

Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta managementu

Jindřichův Hradec

Diplomová práce

Pavel Icha

2007



Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta managementu

Jindřichův Hradec

Diplomová práce

Pavel Icha

2007



Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta managementu v Jindřichově Hradci

Katedra managementu veřejného sektoru

Problém rovnosti a efektivnosti při realizaci vládních programů

Vypracoval:

Pavel Icha

Vedoucí diplomové práce:

Ing. Martin Musil

Veselí nad Lužnicí, červenec 2007

Prohlášení

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma
„Problém rovnosti a efektivnosti při realizaci vládních programů„
jsem vypracoval samostatně.

Použitou literaturu a podkladové materiály
uvádím v příloženém seznamu literatury.

Veselí nad Lužnicí, červenec 2007

.....
podpis studenta

Anotace

Problém rovnosti a efektivnosti při realizaci vládních programů

Práce by měla ukázat obecné i konkrétní podmínky a problémy rovnosti a efektivnosti v ekonomice při realizaci vládních programů a navrhnout možná řešení, zlepšení, či východiska.

červenec 2007

Poděkování

Za cenné rady, náměty a inspiraci

bych chtěl poděkovat

Ing. Martinovi Musilovi

z Vysoké školy ekonomické v Praze,

Fakulty managementu v Jindřichově Hradci.

Obsah

Úvod	1
1. Vládní výdaje a veřejné finance	3
1.1. <i>Veřejné výdaje</i>	6
1.1.1. Veřejné výdaje a jejich členění	8
1.2. <i>Analýza veřejných výdajů</i>	12
1.2.1. Analýza výdajové politiky	13
1.2.2. Faktory ovlivňující objem, strukturu a dynamiku veřejných výdajů.....	17
1.3. <i>Efektivnost veřejných výdajů</i>	18
2. Ekonomie veřejného sektoru	23
2.1. <i>Efektivnost ve veřejném sektoru</i>	24
2.1.1. Faktory ovlivňující efektivnost ve veřejném sektoru	26
2.2. <i>Efektivnost a spravedlnost</i>	27
2.3. <i>Efektivnost a rozdělení příjmů</i>	30
2.3.1. Pareto efektivnost	30
2.3.2. Společenský blahobyt	31
2.3.3. Společenské indifferenční křivky.....	32
2.3.4. Hranice dosažitelného užitku.....	33
2.3.5. Bod blaženosti.....	34
2.3.6. Měření neefektivnosti	35
2.4. <i>Rovnost a spravedlnost</i>	37
2.4.1. Liberálové	37
2.4.2. Marxismus leninismus.....	38
2.4.3. Utilitarismus a rawlismus	38
2.4.4. Kritéria spravedlnosti.....	40
3. Vládní výdaje na ubytovací stipendia	42
3.1. <i>Vznik programu</i>	42
3.2. <i>Selhání trhu</i>	45
3.3. <i>Alternativní formy vládní intervence</i>	47
3.4. <i>Důsledky pro efektivnost</i>	50
3.5. <i>Důsledky pro rovnost</i>	55
3.5.1. Teoretické koncepty.....	60
3.6. <i>Substituční vztah mezi rovností a efektivností</i>	63
3.7. <i>Hodnocení programu</i>	64
3.8. <i>Politický proces schvalování vládních programů</i>	66
3.9. <i>Shrnutí</i>	67
Závěr	69
Literatura	71
Seznam tabulek, grafů a obrázků.....	73

Úvod

Problémem efektivnosti a rovnosti se již léta zabývá řada ekonomů, avšak ani oni, ani sociologové či filosofové nemají dosud k dispozici dostatek průkazných materiálů a znalostí, aby mohli seriózně nabídnout politikům praktický návod na použití principu rovnosti a efektivnosti nebo nějaký způsob a formu vyváženého vztahu těchto dvou tak významných kategorií. Je ovšem známo, že mezi efektivností a rovností existuje vzájemný substituční vztah. Proto, abychom dosáhli vyšší rovnosti, musíme se často vzdát části efektivnosti. V praxi se ve většině případů ztotožňuje maximalizace efektivnosti s maximalizací národního důchodu a tedy jeho pokles znamená neefektivnosti. Rovnost poté podporují programy, které přesunují zdroje od bohatších k chudším. Z různých teorií vyplývá, že není jasné, co je pro společnost a ekonomiku lepší nebo důležitější, zda co největší rovnost nebo efektivnost. Na to, zda je pro společnost významnější rovnost nebo efektivnost existuje řada různých názorů.

Zaměření vládních výdajů je odvislé od toho, na co se soustřeďuje současná vláda, která o vládních výdajích rozhoduje, zda na rovnost, či efektivnost. Naše minulá vláda ČSSD byla zaměřena především na rovnost a zvyšování nejrůznějších sociálních dávek, kterými právě chtěla zmírnit nerovnosti ve společnosti, kdy se snažila pomáhat těm s nižšími příjmy, což bylo např. uplatňováním progresivních daní z příjmu. Současná vláda ODS oproti tomu chce reformou veřejných financí snižovat tyto sociální dávky a celkově snižovat rozsah redistribuční politiky vlády. Tato vláda by chtěla uplatňovat úplně jiný systém rovnosti a spravedlnosti, který je zřejmý ze záměru zavést rovnou daň.

V teoretické části se na základě prostudované literatury pokusím objasnit základní pojmy a východiska převážně z teorie veřejné ekonomie a veřejných financí. První kapitola se zaměřuje na objasnění pojmů týkajících se vládních výdajů. Patří sem zejména otázky typu: Co jsou to vládní výdaje a jakou hrají roli ve vztahu k veřejným financím? Jak je možné členit vládní výdaje? Jaké jsou vůbec důvody pro vládní výdaje? V této kapitole také blížeji popisují rozdíl mezi vládními výdaji, veřejnými projekty a veřejnými výdajovými programy. A samozřejmě se zabývám otázkami analýzy vládních výdajů a jejich efektivnosti. Ve druhé kapitole se zaměřuji na výklad pojmů týkajících se především efektivnosti samotného veřejného sektoru, vztahu efektivnosti a rovnosti, různých názorů a pohledů na efektivnost a rovnost (rawlismus, utilitarismus, kapitalismus, marxismus leninismus...).

Pro praktickou část diplomové práce jsem si vybral vládní výdajový program týkající se výplaty ubytovacích stipendií studentům veřejných i soukromých vysokých škol. Na tomto příkladě bych se chtěl pokusit odpovědět na otázky typu: Proč vůbec takové vládní výdajové programy vznikají? Co se snaží řešit? Jaký má daný vládní výdaj dopad na efektivnost a samozřejmě také na rovnost? Jaké jsou jiné možné varianty řešení tohoto problému? A také jiné možné problémy se vyskytují např. při schvalování takovýchto vládních výdajů. Ve své práci se také pokusím nastínit možné alternativy poskytování ubytovacích stipendií a zmínit jejich výhody či nevýhody z pohledu efektivnosti a rovnosti.

Ve své diplomové práci využiji tři základní metody: deskripci, analýzu a komparaci. Metodu deskripce použiji ve své práci zejména při charakteristice vládní politiky v ČR, především uplatňování kritérií efektivnosti a rovnosti při realizaci vládních výdajů. Samozřejmě bude deskripce použita při samotné charakteristice vybraného vládního výdajového programu, na kterém se budu v praktické části pokoušet nastínit problémy při realizaci vládních programů. Půjde především o problematiku ubytovacích stipendií na veřejných a soukromých vysokých školách, kde v roce 2005 došlo k podstatné změně ve způsobu vyplácení těchto stipendií.

Metoda deskripce bude samozřejmě doplněna metodou analýzy těchto vládních programů, která bude zahrnovat sběr informací, jejich třídění, hodnocení a následnou interpretaci. V tomto případě se bude jednat o statistická data, která budou ukazovat výši vládních výdajů na program výplaty ubytovacích stipendií v několika posledních letech a popisovat trend jejich vývoje i právě změnu jejich rozdělování po přechodu na jiný systém.

Poslední metodu komparace využiji jednak při porovnávání jednotlivých vládních programů s teoretickými východisky, které jsem nastudoval z literatury, a jednak s jinými možnými způsoby realizace těchto vládních programů (studentské půjčky). Dále také při porovnání účinků jednotlivých vládních programů na efektivnost a rovnost v ekonomice ČR.

1. Vládní výdaje a veřejné finance

Vládní výdaje, jejichž vliv na rovnost a efektivnost v ekonomice bych měl ve své práci zkoumat, jsou součástí veřejných financí a proto se v této kapitole zaměříme na vysvětlení základních pojmů a souvislostí z této oblasti. Pojmem veřejné finance označujeme specifické finanční vztahy a operace, které se realizují v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé. Mezi ty ostatní subjekty můžeme zařadit občany, domácnosti, firmy, neziskové organizace apod. Označení veřejné finance je modernějším vyjádřením, neboť začátkem 20. století byly používány spíše pojmy státní finance a municipální (nebo místní) finance. Ovšem ve 20. století dochází k přesunu kompetencí ze státní správy a jejích orgánů na instituce místní správy nebo dokonce samosprávy a proto také dochází k přesunu pozornosti od státních a municipálních financí k veřejným financím. Obě tyto složky, státní správa a samospráva, jsou označovány společným pojmem veřejná správa, a tedy finanční vztahy a operace, jejichž důležitými činiteli tyto složky jsou, můžeme označit pojmem veřejné finance.

Obsahem těchto specifických finančních vztahů a operací je:

- tzv. veřejné zabezpečení veřejných statků (tj. jejich produkce a poskytování),
- profinancování různých transferů (zejména sociálního rázu),
- stimulace ekonomických subjektů k určitému chování (např. k ekologickému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní). [1]

Na financování tří výše zmíněných činností vzniká tzv. fiskální systém, který je založený na koloběhu finančních prostředků v rámci tzv. veřejné rozpočtové soustavy. Účelem fiskálního systému je vytvořit dostatečný objem finančních zdrojů v rámci veřejných příjmů na různých úrovních veřejných rozpočtů (státní, regionální či místní) k profinancování tzv. veřejných výdajů. V rámci veřejných financí probíhají tedy specifické finanční vztahy a operace, které se zakládají na principech nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Pokud bychom tedy porovnávali tyto finanční operace s ostatními, odehrávajícími se v rámci běžných transakcí, kde platí princip něco za něco, můžeme vysledovat, že se ve finančních operacích v rámci veřejných financí projevují určitá specifika.

Každá moderní ekonomika založená na tržním principu se skládá ze soukromého a veřejného sektoru, kdy se oba sektory podílejí na chodu celé ekonomiky. Veřejný sektor (ať na centrální, regionální, či místní úrovni) zahrnuje instituce a organizace, které se zabývají některou z tří výše zmíněných činností, ať již specifickou produkcí a poskytováním veřejných statků nebo poskytováním transferů. Charakteristickým rysem institucí a organizací veřejného sektoru je jejich částečné nebo úplné financování z veřejných prostředků a napojení na fiskální systém.

Definovat veřejný sektor pouze podle kritéria financování, i když je toto kritérium významné, by nebylo správné a korektní, protože jsou i další hlediska, podle kterých lze definovat veřejný sektor a to např. vlastnictví jeho organizací, způsob rozhodování a management těchto organizací, specifický způsob poskytování produktů veřejného sektoru spotřebitelům apod.

Důležitým hlediskem, které odlišuje soukromý a veřejný sektor, je zaměření jeho činností na realizaci cílů, které z různých důvodů nejsou předmětem zájmu soukromých subjektů, anebo jsou dokonce uskutečňovány v tzv. veřejném zájmu. K nejčastěji uváděným příčinám rozvoje veřejných financí a veřejného sektoru lze zařadit potřebu řešit problémy alokace a rozdělování vzácných zdrojů anebo obtíže či neschopnost konkrétních ekonomických mechanismů zabezpečit efektivní a spravedlivou alokaci těchto zdrojů. [1]

Ke klasickým a z historického hlediska prvotním funkcím státu (jako jsou funkce zákonodárná, správní apod.) lze zhruba od 30. let 20. století přiřadit jeho modernější funkci – tj. funkci ekonomickou. V rámci této funkce vykonává stát různé činnosti, jako např. alokační, redistribuční, stabilizační, k jejichž výkonu je vybaven zákonodárnou a výkonnou mocí a vlastním aparátem, tj. orgány a institucemi veřejné správy. Doménou výkonu ekonomické funkce státu se staly určité oblasti jako např. zdravotnictví, školství, sociální péče a sociální zabezpečení obecně apod. [1]

Pokud se podíváme na všechny oblasti, ve kterých se angažuje veřejná správa, je zřejmé, že se řada ekonomů, tak jako např. J. E. Stiglitz, přiklání ke skutečnosti, že život jedince je od narození až do smrti ovlivňován činností státu, veřejné správy a jejich orgánů a institucí. Existují oblasti, ve kterých je působení státu uznáváno jako správné a důležité, ale jsou i takové oblasti, u kterých se vedou diskuse o opodstatněnosti a správnosti státních zásahů.

Optimální ekonomický systém je v pojetí neoklasické ekonomie systémem efektivním, spravedlivým a stabilním. Jeho funkčnost je posuzována na základě toho, zda vede k nastolení těchto tří cílů či nikoli. Pouze dosažení efektivity, spravedlnosti a stability umožňuje maximální využití zdrojů, a tudíž i maximální blahobyť. K tržním selháním dochází za situace, v níž podmínky nezbytné pro dosažení tržně efektivního řešení buď neexistují, nebo jsou tak či onak porušovány. Znamená to, že:

- není dosahováno efektivní alokace zdrojů,
- ekonomika v rámci makroekonomických agregátů osciluje kolem jejich žádoucích parametrů,
- distribuce důchodů a bohatství nemusí být v souladu se společenským konsensem o spravedlnosti. [1]

Zatímco dosahování efektivní alokace zdrojů je mikroekonomický problém, stabilizace vývoje makroekonomických veličin je makroekonomický problém, lze dosažení spravedlivého rozdělení důchodů a bohatství považovat spíše za mimoekonomický problém, i když je zde přítomna např. silná vazba mezi efektivností a rovností. Za důchod můžeme považovat celkové množství peněz, které osoba nebo domácnost obdrží během nějakého daného období (např. rok) a oproti tomu bohatství tvoří čistá hodnota aktiv (hmotných a nehmotných) vlastněných k určitému časovému okamžiku v peněžním vyjádření. Rozdělení bohatství a důchodů lze měřit tzv. Lorenzovou křivkou a Giniho koeficientem.

Každý z těchto tří problémů je jiným typem tržního selhání, které se stát svými zásahy snaží napravit. Přehledně je to zobrazeno v tabulce č. 1, která ke každému z tržních selhání přiřazuje cíl, který chce stát docílit a příslušnou fiskální funkci, kterou toho chce dosáhnout.

Tab. č. 1: Cíle optimálního tržního systému, možná selhání a základní fiskální funkce

Cíle	Tržní selhání	Fiskální funkce
Efektivnost	Mikroekonomická selhání při alokaci	Alokační
Stabilita	Makroekonomická selhání při zabezpečení makroekonomických agregátů	Stabilizační
Spravedlnost	Mimoekonomická selhání při zabezpečení spravedlnosti	Redistribuční

Zdroj: Hamerníková B., Kubátová K. *Veřejné finance*. Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2004 [1]

1.1. Veřejné výdaje

Veřejné výdaje jsou tedy jedním z rozhodujících nástrojů státu, státních orgánů a v dnešní době i institucí územních orgánů samosprávy, k realizaci činností zahrnovaných do veřejného sektoru a jejich zásahů do ekonomiky, vyplývajících z realizace alokační, stabilizační a redistribuční funkce státu. Všechny tyto orgány (správní i samosprávní) ovlivňují prostřednictvím veřejných výdajů celkový rozsah i strukturu činností veřejného sektoru a tím zprostředkovaně také rozsah a strukturu aktivit soukromého sektoru, protože oba sektory jsou součástí ekonomiky a vzájemně se ovlivňují. Veřejné výdaje také působí na podíl jak veřejného tak i soukromého sektoru na tvorbě hrubého domácího produktu a způsobu chování spotřebitelů prostřednictvím změn ve struktuře a rozsahu jejich příjmů a možné vzájemné substituce statků a služeb.

Pokud jde o kontrolu veřejných příjmů a zejména veřejných výdajů mají vlády (ať již na centrální nebo místní a regionální úrovni) několik možností, jak tuto kontrolu realizovat:

- Vlády nejsou schopny kontrolovat ani veřejné výdaje ani veřejné příjmy. K tomu dochází zejména v rozvojových zemích, kdy náhlé a neočekávané změny (zejména v politické oblasti) vytvářejí nestabilní situaci pro rozpočet.
- Vlády jsou schopny kontrolovat veřejné výdaje, ale nikoliv veřejné příjmy. K této situaci dochází v případě, kdy funkce a aktivity příslušných vládních institucí jsou přesně stanoveny, což vede k tomu, že jsou precizně odhadnuty i veřejné výdaje. Vlastní příjmové zdroje státního rozpočtu a daňové i nedaňové zdroje jsou však nestabilní.
- Vlády kontrolují veřejné příjmy, veřejné výdaje jsou nekontrolovány. Přitom příjmová základna státního rozpočtu i místních rozpočtů vykazuje téměř nulovou elasticitu. Může dojít k určitým neočekávaným situacím (jako např. k přírodní katastrofě, ekonomické recesi apod.), což bude mít za následek nezbytnost těžko odhadnutelných výdajových požadavků.
- Vlády mají pod kontrolou jak veřejné příjmy, tak i veřejné výdaje. Tato možnost přichází v úvahu tehdy, je-li politická, sociální i ekonomická situace relativně stabilní, ekonomika je na vzestupu nebo neprochází výraznějšími výkyvy, daňový systém je dostatečně pružný a přizpůsobivý, ekonomika je schopna absorbovat negativní jevy bez dopadu na podstatnější zvýšení nezaměstnanosti, či bez dopadu na oblast sociálních dávek a příjmů. [2]

Tato kontrola veřejných příjmů a výdajů je velice důležitá, neboť jak dlouhodobé analýzy veřejných výdajů v rozvinutých státech světa dokumentují, dochází k trvalému růstu výdajů v těchto zemích v průběhu dvacátého století a tím i k rostoucímu významu veřejného sektoru v národním hospodářství. Existuje množství teorií vysvětlujících růst veřejných výdajů. Některé ze známých teorií si nyní představíme. Jejich popis je parafrází vycházející ze skript profesora Dubna. [2]

Jednou z nejvýznamnějších teorií je Wagnerův zákon, kdy autor vycházel z představy, že hustota osídlení vzrůstající industriálním procesem rozvoje společnosti může vyvolávat sociální napětí. Všechny země, kde tento proces probíhal se snažily toto sociální napětí snižovat a to buď přímo, anebo za pomoci určitého vyrovnávání rozdílů v příjmech pomocí transferových plateb. To se autorovi zdálo jako možná a důležitá příčina rychlejšího růstu veřejných výdajů ve vztahu k růstu veřejných příjmů, kdy v důsledku růstu příjmů roste i poptávka po zboží a službách a to samé platí i pro oblast veřejných výdajů.

Ekonom Peltzman předložil naopak teorie, které vyvracejí ty teoretické úvahy, které dokazují objektivní nutnost růstu veřejných výdajů. Prohlásil, že nerovnost bohatství bude dlouhodobě podporována zejména těmi, jež mají bohatství a dostatečný politický vliv na udržení nerovnosti ve společnosti. Bohatí lidé kontrolují politiku a ekonomiku (bohatství) ve společnosti a nepřejí si zvyšování veřejných výdajů, protože by to znamenalo redistribuci příjmů od bohatých k chudým lidem. Za těchto podmínek by veřejné výdaje nerostly.

Ekonom Buchanan popisuje tři typy politiků: ideolog, ryzí politik a spekulant a ukazuje, že každý z nich přistupuje k rozhodování o veřejných výdajích z utilitární pozice a snaží se maximalizovat svou vlastní užitkovou funkci. Ideolog se snaží dospět ke změně společnosti, která by odpovídala jeho představám, přímo a vláda a její výdaje jsou pro něho nástrojem k provedení takových změn a to samozřejmě vede k růstu veřejných výdajů. Ryzí politik naproti tomu rád působí v politickém životě a rád využívá sílu a společenskou prestiž, která je spojena s jeho pozicí. Ryzí politik tedy prosazuje rozšiřování veřejných služeb, ale na druhé straně dbá, aby nedošlo k nárůstu daňového břemene, protože by tím mohl ohrozit svoje zvolení v příštích volbách. Toto rozšiřování má ovšem za následek nárůst dluhového zatížení státu. Spekulanti se pak snaží o získání politické moci kvůli finančním prostředkům. Vědí totiž, že politické zisky různého druhu (provize, odměny, kontribuce, korupce) se získávají snadněji prostřednictvím nových veřejných výdajových programů.

Podle teorie Niskanena může za růst veřejných výdajů byrokracie, která je motivovaná podobným způsobem jako politici v Buchananově modelu. Byrokracie se totiž také snaží získat více kompetencí a větší prestiž, ale oproti politikům má tu výhodu, že ve většině poskytovaných služeb má monopolní postavení. Byrokraté se domnívají, že jejich prestiž roste úměrně velikosti jejich úřadu a tedy čím větší úřad a tedy i větší finanční prostředky, tím větší prestiž. Snaží se proto o stálé navyšování rozpočtu své organizace, bez ohledu na to, zda jsou tyto prostředky vynakládány efektivně. Ekonom Savas tuto myšlenku podpořil, když uvedl, že základní funkcí státu je poskytovat služby, které mají většinou monopolní povahu. S nárůstem byrokracie, bylo nutné kvůli administrativní hospodárnosti a racionálnějšímu řízení některé úřady sloučit, a tak došlo ke vzniku agentur s monopolním postavením a statuty a výsledkem této monopolizace ve státní správě je pak tlak na růst veřejných výdajů.

Jako jeden z dalších možných důvodů vysvětlení růstu veřejných výdajů se uvádí také idea fiskální iluze. Je to situace, kdy si spotřebitelé (daňoví poplatníci) nevšímají nebo ztratili zájem o to sledovat, jaký má důsledek zdanění jejich příjmů a bohatství, neboli vliv fiskálního břemene na výši jejich skutečného příjmu. Při zdanění příjmu si daňový poplatník mnohdy uvědomuje jen čistý plat, ale často si není ani vědom všech srážek, které jsou mu z platu odváděny. Zejména se tato fiskální iluze může projevat u takových typů daní, kde je výše těchto srážek méně viditelná jako např. u spotřební daně nebo daně z přidané hodnoty. Existují jistě i další teorie vysvětlující růst veřejných výdajů, ale pro účely této diplomové práce jistě postačí pouze toto lehké nastínění.

1.1.1. Veřejné výdaje a jejich členění

V této kapitole se nyní blížeji podíváme na pojem veřejné výdaje, na různé možnosti členění veřejných výdajů a také na odlišení pojmů veřejné výdaje, veřejné výdajové projekty a programy. Veřejné výdaje, ať už mají jakoukoliv formu, označující reálné ekonomické procesy a finanční pohyby, kdy tyto pohyby mají nepochybně dopady makroekonomického a mikroekonomického rázu a také sociálního rázu především při uskutečňování redistribuční politiky státu. Právě na veřejných výdajích je nejlépe možno posoudit složitost veřejných financí jakožto specifických finančních vztahů, odehrávajících se mezi veřejnou správou na straně jedné a všemi ostatními subjekty na straně druhé, jak bylo řečeno výše.

