

K MODELOVÝM KONCEPCÍM FINANCOVÁNÍ TERCIÁRNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Oto Roth

Úvodní poznámka

Liberalizační vlna a tlaky na deregulaci čím dále tím více zasahují i do terciární sféry vzdělávání. Otevírá se trh pro soukromou nabídku vzdělávacích služeb, konkurence a soutěž mají přispět ke zvýšení efektivnosti a dynamiky. Hledají se nové, pružnější a reflexivnější koordinační rámce mezi státními aktivitami na jedné a tržní svobodou a autonomií vysokých škol na straně druhé. V těchto souvislostech se rovněž objevuje nutnost řešit problematiku financování veřejných vzdělávacích institucí terciárního stupně.

Vznikají zde totiž zcela zásadní otázky, jejichž řešení musí nutně předcházet opatřením a krokům, které pak představují výslednou, praktickou podobu financování. Především je nutno odpovědět na otázku, zda a nakolik je vysoké školství prospěšné takové zemi jakou je Česká republika (ČR). Je nesporné, že vysoké školství je jedním z nejcennějších statků naší společnosti. Duchovní a hmotný blahobyt země, její možnost uplatnění a schopnost přežít v mezinárodním společenství závisí na výkonnosti a konkurenční schopnosti vysokých škol. Nemělo by být sebemenší pochybnosti o tom, že ČR potřebuje vysoké školství, a to dokonce ve větším rozsahu než je dosavadní. Společenská a hospodářská budoucnost totiž je v rozhodující míře závislá na vzdělání a odborné přípravě, na výzkumu a vývoji, jejichž intenzita a kvalita budou v podstatné míře určovat ekonomickou konkurenceschopnost ČR a potenciál pro řešení aktuálních i nově vzniklých problémů ve společnosti. Vysoké školství musí problémy a zásadní otázky společnosti, jež je jeho nositelem, vnímat a přispívat k jejich řešení. České vysoké školství však v současné době silně trpí v důsledku stagnace finančních zdrojů nezbytných pro jeho fungování na náležitě úrovni, resp. pro jeho další rozvoj.

Vysoké školství musí být v této souvislosti schopné přijmout s tím spojené výzvy a

- rozvíjet nové směry výzkumu, výzkumných metod, interdisciplinárních postupů atd., a to ve značné

míře na finanční základně získávání prostředků z nejrůznějších zdrojů;

- pružně reagovat na nové požadavky a potřeby sféry zaměstnanosti, protože studujícím se musí dostat takového vzdělání a odborné přípravy, jež jim zaručí možnost uplatnění v podmínkách zostřující se konkurence na stále více globalizovaném trhu práce;
- vytvářet předpoklady pro mobilizaci finančních i jiných zdrojů mimo veřejné rozpočty.

Poznání těchto skutečností vedlo ve srovnatelných průmyslových zemích k odpovídajícím opatřením vzdělávací politiky. Např. v Japonsku se vysokému školství přiznává místo, které mu při rozdělování veřejných prostředků přináší 15% roční nárůst těchto prostředků, a tím prioritní postavení. V Austrálii je expanze terciárního vzdělávání umožněna účastí studujících, resp. absolventů na vzdělávacích nákladech při současném zachování nezměněného subvencování z veřejných zdrojů. Současně nutno zaznamenat, že v zemích, kde byl poslední dobou uplatňován jednoznačně tržně orientovaný přístup, se zavedené koordinační modalita nyní problematizují.

Avšak nejen argument celospolečenské, především ekonomické potřeby odůvodňuje nutnost umožnit co možná největšímu počtu schopných a ke studiu oprávněných mladých lidí vzdělávat se na terciárním stupni. Právo na vzdělání a realizace společenské rovnosti šancí mají stále význam a platnost. Vzdělání a profesní příprava jsou stále hodnotami jako takové a citelně ovlivňují kvalitu života. Individuální a profesní šance jsou v těsné korelaci k úrovni dosaženého vzdělání. Kromě toho pro demokratický stát má velký počet „osvícených“ a vysoce vzdělaných občanů velmi vysoký, ne-li existenciální význam. Proto musí být možnost vysokoškolského studia otevřená a zachována pro co nejširší vrstvy obyvatelstva bez ohledu na jejich původ a příjmy.

