

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

Předkládaný návrh novely zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, se týká
Změny v systému financování regionálního školství

Obsah Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace

| | |
|---|-----------|
| 1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE..... | 3 |
| 1.1. Název | 3 |
| 1.2. Definice problému | 3 |
| 1.3. Popis existujícího právního stavu | 10 |
| 1.4. Identifikace dotčených subjektů | 19 |
| 1.5. Popis cílového stavu..... | 20 |
| 1.6. Zhodnocení rizika | 21 |
| 2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ..... | 23 |
| 2.1. Varianta 0 | 23 |
| 2.2. Varianta 1 | 23 |
| 2.3. Varianta 2 | 24 |
| 2.4. Varianta 3 | 25 |
| 2.5. Varianta 4 | 27 |
| 2.6. Společné prvky všech navržených variant řešení..... | 28 |
| 3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ | 30 |
| 3.1. Identifikace nákladů a přínosů | 30 |
| 3.2. Náklady..... | 30 |
| 3.3. Přínosy | 33 |
| 4. STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT A VÝBĚR NEJVHODNĚJŠÍHO ŘEŠENÍ..... | 35 |
| 5. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ..... | 37 |
| 5.1. Implementace | 37 |
| 5.2. Vynucování | 37 |
| 6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE | 37 |
| 7. DOTČENÉ SUBJEKTY..... | 38 |
| 7.1. Finanční toky a kompetence dotčených subjektů v nově navrženém systému | 38 |
| 8. NAVRŽENÉ ŘEŠENÍ V KONTEXTU MEZINÁRODNÍHO SROVNÁNÍ..... | 41 |
| 8.1. Systémy řízení a financování vzdělávání v zemích EU..... | 41 |
| 8.2. Hodnocení a doporučení OECD pro Českou republiku v oblasti financování..... | 42 |
| 8.3. Shrnutí | 43 |

| | |
|---|-----------|
| 9. KONZULTACE A DOSTUPNÁ DATA | 43 |
| 9.1. Konzultace | 43 |
| 9.2. Dostupná data | 45 |
| 10. CHARAKTERISTIKA SPECIFICKÝCH DOPADŮ | 45 |
| 10.1. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty | 45 |
| 10.2. Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR..... | 45 |
| 10.3. Dopady na podnikatelské prostředí | 45 |
| 10.4. Dopady na územní samosprávné celky (kraje, obce) | 45 |
| 10.5. Sociální dopady | 46 |
| 10.6. Dopady na spotřebitele..... | 46 |
| 10.7. Dopady na životní prostředí | 47 |
| 10.8. Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů..... | 47 |
| 10.9. Dopady na výkon státní statistické služby | 47 |
| 10.10. Zhodnocení korupčních rizik | 47 |
| 10.11. Dopady na bezpečnost nebo obranu státu | 47 |
| 11. KONTAKTY NA ZPRACOVATELE RIA | 47 |

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Předkládaný návrh novely se týká oblasti financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., je předkládán v souladu s resortními prioritami Programového prohlášení vlády mimo Plán legislativních prací vlády na rok 2016.

1.2. Definice problému

Současný systém normativního financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu kodifikovaný ve školském zákonu je založen na principu financování prostřednictvím tří typů normativů:

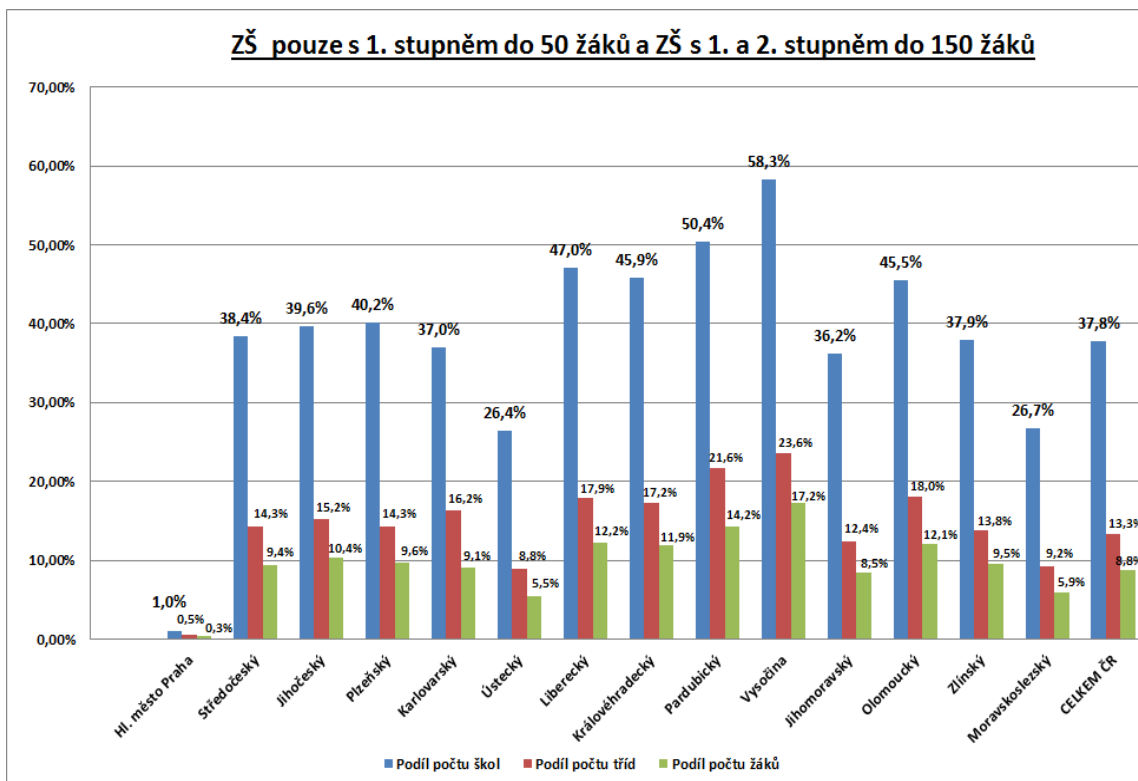
- republikové normativy stanoví ministerstvo jako výši výdajů připadajících na vzdělávání a školské služby pro jedno dítě, žáka nebo studenta příslušné věkové kategorie v oblasti předškolního vzdělávání, základního vzdělávání, středního vzdělávání a vyššího odborného vzdělávání na kalendářní rok; tyto republikové normativy slouží pouze k transferu prostředků státního rozpočtu z rozpočtu ministerstva do rozpočtů jednotlivých krajů.
- krajské normativy stanoví krajský úřad jako výši výdajů připadajících na jednotku výkonu na kalendářní rok; tyto krajské normativy slouží k transferu prostředků státního rozpočtu z rozpočtu kraje do rozpočtů jednotlivých škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí.
- normativy pro soukromé a církevní školství stanoví ministerstvo a slouží pro poskytování dotací jednotlivým soukromým a církevním školám a školským zařízením.

Současný systém financování škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí (*dále také „regionální školství územních samosprávních celků“ nebo „RgŠ ÚSC“*) ze státního rozpočtu se vyznačuje řadou problémů, jejichž důsledkem je nerovné postavení jednotlivých srovnatelných příjemců v rámci České republiky.

Za hlavní problémy stávajícího systému lze označit:

- 1.2.1. V úrovni normativního rozpisu prostředků státního rozpočtu vyčleněných ve své kapitole pro financování RgŠ ÚSC do rozpočtů jednotlivých krajů nemůže MŠMT zohlednit důležitá objektivní specifika RgŠ ÚSC v jednotlivých krajích, která významně ovlivňují skutečnou potřebu finančních prostředků v kraji, jako jsou rozdílná velikostní struktura mateřských a základních škol, rozdílná oborová struktura středního a vyššího odborného školství, rozdílný procentní podíl ze školní populace zapojený do vzdělávání v ZUŠ, nebo rozdílná finanční náročnost podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami apod. Již při alokaci rozpočtových zdrojů z úrovně MŠMT je tak RgŠ ÚSC v krajích, v nichž je souběh uvedených objektivních faktorů příznivější, zvýhodněno oproti RgŠ ÚSC v krajích s nepříznivým souběhem uvedených faktorů.

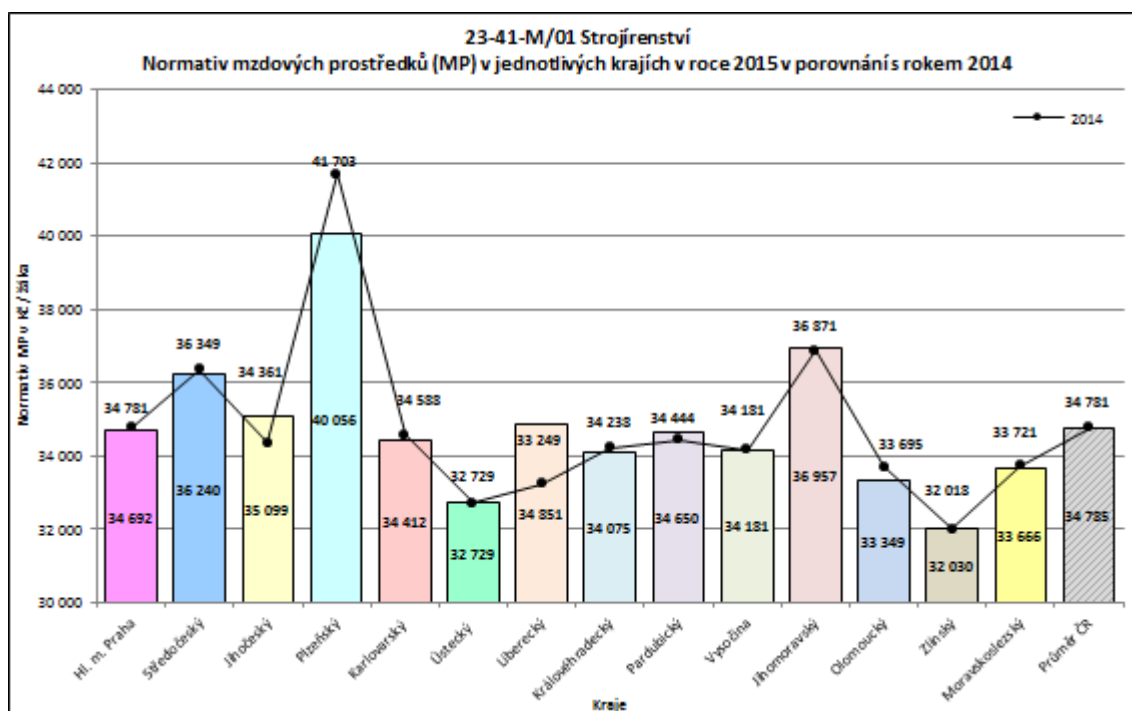
Následující graf například dokumentuje nerovnoměrný podíl „malých“ (a tedy jednotkově nákladnějších) základních škol v jednotlivých krajích ve školním roce 2014/15:



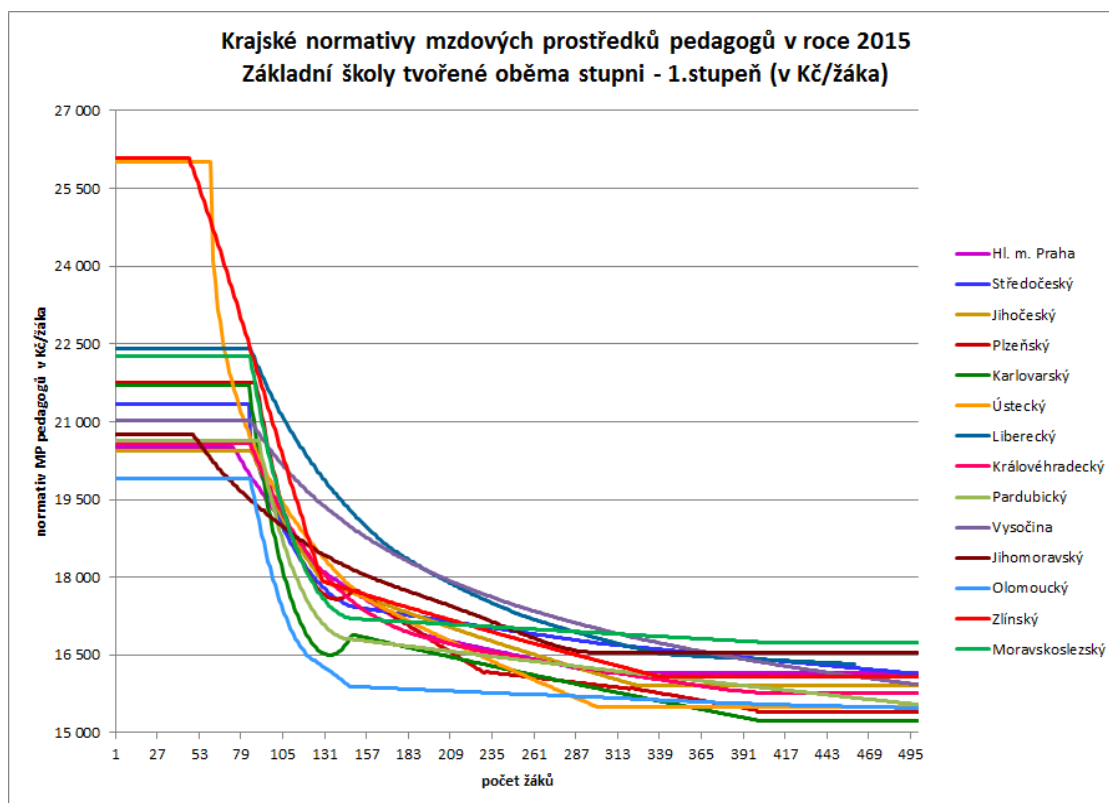
Z uvedeného grafu jednoznačně vyplývá, že ve stávajícím systému financování, ve kterém „jde“ z rozpočtu MŠMT do rozpočtu každého z krajů na 1 žáka základní školy shodný objem finančních prostředků, jsou kraje s vyšším podílem „malých“ základních škol (jako Vysočina a Pardubický kraj, ale i Liberecký, Královéhradecký a Olomoucký kraj) znevýhodněny oproti krajům, jako je Praha, ale i Ústecký či Moravskoslezský.

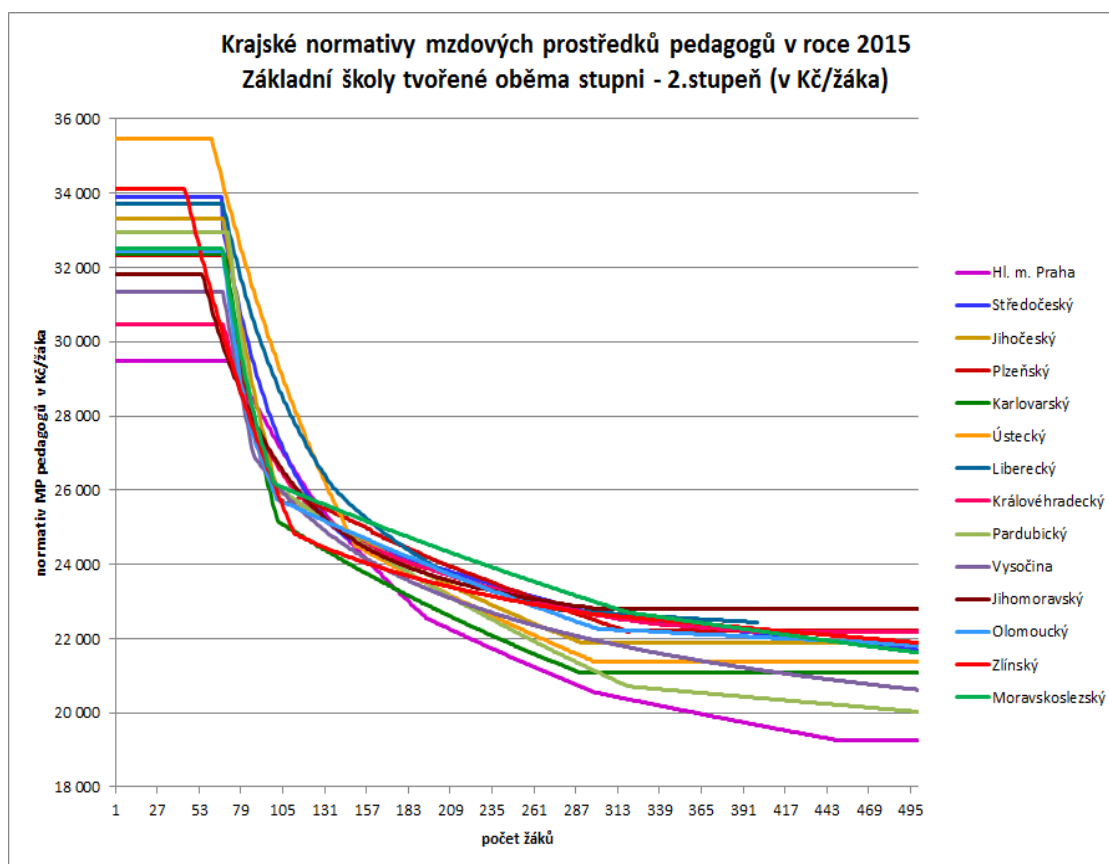
- 1.2.2. V úrovni normativního rozpisu prostředků státního rozpočtu z rozpočtu kraje do rozpočtů jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení se dosavadní systém financování škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí vyznačuje velkými rozdíly ve výši krajských normativů, tj. rozdíly ve výši „státní“ finanční podpory na vzdělávání žáka ve stejném oboru vzdělání, mezi jednotlivými kraji. Výše normativů navíc není dlouhodobě předvídatelná nejen ze strany škol jako příjemců finančních prostředků, ale ani ze strany ministerstva. Tvorba krajských normativů totiž ze zákona přísluší krajským úřadům a ministerstvo ji reguluje pouze dílčími limity v souladu se zmocněním v § 161 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb.

Následující graf na příkladu konkrétní výše krajských normativů mzdových prostředků pro obor vzdělání strojírenství v letech 2014 a 2015 názorně dokumentuje nejen rozdílnost výše krajských normativů, ale i rozdílnost jejich meziročního vývoje (a tedy nedostatečnou „předvídatelnost“ výše krajských normativů v čase).