V rámci veřejných výdajů rozlišujeme dvě velké skupiny: tzv. vládní výdaje a transfery. Celkové veřejné výdaje tedy zahrnují vládní výdaje na nákup zboží a služeb (včetně výdajů územních samosprávných orgánů) a všechny druhy transferů. Vládní výdaje mohou být podle svého účelu rozděleny na vládní výdaje spotřebního charakteru a vládní výdaje investičního charakteru. Tyto výdaje jak spotřebního, tak investičního charakteru slouží jak k financování institucí, tak k financování různých projektů a programů. Ty mohou být realizovány nejen státními a místními institucemi, ale také soukromými, ať už ziskovými či neziskovými organizacemi formou spolufinancování nebo veřejných zakázek. Realizací vládních výdajů vzniká tedy produkce statků a služeb.

Vynaložení finančních prostředků formou veřejných výdajů na produkci statků a služeb ovšem brání jejich využití v soukromém sektoru a dochází zde k nákladům obětovaných příležitostí, kdy tyto prostředky použité na veřejné výdaje již nemohou být použity v soukromém sektoru. Stejně členění veřejných výdajů na vládní výdaje a transfery je také použito při konstrukci agregátní poptávky po statcích a službách, kde můžeme zjistit, že její součástí je položka vládních výdajů, která má právě dvě složky a to vládní výdaje a transfery.

Transfery jsou oproti vládním výdajům specifickými veřejnými výdaji. V jejich případě se jedná o veřejné prostředky, které jsou poskytovány s určitým cílem různým subjektům, ale nevzniká zde žádné protiplnění od druhé strany (tj. subjekt obdrží transfer, ale nemusí nic vyprodukovat ani poskytnout). Transfery jsou tedy typickým projevem principu neekvivalence v praxi v rámci veřejných financí.

Zatímco výdaje na nákup statků a služeb souvisí spíše s realizací alokační fiskální funkce, transfery souvisí spíše s realizací redistribuční fiskální funkce. Transfery mají primárně redistribuční charakter, ale je také zřejmé, že všechny vládní výdaje mají redistribuční dopady. Transfery jsou pro charakter svých dopadů někdy označovány jako záporné daně. [1]

Vůči veřejným výdajům, projektům či programům lze uplatnit dvojí analytický přístup:

- čistě finanční – zabývající se pouze vztahy mezi veřejnými výdaji a veřejnými příjmy;
- reálně finanční – zabývající se tím, jak veřejné výdaje a veřejné příjmy působí na reálné ekonomické subjekty a ovlivňují jejich rozhodování. [1]

V předchozím odstavci jsem zmínil pojmy veřejné výdaje, veřejné výdajové projekty a veřejné výdajové programy. I když se tyto pojmy jeví jako synonyma a jsou tak mnohdy používány, tak přesto slouží k označování odlišných skutečností. Proto bychom si tyto synonyma odlišili, bychom si měli pokládat otázky typu: jaká je vlastně podstata těchto pojmů a v čem spočívají rozdíly mezi nimi, na co se tyto prostředky zaměřují, za jakým účelem jsou vynakládány, popřípadě také otázky týkající se možných zdrojů financování výdajů, výdajových projektů a programů, či v neposlední řadě také otázka efektivnosti těchto jednotlivých typů veřejných výdajů.

Jak už jsem uvedl výše je podstatou veřejných výdajů, v rámci rozpočtové soustavy, realizovat fiskální funkce státu (resp. vlády, kraje, města či obce), a to na principu nenávratnosti (částečné nebo plné) a neekvivalence. Účely, na které se veřejné výdaje vynakládají, jsou velmi různorodé. Mezi nejstarší účely, na které se vynakládaly veřejné prostředky, bylo financování činností samotné vlády a státní či místní správy, včetně jejich nejrůznějších orgánů, institucí a organizací, které si tyto správy zřizovaly ke své činnosti. Další z velmi starých výdajů je také financování obrany státu, vnitřní bezpečnosti, soudnictví apod. Postupem času s rozvojem moderních demokratických států se také začaly rozšiřovat aktivity státu a státních orgánů o výdaje do dalších oblastí, jako např. sociální, vzdělávací, kulturní, ekologické a jiné cíle. Jako jedny z posledních a také nejvíce diskutovanými sou výdaje na ekonomické a regulační činnosti státu, které se nejvíce rozšířily ve druhé polovině 20. století, jak už bylo zmíněno výše. Toto rozšiřování státních aktivit, ať již pod vlivem objektivních příčin (např. období krizí) nebo v důsledku rozrůstání se byrokracie, mělo za následek potřebu financovat nejen samotné instituce veřejné správy, ale také financovat konkrétní veřejné projekty (např. v oblasti ekonomické nebo kulturní infrastruktury), popřípadě celé výdajové programy (v oblasti sociální péče, zdravotnictví, vzdělávání, kultury, ekologie apod.).

Tento nárůst státních činností a zasahování státu do stále většího počtu oblastí, vedlo k tomu, že se vedle pojmu veřejné výdaje začaly také používat i pojmy veřejné projekty a veřejné výdajové programy. Nyní se podíváme na to, jaké jsou mezi těmito pojmy rozdíly. Pokud bychom srovnávaly účel vynaložení těchto finančních prostředků, dospěli bychom k závěru, že pojem veřejných výdajů je spojen se samotným financováním institucí a orgánů veřejné správy a pojmy veřejných projektů a programů jsou spojeny s realizací konkrétních cílů, kterých má být vynaložením finančních prostředků dosaženo. V důsledku realizace projektů

či programů totiž vznikají buď specifické produkce statků a služeb nebo investiční celky, či dochází k nápravě nespravedlnosti vůči určitým skupinám obyvatelstva na základě přijatých kritérií. Veřejné projekty či programy se ovšem také používají v těch případech, kdy chtějí vlády pobídnout některé ekonomické subjekty či podpořit rozvoj vybraných odvětví.

Pokud porovnáme projekt s programem, zdá se být pojem veřejný výdajový program komplexnějším pojmem, který v sobě zahrnuje různé činnosti, různé veřejné projekty a také vazby mezi různými subjekty jak veřejného, tak i soukromého sektoru. Program má určité cíle, předpokládá určitý postup a časový harmonogram, sestává z různých na sebe navazujících kroků, činností nebo dokonce i z dílčích projektů. [1]

Poslední dobou dochází k rozšiřování mezinárodní spolupráce hlavně díky stálému rozšiřování Evropské unie, kdy toto vede k novým typům veřejných projektů a programů, které mají za cíl podporu určitých regionů či zemí, za účelem snížení meziregionálních rozdílů, či programy na podporu určitých záměrů (rozvoj technologií, vzdělanosti, informačních technologií apod.). Tyto projekty nebo programy bývají financovány z veřejných prostředků buď úplně nebo na principu spoluúčasti. Jedná se především o veřejné prostředky vytvářené v rámci nadnárodních struktur a jejich rozpočtů, v současné době jde zejména o prostředky z fondů Evropské unie. Z toho vyplývá, že veřejné výdaje lze třídit i na základě toho, zda jde o výdaje centrální vlády a státního rozpočtu, o regionální stupeň vlády a její rozpočet nebo o místní správu (samosprávu) a její rozpočet či právě nadnárodní instituce a jejich rozpočet (EU).

Při zkoumání rozdílů mezi veřejnými výdaji a veřejnými projekty a programy je důležité vzít v úvahu také časové hledisko. Z tohoto úhlu pohledu jsou veřejné výdaje vytvářeny a financovány v logice jednoho rozpočtového období, což je tedy v průběhu jednoho roku. Veřejné projekty a programy jsou oproti tomu realizované jako dlouhodobé finanční výdaje v horizontu několika let a tedy přesahující jedno rozpočtové období.

Veřejné výdaje tvoří finanční prostředky v určitém objemu a struktuře, s určitými zásadami přidělování, čerpání a kontroly plnění; veřejné výdajové projekty a veřejné výdajové programy jsou pojmy označující věcné ekonomické procesy, činnosti, produkce nebo účelové transfery prostředků různým subjektům podle určitých zásad. S rozšířením činností a kompetencí státu dochází k prohloubení rozdílu mezi těmito pojmy a také k posílení významu tzv. programového financování oproti financování institucionálního charakteru. [1]

Veřejné výdajové projekty a programy je samozřejmě možné ještě členit podle dalších kritérií. Lze je dělit podle jejich účelu, na který byly vynaloženy, podle odvětví, ve kterém se realizovali, zda měli alokační nebo redistribuční zaměření. Dále lze rozlišovat, zda se jedná o tzv. dělitelné projekty či nedělitelné projekty, tak jak je rozlišovali R. A. Musgrave a P. B. Musgraveová, kdy u dělitelných projektů je možné zvýšit či snížit výdaje o malé částky a nedělitelné projekty naopak předpokládají paušální částky. Dalším možným kritériem členění je postup tvorby rozpočtu, kdy některé projekty jsou navrhovány s předem stanoveným rozpočtem (tj. fixní rozpočet), u jiných je rozpočet stanoven následně. Nejen při vymezení rozdílů mezi veřejnými výdaji a veřejnými projekty a programy, tak i při dělení projektů a programů je možno použít časové hledisko. Podle tohoto kritéria lze rozlišit projekty anebo programy krátkodobé, střednědobé či dlouhodobé. Za krátkodobé jsou považovány projekty realizované v jednom rozpočtovém období (tj. v rámci jednoho roku); u střednědobých projektů je nutné uvažovat horizont tzv. střednědobých výhledů rozpočtování, což je asi tři až pět let, jsou-li podobné výhledy vypracovány. Projekty, které překračují časové vymezení střednědobého výhledu rozpočtování se považují za dlouhodobé projekty.

1.2. Analýza veřejných výdajů

Současná nepříznivá situace v oblasti veřejných výdajů, která je signalizována především stálými schodky státního rozpočtu a všeobecně se prosazující ekonomická efektivnost a úspornost, vedou vládu k určitým úsporným opatřením, prostřednictvím škrtnů v rozpočtu, restrukturalizace, snižováním míry státní byrokracie, a také k tlaku na efektivnost veřejných výdajů a veřejných rozpočtů. Zde nastává ovšem problém zejména při snaze o snižování objemu veřejných výdajů, což je velice složitý politický proces ovlivňovaný řadou vnějších tlaků, působících právě opačným směrem na zvyšování nejrůznějších transferových plateb (např. podpory v nezaměstnanosti, starobní důchody apod.), a proto převažujícím prvkem ve vývoji veřejných výdajů bude narůstající tlak na zvyšování jejich efektivnosti.

Efektivní vynaložení prostředků ve veřejném sektoru znamená, že prostředky budou přinášet alespoň stejný užitek, jako kdyby byly realizovány sektorem soukromým. Tento předpoklad vysvětluje ekonom Baumol tímto způsobem: „*V případě, že analyzované zdroje využívá soukromý sektor při určité míře rentability, pak je možné tyto zdroje převést do veřejného sektoru jen v případě, že návratnost tohoto projektu bude vyšší než rentabilita v soukromém sektoru.*“ [2]

Proto je důležité se snažit o systematické hodnocení veřejných výdajových programů, které je efektivním nástrojem, který by měl pomoci omezit plýtvání veřejnými zdroji. Ekonomicky vyspělé státy světa mohou k hodnocení svých veřejných výdajů použít různé metody, které na základě systematické analýzy příčin a možností realizace výdajových programů, by měli umožnit daným státům efektivnější využívání finančních prostředků.

Při analýze veřejných výdajových programů můžeme použít celou řadu metod a přístupů. Nejznámějšími metodami jsou tyto metody: metoda minimalizace nákladů, společenská forma analýzy nákladů, společenská forma analýzy nákladů a výnosů, metoda analýzy účinnosti nákladů a metoda analýzy užitečnosti nákladů. Další možností hodnocení veřejných výdajových programů je postup, který doporučuje ekonom J. E. Stiglitz a který si nyní blížeji popíšeme, protože podle tohoto postupu jsem zpracovával praktickou část, která se právě týká analýzy jednoho veřejného výdajového programu.

1.2.1. Analýza výdajové politiky ^[3]

Následující kapitola bude vycházet z knihy J. E. Stiglitze, který doporučuje následující postupový program při analyzování veřejných výdajových programů rozčleněný do osmi kroků:

- (1) potřeba pro existenci programu;
- (2) selhání trhu, jež se snaží program řešit;
- (3) další možné alternativy programu;
- (4) důsledky pro efektivnost;
- (5) důsledky pro rozdělování;
- (6) kompromis (trade-off) mezi rovností a efektivností;
- (7) zhodnocení programu a
- (8) politický průběh programu.

Důvody vzniku programu

Určit cíl veřejného výdajového programu bývá obvykle velmi složité, protože veřejný sektor zahrnuje mnoho aktivit, jak už jsem zmínil výše a ne vždy je možné jejich výsledky přesně měřit. Bývá ovšem užitečné začít analýzu pohledem na historické souvislosti, za kterých výdajový program vznikl a jaké problémy měly být tímto programem řešeny.

Selhání trhu

Určit, zda došlo k selhání trhu či nikoli, je hlavním krokem v identifikaci přiměřeného rozsahu vládního opatření. Na zdůvodnění veřejného výdajového programu můžeme v podstatě použít jen dva argumenty mikroekonomického charakteru: tržní selhání a redistribuční potřebu. Proto je v druhém kroku analýzy zapotřebí najít vztah, pokud existuje, mezi potřebou daného programu, zdrojem poptávky po programu a některým z druhů tržních selhání, kam patří: nedokonalá soutěž, veřejné statky, externality, nekompletní trhy a nedokonalé informace. Pokud by veřejný výdajový program nevycházel z některého tržního selhání, jsou zde ještě další dvě možnosti pro obhájení vládního programu a to: předpoklad, že rozdělení příjmů v ekonomice není sociálně spravedlivé a tvrzení, kdy někteří jedinci nevěří, že by individuální ohodnocení vlastního blahobytu každého člena společnosti poskytlo ve svém souhrnu adekvátní kritéria pro posuzování blahobytu celé společnosti. Existují totiž obecně prospěšné statky, jejichž spotřebu by vláda měla podporovat, a obecně škodlivé statky, od jejichž spotřeby by vláda měla občany odrazovat nebo ji přímo zakázat. V určitých případech je podstata selhání trhu zřejmá: národní obrana je čistě veřejný statek, a pokud nebude tento statek zajišťován veřejně, bude vždy existovat v nedostatečné nabídce.

Alternativní formy vládní intervence

Pokud se nám podaří nalézt některé tržní selhání, které chceme daným výdajovým programem eliminovat, existuje několik možností, jak daný problém řešit. Výsledkem hodnocení daných alternativ řešení by mělo být rozhodnutí o výběr nejvhodnější alternativy nebo výběr několika komplementárních řešení nebo rozhodnutí o tom, že státní intervence se nebude, pro její nízkou efektivnost, vůbec konat. Pokud už se rozhodneme pro veřejný výdajový program, máme možnost výběru mezi třemi hlavními kategoriemi opatření, kterými jsou:

- veřejná produkce;
- soukromá produkce s daněmi a dotacemi, jež jsou zaměřeny na podporu nebo zamezení aktivit, které chce vláda povzbudit nebo odradit;
- soukromá produkce s vládní regulací, jež zajišťuje vhodné chování firem.

Jestliže se vláda rozhodne nést odpovědnost za výrobu, musí se ještě rozhodnout, jak bude alokována produkce. Může si účtovat za statek tržní cenu; cenu přibližně odpovídajícím nákladům výroby; poskytovat statek za cenu nižší, než jsou náklady na jeho výrobu; může poskytovat zboží zdarma a jednotně; nebo může alokovat statky a služby nějakým jiným

způsobem odpovídajícím potřebám nebo zisku. Jestliže musí být statek vyráběn soukromě, vláda se musí rozhodnout zda:

- uzavře kontrakt na statek, ale zůstane zodpovědná za jeho rozdělování;
- poskytne dotaci výrobcí v naději, že z nižších cen budou mít nějaký užitek i zákazníci;
- nebo dá dotaci přímo zákazníkům.

Důsledky pro efektivnost

Pokud jsme si v minulém kroku analýzy vybrali několik alternativních programů, je nutné je nyní analyzovat a ohodnotit efektivnost každého programu a důsledky na přerozdělování zdrojů. Cílem hodnocení by také mělo být zjištění, do jaké míry dané alternativní programy splňují cíle, které by měly být daným výdajovým programem řešeny. Určitý vliv na efektivnost daného výdajového programu má jistě fakt, že má zákazník možnost výběru a tedy, že existuje určitá konkurence mezi dodavateli, která pravděpodobně zvýší efektivnost poskytování daného statku nebo služby. Při analýze efektivnosti výdajových programů může výrazně pomoci také teorie důchodového a substitučního efektu. Substituční efekt znamená, že výdajový program může změnit cenu některého zboží či služby a v důsledku toho poté dochází k substituci dražšího zboží zbožím levnějším. Důchodový efekt na rozdíl od substitučního vede ke změně spotřebitelského chování tak, že se jednotlivci posune jeho rozpočtové omezení a to mu umožní spotřebovat více všech statků a posouvá se tedy na vyšší indifferenční křivku a zvyšuje tak svůj užitek, ale nemusí měnit své preference. Někdy se mohou tyto efekty vyskytovat společně, ale vždy je důležitější dávat větší pozor z pohledu neefektivnosti na substituční efekt. Ekonomická teorie v takových případech dává přednost takovým formám veřejných výdajů, při kterých nedochází k posunu cen, tj. dochází pouze k důchodovému efektu.

Důsledky pro přerozdělování důchodů

Při zkoumání důsledků veřejných výdajových programů pro přerozdělování důchodů, se vlastně zajímáme o to, komu plynou z daného programu výhody a kdo získává užitek. Je zřejmé, že každý bude mít z určitého výdajového programu různý užitek podle svého vlastního subjektivního názoru. Mnohdy se také stává, že užitek z výdajového programu nemají pouze ti, pro které byl program určen, ale i řada jiných subjektů. Pokud k takové situaci dojde, můžeme hovořit o přesunu užitku nebo o tom, že skutečný dopad výdajového

programu se liší od zamýšleného dopadu. Takováto selhání veřejných výdajových programů bývají často spojována s nevhodným chováním konečného příjemce výdajového programu. Může se vyskytnout i situace, že některý efektivní výdajový program, který je však spojen s nepříjatelým distribučním efektem, nemusí být přijat kvůli politickým tlakům. Na toto téma se v poslední době uskutečňuje mnoho studií, které zkoumají skutečné dopady veřejných výdajových programů. Zaměřují se také na to, zda z daného programu získávají více chudí nebo bohatí. Pokud získávají více chudí, než je jejich daňový podíl na daném programu, hovoříme o progresivním přerozdělovacím programu a pokud dostávají více bohatí, jedná se o regresivní výdajový program.

Substituční vztah mezi rovností a efektivností

Dalším krokem v analýze veřejných výdajových programů je analýza vzájemného vztahu mezi efektivností a rovností. Určení tohoto vztahu je problematické už jen kvůli pojmu rovnost či spravedlnost, protože každý má svůj subjektivní pohled na to, co je spravedlivé a co není. Proto se mnohdy v hodnocení výdajových programů zaměřují pouze na zjištění dopadů daného programu, kdy se často jedná o určitý kompromis mezi efektivností a rovností, protože jak si řekneme v dalším textu, existuje mezi těmito dvěma pojmy substituční vztah a tento vztah bývá zahrnován do hodnocení opatření výdajového programu.

Hodnocení programů

Je zřejmé, že se hodnocení programů neomezuje pouze na zkoumání dopadů na ekonomickou efektivnost a přerozdělování důchodů. Výdajové programy mohou být totiž zaměřeny i na jiné cíle, kdy i tyto cíle musejí být součástí hodnocení. Vláda se může například zajímat, v jakém rozsahu navštěvují příslušníci různé rasy, etnika či společenské třídy stejné školy. Může se zabývat nejenom příjmy chudých občanů, ale i kvalitou jejich bydlení. Někdy může být určení všech cílů výdajového programu těžké a nelze je tak snadno formulovat či převést na měřitelná kritéria, podle kterých se poté hodnotí daný program. Velkým problémem ovšem samo o sobě bývá měření výstupů veřejného sektoru. Nejčastější příčinou bývá nehmotný charakter těchto výstupů, kdy oproti soukromému sektoru je výstupem veřejného sektoru spousta služeb bez zprostředkování, kdy často dochází k okamžitému spotřebování služby spotřebitelem.

Politický proces schvalování vládních programů

V demokracii se na přípravě a přijímání programů veřejných výdajů podílejí mnohé zájmové skupiny a jednotlivci. Ti všichni mají rozdílné cíle a rozdílnou představu o tom, jak ekonomika funguje. Program, jenž je konečně přijat, je výsledkem kompromisu těchto názorů. Kompromis, kterého je dosaženo, nebude pravděpodobně připomínat žádný z původních návrhů a může se zdát nekonzistentní se souborem cílů.

1.2.2. Faktory ovlivňující objem, strukturu a dynamiku veřejných výdajů

Jak již bylo řečeno výše, zabývá se stát (vláda, města a obce) celou řadou aktivit, kterými se snaží v rámci realizace alokační, redistribuční a stabilizační funkce o nápravu nejruznějších tržních selhání, ale i jiných problémů, na kterých má stát zájem. Objem a struktura veřejných výdajů je tedy vlastně z tohoto pohledu ovlivněna rozsahem a strukturou daných aktivit státu. Z toho vyplývá, že objem a struktura veřejných výdajů je pod vlivem faktorů, které ovlivňují samotný rozsah a zaměření aktivit státu. Jedná se o různé faktory jak historické, kulturní, etické či náboženské, které se liší svou intenzitou působení. Kromě těchto však ještě existují i objektivní faktory růstu (nebo poklesu) veřejných výdajů. Jde např. o faktory geografického, demografického, urbanistického, technicko-technologického nebo politického rázu, o různá přírodní, ekonomická či společenská kataklyzmata. [1]

Nyní si uvedeme takové tři často uváděné faktory či příčiny, které podle některých ekonomů vedou k růstu veřejných výdajů. Prvním je ten fakt, že mezi spotřebou veřejných statků (či příjmem transferů) a platbou za ně v podobě daní neexistuje přímá vazba. To může vést k tomu, že se příjemci veřejných statků (transferů) nemusejí chovat racionálně, a proto může docházet k nadspotřebě těchto statků, což vede k růstu veřejných výdajů. Druhým uváděným faktorem je problematika zaměstnanců ve veřejném sektoru, tedy byrokracie. Jedná se především o nižší nahraditelnost lidské práce technikou a také o to, že výstupy veřejného sektoru jsou měřeny jejich vstupy, a dochází tedy k promítnutí cenových vlivů do těchto cen výstupů a k tlaku na růst mezd ve veřejném sektoru, což není ovšem doprovázeno patřičným nárůstem produktivity práce. Zvyšují se tedy náklady výkonu veřejné správy a tím dochází k růstu veřejných výdajů. Posledním faktorem je vliv růstu sociálních transferů, ať již vlivem sociální politiky státu, kdy se snaží uplatňovat politiku státu blahobytu, nebo z důvodů nepříznivého demografického vývoje, kdy např. roste počet osob důchodového věku, kterým musí stát vyplácet starobní důchod a tím se zvyšují veřejné výdaje.

Další skupinou příčin růstu veřejných výdajů jsou objektivní faktory. Ty mohou ovlivňovat dynamiku výdajů různými způsoby. Geografické faktory například v podobě povodní či jiných přírodních katastrof mohou zvýšit výdaje jednak na nápravu škod a jednak na bezpečnostní opatření proti opakování podobné situace. Jistě máme všichni v paměti nedávné povodně také u nás v České republice. Demografické faktory mají zase podstatný vliv zejména ve zdravotnictví, školství, sociální péče apod., kde může docházet především k nárůstu nejrůznějších transferů. Dalším z faktorů, který ovlivňuje výši veřejných výdajů je urbanistický faktor a to zejména potřeba moderní společnosti na rozvinutosti celé infrastruktury, jak silniční, dálniční, telekomunikační, tak i služeb a kulturních zařízení, kdy zejména investice do dálniční infrastruktury jsou značně vysoké. Jistě existuje množství dalších faktorů, které ovlivňují dynamiku veřejných výdajů, ale není účelem této práce je všechny popsat. Spíše měly jen nastínit problematiku stálého růstu veřejných výdajů a tedy i nutnost důkladného hodnocení efektivnosti těchto výdajů.

