucionální rozvojový program namísto vyhlášených rozvojových priorit Ministerstva poskytuje možnost každé veřejné vysoké škole rozvíjet prioritní cíle jejího dlouhodobého záměru, a to formou zvláštní institucionální dotace s využitím výkonových ukazatelů (tamtéž). Svým pojetím je tato modifikace v obecném souladu s výše uvedenými doporučeními a redukcí celkového množství podávaných projektů (ze stovek na desítky) též upravuje celkový charakter ex-ante hodnocení. Dynamický vývoj české vysokoškolské

politiky taktéž ovlivnil Fond rozvoje vysokých škol, kde pro rok 2012 není vyhlášen tematický okruh C „Poradenská a informační centra“ (FRVŠ 2011).

Fond rozvoje vysokých škol a Rozvojové programy v české vysokoškolské politice nepředstavují jediné dostupné nástroje pro zvyšování kvality vzdělávací činnosti vysokých škol. Další výzkum v této oblasti by se tedy mohl soustředit na fungování a efekty nástrojů stejného typu, jež nejsou předmětem provedené analýzy, tj. zejména Operačního programu „Vzdělávání pro konkurenceschopnost“ a „Praha: Adaptabilita“, zvláště po skončení jejich programového období v roce 2013. Na závěr si autor přeje zdůraznit, že **jak Fond rozvoje vysokých škol, tak Rozvojové programy představují výrazně kladný prvek systému vysokého školství v České republice**, oceňovaný též experty OECD (File et al. 2006). *Z tohoto důvodu by v kontextu dalšího vývoje české vysokoškolské politiky, včetně avizovaných změn pravidel financování vysokých škol pro rok 2012 (MŠMT 2011a), měly být oba nástroje zachovány a v případě potřeby dále inkrementálně inovovány.*

Mgr. Jan Kohoutek, Ph.D.

Centrum pro studium vysokého školství, v. v. i.

kohoutek@csvs.cz

## Literatura

1. AMARAL, Alberto; ROSA, Maria João. Recent trends in quality assurance. *Quality in Higher Education*. 2010, 16, 1, s. 59–61.
2. BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. 2nd ed. New York: M. E. Sharpe, 2005.
3. CSVŠ. *Hodnocení efektivit nástrojů MŠMT zajišťujících priority Dlouhodobého záměru MŠMT: Vyhodnocení úlohy Rozvojových programů*. Praha: Centrum pro studium vysokého školství, 2009.
4. CSVŠ. *Vyhodnocení Dlouhodobého záměru MŠMT na léta 2006–2010 a jeho aktualizací: Úloha Rozvojových programů a Fondu rozvoje vysokých škol*. Praha: Centrum pro studium vysokého školství, 2010.
5. De BRUIJN, H. A.; HUFEN, H. A. M. The traditional approach to policy instruments. In PETERS, G. B.; Van NISPEN, K. M. (eds.). *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. s. 11–32.
6. DeLEON, Peter. The missing link revisited: Contemporary implementation research. *Policy Studies Review*. 1999, 16, 3/4, s. 19–32.
7. DILL, David D.; BEERKENS, Maarja (eds.). *Public policy for academic quality: Analyses of innovative policy instruments*. Dordrecht: Springer, 2010.
8. EL-KHAWAS, E. Accountability and quality assurance: New issue for academic inquiry. In FOREST, J. J.; ALTBACH, P. G. (eds.). *International handbook of higher education. Part one: Global themes and contemporary challenges*. 2nd ed. Dordrecht: Springer, 2007. s. 23–37.
9. ENDERS, J. Higher education in times of discontent? About trust, authority, price and some other unholy tri-