Další dva grafy pak znázorňují aktuální rozdílnou výši krajských normativů mzdových prostředků pro pedagogy plně organizovaných základních škol (tj. základních škol tvořených třídami prvního i druhého stupně):





1.2.3. Normativní systém financování „na žáka“ s sebou vedle výše uvedených problémů nese i další problémy, nevýhody a nerovnosti, které mohou mít jak z pohledu hospodaření jednotlivých škol, tak z pohledu efektivnosti vynakládaných rozpočtových zdrojů, ještě zásadnější význam, než jsou výše uvedené (bod 1.2.2.) rozdíly ve výši krajských normativů. Za nejvýznamnější problémové aspekty systému financování vzdělávání prostřednictvím normativů „na žáka“ lze označit to, že tento normativní systém:

a) V oblasti financování „pedagogické práce“ nezohledňuje:

a1) skutečný rozsah vzdělávání poskytovaný žákům konkrétní školou. Normativ na „žáka“ vlastně vyjadřuje určitý předpokládaný objem pedagogické práce, který by měla škola danému počtu žáků poskytnout, aniž by byla zajištěna vazba poskytnutých finančních prostředků na skutečně realizovaný vzdělávací proces v dané škole. Předpokládaný objem pedagogické práce je navíc v normativu „na žáka“ vázán na předpokládaný průměrný plat pedagogů formou nepřímé úměrnosti, tzn., že platí: „čím nižší týdenní objem pedagogické práce škola svým žákům ve skutečnosti poskytne, tím vyššího průměrného platu její pedagogové dosáhnou“. Škola, která danému počtu žáků poskytne nižší objem pedagogické práce, než je objem předpokládaný v normativu, je pak systémem normativního financování „na žáka“ zvýhodněna v podobě vyšších platů svých pedagogů a naopak škola, která by v zájmu kvality vzdělávání chtěla objem pedagogické práce zvýšit je systémem výrazně limitována, neboť by toto zvýšení znamenalo úměrné snížení úrovně odměňování pedagogů školy.

a2) rozdílnou úroveň nárokových složek platů pedagogů v konkrétních školách (tarifní platové stupně podle délky vykonávané praxe, specializační příplatky, do budoucna pak například nároky vyplývající z kariérního systému učitelů apod.). Obecně v tomto normativním systému financování platí, že čím vyšší podíl pedagogů, jejichž vyšší kvalita práce bude vyjádřena vyšším nárokem na úroveň jejich odměňování, bude konkrétní škola mít, tím více bude tímto normativním systémem financování znevýhodněna. Tato skutečnost je fakticky v přímém rozporu se strategickou prioritou ministerstva, vyjádřenou ve Strategii vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 „Podporovat kvalitní výuku a učitele jako její klíčový předpoklad“ a zejména pak s jedním z klíčových kroků k realizaci této strategické priority, kterým je zavedení kariérního systému pro učitele.

Konkrétní důsledky uvedeného nedostatku normativního financování „na žáka“ lze dobře demonstrovat na příkladu modelových škol:

Jako první dvě modelové školy jsou zvoleny mateřské školy představující jeden z nejběžnějších typů mateřských škol: dvoutřídní škola s dobou provozu 11 hodin denně a s průměrným počtem 24 dětí ve třídě. Školy se chovají „ekonomicky“, tzn., že ve dvoutřídním režimu pracují pouze 9 hodin denně a ve zbylých dvou hodinách (při začátku a na konci svého provozu) pracují v režimu jednotřídním. Školy se zároveň chovají zodpovědně, a proto zajišťují vzdělávání souběžným působením dvou učitelek po dobu 2 hodin denně v každé ze tříd.

Takovéto MŠ musí mít pro realizaci výše popsané organizace svého provozu zajištěny úvazky učitelek v rozsahu 110 hodin/týden. Vzhledem k tomu, že rozsah přímé pedagogické činnosti ředitelky je pro danou velikost MŠ právním předpisem stanoven na 21 hodin týdně, mají dané školy vedle ředitelky ještě 2,88 úvazků učitelek s rozsahem přímé pedagogické činnosti 31 hodin/týdně.

Obě modelové mateřské školy mají své učitelky shodně zařazeny do platových tříd: ředitelka + jedna učitelka v 9. platové třídě, zbylé učitelky v 8. platové třídě.

Rozdíl mezi oběma modelovými mateřskými školami spočívá pouze v tom, že první z nich bude mít relativně „mladý“ učitelský sbor (v modelu konkrétně: ředitelka + 1 učitelka s praxí 10 let, ostatní učitelky s praxí 5 let), zatímco druhá bude mít učitelský sbor „starý“ (v modelu konkrétně: ředitelka + všechny učitelky s praxí 33 let).

Pokud si obě popsané MŠ „zasadíme“ do reálného systému financování v roce 2016, obdržíme následující výsledky:

První modelová MŠ:

| Finanční prostředky na mzdové prostředky pedagogů (MPP) v krajích v roce 2016: | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------------|------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------------|
| kraj | Hl. m. Praha | Středočeský | Jihočeský | Přerůvský | Karlovarský | Ústecký | Liberecký | Královéhradecký | Pardubický | Vysočina | Jihomoravský | Olomoucký | Zlínský | Moravskoslezský |
| KN MPP na dítě bez odv. v Kč | 24 858 | 23 485 | 22 945 | 23 091 | 23 108 | 24 677 | 24 449 | 22 048 | 22 033 | 23 505 | 22 199 | 22 192 | 22 696 | 23 409 |
| MPP celkem bez odv. v Kč | 1 193 197 | 1 127 275 | 1 101 344 | 1 108 357 | 1 109 191 | 1 184 474 | 1 173 558 | 1 058 310 | 1 057 590 | 1 128 250 | 1 065 533 | 1 065 209 | 1 089 417 | 1 123 633 |
| Potřeba na tarifní platy pedag. | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 |
| Na mimotarifní absolutně v Kč | 322 136 | 256 214 | 230 283 | 237 296 | 238 130 | 313 414 | 302 497 | 187 249 | 186 530 | 257 190 | 194 473 | 194 148 | 218 356 | 252 572 |
| složky zbývá v % | 31,17 | 24,79 | 22,28 | 22,96 | 23,04 | 30,33 | 29,27 | 18,12 | 18,05 | 24,89 | 18,82 | 18,79 | 21,13 | 24,44 |

Druhá modelová MŠ:

| Finanční prostředky na mzdové prostředky pedagogů (MPP) v krajích v roce 2016: | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------------|------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------------|
| kraj | Hl. m. Praha | Středočeský | Jihočeský | Přerůvský | Karlovarský | Ústecký | Liberecký | Královéhradecký | Pardubický | Vysočina | Jihomoravský | Olomoucký | Zlínský | Moravskoslezský |
| KN MPP na dítě bez odv. v Kč | 24 858 | 23 485 | 22 945 | 23 091 | 23 108 | 24 677 | 24 449 | 22 048 | 22 033 | 23 505 | 22 199 | 22 192 | 22 696 | 23 409 |
| MPP celkem bez odv. v Kč | 1 193 197 | 1 127 275 | 1 101 344 | 1 108 357 | 1 109 191 | 1 184 474 | 1 173 558 | 1 058 310 | 1 057 590 | 1 128 250 | 1 065 533 | 1 065 209 | 1 089 417 | 1 123 633 |
| Potřeba na tarifní platy pedag. | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 | 1 033 392 |
| Na mimotarifní absolutně v Kč | 159 805 | 93 883 | 67 952 | 74 965 | 75 799 | 151 082 | 140 166 | 24 918 | 24 198 | 94 858 | 32 141 | 31 817 | 56 025 | 90 241 |
| složky zbývá v % | 15,46 | 9,08 | 6,58 | 7,25 | 7,33 | 14,62 | 13,56 | 2,41 | 2,34 | 9,18 | 3,11 | 3,08 | 5,42 | 8,73 |

Jako druhá dvojice modelových škol jsou zvoleny základní školy, představující opět jeden z nejběžnějších typů základních škol v RgŠ ÚSC: základní školy s 5 třídami 1. stupně a se 4 třídami 2. stupně a s průměrnou naplněností tříd 1. i 2. stupně 22 žáků na třídu.

Obě základní školy realizují vzdělávání svých žáků ve shodném týdenním rozsahu hodin výuky, který činí na 1. stupni v průměru 25 hodin výuky na třídu za týden a na 2. stupni v průměru 36 hodin výuky na třídu za týden. Celkem tedy obě školy „odučí“ 269 hodin týdně a tento rozsah výuky mají shodně personálně zabezpečen takto:

Úvazky pedagogů:

| | hodin PPČ/ úvazek | úvazků | celkem hodin PPČ/týden |
|------------------|-------------------|---------------|------------------------|
| ředitel | <u>8</u> | <u>1</u> | <u>8</u> |
| zástupce | <u>11</u> | <u>1</u> | <u>11</u> |
| výchovný poradce | <u>20</u> | <u>1</u> | <u>20</u> |
| metodik ICT | <u>19</u> | <u>1</u> | <u>19</u> |
| učitel | <u>22</u> | <u>9,591</u> | <u>211</u> |
| Celkem | - | <u>13,591</u> | <u>269</u> |

Obě základní školy mají rovněž shodné zařazení pedagogů do platových tříd: ředitel do PT 13, ostatní učitelé do PT 12.

Rozdíl mezi oběma modelovými školami je opět pouze v délce praxe učitelského sboru: v první modelové škole má ředitel 15 let praxe a ostatní učitelé 10 let praxe, ve druhé modelové škole mají všichni pedagogové 33 let praxe.

Pokud si obě popsané ZŠ opět „zasadíme“ do reálného systému financování v roce 2016, obdržíme následující výsledky:

První modelová ZŠ:

| Finanční prostředky na mzdové prostředky pedagogů (MPP) v krajích v roce 2016: | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------------|------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------------|
| kraj | Hl. m. Praha | Středočeský | Jihočeský | Plzeňský | Karlovarský | Ústecký | Liberecký | Královéhradecký | Pardubický | Vysočina | Jihomoravský | Olomoucký | Zlínský | Moravskoslezský |
| KN MPP na žáka 1.st bez odv. v Kč | 20 052 | 19 735 | 20 045 | 19 983 | 18 613 | 20 544 | 21 450 | 20 092 | 19 313 | 21 162 | 19 936 | 18 030 | 20 879 | 20 041 |
| KN MPP na žáka 2.st bez odv. v Kč | 30 184 | 30 929 | 30 275 | 29 404 | 29 270 | 33 392 | 31 340 | 29 478 | 29 432 | 28 442 | 29 367 | 28 929 | 28 948 | 29 682 |
| MPP celkem bez odv. v Kč | 4 861 918 | 4 892 521 | 4 869 112 | 4 785 684 | 4 623 210 | 5 198 332 | 5 117 445 | 4 804 267 | 4 714 447 | 4 830 806 | 4 777 172 | 4 529 075 | 4 844 106 | 4 816 517 |
| Potřeba na tarifní platy pedag. | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 | 3 662 730 |
| Na mimotarifní složky zbývá | 1 199 189 | 1 229 791 | 1 206 382 | 1 122 954 | 960 481 | 1 535 602 | 1 454 715 | 1 141 537 | 1 051 717 | 1 168 076 | 1 114 443 | 866 345 | 1 181 376 | 1 153 788 |
| | v % | 26,16 | 26,83 | 26,32 | 24,50 | 33,50 | 31,73 | 24,90 | 22,94 | 25,48 | 24,31 | 18,90 | 25,77 | 25,17 |

Druhá modelová ZŠ:

| Finanční prostředky na mzdové prostředky pedagogů (MPP) v krajích v roce 2016: | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------------|------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------------|
| kraj | Hl. m. Praha | Středočeský | Jihočeský | Plzeňský | Karlovarský | Ústecký | Liberecký | Královéhradecký | Pardubický | Vysočina | Jihomoravský | Olomoucký | Zlínský | Moravskoslezský |
| KN MPP na žáka 1.st bez odv. v Kč | 20 052 | 19 735 | 20 045 | 19 983 | 18 613 | 20 544 | 21 450 | 20 092 | 19 313 | 21 162 | 19 936 | 18 030 | 20 879 | 20 041 |
| KN MPP na žáka 2.st bez odv. v Kč | 30 184 | 30 929 | 30 275 | 29 404 | 29 270 | 33 392 | 31 340 | 29 478 | 29 432 | 28 442 | 29 367 | 28 929 | 28 948 | 29 682 |
| MPP celkem bez odv. v Kč | 4 861 918 | 4 892 521 | 4 869 112 | 4 785 684 | 4 623 210 | 5 198 332 | 5 117 445 | 4 804 267 | 4 714 447 | 4 830 806 | 4 777 172 | 4 529 075 | 4 844 106 | 4 816 517 |
| Potřeba na tarifní platy pedag. | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 | 4 584 270 |
| Na mimotarifní složky zbývá | 277 648 | 308 250 | 284 841 | 201 414 | 38 940 | 614 061 | 533 174 | 219 997 | 130 176 | 246 535 | 192 902 | -55 196 | 259 835 | 232 247 |
| | v % | 6,06 | 6,72 | 6,21 | 4,39 | 0,85 | 13,39 | 11,63 | 4,80 | 2,84 | 5,38 | 4,21 | -1,20 | 5,07 |

Z uvedených modelových příkladů je zřejmé, že v normativním systému financování pedagogické práce „na žáka“ ve veřejném sektoru RgŠ, kde musí být v souladu s nařízením vlády č. 564/2006 Sb., respektováno zařazení pedagogů do platových tříd a platových stupňů, jsou školy s „profesně staršími“ pedagogickými sbory výrazně znevýhodněny oproti srovnatelným školám s pedagogickými sbory „profesně mladšími“, neboť mají k dispozici nesrovnatelně menší objem finančních prostředků k pokrytí mimotarifních složek platů svých pedagogů. Školy s „profesně staršími“ pedagogickými sbory se reálně mohou dostávat i do situace, že normativně přidělené rozpočtové zdroje po odečtení potřeby na platové tarify pedagogů nepostačují ani k pokrytí ostatních „nárokových“ složek platů pedagogů, jako jsou příplatky za vedení, nebo zvláštní a specializační příplatky, a nelze vyloučit ani situaci, kdy takovéto škole normativně přidělené rozpočtové zdroje nepostačují ani k pokrytí potřebné výše platových tarifů.

Mohlo by být sice namítáno, že zvolené modelové příklady škol, které se mohou ve stávajícím normativním systému financování dostat do závažných ekonomických problémů díky složení svého pedagogického sboru z pedagogů s nejdelší dobou praxe (nad 32 let) jsou případy do značné míry „extrémní“. Vyloučit takovéto případy ovšem nelze a vzhledem k vývoji průměrné délky praxe pedagoga v RgŠ ÚSC v posledních letech lze předpokládat postupné zvyšování četnosti výskytu takovýchto případů. Jen pro ilustraci: zatímco ve školním roce 2013/14 působilo v RgŠ ÚSC celkem 50 196 pedagogů s délkou praxe nad 27 let, což představovalo cca 34,3 % z celkového počtu pedagogů, ve školním

roce 2014/15 to již bylo 52 729 takovýchto pedagogů (tj. cca 35,3 % z celkového počtu pedagogů, a ve stávajícím školním roce 2015/16 již působí v RgŠ ÚSC celkem 56 226 pedagogů s délkou praxe nad 27 let, což představuje cca 37,2 % z celkového počtu pedagogů v RgŠ ÚSC.

- b) V oblasti financování „nepedagogické práce“ systém bez zřetelného důvodu zvýhodní školu s vyšší naplněností tříd oproti stejně zorganizované škole s naplněností tříd nižší. Vezmeme-li jako konkrétní příklad dvě základní školy, které by měly v podstatě stejné prostorové uspořádání (stejný objekt, stejný druh vytápění, stejný počet tříd (např. 9), kabinetů a dalších místností, stejná schodiště i chodby, ale lišily by se pouze tím, že ve třídách první z nich by se učilo v průměru 18 žáků/třidu a v druhé z nich 23 žáků na třídu, pak v současném systému financování první základní škola obdrží v roce 2015 na mzdy svých provozních zaměstnanců v průměru pouze cca 547 tis. Kč/rok, zatímco druhá škola na tento účel obdrží cca 658 tis. Kč/rok, tj. o cca 20 % více než škola první.
- c) I fakticky nevýznamné změny (z pohledu organizace vzdělávání) v počtech žáků školy mohou mít pro školu zcela zásadní důsledky v oblasti odměňování jejích zaměstnanců. Například základní škola s dvěma třídami v ročníku, ve které by meziročně z důvodu migrace obyvatelstva, odchodů žáků do víceletých gymnázií a podobných důvodů ubyl počet žáků v každé třídě o jednoho, „přijde“ o 18 normativů mzdových prostředků, tj. o mzdové prostředky v řádu statisíců Kč/rok, což může vyústit i v nedostatek zdrojů na nárokové složky platů zaměstnanců školy. Podobná nevýznamná změna (pokles) počtu žáků může v konkrétní škole i zcela negovat například záměry vlády na zvýšení úrovně odměňování zaměstnanců ve veřejném sektoru, což lze dobře znázornit na příkladu malé mateřské školy. V roce 2015 činí průměrná výše krajského normativu mzdových prostředků pro MŠ s počtem dětí 28 cca 27 437 Kč/1 dítě na rok a průměrná výše normativu pro MŠ s počtem dětí 27 cca 27 566 Kč/1 dítě na rok. Mateřská škola, která má v roce 2015 28 dětí, tedy v roce 2015 obdrží na mzdy svých zaměstnanců cca 768 234 Kč. Pro rok 2016 rozhodla vláda o tříprocentním růstu platů zaměstnanců ve veřejném sektoru. Ve stávajícím systému normativního financování RgŠ lze růst platů realizovat pouze odpovídajícím zvýšením normativů. Na základě rozhodnutí vlády o tříprocentním růstu platů zaměstnanců v roce 2016 tedy budou krajské normativy mzdových prostředků zvýšeny proti roku 2015 o 3 %, takže pro MŠ s 28 dětmi budou činit v průměru cca 28 260 Kč/dítě na rok a pro MŠ s 27 dětmi cca 28 393 Kč/dítě na rok. Pokud mateřské škole, která měla v roce 2015 28 dětí, ubyde v roce 2016 oproti roku 2015 jedno dítě, pak na rok 2016 obdrží na mzdy svých zaměstnanců cca 766 610 Kč, tj. o cca 0,2 % méně než měla k dispozici v roce 2015 a její zaměstnanci se tak namísto očekávaného nárůstu svých platů dočkají jejich snížení.
- d) V oblasti středního vzdělávání s maturitní zkouškou systém v řadě případů negativně působí na kvalitu i na ekonomickou efektivnost vzdělávání. Školy v zájmu získání žáků (a tedy prostředků státního rozpočtu) snižují nároky na kvalitu „na vstupu“ do vzdělávání a i žáky s velmi malou pravděpodobností úspěšnosti „na výstupu“ vzdělávání „drží“ ve vzdělávání co nejdéle.