1.3. Efektivnost veřejných výdajů

Efektivnost je jedním z hlavních pojmů ekonomie a značí nepřítomnost plýtvání zdrojů, což znamená co možná nejefektivnější jejich využití vzhledem ke stanoveným cílům, které vedou k uspokojení potřeb a přání lidí. Mikroekonomická teorie má k dispozici koncepci i kritérii efektivnosti, která mají sloužit k určení té nejvýhodnější alokace zdrojů, která odstraňuje nehospodárnost, a mají zajistit nejlepší možné užití těchto zdrojů vzhledem k cílům subjektu. Z pohledu teorie efektivnosti můžeme rozlišovat dva druhy efektivnosti, a to alokační efektivnost a produkční efektivnost. Alokační efektivnost, kterou někdy označujeme jako pareto-efektivnost, označuje situaci, kdy žádné přeskupení výroby již nemůže zlepšit situaci jednoho subjektu, aniž by nedošlo ke zhoršení situace jiného subjektu. Jedná se o tzv. paretové kritérium optima, o kterém bude ještě pojednáno v další části práce. Naproti tomu produkční efektivnost znamená, že při daných zdrojích a technologiích jsou výstupy produkovány s co nejnižšími náklady. Velkým problémem při dosahování efektivní alokace je vztah efektivnosti a rovnosti, kdy optimální alokace z pohledu těchto dvou kritérií by měla být taková, při které je i původní rozdělení důchodů optimální.

I když má ekonomická teorie určitá kritéria na posuzování efektivnosti, je toto zkoumání velice složitým procesem už vzhledem k různorodosti a specifiku činností a produktů zabezpečovaných veřejným sektorem a problémům spojených s měřením výstupů ve

veřejném sektoru. Při rozhodování o veřejných výdajích, projektech či programech a jejich efektivnosti je proto užitečné klást si otázky v následujícím pořadí:

- který výdaj, projekt nebo program bude nejlépe splňovat daný cíl (otázka účinnosti),
- který z nich je reálné zavést (otázka účelnosti),
- který z nich je nejlevnější (otázka hospodárnosti). [1]

Hodnocení efektivnosti se samozřejmě liší i z důvodů rozdílnosti mezi pojmy veřejné výdaje, veřejné výdajové projekty a programy. Veřejné výdaje a jejich efektivnost se totiž posuzují během navrhování, projednávání, schvalování a kontrole plnění (průběžné nebo následné) veřejných rozpočtů. Vzhledem k charakteru jejich užití (financování institucí, transfery) je hodnocení jejich efektivnosti velmi problematické a je rozhodně složitější než hodnocení efektivnosti veřejných výdajových projektů a programů, které většinou souvisejí s konkrétní produkcí statků, i když u nich lze jejich efektivnost posuzovat až v rámci schváleného rozpočtu. [1]

Rozpočtový proces je ovšem složitým procesem, v němž se promítají rozmanité často protichůdné zájmy (politiků, byrokracie, zájmových nebo nátlakových skupin). Jak už bylo zmíněno výše, může mít každý z těchto účastníků jiné záměry v rámci schvalování rozpočtu. Úředník se bude snažit zvětšovat rozpočet svého úřadu, zatímco politik se bude snažit o zvýšení šancí na své znovuzvolení a bude se snažit přiblížit preferencím voliče-mediána. Nátlakové skupiny neboli lobby mohou mít zcela odlišný pohled na daný problém a jejich snahou bude co nejvíce ovlivnit ty, kteří rozhodují o daném veřejném výdaji na daný problém.

Jak bylo uvedeno výše u charakteristik veřejných výdajů, veřejných výdajových projektů a programů, bývají projekty a programy dlouhodobější povahy a přesahují délku jednoho rozpočtového období. Proto bývá současný rozpočet také ovlivněn projekty a programy schválenými v minulosti, které jsou stále ještě v realizaci. Dochází zde tedy k profinancování projektů a programů schválených v minulosti.

Do nového rozpočtu by však měli být zahrnuty i nové projekty a programy. Proto v souvislosti s analýzou optimálního rozpočtu a optimálního rozpočtového procesu lze považovat za podnětný postoj politologa A. Wildavského zakládající se na hypotéze, že „...nej důležitějším určujícím faktorem velikosti a obsahu letošního rozpočtu je rozpočet loňský.“ [1]

V rámci sestavování veřejných rozpočtů působí vždy dvě protichůdné tendence, a to tlak na růst veřejných výdajů na straně jedné a tlak na snížení daní na straně druhé. Efektivnost veřejných výdajů můžeme tedy posuzovat také vzhledem k daňovému zatížení měřeném tzv. daňovou kvótou. Problémem při sestavování rozpočtů je však skutečnost, že výdaje bývají ve většině případů známé, mnohdy předem dané a také často povinné, kdy mají mandatorní charakter (vyplývají z různých zákonů a závazků státu), tak příjmy jsou většinou pouze odhadované, těžko ovlivnitelné a podléhají různým vlivům. Proto má rozpočet své omezení, které vyplývá právě z veřejných příjmů, kdy správný rozpočet by měl být schvalovaný jako přebytkový nebo alespoň jako vyrovnaný. Při analýze efektivnosti veřejných výdajů musíme brát také v úvahu to, že veřejné výdaje odčerpávají soukromé výdaje, aby je zpět přerozdělily podle zásad neekvivalence a nenávratnosti a proto je při rozhodování o alokaci veřejných výdajů třeba požadovat, aby efektivnost těchto výdajů byla vyšší než v soukromém sektoru nebo alespoň stejná, avšak při nižších nákladech.

Ekonomická analýza efektivnosti veřejných výdajů, veřejných výdajových projektů a programů by se tedy měla zaměřit na porovnání přínosů daných programů a nákladů na jejich dosažení. Podle této analýzy by poté měl být vybrán ten nejefektivnější veřejný výdajový projekt či program ze všech navrhovaných, kdy ovšem většinou dochází ke kompromisnímu řešení, které se zabývá kromě efektivnosti také spravedlností daného výdajového projektu či programu. Pro analýzu efektivnosti veřejných výdajů, veřejných výdajových projektů a programů existuje celá řada přístupů, metod a technik, kdy si nyní některé z nich představíme.

Podle J. E. Stiglitze základními otázkami, jimiž bychom se měli zabývat při analýze veřejných výdajů, jsou např.: Proč je vládní program nejlepším řešením? Proč má vládní program takovou podobu, jakou má? Jaký vliv má vládní program na soukromý sektor? Kdo získá a kdo ztratí následkem vládního programu? Jsou zisky větší než ztráty? Existují alternativní programy, které jsou lepší než běžné vládní programy? [3]

Podle J. Bénarda lze rozlišit následující metody analýzy efektivnosti veřejných výdajů, projektů a programů:

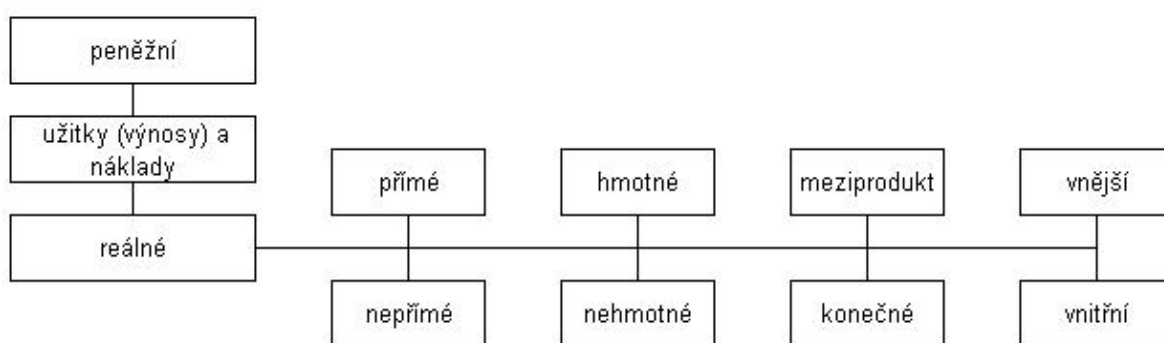
- jednokriteriální metody, tj. metody „...*kteřé předpokládají existenci jednoho dominantního kritéria, na které lze ostatní kritéria převést*“,
- vícekriteriální metody, u kterých je obtížné stanovit významnost jednoho kritéria oproti dalším kritériím. [1]

Při hodnocení efektivnosti lze použít obě skupiny metod, je ovšem nutné počítat s tím, že obě mají jak své výhody, tak i nevýhody. U první skupiny metod lze převést všechny dílčí cíle do jednoho souhrnného cíle, který se tím pádem stává jediným kritériem pro analýzu a výběr nejlepšího výdajového projektu. V případě druhé skupiny není možné jednotlivé dílčí cíle spojit, ale zato se lze rozhodovat při výběru nejlepšího projektu pomocí více kritérií, nejen ekonomických, ale i sociálních, kulturních apod. Z toho vyplývá jedna důležitá výhoda a to, že: „Výhodou vícekritériálních metod je to, že nenutí redukovat neekonomická kritéria na kritérium ekonomické za cenu choulostivých a někdy sporných operací.“ [1]

Ačkoli se tyto metody zdají rozdílné, přesto je spojuje stejný cíl, kterým je měřitelným způsobem určit kolik kdo získá a náklady, které na to budou v rámci veřejných výdajů, veřejných výdajových projektů a programů vynaloženy. Společné mají tyto metody i problémy. Jejich největší problém je právě spojen s daným porovnáváním výsledných efektů veřejných výdajů, výdajových projektů a programů a nákladů nutných na jejich dosažení. Výsledky veřejných projektů nebo programů jsou však mnohem širším pojmem než jejich výstupy. Zatímco výstupy (angl. „output“) mají konkrétní a dost často vyjádřitelnou a měřitelnou podobu, výsledky (angl. „outcome“) jsou dost často obtížně vyjádřitelné a měřitelné, avšak podávají lepší a výstižnější obraz o úspěšnosti programů či projektů (nebo o činnosti veřejné organizace). [1]

Jak lze členit náklady i výnosy je vidět na následujícím obrázku.

Obr. č. 1: Členění nákladů a výnosů



Zdroj: Hamerníková B., Kubátová K. *Veřejné finance*. Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2004 [1]

Předmětem analýzy by samozřejmě měly být reálné užitky (výnosy), neboť to jsou užitky, které spotřebitelé získávají jako důsledek uskutečnění veřejného projektu nebo programu a které vedou ke zvýšení jejich blahobytu. Toto členění, jak je vidět na obrázku, jistě nebude úplné, ale mělo by nám spíše ukázat pestrost dopadů veřejných projektů a programů a také naznačit, jakých výnosů (užitků) a nákladů bychom si měli všimnout a v rámci analýzy efektivnosti daných výdajových projektů a programů měli řešit.

Jak už bylo zmíněno výše používají se veřejné výdajové projekty a programy také na řešení alokační neefektivnosti. V tomto případě je důvod tohoto financování zřejmý, avšak většinou existuje více způsobů (projektů) jak tohoto cíle dosáhnout a může se stát, že při takovém rozhodování o správném projektu dojde ke zvolení neefektivního projektu. Pokud dojde ke špatnému rozhodnutí, tak poté mluvíme o tzv. utopených nákladech (sunk costs), které mohou být ve veřejném sektoru velmi vysoké.

Výskyt produkční neefektivnosti (někdy nazývané „X-neefektivnost“, nebo také „technická neefektivnost“) ve veřejném sektoru znamená, že při daném poměru práce a kapitálu existuje efektivnější technologie, která dokáže vyrobit stejný objem produkce s nižšími náklady, většinou v privátním sektoru. [1]

2. Ekonomie veřejného sektoru

V rámci studia ekonomie veřejného sektoru existují dva základní způsoby uvažování o vládní politice. Jedná se o pozitivní ekonomii a normativní ekonomii (nebo také ekonomii blahobytu). Abychom si mohli vysvětlit rozdíly mezi těmito dvěma pojmy, tak si nyní studium ekonomie veřejného sektoru rozdělíme do tří částí:

1. Poznání toho, v kterých ekonomických aktivitách se veřejný sektor angažuje a jak jsou tyto aktivity organizovány. Složitost vládních aktivit je tak velká, že je velmi obtížné přesně určit vládní výdaje a jejich strukturu.
2. Pochopení a předvídání konečných následků vládních opatření v co největší možné míře. Kdo nakonec platí daně uvalené na firmy? Je velmi nepravděpodobné, že by se efekt daní omezil na snížení zisku těchto firem. Spíše bude alespoň část těchto daní přesunuta vyšší cenou na spotřebitele. Zavedení školného na univerzitách? A další podobné otázky.
3. Ohodnocení alternativních opatření. Abychom mohli různé programy porovnávat, musíme znát nejen jejich následky, ale musíme mít i kritéria, podle kterých programy srovnáme. V první řadě musíme porozumět cílům politiky vlády a poté musíme ohodnotit, do jaké míry dané opatření tyto cíle naplňuje. [3]

Toto členění nám pomohlo rozdělit studium na dvě oblasti, a to na analýzu následků vládní politiky a posuzování vhodnosti vládní politiky. První oblast je charakteristická pro pozitivní ekonomii a druhá oblast pro normativní ekonomii. Pozitivní ekonomie totiž zkoumá následky konkrétních vládních opatření a popisuje chování veřejného sektoru, které vede právě k zavedení daného vládního programu. Pozitivní ekonomie se tedy zaměřuje pouze na popis skutečnosti a analýzu vládní politiky bez vynášení jakýchkoliv hodnotových (normativních) soudů o vhodnosti či nevhodnosti dané vládní politiky. Naproti tomu je pro normativní ekonomie typické, že překračuje hranice pouhé analýzy a vynáší určité normativní soudy o vhodnosti dané vládní politiky a soudy o tom, do jaké míry daná opatření splňují určitá předem daná kritéria. Obsahem normativní ekonomie tedy je i rozvíjet konkrétní metody či přístupy ke zkoumání vhodnosti vládní politiky a také ke zkoumání efektivnosti vládních výdajů pro rozhodnutí o nejlepší možné alternativě řešení daného problému. Ekonomové se při svém studiu také zabývají otázkou souladu jednotlivých opatření vládní politiky, a pokud

dochází k nějakému nesouladu, snaží se najít způsoby, jak tento nesoulad odstranit. Oba zmíněné postupy studia ekonomie, pozitivní i normativní, se vzájemně doplňují a k rozhodování o správnosti vládních programů potřebujeme znát jak následky různých variant a analýzu situací, které mohou nastat, pokud vláda učiní nějaký vládní program, tak také potřebuje mít nástroje k hodnocení vhodnosti jednotlivých programů a metody k jejich porovnávání.

Samozřejmě, že součástí problematiky hodnocení jednotlivých vládních programů, je i řešení problému mezi efektivností a spravedlností, který musí každá vláda v moderním státě při realizaci programů řešit. Většina vládních projektů a programů se snaží řešit problémy vyplývající z tržních selhání, ale určitým důvodem k jejich realizaci může být i skutečnost, že jednotlivci projevují určitou snahu pečovat nejen o sebe, ale i o celou společnost a její celkový blahobyt. Tyto důvody vedly k vytvoření principů sociálně tržního státu, ve kterém existuje určitý sociální a ekonomický blahobyt.

Ekonomové se již dlouhou dobu zabývají otázkami spojenými s problematikou rovnosti a sociální spravedlnosti a otázkami týkajícími se výkonnosti a efektivnosti, kdy již v minulosti byli ekonomové žádáni politiky, aby tuto problematiku důkladně prozkoumali a teoreticky objasnili. Kdy někteří ekonomové mohou uvádět, že podstata rozlišování mezi kategoriemi „rovnost“ (spravedlnost) a „výkonnost“ (efektivnost) může vést k označování společnosti (států) s různým stupněm efektivnosti a spravedlnosti, což znamená, že dochází k volbě určitého typu státu, který je preferován. [4]

Avšak do dnešní doby nemají ekonomové, ani sociologové či filosofové dostatek materiálů a znalostí, aby mohli politikům říci, jak daný problém mezi efektivností a rovností řešit a jaký by byl vyvážený vztah mezi těmito dvěma vzájemně souvisejícími kategoriemi.

2.1. Efektivnost ve veřejném sektoru

Problémem není jen posuzování efektivností daných vládních výdajů, výdajových projektů a programů, ale také samotné posuzování a měření efektivnosti veřejného sektoru v moderní společnosti. Veřejný sektor by měl zabezpečovat chod celého společenského systému a jeho stabilitu a měl by to zabezpečovat efektivně a z tohoto pohledu by měla být posuzována jeho efektivnost. V tomto případě se jedná o celospolečenskou efektivnost, která je nadřazena efektivnosti ekonomické.

Proto je důležité efektivní fungování veřejné správy, jako nejvýznamnějšího veřejného statku, protože může vytvářet podmínky a předpoklady pro fungování celého systému a z tohoto úhlu pohledu je veřejný sektor jako celek společensky efektivní, pokud jsou udrženy a reprodukovány kulturně morální hodnoty společnosti, je-li zajištěna společenská stabilita a vytvářeny podmínky pro dobré fungování soukromého sektoru. Je zřejmé, že do efektivnosti veřejného sektoru zasahuje i jeho podíl ve smíšené ekonomice, kdy ovšem neexistuje žádný optimální podíl. Skutečný podíl je vždy závislý na daných ekonomických, sociálních a politických podmínkách v té které zemi. Veřejný sektor nemůžeme brát pouze jako jeden celek, ale jeho součástí jsou také veřejné instituce a organizace, které je třeba také hodnotit z hlediska efektivnosti, ale v tomto případě efektivnosti ekonomické. Posuzovat bychom je měli stejně jako podniky v soukromém sektoru, ale porovnávat efektivnost producentů soukromého a veřejného sektoru není možné, protože jejich produkce není srovnatelná (soukromé statky versus kolektivní statky). Porovnávání by bylo možné, pokud by produkci kolektivních statků zabezpečoval i soukromý sektor, což v řadě případů není možné.

Mnozí kritikové tvrdí, že veřejný sektor jako celek je neefektivní a že čím méně veřejného sektoru ve smíšené ekonomice bude, tím lépe. Na druhou stranu musíme objektivně připustit, že tendence k určité neefektivnosti veřejného sektoru jsou hlavním projevem jeho selhávání. Neznamená to ovšem, že veřejný sektor je neefektivní vždy a že jeho existence je nežádoucí. Existuje řada příčin selhávání veřejného sektoru, která nazýváme vládními selháními a které vyvolávají tendenci k maximalizaci vstupů a minimalizaci výstupů, což je neefektivní. Jednou z hlavních příčin neefektivnosti veřejného sektoru je ta skutečnost, že institucím veřejného sektoru nehrozí žádný úpadek a to je nenutí co k možná nejefektivnějšímu využití finančních prostředků. Dalším z problémů veřejného sektoru je spojen s měřením vstupů a výstupů, tak jak už bylo zmíněno výše, kdy finanční náklady se často porovnávají přímo s užitky daných statků, které nelze nebo jen částečně přetransformovat na finanční ohodnocení. Příčinou neefektivnosti institucí veřejné správy je i velká míra zprostředkovatelnosti mezi spotřebou statků a platbou kupujících za ně většinou ve formě daní, kdy tato míra zprostředkovatelnosti vyvolává menší tlak na užitnou hodnotu statků než je tomu v soukromém sektoru. Dalším problémem, který vede k neefektivnosti je neexistence konkurenčního prostředí ve veřejném sektoru a určitou tendenci k neefektivnosti vyvolává také sama byrokratizace nejen ve veřejné správě samotné, ale i v jednotlivých institucích a organizacích.

2.1.1. Faktory ovlivňující efektivnost ve veřejném sektoru ^[4]

Faktory ovlivňující efektivnost veřejného sektoru je možné rozdělit na vnější a vnitřní faktory. K vnějším faktorům patří především celková úroveň společnosti a to nejen ekonomická, ale i kulturně historická, etická, vzdělanostní, úroveň demokratických a politických procesů, stupeň tolerantnosti jejich obyvatel apod., kdy právě vysoká úroveň společnosti vytváří neustálý tlak na zvyšování celkové efektivnosti veřejného sektoru jako celku. Dalším faktorem je velikost a konkrétní struktura veřejného sektoru samotného. Jak již bylo řečeno výše, tak žádná optimální velikost veřejného sektoru neexistuje, ale je možné konstatovat, že optimum velikosti a struktury veřejného sektoru je takové, kdy ztráty plynoucí ze zabezpečování určitých ekonomických aktivit trhem jsou větší, než kdyby tyto aktivity zajišťoval veřejný sektor. Dalším vlivem, který může ovlivnit efektivnost veřejného sektoru je politické uspořádání společnosti, kdy pouze demokratická společnost může pozitivně ovlivnit kvalitu veřejného sektoru. Důležitým nástrojem ovlivňujícím efektivnost veřejného sektoru je také veřejná kontrola, která se zaměřuje především na kontrolu efektivního využívání veřejných finančních prostředků. Jak už bylo zmíněno výše je veřejný sektor součástí smíšené ekonomiky a tedy i samotný soukromý sektor má vliv na efektivnost ve veřejném sektoru tím, že sám je velmi zaměřen na dosahování efektivnosti a výkonnosti svého fungování, tím vytváří také tlak na růst efektivnosti a výkonnosti i ve veřejném sektoru. Dalším faktorem, který by mohl ovlivnit efektivnost veřejného sektoru je růst konkurenčního prostředí uvnitř veřejného sektoru všude tam, kde je to jen trochu možné.

Doposud jsme se zabývali vnějšími faktory, kdy jejich výčet nebyl jistě úplný, ale nyní se zaměříme na faktory vnitřní, které mohou také nemalou měrou ovlivnit efektivnost veřejného sektoru. Těchto faktorů je celá řada a proto si uvedeme jen výčet některých z nich. Jde především o tyto vlivy:

- vliv vědy a techniky,
- využití teorie veřejné ekonomie v praktické činnosti veřejného sektoru,
- využití teorie managementu v celé oblasti veřejného sektoru,
- zvyšování morální a vzdělanostní úrovně pracovníků ve veřejné správě spolu se zvyšováním jejich odpovědnosti,
- vhodná organizační struktura jednotlivých organizací a institucí veřejného sektoru, kdy jde o to, aby struktura zajišťovala s minimem nákladů maximum užítku,

- využití všech forem dělby práce, jak je to jen možné (jde jak o dělbu práce uvnitř organizačních jednotek tak ve veřejné správě všeobecně, tak i o dělbu práce mezi jednotlivými organizacemi a institucemi),
- jedním z nejdůležitějších faktorů je zvyšování kvalifikace pracovníků, kdy většina činností veřejného sektoru je spojena s vysokou náročností na profesionalitu,
- zvyšování výkonnosti a iniciativy pracovníků ve veřejném sektoru
- a především celkový systém řízení.

2.2. Efektivnost a spravedlnost

V ekonomii je možné se zabývat jak efektivností ekonomického subjektu, tak i celkovou ekonomickou efektivností, kterou by měl zajišťovat především cenový systém. Ekonomickou efektivnost je možno dosáhnout v teoretickém modelu dokonalé konkurence, avšak ve skutečnosti existují jisté překážky, které brání dokonale efektivní alokaci zdrojů. Za hlavní bariéry jsou všeobecně považovány tyto čtyři hlavní: monopolní síla, asymetrické informace, veřejné statky a externality.