Současná ekonomická a finanční situace ČR je charakterizovaná zvýšenými snahami po úspěšnosti,

racionalizaci, silícím myšlením v kategoriích náklady/výnosy v oblasti veřejných financí, „zeštíhlováním“ jednotlivých oblastí státního, resp. veřejného sektoru, diskusemi o reformě veřejných financí a sociálního systému. Zákonodárné a vládní instance, právě tak jako vysoké školy samotné, stojí pod tlakem veřejnosti, aby rozdělování rozpočtových prostředků probíhalo podle transparentních výkonových kritérií. Soutěž oblastí vysokých škol s jinými oblastmi o získání přiměřeného podílu na stále nedostačujících státních prostředcích je stále tvrdší. Vysoké školy se musí soustavně vyrovnávat s předsudkem, že prostředky věnované na jejich fungování a rozvoj nejsou adekvátní jejich výkonům, že se na vysokých školách plýtvá, že výkony vysokých škol nevedou k měřitelným výsledkům. Těmito okolnostmi vyvolaný tlak na vysoké školy se stupňuje a je od nich požadováno, aby skládaly účty o nutnosti daného objemu, o využití a výsledném přínosu, či efektu jim přidělených prostředků.

Na základě zodpovědnosti za vysoké školství je úkolem státu zabezpečit vysokým školám přiměřené základní financování. Zde nutno připomenout zvýšené nároky vyplývající z

- nutné další expanze vysokého školství,
- rostoucích požadavků vůči výzkumu,
- nevyhnutelné generační obměny.

Této povinnosti bude moci stát vyhovět pouze za předpokladu, že politika bude ochotna převést své téměř permanentně hlášené vyznání o významu vzdělání a vědeckého výzkumu do nového uspořádání finančně politických priorit. Z těchto zjištění prozatím oblast politiky nevyvodila téměř žádné důsledky.

Specifické cíle vzdělávání jsou předurčeny společensko-politickým konsensem. Ekonomické úvahy se tedy mohou ubírat pouze směrem k vytváření soustavy nástrojů umožňujících co nejlepší dosahování všeobecných i specifických cílů vzdělávání pomocí minimalizovaných zdrojů. Ve svobodně uspořádané společnosti musí být všem jejím nadaným, pracovním členům finančně umožněno studovat zvolené studijní programy. Ani sociální původ, ani nedostatek vlastních prostředků nesmí být překážkou osvojování si znalostí, schopností a dalších předpokladů životního uplatnění. Jde nejen o ekonomickou podmínku rozkvětu společnosti, nýbrž také o společensko-politický

postulát, který nelze opustit. Přitom nutno mít na zřeteli také to, že zpravidla je třeba na straně financování v zájmu dosažení větší spravedlnosti částečně obětovat ekonomickou efektivnost. Pokud jde o cíl alokační efektivnosti, musí systém financování zabezpečit, aby každému jedinci byly zprostředkovány právě ty kvalifikace, které odpovídají individuálním schopnostem. Systém financování tedy nutno posuzovat podle toho, jak umožňuje uvádět do souladu individuální přání, zájmy, sklony a schopnosti s všeobecnými celospolečenskými a také ekonomickými potřebami.

Aby byly všeobecné cíle vzdělávání (socializační a kvalifikační) dosahovány efektivně (tj. bez plýtvání omezenými zdroji), tudíž musí být v oblasti financování vzdělání, jakož i v oblasti nabídky vzdělání sledovány různé dílčí cíle. Zejména musí být dosahována

- *alokační efektivnost*, tedy forma nabídky minimalizující náklady,
- *spravedlnost*, tedy společensky zaručená rovnost šancí, jakož i
- *efektivnost*, tedy financování vzdělání odpovídající individuálním schopnostem na straně poptávky.

Dílčí cíl alokační efektivnosti se vztahuje k nabídce vzdělání. Jak lze výkony při poskytování vzdělání nutně k dosažení všeobecných cílů vzdělávání podat s co nejnižšími náklady? Tato otázka se týká výlučně strany nabídky. Nemá nic společného s poptávkově orientovaným cílem rovnosti šancí. Lze tedy na ni odpovědět podle čistě ekonomických kritérií, zcela odděleně od normativních aspektů spravedlnosti.

Konečným smyslem úvah o změnách (zdokonalení) systému financování je nalezení odpovídajícího spojení mezi empiricky zjištěným stavem a teoretickými modelovými koncepcemi. Tyto koncepce by však neměly být založeny pouze na kvantitativních indikátorech, nýbrž měly by brát ohled také na kvalitativní aspekty společenského konsensu o cílech a požadovaných výkonech v oblasti (terciárního) vzdělávání.

Teoretické modelové koncepce v podstatě mohou být založeny na pojetí

- svobodného trhu vzdělání,
- zabezpečení veškeré poptávky po vzdělání státem.

Svobodný trh vzdělání a potřeba státních aktivit

Předmětem úvah zde je jednak poptávka po vzdělávacích službách, jednak jejich nabídka, a to z hlediska finančního zabezpečení. U obou těchto problémových okruhů půjde o zvažování předností, resp. nedostatků jejich zabezpečování na bázi soukromohospodářské, či veřejného hospodářství. V centru pozornosti je otázka, zda trh, anebo stát jsou s to poskytnout vzdělávací služby za výhodnějších podmínek (s nižšími náklady v národohospodářském pojetí), tzn. otázka, zda poptávka a nabídka vedou přes svobodný trh k efektivnější alokaci zdrojů. Především je nutno objasnit, které faktory určují poptávku a které nabídku vzdělání.