1.3. Popis existujícího právního stavu

Současný systém financování škol a školských zařízení zapsaných do školského rejstříku ze státního rozpočtu byl do školského zákona účinného od

1. ledna 2005 v zásadě převzat z předchozí právní úpravy, tedy z doby tzv. odvětvového řízení školství s tím, že byl upraven pouze v nezbytných parametrech souvisejících se vznikem vyšších územních samosprávných celků (krajů) a vymezením jejich kompetencí v oblasti školství v samostatné i přenesené působnosti.

Převzetí předchozího systému financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu do školského zákona s určitými úpravami bylo v dané chvíli možné považovat za kompromisní řešení, neboť jedna ze seriózně zvažovaných variant spočívala také v úplném vyčlenění systému financování regionálního školství ze státního rozpočtu a převedení této oblasti do rozpočtového určení daní obcím a krajům v samostatné působnosti.

Stávající systém financování regionálního školství ze státního rozpočtu je postaven na těchto zásadách a principech:

A. Normativní a výkonový princip – z § 160 odst. 5 školského zákona vyplývá, finanční prostředky státního rozpočtu určené na výdaje vymezené v § 160 odst. 1 školského zákona a v § 1 zákona č. 306/1999 Sb. **nejsou školám a školským zařízením všech zřizovatelů poskytovány podle jejich konkrétních výdajů a potřeb, ale podle skutečně realizovaných výkonů v oblasti vzdělávání a školských služeb podle školského zákona, a to na základě zde výslovně vymezených „jednotek výkonu“.**

Finanční prostředky státního rozpočtu podle § 160 odst. 1 a 2 školského zákona se tak poskytují normativně, a to podle skutečného počtu dětí, žáků nebo studentů ve škole nebo školském zařízení, v jednotlivých oborech a formách vzdělávání, lůžek, stravovaných nebo jiných jednotek stanovených příslušnými právními předpisy – uvedené platí bezvýhradně pro školy a také pro většinu školských zařízení. U některých školských zařízení však není žádná jednotka výkonu právním předpisem definována, což znamená, že na činnost těchto školských zařízení **nejsou žádné normativní finanční prostředky státního rozpočtu poskytovány** (jedná se o zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, středisko služeb školám, školní knihovnu či plaveckou školu).

Jak již bylo řečeno výše, rozhodující skutečností je v současném systému financování skutečný počet příslušných jednotek výkonu, tedy skutečný rozsah vzdělávání či školských služeb poskytovaných danou právnickou osobou v rámci činnosti dané školy nebo školského zařízení. V praxi však bohužel v případě některých školských zařízení není v současné době tento princip zcela respektován, neboť je poněkud přizpůsoben charakteru a zvláštnostem činnosti těchto školských zařízení. Konkrétně se jedná především o školská poradenská zařízení a střediska volného času, kde se vychází z tzv. **potenciálního klienta**, tedy nikoliv konkrétního počtu příslušných jednotek výkonu, kterým jsou skutečně dané školské služby poskytovány, ale určitým způsobem stanoveného hypotetického počtu těchto jednotek výkonu s ohledem na celkovou populaci odpovídající věkové kategorie v daném kraji.

Při stanovení objemu finančních prostředků ze státního rozpočtu pro konkrétní právnickou osobu vykonávající činnost školy nebo školského zařízení se vychází ze skutečného počtu uvedeného **ve školních matrikách pro příslušný školní rok, nejvýše však do výše povoleného počtu jednotek výkonu uvedeného ve školském rejstříku**. Je tak propůjčena závaznost údajům vedeným v rejstříku škol a školských zařízení podle § 144 odst. 1 písm. e) a f) školského zákona

(tedy údaje o „kapacitě“ školy a školského zařízení a údaje o „kapacitě“ jednotlivého oboru vzdělání a formy vzdělávání) i pro účely stanovení výše finančních prostředků státního rozpočtu poskytovaných na činnost škol a školských zařízení.

- B. Příspěvkový princip** – z § 160 odst. 6 školského zákona vyplývá, že finanční prostředky státního rozpočtu vyčleněné na činnost škol a školských zařízení nemusejí vždy pokrýt veškeré výdaje dané právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení uvedené v § 160 odst. 1 a § 1 zákona č. 306/1999 Sb. Ustanovení § 160 odst. 1 a § 1 zákona č. 306/1999 Sb. tedy představuje účelové vymezení takto poskytovaných finančních prostředků státního rozpočtu, **nikoliv zakotvení nároku na pokrytí veškerých uvedených výdajů, jejichž výše se může případ od případu výrazným způsobem lišit s ohledem na věkové složení pedagogického sboru apod.** (uvedené při normativním výkonovém principu financování není možné, a je to jeden z problémů spatřovaném ve stávajícím systému financování regionálního školství – viz předchozí bod 1.2).

Finanční prostředky nad rozsah takto poskytovaných finančních prostředků je právnická osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení povinna hradit z jiných finančních zdrojů, přičemž se pouze příkladmo uvádí prostředky zřizovatele, vlastní příjmy (například příjmy z úplat za vzdělávání a školské služby), popřípadě jiných osob.

- C. Účelový princip** – ze státního rozpočtu se poskytují finanční prostředky pouze na činnost škol a školských zařízení zapsaných ve školském rejstříku podle školského zákona, **a to pouze na úhradu výdajů výslovně vymezených v § 160 odst. 1 školského zákona** – v tomto ustanovení je výslovně vymezen taxativní výčet výdajů, na jejichž úhradu lze finanční prostředky státního rozpočtu použít. Okruh těchto výdajů je vymezen **odlišně v závislosti na zřizovateli školy nebo školského zařízení** – situaci v této oblasti v praxi významně komplikuje fakt, že z různých historických i politických důvodů nejsou výdaje vzniklé v činnosti škol a školských zařízení, na jejichž úhradu jsou poskytovány finanční prostředky státního rozpočtu, vymezeny jednotně pro školy a školská zařízení všech zřizovatelů, ale samostatně pro školy a školská zařízení jednotlivých možných zřizovatelů, tedy samostatně pro školy a školská zařízení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, samostatně pro školy a školská zařízení církví a náboženských společností, kterým bylo přiznáno zvláštní právo zřizovat církevní školy, a samostatně pro školy a školská zařízení obcí, svazků obcí a krajů. Zcela samostatná právní úprava se pak vztahuje na rozsah a podmínky financování tzv. soukromých škol a školských zařízení ze státního rozpočtu (jedná se o zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů).

Základem, z něhož lze v této věci vycházet, je okruh výdajů vymezený pro školy a školská zařízení zřizovaná obcemi, svazky obcí a kraji. Pro tento okruh výdajů se v praxi vžil označení **„přímé výdaje na vzdělávání a školské služby“**. Největší a nejdůležitější okruh výdajů tvoří výdaje vyplývající z pracovněprávních vztahů mezi zaměstnanci a příslušnou právnickou osobou vykonávající činnost dané školy nebo školského zařízení. Školský zákon v tomto ohledu nerozlišuje, zda se jedná o zaměstnance, kteří jsou pedagogickými pracovníky ve smyslu zákona

č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo jiné zaměstnance dané právnické osoby (tzv. nepedagogické pracovníky).

Mezi tyto výdaje lze samozřejmě zahrnout i za současného právního stavu výdaje na **asistenta pedagoga**, který je také pedagogickým pracovníkem ve smyslu § 2 zákona č. 563/2004 Sb. (tedy také zaměstnancem dané právnické osoby). V této věci však situaci komplikuje právě princip normativního financování na jednotku výkonu (dítě, žáka či studenta), který (do 1. 9. 2016) neumožňuje dostatečně odlišit žáka „běžného“ a žáka s potřebou této asistence pro účely nárokového financování ze státního rozpočtu.

Dalším okruhem výdajů jsou **výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí, žáků a studentů zdravotně postižených**. V tomto případě se tedy již nejedná pouze o výdaje pracovníprávního charakteru, ale především o výdaje nezbytné na praktickou realizaci práv dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením zakotvených za současného právního stavu (do nabytí účinnosti odpovídajících ustanovení zákona č. 82/2015 Sb.) v § 16 odst. 7 školského zákona (tedy výdaje na speciální učebnice a speciální didaktické a kompenzační učební pomůcky, výdaje související se zajištěním vzdělávání prostřednictvím znakové řeči, s převedením učebnic a učebních textů do Braillova hmatového písma apod.).

Dále lze finanční prostředky státního rozpočtu vyčleněné na činnost škol a školských zařízení zřizovaných obcemi, svazky obcí a kraji použít **na výdaje na učební pomůcky a na výdaje na školní potřeby a na učebnice, pokud jsou podle školského zákona poskytovány bezplatně, a na výdaje na další vzdělávání pedagogických pracovníků a na činnosti, které přímo souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání** (tzv. ONIV).

Jak již bylo uvedeno výše, finanční prostředky státního rozpočtu **se neposkytují na činnost všech druhů škol a druhů a typů školských zařízení podle školského zákona**. V případě škol a školských zařízení zřizovaných obcemi, svazky obcí a kraji se z nároku na poskytování finančních prostředků státního rozpočtu **výslovně vyjímají jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky a školy v přírodě**. V případě jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky tato výjimka vychází z toho, že tyto školy poskytují vzdělávání za úplatu, která ani v případě „veřejných“ škol není vyhláškou č. 33/2005 Sb., o jazykových školách s právem státní jazykové zkoušky a státních jazykových zkouškách, nijak limitována (limitována je pouze výše úplaty za státní jazykové zkoušky), a že tedy převažujícím zdrojem příjmů těchto škol je právě úplata od účastníků vzdělávání. V případě škol v přírodě se pak uplatní princip úplaty za skutečně poskytnuté služby, to znamená, že zdrojem jejich příjmů je úplata od právnických osob vykonávajících činnost škol, jež tuto činnost využívají.

Finanční prostředky státního rozpočtu lze v souladu se školským zákonem za splnění stanovených podmínek použít také **na nákup některých „služeb“**, které musí v souladu s právními předpisy nebo příslušnými vzdělávacími programy právnická osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení zajistit, není je však schopna zajistit v rámci své činnosti svými zaměstnanci. Jedná se například o osobní náklady související se zabezpečením výuky a výcviku k získání řidičského

oprávnění, které jsou součástí příslušných vzdělávacích programů, osobní náklady související se zajištěním praktického vyučování u jiné fyzické či právnické osoby, která má oprávnění k činnosti související s příslušným oborem vzdělání apod.

D. Decentralizované řízení finančních toků - základním pomocným kritériem, na základě něhož dochází k rozpisu a rozdělení finančních prostředků státního rozpočtu vyčleněných v rozpočtové kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na „přímé výdaje na vzdělávání a školské služby“ regionálního školství zřizovaného územními samosprávnými celky, ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy **na čtrnáct částí pro jednotlivé kraje, jsou republikové normativy.**

Republikové normativy stanoví Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako výši výdajů uvedených v § 160 odst. 1 písm. c) a d) školského zákona připadajících na vzdělávání a školské služby pro jedno dítě, žáka nebo studenta příslušné věkové kategorie, resp. kategorie určené pomocí příslušného druhu vzdělávání, v němž se dítě, žák či student vzdělává (bez ohledu na svůj věk). To znamená, že do celkového objemu těchto výdajů se zahrnují i výdaje na školní stravování, ubytování, na nezbytné zvýšení výdajů spojených se vzděláváním dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením, výdaje na zájmové vzdělávání, ostatní volnočasové aktivity, výdaje na školské poradenské služby a výdaje na další vzdělávání pedagogických pracovníků.

V souladu s § 161 odst. 1 školského zákona stanoví Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy čtyři republikové normativy, a to pro

- dítě v předškolním vzdělávání (tzn. kategorie 3-5 let),
- žáka plnícího povinnou školní docházku (tzn. kategorie 6-14 let),
- žáka v denní formě vzdělávání ve středním vzdělávání s výjimkou žáka plnícího povinnou školní docházku; bez žáků v denní formě nástavbového studia (tzn. kategorie 15-18 let),
- studenta v denní formě vzdělávání ve vyšším odborném vzdělávání (tzn. kategorie 19-21 let).

V praxi je však od roku 2006 stanovován **ještě jeden republikový normativ**, a to republikový normativ na počet lůžek ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy zřizovaných kraji.

Struktura a výše republikových normativů stanovených MŠMT na rok 2016 je uvedena v následující tabulce:

| Věková kategorie | NIV celkem Kč/žáka | MP celkem vč. odvodů Kč/žáka | ONIV celkem Kč/žáka |
|------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------------|
| 3 -5 let | 42 080 | 41 571 | 509 |
| 6 - 14 let | 53 922 | 52 817 | 1 105 |
| 15 - 18 let | 62 352 | 61 262 | 1 090 |
| 19 - 21 let | 53 213 | 52 500 | 713 |
| KZÚV*) | 255 800 | 253 300 | 2 500 |

NIV - neinvestiční výdaje, MP - mzdové prostředky, ONIV - ostatní neinvestiční výdaje

^{*) republikový normativ na 1 lůžko kapacity krajských zařízení ústavní výchovy (dětských domovů)}

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že **republikový normativ v žádném případě nepředstavuje částku, kterou by měla obdržet konkrétní právnická osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, ale jedná se pouze o nástroj rozpisu příslušných finančních prostředků státního rozpočtu mezi jednotlivé kraje.**

Tento princip vycházel v době přijetí školského zákona z toho, že vzdělávací soustava všech krajů by měla být z hlediska skladby jednotlivých druhů škol a druhů a typů školských zařízení **srovnatelná**, neboť se na základě republikových normativů rozepisují příslušné finanční prostředky všem krajům shodným způsobem, bez možnosti zohlednění jakýchkoliv krajských specifik v této oblasti. **Jak se však v praxi ukázalo, tento předpoklad neodpovídal a neodpovídá skutečnosti, a v minulých letech byla hledána náhradní řešení** (ve formě rozvojových programů podle § 163 školského zákona), jak krajská specifik v praxi zohlednit. I tento problém představuje jeden z důvodů pro předložení návrhu reformy financování regionálního školství (viz předchozí bod 1.2).

Naproti tomu **krajské normativy** již představují určitou konkrétní finanční částku, která je následně krajským úřadem poskytována právnické osobě vykonávající činnost školy nebo školského zařízení na příslušnou jednotku výkonu.

Krajské normativy stanoví krajský úřad, a to v souladu s § 183 odst. 5 školského zákona v přenesené působnosti, neboť se jedná o kompetenci, kterou na **krajský úřad přenesl zákonem stát, a která není součástí samostatné působnosti kraje.**

Krajské normativy představují výši výdajů uvedených v § 160 odst. 1 písm. c) a d) školského zákona, a to vždy na konkrétní jednotku výkonu. Tyto jednotky výkonu jsou v obecné rovině vymezeny přímo ve školském zákoně (jedná se o dítě, žáka, studenta, ubytovaného, stravovaného, lůžko, třídu, studijní skupinu, oddělení nebo jinou jednotku stanovenou zvláštním právním předpisem) s tím, že jsou dále konkretizovány v příslušném prováděcím právním předpise, tedy § 1 vyhlášky č. 492/2005 Sb., o krajských normativech.

Přestože je přímo školským zákonem **krajský úřad zavázán stanovit krajské normativy za podmínek stanovených rámcově přímo školským zákonem, a podrobněji v prováděcím právním předpise**, tedy v současné době ve vyhlášce č. 492/2005 Sb., v praxi se ukázalo, že tato právní regulace je příliš volná, a umožňuje krajským úřadům stanovit krajské normativy s výraznými mezikrajskými odchylkami pro obdobné jednotky výkonu (1 žáka obdobně velké základní školy, 1 žáka stejného oboru vzdělání střední školy apod.). Tento problém je také stěžejním důvodem pro předložení návrhu reformy financování této části regionálního školství (viz předchozí bod 1.2)).