Přestože dokonale konkurenční model dosahuje efektivnosti, je možné, že tato efektivnost se nebude jevit jako společensky žádoucí. Je to dáno zejména z těch důvodů, že existuje vždy několik možností efektivní alokace zdrojů a tato možnost volby mezi různými variantami samozřejmě způsobí, že někteří budou preferovat určitou alokaci, zatímco ostatní nějakou jinou.

Aby bylo ovšem možné určit, která varianta by byla ze společenského pohledu nejvýhodnější, muselo by se provést srovnání spotřebitelských preferencí, což samozřejmě naráží na řadu problémů. Jedním z nich je nemožnost provést takovéto šetření u všech zainteresovaných spotřebitelů, protože by to bylo značně finančně náročné, kdy samotné náklady takového zjišťování preferencí by mohly být větší než samotný přínos dané alokace. Dalším z řady problémů je také fakt, že spotřebitelé nemusejí navenek projevit svoje skutečné preference.

Daná alokace může být označována za ekonomicky efektivní, pokud není možné přerozdělení, které by někomu polepšilo, aniž by poškodilo kohokoli jiného. Takto vyjádřená ekonomická efektivnost bývá také označována jako Pareto efektivní alokace. Naproti tomu za spravedlivou alokaci zdrojů, je možné považovat tu situaci, která je spojena se spravedlivým rozdělováním příjmů a bohatství. Proto je nutné zvážit důsledky každého vládního programu

z hlediska jeho dopadu na ekonomickou efektivnost a rozložení příjmů jednotlivých sociálních skupin obyvatelstva. V tomto směru se snaží pomoci také část ekonomické teorie nazývaná ekonomie blahobytu, která se snaží poskytnout návod, jak hodnocení provádět systematicky. Ekonomie blahobytu je tedy oblastí ekonomické teorie, která se zabývá normativními otázkami.

Je známo, že mezi efektivností a rovností existuje vzájemný substituční vztah. Kdy proto abychom dosáhli vyšší rovnosti, musíme se vzdát části efektivnosti. Nejčastěji bývá tento vztah zobrazován tak, jak to můžeme vidět na grafu číslo 1.

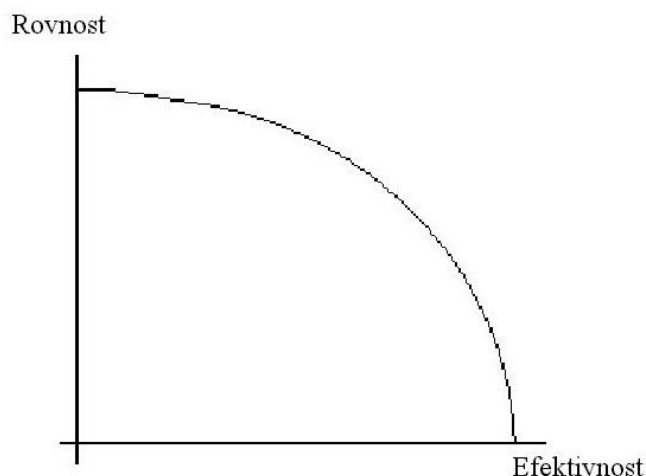
U vztahu mezi efektivností a rovností však také existují dva základní problémy:

- neexistuje shoda v názoru na podstatu vzájemného vztahu mezi efektivností a rovností, kdy neznáme odpověď na otázku, jaké míry efektivnosti se musíme vzdát, chceme-li odstranit ekonomickou nerovnost (největší nerovnosti v příjmech). Je třeba si uvědomit, že progresivní zdanění příjmů, které snižuje nerovnosti ve společnosti, snižuje zároveň podněty ke zvyšování pracovní výkonnosti, čímž dochází ke snižování společenské efektivnosti. Neumíme však dosud spočítat, jak velký je tento negativní vliv.
- jaký relativní význam přiřadit zvýšení rovnosti ve společnosti a jaký snížení efektivnosti.

V praxi se ve většině případů ztotožňuje maximalizace efektivnosti s maximalizací národního důchodu a tedy jeho pokles znamená neefektivnosti. Rovnost poté podporují programy, které přesunují zdroje od bohatších k chudším. Z předchozího vyjádřeného vztahu však vyplývá, že není jasné, co je pro společnost lepší nebo důležitější, zda co největší rovnost nebo efektivnost. Na to, zda je pro společnost významnější rovnost nebo efektivnost existuje řada různých názorů, kde některé z nich teď uvedu:

- efektivnost je rozhodující pro rozvoj společnosti,
- nerovnost je nejvážnější problém moderní společnosti, proto je nutné minimalizovat rozdíly v příjmech bez ohledu na následky na efektivnost,
- nejlepším způsobem, jak v dlouhodobé perspektivě pomoci chudším, je nestarat se o to, jak se dělí „vytvořený koláč“, ale soustředit se na co nejrychlejší „zvětšení koláče“, aby bylo více statků pro všechny.

Graf č. 1 Vztah mezi rovností a efektivností



Zdroj: Hamerníková B., Kubátová K. Veřejné finance. Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2004

Dalším problémem, který zde vyvstává při posuzování efektivnosti a rovnosti, je také stanovené měřítko, kterým posuzujeme nerovnost ve společnosti. Nejčastěji používaným měřítkem nerovnosti ve společnosti je v posledních 30 letech tzv. index chudoby. Tento index měří podíl populace s příjmy nižšími než je určitá kritická úroveň, která je definovaná jako příjem nutný k zakoupení základních potravin, zaplacení ubytování atd. Pojetí indexu však samo o sobě tvrdí, že změny v rozložení příjmů ve skupině pod hranicí a v bohatších vrstvách nejsou tak důležité jako změny, při kterých se někteří jedinci dostanou z pod hranice chudoby nad ní. Zde je opět problém, protože řada vládních představitelů často hodnotí vládní programy podle toho, jaký mají vliv na index chudoby. Proto je jedním z cílů ekonomické teorie v posledních letech tato hodnocení podrobit kritické analýze a pokusit se najít podmínky, za kterých je možné hodnotit vládní politiku, aniž bychom k ní přistupovali s předem danými hodnoceními.

Pro ukázkou si můžeme tento problém předvést na příkladu, kdy se vláda rozhoduje mezi dvěma programy a to ten první z nich posune několik obyvatel, kteří byli těsně pod hranicí chudoby, těsně nad ní a ten druhý program zvýší příjem nejchudších obyvatel mnohem více, ale ne natolik, aby je posunul nad hranici chudoby. Vláda se na základě indexu chudoby rozhodne spíše pro první program, protože druhý program nemá žádný vliv na „oficiální“ měřítko chudoby.

2.3. Efektivnost a rozdělení příjmů

2.3.1. Pareto efektivnost

Paretovska zlepšení byla vždy cílem všech ekonomů. Jak již jsem zmínil výše, znamená paretovske zlepšení, takové zlepšení, kdy je možné, aby si někdo polepšil, ale nikdo si nepohoršil. Ve většině případů však dochází k tomu, že někdo utrpí ztrátu. Přesvědčení, že tato zlepšení by měla být vždy uskutečněna se nazývá Paretovský princip.

Paretovský princip tvrdí, že změny, které zvyšují blahobyt všech obyvatel, by měly být přijaty bez ohledu na jejich vliv na rovnost ve společnosti. Můžeme si uvést i další pojetí paretovskeho zlepšení: „*Materiální blahobyt nebo morální a náboženské kvality nebo jakékoli jiné kvality společnosti lze zvýšit pouze tehdy, lze-li ve společnosti učinit takovou změnu, která bude výhodná pro všechny její členy, nebo jen pro některé z nich, aniž by znevýhodnila jiné.*“

[1]

Jednou z důležitých vlastností, která vychází z definice paretovske efektivnosti, je její individualismus, ve dvou významech tohoto slova:

- bere v úvahu pouze blahobyt jednotlivců, nezohledňuje jejich vzájemné postavení (změna, která přinese prospěch jen bohatším, může být klasifikována jako paretovske zlepšení, což samozřejmě ale také povede ke zvýšení sociálního napětí ve společnosti),
- za rozhodující považuje ohodnocení vlastního blahobytu (každý jednatel je nejlepším posuzovatelem svých potřeb a přání, tudíž je sám nejlépe schopen posoudit, co mu prospívá, což můžeme chápat jako zásadu suverenity spotřebitele).

Poměrně značná část populace (především v ekonomicky rozvinutých zemích) věří v tuto suverenitu spotřebitele. V některých případech je však výhodnější jak pro jednotlivce, tak pro celou společnost využívat doporučení (a někdy i určitého nátlaku státních orgánů), zejména tehdy, když existuje určité nebezpečí krátkozrakého chování spotřebitelů. Tato potřeba vedení ze strany státu označovaná státním paternalismem poskytuje teoretické zdůvodnění vládních programů, které vedou např. k vymáhání nucené spotřeby některého zboží a služeb.

Všeobecně je rozšířený názor, že většina vládních programů by měla být posuzována na základě individualismu, ale naproti tomu také existují i významné výjimky, kde je shoda v tom, že prospěšnost vládního programu musí být posuzována z širší perspektivy, která vezme do úvahy i sociální hledisko (např. zákony zakazující diskriminaci).

Nejzávažnějším nedostatkem paretovskeho principu je absence jakéhokoliv zohlednění rozdělení příjmů ve společnosti, což je velice závažné, protože většina vládních programů totiž prospívá některým skupinám na úkor jiných. A mnohdy je tedy potřeba kompenzovat něčí ztráty. Zůstává rozšířen názor, že správným kritériem pro posuzování jednotlivých vládních programů je porovnávání užitku jedněch a ztrát druhých vyjádřený v peněžních jednotkách. Je-li užitek vyšší než ztráta, je teoreticky možné poškozeným jejich ztráty vynahradit. Tomuto principu říkáme kompenzační princip.

2.3.2. Společenský blahobyť ^[5]

Mezi základní sociálně politické problémy, které jsou všeobecně pokládány za klíčové z hlediska fungování společnosti, patří blahobyť a chudoba. Oba tyto fenomény bezprostředně souvisí s rozdělováním a přerozdělováním příjmů a bohatství ve společnosti.

Problém mezi efektivností a spravedlností se snaží odstraňovat teorie společenského blahobytu, která je zaměřena na nalezení takových alokací, které jsou současně efektivní i spravedlivé. Společenský blahobyť (Social Welfare) je chápán jako synonymum úrovně uspokojení či užitku členů společnosti. Funkce společenského blahobytu je výčtem faktorů, které společenský blahobyť určují.

Zahrnuje:

- celkové množství produktů a služeb – Q,
- způsob, kterým jsou rozdělovány – D,
- zdraví společnosti – H,
- množství volného času – L,
- stupeň znečištění prostředí – P,
- politickou stabilitu – S,
- množství vodních srážek – R,
- a jiné relevantní faktory – Z.

Poté by bylo možné vyjádřit společenský blahobyť jako funkci všech předchozích faktorů

$$SW = f(Q, D, H, L, P, S, R, Z).$$

Podobně bychom mohli vyjádřit společenský blahobyť celku jako funkci užitek (blahobytů) jednotlivých spotřebitelů, kteří tuto společnost tvoří, a proto označíme-li si užitek n-tého spotřebitele symbolem U_n , potom

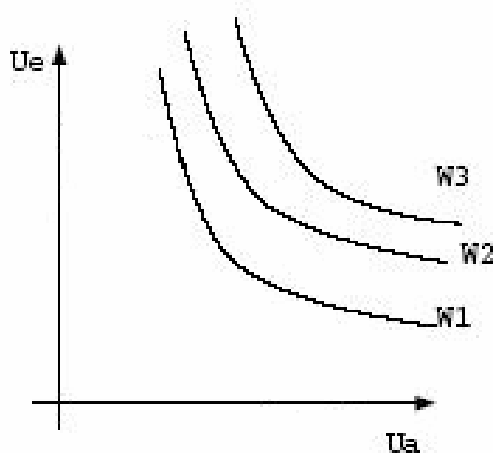
$$SW = f(U_1, U_2, \dots, U_n).$$

2.3.3. Společenské indifferenční křivky

Jako grafické znázornění společenského blahobytu jako funkce užitek spotřebitelů se zavádí křivky společenského blahobytu (Welfare Curve, W) nebo také označovaných jako společenských indifferenčních křivek nebo křivek společenského užitku. Tyto křivky jsou ovšem kvůli lepší přehlednosti a srozumitelnosti zjednodušeny a tak místo užitek všech spotřebitelů ve společnosti spojují různé kombinace užitku jen dvou spotřebitelů, které představují stejnou úroveň společenského blahobytu. Stejně jako jednotlivci odvozují svůj užitek ze spotřeby, tak společnost odvozuje svůj blahobyť z užitek svých členů. Společenská indifferenční křivka určuje tedy takové kombinace individuálních užitek, mezi kterými je společnost indiferentní. Nebo podle definice: „*Společenská indifferenční křivka je definována jako množina kombinací užitek jednotlivých členů společnosti která poskytuje společnosti stejnou úroveň blahobytu.*“ [5]

Ve většině případů nepotřebujeme vědět, o kolik užitek vzrostl ani v jakých jednotkách, ale potřebujeme vědět, zda je pro spotřebitele vyšší či nikoliv. Tyto křivky zavádíme proto, abychom mohli určit bod, který je z hlediska společnosti spravedlivější, a tak zvyšuje společenský blahobyť. Pomáhají nám rozhodnout při posuzování těch vládních projektů, které jedné skupině obyvatel prospívají a jiné škodí. Jednotlivé programy bychom mohli považovat za množinu různých alternativ, kterých je možno dosáhnout a tyto alternativy mají různý užitek, dosahovaný jednotlivými členy společnosti. Na základě indifferenčních křivek poté můžeme z množiny alternativ vyloučit ty, které jsou paretoovsky neefektivní. Poté vybíráme tu variantu, která dosahuje co nejvyšší indifferenční křivky, což by na našem grafu číslo 2 byla křivka W3.

Graf č. 2: Křivky společenského blahobytu

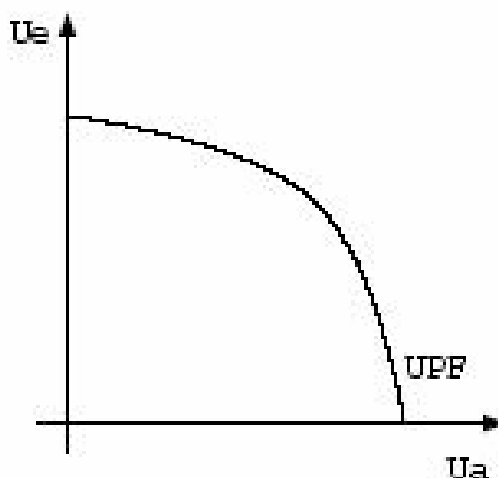


Zdroj: Soukupová J., Hořejší B., Macáková L., Soukup J. *Mikroekonomie*. Management Press, Praha 1998

2.3.4. Hranice dosažitelného užitku

Společně s křivkami společenského blahobytu se zavádí ještě jeden pojem a to křivka hranice dosažitelného užitku (Utility Possibility Frontier, UPF), která znázorňuje různé kombinace užitku dvou spotřebitelů, které jsou dosažitelné za předpokladu fixního množství spotřebovávaných produktů. Lze také říci, že křivka hranice dosažitelného užitku znázorňuje všechny kombinace užitku dvou spotřebitelů, které mohou být dosaženy za předpokladu efektivní alokace zdrojů. Body na křivce tedy představují Pareto optimální rozmístění zdrojů, kdy neexistuje způsob, jak někomu přilepšit, aniž by si někdo musel pohoršit. Tuto křivku je možné vidět na grafu číslo 3. Pomocí této křivky tedy můžeme společenské optimum chápat jako problém nalezení kritéria pro volbu určitého bodu na této křivce, protože jakákoli kombinace užitku, která leží uvnitř křivky UPF je neefektivní, protože užitek může být jednoznačně zvýšen posunem do kteréhokoliv bodu na křivce a body ležící vně křivky jsou nedosažitelnými body. Ale jak je z předchozího textu patrné, tak pouze hranice dosažitelného užitku sama o sobě nám nedává návod, jak porovnávat rozdílné alokace zdrojů, které leží na hranici užitkových možností. A proto se spojují společenské indifferenční křivky a hranice dosažitelného užitku, jak si ukážeme v další kapitole.

Graf č. 3: Křivka hranice dosažitelného užitku



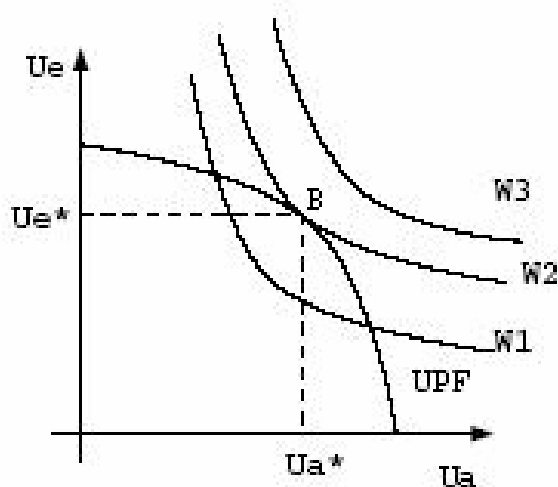
Zdroj: Soukupová J., Hořejší B., Macáková L., Soukup J. *Mikroekonomie*. Management Press, Praha 1998

2.3.5. Bod blaženosti

Propojením společenských indifferenčních křivek a hranice dosažitelného užitku a tedy i propojení těchto dvou grafů do jednoho je možné zjistit, která alokace by byla ze společenského hlediska jak nejefektivnější, tak i nejspravedlivější. Bod, který znázorňuje tuto situaci, kdy je dosaženo maxima společenského blahobytu, je bod B na křivce dosažitelného užitku, v němž se zároveň společnost nachází na nejvyšší dosažitelné indifferenční křivce. Bod B bývá proto nazýván bodem blaženosti (Bliss Point). Tento bod je vidět na grafu číslo 4.

Tento bod je jistě bodem nejefektivnějším, protože se nachází na nejvyšší společenské indifferenční křivce, kterou je možno s daným rozdělením zdrojů, které nám ukazuje hranice dosažitelného užitku, dosáhnout. Zda je ovšem tento bod také bodem nejspravedlivějším nemůžeme posoudit, protože pojem spravedlnosti je spojený s alokační otázkou pro koho vyrábět a náleží tak spíše do normativní než pozitivní ekonomie, neboť rozhodování o tom, které rozdělování důchodů ve společnosti je spravedlivější, je spojeno nezbytně s hodnotícími soudy. O rovnosti a spravedlnosti se ještě zmíním později v dalších kapitolách.

Graf č. 4: Společenský blahobyt



Zdroj: Soukupová J., Hořejší B., Macáková L., Soukup J. *Mikroekonomie*. Management Press, Praha 1998

Problémem ovšem je, jak tohoto bodu dosáhnout. Jakékoliv přerozdělování důchodu ve snaze dosáhnout tohoto bodu B může vést ke snížení efektivity. Může to být způsobeno například tím, že se zvýší daně, aby se mohlo více přerozdělovat a tím dosáhnout spravedlivější alokace, což může samozřejmě oslabit motivy k práci, a tak snížit efektivnost. Je tedy zřejmé, že konflikt mezi efektivností a spravedlností způsobuje, že se bod blaženosti stává nedosažitelným. A proto ve většině případů je v dnešní době preferováno spíše rozdělení více spravedlivější, tedy zvýšení spravedlnosti (ve smyslu společenského blahobytu) na úkor jisté akceptovatelné míry neefektivnosti.

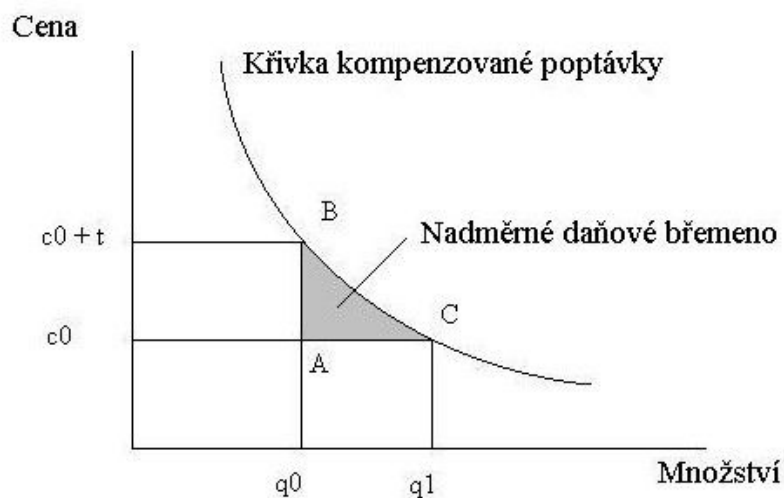
2.3.6. Měření neefektivnosti ^[6]

Při posuzování jednotlivých vládních programů je vždy zdůrazňována jejich efektivnost a již ne tak jejich vliv na rovnost. Přitom jak bylo zmíněno výše, tak jsou v dnešní době preferovány programy, které mají zvýšit rovnost (či spravedlnost) na úkor snížení efektivnosti. Nejzřetelnějším případem, který toto dokládá, je progresivní zdanění příjmů. Progresivní zdanění příjmů totiž více odčerpává finančních prostředků těm bohatším, které poté vláda prostřednictvím jiných vládních programů se snaží přerozdělit mezi ty chudší obyvatele a tím zvýšit rovnost ve společnosti.

K posouzení míry neefektivnosti poté ekonomové kladou otázku ve smyslu, kolik by lidé byli ochotni zaplatit za odstranění daného neefektivního opatření. Mohlo by se například jednat o zdanění spotřeby nějakého statku. Otázkou by poté bylo, kolik by lidé byli ochotni zaplatit za odstranění této daně a zavedením jednotné paušální daně, která by se rovnala částce, kterou jsou ochotni zaplatit. Rozdíl, který by vznikl mezi příjmy z vybraných daní a danou paušální daní se nazývá nadměrné daňové břemeno (či umrtvená ztráta nebo mrtvá ztráta). Tento rozdíl poté měří neefektivnost uvalené daně, neboť všechny daně kromě paušální způsobují vznik nadměrného daňového břemene, neboť nutí spotřebitele, aby se vzdal spotřeby jednoho statku ve prospěch jiného statku méně zdaněného, chtějí-li se vyhnout placení daní.

Velikost nadměrného daňového břemene se nechá spočítat pomocí křivky kompenzované poptávky, která udává úroveň poptávky při růstu cen zboží, za podmínky, že spotřebitel zvýšil svůj příjem, takže jeho celkový užitek se nezměnil. Čím méně lidé vydávají na daný statek, tím nižší kompenzaci vyžaduje zvýšení jeho cen a tím méně se tak od sebe budou lišit kompenzovaná a normální poptávka. Pro znázornění nadměrného daňového břemene využijeme graf s kompenzovanou poptávkovou křivkou. V tomto grafu, znázorněném na grafu číslo 5, je znázorněno množství statku q_0 , které spotřebitel nakupuje při platnosti daně (t) a tedy ceně $c_0 + t$ a množství statku q_1 , které by byl spotřebitel ochoten kupovat, pokud by byla daň odstraněna a tedy při ceně c_0 . Nadměrné daňové břemeno je v tomto grafu vyznačeno plochou ABC, která se někdy nazývá Harbergerův trojúhelník.

Graf č. 5: Nadměrné daňové břemeno



Zdroj: Stiglitz, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada Publishing, Praha, 1997

2.4. Rovnost a spravedlnost

Určení kritéria rovnosti je mnohem těžší než určení kritéria efektivity. Vyplývá to samozřejmě z již zmíněného poznatku, že pojem spravedlnosti je spojen s normativní ekonomikou a hodnotícími soudy. Každý tedy může mít na pojem rovnosti jiný pohled a názor a proto je poté těžké určit, jaké rozdělení důchodů je spravedlivé pro celou společnost. Existuje mnoho rozdílných názorů, které byly předmětem diskusí ekonomů i filosofů. V praxi pak samozřejmě záleží na druhu vlády a jejích názorech na rovnost a efektivnost, které se snaží pomocí vládních programů prosazovat.