Poměrně široká shoda panuje o tom, že poptávku po vzdělání na makroekonomické úrovni podstatně ovlivňuje populační vývoj. V individuální (mikroekonomické) rovině se názory o faktorech ovlivňujících poptávku po vzdělání rozcházejí, a to podle toho, zda je na vzdělání nahlíženo jako na spotřební, anebo jako na investiční statek.

Zda je vzdělání spotřebním, či investičním statkem, nelze jednoznačně zodpovědět. Nejspíš je jedním i druhým. Vzdělávat se může být jednak osobním potěšením, jednak jsou určité cíle dosažitelné a možné teprve na základě odpovídajícího vzdělání (instrumentální charakter vzdělání). Se vzrůstajícím vzděláním může proces učení přinášet zvýšené osobní uspokojení. Pokud se však při analýzách efektivnosti vzdělání tyto nepeněžní výnosy ponechávají mimo zřetel, vede to ke konstatování snížené rentability vzdělávacích procesů.

Jestliže je na vzdělání nahlíženo jako na spotřební statek, pak poptávku po něm určují především individuální preference, přání, rodinné příjmy a cena vyjádřená v případných poplatcích. Kupní cena by byla určujícím faktorem toho, kolik vzdělání bude jedinec konzumovat. Čím nižší budou poplatky, tím větší (za jinak stejných podmínek) bude poptávka. Dalším faktorem ovlivňujícím za těchto předpokladů poptávku po vzdělání je rodinný příjem a výše jeho podílu, který je rodina ochotna vynaložit na vzdělávání svého člena. Tento podíl opět závisí na tom, jak si rodina cení vzdělání svého člena. Měřítkem pro to jsou všechny alternativy, které by si rodina za stejný obnos mohla jinak dovolit.

Vysvětlování poptávky po vzdělání zjednodušeně jakožto poptávky po spotřebním statku není z různých důvodů přesvědčivé, protože např. z něj nelze vysvětlit, proč je poptávka omezena hlavně na mladé lidi, proč může dojít k vzestupu poptávky po vzdělání i v případech, kdy současně, popř. předtím, dochází (již došlo) ke zvýšení poplatků.

Pokud je na vzdělávání nahlíženo jako na investici do člověka, vztahují jedinci svá rozhodnutí týkající se vzdělávání na terciární úrovni na diskontované rozdíly v příjmech, které mohou dosáhnout na základě takto získaného vzdělání. Pro výpočet této hodnoty vzdělání je nutno jednak odhadnout očekávané budoucí příjmy, jednak zahrnout náklady pokračujícího vzdělávání. Čím výše se odhadují budoucí příjmy, resp. budoucí užitek dalšího vzdělávání, tím větší bude poptávka po vzdělávání. Poptávka také pozitivně reaguje na snížení nákladů na odpovídající vzdělávací výkony. Přitom nutno uvážit, že od jistého věku je nutno do tohoto propočtu zahrnout také náklady ve formě ušlých příjmů v době studia. Poptávka v tomto pojetí vzdělání je tedy determinovaná výnosem (příjmy), které si jedinec, popř. jeho rodina slibují od investice do vzdělání.

Druhým pólem svobodného trhu vzdělání oproti poptávce je nabídka vzdělání. Tak, jak se vyskytuje v úvahách o svobodném trhu, je myšlenkovou konstrukcí, která slouží k objasnění, jak funguje trh vzdělání, na němž jako aktéři vystupují pouze jednotlivá individua, nikoli však stát. Zde je nutno upozornit na dvě zvláštnosti trhu vzdělání:

- vzdělávací soustava se vyznačuje velkou komplexností a zároveň různorodostí podobných a také více méně rozdílných institucí. Které z nich pak stojí ve vzájemné konkurenci o nedostatkové zdroje a o podíl na krytí poptávky, nutno případ od případu zvlášť ujasňovat;
- většina těchto institucí není „jednoduchým podnikem“. Zejména na terciárním stupni je tato skutečnost významná. Pro pochopení určité specifické nabídky vzdělání jakožto funkce vynaložených produkčních faktorů (práce učitelů, kapitál ve formě školních zařízení a vybavení) by tudíž bylo nutno provést nejrůznější dílčí kalkulace podle jednotlivých prvků nabídky dotyčné instituce.

Pojetí tržně-hospodářské nabídky vzdělání se zakládá na těchto předpokladech:

Č L Á N K Y

1. vzdělání je soukromý statek v ekonomickém smyslu,
2. všichni nabízející vybírají poplatky, které kryjí náklady,
3. v úvahu se berou pouze singulární nabídky, sdružené produkty vzdělávacích aktivit se rozčlení až na jednotlivé vzdělávací výkony. Nabídkovým strukturám se zkrácenými náklady je nutno se vyhnout, protože jinak nelze skutečné náklady přiřadit k jednotlivým vzdělávacím výkonům,
4. všechny vzdělávací instituce se v konkurenčních podmínkách chovají jako podniky, které maximalizují své zisky.