Výslovně se dále stanoví, že součástí krajských normativů jsou **příplatky na speciální vzdělávací potřeby dětí, žáků a studentů.**

Na úrovni školského zákona jsou stanovena tato rámcová zákonná kritéria, ze kterých je krajský úřad povinen vycházet při stanovení výše jednotlivých krajských normativů:

- a) **dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji** – toto kritérium se v praxi uplatní především na počátku rozpisu finančních prostředků státního rozpočtu na daný kalendářní rok ze strany krajského úřadu, a to nejprve ve formě zpracování určité bilance předpokládaných potřeb a finančních prostředků na výdaje uvedené v § 160 odst. 1 písm. c) a d) školského zákona daných rozpisem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a následně ve formě vyčlenění určité účelové rezervy pro řešení zvláštních věcných okruhů v příslušném kalendářním roce, které nelze promítnout do úvodního normativního rozpisu rozpočtu. V rámci této rezervy krajský úřad řeší např. dopady vyplývající ze změn v rejstříku škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcemi nebo svazkem obcí, které nabydou účinnosti v průběhu příslušného kalendářního roku apod.
- b) **rámcové vzdělávací programy nebo akreditované vzdělávací programy pro vyšší odborné vzdělávání** – v souladu s § 3 odst. 2 školského zákona jsou rámcové vzdělávací programy závazným základem pro stanovení výše finančních prostředků státního rozpočtu na příslušný obor vzdělání nebo oblast vzdělávání. Tato závaznost se promítne jak na úrovni Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (které je v souladu se státním rozpočtem na příslušný kalendářní rok povinno stanovit takovou výši republikových normativů, aby celkový objem finančních prostředků státního rozpočtu rozepsaný pro každý jednotlivý kraj umožnil krajskému úřadu stanovit krajské normativy v souladu s příslušnými rámcovými vzdělávacími programy), tak na úrovni krajského úřadu, který je při stanovení krajských normativů **vázán příslušnými údaji uvedenými v rámcovém vzdělávacím programu** (tato regulace však v praxi příliš nefunguje, neboť většina rámcových vzdělávacích programů buď postrádá tzv. koeficient H, který by měl vyjádřit závazný rozsah pedagogické práce potřebné k realizaci daného oboru vzdělání v praxi, nebo je tento koeficient sice stanoven, avšak bez určení odpovídajícího počtu žáků ve třídě, ke kterému je tento závazný rozsah pedagogické práce vztažen). V případě akreditovaných vzdělávacích programů pro vyšší odborné vzdělávání se nestanoví jejich právní závaznost pro stanovení výše finančních prostředků státního rozpočtu, ale v souladu s § 6 odst. 3 školského zákona se z nich v této věci pouze „vychází“. Uvedené je promítnuto i v § 3 odst. 2 vyhlášky č. 492/2005 Sb., podle kterého se pro každý vzdělávací program vyššího odborného vzdělávání stanoví samostatný krajský normativ (tedy nikoliv jeden společný krajský normativ na jednoho studenta příslušného oboru vzdělání a formy vzdělávání ve vyšším odborném vzdělávání).
- c) **rozsah přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické nebo přímé pedagogicko-psychologické činnosti, a naplněnost tříd, studijních skupin a oddělení v jednotlivých školách a školských zařízeních** – tato kritéria jsou podrobně vymezena a specifikována pomocí ukazatelů rozhodných pro stanovení krajských normativů v § 2 vyhlášky č. 492/2005 Sb. Jedná se o ukazatel průměrného počtu jednotek výkonu připadající na jednoho pedagogického pracovníka (Np), průměrného počtu jednotek výkonu připadajících na jednoho nepedagogického pracovníka (No), průměrné měsíční výše platu pedagogického pracovníka (Pp), průměrné měsíční výše platu nepedagogického pracovníka (Po) a průměrné roční výše ostatních neinvestičních výdajů ze státního rozpočtu připadající na jednotku výkonu (ONIV). Dále je pak podrobně

specifikován způsob výpočtu jednotlivých uvedených ukazatelů a jejich vztah, na základě něhož se stanoví konkrétní základní částka krajského normativu.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy „na základě republikových normativů“ (uvedená formulace dokládá, že republikové normativy představují pouze určitý přerozdělovací mechanismus a zároveň je na jejich základě stanoven celkový objem finančních prostředků na výše uvedené výdaje rozepsaný na jednotlivé kraje) poskytuje finanční prostředky vyčleněné na činnost škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí „krajským úřadům formou dotace“. Tato formulace vyjadřuje určitá specifika takto poskytovaných finančních prostředků, jejichž **příjemcem sice z formálního a právního hlediska musí být kraj jako vyšší územní samosprávný celek s právní subjektivitou** (krajský úřad nemůže být z právního hlediska jejich příjemcem, neboť je pouze jedním z orgánů kraje bez právní subjektivity), **nakládat s těmito finančními prostředky však může pouze krajský úřad v přenesené působnosti při výkonu svých kompetencí podle školského zákona.**

S ohledem na to, že tyto finanční prostředky jsou krajskému úřadu poskytovány formou dotace do rozpočtu kraje, stávají se z formálního hlediska **součástí rozpočtu kraje**. V tomto případě však není na místě, aby se uplatnila obecná kompetence zastupitelstva kraje uvedená v § 35 odst. 2 písm. j) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, schvalovat rozpočet kraje. Proto se stanoví zvláštní postup v této věci, a to ten, že krajský úřad v přenesené působnosti provádí rozpis těchto finančních prostředků samostatně, a pouze následně o tomto rozpisu informuje zastupitelstvo kraje.

Krajský úřad tyto finanční prostředky dále rozepisuje vždy „prostřednictvím krajských normativů“, to znamená, že **krajský normativ již představuje konkrétní finanční částku poskytovanou na příslušnou jednotku výkonu každé právnické osobě vykonávající činnost školy nebo školského zařízení zřizované krajem, obcí nebo svazkem obcí, která danou jednotku výkonu ve své činnosti realizuje. V tomto použitém výrazu je tedy patrný rozdíl mezi krajským normativem a republikovým normativem.**

Krajský úřad je dále při rozpisu těchto finančních prostředků vázán také zásadami stanovenými Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v souladu s § 170 písm. b) školského zákona ve formě směrnice publikované ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí (takto publikované směrnice jsou v souladu s § 30 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb. pro orgány kraje při výkonu přenesené působnosti závazné). V současné době se jedná o **Směrnici Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, č.j. 28 768/2005-45 ze dne 12. prosince 2005**, kterou se stanoví závazné zásady, podle kterých provádějí krajské úřady rozpis finančních prostředků státního rozpočtu přidělovaných podle § 161 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a podle kterých provádějí obecní úřady obcí s rozšířenou působností návrhy rozpisů rozpočtů finančních prostředků státního rozpočtu podle § 161 odst. 7 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb.

Dále je nezbytné zmínit, že krajský úřad je při rozpisu finančních prostředků státního rozpočtu na jednotlivé **právnické osoby**

vykonávající činnost škol a školských zařízení zřizované obcemi nebo svazky obcí povinen vycházet z návrhů zpracovaných obecními úřady obcí s rozšířenou působností podle § 161 odst. 8 školského zákona. Následně je pak krajský úřad povinen jednotlivé obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu informovat o rozpisu těchto finančních prostředků tak, aby obecní úřady měly k dispozici zpětnou vazbu týkající se toho, zda, resp. v jakém rozsahu byly jejich návrhy krajským úřadem respektovány.

I pro tento případ Směrnice Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, č.j. 28 768/2005-45 upravuje **zásady a průběh tzv. dohodovacího řízení**.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že příjemcem finančních prostředků státního rozpočtu poskytovaných podle § 161 odst. 6 školského zákona je vždy a pouze **právnícká osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, nikoliv její zřizovatel**. Její zřizovatel také nijak nemůže zasahovat do účelového určení těchto finančních prostředků či do způsobu, jakým s těmito finančními prostředky bude daná právnícká osoba v souladu s právními předpisy nakládat.

- E. Princip odlišného systému poskytování finančních prostředků státního rozpočtu v závislosti na zřizovateli školy nebo školského zařízení** – jak již bylo uvedeno výše, z různých historických i politických důvodů není systém financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu jednotný pro školy a školská zařízení všech zřizovatelů, ale vyznačuje se řadou rozdílností jak v oblasti vymezení výdajů, na něž jsou finanční prostředky poskytovány, tak v samotném finančním toku a právním titulu.

Pochopitelnou odlišnost představuje financování **škol a školských zařízení zřízených samotným Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy** v právní formě státních příspěvkových organizací. Zde MŠMT z pozice zřizovatele zajišťuje veškeré výdaje daného právního subjektu, a to v rámci standardních finančních vztahů podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně a doplnění některých zákonů.

Zcela samostatná právní úprava se pak vztahuje na rozsah a podmínky financování tzv. soukromých škol a školských zařízení ze státního rozpočtu (jedná se o zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů). Ovšem i oblast tzv. „neveřejných“ škol a školských zařízení je nezbytné z hlediska jejich financování ze státního rozpočtu rozdělit do dvou kategorií, a to na školy a školská zařízení zřizovaná církvemi a náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno zvláštní právo zřizovat církevní školy, a ostatní (tzv. soukromé) školy a školská zařízení. Školský zákon tak za současného právního stavu **vymezuje okruh výdajů, na jejichž úhradu se vyčleňují finanční prostředky státního rozpočtu v případě „církevních“ škol a školských zařízení širěji než je tomu v případě „soukromých“ škol a školských zařízení zákonem č. 306/1999 Sb.**

V zásadě lze říci, že okruh těchto výdajů je **v případě „církevních“ škol a školských zařízení shodný jako v případě škol a školských zařízení zřizovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, ovšem s výjimkou výdajů investičního charakteru**. Zde se vychází z toho, že státní rozpočet není na místě v zásadě nárokově zavazovat k úhradě

investic do majetku, který není ve vlastnictví státu. Výjimkou z této výjimky jsou pouze výdaje na učební pomůcky investičního charakteru, na něž jsou finanční prostředky státního rozpočtu i v případě „církevních“ škol a školských zařízení poskytovány. Stejně tak i tok finančních prostředků je obdobný, neboť finanční prostředky státního rozpočtu jsou „církevním“ školám a školským zařízením poskytovány **formou dotace na základě samostatně stanovené sady normativů přímo Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy**.

Oblast financování „soukromých“ škol a školských zařízení ze státního rozpočtu je již od počátku devadesátých let minulého století předmětem samostatné právní úpravy, a to nejprve ve formě nařízení vlády a od roku 1999 ve formě zákona, a to zákona č. 306/1999 Sb.

To znamená, že výčet výdajů, na něž mohou „soukromé“ právnické osoby vykonávající činnost škol a školských zařízení použít finanční prostředky státního rozpočtu nevyplývá ze školského zákona, ale z § 1 zákona č. 306/1999 Sb. Ve stručnosti lze uvést, že se jedná o neinvestiční výdaje související s výchovou a vzděláváním ve školách a se školskými službami ve školských zařízeních a s běžným provozem školy a školského zařízení s výjimkou zde výslovně uvedených výdajů. Finanční tok je zde nastaven z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na kraje, kde **krajský úřad v přenesené působnosti uzavírá s jednotlivými právnickými osobami veřejnoprávní smlouvu o dotace za podmínek stanovených zákonem č. 306/1999 Sb.** (mimo jiné jsou zohledňovány i aspekty kvality poskytované činnosti v návaznosti na hodnocení a kontrolu ze strany České školní inspekce).

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Systém financování RgŠ ze státního rozpočtu je jak v současném stavu, tak i ve stavu navrhovaném, realizován důsledně v oblasti výkonu státní správy (ať již v přímé působnosti – MŠMT, nebo v přenesené působnosti – krajské úřady a dílčím způsobem i úřady obcí s rozšířenou působností).

Navrhované změny tedy nemají žádný dopad do práva na samosprávu, nebo do zásad subsidiarity.

Navrženými změnami systému financování budou dotčeny:

- **Školy a školská zařízení zřizované kraji a obcemi nebo svazky obcí**

Tyto subjekty budou (mohou být) v prvním roce realizace dotčeny meziroční změnou objemu disponibilních finančních prostředků ze státního rozpočtu v souvislosti s přechodem na nový systém financování a zvýšenými nároky na rozsah a kvalitu údajů předávaných právnickými osobami pro potřeby financování ze státního rozpočtu. Nový systém financování se naopak nedotýká stávajících rozhodovacích kompetencí těchto právnických osob vyplývajícím jim ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, ani stávajících rozhodovacích kompetencí o užití prostředků státního rozpočtu vyplývajících pro ně z ustanovení § 160 školského zákona.

- **Úřady obcí s rozšířenou působností**

Zajišťují kontrolu validity dat a údajů předkládaných právnickými osobami vykonávajícími činnost škol a školských zařízení zřizovaných obcí, nebo svazky obcí pro účely financování ze státního rozpočtu. Zprostředkují komunikaci mezi právnickými osobami vykonávajícími činnost škol a školských zařízení zřizovaných obcí, nebo svazky obcí

a krajským úřadem při alokaci finančních prostředků z rezervy KÚ, včetně kontroly oprávněnosti požadavků. Tímto dojde k minimální změně, tj. rozšíření stávajících kompetencí.

- **Krajské úřady**

U krajských úřadů znamená navržená změna systému financování RgŠ ÚSC pouze omezení stávajícího rozsahu normotvorných kompetencí v oblasti financování RgŠ ÚSC. Normotvorná činnost zůstává krajským úřadům zachována pouze v těch oblastech vzdělávání a školských služeb, kde lze shledat reálný důvod pro mezikrajové rozdíly ve finančním zabezpečení těchto činností ze státního rozpočtu (rozdílné koncepce a priority krajů v otázkách řešení volného času dětí a mládeže, zajištění školního stravování a dalších služeb poskytovaných školskými zařízeními).

Všechny ostatní stávající kompetence a činnosti krajských úřadů v oblasti financování zůstávají krajským úřadům zachovány.

Snížené nároky na rozsah činnosti KÚ vyplývající z výše uvedeného omezení normotvorné kompetence krajských úřadů však bude v novém systému financování kompenzováno zvýšenými nároky na rozsah i kvalitu činností KÚ v oblasti „operativních činností“ při financování RgŠ ÚSC (práce s disponibilní rezervou v průběhu kalendářního roku) i v oblasti kontrolní (předběžná, průběžná i následná kontrola správnosti nových údajů poskytovaných organizacemi RgŠ ÚSC pro potřeby financování).

Vzhledem k výše uvedenému MŠMT nepředpokládá, že by navržené změny ve financování RgŠ ÚSC měly přímý dopad na celkové personální zabezpečení činností krajských úřadů v oblasti výkonu přenesené působnosti státní správy pro regionální školství.

- **Česká školní inspekce**

U ČŠI lze očekávat zvýšené nároky na rozsah jejích kontrolních činností v oblasti následné kontroly validity údajů poskytovaných organizacemi RgŠ ÚSC pro potřeby financování.

- **MŠMT**

Lze očekávat jednorázové zvýšené nároky na provozní výdaje z důvodu pořízení software a minimální nároky na personální obsazení, v souvislosti se zpracováním dat a tvorbou soustavy norem.

1.5. Popis cílového stavu

Za cílový stav lze považovat takovou změnu (reformu) systému normativního financování RgŠ ÚSC, která v maximální možné míře eliminuje nedostatky stávajícího systému uvedené v části 1.2 tohoto hodnocení.

Za hlavní atributy cílového stavu lze přitom považovat:

a) **zvýšení předvídatelnosti** – zejména pro školy je nezbytné, aby měly možnost vědět, s jakým finančním zabezpečením mohou při realizaci vzdělávání dlouhodobě počítat, v závislosti na plnění jasně stanovených podmínek.

b) **rovnost podmínek** - všichni nemají zcela stejně, ale odchylky jsou odůvodněné jasnými pravidly, kterými jsou rovné podmínky zajišťovány

c) možnost cílené implementace priorit státu – je nezbytné, aby nový systém normativního financování RgŠ ÚSC umožňoval přímou aplikaci finančního zabezpečení koncepčních priorit státu (zejména opatření ke zvýšení odměňování zaměstnanců, zvýšenou podporu vybraných segmentů vzdělávání, profesní a kariérní růst pedagogů apod.), bez nutnosti realizace rozsáhlých, administrativně náročných rozvojových programů.

Vzhledem k tomu, že stávající systém normativního financování RgŠ ÚSC je přímo zakotven ve školském zákoně, není tuto změnu možno provést jinou než legislativní cestou, tj. změnou ustanovení školského zákona (zejména § 161).

Reforma se soustřeďuje na oblast financování škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí. Financování soukromých a církevních škol není předkládanou novelou dotčeno.

Důvodů, proč MŠMT nepovažuje za nutné provádět v rámci reformy financování RgŠ změny v oblasti financování soukromého a církevního školství je několik. Za hlavní důvody lze označit:

- U soukromých a církevních škol neexistuje jeden z hlavních problémů, který je nutno řešit v oblasti financování krajského a obecního školství, tj. problém mezikrajových rozdílů v normativech (a tím i rozdílů ve finančním zabezpečení ze státního rozpočtu) pro srovnatelné druhy škol, obory vzdělání, a typy školských zařízení. Normativy pro soukromé a církevní školy a školská zařízení stanovuje centrálně MŠMT, takže shodná míra státní podpory pro srovnatelné školy, obory vzdělání, i školská zařízení je ve stávajícím systému financování soukromých a církevních škol dostatečně zabezpečena.
- Některé problémy vyplývající pro RgŠ ÚSC z normativního financování „na žáka“ (zejména nemožnost zohlednit rozdíly v platovém zařazení pedagogů školy, popřípadě i rozdílnou míru přímé vyučovací povinnosti pedagogů apod.) se soukromého a církevního školství netýkají. Problematika odměňování ani rozsahu práce pedagogů není v soukromém a církevním sektoru předmětem státní regulace, ale je založena výhradně na smluvních vztazích, což spolu se zákonnou možností poskytovat v tomto sektoru vzdělávání i školské služby za (státem nijak neregulovanou) úplatu nejenže potřebu řešení nevyvolává, ale smysluplné řešení dokonce prakticky vylučuje.
- V úvahu bere MŠMT i to, že případný návrh významnějších zásahů do současného systému financování soukromého a církevního školství může ztížit dosažení nutného širokého konsenzu a tím ohrožit i realizaci reformy v oblasti veřejného školství, kterou považuje MŠMT za zcela nezbytnou.
- MŠMT nepředpokládá, že by realizace reformy pouze ve financování RgŠ ÚSC mohla, při zachování stávajícího systému financování soukromého a církevního školství, vést ke zvýhodnění, resp. znevýhodnění některého z těchto segmentů RgŠ.

1.6. Zhodnocení rizika

Společnými pilíři dokumentů MŠMT „Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020“ a „Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020“ jsou zejména zlepšování kvality výuky, podpora učitele a snižování nerovností ve vzdělávání. .

Jedním z důležitých úkolů pro vzdělávací soustavu je také zajištění dobré dostupnosti a prostupnosti všech stupňů škol pro všechny společenské skupiny. Je tedy nezbytné podporovat i malé mateřské a základní školy a to zejména v oblastech s menší hustotou obcí a horší dopravní dostupností.