Pokud jde o rozdělování příjmů, jsou předmětem diskuse většinou tři formy tohoto rozdělování: rozdělování podle zásluh, rozdělování podle tzv. Rawlsova maxima a rozdělování podle potřeb. [4]

Forma rozdělování příjmů podle zásluh vychází z představy, že jednotlivci si zasluhují svoje výděly proto, že přispívají svým podílem k tvorbě celkové produkce, a tento podíl měří za určitých podmínek hodnotu jejich přínosu a měli by být za něho ohodnoceni. Problémem je, že práce člověka zasluhuje celý, konečný výsledek produkce, protože lidská práce je původcem všech hodnot. Proto podle názoru většiny ekonomů nemohou tyto argumenty obstát, protože konkrétní odměna jednotlivce by měla být posuzována nezávisle na činnosti ostatních spolupracovníků, ale je zřejmé, že většina výsledků práce pracovníka je ovlivněna výkonem ostatních pracovníků, počtem a druhem strojů a zařízení apod. Nikdo tedy nemůže požadovat odměnu založenou pouze na jeho pracovním příspěvku k celku, protože jeho podíl je ve skutečnosti ovlivňován výkony ostatních pracovníků.

Nyní se pokusím nastínit dva extrémní názory na rovnost ve společnosti, a to názor liberálů a tradičních marxistů leninistů. Poté se zmíním o dvou názorech, které patří k těm nejznámějším, a to utilitarismus a rawlismus.

2.4.1. Liberálové

Názor liberálů vychází z preference individuálního (soukromého) vlastnictví a tvrzení, že rovnost je nevyhnutelným důsledkem přirozeného řádu. Rovnost v jejich podání souvisí se svobodou individua, svobodnou tržní aktivitou a vzájemnou konkurencí lidí. Lidé se totiž liší rozdílnou ekonomickou výkonností a tržní úspěšností, která ovšem vede k sociální nerovnosti.

A proto jakákoliv snaha o regulaci sociálních nerovností státem je pouze omylem revolučních intelektuálů a o spravedlivou rovnost příležitostí se má postarat svobodný trh, bez státního vměšování. Jedinou rovností, kterou považují za přijatelnou, je rovnost obecných právních a etických pravidel. A tedy uznávání jiné podoby rovnosti by vedlo přímo k destrukci svobody.

2.4.2. Marxismus leninismus

Tradiční marxismus leninismus, neomarxismus a extremistické levicové politické strany preferují kolektivní vlastnictví. V jejich názoru není rovnost přirozeně zákonitým důsledkem historického vývoje, ale jedná se o třídní rozdělení společnosti. Podle jejich názoru má být svoboda individua, svobodná tržní aktivita a vzájemná konkurence lidí odstraněna, aby tak mohla vzniknout sociální rovnost všech lidí. Zastánci tohoto názoru jsou přesvědčeni, že rovnosti ve společnosti bude dosaženo cestou třídního boje, socialistické revoluce, diktatury proletariátu, nastolení socialismu a jeho postupného vývoje v komunismus. Zásahy státu jsou proto nutné, neboť stát je jakousi „berlí“, která občany podpírá ve vlastní nedokonalosti. Nahodilé svobodné aktivity lidí mají být nahrazeny plánovitou společnou akcí, která povede ke společenskému uspořádání plně respektující svobodu člověka. Metody a postupy, které zastánci tohoto názoru používají k dosažení rovnosti ve společnosti, jsou nám všem jistě dobře známy z doby před rokem 1989.

2.4.3. Utilitarismus a rawlismus

Jedním z nejstarších a nejznámějších názorů na rovnost a efektivnost ve společnosti je utilitarismus (J. Bentham). Utilitarismus tvrdí, že blahobyť společnosti se rovná prostému součtu blahobytu všech jejích členů a považuje zvýšení užitku všech lidí za stejně hodnotné. Důležitý v tomto pojetí je názor, že společnost by měla být ochotna přesunout malou část blahobytu od svého nejchudšího člena k bohatším, protože přesuny nezávisí na postavení jednotlivců v rámci společnosti. Jelikož tedy utilitarismus oceňuje stejně užitek všech obyvatel, optimální alokace zdrojů by byla taková, při které by byl mezní užitek všech stejný.

Druhý názor zastává J. Rawls, kdy podle jeho teorie, rawlismu, je pro blahobyť společnosti rozhodující jen blahobyť jejího nejchudšího člena. Zvýšení blahobytu ostatních nebude mít na úroveň blahobytu společnosti žádný vliv a společnost tím nic nezíská. Společenské indifferenční křivky by měly tvar písmene L. Tato teorie tedy vede k závěrům, že pro zvýšení blahobytu společnosti je důležité přesunovat majetek od bohatších k chudším tak dlouho, dokud tím chudší získávají a naproti tomu pokles užitku bohatších nehraje žádnou roli. Na

rozdíl od utilitarismu se tedy rawlismus snaží maximalizovat blahobyt nejchudších členů společnosti, nikoliv vyrovnat mezní užitky ve společnosti. Rawlismus dále tvrdí, že k tomu, abychom odvodili určité zásady nezbytné pro vytvoření společenské funkce blahobytu, je nezbytné oprostit se od sobeckých zájmů, které ovlivňují naše rozhodování, pokud známe naše postavení ve společnosti. Každý jednotlivec by tedy měl mít vlastní názor na to, co je a není „spravedlivé“ a to ještě dříve, než pozná své postavení ve společnosti a měl by být schopen ignorovat určité skutečnosti, které ho ovlivňují při rozhodování o rozdělování bez rozdílu, zda je bohatý nebo chudý, silný nebo slabý, pilný nebo líný, barevný nebo bílý, nadprůměrný a důležitý nebo průměrný apod. Rozhodujícím jádrem této teorie je odstranění osobního prospěchu při vytváření osobních názorů.

Autor je přesvědčen o tom, že v takové situaci by všichni přijali princip maximalizace blahobytu toho nejchudšího ve společnosti a nebyli by ochotni přijmout jakýkoliv kompromis a také předpokládá, že shody bude dosaženo na základě tří principů, které dohromady vytvářejí kritéria „slušného“ nebo „spravedlivého“ rámce. Za tyto principy jsou pokládány:

- každý člověk ve své činnosti nebo touto činností ovlivněný má stejné právo na nejrozsáhlejší svobodu, která je srovnatelná se stejnou svobodou pro všechny,
- žádná nerovnost není spravedlivá, pokud není výhodou pro nejubožejšího (nejnešťastnějšího) jednotlivce, nerovnost musí působit tak, aby se stala výhodou pro kohokoliv,
- nerovnosti vyplývající z určité pozice nebo postavení, které existují ve společnosti, by měly být rovně k dispozici všem, kteří o ně usilují na základě svých schopností.

[4]

Síla Rawlsovy teorie tedy spočívá v jeho pokusu odvozovat všeobecné podmínky spravedlivého rozdělování z nezávislých, racionálně se chovajících jednotlivců, přičemž každý z nich sleduje vlastní zájmy.

Pokud jde o utilitaristickou společnost funkci blahobytu je i v případě neznalosti postavení lidí ve společnosti možné, že by jednotlivci zahrnuli do svých úvah i riziko toho, že získají vysoký nebo naopak nízký příjem. Studie o chování lidí v riskantních situacích došly k závěru, že při zachování určitých rozumných předpokladů maximalizují lidé průměrný prospěch, který mohou získat. Pokud by se tedy lidé rozhodovali o různých formách rozdělování majetku ve společnosti stejným způsobem, jak se rozhodují za rizika, pak by hodnocení společenského blahobytu vycházelo spíše z utilitaristické teorie.

Při prosazování vládních programů je poté samozřejmě důležité, ke kterému z výše zmíněných názorů se vláda přikládá a jak velký důraz klade buďto na rovnost nebo efektivnost v ekonomice a společnosti. Podle toho pak prosazují vládní programy, kdy levicové strany více prosazují rovnost ve společnosti a pravicové strany spíše kladou důraz na efektivnost v ekonomice a společnosti.

V poslední době se skupina ekonomů a filozofů pokusila rozšířit (obohatit) teorii tzv. společenské smlouvy (jinak řečeno smluvní teorii státu) v tom smyslu, že by lépe podpořila jejich názor na odpovídající společenskou funkci. Teorie společenské smlouvy (vlastně původně teorie J. J. Rousseaua) pohlíží na stát jako na dobrovolné společenství lidí, kteří se spojují s cílem, aby mohli lépe uspokojovat svoje potřeby. Uvedená smlouva určuje jejich práva a povinnosti. Stát jim zato poskytuje určité služby, které by si jako jednotlivci nemohli sami zajistit, nebo by pro ně byly příliš nákladné. Podle tohoto názoru bude tedy „akceptovatelný“ jen takový program a systém daní, který zajistí, že jednatel na tom bude lépe v případě realizace tohoto programu, než by na tom byl hůře ve společnosti, kde by neexistovaly veřejné statky, které zabezpečuje vláda, než je na tom v současném systému.

2.4.4. Kritéria spravedlnosti ^[5]

Jak už jsem uvedl výše, je určení kritéria spravedlnosti obtížnější než stanovení kritéria efektivnosti. Nejčastějšími přístupy k hodnocení a posuzování spravedlnosti jsou uváděna následující tři hlediska: egalitární standard, standard „společenského svědomí“ a standard „pod psa“. Nyní si jednotlivé standardy krátce popíšeme.

Egalitární standard rozdělování vyžaduje naprostou rovnost všech členů společnosti. Při realizaci veřejných výdajů to tedy znamená, že by všichni členové společnosti měli mít stejný užitek z tohoto programu. Pokud by se tedy např. jednalo o poskytování nějakého veřejného statku měli by z něho mít všichni stejný užitek, ale to neznamená, že by měli dostat stejné množství tohoto statku. Při poskytování např. dvou statků je i možné, že někdo dostane větší množství obou statků oproti jinému, ale jejich užítky budou rovny, a proto půjde v tomto pojetí o rozdělení spravedlivé. Podle egalitárního standardu může být určitá alokace považována za spravedlivější oproti jiné tehdy, když je bližší ideálu absolutní rovnosti. Jak je vidět z textu, je tento standard podobný utilitaristické verzi spravedlnosti, ve které se také jedná o rovnost užitek, ale rovnost užiteků mezních.

Standard společenského svědomí je založený na myšlence vzájemné závislosti užítku spotřebitelů. Vychází se z toho, že blahobyt jednoho spotřebitele závisí nejen na jemu připadajícím množství statků, ale také na množství statků dostupného pro ostatní spotřebitele. Alokace důchodů a bohatství je tedy považována za spravedlivější pokud více odráží „společenské svědomí“, které je vyjádřeno např. tím, že bohatý člověk, který dosáhl určité úrovně blahobytu, může si ho ještě zvýšit tím, že nechá část svých statků chudším. Má tedy určité „společenské svědomí“.

Rozdělování podle standardu „pod psa“ vyžaduje zvyšování podílu nižších příjmových skupin na celkovém důchodu společnosti. Toto hledisko je naopak podobné rawlismu. K hodnocení spravedlnosti veřejných výdajů je nutno v tomto standardu určit hranici chudoby a poté jsou za spravedlivé považovány takové projekty či programy, které zvyšují příjmy těch, kteří jsou pod touto hranicí.

3. Vládní výdaje na ubytovací stipendia

Pro svoji praktickou část diplomové práce, která by měla ukázat kromě obecných i konkrétní podmínky a problémy rovnosti a efektivnosti při realizaci vládních výdajů, jsem si vybral vládní program z oblasti školství týkající se výplaty ubytovacích stipendií studentům veřejných a soukromých vysokých škol. Na tomto příkladu bych se pokusil nastínit problémy, které při realizaci vládních programů z hlediska řešení jejich vlivu na rovnost a efektivnost mohou vzniknout.

Analýzu se pokusím provést podle 8 kroků, které doporučuje použít při hodnocení vládních programů J. E. Stiglitz a to:

- (1) potřeba pro existenci programu;
- (2) selhání trhu, jež se snaží program řešit;
- (3) další možné alternativy programu;
- (4) důsledky pro efektivnost;
- (5) důsledky pro rozdělování;
- (6) kompromis mezi rovností a efektivností;
- (7) zhodnocení programu a
- (8) politický průběh programu. [3]

3.1. Vznik programu

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy poskytuje prostředky veřejným vysokým školám na jejich chod a činnost. Tyto prostředky jsou samostatnou součástí státního rozpočtu České republiky a to kapitoly 333. Prostředky se dělí do dvou hlavních částí a to: neinvestiční prostředky (běžné výdaje) a investiční prostředky a neinvestiční prostředky na reprodukci majetku. Neinvestiční prostředky se dále dělí na tři druhy dotací a to na dotace (příspěvek) na vzdělávací činnost, dotace (příspěvek) na ubytování a stravování studentů a dotace na výzkum a vývoj. Takovéto rozdělení se ovšem uplatňuje až od roku 1999, protože do roku 1998 dostávaly vysoké školy příspěvek na činnost, ve kterém byl zahrnut i příspěvek na ubytování a stravování studentů. Od roku 1999 jsou tedy dotace na ubytování a stravování studentů uváděny odděleně pro možnost lepšího sledování výdajů na tuto oblast. Na vývoj výdajů na neinvestiční položky a tedy i na výdaje na ubytování a stravování studentů se můžeme podívat

v následující tabulce. Není zde ovšem uvedena položka výzkumné záměry, specifický (dříve nespecifický) výzkum a účelové prostředky, i když je součástí běžných výdajů, protože tyto položky nejsou závazné ukazatele schváleného rozpočtu a rozdělují se teprve v průběhu roku.

Tab. č. 2.: Vývoj běžných výdajů MŠMT na veřejné vysoké školy v letech 1997 až 2006 (schválené rozpočty na jednotlivé roky v tis. Kč)

Rok	Běžné výdaje celkem	Z toho:	
		Dotace (příspěvek) na vzdělávací činnost	Dotace (příspěvek) na ubyt. a strav. studentů
1997	7 979 439	7 979 439	*)
1998	8 534 890	8 534 890	*)
1999	9 437 260	8 657 260	780 000
2000	9 035 493	8 255 490	780 003
2001	9 854 702	9 074 702	780 000
2002	11 275 055	10 465 050	810 005
2003	12 488 790	11 688 790	800 000
2004	14 448 350	13 638 345	810 005
2005	16 213 407	15 403 402	810 005
2006	18 555 938	17 745 861	810 077

*) V roce 1997 a 1998 dostávaly vysoké školy příspěvek na činnost, ve kterém je zahrnut i příspěvek na ubytování a stravování studentů

Zdroj: MŠMT. On-line <www.msmt.cz/files/xls/MD_tab_B4II.xls> [7]

Do 30. září 2005 dostávaly dotace na ubytování samy vysoké školy a dotaci tedy využívali ti, kteří byli ubytováni na kolejích, v ubytovacích zařízeních resortu MŠMT nebo ubytováni se souhlasem ministerstva péči veřejné vysoké školy v zařízeních jiných právnických osob. V té době přispíval stát školám na každé lůžko přibližně 890,- Kč. Od 1. října 2005 došlo ke změně v systému vyplácení dotací na ubytování studentů a to tak, že v současné době peníze od ministerstva už nedostávají vysoké školy, které z nich dotovaly bydlení na kolejích, ale formou stipendia je dostávají na ruku studenti. Po změně se částka snížila, protože na ni má nárok více posluchačů a činí přibližně 700,- Kč. Ubytovací stipendium mohou použít na bydlení na koleji nebo v soukromí nebo na dopravu. [8]

Dříve se tedy rozpočítávaly peníze podle počtu studentů ubytovaných na koleji a nyní se rozpočítávají peníze podle počtu studentů, kteří splňují přísná kritéria pro přidělení stipendia. Specifické podmínky (kromě obecných) pro čerpání dotace, kterou MŠMT poskytuje veřejným vysokým školám na ubytovací stipendia, jsou uvedeny v Pravidlech pro poskytování dotací na ubytovací stipendia. [9]

Dotace může být použita na ubytovací stipendium studentovi, který splňuje alespoň následující podmínky:

- jsou studenty bakalářského, magisterského, nebo doktorského studijního programu v prezenční formě studia,
- studují v prvním studijním programu, nebo ve studijním programu na něj navazujícím, nebo přestoupili z jednoho studijního programu do jiného a předchozí studium jim bylo uznáno; v případě souběžně studovaných studijních programů je student započten nejvýše jednou, a to v tom studijním programu, ve kterém byl do studia zapsán dříve,
- nepřekročili standardní dobu studia ani v žádném ze souběžně studovaných studijních programů,
- jsou státními občany České republiky, nebo se jedná o osoby bez státní příslušnosti s povoleným trvalým pobytem v ČR, nebo jsou státními příslušníky členského státu Evropské unie nebo jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederace, nebo kteří jsou rodinnými příslušníky takové osoby (manžel/ka, dítě), a nebylo mu přiznáno stipendium Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) podle § 91 odst. 5 zákona, s výjimkou stipendia pro podporu tvůrčí činnosti studentů doktorských studijních programů při řešení projektů úspěšných ve výběrovém řízení Fondu rozvoje vysokých škol,
- nemají místo trvalého pobytu na území hlavního města Prahy nebo v okrese, v němž je místo jejich studia. [9]

Tyto podmínky si ovšem veřejné vysoké školy mohly ještě upravit podle vlastního uvážení, kdy úprava se mohla týkat zejména bodu, který se týkal studia v prvním studijním programu. Tímto bodem bylo totiž z možnosti získat ubytovací stipendium vyřazeno velké množství studentů, zejména studentů prvních ročníků, a to jen proto, že byli v době rozhodování o splnění podmínek udělení ubytovacího stipendia zapsáni na více vysokých školách. Tito studenti poté nemají nárok na ubytovací stipendium, i když v současnosti studují pouze jednu vysokou školu a druhou řádně ukončili písemným oznámením. Tento problém zápisu na více školách byl také dán i tím, že některé vysoké školy měly datum zápisu ještě dříve, než z jiné vysoké školy byly známy výsledky přijímacích řízení. Pravděpodobně nejbenevolentnější úpravu má v tomto případě Karlova univerzita, která ve svých kritériích dovoluje studentům dvě předchozí nedokončená studia.

Pro příklad mohu uvést situaci na VŠE, kde si v zimním semestru 2005/2006 podalo žádost o ubytovací stipendium 6792 studentů. Ubytovací stipendium ve výši přibližně 853 korun na měsíc bylo přiznáno 5260 studentům. Z 1532 zamítnutých žadatelů jich rovných 998 našlo v odůvodnění tohoto kroku právě větu „není první studium“. [10]

Ministerstvo školství však podmínku „prvního studia“ v roce 2006 zmírnilo. Podle dokumentu Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám, který byl schválen 24. února 2006, ministerstvo při výpočtu objemu peněz jednotlivým školám již „(...) nepřihlíží ke studiu ve studijním programu, do něhož se uchazeč zapsal a které i ukončil v období od 1. května do 30. října téhož kalendářního roku započtení.“ [11]

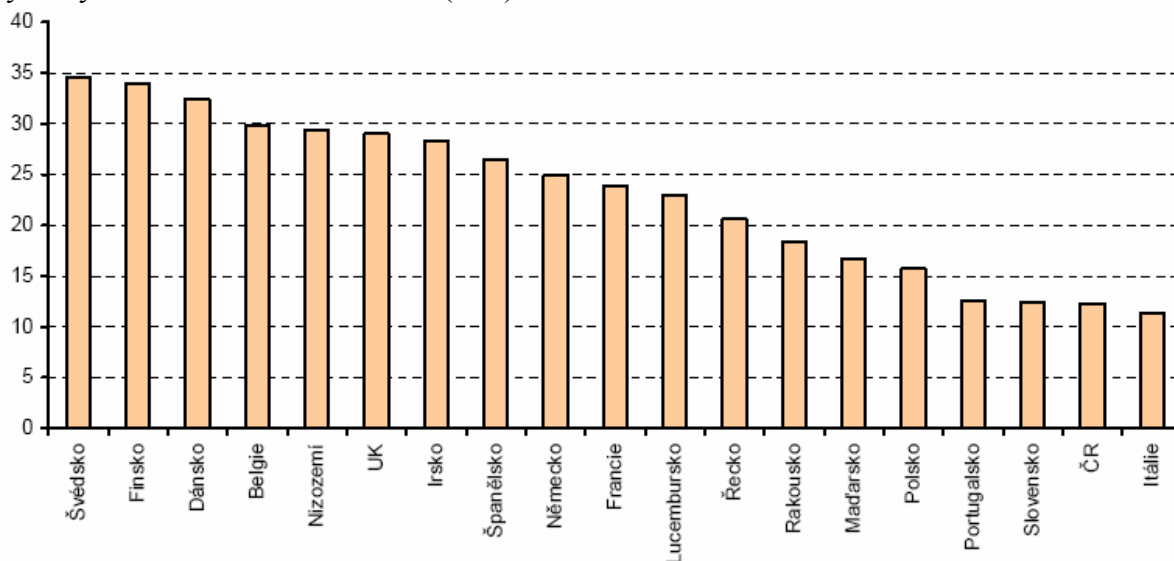
3.2. Selhání trhu

Dalším krokem analýzy veřejných výdajů je objasnění příčiny jejího vzniku a tedy hledání souvislostí mezi potřebou daného veřejného výdaje a některým z tržních selhání. Pokud se tedy podíváme na školský systém, je to jedna z těch oblastí (spolu se zdravotnictvím a obranou), ve které hraje veřejný sektor důležitou úlohu, kdy pokud by tento statek nebyl poskytován bezplatně byla by jeho spotřeba ze společenského pohledu nedostatečná. Vzdělání je jedním z veřejně prospěšných statků a zvláště v oblasti vzdělávání má stát zájem na tom, aby spotřeba tohoto statku byla co největší, zvláště pak vyšších stupňů vzdělání. Právě proto je také základní školní docházka povinná a to už od dob Marie Terezie. Pro stát je totiž důležité, aby jeho obyvatelstvo bylo vzdělané a přispívalo tak k lepší ekonomické prosperitě státu, kdy se dnes vzdělání stává nepochybně jedním z rozhodujících indikátorů hospodářské a kulturní vyspělosti národa nebo země. U základního a středního stupně vzdělávacího systému by se asi většina shodla na tom, že se jedná o veřejný statek a že by měl být tedy poskytován bezúplatně, i když samozřejmě existují i soukromé střední školy. Základní síť však tvoří veřejné školy. U vysoké školství se však názory již různí a je v této oblasti řada teorií a úvah, zda by studium na vysokých školách mělo být zdarma nebo by si ho student měl platit sám. Součástí systému financování veřejných vysokých škol je i příspěvek na ubytování a stravování studentů, jak už bylo zmíněno výše. Tento příspěvek však nikdy nepokryval celou částku placenou studenty za ubytování na studentských kolejích nebo jiných ubytovacích zařízeních, s nimiž měla škola uzavřenou smlouvu. Není totiž prioritou ministerstva školství hradit plně tyto náklady na ubytování, ale poskytovat zdarma kvalitní vzdělání na veřejných vysokých školách. Tento trend je vidět i z předchozí tabulky, kde i přes

rostoucí výši celkových dotací ministerstva vysokým školám, se výše příspěvku na ubytování a stravování studentů příliš v jednotlivých letech neliší a spíše stagnuje. Příspěvek na ubytování by měl jen pomoci částečně hradit náklady spojené s ubytováním studentů, kteří bydlí daleko od sídla školy a nemohou denně dojíždět a také by měl pomoci sociálně slabším studentům ve studiu vysoké školy, kterou chtějí navštěvovat, aby se nemuseli omezovat pouze na vysoké školy, které jsou v dojezdové vzdálenosti. Touto problematikou se budu také zabývat později, při zkoumání vlivu tohoto veřejného výdaje na rovnost a efektivnost a alternativních možností řešení tohoto výdajového programu.