Co rozhoduje za těchto předpokladů na svobodném trhu o tom, kolik vzdělávání se bude nabízet? Aby se nějaká nabídka vytvořila, resp. rozšířila, musí být vynaloženy investice do vzdělávacích institucí. Vzdělávací nabídka tedy bude určena investičním chováním vlastníků kapitálu. Hlavním motivujícím prvkem zde bude očekávaný výnos investice. Tento je závislý především na poplatcích, které může instituce vybírat. Přitom je nabídka krátkodobě pružná jenom do určité kapacitní meze. Nabídka nemůže být krátkodobě rozšířena za tuto hranici, protože by to vyžadovalo nové investice do budov, další potřebné vybavení a zaměstnání dodatkových učitelských sil.

Zda vůbec a kolik bude potenciální investor ochoten investovat do vzdělávací instituce však závisí nejen na absolutní výši očekávaného výnosu, totiž na vztahu mezi příjmy z poplatků a náklady. Stejně podstatné je, jak se tento výnos posuzuje ve srovnání s jinými investičními možnostmi. Bude-li si potenciální nabízeč vzdělávání slibovat od příjmu poplatků lepší výnosy, pak dá investici do vzdělávací instituce přednost před jinými alternativními investicemi. Nabídka vzdělávacích výkonů tedy je podstatně ovlivněna (určena) relativní atraktivností vzdělávacích investic.

Ústřední otázkou při úvahách o svobodném trhu vzdělání je,

- zda je možno prostřednictvím svobodného trhu dosáhnout specifických, normativně (politicky) stanovených cílů vzdělávání (spravedlnost, efektivnost), resp.,
- kdy svobodný trh selhává a stávají se nezbytnými státní zásahy,

- jaké státní aktivity jsou nutné, aby vytyčené cíle mohly být splněny.

V ekonomice existují oblasti, které na bázi soukromého podnikání nefungují samy, nýbrž jejichž fungování musí být udržováno. Státnímu sektoru v této souvislosti připadají tři hlavní funkce: 1) alokační funkce, tedy korektura tržně hospodářských neefektivností (selhání trhu), 2) distribuční funkce, tedy korektura tržně-hospodářského rozdělování, 3) stabilizační funkce, tedy doplnění a koordinace tržně hospodářských aktivit (zejména úkolů peněžní, úvěrové a měnové politiky). Ve vztahu k nabídce vzdělání jde výlučně o alokační funkci státu. Distribuční funkce má vztah k problematice financování. Stabilizační funkce v daných souvislostech nehraje žádnou roli.

V současnosti v realitě nikde neexistuje svobodný trh vzdělání v ryzí podobě, jak o něm byla zmínka výše. Spíše existuje dalekosáhlý státní monopol nabídky. Státní aktivity na straně nabídky jsou odůvodněny selháváním trhu a meritorním aspektem vzdělání.

Selhávání trhu na straně poptávky je dáno specificitou povahou statku vzdělání. Na vzdělání a procesy jeho nabývání totiž nelze nahlížet stejnými měřítky jako na libovolné jiné statky. Pokud jde o spotřebu tohoto statku (poptávku po tomto statku), si společnost klade určité cíle, které jsou mnohdy dokonce vtěleny do zákonů a jejich dosahování vynucováno státní mocí (např. povinná školní docházka). Takto vytvořená poptávka se sice netýká vyšších stupňů vzdělání, nicméně i s nimi jsou spojené společensky vytyčované cíle vztahující se k žádané vzdělanostní úrovni společnosti. Koupěschopná poptávka, odpovídající co do rozsahu zmíněným cílům, se nevytváří automaticky, nýbrž musí být podněcovaná, vyvolávaná vytvářením odpovídajících podmínek pro její vznik, trvání, popř. soustavný vzestup. Tržní automatika u běžných statků za stavu malé poptávky naopak vede ke snížení cen a posléze k omezení nabídky daného statku.

Selhávání trhu na straně nabídky znamená, že možnosti vzdělávat se nejsou disponibilní v dostatečném rozsahu. Příčinou takové situace za podmínek, kdy vzdělání je poskytováno na soukromohospodářské bázi, je zjevně okolnost, že soukromý kapitál tuto oblast podnikání nepokládá za dostatečně výnosnou, resp. dává přednost jiným oblastem proto, že jsou vý-

nosnější. U statku vzdělání i zde hraje podstatnou roli jeho specifičnost ve srovnání s běžnými statky. U těch si totiž při nedostatečné nabídce poptávka prostřednictvím zvýšení cen vynutí příliv dodatečného kapitálu do příslušného odvětví, což následně vede k rozšíření nabídky daného statku (služby). V oblasti vzdělávání by se tento mechanismus snad také prosadil, jenže by to trvalo příliš dlouho, než by se projevily účinky (výstavba nových zařízení, jejich vybavení, příprava a získání učitelů s patřičnou úrovní atd.). Návratnost takto investovaného kapitálu je z hlediska soukromého podnikání rovněž neúnosně dlouhá.