Při zachování stávajícího systému normativního financování RgŠ ÚSC nelze uvedených prioritních záměrů a cílů v dostatečném rozsahu, platném plošně pro celou republiku dosáhnout. Důvodem je řada zásadních problémů a nedostatků stávajícího systému financování, které jsou podrobněji popsány v části 1.2 této zprávy.

1.6.1. Rizika spojená s neřešením problému:

- a) Rizika vyplývající ze zachování současného způsobu transferu finančních prostředků státního rozpočtu do rozpočtů jednotlivých krajů prostřednictvím republikových normativů na věkové kategorie dětí, žáků a studentů:
- - nezohlednění rozdílné velikostní struktury mateřských a základních škol může znamenat zánik malých mateřských a základních škol, a tedy zhoršení dostupnosti předškolního a základního vzdělávání v oblastech s menší hustotou obcí a horší dopravní dostupností,
 - rozdílná oborová struktura středního a vyššího odborného školství, rozdílný procentní podíl ze školní populace zapojený do vzdělávání v ZUŠ, nebo rozdílná finanční náročnost podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami v jednotlivých krajích ovlivňuje výši krajských normativů mzdových prostředků, což může znamenat rozdílné finanční zabezpečení srovnatelných (z hlediska organizace školy, počtu žáků a oborů vzdělávání) škol v jednotlivých krajích a tím i rozdílné finanční ohodnocení pedagogických pracovníků i nepedagogických zaměstnanců ve srovnatelných školách v jednotlivých krajích.
- b) Rizika vyplývající ze zachování současného způsobu normativního financování vzdělávání v mateřských, základních a středních školách prostřednictvím normativů „na žáka“:
- snižování kvality vzdělávání (financování vzdělávání „na žáka“ ve své podstatě „motivuje“ školy ke snižování rozsahu vzdělávání za účelem dosažení lepší úrovně odměňování pedagogů)
 - v oblasti středního vzdělávání vede financování „za žáka“ k přijímání žáků, kteří na daný obor nemají studijní předpoklady nebo obor nedostudují, což opět vede v důsledku ke snižování kvality vzdělávání a také k neefektivnímu vynakládání prostředků státního rozpočtu.
 - V systému financování „na žáka“ nelze s potřebnou efektivitou implementovat opatření směřující k podpoře zaměstnanců škol (např. zvýšení úrovně odměňování, kariérní systém, specializované pracovní pozice apod.)

1.6.2. Analýza rizik navrhovaného řešení:

Nově navrhovaný systém financování RgŠ ÚSC ve variantách 1 a 2 sice v dostatečné míře eliminuje rizika stávajícího systému financování, popsaná výše v bodě 1.6.1 a). V těchto variantách však přetrvávají všechna rizika stávajícího systému financování, popsaná výše v bodě 1.6.1 b)

Nově navrhovaný systém financování RgŠ ÚSC ve variantách 3 a 4 je založen na financování skutečného rozsahu vzdělávání realizovaného v každé

jednotlivé mateřské, základní a střední škole/konzervatoři i v každé školní družině. Při tomto navrženém řešení v uvedených segmentech RgŠ tedy zcela odpadá riziko spekulativního omezování rozsahu vzdělávání s cílem získat prospěch v podobě zvýšené úrovně odměňování pedagogů. Riziko spekulativního chování škol v zájmu získání ekonomického prospěchu v tomto navrženém systému přechází v riziko toho, že dotčené školy a školská zařízení budou v zájmu nabídky vyšší kvality vzdělávání zvyšovat rozsah vzdělávání (a s tím související počty svých pedagogických pracovníků) nad kvalitativně dostatečnou a ekonomicky únosnou míru, a to buď neúměrným zvyšováním rozsahu vzdělávání formou zvyšování dělených hodin výuky ve stávajících třídách, nebo formou vytvářením vyššího počtu tříd (oddělení, skupin) s nižším počtem žáků.

Navrhovaný systém tak musí být doplněn mechanismem, který by toto riziko účinným způsobem eliminoval:

- neodůvodněné zvyšování dělení hodin výuky
eliminaci rizika předpokládá návrh stanovením maximálního rozsahu vzdělávání a poskytování školských služeb financovaného ze státního rozpočtu,
- umělé navyšování počtu tříd
eliminaci rizika předpokládá návrh působením navrženého opravného koeficientu k normativu nenárokových složek platů pedagogů zohledňujícího naplněnost tříd. Významnou roli v eliminaci uvedeného bude mít i úprava (zpřesnění) stávajících prováděcích právních předpisů o pravidlech pro počty dětí, žáků, studentů ve třídách (skupinách, odděleních).

Nově navrhovaný systém financování RgŠ ÚSC ve variantách 3 a 4 sice oproti současnému systému přináší zvýšení počtu normativních jednotek či jednotek výkonu potřebných pro stanovení objemů mzdových prostředků pro vybrané druhy škol a školských zařízení, vždy však jde jednotky obsažené v povinné dokumentaci škol, a tedy o jednotky registrovatelné (ověřitelné a kontrolovatelné). Předkladatel proto nepředpokládá zvýšené riziko spekulativní účelové manipulace při vykazování těchto údajů.

2. Návrh variant řešení

2.1. Varianta 0

Zachování existujícího právního stavu.

2.2. Varianta 1

První zvažovanou variantou řešení je zachování současného systému normativního financování „na žáka“ (popřípadě na ostatní v současné době používané jednotky výkonu) s tím, že systém stávajících republikových a krajských normativů zajišťujících transfer finančních prostředků státního rozpočtu z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů a dále do rozpočtů jednotlivých škol a školských zařízení, bude z určité části nahrazen systémem oborových normativů stanovených centrálně MŠMT.

Podstatou varianty je:

- posílení rozhodovací pravomoci (a zodpovědnosti) ministerstva ve věci alokace výdajů státního rozpočtu do oblastí vzdělávání a školských služeb, pro které budou stanoveny oborové normativy,

- sjednocení úrovně financování hlavních oblastí vzdělávání a vybraných školských služeb z prostředků státního rozpočtu v těchto oblastech napříč kraji,
- zachování stávajícího systému financování a (normotvorných) kompetencí v ostatních oblastech vzdělávání a školských služeb.

Do stávajícího systému by tak vstoupil nový prvek oborových normativů, které stanoví ministerstvo pro příslušnou oblast vzdělávání a školských služeb jednotně pro celou Českou republiku a které nahradí stávající krajské normativy mzdových prostředků a „přímých ONIV“ a **vyrovnají tak dosavadní mezikrajové rozdíly** v úrovni financování v oblastech, pro které budou stanoveny.

Pro financování vzdělávání v mateřských a základních školách by oborové normativy výdajů „na žáka“ byly ještě doplněny o ministerstvem stanovené **pevné částky** na školu (u ZŠ na stupeň školy).

Výše těchto pevných částek nebude obecně závislá na počtu dětí nebo žáků ve škole.

Normativ na dítě nebo žáka pak bude vyjadřovat obecné náklady na vzdělávání podle rámcového vzdělávacího programu a pevná částka bude respektovat existenci objektivních jednotkových vícenákladů, spojených se vzděláváním dětí a žáků ve školách různé velikosti.

Kombinace normativu na žáka a pevné částky na školu (stupeň školy) je zdůvodněna objektivní nutností existence i menších škol pro zajištění dostupnosti předškolního a základního vzdělávání.

Tato 1. varianta může mít řadu subvariant, lišících se vzájemně rozsahem náhrady stávajících republikových a krajských normativů normativy oborovými.

Za **subvariantu minimální** lze považovat legislativní zakotvení oborových normativů stanovovaných MŠMT pouze pro oblast **vlastního vzdělávání** (tj. pro financování pedagogické práce a učebnic a učebních pomůcek) v MŠ, ZŠ, SŠ a konzervatořích, ve VOŠ a v ZUŠ. Ve stávajícím režimu financování prostřednictvím republikových a krajských normativů by v této minimální subvariantě zůstala celá oblast financování „nepedagogické práce“ ve školách a školských zařízeních, a oblast financování vlastního vzdělávání (tj. financování pedagogické práce a učebnic a učebních pomůcek) ve školských zařízeních (školní družiny a kluby, ostatní zájmové vzdělávání, domovy mládeže, školská poradenská zařízení).

Za **subvariantu maximální** lze považovat legislativní zakotvení oborových normativů stanovovaných MŠMT pro celou oblast **vzdělávání** (tj. pro financování pedagogické i nepedagogické práce a učebnic a učebních pomůcek) a **školských služeb** s výjimkou **ostatního zájmového vzdělávání a služeb školských poradenských zařízení**. Zde MŠMT nemůže objektivně stanovit konkrétní jednotky výkonu, ke které by oborové normativy byly vázány. Ve stávajícím režimu financování prostřednictvím republikových a krajských normativů by v této maximální subvariantě zůstala pouze oblast financování pedagogické a nepedagogické práce a učebnic a učebních pomůcek ve školských zařízeních pro ostatní zájmové vzdělávání (DDM, SVČ) a pro školská poradenská zařízení.

2.3. Varianta 2

Druhá zvažovaná varianta řešení je založena na stejném principu, jako varianta 1, tzn. na principu náhrady určité části systému stávajících republikových a krajských normativů zajišťujících transfer finančních prostředků státního rozpočtu z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů a dále do rozpočtů jednotlivých škol a školských zařízení, systémem oborových normativů stanovených centrálně MŠMT. Rozdíl

varianty 2 oproti variantě 1 spočívá v tom, že ve variantě 2 by oborové normativy pro financování MŠ, ZŠ a SŠ nestanovovalo MŠMT jako objem výdajů státního rozpočtu připadající „na žáka“, ale jako objem výdajů státního rozpočtu připadající „na třídu“. K oborovým normativům na „na třídu“ pro financování MŠ, ZŠ a SŠ by navíc MŠMT stanovilo ještě opravné koeficienty, zohledňující skutečnou průměrnou naplněnost tříd konkrétní školy. Opravné koeficienty by tak zaručovaly nezbytný růst výdajů na třídu s její rostoucí naplněností, odpovídající zvýšeným nárokům na rozsah a náročnost pedagogické práce (potřeba dělení hodin výuky, zvýšená zátěž pedagoga při výuce v nedělené výuce atp.).

2.4. Varianta 3

I třetí zvažovaná varianta řešení je založena na stejném principu, jako varianty 1 a 2, tzn. na principu náhrady určité části systému stávajících republikových a krajských normativů zajišťujících transfer finančních prostředků státního rozpočtu z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů a dále do rozpočtů jednotlivých škol a školských zařízení, systémem oborových normativů stanovených centrálně MŠMT.

Zásadní rozdíl varianty 3 proti variantám 1 i 2 je **zavedení zcela odlišného systému normativního financování pedagogické práce** ve vybraných druzích škol a vybraných typech školských zařízení zřizovaných ÚSC.

Vybranými druhy škol a školských zařízení jsou **mateřské školy, základní školy, střední školy, konzervatoře a školní družiny**. Pro obory vzdělání ve vybraných druzích škol stanoví vláda nařízením maximální rozsah vzdělávání hrazený ze státního rozpočtu a pro vzdělávání v mateřských školách, v přípravných třídách, třídách přípravného stupně a pro školské služby ve školní družině stanoví MŠMT prováděcím předpisem maximální rozsah vzdělávání a maximální rozsah poskytovaných školských služeb hrazený ze státního rozpočtu.

Maximální rozsah vzdělávání hrazený ze státního rozpočtu bude pro vzdělávání v základní škole, ve střední škole a v konzervatoři stanoven v podobě maximálního počtu hodin výuky (včetně nezbytného dělení) ve třídě (oddělení) v oboru vzdělání v závislosti na počtu žáků ve třídě (oddělení), pro vzdělávání v mateřské škole a ve školní družině v podobě maximálního počtu hodin přímé pedagogické činnosti (u mateřské školy včetně souběžného působení dvou pedagogických pracovníků ve třídě) v závislosti na počtu tříd (oddělení) a pro vzdělávání v přípravné třídě a třídě přípravného stupně v podobě maximálního počtu hodin přímé pedagogické činnosti ve třídě.

Stanovené maximum bude vyjadřovat názor MŠMT, že jde o stav umožňující poskytování vzdělávání a školských služeb v potřebné (resp. ve státem žádané) kvalitě, a že jeho další zvýšení již k růstu kvality nepřispívá natolik významným způsobem, aby to odůvodnilo zvýšené nároky na výdaje státního rozpočtu. Stanovené maximum bude zároveň představovat nástroj bránící neúměrnému zvyšování nároků na výdaje státního rozpočtu (viz. část 1.6.2 této zprávy).

Pro vybrané druhy škol a školských zařízení dále MŠMT stanoví:

- normativy ostatních (mimotarifních) nárokových složek platů (příplatky za vedení a třídnictví, specializační příplatky), připadajících na jeden úvazek pedagogického pracovníka,
- normativy nenárokových složek platů, připadajících na jeden úvazek pedagogického pracovníka,
- opravné koeficienty k normativům nenárokových složek platů, připadajících na jeden úvazek pedagogického pracovníka zohledňující:
 - průměrnou naplněnost běžných tříd/oddělení (koeficient naplněnosti), tento koeficient zohledňuje zvyšující se náročnost práce pedagoga se zvyšujícím se počtem žáků ve třídě.

- o podíl dětí/žáků se speciálními vzdělávacími potřebami vzdělávaných v běžných třídách/odděleních (koeficient společného vzdělávání - má vždy hodnotu minimálně rovnu 1), tento koeficient zohledňuje vyšší náročnost práce pedagoga v běžné třídě, ve které se společně vzdělávají i děti/žáci se speciálními vzdělávacími potřebami a zvyšující se náročnost práce pedagoga se zvyšujícím se podílem těchto dětí/žáků v běžné třídě. Aplikace tohoto koeficientu není podpůrným opatřením ve smyslu § 16 školského zákona, ale vytváří školám prostor k lepšímu platovému ohodnocení (v oblasti nenárokových složek platů) náročnosti práce pedagogů, kteří ve třídách, realizujících společné vzdělávání, působí.

Postup financování pedagogické práce ze státního rozpočtu ve variantě 3:

a) ve vybraných družích škol a typech školských zařízení

Vybrané druhy škol a typy školských zařízení předkládají krajskému úřadu údaje o počtech svých pedagogických pracovníků (bez pedagogických a ostatních zaměstnanců jejichž podíl na vzdělávání a školských službách vyplývá z podpůrných opatření dle § 16 školského zákona), o jejich zařazení do platových tříd a platových stupňů, o jejich míře přímé vyučovací (přímé výchovné) činnosti, a o dalších mzdových nárocích vyplývajících pro ně z kariérního systému, a údaje o rozsahu poskytovaného vzdělávání/školských služeb (bez zvýšení vyplývajících z podpůrných opatření dle § 16 školského zákona), a to v rozsahu, termínech a struktuře stanovených prováděcím právním předpisem. Předložením uvedených údajů definuje vybraný druh školy/typ školského zařízení svůj nárok na přiděl zdrojů státního rozpočtu na zabezpečení své činnosti.

Krajský úřad v rámci předběžné kontroly posoudí, zda definovaný nárok nepřekračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu. Pokud tomu tak není, je škole/školskému zařízení krajským úřadem přiznán objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši definovaného nároku. Pokud definovaný nárok překračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu, je škole/školskému zařízení krajským úřadem přiznán objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši maximálního rozsahu, resp. objem finančních prostředků je zkrácen v poměru, ve kterém překračuje nárok školy/školského zařízení stanovený maximální rozsah.

Přiznaný objem finančních prostředků na platové tarify je škole/školskému zařízení krajským úřadem zvýšen o objem finančních prostředků na ostatní nárokové složky platů pedagogů (normativ stanovený MŠMT * přiznaný počet úvazků) + příslušenství a o objem finančních prostředků na nenárokové složky platů pedagogů (normativ stanovený MŠMT * přiznaný počet úvazků * koeficient naplněnosti * koeficient společného vzdělávání) + příslušenství,

b) v základních uměleckých školách a ve vyšších odborných školách

bude financování pedagogické práce řešeno na principu uvedeném ve variantě 1, tj. normativně na žáka/studenta ve stupni uměleckého oboru/ v akreditovaném vzdělávacím programu, prostřednictvím normativů stanovených centrálně MŠMT,

c) v ostatních družích a typech školských zařízení, kromě školních družin

u ostatních typů školských zařízení prostřednictvím republikových a krajských normativů, tzn. v současném režimu.

Postup financování nepedagogické práce ze státního rozpočtu ve variantě 3:

a) v mateřských, základních a středních školách

prostřednictvím normativů na školu (ředitelství), na pracoviště a na třídu (u středních škol na třídu v oboru vzdělání) stanovených centrálně MŠMT. Při stanovení normativů „na školu (ředitelství)“ pro základní školy MŠMT zohlední vyšší provozně administrativní náročnost základních škol zřízených dobrovolným svazkem obcí,

- b) ve vyšších odborných školách a konzervatořích
prostřednictvím normativů na školu (ředitelství), na pracoviště a na žáka a studenta v oboru vzdělání nebo v akreditovaném vzdělávacím programu stanovených centrálně MŠMT,
- c) v základních uměleckých školách
prostřednictvím normativů na žáka ve stupni uměleckého oboru stanovených centrálně MŠMT,
- d) ve školských zařízeních
prostřednictvím republikových a krajských normativů, tzn. v současném režimu.

2.5. Varianta 4

Čtvrtá zvažovaná varianta řešení je věcně shodná s variantou 3. Rozdíl obou variant spočívá v tom, že zatímco ve variantě 3 je orgánem státní správy, provádějícím rozpis prostředků státního rozpočtu na jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC krajský úřad, ve variantě 4 je tímto orgánem MŠMT (s výjimkou školských zařízení pro která zůstane v platnosti stávající režim financování prostřednictvím republikových a krajských normativů).