- nities. In BLEIKLIE, I.; HENKEL, M. (eds.). *Governing knowledge: A study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer, 2005. s. 31–48.
10. FILE, J.; WEKO, T.; HAUPTMAN, A.; KRISTENSEN, B.; HERLITSCHKA, S. *Country note: Czech Republic*. OECD Directorate for Education, Education and Training Policy Division, Thematic Review of Tertiary Education. Paris: OECD, 2006.
  11. FRVŠ. *Zpravodaj Fondu rozvoje vysokých škol*. Praha: Agentura Rady vysokých škol, 1999–2010.
  12. FRVŠ. *Jednací řád Výboru Fondu rozvoje vysokých škol*. Praha: Agentura Rady vysokých škol, 2005.
  13. FRVŠ. *Vyhlášení výběrového řízení Fondu rozvoje vysokých škol pro rok 2012*. Praha: Agentura Rady vysokých škol, 2011.
  14. GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A. O'M.; LESTER, J. P.; O'TOOLE, L. J. Studying the dynamics of public policy implementation: A third-generation approach. In PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (eds.). *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. New York: Greenwood Press, 1990. s. 181–197.
  15. GORNITZKA, Å.; KYVIK, S.; STENSAKER, B. Implementation analysis in higher education. In SMART, J. C. (ed.). *Higher education: Handbook of theory and research, vol. XVII*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002. s. 381–423.
  16. HARVEY, L. *Analytic quality glossary, quality research international* [online]. 2004–09. Dostupné z WWW: <<http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>>.
  17. HARVEY, Lee. Rankings of higher education institutions: A critical review. *Quality in Higher Education*. 2008, 14, 3, s. 187–207.
  18. HARVEY, L.; ASKLING, B. Quality in higher education. In BEGG, R. (ed.). *The dialogue between higher education research and practice*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003. s. 69–83.
  19. HARVEY, Lee; GREEN, Diana. Defining Quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*. 1993, 18, 1, s. 9–34.
  20. HARVEY, Lee; NEWTON, Jethro. Transforming quality evaluation. *Quality in Higher Education*. 2004, 10, 2, 149–165.
  21. HARVEY, L.; NEWTON, J. Transforming quality evaluation: Moving on. In WESTERHEIJDEN, D. F.; STENSAKER, B.; ROSA, M. J. (eds.). *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007. s. 225–245.
  22. HARVEY, Lee; WILLIAMS, James. Fifteen years of Quality in Higher Education. *Quality in Higher Education*. 2010, 16, 1, s. 3–36.
  23. HILL, Michael J.; HUPE, Peter L. *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. London: Sage, 2002.
  24. HILL, Michael J.; HUPE, Peter L. *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. 2nd ed. London: Sage, 2010.
  25. HOOD, Christopher. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*. 2007, 20, 1, s. 127–144.
  26. HOOD, C. The Tools of government in the information age. In MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*, edited by 469–81. Oxford: Oxford University Press, 2006.
  27. HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles and policy implementation. National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*. 1991, 19, 2, s. 1–21.
  28. HOWLETT, Michael; RAMESCH, Michael. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 1995.
  29. HOWLETT, Michael; RAMESCH, Michael. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. 2nd ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.
  30. HOWLETT, Michael; RAMESCH, Michael; PERL, Antony. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. 3rd ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.