Všeobecně, ale i v případě trhu vzdělání, lze uvést pět zásadních příčin selhání trhu:

1. *nedostatek konkurence*; na vzdělávacím trhu není dostatečná konkurence, hrozí tedy nebezpečí monopolů; státní nabídka a státní financování se jeví jako nutnost;
2. vzdělání je *veřejný statek*, proto musí být financováno ze všeobecného státního rozpočtu a také státně nabízeno;
3. *existence externích efektů* zabraňuje, aby se výnosy vzdělání daly přiřadit pouze jednotlivcům; vznikají i celospolečenské efekty (výnosy); internalizace externích výnosů tudíž rovněž vyžaduje veřejné financování vzdělání;
4. *neúplné trhy*;
5. *nedostatek informací*.

Protože poptávce nelze dát k dispozici dostatek informací prostřednictvím trhu, je státní nabídka vzdělání nevyhnutelná.

Nyní blíže k jednotlivým příčinám selhávání trhu pro oblast vzdělání:

Ad 1) V souvislosti s nedostatkem konkurence nutno mít na zřeteli, že hrozí nebezpečí monopolistické deformace, jemuž nutno čelit státně organizovanou nabídkou. Toto nebezpečí je např. důsledkem malého poptávkového potenciálu v rámci obce, města, či regionu, tj. že poptávka (počet zájemců) je pod kritickou veličinou. To se však týká spíše základního a středního školství, než institucí terciárního vzdělávání. Jinou základnou pro monopol je skutečnost, že u větších vzdělávacích institucí se vyskytuje efekt velikosti (množství), který snižuje průměrné náklady

na vzdělávaného jedince. Vzdělávací nabídce se sice připisují značně silné efekty velikosti (množství), empiricky však lze doložit, že i vzdělávací soustava zná optimální velikost. Také u vzdělávací nabídky od určité velikosti (početnosti) semináře, třídy, školy stoupají průměrné náklady na jednoho žáka.

Odlíšná problematika se objevuje na trhu učebních pomůcek (knihy, výukové a studijní pomůcky atd.). Zde je monopol tehdy, když přístup na trh není otevřený, anebo když jsou učební pomůcky úředně předepsány. Státní nabídkový monopol učebních pomůcek je málo účelný. Spíše by se pomůcky, které poptávka pokládá za kvalitativně a didakticky hodnotné, měly prosazovat na svobodném, konkurenčním trhu.

Zde je nutno hledat odpověď na otázku, co je nejlepší řešení zmíněných problémů. Negativní následky případných soukromých vzdělávacích monopolů může korigovat jedině stát, ovšem aniž by sám musel nabízet monopolistickou vzdělávací alternativu. Má k tomu řadu prostředků:

■ stát může povolit soukromou nabídku vzdělání, anebo se postarat, aby přístup na svobodný trh vzdělání zůstal pro případnou konkurenční nabídku otevřený; kdyby totiž soukromý monopolista zneužíval svou tržní moc a shraboval příslušně vysoké zisky, anebo byl by ze strany poptávky co do vztahu cena/hodnota hodnocen jako špatný, či příliš drahý, na trhu vzdělání by se nemohl udržet. Soukromá nabídka by pak byla brzy přilákána, aby rovněž vstoupila na tak přitažlivý a ziskový trh, aby vzdělání nabízela lépe a levněji. Jak bylo ukázáno výše, není toto řešení prakticky schůdné;

■ stát může soukromý nabídkový monopol regulovat právními úpravami; v rámci schvalovací povinnosti by bylo možno soukromému provozovateli vzdělávací instituce předepsat závazná pravidla pro provozování vzdělávací instituce; soukromý nabízelec v zájmu dosahování normativních cílů musí splňovat kvalitativní zadání týkající se vzdělávacích cílů a obsahů, jejich zprostředkovávání, promočního řádu a odborných požadavků; stejně tak by se muselo zabránit svévolné, diskriminující tvorbě cen¹⁾; toto řešení do značné míry odpovídá současným úpravám dohledu, které stát uplatňuje vůči státně uznaným soukromým školám. Je tedy zřejmé, že úplně svobodný trh ve vzdělávací sou-

stavě není slučitelný se společensky stanovenými a sledovanými cíli;