Ve variantě 4 tak dochází oproti variantě 3 ke změně postupu při financování pedagogické práce ve vybraných druzích škol a typech školských zařízení:

Postup financování pedagogické práce ze státního rozpočtu ve variantě 4:

- a) ve vybraných druzích škol a typech školských zařízení
Vybrané druhy škol a typy školských zařízení předkládají ministerstvu údaje o počtech svých pedagogických pracovníků (bez pedagogických a ostatních zaměstnanců jejichž podíl na vzdělávání a školských službách vyplývá z podpůrných opatření dle § 16 školského zákona), o jejich zařazení do platových tříd a platových stupňů, o jejich míře přímé vyučovací (přímé výchovné) činnosti, a o dalších mzdových nárocích vyplývajících pro ně z kariérního systému, a údaje o rozsahu poskytovaného vzdělávání/školských služeb (bez zvýšení vyplývajícího z podpůrných opatření dle § 16 školského zákona), a to v rozsahu, termínech a struktuře stanovených prováděcím právním předpisem. Předložením uvedených údajů definuje vybraný druh školy/typ školského zařízení svůj nárok na přiděl zdrojů státního rozpočtu na zabezpečení své činnosti.
Ministerstvo v rámci předběžné kontroly posoudí, zda definovaný nárok nepřekračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu. Pokud tomu tak není, je škole/školskému zařízení ministerstvem přiznán objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši definovaného nároku. Pokud definovaný nárok překračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu je škole/školskému zařízení ministerstvem přiznán objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši maximálního rozsahu, resp. objem finančních prostředků je zkrácen v poměru, ve kterém překračuje nárok školy/školského zařízení stanovený maximální rozsah.

Přiznaný objem finančních prostředků na platové tarify je škole/školskému zařízení ministerstvem zvýšen o objem finančních prostředků na ostatní nárokové složky platů pedagogů (normativ stanovený MŠMT * přiznaný počet úvazků) + příslušenství a o objem finančních prostředků na nenárokové složky platů pedagogů (normativ stanovený MŠMT * přiznaný počet úvazků * koeficient naplněnosti * koeficient společného vzdělávání) + příslušenství.

2.6. Společné prvky všech navržených variant řešení

2.6.1. Rezerva

A. Definice problému

MŠMT v souladu s dikcí školského zákona poskytuje do rozpočtů jednotlivých krajů finanční prostředky pro RgŠ ÚSC na daný kalendářní rok prostřednictvím republikových normativů vázaných na výkony (počty dětí, žáků, studentů) vykázané školami/školskými zařízeními na počátku aktuálně probíhajícího školního roku. Ještě v průběhu tohoto aktuálního školního roku může docházet u jednotlivých škol/školských zařízení ke změnám vykázaného stavu (např. nově diagnostikované speciální vzdělávací potřeby některých dětí, žáků, studentů), které zvyšují potřebu, nebo dokonce nárok na zvýšení úrovně finančního zabezpečení ze státního rozpočtu. V září daného kalendářního roku je pak zahájen nový školní rok, který může ovlivnit potřebu finančních prostředků nejen v případě značného počtu škol a školských zařízení, ale dokonce i v celkových objemech pro jednotlivé kraje. Trvalým problémem normativního financování regionálního školství ÚSC se tak stává nutnost řešení finančního zohlednění změn, ke kterým v průběhu kalendářního roku v jednotlivých školách a školských zařízeních dochází obecně v souvislosti se zahájením nového školního roku, ale i z některých jiných objektivních příčin (průběžné přiznávání podpůrných opatření atp.). Řešení tohoto problému v reálném čase je možné pouze v rámci určité disponibilní rezervy rozpočtových zdrojů státního rozpočtu, kterou má pro tento účel k dispozici krajský úřad a může tak konkrétní dopady s jednotlivými organizacemi operativně řešit. Současná právní úprava poskytování prostředků z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů však nezná jiný způsob poskytnutí než normativně prostřednictvím republikových normativů, nebo formou vyhlášených rozvojových programů. Ani jeden z uvedených způsobů však pro rozpis rezerv nutných k řešení problematiky dopadů změn v RgŠ v průběhu kalendářního roku nevyhovuje. V současném systému financování si tedy krajské úřady v souladu se směrnicí MŠMT č.j. 28 768/2005-45 ze dne 12. prosince 2005, kterou se stanoví závazné zásady, podle kterých provádějí krajské úřady rozpis finančních prostředků státního rozpočtu, povinně vytvářejí tuto rezervu samy z celkového objemu prostředků, který jim byl na daný kalendářní rok normativně poskytnut MŠMT prostřednictvím republikových normativů, tzn. fakticky na úkor normativního finančního zabezpečení škol a školských zařízení v aktuálním školním roce.

B. Návrh řešení

Společným prvkem všech čtyř zvažovaných variant je proto návrh na legislativní ukotvení rozpisu **rezervy v systému přidělování prostředků státního rozpočtu z rozpočtu MŠMT**.

C. Varianty řešení

Varianta nulová

Zachování existujícího právního stavu. Tuto variantu **nelze** v žádné z navržených variant řešení nového systému financování (s výjimkou varianty

nulové) **přijmout**, neboť v navržených systémech, které všechny předpokládají centrální stanovení normativů (z úrovně MŠMT) závazných až na úroveň všech druhů škol a řady typů školských zařízení, by již neměl krajský úřad prostor pro vytváření vlastní rezervy.

Varianta 1

MŠMT bude nad rámec normativního rozpisu rozpočtu do rozpočtů krajů rozepisovat ještě finanční prostředky rezervy na základě předem definovaných objektivních parametrů (**normativně vymezený objem prostředků, podíl žáků se SVP v kraji, předběžná hlášení škol a školských zařízení o předpokládané organizaci vzdělávání v novém školním roce, hustota osídlení v kraji, apod.**). **Rezerva** bude rozepisována na krajské úřady již z úrovně ministerstva, a krajské úřady ji budou využívat **přednostně** k financování **podpůrných opatření** podle § 16 školského zákona nově přiznaných dětem, žákům a studentům v průběhu daného kalendářního roku a k řešení **finančních dopadů případného nárůstu výkonů** v aktuálním a zejména pak v novém školním roce a v odůvodněných případech i k řešení objektivních specifických podmínek konkrétních škol/školských zařízení, které normativním způsobem nelze postihnout. U vybraných druhů škol se může jednat např. o zohlednění potřeby pedagogické práce formou dohod o pracovní činnosti (např. odborníci z praxe, rodilí mluvčí apod.) nebo o zohlednění nezbytné potřeby pedagogické práce nad stanovený rozsah PPČ. Transparentní a korektní pravidla řešení práce pedagogů nad stanovený rozsah budou zahrnuta do pravidel upravujících nakládání s rezervou. Z pohledu kvality vzdělávání i z pohledu náročnosti práce učitelů musí tato pravidla umožnit školám řešit formou práce nad stanovený rozsah PPČ objektivně nutné situace, avšak zároveň musí školy motivovat k zabezpečení výuky standardními úvazky svých učitelů. Nelze připustit, aby se v důsledku těchto pravidel stalo v RgŠ ÚSC zajišťování výuky formou „nadúvazkové“ práce učitelů standardním řešením.

Rezerva se tak stane standardním nástrojem pro budoucí řešení uvedených problémových okruhů.

V přechodném období let 2018 – 2020 bude rezerva využita i k eliminaci zásadních negativních dopadů změny systému financování na jednotlivé právnické osoby vykonávající činnost škol a školských zařízení

Předpokládá se, že v procesu alokace zdrojů rezervy do rozpočtů škol a školských zařízení zřizovaných obcemi (svazky obcí) bude hrát zprostředkující roli (kontrola a verifikace předkládaných podkladů) mezi jednotlivými organizacemi a krajským úřadem příslušný úřad obce s rozšířenou působností výkonu státní správy. Nelze však u těchto úřadů připustit roli rozhodovací, aby nedošlo k nadřazení jedné obce oproti obcím jiným (princip subsidiarity). Bližší podrobnosti k použití rezervy krajským úřadem a konkrétní zprostředkovatelskou roli úřadů obcí s rozšířenou působností v tomto procesu, stanoví MŠMT směrnicí.

2.6.2. Příplatky na podpůrná opatření pro děti, žáky, studenty se SVP

Pro financování zvýšené podpory vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami **upraví zákon ve všech navržených variantách nově stanovení příplatků na podpůrná opatření podle § 16 ŠZ**. Stávající právní úprava řeší **příplatky na podpůrná opatření jako příplatky ke krajským normativům**, tzn., že svěruje jejich stanovení opět plně do kompetence krajských úřadů. **Nově se navrhuje, že příplatky na podpůrná opatření stanoví ministerstvo a budou vycházet z normované finanční**

náročnosti podpůrných opatření podle prováděcí vyhlášky k § 16 školského zákona.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Identifikace nákladů a přínosů

Obecně lze konstatovat, že navržená řešení sama o sobě negenerují zvýšené náklady spojené s jejich implementací. Vzhledem k tomu, že jedním ze společných prioritních cílů navržených řešení je sjednocení v současné době mezikrajově rozdílné úrovně financování srovnatelných škol, popřípadě i části srovnatelných školských zařízení, je však nutno zároveň konstatovat, že implementace navržených řešení bez zvýšení nákladů bude znamenat sjednocení úrovně financování na bázi jeho současné průměrné úrovně. Pro školy (popřípadě školská zařízení) v krajích, kde je současná úroveň jejich financování nadprůměrná, tak bude mít implementace navržených řešení bez zvýšení nákladů negativní dopad. Za náklady navržených řešení lze tedy označit náklady, které by vyplynuly z případného rozhodnutí vlády tyto negativní dopady na jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC částečně zmírnit, popřípadě zcela eliminovat.

Přínosy navržených řešení je nutno spatřovat v tom, do jaké míry tato řešení eliminují problémy současného systému financování RgŠ ÚSC definované v části 1.2 tohoto hodnocení.

3.2. Náklady

Finanční vyčíslení nákladů spojených s implementací navržených řešení lze s ohledem na jejich identifikaci (viz bod 3.1) odhadnout jen velmi rámcově. Svůj vliv zde sehrává i skutečnost, že úroveň finančního zabezpečení jednotlivých konkrétních škol a školských zařízení ve stávajícím systému financování je v čase značně proměnlivá (změny v počtech dětí, žáků a studentů a dalších jednotek výkonů, ale i změny v počtech škol a školských zařízení samotných, i změny ve výši jednotlivých krajských normativů) a z úrovně MŠMT ji nelze dopředu nijak predikovat. Obecně však zůstává v platnosti konstatování z bodu 3.1, že náklady spojené s implementací navržených řešení vyplývají z předpokládaného zájmu o zmírnění případného negativního dopadu realizovaných změn na některé jednotlivé školy a školská zařízení v prvním roce realizace reformy. Z dosud provedených modelových propočtů vycházejících z reálných dat v letech 2014 a 2015 lze odhadovat, že by se náklady spojené s případným zmírněním negativních dopadů navržených řešení na jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC mohly v prvním roce realizace pohybovat mezi 2,5 až 5 mld. Kč (tj. cca mezi 3 až 6 procenty rozpočtu MŠMT vyčleněného pro RgŠ ÚSC). Z modelových propočtů nevyplývá žádný zásadní rozdíl v těchto nákladech mezi jednotlivými variantami navrženého řešení. Pro ilustraci je v příloze (tabulky č. 1 a 2) k této zprávě uveden modelový výpočet nákladů potřebných na zmírnění negativních dopadů realizace navržených variant 3 a 4 v oblasti mzdových prostředků pro pedagogy v základních školách.

V první tabulce modelu je na vybraném vzorku základních škol různé velikosti v jednotlivých krajích (vzorek představuje cca 1/100 všech základních škol ÚSC) demonstrován možný dopad aplikace financování mezd pedagogů dle variant 3 a 4 na jednotlivé školy za předpokladu, že tato aplikace nevyvolá zvýšené výdaje státního rozpočtu. Z modelu je zřejmé, že v tomto případě by aplikace navržených změn znamenala negativní dopad pro cca polovinu základních škol.

Ve druhé tabulce modelu je pak uveden možný dopad na státní rozpočet, pokud by bylo v zájmu státu, snížit počet škol s negativním dopadem na polovinu oproti předchozí úvaze. Na vybraném vzorku základních škol by tento dopad činil cca 12,8 mil. Kč (mzdové prostředky včetně příslušenství). Pokud tento dopad prolougujeme na všechny základní školy, dojdeme k dopadu na státní rozpočet ve výši cca 1,3 mld. Kč. Mzdové výdaje pro pedagogy základních škol činí cca 42,2 % veškerých mzdových výdajů RgŠ ÚSC, takže s přípustnou mírou nutného zjednodušení lze vyslovit předpoklad, že celkový dopad na státní rozpočet by se v případě stejného pojatého snížení negativního dopadu na jednotlivé organizace v celém RgŠ ÚSC mohl pohybovat okolo 3 mld. Kč.

Pro ověření reálnosti výše uvedené modelové konstrukce předpokládaných finančních dopadů navrženého systému financování lze využít i údajů o skutečné výši nenárokových složek platů pedagogů dosažených v jednotlivých mateřských, základních a středních školách a ve školních družinách RgŠ ÚSC v roce 2015. Celkem byly posouzeny vykázané údaje z cca 7 600 právnických osob vykonávajících činnost uvedených druhů škol a školních družin s cca 127, 5 tisícem pedagogických pracovníků.

V uvedených organizacích bylo v roce 2015 vyplaceno na nenárokové složky platů (osobní příplatky a odměny) pedagogů cca 3,66 mld. Kč (včetně příslušenství pak cca 5 mld. Kč). Průměrná výše nenárokových složek platů pedagogů uvedených organizací v roce 2015 činila cca 2 390 Kč/měsíc (což je mimochodem poměrně nízká úroveň, nedosahující ani 10% z celkového průměrného platu pedagoga v RgŠ ÚSC).

V důsledků negativních aspektů stávajícího normativního systému financování vzdělávání v těchto školách „na žáka“, popsanych podrobněji v části 1.2. této zprávy, se však průměrná výše nenárokových složek platů pedagogů pohybuje u jednotlivých organizací ve značném (a podle předkladatele do budoucna neakceptovatelném) rozpětí od nuly do cca 10 000 tis. Kč/pedagoga měsíčně.

Přitom pod dosaženým průměrem 2 390 Kč/pedagoga za měsíc se v roce 2015 pohybovalo cca 4 800 organizací s počtem cca 70 000 pedagogů a vyšší než průměrnou výši nenárokových složek platů dosáhlo cca 3 180 organizací s cca 57,5 tisíci pedagogických pracovníků.

Pokud by jeden z cílů reformy financování RgŠ ÚSC, kterým je sjednocení úrovně odměňování, měl být realizován bez nároků na zvýšení rozpočtových zdrojů státního rozpočtu, pak by se normativně stanovená výše nenárokových složek platů pedagogů ve variantách 3 a 4 musela pohybovat v úrovni aktuálně dosahovaného průměru. Pak lze ovšem předpokládat, že školy, ve kterých je současná úroveň odměňování podprůměrná, by reformu vnímaly jako krok pozitivní, ovšem pro organizace dosahující ve stávajícím systému nadprůměrných hodnot nenárokových složek platů pedagogů, by reforma přinesla dopad negativní.

Pro snížení počtu organizací i počtu pedagogů, u nichž je reálným rizikem reformy snížení současné (nadprůměrné) úrovně odměňování by bylo nutné normativně stanovenou výši nenárokových složek platů pedagogů ve variantách 3 a 4 oproti aktuálně dosahovanému průměru zvýšit, což ovšem představuje odpovídající dopad do státního rozpočtu. Např. zvýšení současné dosahované průměrné výše nenárokových složek platů pedagogů v MŠ, ZŠ, SŠ a ŠD o 50 % (tj. z 2 390 Kč/měsíc na cca 3 585 Kč/měsíc) by představovalo dopad do státního rozpočtu ve výši cca 2,5 mld. Kč, ovšem počet organizací ohrožených rizikem negativního dopadu reformy by se snížil

z výše uvedených cca 3 180 organizací s cca 57,5 tisíci pedagogických pracovníků na pouhých cca 900 organizací s cca 16,5 tisícem pedagogických pracovníků a naopak počet organizací s předpokladem pozitivního dopadu reformy by se zvýšil z výše uvedených cca 4 800 organizací s počtem cca 70 000 pedagogů na cca 6,5 tisíc organizací s cca 111 tisíci pedagogických pracovníků.

I takto pojatá modelová predikce možných dopadů reformy tedy potvrzuje předpoklad vyplývající z předchozího modelu, že celkový dopad na státní rozpočet by se v zájmu snížení negativního dopadu na jednotlivé organizace v celém RgŠ ÚSC mohl pohybovat okolo 3 mld. Kč.

Rozhodující část veškerých odhadovaných finančních dopadů představuje zvýšení mzdových a souvisejících výdajů pro právnické osoby vykonávající činnost škol a školských zařízení RgŠ ÚSC.

Obě upřednostněné varianty 3 a 4 předpokládají oproti variantám 0, 1 a 2 jisté zvýšení administrativní náročnosti jak pro vybrané druhy škol a školských zařízení (nutnost předávání některých doplňujících údajů o rozsahu vzdělávání a „potřebě pedagogické práce“), tak pro orgány vykonávající státní správu v oblasti financování ze státního rozpočtu (úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, MŠMT). Možné dopady do nákladů vlastní činnosti MŠMT, popř. KÚ, úřadů ORP (u MŠMT personální i provozní – softwarové, popř. i hardwarové vybavení, u KÚ pak provozní – nutné upgrade stávajícího softwarového vybavení) bude nutno řešit v rámci přehodnocení svých priorit.