31. HUISMAN, J.; STENSAKER, B.; KEHM, B. M. Bologna, quo vadis? In KEHM, B. M.; HUISMAN, J.; STENSAKER, B. (eds.). *The European higher education area: Perspectives on a moving target*. Rotterdam: Sense Publishers, 2009. s. iii–xx.
32. HUISMAN, Jeroen; WESTERHEIJDEN, Don F. Bologna and quality assurance: Progress made or pulling the wrong cart? *Quality in Higher Education*. 2010, 16, 1, s. 63–66.
33. KIS, Viktoria. *Quality assurance in tertiary education: Current practices in OECD countries and a literature review on potential effects*. Paris: OECD, 2005.
34. KOHOUTEK, J.; SOJKA, M.; ŠEBKOVÁ, H.; VINŠ, V. Assuring the quality of tertiary education. In ŠEBKOVÁ, H. (ed.). *Tertiary education in the Czech Republic. Country background report for OECD thematic review of tertiary education*. Prague: Centre for Higher Education Studies, 2006. s. 82–90.
35. KURZWEIL, Jaroslav; VINŠ, Václav; MIKULEC, Jiří. Akreditační komise po roce svého působení. *Alma Mater*. 1991–92, 2, s. 49–56.
36. LASCOUMES, Pierre; De GALES, Patrick. Introduction: Understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*. 2007, 20, 1, s. 1–21.
37. LESTER, James P.; BOWMAN, O'M Ann; GOGGIN, Malcolm L.; O'TOOLE, Lawrence J. Future direction for research in implementation. *Policy Studies Review*. 1987, 7, 1, s. 200–216.
38. MASSY, William. *Honoring the trust. Quality and cost containment in higher education*. Bolton: Anker Publishing, 2003.
39. MAY, P. Policy design and implementation. In PETERS, G. B.; PIERRE, J. (eds.). *Handbook of public administration*. London: Sage, 2003. s. 223–233.
40. MŠMT. *Výroční zprávy o stavu vysokého školství*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 1999–2009.
41. MŠMT. *Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2000.
42. MŠMT. *Vyhlášení Rozvojových programů*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2002–2010.
43. MŠMT. *Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2005.
44. MŠMT. *Východiska pro zpracování Aktualizace dlouhodobého záměru vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol pro rok 2008*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2007.
45. MŠMT. *Statut Rady programů*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2009.
46. MŠMT. *Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2011a.
47. MŠMT. *Vyhlášení Rozvojových programů pro veřejné vysoké školy pro rok 2012*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2011b.
48. NEWTON, Jethro. A tale of two “quality”: Reflections on the quality revolution in higher education. *Quality in Higher Education*. 2010, 16, 1, s. 51–54.
49. O'TOOLE, Lawrence J. Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000, 10, 2, s. 263–288.
50. O'TOOLE, Lawrence J. The theory-practice issue in policy implementation research. *Public Administration*. 2004, 82, 2, s. 309–329.
51. PARSONS, Wayne D. *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Ulgar, 1995.
52. PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. In FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.).

- Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods.* New York: CRC Press, 2007. s. 89–107.
53. ROZSNYAI, Christina. Quality assurance before and after “Bologna” in the Central and Eastern region of the European higher education area with the focus on Hungary, the Czech Republic and Poland. *European Journal of Education.* 2003, 38, 3, s. 271–84.
54. RVŠ. *7 let Fondu rozvoje vysokých škol.* Praha: Agentura Rady vysokých škol, 1998.
55. RVŠ. *10 let Fondu rozvoje vysokých škol.* Praha: Agentura Rady vysokých škol, 2001.
56. SAARINEN, Taina. What I talk about when I talk about quality. *Quality in Higher Education.* 2010, 16, 1, s. 55–58.
57. SABATIER, Paul A. Policy change over a decade or more. In SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hans C. (eds.). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach.* Boulder: Westview Press, 1993. s. 13–39.
58. SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: Revisions and its relevance for Europe. *Journal of European Public Policy.* 1998, 5, 1, s. 98–130.
59. SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hans C. The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process.* Boulder: Westview Press, 1999. s. 117–168.
60. SALAMON, L. E. The new governance and the tools of public action. In SALAMON, L. E. (ed.). *The tools of government: A guide to the new governance.* New York: Oxford University Press, 2002. s. 1–47.
61. SCHWARZ, S.; WESTERHEIJDEN, D. F. Accreditation in the framework of evaluation activities: A comparative study in the European higher education area. In SCHWARZ, S.; WESTERHEIJDEN, D. F. (eds.). *Accreditation and evaluation in the European higher education area.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004. s. 1–41.
62. SMRČKA, Jiří. Akreditace vysokoškolských studijních programů v letech 1999–2002. *Aula.* 2003, 11, 2, s. 4–10.
63. STAKE, R. E.; SCHWANDT, T. E. On discerning quality in evaluation. In SHAW, I. F.; GREENE, J. C.; MARK, M. M. (eds.). *Sage handbook of evaluation.* London: Sage, 2006. s. 404–418.
64. ŠEBKOVÁ, Helena. Hodnocení kvality ve vysokoškolském vzdělávání. *Aula.* 2003, 11, zvláštní číslo, s. 36–52.
65. ŠEBKOVÁ, H.; SMRČKA, J. Zajišťování kvality vysokého školství v České republice. In CHVÁTALOVÁ, A.; KOHOUTEK, J.; ŠEBKOVÁ, H. (eds.). *Zajišťování kvality v českém vysokém školství.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 28–65.
66. TREMBLAY, K.; Kis, V. Assuring and improving quality. In SANTIAGO, P.; TREMBLAY, K.; BASRI, E.; ARNAL, E. (eds.). *Tertiary education for the knowledge society,* Vol. 1. Paris: OECD, 2008. s. 259–324.
67. VALENTA, František. Fond rozvoje vysokých škol. *Alma Mater.* 1993, 3, s. 399–404.
68. VALENTA, František. Zamyšlení nad Fondem rozvoje vysokých škol. *Alma Mater.* 1996, 6, 169–175.
69. Van der WENDE, M.; WESTERHEIJDEN, D. F. Degrees of trust or trust of degrees? Quality assurance and recognition. In FILE, J.; GOEDEGEBUURE, L. (eds.). *Real-time systems: Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia.* Brno: CHEPS and VUTIUM Press, 2003. s. 177–206.
70. VEDUNG, Evert. *Public policy and program evaluation.* New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.
71. VEDUNG, E. Policy instruments: Typologies and theories. In BEMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R.; VEDUNG, E. (eds.). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation.* New Brunswick: Transaction Publishers, 1998. s. 21–58.
72. VEDUNG, E. Evaluation research. In PETERS, G. B.; PIERRE, J. (eds.). *Handbook of public policy.* London: Sage, 2006. s. 397–416.
73. VESELÝ, A.; KALOUS, J. Přístupy k analýze a tvorbě vzdělávací politiky. In VESELÝ, A.; KALOUS, J. (eds.). *Teorie a nástroje vzdělávací politiky.* Praha: Karolinum, 2006. s. 23–32.