- stát v některých případech může vzdělávací výkony nakupovat u soukromníků, anebo pověřit soukromého nabízeitele, aby nabízel určité vzdělávací výkony za příslušnou úplatu; stát tedy bude u soukromé nabídky nakupovat ty výkony, které by měly být nabízeny v souladu s politicky vytyčenými cíli; toto řešení se dnes vyskytuje u různých aktivit dalšího vzdělávání (např. kurzy jazyků, informatiky, managementu);
- stát může – pokud se nenajde soukromá nabídka, či trh nepřináší žádoucí nabídku – subvencovat všechny nabízeitele, kteří dodržují určité kvalitativní koncesní předpisy. Politický úmysl by pak bylo třeba explicitně formulovat a náklady státního počínání by musely být transparentně zveřejněny. Toto řešení se v současnosti nalézá při státním subvencování speciálních soukromých vzdělávacích a výzkumných institucí, nikoli na posledním místě také v oblasti kulturních vzdělávacích nabídek (dalšího vzdělávání);
- stát může proti soukromé nabídce postavit státní nabídku. Při takové koexistenci státních a soukromých vzdělávacích institucí musí ti, kteří se nechávají vzdělávat na soukromých institucích, být subvencováni státem. Tato subvence by se měřila náklady, které jsou vynakládány na státní škole. Efektivně použité finanční prostředky, diferencovanost škol a zvýšená úroveň kvality jsou možné důsledky takové politiky. Toto řešení odpovídá „zlepšenému“ současnému řešení, v němž je soukromá nabídka bez finanční diskriminace postavená na roveň státní.

Některá z uvedených státních aktivit bude nutná teprve tehdy, když nastane málo pravděpodobný případ soukromého monopolu nabídky v oblasti vzdělávání a když hrozí negativní následky. Za těchto okolností musí státní opatření korigovat selhání trhu.²⁾ Přitom jsou zásadně využitelné dvě možnosti:

¹⁾ Tyto koncesní podmínky by musely být formulované velmi všeobecně a široce. Měly by upravovat pouze nejdůležitější body, aby se zabránilo opětovnému vytvoření podnětů pro státní aktivismus i když pouze cestou schvalovacího řízení, či kontroly provádění. Rozhodující je, že s udělením koncese nesmí být spojen žádný kvantitativní regulační úmysl. Koncese by se neměla zneužívat k omezení počtu soukromých nabízeitelů vzdělání.

- stát vlastními náklady či subvencemi vyvolá nabídku soukromých vzdělávacích institucí,
- když je tato varianta vyčerpána (a nenajde se soukromý nabízeitel), musí se stát sám postarat o příslušnou vzdělávací nabídku.

Ad 2) Posuzováno měřítky teorie veřejných statků nelze vzdělání pokládat za veřejný statek. Veřejné statky se totiž vyznačují tím, že jednak neexistuje rivalita při jejich spotřebě, jednak u nich neplatí princip výlučnosti. Ve sféře vzdělávání se však rivalita projevuje zcela zjevně a často; stačí si připomenout přeplněné posluchárny na vysoké škole. Je docela možné a dokonce velmi pravděpodobné, že účastí dalších jedinců představujících poptávku by došlo ke snížení kvality statku vzdělávání poskytovaného danou nabídkou. Stejně tak je možné, že by došlo k vyloučení určité osoby ze spotřeby statku vzdělávání či z určitého vzdělávacího programu. Přísné podmínky přijetí velice usnadňují uplatnění principu výlučnosti. Zda k vyloučení dojde, závisí jedině na vůli vylučující instituce. Jinými slovy, nabízeitel vzdělávání má možnost určovat kritéria přijetí, a tím také vyloučení ze spotřeby statku vzdělávání. Úloha státu v této souvislosti spočívá v tom, aby stanovením určitých pravidel korigoval postupy jednotlivých institucí směřující k omezení přístupu ke vzdělání.

Spíše než veřejným statkem lze vzdělání označit za tzv. klubový statek, tj. statek, u něhož je sice možné vyloučení, do jisté míry však nikoli rivalita. Přinejmenším uvnitř „klubu“ jisté velikosti neexistuje spotřebitelská konkurence mezi členy skupiny. Teprve, když počet příslušníků dané skupiny překročí kritickou mez, dochází k výrazné rivalitě o získání společně konzumovaného statku či služby. Optimální velikost klubu, v němž mohou být shromážděni spotřebitelé takového statku, se pohybuje v rozmezí, které je větší než jedna osoba (soukromý statek) a menší než nekonečný počet osob (veřejný statek).