U právnických osob vykonávajících činnost vybraných druhů škol a typů školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí budou náklady spojené se zvýšením administrativní zátěže dvojího charakteru. Za prvé se bude jednat o náklady spojené s předáváním informací ze školních personálních systémů, evidencí a ze školních matrik. Ke zpracování těchto údajů využívají školy a školská zařízení nejčastěji produkty soukromých firem, a bude tedy vždy záležet na konkrétní cenové politice konkrétní softwarové firmy, jakým způsobem náklady na změny těchto evidenčních software na školy a školská zařízení přenesou. Vzhledem k běžné praxi je možné důvodně předpokládat, že budou změny vyvolané potřebou dat pro nový systém financování zahrnuty do pravidelných aktualizací těchto software, které bez ohledu na tuto legislativní změnu firmy školám za úplatu pravidelně poskytují, a dojde tak k rozložení tohoto břemene mezi všechny školy a školská zařízení využívající konkrétní evidenční software a jeho funkcionality. Na straně zaměstnanců škol a školských zařízení by tak, v případě, že budou tyto systémy správně užívány a data v nich správně evidována, neměly vznikat větší požadavky na čas nezbytný k předání těchto informací ministerstvu, neboť budou tato data předávána společně s ostatními daty v rámci sběru dat realizovaného podle § 28 odst. 5 zákona. Druhý charakter představují náklady, které je možné předpokládat u dotčených škol a školských zařízení v souvislosti s předáváním informací o výhledu pro následující školní rok. Předávány zde budou pouze informace rozhodné pro financování dotýkající se předpokládaného počtu pedagogických pracovníků a jejich platovém zařazení v následujícím školním roce stanovené kvalifikovaným odhadem škol a školských zařízení - bude se jednat o údaje, které nejsou nutně v době jejich předpokládaného předávání ministerstvu (květen/červen školního roku předcházejícího školnímu roku, ke kterým jsou vztaženy) součástí administrativních zdrojů dat, a proto je důvodné předpokládat jisté zvýšení administrativní zátěže spojené s předáváním těchto údajů ministerstvu. U menších škol (do 60 žáků, tedy s nízkým počtem zaměstnanců) resp. u menších školských zařízení lze zátěž podle odhadů očekávat v rozsahu

maximálně do 0,25 hodiny práce spojené s předáním těchto dat ministerstvu za školní rok, u větších škol resp. školských zařízení bude výsledná zátěž úměrně vyšší, u největších škol (počet žáků větší než 600, tedy s velmi vysokým počtem zaměstnanců) resp. největších školských zařízení může představovat zhruba 1 až 1,5 hodiny práce za školní rok. Školy a školská zařízení mohou při poskytování těchto informací pro orientaci částečně využívat aktuálních informací evidovaných ve svých personálních systémech, což umožní i v tomto případě v optimální míře využívat administrativních zdrojů dat. Výše uvedená zátěž se vzhledem k potřebám financování jeví jako přiměřená a akceptovatelná. Konkrétní termíny, rozsah a způsob všech nově předkládaných údajů budou stanoveny prováděcím předpisem.

Počty právnických osob podle velikosti (podle celkového počtu dětí, žáků a studentů mateřských, základních, středních, vyšších odborných škol a konzervatoří) uvádí následující tabulka:

| Velikost ředitelství | Počet ředitelství škol |
|--|------------------------|
| malé (méně než 60 dětí a žáků) | 2 508 |
| větší (60 až 600 dětí a žáků) | 5 517 |
| velmi velké (více než 600 dětí a žáků) | 492 |

3.3. Přínosy

Jak vyplývá z identifikace přínosů navržených řešení, jde vesměs o přínosy nehmotné (tedy obtížně ocenitelné, resp. neocenitelné).

Přínosy jednotlivých variant:

Varianta 1:

Přínosem je přiměřená eliminace problémů uvedených v bodech 1.2.1 a 1.2.2, neboť tato varianta:

- v úrovni normativního rozpisu prostředků státního rozpočtu vyčleněných ve své kapitole pro financování RgŠ ÚSC do rozpočtů jednotlivých krajů zohledňuje důležitá objektivní specifika RgŠ ÚSC v jednotlivých krajích, která významně ovlivňují skutečnou potřebu finančních prostředků v kraji, jako jsou rozdílná velikostní struktura mateřských a základních škol, rozdílná oborová struktura středního a vyššího odborného školství, rozdílný procentní podíl ze školní populace zapojený do vzdělávání v ZUŠ, nebo rozdílná finanční náročnost podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami apod.,
- v úrovni normativního rozpisu prostředků státního rozpočtu z rozpočtu kraje do rozpočtů jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí eliminuje stávající rozdíly ve výši krajských normativů, tj. rozdíly ve výši „státní“ finanční podpory na vzdělávání žáka ve stejném oboru vzdělání, mezi jednotlivými kraji.

Varianta 2:

Přínosem varianty 2 je (ve srovnání s variantou 1) navíc částečná eliminace problémů uvedených v bodě 1.2.3 písmeno b), c) a d).

Náhrada „žáka“ jako výhradního „nositele“ finančních prostředků pro MŠ, ZŠ a SŠ „třídou“ eliminuje navíc (oproti výše uvedeným přínosům varianty 1) i negativní vliv nevýznamných změn v počtech žáků uvedených škol, neodůvodněné rozdíly ve finančním zabezpečení mezd provozních

zaměstnanců srovnatelných MŠ, ZŠ a SŠ a u SŠ eliminuje i ekonomický tlak na přijímání co nejvyššího počtu žáků do vzdělávání.

Varianty 1 a 2 tedy představují řešení problémů vyplývajících ze současného způsobu aplikace normativního systému financování, ale vlastní systém normativního financování RgŠ ÚSC v principu nemění a problémy vyplývající z vlastního normativního systému financování neřeší. Tyto varianty tedy představují určitou minimální (bazální) úroveň nutného řešení.

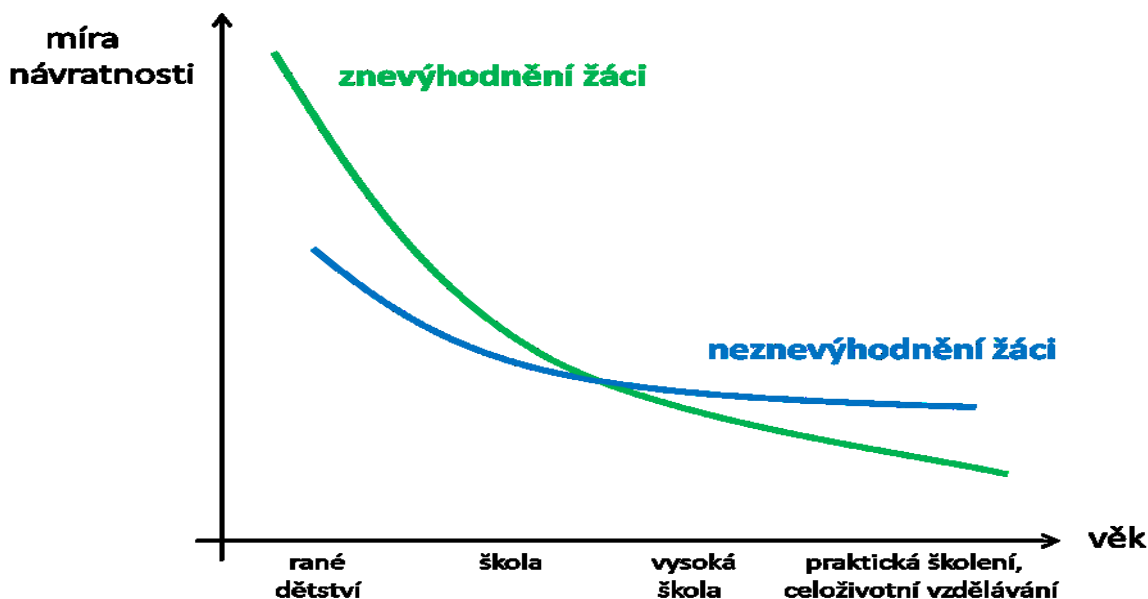
Varianta 3:

Přínosem varianty 3 je (ve srovnání s variantou 2) navíc i eliminace problémů uvedených v bodě 1.2.3 písmenu a), neboť v oblasti financování „pedagogické práce“ (u vybraných druhů škol a typů školských zařízení) zohledňuje nikoliv předpoklad, ale realitu v dané škole/školském zařízení a to jak co do rozsahu poskytovaného vzdělání/školských služeb, tak i co do rozdílných mzdových nároků konkrétních pedagogů. V oblasti financování „nepedagogické práce“ je pak (u vybraných druhů škol) zohledněno ředitelství svazkové školy, rozdílné potřeby škol na zajištění obslužného personálu (např. IT specialistů, kotelníků apod.), a zejména pak velikost školy závislá od počtu tříd.

Varianta 4:

Přínosem varianty 4 je (ve srovnání s variantou 3) navíc i snížení administrativní zátěže výkonu státní správy ve školství, neboť koncentruje podstatnou část činností spojených s vymezením normativně poskytovaných prostředků státního rozpočtu pro jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC ze 14 míst (krajské úřady + magistrát hl. města Prahy) do místa jednoho (MŠMT). Realizací této varianty by se ČR zařadila k „více než jedné třetině zemí, kde ministerstva na centrální/nejvyšší úrovni přidělují prostředky na učitele přímo školám (Irsko, Španělsko, Chorvatsko, Kypr, Nizozemsko, Portugalsko a Slovinsko) nebo hradí platy učitelů (Belgie, Německo, Itálie, Maďarsko, Malta a Lichtenštejnsko)“ – zdroj publikace EURIDICE 2014: Financování škol v Evropě: mechanismy, metody a kritéria ve veřejném financování.

Varianty 3 a 4 tedy představují nejen řešení problémů vyplývajících ze současné aplikace normativního systému financování, ale v principu mění (u vybraných druhů škol a typů školských zařízení) vlastní systém normativního financování RgŠ ÚSC a řeší tak v těchto oblastech i problémy vyplývající z vlastního normativního systému financování. Nezanedbatelným přínosem těchto dvou variant je i to, že rozsah poskytovaného vzdělávání/školských služeb, který je stát u vybraných druhů škol a typů školských zařízení připraven financovat již nebude více či méně „ukryt“ ve výši stanovených normativů, ale bude transparentně definován právním předpisem v podobě svého maxima. Stanovené maximum se tak může stát hlavním nástrojem na podporu kvality ve vzdělávání, která je zejména závislá na podpoře rozsahu pedagogické práce. Prostřednictvím tohoto nástroje pak lze mnohem transparentněji než samotným finančním normativem, vyjádřit „míru investic“ do jednotlivých stupňů vzdělání (ale i do jednotlivých oborů vzdělání) a případně tuto míru investic mezi jednotlivými stupni vzdělání (případně i mezi jednotlivými obory vzdělání) postupně upravovat v zájmu zvyšování jejich návratnosti - viz následující ilustrativní graf:



(zdroj: OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing)

Varianty 3 a 4 tedy představují v současné době maximálně dosažitelnou úroveň komplexního řešení problematiky financování RgŠ ÚSC.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Prvořadým kritériem pro stanovení pořadí variant řešení a pro výběr nejvhodnějšího řešení je pro MŠMT zhodnocení, do jaké míry ta která varianta vede k eliminaci problémů a nedostatků stávajícího systému financování RgŠ ÚSC uvedených v části 1.2 této zprávy (body 1.2.1 až 1.2.3).

Shrnutí plnění kritéria jednotlivými variantami řešení

| Hlavní problémy současného systému normativního financování RgŠ ÚSC | Řešení problému jednotlivými navrženými variantami |
|---|--|
| Alokace finančních prostředků do rozpočtů krajů prostřednictvím republikových normativů na věkové kategorie dětí, žáků a studentů neumožňuje MŠMT zohlednění krajských specifík (bod 1.2.1.). | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – řeší dostatečně Varianta 2 - řeší dostatečně Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |
| Rozdíly ve výši krajských normativů (KN), tj. rozdíly ve výši „státní“ finanční podpory na vzdělávání žáka ve stejném oboru vzdělání, mezi jednotlivými kraji a nepředvídatelnost vývoje výše KN v čase (bod 1.2.2.). | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – řeší dostatečně Varianta 2 - řeší dostatečně Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |
| V oblasti financování „nepedagogické práce“ systém bez zřetelného důvodu zvýhodní školu s vyšší naplněností tříd oproti stejně zorganizované škole s naplněností tříd nižší (bod 1.2.3. b) | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – neřeší Varianta 2 - řeší dostatečně Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |

| | |
|---|---|
| I fakticky nevýznamné změny v počtech žáků školy (z pohledu organizace vzdělávání) mohou mít pro školu zcela zásadní důsledky v oblasti odměňování jejích zaměstnanců (bod 1.2.3. c) | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – neřeší Varianta 2 - řeší dostatečně Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |
| V oblasti středního vzdělávání s maturitní zkouškou systém v řadě případů negativně působí na kvalitu i na ekonomickou efektivnost vzdělávání. Školy v zájmu získání žáků (a tedy prostředků státního rozpočtu) snižují nároky na kvalitu „na vstupu“ do vzdělávání a i žáky s velmi malou pravděpodobností úspěšnosti „na výstupu“ vzdělávání „drží“ ve vzdělávání co nejdéle (tzv. „nasávací“ efekt) (bod 1.2.3. d) | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – neřeší Varianta 2 - řeší dostatečně Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |
| Stát financuje předpoklad rozsahu vzdělávání bez zpětné vazby na skutečně poskytovaný rozsah – systém tak může motivovat ke snižování poskytovaného rozsahu vzdělávání v zájmu zvýšení úrovně odměňování pedagogů (bod 1.2.3. a1) | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – neřeší Varianta 2 - neřeší Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |
| Systém nezohledňuje rozdílnou úroveň nárokových složek platů pedagogů v konkrétních školách (tarifní platové stupně podle délky vykonávané praxe, specializační příplatky, do budoucna pak například nároky vyplývající z kariérního systému učitelů apod.) (bod 1.2.3. a2) | Varianta 0 - neřeší Varianta 1 – neřeší Varianta 2 - neřeší Varianta 3 - řeší dostatečně Varianta 4 - řeší dostatečně |

Při hodnocení variant řešení podle tohoto prvořadého kritéria jsou jako nejvhodnější vyhodnoceny varianty 3 a 4 (z pohledu kritéria rovnocenné) a to i přes to, že obě varianty předpokládají oproti variantám 0, 1 a 2, určité zvýšení administrativní náročnosti systému financování RgŠ ÚSC, a to jak pro vybrané druhy škol a školských zařízení (nutnost předávání některých doplňujících údajů o rozsahu vzdělávání a „potřebě pedagogické práce“), tak pro úřady obcí s rozšířenou působností a orgány vykonávající státní správu v oblasti financování ze státního rozpočtu (krajské úřady, MŠMT). Uvedené zvýšení administrativní náročnosti však není předpokládáno v takové míře, že by generovalo potřebu nárůstu počtu zaměstnanců. U právnických osob vykonávajících činnost vybraných druhů škol a typů školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí se zvýšení administrativní zátěže bude odvíjet od rozsahu a způsobu nově předkládaných údajů. U krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností bude zvýšená administrativní zátěž souviset s kontrolou validity nezbytných údajů předkládaných právnickými osobami vykonávajícími činnost škol a školských zařízení zřizovaných obcí, nebo svazky obcí. U krajských úřadů a MŠMT jde navíc o zvýšené nároky na softwarové zajištění činností.

Vzhledem k tomu, že v hodnocení podle výše uvedeného prvořadého kritéria byly jako nejvhodnější varianty rovnocenně vyhodnoceny varianta 3 a varianta 4, bylo pro stanovení výsledného pořadí těchto dvou variant použito kritérium administrativní náročnosti. Výsledky porovnání obou variant podle tohoto kritéria jsou shrnuty v následující tabulce:

| | administrativní náročnost u dotčených subjektů | | |
|------------|--|---------------|------|
| | Školy, školská zařízení | Krajské úřady | MŠMT |
| Varianta 3 | S | V | N |
| Varianta 4 | S | N | V |

S - shodná, N - nižší, V - vyšší

Varianta 4 ve srovnání s variantou 3 v tomto kritériu vykazuje na jedné straně vyšší administrativní náročnost pro MŠMT, na straně druhé však nižší náročnost pro krajské úřady, přičemž administrativní zátěž pro školy/školská zařízení je v obou variantách shodná. Varianta 4 tedy znamená celkové snížení administrativní zátěže výkonu státní správy při financování RgŠ ÚSC, neboť koncentruje podstatnou část činností spojených s vymezením normativně poskytovaných prostředků státního rozpočtu pro jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC ze 14 míst (krajské úřady + magistrát hl. města Prahy) do místa jednoho (MŠMT) a z toho důvodu stanovuje MŠMT jako předkladatel návrhu následující pořadí variant:

1. Varianta 4
2. Varianta 3
3. Varianta 2
4. Varianta 1
5. Varianta 0

Jako nejvhodnější řešení je tedy navržena změna stávajícího systému normativního financování RgŠ ÚSC systémem normativního financování dle **navržené varianty 4**.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

5.1. Implementace

Odpovědnost za implementaci vybrané varianty bude nést Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Zavedení do praxe vyžaduje informační a metodickou podporu ministerstva směrem ke krajům a obcím a ke školám a školským zařízením, které kraje a obce zřizují.

5.2. Vynucování

Zavedení nové úpravy do praxe bude provázeno vydáním nové vyhlášky o rozsahu, struktuře a termínech předkládání údajů o počtech pedagogických pracovníků a o rozsahu vzdělávání a poskytovaných školských služeb vybranými druhy škol a typy školských zařízení, úpravou nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů a úpravou vyhlášek o organizaci vzdělávání a poskytování školských služeb ve vybraných druzích škol a typech školských zařízení, úpravou vyhlášky o krajských normativech a úpravou směrnice, jejíž závaznost pro krajské úřady je odvozena od školského zákona a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti bude ministerstvo provádět průběžně, a to zejména v rámci pravidelného čtvrtletního hodnocení vývoje počtů zaměstnanců v RgŠ ÚSC a úrovně jejich odměňování a v rámci inspekční činnosti v RgŠ ÚSC. Zdroje podkladů pro přezkum budou následující:

- statistické resortní informace,
- závěry inspekční činnosti ČŠI,
- zjištění z dozoru a kontroly u krajských úřadů,

- pravidelná pracovní komunikace s krajskými úřady.

Výsledky přezkumu budou každoročně hlavním východiskem pro stanovování normativů, republikových oborových normativů a republikových normativů ministerstvem.