I když je snahou státu mít vzdělané obyvatelstvo a tím pádem mít také vyšší poměr vysokoškolsky vzdělaných obyvatel, stále se toto České republice nedaří a v porovnání s jinými státy stále zaostáváme a to i přesto, že je u nás studium na vysokých školách zdarma a na vysoké školy nastupuje každým rokem stále více a více studentů. Pro doložení těchto slov se můžeme podívat na následující obrázek, který nám ukazuje podíl vysokoškolsky vzdělaných obyvatel na populaci v roce 2004 ve vybraných zemích EU.

Graf č. 6: Podíl vysokoškolsky vzdělaných obyvatel na populaci ve věku 25-64 let ve vybraných zemích EU v roce 2004 (v %)



Zdroj: Český statistický úřad

On-line <[http://www2.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/D80044CC83/\\$File/110107k33.pdf](http://www2.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/D80044CC83/$File/110107k33.pdf)> [12]

Jak už jsem uvedl výše, je rozdíl mezi základním a středním stupněm vzdělání a vysokým školstvím. U vysokého školství se objevuje otázka, zda se jedná o veřejný statek nebo o veřejně poskytovaný soukromý statek. Veřejně poskytované soukromé statky jsou takové, u kterých jsou vysoké mezní náklady spojené se zvýšením počtu spotřebitelů. [6]

Je zřejmé, že pokud bychom chtěli zvýšit počty studentů na vysokých školách narazíme na problémy spojené s náklady jak na samotnou výuku, tak i kapacitní problémy a samozřejmě také ubytovací kapacity, což by značně zvyšovalo mezní náklady na dalšího studenta. Tyto náklady jsou vysoké a mohli by si je hradit jen někteří studenti, což by ovšem odporovalo prosazování spravedlivého přístupu ke vzdělání a proto je vysoké školství zatím poskytováno zdarma.

Problémem ovšem je, že pokud jsou statky poskytovány bezplatně (vysoké školství), může docházet ke spotřebě větší než je optimální, tj. k nadspotřebě. U veřejně poskytovaných soukromých statků existuje několik nástrojů, které se snaží omezit spotřebu těchto statků. Patří sem cenový mechanismus, administrativní opatření či vyžadování určitého času (tj. čekání na poskytnutí veřejného statku, které je uplatňováno např. ve zdravotnictví). [6]

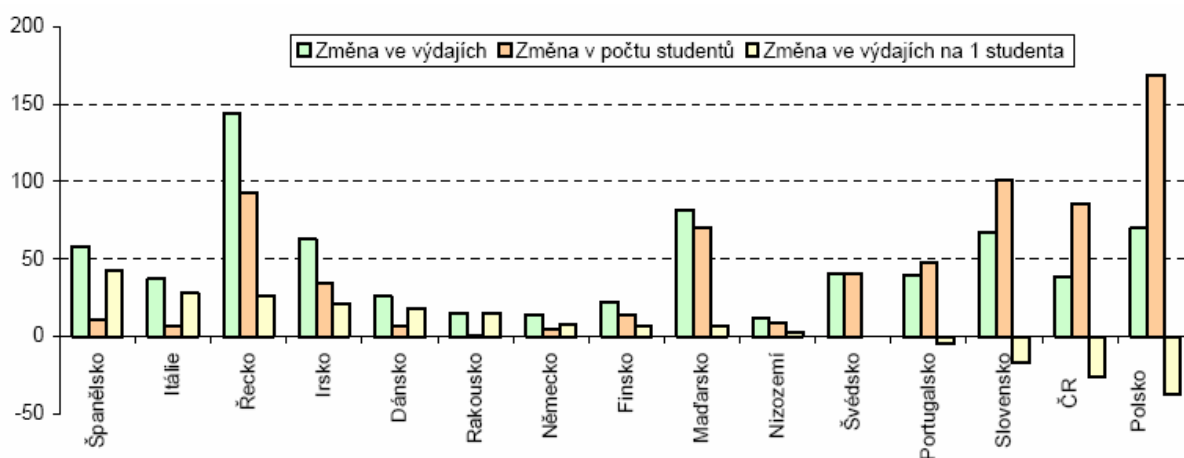
V současnosti funguje vysoké školství na principech určitých administrativních opatření, která by měla zamezit nadspotřebě. Je určena minimální úroveň vzdělání pro všechny a ti co chtějí vyšší vzdělání mají možnost dalšího studia, avšak existují určité podmínky, aby nedocházelo k nadspotřebě. Patří sem např. podmínky pro přijetí na vysokou školu, kdy student musí mít dokončené středoškolské vzdělání s maturitou, musí splnit podmínky přijímacího řízení na danou vysokou školu atp. Další možností omezení spotřeby by bylo právě zavedení cenového mechanismu ve vysokém školství např. formou školného.

3.3. Alternativní formy vládní intervence

Otázka financování vysokoškolského vzdělání je v současné době velmi frekventovaným tématem. Ačkoli je úloha veřejné správy při zajišťování vzdělání všeobecně rozšířena v celosvětovém měřítku a také uznávána a respektována, přesto se stále častěji objevují názory, že zejména vysokoškolské vzdělání by si měl student hradit sám. Důkazem toho je i skutečnost, že vedle veřejných škol existují také soukromé školy různého typu a zaměření, kde si student hradí veškeré náklady studia. Otázka dotací či příspěvků na ubytování samozřejmě souvisí s celkovou koncepcí vysokoškolského studia a způsobu jeho poskytování a v rozsahu v jakém by mělo být vysokoškolské vzdělání podporováno, zda bezplatně nebo částečně za úplatu. Existuje několik různých způsobů v přístupu k vysokoškolskému vzdělání, které si nyní jen stručně přiblížíme.

První alternativou v poskytování vysokoškolského vzdělání je současný systém uplatňovaný v České republice, kdy ministerstvo poskytuje jak veřejným tak i soukromým vysokým školám dotace jak na vzdělávací činnost, tak na ubytování a stravování studentů. Je samozřejmé, že dotace soukromým vysokým školám nejsou tak vysoké. Jedním z problémů tohoto systému je rostoucí počet studentů přijímaných na vysoké školy, kdy i přes rostoucí výdaje na vysokoškolské vzdělání v České republice, které se v roce 2003 oproti roku 1995 zvýšily o 39 %, ve stejném období se však zvýšil počet vysokoškolských studentů o 86 %, takže výdaje na jednoho vysokoškolského studenta klesly o 26 %.[12]

Graf č. 7: Změny ve výdajích na vysokoškolské vzdělání (% změny 1995-2003, 1995=100)



Zdroj: Český statistický úřad

On-line <[http://www2.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/D80044CC83/\\$File/110107k33.pdf](http://www2.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/D80044CC83/$File/110107k33.pdf)> [12]

K této podpoře veřejných i soukromých vysokých škol je možné zařadit ještě další dvě významnější formy pomoci soukromým školám. Pokud chce stát částečně podporovat i soukromé vysoké školy je první možnou formou pomoci daňový zápočet školného. Znamená to, že rodičům, kteří by hradili svým dětem školné na soukromých vysokých (popř. středních) školách, by byla část jejich výdajů na studium započtena v dani z příjmu. Druhou možností je forma přímé finanční úhrady části výdajů spojených se vzděláním všem těm subjektům, jejichž děti studují na soukromých školách. Tato částka by samozřejmě byla závislá na celkovém množství prostředků vynakládaných na soukromé školy z veřejných zdrojů i na výši příjmů rodičů. Forma daňové zápočtu školného má však své nevýhody a to: že neposkytuje žádnou pomoc pro občany, kteří platí malé daně nebo je neplatí vůbec a kromě toho implicitní výdaje na soukromé vzdělání je daleko méně průhledné oproti přímé peněžní podpoře. [2]

Možnou alternativou v poskytování vysokoškolského vzdělání je systém školních poukázek, kdy každé dítě školou povinné by obdrželo poukázku, kterou by postoupilo té škole, na které by si přálo studovat. Tato škola by potom obdržela pevně stanovenou částku a mohla by, nebo také nemusela vyžadovat další poplatky. Tento systém by vedl k tomu, že by veřejné školy musely soutěžit se soukromými školami o přízeň studentů, aby si zajistily krytí svých nákladů. [2]

Dalším z použitelných modelů pro financování vysokoškolského vzdělání je systém s odloženou daňovou zátěží. Hlavní výhodou tohoto systému je, že nepřinese studentovi v budoucnu velké finanční těžkosti, ale pouze větší daňovou zátěž, která by ovšem neměla znamenat nepřekonatelnou překážku v případě nějakých krizových situací, protože se předpokládá, že vysokoškolsky vzdělaný člověk bude dosahovat vyšších výdělků. Princip je velice jednoduchý. Student si vybere preferovanou vysokou školu a v době studia nebude mít se studiem žádné finanční náklady. Po ukončení studia nastoupí do praxe a po deseti letech začne platit studentskou daň z příjmu, kterou bude platit po dalších 10 let a bude mít velikost například 7% (pouze ilustrativní údaj) ze základní zdanitelné částky. Jediné riziko, které nese škola je to, že student obor nedostuduje či za pomoci získaných znalostí nedosáhne vyšších příjmů. Systém s odloženou daňovou zátěží již v některých zemích funguje a lze s ním souhlasit. V případě, že se bude odložená daňová zátěž vztahovat i na vedlejší studijní náklady (ubytování, stravování, zápůjčka nákladnějších studijních pomůcek), budou si moci studium dovolit všichni, kteří mají patřičné studijní předpoklady (inteligence, vztah ke studovanému oboru, ...). [13]

Posledním modelem, o kterém se zmíním se systém studentských půjček s odloženou splatností u bankovních ústavů se státní (vládní) garancí. Na školné by v tomto případě dosáhlo mnohem více studentů, zvláště pak chudých, ale někteří by se díky němu dostali do velkých finančních potíží právě v době, kdy budou muset vychovávat děti, protože není jisté, že se investice do vysokoškolského studia vrátí ve formě vyšších příjmů a také se jedná v poměrně značné zatížení splátkami relativně vysoké půjčky. Dalším rizikem je zde také pevně stanovená částka školného, která ovšem nemusí odrážet kvalitu výuky a pozdější příjem studenta. Z této půjčky by si student samozřejmě platil nejenom samotná studia, ale i ostatní vedlejší náklady spojené se studiem jako jsou ubytování a stravování.

U posledních dvou modelů se nepředpokládá, že by student platil úplné náklady vysokoškolského vzdělání, ale že by se pouze podílel na úhradě části nákladů formou placení školného a ministerstvo by dále dotovalo veřejné (částečně i soukromé) vysoké školy. Není totiž možné, aby si studium na vysokých školách financovali pouze sami studenti, protože tyto náklady jsou obrovské. Nejde tedy o to, zda školné zavést, ale spíše o to kdy a v jaké výši, aby to bylo přijatelné a neodradilo to zájemce o studium na vysokých školách, protože současný systém poskytování vysokoškolského vzdělání je do budoucna z hlediska veřejných financí neudržitelný.

Pokud bychom totiž rozpočítaly náklady na běžnou činnost, které zahrnují jednak náklady na vzdělávací činnost a náklady na ubytování a stravování studentů, na samotné studenty, pak by při výši přibližně 20 mld. Kč na běžnou činnost vysokých škol a počtu studentů cca 280 tis. vycházely náklady na jednoho studenta něco kolem 71,5 tis. Kč ročně.

3.4. Důsledky pro efektivnost

Nyní se zaměříme na hodnocení jednotlivých modelů co do jejich důsledků pro efektivnost daného veřejného výdajového programu. Přitom se budeme soustředit především na problém ubytovacích stipendií, jak se dnes nazývá ta část dotací ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, která je určena studentům na krytí nákladů s ubytováním. Další, ovšem menší část dotací ministerstva, se totiž nazývá dotace na ubytování a stravování studentů, kdy se tato dotace vypočítává pouze z počtu vydaných jídel v předchozím akademickém roce, neboť na ubytování bylo zavedeno pro studenty ubytovací stipendium.

Do září roku 2005 byly dotace na ubytování studentů poskytovány vysokým školám a ty tyto prostředky používaly na provoz svých kolejí a od studentů vybíraly pouze část provozních nákladů svých ubytovacích zařízení. Finanční prostředky, které poskytovalo ministerstvo, byly rozdělovány na jednotlivé vysoké školy podle počtu studentů ubytovaných na kolejích. Vysoké školy už tedy dopředu věděly kolik peněz přibližně obdrží, protože věděly jaké jsou jejich ubytovací kapacity. Dotace na ubytování tedy využívali pouze ti studenti, kteří byli ubytováni na studentských kolejích. Ostatní studenti, kteří se z kapacitních důvodů již na koleje nedostali a museli využít privátní ubytování, neměli nárok na tyto finanční prostředky a museli si ubytování platit ze svých zdrojů.

V tomto systému nenutilo vysoké školy nic k tomu, aby tyto prostředky vynakládaly více efektivně na kvalitu a úroveň ubytování studentů a záleželo jen na dané vysoké škole, zda využije peníze na to, aby studenti nemuseli doplácet vysoké částky za ubytování nebo je použijí i na zkvalitnění samotných kolejí. Po 1. říjnu 2005 kdy došlo ke změně systému vyplácení dotací na ubytování a finanční prostředky jsou nyní poskytovány samotným studentům, kteří splní dané podmínky pro výplatu ubytovací stipendia, tak jak je to stanoveno v Pravidlech pro poskytování dotací na ubytování a stravování, které byly uvedeny již na začátku této kapitoly.

Finanční prostředky jsou tedy prostřednictvím vysokých škol rozdělovány na dané studenty a je pouze na rozhodnutí samotných studentů, zda využijí tyto prostředky na ubytování na koleji, na ubytování v privátních zařízeních nebo na každodenní dojíždění do školy. Vysoké školy tedy již nedostávají finanční prostředky na provoz kolejí a musejí proto vybírat za ubytování vyšší poplatky, tak aby získaly přibližně stejný objem peněz, který by obdržely při minulém systému poskytování dotací. Tím, že se studenti mohou sami dobrovolně rozhodnout, jak využijí tyto prostředky, dochází ke konkurenčnímu souboji mezi vysokoškolskými kolejemi a soukromými ubytovacími zařízeními. A jak je uváděno i v ekonomických teoriích, tak růst konkurence vede většinou i k růstu efektivnosti vynakládaných prostředků a vysoké školy si nemohou dovolit poskytovat ubytování na kolejích, které nebývají na stejné kvalitativní úrovni jako ubytování v privátní sféře, za stejné finanční prostředky, protože by tím jistě ztratily část studentů a tím i část finančních prostředků na chod kolejí. Podle ekonomické teorie se tedy tento druhý systém jeví jako více efektivní, kdy jsou vysoké školy nuceny poskytovat ubytování ve stejné kvalitě jako dříve, ovšem za nižších provozních nákladů.

Pokud se také podíváme na to, že každým rokem přibývá studentů na vysokých školách, nechá se z toho vyvodit závěr, že bude zároveň stoupat i počet studentů, kteří požadují ubytování v místě školy. Proto se zdá také efektivnější změnit systém poskytování dotací na ubytování, protože kapacity ubytovacích zařízení jednotlivých vysokých škol nepostačují někde už nyní zvýšené potřebě ubytování a s předpokladem stálého růstu počtu studentů na vysokých školách, by se situace pouze zhoršovala, což je vidět v následující tabulce.

Tab. č. 3.: Vývoj dotací na ubytování a stravování studentů a dotace na studenta v letech 1999 až 2006

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Financovaný počet studentů	177 474	191 751	197 975	209 783	225 122	244 891	262 920	281 086
Dotace na ubytování a stravování studentů VVŠ (tis. Kč) *)	780 000	780 003	780 000	810 005	800 000	810 005	810 005	810 077
Dotace na ubytování na studenta (Kč)	4 395	4 068	3 940	3 861	3 554	3 308	3 081	2 882

*) Od roku 2005 označované jako ubytovací stipendium

Zdroj: MŠMT. On-line <www.msmt.cz/files/xls/MD_tab_B4II.xls> [7]

Jak je z tabulky zřejmé, dotace na ubytování z ministerstva spíše stagnují a tak dochází k poklesu částky připadající na jednoho studenta. Jedná se o částky připadající na každého studenta vysokých škol a ne o částku připadající na studenta majícího nárok na ubytovací stipendium. Tato částka se podstatně liší a bude uvedena dále v textu.

Pokud se podíváme do tabulky na částky vydávané na ubytovací stipendium je zřejmé, že posledních pět let jsou částky téměř stejné a nejsou tedy zvyšovány ani o inflaci. Po změně systému vyplácení ubytovacího stipendia v roce 2005, byla celková částka určená na ubytovací stipendia rozpočítána na všechny studenty splňující kritéria, a tedy na jednoho studenta byla stanovena částka 6 395,- Kč na rok. V návrhu ministerstva na příští rok 2007 byla částka určena ve výši 6 500,- Kč a s ohledem na předpokládaný nárůst počtu příjemců stipendia se navrhuje zvýšení prostředků na výplatu ubytovacího stipendia o 83,5 mil. Kč. A dále se také předpokládá, že i v roce 2007 budou poskytnuty prostředky pro tento účel i soukromým vysokým školám podle stejných pravidel, jaká platí pro veřejné vysoké školy. Do tohoto roku totiž platila pro soukromé vysoké školy trochu jiná pravidla, která studenty na těchto školách diskriminovala v možnosti získat ubytovací stipendium. Když se podíváme na předchozí tabulku a částku 83,5 mil. Kč, o kterou chce ministerstvo zvýšit částku na výplatu ubytovacího stipendia je tato suma značným navýšením.[14]

Je ovšem otázkou, zda vůbec celý systém vyplácení ubytovacího stipendia je efektivní a zda má smysl toto stipendium poskytovat. Je zřejmý zájem státu o to, aby se zvyšovala vzdělanost obyvatelstva a proto je vysokoškolské studium zatím poskytováno bezplatně. Není už ovšem podmínkou, že by museli mít vysokoškolští studenti hrazeny i všechny vedlejší náklady spojené se studiem. Každý, kdo má zájem studovat vysokou školu, předpokládá, že tímto studiem dosáhne vyššího vzdělání a tedy i vyšších příjmů v budoucnu a snadnějšího uplatnění na trhu práce. Podíváme-li se na částku, kterou zamýšlí ministerstvo vyplácet na ubytovací stipendium jednomu studentu v roce 2007, tedy 6 500,- Kč a rozdělíme-li ji na devět měsíců, za které je i vyplácena (ubytovací stipendium se nevyplácí za 3. čtvrtletí roku), dostaneme částku přibližně 725,- Kč na měsíc. Tato částka není podle mého názoru nikterak závratná a neměla by odrazovat zájemce o studium na vysoké škole, pokud by museli o tuto částku platit měsíčně více za ubytování. Takže se naskytá otázka, zda by nebylo efektivnější zrušit vyplácení ubytovacího stipendia a takto ušetřené peníze by ministerstvo mohlo rozdělit mezi vysoké školy, na kterých by poté bylo, jak dané prostředky využijí, zda na zvyšování kvality výuky nebo na ubytování studentů. Kdyby například vysoké školy použily tyto prostředky na pořízení vyššího počtu výtisků skript, učebnic a dalších knih do svých knihoven, kde by si je mohli studenti půjčit a nemuseli si je kupovat, tak by tím studenti ušetřili jistě finanční prostředky, které by poté mohli použít například na ubytování.

Ovšem také stále častěji se objevují názory na to, že by se mělo začít platit školné. V tomto případě se zdá zcela neefektivní, aby vysoké školy vyplácely ubytovací stipendia a přitom vybíraly od studentů školné. Jelikož kromě prvního modelu, kdy stát poskytuje vysokoškolské vzdělání zdarma a ještě přispívá studentům na ubytování a stravování, a modelu školních poukázek, kde by se škola sama mohla rozhodnout, zda bude od studenta požadovat další finanční prostředky nebo zda si vystačí s prostředky od ministerstva, se ostatní modely shodují v tom, že by student měl na studium připlácet, ať už formou placení školného při studiu nebo placením jinou formou po ukončení vzdělání. U systému s odloženou daňovou zátěží se předpokládá, že student by měl po dobu studia všechny náklady hrazeny a tedy i náklady na ubytování a tyto náklady by platil poté daňovým odvodem ze mzdy. Bylo by proto neefektivní a neúčelné poskytovat studentům v tomto systému ubytovací stipendium. V modelu se studentskými půjčkami se jeví situace obdobně. Pokud bude mít student možnost získat půjčku se státní garancí, pak bude schopen si platit všechny náklady spojené se studiem vysoké školy a to jak školné, tak i náklady na ubytování a stravování.

Pokud bychom se snažili vyjádřit efektivnost nového systému ubytovacích stipendií pomocí křivek společenského užitku, museli bychom ovšem znát subjektivní ohodnocení zvýšení či snížení užitku každého studenta. Jedno je jisté, že se v tomto případě nejedná o Pareto zlepšení, přestože přibylo studentů, kteří mají nárok na ubytovací stipendiu, také přibylo studentů, kteří o tento nárok přišli. Ti co v minulém systému vyplácení dotací na ubytování nebyli ubytováni na koleji, ale v soukromí a museli si ubytování platit, tak těmto studentům se jistě jejich subjektivní užitek zvýšil, protože nyní dostávají finanční prostředky formou ubytovacího stipendia. Novým systémem vyplácení dotací na ubytování vzniklo mnoho různých skupin studentů, kdy každá z těchto skupin může jinak ohodnotit dopad ubytovacích stipendií na jejich subjektivní celkový užitek. Jednou skupinou jsou studenti, kteří v minulém systému byli ubytováni na koleji a jsou tam ubytováni i při současném systému a mají nárok na ubytovací stipendium. Pro tuto skupinu to jistě může znamenat pokles jejich užitku, protože i před dotací na ubytování, musejí doplácet vyšší částky, protože s novým systémem se zdražilo ubytování na kolejích. Koleje musely totiž podražít, aby dostávaly přibližně stejnou částku za ubytování jednoho studenta jako v minulém systému, ale rozdělením ubytovacích stipendií na více studentů, obdrží student menší částku než jakou by za jednoho studenta ubytovaného na koleji obdržela škola, a proto musí student tento rozdíl v novém systému doplatit. Další skupinou studentů, kterým jistě klesl užitek, jsou ti, kteří dnes nemají nárok na ubytovací stipendium, ale musejí být ubytováni buď na koleji nebo v soukromí a musejí si tedy tyto náklady plně hradit sami. Naproti tomu samozřejmě existují i skupiny studentů, kterým se jejich užitek z ubytovacích stipendií zvýšil. Jsou to například ti studenti, kteří v minulém systému i při současném systému bydlí v podnájmu v soukromí, ale při dnešním systému ubytovacích stipendií dostávají dotaci na bydlení a nemusí si tedy hradit sami celé náklady. Další skupinou, které se zvýšil užitek, mohou být ti, kteří denně dojíždějí do školy a v minulém systému tedy nebyli do dotací na ubytování vůbec zapojeni, ale při současném systému získávají nárok na ubytovací stipendium, pokud dojíždějí z jiného okresu než je sídlo školy.

V tomto případě také dochází k zajímavým situacím, kdy můžu uvést jeden příklad z Fakulty managementu v Jindřichově Hradci. Jindřichův Hradec je centrem okresu Jindřichův Hradec, ale bohužel neleží v jeho středu. V novém systému je tedy možno získat ubytovací stipendium, pokud student dojíždí z jiného okresu, což v našem případě může být například z Kamenice nad Lipou, která leží v okrese Pelhřimov, ale přitom leží asi jen 20 km od Jindřichova Hradce. Student, který splňuje i ostatní podmínky pro přiznání ubytovacího

stipendia, může tedy pobírat toto stipendium. Ale naproti tomu student z Českých Velenic, který to má do Jindřichova Hradce cca 50 km, tak nárok nemá, protože České Velenice leží v okrese, kde sídlí škola.