Při pouze jedné osobě překračují náklady na vytvoření vzdělávací nabídky výnos, který plyne z jejího využití. Proto chybí individuální ochota platit poplatky, které kryjí náklady. Za těchto okolností také na bázi soukromého hospodářství chybí podněty pro vytváře-

²⁾ Kterou ze zmíněných pěti variant zvolit, je závislé na konkrétních podmínkách a možnostech.

ní nabídky. Stejná nabídka však nemůže být současně využívána příliš velkým počtem spotřebitelů, protože od jisté kapacitní meze klesá užitek jednotlivých účastníků, chtějí-li se další osoby podílet na dané nabídce. S narůstající poptávkou nejprve klesají průměrné náklady na jednoho účastníka, později však opět stoupají. Existuje tedy optimální velikost „klubu“.

Ad 3) Obdobným argumentem toho, že vzdělání je veřejný statek, je argument, že nabídka vzdělávání vytváří pozitivní externí efekty. Podle toho nelze výhody či přínosy vzdělání připisovat pouze jednotlivým osobám, protože i společnost jako celek má ze zvýšené vzdělanostní úrovně svých členů určité výnosy.

Tento argument je v podstatě správný. Otázkou však je, do jaké míry vzděláváním vznikají pozitivní externí efekty, které by jedinec nemohl internalizovat sám. Pokud to je možné, je pouze potřebné určitě rámcové zákonodárství, které vytváří podněty a motivaci pro tuto internalizaci. Pokud by zákonodárství samo nestačilo, pak by byla odůvodněná další státní aktivita. Ta by měla směřovat k vytváření možností internalizovat pozitivní externí efekty vzdělání státními finančními stimuly, čili subvencovat takovou poptávku po vzdělání, která vytváří pozitivní externí efekty. V této souvislosti ovšem nutno rozlišovat jednotlivé stupně a typy škol. Je zřejmé, že nabídka vzdělání, která plní socializační funkci, vytváří pozitivní externí efekty. Tím je řečeno, že uspokojení poptávky jedinců přináší prospěch celé společnosti. Je tedy odůvodněno, aby byl stát v této oblasti aktivní a finančně podporoval tuto poptávku státními prostředky (k tomu ani není nutná přímá státní nabídka vzdělání). Vzdělávací nabídky, které plní profesionalizační (kvalifikační) funkci, umožňují jedincům, aby své lepší vzdělání později proměnili ve vyšší příjmy. V těchto případech je finanční podpora ze strany státu zbytečná.

Ad 4) Informace o různých vzdělávacích institucích jsou na straně poptávky přístupné pouze v omezeném rozsahu. Posuzovat různé instituce a kvalitu poskytovaných studijních možností je pro někoho zvenčí velice obtížné. Funkce státu se zde projevuje tím, že potřebné informace jednotlivcům obstará a zpřístupní, popř. i tím, že soukromou nabídku donutí, aby potřebné informace dala k dispozici.

Současný vzdělávací systém je převážně nabídkově orientovaný. Východiskem jsou rozpočty, které dává

stát jednotlivým vzdělávacím institucím. Tyto rozpočty však nejsou bezprostředně vázány na splnění určitých výkonových kritérií u studujících. Vzdělávací instituce se spíše snaží zveřejnit ty informace, které umožňují maximalizaci jejich rozpočtu. Toto však nejsou informace, které by na straně poptávky pomohly k racionálnější volbě instituce a studijního programu.

Odůvodněný je i další argument ve prospěch státních (veřejných) aktivit, totiž že trh je zaměřen spíše krátkodobě, zatímco vzdělávací nabídka vyžaduje jistou „výrobní dobu“. Argument dlouhodobosti je zpravidla spojován s potřebou plánování ve vzdělávací politice. Jak velká bude např. poptávka po vzdělání na jednotlivých stupních? Odpověď na takovou otázku vyžaduje různé prognózy o budoucím vývoji jednak obyvatelstva jako celku, jednak individuální poptávky po vzdělání. Z toho vyplývají tyto problémy:

1. Pro prognózování vývoje obyvatelstva a jeho jednotlivých prvků (věková struktura, členění podle pohlaví, migrace etc.) již existují poměrně exaktní postupy. Nicméně i zde jsou značné zdroje chyb, dané tím, že zejména u mladé generace může dojít k nečekané změně vzdělávacího chování, což má za následek, že se po 6–7 letech může objevit značná odchylka od původní prognózy.
2. Sotva lze odhadnout, jak se změní individuální sklony ke vzdělávání se. Lidé se chovají podle vlastního rozhodnutí a nikoli podle vůle plánovačů. Individuální studijní poptávka je určována různými socio-ekonomickými faktory. Dají-li mladí lidé přednost rodině, povolání, volnému času, bude to mít za následek značný pokles poptávky po vzdělávání se.
3. Při plánování vzdělání nutno brát v úvahu také potřeby trhu práce. Problém vytváření souladu mezi kvalifikační strukturou a úrovní absolventů na jedné a požadavky na trhu práce na straně druhé však lze cestou administrativně-plánovací sotva řešit, protože takový postup vykazuje informační slabiny.
4. I zde hrají roli politické a hospodářské tlaky, politické lobování, byrokratické způsoby chování a postupy rozhodování, jakož i osobní zájmy.