74. VINŠ, Václav. Hodnocení Akreditační komisi. *Aula*. 2004, 12, zvláštní číslo, s. 2–17.
75. WESTERHEIJDEN, D. F. States and Europe and quality of higher education. In WESTERHEIJDEN, D. F.; STENSAKER, B.; ROSA, M. J. (eds.). *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007. s. 73–95.
76. WESTERHEIJDEN, D. F.; BEERKENS, E.; CREMONINI, L.; HUISMAN, J.; KEHM, B.; KOVAČ, A.; LAŽETIC, P.; McCOSHAN, A.; MOZURAITYTE, N.; OTERO, M. S.; de WEERT, E.; WITTE, J.; YAGCL, Y. *The first decade of working on the European Higher Education Area: The Bologna process independent assessment report*. CHEPS, INCHER-Kassel and ECO-TEC, 2010.
77. WINTER, S. Implementation perspectives: Status and reconsideration. In PETERS, G. B.; PIERRE, J. (eds.). *Handbook of public administration*. London: Sage, 2003. s. 212–222.
78. WINTER, S. Implementation. In PETERS, G. B.; PIERRE, J. (eds.). *Handbook of public policy*. London: Sage, 2006. s. 151–166.

### Abstract

#### ***The Higher Education Development Fund and the Development Programmes in Czech higher education policy***

The paper takes up the theme of implementation of system-level policy on higher education quality assurance in the Czech Republic. Prior to the analysis, developments bearing on formation and implementation of system-level policies on higher education quality assurance in Western and Central/Eastern Europe are outlined. Given the availability of several studies on accreditation, the analysis centres on two other implementation instruments that have hitherto received much less attention. These instruments are the Higher Edu-

cation Development Fund and the Development Programmes. Drawing on the theory of implementation instruments, the rationale, functioning, and effects of the Higher Education Development Fund and the Development Programmes are described and compared. Following the descriptive and comparative part, strengths and weaknesses of both instruments are identified, and recommendations are given how to ameliorate the identified weaknesses in policy practice.