Pokud bychom tedy chtěli ohodnotit vliv nového systému ubytovacích stipendií na celkový užitek všech těchto skupin, museli bychom porovnat, o kolik se jedné skupině užitek zvýšil a oproti tomu o kolik se jiné skupině užitek snížil v porovnání s minulým systémem. Takto bychom mohli poté posoudit, zda došlo k celkovému zvýšení společenského užitku oproti užitku, který přinášel minulý systém vyplácení dotací na ubytování. V grafickém vyjádření bychom poté dostali dvě společenské křivky užitku – jednu pro minulý systém a druhou pro nový systém a podle teorie společenského blahobytu, bychom poté měli vybrat ten systém vyplácení ubytovacích stipendií, jehož společenská křivka užitku je více vpravo nahoře a tedy ten systém, který nám přináší větší užitek.

3.5. Důsledky pro rovnost

Hodnocení konečných důsledků jednotlivých vládních výdajových programů na rovnost ve společnosti a ekonomice je vždy spojeno s normativními soudy a subjektivním pohledem hodnotitele. Posuzovat objektivním způsobem, zda daný vládní program přinese více rovnosti nebo naopak bude diskriminovat některé skupiny, je velice těžké, protože hodnotitel by musel odhlédnout od svého postavení ve společnosti a možných dopadů důsledků vládních výdajů na něho samotného. Musel by se stát zcela nestranným pozorovatelem a hodnotitelem. Proto ani možná můj popis vlivu jednotlivých modelů poskytování vysokoškolského studia a tedy i poskytování ubytovacích stipendií nebude zcela objektivní, protože jako studenta vysoké školy se mě tato problematika přímo dotýká. Přesto se v následujících odstavcích pokusím nastínit hlavní výhody a nevýhody jednotlivých návrhů financování vysokoškolského studia.

Systém poskytování dotací na ubytování a stravování studentů, který fungoval do října roku 2005, kdy dotace dostávaly vysoké školy podle počtu studentů ubytovaných na kolejích se zdál spravedlivým, protože takto byli dotováni studenti, pro které bylo ubytování na koleji nezbytné, protože každodenní dojíždění do školy nepřipadalo v úvahu. V tomto systému totiž vysoké školy udělovaly ubytování na kolejích podle dojezdové vzdálenosti do školy a množství přestupů při cestování a popřípadě dalších pomocných kritérií. Ovšem byli také studenti, kteří se na kolej nedostali a museli se ubytovat v soukromí, protože každodenní dojíždění bylo u nich nemožné. Tito studenti byli ale z poskytování dotací na ubytování zcela

vyloučeni a museli si platit ubytování ze svých vlastních prostředků. Což se mohlo jevit jako zcela nespravedlivé, kdy některý student obdržel kolej a platil pouze nepatrnou část nákladů na ubytování, oproti studentovi, který kolej nedostal a musel si vybrat buď bydlet v soukromí nebo každý den dojíždět do školy, i když tyto dva studenty mohlo dělit jen několik kilometrů vzdálenosti od sídla školy. Velkým problémem byl tento systém v Praze, kde mají vysoké školy nízké kapacity ubytovacích zařízení oproti množství studentů, kteří si podávají žádost o ubytování na koleji. Docházelo tedy také k situacím, že si student záměrně změnil adresu dočasného bydliště, kdy uváděli adresy svých příbuzných, kteří bydleli co možná nejdále od Prahy, aby při žádosti o ubytování na koleji měli vzdálenost ke škole co nejdelší a měli tedy větší šanci kolej dostat, protože ubytování v podnájmu v soukromí v Praze je velice finančně náročné. Tento problém se s narůstajícím počtem přijímaných studentů na vysoké školy stával stále větším.

Proto Ministerstvo školství schválilo od 1. října 2005 nový systém poskytování dotací na ubytování studentů. Finanční prostředky nyní dostává každý student splňující podmínky pro poskytování ubytovacích dotací a je jedno, zda je použije na ubytování na koleji, v soukromí nebo na každodenní dojíždění. Ministerstvu se tento systém zdál více spravedlivější než předchozí systém, protože v tomto novém má přístup k ubytovacím stipendiím větší počet studentů. Podle ministerstva je nový model spravedlivější, protože na příspěvek dosáhne víc studentů. Místo současných 70 tisíc to má být skoro 100 tisíc. „Částka, kterou studenti dostanou, vychází něco pod 700 korun. Ubytovací stipendium mohou použít na bydlení na koleji nebo v soukromí. Stipendium mohou použít i na dopravu - místo, aby si šáněli ubytování, mohou dojíždět,“ tvrdil ředitel vysokoškolského odboru ministerstva Josef Beneš v únoru 2005. [8]

I když v novém systému má na ubytovací stipendium nárok více studentů a zdálo by se, že je tedy systém spravedlivější i zde se najde několik skupin studentů, kteří však s tímto názorem nesouhlasí a díky pravidlům pro poskytování dotací se jim nezdá systém spravedlivý, protože diskriminuje některé studenty. Závazná pravidla, které vydalo ministerstvo školství, však nebrání žádné vysoké škole, aby svým studentům na ubytování přispěla z některých jiných finančních zdrojů. „Pokud bude chtít některá VŠ podporovat v rámci ubytování studentů i jiné své posluchače, na které se státní dotace nevztahuje, může stipendijní fond posílit z jiných finančních zdrojů, třeba z pokutového školného,“ upřesňuje opět Josef Beneš. [15]

Pro srovnání minulého a současného systému vyplácení dotací na ubytování se můžeme podívat na tabulku na následující stránce, ve které jsou uvedeny částky, které dostávaly veřejné vysoké školy při poskytování dotací na ubytovací kapacitu kolejí a jaké dostávají podle nového systému.

Jak bude vidět z tabulky, tak nejenom studenti, ale i některé vysoké školy si stěžují na nový systém vyplácení ubytovacích stipendií, protože díky němu dostávají podstatně méně finančních prostředků, jako např. UK Praha, která dostala v roce 2006 méně o přibližně 56 mil. Kč. Samozřejmě nedostává méně prostředků samotná vysoká škola, ale její studenti, kteří splňují podmínky pro poskytnutí dotace, ale tito studenti si poté hradí ubytování na koleji, a tedy ze samotných dotací dostane vysoká škola podstatně méně finančních prostředků než v předchozím systému a rozdíl musí tedy dorovnat zvýšením poplatků za ubytování na koleji.

Nejvíce diskriminující a nespravedlivé se jevílo studentům pravidlo prvního studia, které bývalo nejčastějším důvodem pro neudělení ubytovacího stipendia. Nespravedlivé bylo zejména pro ty studenty, kteří sice byli zapsáni na více vysokých školách, ale ke studiu nastoupili pouze na jednu vysokou školu a tu druhou řádně ukončili. Docházelo k tomu z toho důvodu, že studenti si podávali přihlášky na více vysokých škol a pokud prošli přijímacím řízením a byli přijati na školu, tak pokud nevěděli ještě výsledky z ostatních vysokých škol, na které dělali přijímací řízení, tak se zapsali na tu vysokou školu, kde už byli přijati, aby v případě neúspěchu na ostatních školách nebyli úplně vyřazeni z možnosti studovat vysokou školu. Proto tito studenti viděli systém jako nespravedlivý, proč by oni měli být vyřazeni ze systému ubytovacího stipendia, když v současnosti studují pouze jednu vysokou školu a to ve většině případů svoji první, protože na studium v té druhé vysoké škole nikdy nenastoupili. Tohoto problému si všimlo i ministerstvo, které od roku 2007 již zmírnilo tento bod pravidel a nebude studentům toto studium, do které byli zapsáni a zároveň ho ukončili v období od 1. května do 30. října.

Tab. č. 4: Přehled dotací na ubytování jednotlivým veřejným vysokým školám v letech 2004 a 2006

Veřejná vysoká škola	Dotace na ubytování a stravování (tis. Kč)	
	2004	2006
UK Praha	164 380	108 872
JU České Budějovice	24 511	29 164
UJEP Ústí nad Labem	16 560	21 892
MU Brno	52 212	86 513
UP Olomouc	49 386	49 662
VFU Brno	4 275	10 246
OU Ostrava	8 560	25 339
U Hradec Králové	10 061	17 588
SU Opava	17 133	16 072
ČVUT Praha	100 877	65 158
VŠCHT Praha	16 623	11 678
ZU Plzeň	38 900	52 898
TU Liberec	32 284	22 500
UPa Pardubice	17 721	24 892
VUT Brno	86 903	75 884
VŠB-TU Ostrava	44 613	56 096
UTB Zlín	12 088	17 684
VŠE Praha	49 156	48 779
ČZU Praha	28 456	29 784
MZLU Brno	29 975	27 904
AMU Praha	2 176	2 725
AVU Praha	444	633
VŠUP v Praze	651	1 177
JAMU Brno	2 060	2 520
VŠ polytech. Jihlava	-	2 603
CELKEM	810005	808 263

Zdroj: MŠMT.

On-line <http://www.msmt.cz/Files/vysokeskoly/financovaniVS/Rozpocet_VVS_2004.xls> [16] a

<http://www.msmt.cz/Files/vysokeskoly/financovaniVS/Ubyt_stip_seVsemiCizinci_7_3_06.htm> [17]

Dalším problémem v pohledu na rovnost a spravedlnost systému ubytovacího stipendia je rozdílný přístup v poskytování dotací studentům veřejných a soukromých vysokých škol. Studenti veřejných vysokých škol mají nárok, jestliže splňují daná kritéria. Studenti soukromých vysokých škol musejí splňovat také daná kritéria, ale nárok mají pouze studenti, kteří studují soukromou vysokou školu, která působí jako obecně prospěšná společnost.

Zástupci soukromých VŠ to považují za nespravedlnost. „*Nechápu, proč by někteří studenti měli být diskriminováni oproti jiným, když jde například o školu stejného zaměření a typu*“, řekl Právu prorektor soukromé vysoké školy Newton College Ladislav Zapletal. Příspěvek je podle něj určen studentům, ne školám, a tak by ho měli dostávat všichni, bez ohledu na zřizovatele. „*Ministerští úředníci se nemusí obávat, že bychom peníze použili jinak. Snadno se dá zkontrolovat, kam prostředky jdou,*“ dodal prorektor. [8]

V Česku je nyní 37 soukromých vysokých škol, z nich 16 jsou obecně prospěšné společnosti. Veřejných vysokých škol je 26. Při tomto pohledu však vyvstává otázka, zda je tento systém spravedlivý, když mají nárok na ubytovací stipendium i studenti soukromých vysokých škol, protože se nechá předpokládat, že pokud teda studují soukromou vysokou školu a platí si měsíční školné, proč by si tedy nemohli platit i náklady na ubytování.

Podíváme se nyní na problematiku rovnosti ubytovacích stipendií v systému studentských půjček. V tomto systému by si každý student platil všechny náklady spojené se studiem a platil každý měsíc určitou výši školného. Používal by na to prostředky z bankovní půjčky, za kterou by ručil stát. V tomto konceptu je problematika rovnosti vyřešena tím, že by všichni, kteří chtějí studovat vysokou školu, měli mít možnost získat studentskou půjčku, kterou by spláceli až po ukončení studia. Je zde vlastně uplatněna rovnost v přístupu ke studiu, kdy každý by měl možnost studovat a to i ti sociálně slabší, kteří by si jinak nemohli školné platit. Tento model se zdá být pro některé i spravedlivější než model s přímými platbami školného, protože i nepříliš vysoké školné by však mohlo od studia odradit řadu sociálně slabších studentů.

K této problematice se vyjádřil i profesor Petr Matějů, který pracuje na ministerstvu školství a který se problematice vysokoškolského vzdělávání věnuje dlouhodobě a je jedním z hlavních zastánců odloženého školného (placení školného až po ukončení studia). Profesor Petr Matějů říká: „*Přímé školné formou okamžitých plateb nepovažuji za vhodné řešení, protože i poměrně nízká částka může v našich podmínkách sehrát roli výrazné psychologické bariéry v rozhodování o tom zda studovat či nikoli.*“ Zavést okamžité školné a odpustit ho sociálně slabším podle něj není správné řešení, protože i chudší studenti budou mít díky vzdělání jednou nadprůměrné příjmy: „*Proto je správné, aby se na této investici částečně podíleli,*“ dodává Matějů. Tým profesora Matějů má už poměrně konkrétní představu o tom, jak by měl systém vypadat: „*Student by měl mít právo si vybrat možnost přímé úhrady (přímé školné) nebo úhrady formou odvodu z budoucího příjmu splácené kontingenčním způsobem. Za*

nejvhodnější považují variantu odvodu procentuálně stanovenou částkou z příjmu (okolo 7 %) do doby splacení neúročeného závazku.“ Přitom studenti, kteří by zvolili odloženou variantu, by platili víc než přímí plátcí – například o 25 nebo 50%. [18]

Ať už by se tedy školné platilo procenty z příjmu nebo splácením půjčky po ukončení studia, byla by rovnost v těchto systémech zabezpečena možností každého jedince studovat vysokou školu, bez ohledu na výši současných finančních prostředků a tedy možností pro všechny i pro studenty ze sociálně slabších rodin. Šlo by tedy pouze o to, zabezpečit pro všechny zájemce o vysokoškolské studium, stejné podmínky pro získání půjčky garantované státem a možnosti jejího splacení.

3.5.1. Teoretické koncepty

Nyní se na problematiku ubytovacího stipendia podíváme z pohledu různých teoretických konceptů či kritérií spravedlnosti. Nejprve se podíváme na utilitarismus. Ten tvrdí, že blahobyt společnosti se rovná prostému součtu blahobytu všech jejích členů a považuje zvýšení užítku všech lidí za stejně hodnotné. Utilitarismus oceňuje tedy stejně užitek všech obyvatel a optimální alokace zdrojů by byla taková, při které by byl mezní užitek všech stejný. V našem případě by to znamenalo, že bychom každému studentovi museli platit jinou individuální částku jako ubytovací stipendium a to takovou, při které by mezní užitek všech studentů z ubytovacího stipendia byl stejný. Potom by takové rozdělení dotací na ubytování bylo podle této teorie spravedlivé. To je ovšem v praxi neproveditelné, protože nelze zjišťovat individuální hodnoty užítku jednotlivých studentů z ubytovacího stipendia, nejen pro časovou i finanční náročnost, ale i proto, že vyjádření subjektivní hodnoty užítku každého studenta nemusí být správné, kdy student nemusí projevovat svoje skutečné preference o výši dotace.

Druhým známým pohledem na problematiku spravedlnosti a rovnosti je rawlismus. Rawlismus říká, že pro blahobyt společnosti je rozhodující jen blahobyt jejího nejchudšího člena. Zvýšení blahobytu ostatních členů společnosti nebude mít na úroveň blahobytu společnosti žádný vliv a společnost tím nic nezíská. Podle této teorie je pro zvýšení blahobytu společnosti důležité přesunovat majetek od bohatších k chudším tak dlouho, dokud tím chudší získávají. Pro problematiku ubytovacího stipendia by to znamenalo, že ubytovací stipendium by měli dostávat pouze ti nejchudší studenti. Poté by se ubytovací stipendium nejspíše blížilo svým charakterem k sociálnímu stipendiu, které je právě vypláceno sociálně slabším studentům. Při posuzování nároku na ubytovací stipendium by se tedy pravděpodobně také

vycházelo z příjmu rodiny a ten by se porovnával s částkou životního minima a do např. 1,1 násobku životního minima, by se studentovi vyplácela určitá částka jako ubytovací stipendium a do např. 1.8 násobku životního minima by se vyplácela také určitá částka, ale nižší v porovnání s předchozí. Kdo by měl příjem vyšší než určitý násobek životního minima, žádné finanční prostředky by nedostal. Tento způsob vypláčení ubytovacích stipendií by asi nejspíše vyhovoval definici rawlismu, ale poté by ubytovací stipendium asi ztratilo svůj význam a mohlo by se tedy vyplácet jen těm sociálně nejslabším a to např. zvýšením částky sociálních stipendií. A protože již nyní chtěly některé vysoké školy zařadit do svých systémů rozdělování ubytovacích stipendií podobné kritérium sociální potřeby, které ovšem ministerstvo školství nepovažuje za správné a dopředu upozorňuje dokonce na to, že pokud se nějaká škola pokusí stipendium na ubytování transformovat na stipendium sociální, finanční prostředky určené původně na ubytování studentů ministerstvo školství škole neposkytne. „*Sociální rozměr nesmí být na úkor dalších hledisek. Ministerstvo by proto nemohlo uznat dané vysoké školy její stipendijní řád, ve kterém by převažovala sociální kritéria,*“ dodává Josef Beneš. [15]

Pokud bychom se podívali na problém ubytovacích stipendií z pohledu liberálů, kteří tvrdí, že rovnost je nevyhnutelným důsledkem přirozeného řádu a že rovnost souvisí se svobodou individua, svobodnou tržní činností a vzájemnou konkurencí lidí. Proto je podle jejich názoru jakákoliv snaha o regulaci sociálních nerovností státem pouze omylem a o spravedlivou rovnost příležitostí se má postarat svobodný trh, bez státního vměšování. Jedinou rovností, kterou považují za přijatelnou, je rovnost obecných právních a etických pravidel. Z toho vyplývá, že pro liberály je systém ubytovacího stipendia a celý systém bezplatného vysokoškolského studia spíše nepřijatelný. Tomuto názoru by nejlépe odpovídal systém s odloženým placením školného, ať již v podobě srážek z příjmu nebo splácením půjčky a rovnost by byla zajištěna pouze stejnými podmínkami v možnosti v přístupu k vysokoškolskému studiu.

V pojetí marxismu leninismu by problematika ubytovacích stipendií byla nejspíše řešena tím způsobem, že všechny vysoké školy by musely být veřejné a studium na nich zcela zdarma a to i náklady na ubytování. Nejspíše by studium však nebylo pro všechny zájemce, ale jen pro některé. Problémem tohoto řešení u nás je situace s kapacitními možnostmi jednotlivých vysokoškolských kolejí, které jsou nedostačující.

Pro přehlednost a shrnutí si můžeme ve dvou následujících tabulkách ukázat jednotlivé přístupy k poskytování ubytovacího stipendia a jejich výhody a jednotlivé teoretické přístupy s jejich koncepty řešení dané problematiky.

Tab. č. 5: Jednotlivé přístupy k řešení ubytovacího stipendia a jejich výhody a nevýhody

Přístupy	Výhody	Nevýhody
Dotace na ubytování poskytované vysoké škole	Škola zná dopředu finanční částku, kterou obdrží Financování jen těch, kteří to mají nejdále do školy a nemohou denně dojíždět	Studenti ubytovaní v soukromí nedostávají žádné prostředky Žádné prostředky pro denně dojíždějící studenty
Dotace na ubytování poskytované studentům	Dotace pro větší počet studentů Možnost použití i na ubytování v soukromí nebo na dojíždění	Diskriminující pravidla pro poskytování dotací Rozdíly mezi soukromými VŠ
Systém studentských půjček a systém srážek z příjmu	Možnost studia i pro sociálně slabší studenty Rovnost v přístupu k půjčce	Vysoké splátky dané půjčky po ukončení studia Nebezpečí nedokončení studií a nemožnost splacení půjčky

Pokud se podíváme do tabulky, tak při hodnocení dopadu na rovnost se jako nejlepší řešení jeví systém poskytování studentských půjček nebo systém srážek z příjmu, kdy mají všichni zájemci o vysokoškolské studium možnost si toto studium zajistit a teoreticky se tím smazávají rozdíly mezi finančním zázemím jednotlivých studentů a dává možnost studovat i sociálně slabším studentům, kteří díky studiu budou v budoucnu dosahovat vyšších příjmů a z těchto příjmů si splatí náklady na studium, ať již jako splátky půjčky nebo procenty z příjmu.

Tab. č. 6: Teoretické koncepty a jejich způsob řešení ubytovacích stipendií

Teoretický koncept	Způsob řešení
Utilitarismus	Každému studentovi individuální částku jako ubytovací stipendium, aby se mezní užítky z ubytovacího stipendia studentů rovnaly.
Rawlismus	Ubytovací stipendium by měli dostávat pouze ti nejchudší studenti (obdoba sociálního stipendia).
Liberalismus	Odložené placení školného, ať již v podobě srážek z příjmu nebo splácením půjčky a rovnost pouze stejnými podmínkami v možnosti v přístupu k vysokoškolskému studiu.
Marxismus leninismus	Veřejné vysoké školy a studium zcela zdarma a to i náklady na ubytování.

Z pohledu teoretických konceptů přichází v úvahu pouze názor liberalistů, který se jeví, jako jediný z těchto systémů, jako možný pro praktické zavedení a při nestranném pohledu by se jevil i jako nejvíce spravedlivý. Kdy utilitarismus je nemožné zavést jednak z finančních důvodů a jednak z problémů spojených s proječováním individuálních preferencí. Ubytovací stipendium z pohledu rawlismu by bylo možné zavést, ale už by se nejednalo o dotaci na ubytování, ale o určitý druh sociálního stipendia. Uplatnění marxisticko-leninistické teorie brání zejména kapacitní možnosti vysokoškolských kolejí.

3.6. Substituční vztah mezi rovností a efektivností

Jedním z bodů posuzování vládních programů je také hodnocení vztahu mezi rovností a efektivností daného programu. Tento vztah je zahrnován do hodnocení detailních opatření jakéhokoli vládního programu a ve většině případů dochází k jistému kompromisu mezi rovností a efektivností.

Systém výplaty dotací na ubytování, kdy dotace dostávaly vysoké školy, se zdál být efektivní, protože peníze dostaly školy a ty je použily na financování vysokoškolských kolejí. Čím větší ubytovací kapacitu tedy měla daná vysoká škola, tím více finančních prostředků dostávala a zdál se tedy být systém z pohledu vysokých škol rovnostářský. Celá částka dotací byla totiž rozpočítána podle celkové kapacity všech vysokých škol na jedno ubytovací místo a každá

škola poté obdržela poměrnou část podle své kapacity. Z pohledu vysokých škol se tedy mohl systém jevit jako efektivní i rovnostářský zároveň, ale z pohledu studentů to již bylo jinak. Studenti, kteří totiž nedostali ubytování na koleji a museli bydlet v soukromí, nepovažovali tento systém za příliš rovnostářský v možnosti získat dotaci na ubytování.

Proto byl také schválen nový systém ubytovacích stipendií, který měl tuto částečnou nerovnost napravit. To se mu jistě podařilo, protože při novém systému určování nároku na ubytovací stipendium má tuto možnost mnohem více studentů a je tedy více rovnosti v možnosti získat nějaké finanční prostředky. Je také pravdou, že se mu to ale podařilo i na úkor částečného snížení efektivnosti poskytovaných prostředků, protože již nejde tolik peněz na ubytování na kolejích, ale jsou vynakládány i na ubytování v soukromí a na každodenní dojíždění do školy, k čemuž jistě primárně sloužit neměly. Růstem počtu studentů, kteří mají na ubytovací stipendium nárok, se také snížila částka připadající na jednoho studenta a musela být stanovena určitá kritéria nároku na ubytovací stipendium, aby částka nebyla ještě nižší a bylo vůbec efektivní a účelné nějaké prostředky studentům vyplácet. Tyto kritéria sebou ovšem zase přinášejí problém rovného přístupu v možnosti získat dané ubytovací stipendium a proto se ani nový systém nemusí jevit jako rovnostářský a spravedlivý.