Protože podklady pro prognózování jsou často neúplné či dokonce nesprávné, je prognózování

vzdělávacích procesů spojeno s velkými zdroji chyb. Prognózy v oblasti vzdělávání nutno posuzovat obzvlášť kriticky, protože důsledky chybných opatření se projevují až ve vzdálené budoucnosti, kdy je na jejich nápravu již příliš pozdě, či není možná vůbec. Stát by měl své poznatky co nejrychleji zprostředkovat veřejnosti. Tam, kde na základě daných informací, či plánovacích poznatků, je (normativně) žádoucí určité chování, by měl být svobodný trh řízen patřičnými rámcovými podmínkami.

Dalším důvodem pro státní aktivity na svobodném trhu vzdělání je skutečnost, že vzdělání je „meritorním statkem“, tzn., že je prospěšné samo o sobě, jako takové, a proto musí být alespoň v jistém (minimálním) rozsahu přístupné všem členům společnosti. Stát pak koriguje individuální chování jedinců ve vztahu ke vzdělání, pokud oni sami nejsou s to se „správně rozhodnout“. Stát v tomto smyslu tedy musí sám vytvářet příslušnou poptávku po vzdělání. Označení určitého statku jako meritorního může mít různé důvody:

- spotřebitelé si nejsou vědomi jeho významu a při nedostatečné poptávce vlastně jednájí proti svým zájmům,
- na určitých trzích permanentně chybí potřebné informace, podle nichž by se spotřebitelé (poptávka) mohli správně orientovat.

Závěrečná poznámka

Úvahy a opatření zaměřená na změny způsobů financování vysokých škol musí

1. být zakotveny v promyšlených a široce politicky akceptovaných modelových koncepcích;
2. brát ohled na systémové předpoklady v ČR, zejména na aspekt historických tradic, na návaznost a kompatibilitu s veškerým zákonodárstvím a nikoli na posledním místě se situací v národním hospodářství;
3. vycházet z kontextu nového pojetí a nové úpravy vztahu mezi státem a vysokými školami;
4. směřovat k výslednému modelu orientovanému na výkonnost a odpovídajícím cílům vytyčovaným vzdělávací soustavě, jmenovitě vysokému školství.

Anotace:

Stať je založena na předpokladu, že úvahy i konkrétní opatření týkající se způsobů financování vysokých škol musí být zakotveny v promyšlených a společensky akceptovaných modelových koncepcích. Reaguje na četná tvrzení, že vzdělání je v podstatě statek, jehož výskyt a spotřeba jsou určeny stejnými zákonitostmi trhu jako u jakýchkoliv jiných statků. Poukazuje na specifické aspekty vzdělání, jejichž důsledkem je selhávání trhu vzdělání. Z rozboru jeho jednotlivých příčin odvozuje potřebu regulujících zásahů státu do nabídky vzdělávacích služeb i poptávky po nich.

Literatura:

- [1] BLAUG, Mark. An Introduction to the Economics of Education. Hamondsworth (GB): Penguin Books Ltd., 1970.
- [2] CAMPBELL, Robert., SIEGEL, Barry N. The Demand for Higher Education in the United States, 1919–1946. In American Economic Review, Vol. 57, Nr. 3, June, 1967.
- [3] COHN, Elchanan., GESKE, Terry G. Benefir-Cost Analysis of Investment in Higher Education. In McKEOWN, Mary P., KERN, Alexander. Values in Conflict, Funding Priorities for Higher Education. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Co, 1985.
- [4] FRACKMANN, Edgar. Probleme der Hochschulsteuerung unter besonderer Berücksichtigung von Leistungsindikatoren. In Helberger Christof, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Spezialwissenschaften, Neue Folge Band 181/I. Berlin: Duncker & Humblot, 1989.
- [5] KIRSCH, Guy. Die Hochschulen zwischen intrauniversitärem Konflikt und interuniversitärem Wettbewerb. In ZÖLLER, Michael (Hrsg.). Bildung als öffentliches Gut? Hochschul- und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich. Stuttgart, Bonn: Horst Poller Verlag, 1983.
- [6] LINDER, Willy. Bildung und Staat. Eine Handvoll Bemerkungen aus liberaler Sicht. In GIGER, Hans (Hrsg.). Bildungspolitik im Umbruch. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1991.
- [7] MINCER, Jakob. Schooling, Experience and Earnings. New York: Columbia University Press, 1974.
- [8] RADNITZKY, Gerard. Die Universität als ordnungspolitisches Problem. In Die ungewisse Zukunft der Universität. Berlin: Duncker & Humblot, 1991.
- [9] STRAUBHAAR, Thomas., WINZ, Manfred. Reform des Bildungswesens. Bern: Verlag Paul Haupt, 1992.