Podle mého názoru došlo tedy přechodem k novému systému vyplácení dotací na ubytování k částečnému poklesu efektivnosti daného vládního výdajového programu, kdy byla tato ztráta kompenzována částečným zvýšením rovnosti šancí získat alespoň nějaké finanční prostředky na ubytování. K jak velké ztrátě efektivnosti a k jak velkému zvýšení rovnosti došlo, je však velmi těžké posoudit a myslím si, že takovéto posuzování je vždy spojeno se subjektivním hodnocením daného programu a domnívám se, že by se našli i někteří studenti, kteří by mohli mít na nový systém vyplácení ubytovacích stipendií úplně odlišný názor a za více rovnostářský by ho vůbec nepovažovali.

3.7. Hodnocení programu

Cílem většiny programů poslední doby v oblasti školství je snaha o zvýšení počtu vysokoškolských studentů a zvýšení rovnosti příležitostí pro vysokoškolské studium, aby toto studium nebylo výsadou jen některých sociálních skupin, jak to dokládá jedna studia, kde mezi dotazovanými občany stále převládá názor, že v přístupu k vysokoškolskému vzdělání u nás neplatí princip rovných šancí, protože jsou zvýhodněny děti vysokoškoláků, případně děti bohatých lidí se známostmi. [19]

Ke zvýšení rovnosti určitě přispěl i nový systém ubytovacích stipendií, což bylo nejspíše jeho prvořadým cílem. Rostoucí počet přijímaných studentů na vysoké školy s sebou přináší i problém nutnosti zvyšování výdajů na vysoké školství, pokud chceme zvyšovat kvalitu studia či ji alespoň udržet na současné úrovni. Znamená to tedy, najít i jiné finanční prostředky než jen ze státního rozpočtu. Možností se zde naskýtá několik. Po vstupu do Evropské unie je možnost čerpat nemalé finanční prostředky z nejrůznějších evropských fondů na podporu vzdělávání. Dalším řešením je zapojit do vysokého školství a jeho financování soukromé firmy, ať již formou sponzorství či podporou nejrůznějších oborů a samozřejmě většího zapojení samotných studentů. Proto se již řadu let uvažuje o zavedení školného na veřejných vysokých školách v České republice. Toto školné by mělo být odlišné podle stupně a oboru studia, kdy je rozdíl ve studiu na bakalářském stupni a navazujícím magisterském. U oboru studia je to samozřejmostí, protože již dnes se dotace na vzdělávací činnost jednotlivých vysokých škol rozpočítávají podle oborů, kdy se při výpočtu jednotlivé obory násobí koeficientem finanční náročnosti. Výše školného by také měla odrážet sociální situaci rodiny, i když jak jsem zmínil výše, pokud by byla možnost studentských půjček, nebylo by toto rozdělování nutné, protože by měli všichni stejné podmínky pro studium. Dalším řešením by jistě bylo i určité daňové zvýhodnění pro rodiče platící za dítě školné na vysoké škole.

Z toho, co jsem zde nastínil se nechá usuzovat, že dříve nebo později dojde k situaci, že se na veřejných vysokých školách bude vybírat školné, ať už bude vybrán jakýkoli systém jeho placení. Je tedy možné, že jistým cílem nového systému vyplácení ubytovacích stipendií nebylo pouze zvýšit rovnost v přístupu k finančním prostředkům. Tím, že na každého studenta připadá menší částka a musí tedy vynakládat více vlastních prostředků, se mohou postupně studenti připravovat na to, že si budou muset částečně přispívat nejen na ubytování a stravování, ale i na studium.

Přestože je reforma školství nutná, tak podle již výše zmíněné studie je se stavem vysokého školství spokojeno zhruba 40% populace, zhruba třetina obyvatelstva je nespokojena a zbylé občany (40%) stav vysokého školství dle jejich vlastních slov nezajímá (více spokojeni jsou s vysokým školstvím lidé, kteří mají vysokoškolské vzdělání nebo absolvovali vyšší odbornou školu). V odpovědi na otázku zda vysoké školství potřebuje reformy, se občané vyjádřili zhruba rovnoměrně ve prospěch i proti reformě (cca 1/3 občanů) a zbylá třetina uvedla, že se o reformu VŠ nezajímá (rozdíly z hlediska dosaženého vzdělání nejsou významné, jen obecně

platí, že lidé s nižším vzděláním se o problematiku zajímají méně). Podrobné rozdělení odpovědí si můžeme prohlédnout na následující stránce na obrázku č. 2. Studie se zúčastnilo v březnu roku 2006 kvótním výběrem 1 076 občanů České republiky starších 15 let. [19]

Obr. č. 2: Spokojenost s vysokým školstvím a potřebnost reformem v této oblasti (v %)

Odpovědi	Spokojenost s vysokým školstvím	Odpovědi	Potřebnost reformy
velmi spokojen	4	rozhodně souhlasí	8
spíše spokojen	37	spíše souhlasí	24
spíše nespokojen	16	spíše nesouhlasí	30
velmi nespokojen	3	rozhodně nesouhlasí	4
neví, nemá názor	40	neví, nemá názor	34
Celkem	100	Celkem	100

Zdroj: Sociologická ústav AV ČR. On-line <www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100569s_or60406b.pdf> [19]

3.8. Politický proces schvalování vládních programů

Každý vládní výdajový program musí projít procesem schvalování, kde mohou být velice různé názory na podobu daného programu a je pak někdy těžké dojít k nějakému kompromisu. Výsledný program pak vůbec nemusí odpovídat původnímu předloženému návrhu. Dochází k tomu zejména vlivem střetu pravicových a levicových stran ve vládě, kdy pravicové vlády se při hodnocení vládních programů spíše zabývají jejich efektivností a naproti tomu levicové strany více zajímá, jaký bude mít daný výdajový program vliv na rovnost a které sociální skupiny z něho budou mít největší užitek.

Nejinak je tomu samozřejmě i v otázkách týkajících se oblasti školství, kde se politická scéna dělí na dvě skupiny, kdy jedni jsou zastánci školního na vysokých školách a druzí jsou zastánci bezplatného vysokoškolského studia. Obě skupiny se nejspíše shodnou v názoru, že kvůli růstu počtu studentů na vysokých školách je určitá reforma vysokého školství nutná, ale již se různí v názoru, jakým způsobem tuto reformu provést.

Jistou pomoc by mohly politikům poskytnout různé studie prováděné právě na téma školního na vysokých školách, ze kterých by poté mohli usoudit, který systém vysokého školství je pro občany nej přijatelnější a který by tedy bylo nejlepší zavést. Jednu takovou studii jsem již ve své práci zmiňoval a použiji její výsledky i nyní, kdy se můžeme podívat, jak dopadli výsledky ankety mezi občany týkající se akceptovatelnosti různých forem financování vysokoškolského vzdělání.

Obr. č. 3: Ochota akceptovat různé formy financování (dle vzdělání a volené strany v %)

Studovat VŠ by měli: všichni, kdo mají zájem, ale je nutno ušetřit v jiných oblastech	Všichni	Vzdělání			Volená strana				
		Bez mat.	Maturita	VŠ	ODS	ČSSD	KDU	Zelení	KSČM
jen ti nejlepší, zaplatí to stát	14	14	15	8	12	13	14	9	19
kdo chce, ale musí platit školné, s možností si vzít půjčku	28	29	27	29	21	34	24	29	43
kdo chce, ale musí po absolutoriu splácet školné	27	24	28	37	40	26	21	27	15
neví, nemá názor	22	18	25	25	21	20	29	30	16
Celkem	10	16	6	1	6	6	13	6	7
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Zdroj: Sociologická ústav AV ČR. On-line <www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100569s_or60406b.pdf> [19]

Z tabulky vyplývá, že přibližně polovina lidí souhlasí se zavedením některé z forem školného, ať už průběžně placené z půjčky nebo odložené po dokončení studia. O něco více než čtvrtina (28%) souhlasí s tím, aby možnost studovat dostali jen ti nejlepší, ale veškeré náklady studia zaplatil stát. Menšinový názor je na financování vzdělání ze státního rozpočtu všem, kteří o studium projeví zájem a to i na úkor jiných oblastí (středního školství, zdravotnictví apod.). Připomeňme také, že průměrně 10 % osob nemá na financování VŠ žádný názor. Největší podporu spoluúčasti lze nalézt u osob s nejvyšším vzděláním a nejvyššími příjmy. Jak bylo možné očekávat, podporu školnému více vyjadřují voliči pravicových stran (ODS a strany Zelených), ale i voliči KDU-ČSL. Voliči ČSSD jsou v názorech na financování školství rozdělení na dvě poloviny a voliči KSČM preferují bezplatné vzdělání, zejména variantu s omezeným přístupem, kdy studovat na náklady státu by měli jen ti nejlepší.

Jak už jsem zmínil výše, je každý vládní výdajový program dohodou mezi politiky různých politických stran a je tedy možné očekávat, že i budoucí návrh na řešení problematiky financování vysokoškolského studia bude kompromisem mezi navrhovanými východisky.

3.9. Shrnutí

Vysokoškolské studium na veřejných vysokých školách je zatím u nás zdarma, protože vysoké školství je veřejně prospěšným statkem a stát má zájem na růstu vzdělanosti populace, která působí na ekonomický růst státu a je indikátorem hospodářské a kulturní vyspělosti země. Na vysoké školy nastupuje každým rokem stále více studentů, ale i přesto má Česká republika v porovnání s jinými státy Evropské unie nízký poměr vysokoškolsky vzdělaných obyvatel v populaci, kdy v roce 2004 činil tento poměr jen cca 12%.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy poskytuje soukromým i veřejným vysokým školám dotace na běžnou činnost, jejichž součástí jsou i prostředky na výplatu ubytovacích stipendií. Částka poskytovaná na ubytovací stipendia se posledních několik let drží okolo částky 810 mil. Kč. Od října roku 2005 došlo ke změně systému vyplácení ubytovacích stipendií, kdy dotace dostávají přímo studenti a ne vysoké školy. Tím dosahuje na tyto finanční prostředky více studentů a ministerstvu se zdá být tento systém spravedlivějším. Ministerstvo muselo ovšem stanovit určitá kritéria pro poskytování dotací, která se už tak spravedlivá nezdála, aby bylo vyplácení ubytovacích stipendií vůbec efektivní a částka připadající na jednoho studenta relevantní. Od roku 2007 zamýšlí ministerstvo vyplácet částku 6 500,- na jednoho studenta za rok, což činí asi 725,- Kč měsíčně (pouze na 9 měsíců, protože stipendium se nevyplácí za 3. čtvrtletí roku).

Podle mého názoru není tato částka tak vysoká a většina studentů by se bez této dotace obešla. Proto si myslím, že z pohledu efektivnosti a rovnosti, pokud ministerstvo chce vyplácet dotace na ubytování, by se měl tento systém zaměřit pouze na ty sociálně slabší, pro které jsou jinak náklady na ubytování vysoké a znemožňovali by jim možnost studia na vysoké škole. Systém by tedy vycházel z teorie rawlismu a překrýval by se se sociálním stipendiem, které je rovněž vypláceno. Proto bych část prostředků z ubytovacích stipendií přesunul na výplatu těchto sociálních stipendií, aby se těmto studentům vykompenzovala ztráta z ušlého příjmu z ubytovacího stipendia a zbytek prostředků bych přesunul na výdaje na vzdělávací činnost. Nechá se totiž předpokládat, že při rostoucím počtu studentů vysokých škol bude stále více studentů mít nárok na ubytovací stipendium a pokud má částka připadající na jednoho studenta být dostačující, musí zároveň růst i celkové dotace na ubytovací stipendia, což se zdá být ovšem velkým problémem.

Řešení problematiky ubytovacích stipendií souvisí samozřejmě s celkovým pojetím studia na vysokých školách. Kromě současného systému studia existuje několik jiných alternativ, které jsem zmínil výše, kdy se jedná především o systém studentských půjček nebo o systém s odloženou daňovou zátěží. Oba tyto systémy se podle mého názoru jeví jak efektivní, tak při splnění určitých podmínek, zejména u poskytování půjček, také spravedlivé. V těchto systémech by spravedlnost byla dána rovným přístupem k vysokoškolskému studiu, kdy by si ho mohli dovolit i sociálně slabší studenti. Podle mého názoru by se rovněž změnil samotný přístup studentů ke studiu, kdy by se museli chovat odpovědněji, protože při systému placení měsíčního školného by se jim každé prodloužení vysokoškolského studia prodražilo.

Závěr

Ve své diplomové práci na téma problematiky rovnosti a efektivnosti při realizaci vládních výdajů jsem se v teoretické části, která byla rozdělena na dvě hlavní kapitoly, zaměřil na vymezení pojmů týkajících se veřejných výdajů a na ekonomii veřejného sektoru. V kapitole týkající se veřejných výdajů jsme si vysvětlili co tento pojem všechno zahrnuje. Že se pod ním skrývá celá řada aktivit a funkcí státu, které musí stát profinancovat, a k tomu používá finanční prostředky, které získává ve formě veřejných příjmů na principu nedobrovolnosti, neekvivalence a nenávratnosti. K nejmodernějším funkcím státu patří od 20. století také funkce ekonomická, kterou se stát snaží prostřednictvím alokační, stabilizační a redistribuční politiky řešit mikroekonomická, makroekonomická a mimoekonomická tržní selhání a tím dosahovat v ekonomice efektivnosti, stability a spravedlnosti. Dále jsem se v této kapitole zaměřil na vymezení rozdílů mezi veřejnými výdaji, veřejný výdajovými projekty a programy. Uvedl jsem také několik dalších možností členění veřejných výdajů a faktory ovlivňující jejich strukturu, objem a dynamiku jejich růstu. V závěru první kapitoly jsem zmínil problematiku efektivnosti veřejných výdajů, kdy existuje mnoho různých způsobů jejího hodnocení a záleží vždy na hodnotiteli a daném veřejném výdaji, kterou metodu použije. Já jsem si například pro svou praktickou část diplomové práce vybral metodu, kterou doporučuje J. E. Stiglitz.

Ve druhé kapitole, týkající se ekonomie veřejného sektoru, jsem se nejdříve zaměřil na zkoumání efektivnosti samotného veřejného sektoru, kterou považuji za jednu z dílčích podmínek pro to, aby samotné veřejné výdaje mohly být efektivní. Jak jsme se dozvěděli, dochází k určitým tendencím k neefektivnosti ve veřejném sektoru, což je hlavním argumentem zejména liberálních ekonomů k omezování rozsahu veřejného sektoru a jeho aktivit. Poté jsem se zaměřil na hlavní díl teoretické části a to na samotný vztah efektivnosti a rovnosti. U problematiky efektivnosti jsem uvedl několik teoretických poznatků a metod, jak hodnotit efektivnost společnosti jako celku, kdy cílem všech veřejných výdajů by mělo být dosažení tzv. Pareto zlepšení, která jsou taková, kdy je možné, aby si někdo polepšil, ale nikdo si nepohoršil. Představil jsem také tzv. společenské indiferenční křivky, hranici dosažitelného užitku, bod blaženosti, kterého se každá společnost snaží dosáhnout, a problematiku společenského blahobytu. V kapitole věnované rovnosti a spravedlnosti jsem zmínil dva nejznámější názory na rovnost, a to utilitarismus a rawlismus a předpoklady, ze

kterých tyto názory vycházejí. Uvedl jsem také dva krajní názory na tuto problematiku a to, liberalismus a marxismus-leninismus a tři nejčastěji uváděné přístupy k posuzování spravedlnosti a to: egalitární standard, standard společenského svědomí a standard pod psa.

Praktickou část diplomové práce jsem věnoval problematice ubytovacích stipendií na veřejných a soukromých vysokých školách, na které jsem chtěl ukázat problémy spojené s rovností a efektivností při realizaci vládních programů. Vztahu efektivnosti a rovnosti výdajových projektů či programů se v dnešní době věnuje každá moderní vláda a snaží se na základě posouzení dopadů jednotlivých programů na tyto dvě proměnné vybrat takový program, který bude co nejvíce efektivní a přitom bude splňovat kritéria, která daná vláda považuje za spravedlivá. Také v případě dotací na ubytování sledovala vláda hledisko efektivnosti a rovnosti a dospěla k závěru, že tento systém není spravedlivý. Proto od září roku 2005 zavedla nový systém, který se ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy jeví jako více spravedlivým, kdy dotace na ubytování již nedostávají vysoké školy, ale přímo studenti formou ubytovacích stipendií. V tomto systému má nárok na ubytovací stipendium více studentů, ale tudíž částka připadající na jednoho studenta je nižší. Aby byl tento systém vůbec efektivní, muselo ministerstvo stanovit určitá kritéria pro přidělování stipendií, která mají zabezpečit, aby částka na jednoho studenta alespoň z části kryla jeho náklady na ubytování nebo denní dojíždění. Zůstává ovšem otázkou, zda jsou tato samotná kritéria spravedlivá. Zde právě nastává ten problém, že hodnocení kritérií je spojeno s hodnotovými soudy a tedy normativní ekonomii a každý člověk může mít svůj odlišný názor. Je zřejmé, že výsledný návrh formy poskytování ubytovacích stipendií byl jistým politickým konsensem. Systém poskytování ubytovacích stipendií samozřejmě souvisí se samotným systémem vysokého školství. Zde je několik možností realizace od současného systému, přes systém studentských půjček až např. k poukázkám na studium. Podle mého názoru by se spravedlivým systémem jevil systém s možností získání studentských půjček s odloženou splatností nebo systém s odloženou daňovou zátěží, kdy v obou případech by si student platil školné a ubytování. Spravedlnost by v tomto směru byla zabezpečena možností získat tuto studentskou půjčku. Pokud by se mělo studentům vyplácet nějaké ubytovací stipendium, byl bych zastáncem systému, který by vycházel z rawlismu a tedy ubytovací stipendium by dostávali pouze sociálně slabší s příjmem rodiny do určitého násobku životního minima.

Cíle práce, které jsem si vytkl v úvodu své diplomové práce, se mi podařilo splnit jak v teoretické, tak i v praktické části.

Literatura

- [1] Hamerníková B., Kubátová K. *Veřejné finance : učebnice*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-88-2
- [2] Duben, R. *Ekonomika veřejného sektoru II (Některá teoretická východiska, formy a nástroje realizace činností ve veřejném sektoru)*. Praha: VŠE, 2001. ISBN 80-245-0160-0
- [3] Stiglitz, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997. ISBN: 80-7169-454-1
- [4] Duben, R. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: VŠE, 2000. ISBN 80-245-0049-3
- [5] Soukupová J., Hořejší B., Macáková L., Soukup J. *Mikroekonomie*. Praha: Management Press, 1998. ISBN 80-85943-17-4
- [6] Musil, M. *Veřejná ekonomie*. Praha: VŠE, 2006. ISBN 80-245-1048-0
- [7] Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Rozpočet vysokých škol na rok 2005*. [on-line]. 2004. URL: <http://www.msmt.cz/files/xls/MD_tab_B4II.xls> [cit. 2007-07-10].
- [8] Látková, Z. *Vysokoškoláci dostanou od září stipendia na kolej*. [on-line]. 2005-02-22. URL: <<http://www.novinky.cz/05/04/61.html>> [cit. 2007-07-10].
- [9] MŠMT. *Pravidla pro poskytování dotací Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy podle zákona o vysokých školách veřejným vysokým školám na ubytování a stravování studentů a na ubytovací stipendia na rok 2005*. [on-line]. 2004-11-25. URL: <www.msmt.cz/Files/vysokeskoly/financovaniVS/Pravidla_uas.htm> [cit. 2007-07-10].
- [10] Nýdrle, T. *Ubytovací stipendium: Budou kritéria mírnější?*. [on-line]. 2006-03-27. URL: <<http://www.ilist.cz/clanky/ubytovaci-stipendia-mirnejsi>> [cit. 2007-07-10].
- [11] Beneš, J. *Ubytovací stipendia - nejčastější dotaz*. [on-line]. 2006-02-15. URL: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/ubytovaci-stipendia-nejcastejsi-dotaz>> [cit. 2007-07-10].
- [12] ČSÚ. *Vzdělávání a zdraví*. [on-line]. 2007. URL: <[http://www2.czso.cz/csu/2007edici/niplan.nsf/t/D80044CC83/\\$File/110107k33.pdf](http://www2.czso.cz/csu/2007edici/niplan.nsf/t/D80044CC83/$File/110107k33.pdf)> [cit. 2007-07-10].
- [13] B. Staník T. *Školné, ale jaké?*. [on-line]. 2005-05-24. URL: <<http://blog.vyvojar.cz/bst/archive/2005/05/24/7141.aspx>> [cit. 2007-07-10].
- [14] Rada VS. *Informace o jednání Reprezntativní komise dne 4. 1. 2007*. [on-line]. 2007-01-11. URL: <<http://www.radavs.cz/clanek.php?c=753&oblast=32>> [cit. 2007-07-10].
- [15] Doubrava, L. *Univerzita Karlova dostane jen polovinu současných dotací na bydlení*. [on-line]. URL: <http://www.ucitelskenoviny.cz/archiv_print_page.php?vydani=16&rok=05&odkaz=univerzita.htm&PHPSESSID=086bfe> [cit. 2007-07-10].

- [16] MŠMT. *Rozdělení dotací vysokým školám v roce 2004*. [on-line]. 2004-01-27. URL: http://www.msmt.cz/Files/vysokeskoly/financovaniVS/Rozpocet_VVS_2004.xls [cit. 2007-07-10].
- [17] MŠMT. *Výpočet příspěvků resp. dotací na ubytovací stipendia v roce 2006*. [on-line]. 2006-03-30. URL: http://www.msmt.cz/Files/vysokeskoly/financovaniVS/Ubyt_stip_seVsemiCizinci_7_3_06.htm [cit. 2007-07-10].
- [18] Procházková, K. *Školné na vysoké škole: kolik platit?*. [on-line]. 2007-02-22. URL: <http://aktualne.centrum.cz/finance/rodinne-finance/prava-a-povinnosti/clanek.phtml?id=361851> [cit. 2007-07-10].
- [19] Matějů, P., Soukup, P. *Vysoké školství: elitářský systém Čechům zatím nevadí*. [on-line]. 2006-04-06. URL: http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100569s_or60406b.pdf [cit. 2007-07-10].

Seznam tabulek, grafů a obrázků

Tabulky

Tab. č. 1: Cíle optimálního tržního systému, možná selhání a základní fiskální funkce

Tab. č. 2.: Vývoj běžných výdajů MŠMT na veřejné vysoké školy v letech 1997 až 2006 (schválené rozpočty na jednotlivá léta v tis. Kč)

Tab. č. 3.: Vývoj dotací na ubytování a stravování studentů a dotace na studenta v letech 1999 až 2006

Tab. č. 4: Přehled dotací na ubytování jednotlivým veřejným vysokým školám v letech 2004 a 2006

Tab. č. 5: Jednotlivé přístupy k řešení ubytovacího stipendia a jejich výhody a nevýhody

Tab. č. 6: Teoretické koncepty a jejich způsob řešení ubytovacích stipendií

Grafy

Graf č. 1: Vztah mezi rovností a efektivností

Graf č. 2: Křivky společenského blahobytu

Graf č. 3: Křivka hranice dosažitelného užitku

Graf č. 4: Společenský blahobyt

Graf č. 5: Nadměrné daňové břemeno

Graf č. 6: Podíl vysokoškolsky vzdělaných obyvatel na populaci ve věku 25-64 let ve vybraných zemích EU v roce 2004 (v %)

Graf č. 7: Změny ve výdajích na vysokoškolské vzdělání (% změny 1995-2003, 1995=100)

Obrázky

Obr. č. 1: Členění nákladů a výnosů

Obr. č. 2: Spokojenost s vysokým školstvím a potřeba reformy v této oblasti (v %)

Obr. č. 3: Ochota akceptovat různé formy financování (dle vzdělání a volené strany v %)