7. Dotčené subjekty

- Právnícké osoby vykonávající činnost škol a školských zařízení zřizované kraji, obcemi a svazky obcí

V současné době jde zhruba o 8,6 tis. právníckých osob, tj. o téměř 88,5 % ze všech 9 732 právníckých osob, které vykonávají činnost školy nebo školského zařízení. Dotčené právnícké osoby v současné době zajišťují přes 216 tis. pracovních míst (přepočtených na plně zaměstnané), tj. cca 92,4 % všech pracovních míst v RgŠ, Z celkového počtu pracovních míst v dotčených právníckých osobách tvoří zhruba 150 tis. místa pedagogických pracovníků, tj. učitelů a ostatních pedagogických pracovníků, což je opět cca 92,2 % všech pracovních míst pedagogických pracovníků v RgŠ. Podrobněji, viz tabulka níže.

| Ukazatel | | Počet | | | Zaměstnanci v pracovním poměru | | | | | |
|--|-----------------------------|-------------|---|---------------|--------------------------------|-------------------|---|----------------|------------------|---------------|
| | | celkem | z toho zřizovatel kraj, obec nebo svazek obcí | | celkem | z toho PP | z toho zřizovatel kraj, obec nebo svazek obcí | | | |
| | | | celkem | jako % | | | celkem | jako % | z toho PP | |
| | | | | | | | | | celkem | jako % |
| Počet právníckých osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení | | 9732 | 8608 | 88,5 % | 233663,585 | 162711,437 | 215959,121 | 92,42 % | 149976,14 | 92,2 % |
| z toho těch se součástí | mateřská škola | 5269 | 4863 | 92,3 % | 39839,051 | 30491,291 | 38160,836 | 95,8 % | 29093,566 | 95,4 % |
| | základní škola | 4163 | 3916 | 94,1 % | 81673,056 | 64809,997 | 78844,185 | 96,5 % | 62479,465 | 96,4 % |
| | střední škola | 1329 | 939 | 70,7 % | 49664,897 | 38471,103 | 43289,905 | 87,2 % | 33248,785 | 86,4 % |
| | konzervatoř | 18 | 12 | 66,7 % | 1132,946 | 939,92 | 959,363 | 84,7 % | 797,739 | 84,9 % |
| | vyšší odborná škola | 175 | 111 | 63,4 % | 1678,788 | 1271,311 | 1292,024 | 77,0 % | 1019,055 | 80,2 % |
| | základní umělecká škola | 490 | 436 | 89,0 % | 9191,741 | 8096,481 | 8694,594 | 94,6 % | 7762,009 | 95,9 % |
| | školní družina | 4032 | 3855 | 95,6 % | 9333,578 | 9299,126 | 8978,126 | 96,2 % | 8965,026 | 96,4 % |
| | školní klub | 646 | 587 | 90,9 % | | | | | | |
| | školní jídelna | 7489 | 6870 | 91,7 % | 26550,426 | x | 24759,897 | 93,3 % | x | x |
| | středisko volného času | 321 | 282 | 87,9 % | 2825,485 | 1738,585 | 2627,758 | 93,0 % | 1641,315 | 94,4 % |
| | domov mládeže | 416 | 360 | 86,5 % | 2791,694 | 1789,432 | 2751,635 | 98,6 % | 1643,304 | 91,8 % |
| | internát | 86 | 72 | 83,7 % | 544,496 | 391,338 | 399,771 | 73,4 % | 289,833 | 74,1 % |
| | dětský domov | 144 | 132 | 91,7 % | 3041,224 | 1955,81 | 2937,547 | 96,6 % | 1868,89 | 95,6 % |
| | školské poradenské zařízení | 158 | 121 | 76,6 % | 1543,685 | 1258,958 | 1406,806 | 91,1 % | 1141,921 | 90,7 % |

Vysvětlivky:

podle stavu školského rejstříku k 1. 1. 2016

průměrné počty zaměstnanců přepočtené na plně zaměstnané za 1. - 3. čtvrtletí 2015 (zdroj výkaz P 1-04)

PP - pedagogičtí pracovníci

Zdroj dat: MŠMT

- Obce s rozšířenou působností
- Krajské úřady
- Česká školní inspekce
- MŠMT

7.1. Finanční toky a kompetence dotčených subjektů v nově navrženém systému

7.1.1. 6.1.1. Finanční toky normativně přidělovaných zdrojů státního rozpočtu a kompetence MŠMT, krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností v tomto procesu

V nově navrženém systému financování RgŠ ÚSC nedochází k žádným změnám ve stávajícím základním schématu finančních toků. Finanční prostředky, vyčleněné v rozpočtu MŠMT na financování RgŠ ÚSC poskytuje MŠMT formou dotace na zvláštní účty rozpočtů jednotlivých krajů v členění

závazných ukazatelů státního rozpočtu (neinvestiční výdaje celkem, z toho prostředky na platy, prostředky na OON, ostatní neinvestiční výdaje) a krajský úřad je ve stejném členění poskytuje formou dotace přímo do rozpočtů jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí.

Změna nově navrženého systému oproti stávajícímu spočívá v tom, že převážná část finančních prostředků poskytovaných formou dotace z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů je již prostřednictvím normativů, opravných koeficientů a dalších finančních parametrů (objemy platových tarifů pro vybrané druhy škol a školských zařízení) stanovených centrálně MŠMT pevně vázána na jednotlivé konkrétní školy a školská zařízení, tzn., že již nepodléhá stávající přerozdělovací kompetenci krajského úřadu. Jedná se o finanční prostředky na platy pedagogů ve všech druhích škol a ve vybraných druhích školských zařízení a o prostředky na platy ostatních zaměstnanců a na ostatní neinvestiční výdaje ve všech druhích škol. Zbylou část dotace (prostředky na platy pedagogů ve školských zařízeních s výjimkou vybraných druhů a prostředky na platy ostatních zaměstnanců a na ostatní neinvestiční výdaje ve všech druhích a typech školských zařízení), poskytovanou z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů prostřednictvím republikových normativů krajský úřad nadále rozepisuje do rozpočtů jednotlivých právnických osob prostřednictvím jím stanovených krajských normativů. Právnická osoba vykonávající činnost školy/školského zařízení tak může mít svůj rozpočet tvořen:

- a) součtem finančních prostředků vyplývajících z aplikace normativů, opravných koeficientů a dalších finančních mechanismů stanovených centrálně z MŠMT (např. právnická osoba vykonávající pouze činnost některého z druhů škol), nebo
- b) součtem finančních prostředků vyplývajících z aplikace normativů, opravných koeficientů a dalších finančních mechanismů stanovených centrálně z MŠMT + součtem finančních prostředků vyplývajících z aplikace krajských normativů (např. právnická osoba vykonávající současně činnost některého z druhů škol a činnost školského zařízení, nebo vykonávající současně činnost vybraných druhů školských zařízení a činnost ostatních druhů školských zařízení), nebo
- c) součtem finančních prostředků vyplývajících z aplikace krajských normativů (např. právnická osoba vykonávající pouze činnost školských zařízení s výjimkou školní družiny).

V případech a), b) i c) je rozpočet právnické osobě vykonávající činnost školy/školského zařízení krajským úřadem nadále stanoven na principu „skládání normativů“, tj. v podobě jedné výsledné částky neinvestiční výdaje celkem, která se dále člení pouze na závazné ukazatele státního rozpočtu a regulace zaměstnanosti, tj. na mzdové prostředky celkem, z toho prostředky na platy a prostředky na OON a organizaci je stanoven celkový limit počtu zaměstnanců. Členění normativů na centrálně stanovené a krajské i podrobnější členění jednotlivých normativů (např. na mzdy pedagogů a mzdy ostatních zaměstnanců, nebo u pedagogů vybraných druhů škol/školských zařízení členění na tarify, ostatní nárokové složky a nenárokové složky platů) představuje pouze „konstrukční“ prvky pro vygenerování výše uvedeného celkového rozpočtu právnické osoby vykonávající činnost školy/školského zařízení a nemá pro dotčenou právnickou osobu žádnou závaznost.

Názorný příklad:

Právnícká osoba vykonávající činnost základní školy a školní jídelny:

MŠMT v rozpisu finančních prostředků do rozpočtu kraje pro tuto právníckou osobu vymezí:

- objem tarifních platů pedagogických pracovníků základní školy ve výši např. 3 700 000 Kč/rok + příslušenství,
- objem ostatních nárokových složek platů pedagogických pracovníků základní školy ve výši např. 450 000 Kč/rok + příslušenství,
- objem nenárokových složek platů pedagogických pracovníků základní školy (po aplikaci opravných koeficientů) ve výši např. 650 000 Kč/rok + příslušenství,
- objem platů nepedagogických zaměstnanců základní školy (prostřednictvím normativů na školu, další pracoviště a na třídu) ve výši např. 600 000 Kč/rok + příslušenství,
- objem ostatních neinvestičních výdajů (prostřednictvím normativů na žáka I. stupně a na žáka II. stupně) ve výši např. 200 000 Kč/rok.

Krajský úřad pro tuto právníckou osobu dále prostřednictvím krajských normativů pro zařízení školního stravování vymezí:

- objem platů nepedagogických zaměstnanců školní jídelny ve výši např. 450 000 Kč/rok + příslušenství,
- objem ostatních neinvestičních výdajů školní jídelny ve výši např. 10 000 Kč/rok,

a stanoví dotčené právnícké osobě výsledný roční rozpočet ve výši:

| | |
|-----------------------------------|--|
| Neinvestiční výdaje celkem: | 8 136 750 Kč/rok |
| z toho prostředky na platy: | 5 850 000 Kč/rok (=3 700 000+450 000+650 000+600 000+450 000) |
| a dále orientačně: příslušenství: | 2 076 750 Kč/rok (=1,355% z prostředků na platy) |
| ONIV: | 210 000 Kč/rok (= 200 000+10 000) |

7.1.2. Finanční toky zdrojů státního rozpočtu přidělovaných formou rezervy a kompetence MŠMT, krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností v tomto procesu

Zapojení „rezervy“ do základního normativního systému financování RgŠ ÚSC je nezbytnou podmínkou pro možnost finančního zohlednění změn, ke kterým ve školách/školských zařízeních v průběhu kalendářního roku nutně dochází (ať již z titulu přechodu na nový školní rok, nebo z kontinuálního „náběhu“ takových nároků jako jsou podpůrná opatření dle § 16 ŠZ apod.) i pro možnost řešení některých specifických podmínek jednotlivých škol/školských zařízení, které normativním způsobem financování nelze postihnout.

V současném systému financování RgŠ ÚSC je „rezerva“ vytvářena na úrovni krajských úřadů, a to z celkového objemu finančních prostředků státního rozpočtu poskytnutých do rozpočtu kraje MŠMT prostřednictvím republikových normativů. Rozsah rezervy a pravidla pro její použití stanoví ministerstvo směrnicí vydanou v souladu s §§ 161, odst. 6 a 170, písm. b) školského zákona. V novém systému financování se navrhuje vytvoření rezervy již na úrovni MŠMT a její poskytování do rozpočtů krajů nad rámec normativního rozpisu finančních prostředků státního rozpočtu a to s přihlédnutím ke

konkrétním podmínkám jednotlivých krajů. Při alokaci rezervy do rozpočtů jednotlivých krajů bude MŠMT vycházet zejména z těchto údajů:

- objem normativně přidělovaných finančních prostředků,
- údaje o počtech dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami,
- demografický vývoj „školní“ populace,
- předpokladu změn v potřebě „pedagogické práce“ ve vybraných druzích škol a školských zařízení v novém školním roce.
Údaje o předpokládaných změnách v potřebě „pedagogické práce“ budou předkládat vybrané druhy škol/školských zařízení v rozsahu, termínech a struktuře stanovených MŠMT prováděcím právním předpisem a verifikaci údajů bude za školy/školská zařízení zřizované obcí/svazkem obcí budou zajišťovat úřady obcí s rozšířenou působností a za školy/školská zařízení zřizované kraji krajské úřady,
- hustota osídlení v kraji.

Na vrub přidělené rezervy bude krajský úřad upravovat normativně vymezené rozpočty právníkům osobám vykonávajícím činnost škol/školských zařízení zřizovaných krajem, obcí/svazkem obcí a poskytovat finanční prostředky zejména na:

- a) podpůrná opatření podle § 16 školského zákona, na která nově vznikl nárok v průběhu daného kalendářního roku,
- b) změny v potřebě a „ceně“ „pedagogické práce“ ve vybraných druzích škol/školských zařízení, ke kterým dojde v průběhu daného kalendářního roku (zejména v souvislosti se zahájením nového školního roku),
- c) další objektivní specifika jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol.

Při úpravě rozpočtů dle bodů b) a c) právníkům osobám zřizovaným obcí / svazkem obcí vychází krajský úřad z údajů předkládaných a verifikovaných za jednotlivé organizace úřadem obce s rozšířenou působností.

8. Navržené řešení v kontextu mezinárodního srovnání

Evropská komise již mnoho let vyzývá členské státy, aby chránily a podporovaly dlouhodobé investice do vzdělávání. Účinné a rovnoměrné rozdělování prostředků se navíc objevuje na předním místě i v politickém programu.

Hodnocením systémů financování vzdělávání v jednotlivých zemích se zabývá i OECD, přičemž součástí tohoto hodnocení je zároveň i formulace některých doporučení ke zlepšení těchto systémů.

8.1. Systémy řízení a financování vzdělávání v zemích EU

Financování vzdělávání nepodléhá v EU jednotnému systému a rozmanitost financování je tak mezi jednotlivými zeměmi poměrně značná. Podat celkový přehled o finančních tocích a úlohách různých veřejných orgánů je proto velmi složité, což je způsobeno jednak zvláštnostmi správního a politického uspořádání v jednotlivých zemích a jednak odlišným způsobem rozdělení pravomocí v oblasti financování mezi jednotlivé orgány.

V obecné rovině však lze konstatovat, že:

- V naprosté většině evropských zemí převažuje centrální rozhodování. Dominantní roli hraje stát a jeho orgány především při financování mezd pedagogických pracovníků. Oblast základního a středního školství řídí ministerstva školství a v případě odborného vzdělávání se v řadě zemí dělí o odpovědnost s dalšími resorty (Rakousko, Nizozemsko, Portugalsko).
- V některých zemích hrají v systému řízení a financování vzdělávání roli i státní regionální úřady (obdoba školských úřadů v ČR z 90. let minulého století), nebo státem pověřené agentury (např. Nizozemí, Spojené království). I tento systém zachovává rozhodující pravomoc ve financování vzdělávání na centrální úrovni, regionální státní úřady i agentury v naprosté většině mají pravomoc v této oblasti vymezenou striktně zákonem a provádějí rozpis prostředků podle centrálně stanovených pravidel nebo vzorců a jsou plně odpovědné státu.
- V některých evropských zemích sice vstupují do financování vzdělávání také samosprávné regionální či obecní úřady, v naprosté většině je však jejich pravomoc v této oblasti vymezena striktně zákonem.
- Řada evropských zemí poskytuje prostředky na základě výkonových normativů. Tyto normativy jsou však až na výjimky doplňovány koeficienty zohledňujícími demografické (hustota obyvatel, vyloučené lokality), geografické či ekonomické faktory regionů. Část zemí však (zejména v oblasti mezd pedagogů) financuje nákladově.
- Vyšší míru decentralizace v systému řízení a financování vzdělávání lze zaznamenat u zemí s vysokou mírou autonomie jednotlivých oblastí (Španělsko, Belgie) nebo se spolkovým uspořádáním (Německo, Rakousko).
- Decentralizace řízení a financování předškolního a základního vzdělávání až na obce proběhla jen ve skandinávských zemích (Švédsko, Dánsko, Finsko) a ve Spojeném království. Ani britský ani skandinávské systémy však se středoevropskými nelze dost dobře srovnávat. Např. ve Skandinávii v podstatě neexistují malé školy a malé obce. Obecní úřad odpovídá většinou počtem systemizovaných míst českému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Zároveň je namístě konstatovat, že decentralizace v uvedených zemích s sebou přinesla i sporné důsledky. Rozhodovací procesy se staly bez centrálních pravidel méně průhlednými a v některých případech se projevily narůstajícími rozdíly mezi regiony (obcemi), mj. i ve mzdovém zabezpečení školství. Proto byla v některých zemích, např. Finsko, Spojené království, ze strany centra zavedena postupně opatření, která mají za úkol rozdíly mezi regiony (obcemi) snižovat.

8.2. Hodnocení a doporučení OECD pro Českou republiku v oblasti financování

OECD při hodnocení „slabých stránek“ stávajícího systému financování škol a školských zařízení v České republice akcentuje zejména:

- rigidní systém národních (rozuměj republikových) normativů neumožňující zohlednit objektivní specifika vzdělávacích soustav v jednotlivých krajích,
- krajské variace (rozuměj mezikrajové rozdíly) v počtech žáků na učitele v krajských normativech mezd pedagogických pracovníků,

- chybějící národní regulace financování nepedagogické práce,
- možnost konfliktu zájmů krajů jako zřizovatelů škol a zároveň (prostřednictvím svého úřadu) i distributora finančních prostředků státního rozpočtu školám jiných zřizovatelů.

Ve svých doporučeních pak OECD akcentuje (považuje za klíčové) zejména:

- přenést odpovědnost za financování mateřských a základních škol na stát,
- zaměřit financování na školu jako instituci a omezit financování vzdělávacích programů.

8.3. Shrnutí

Navržené řešení financování „pedagogické práce“ ve vybraných druzích škol/školských zařízení dobře koresponduje s praxí většiny evropských zemí, kde stát hraje dominantní roli v oblasti zabezpečení mezd pro pedagogické pracovníky, a to v řadě zemí až na úroveň jednotlivých škol.

Navržené řešení zároveň koresponduje s klíčovými doporučeními OECD pro Českou republiku v oblasti financování veřejného sektoru RgŠ.

9. Konzultace a dostupná data

9.1. Konzultace

Změny v budoucím financování regionálního školství byly předmětem projednávání se všemi hlavními dotčenými partnery MŠMT (zřizovatelé, školské asociace, školské odbory) i s odbornou veřejností. Celkem se uskutečnilo 7 jednání kulatých stolů na téma reforma financování RgŠ, z nichž první 3 jednání byla zaměřena na obecné aspekty a možnosti změn financování RgŠ, 4. a 5. jednání bylo zaměřeno prioritně na reformu financování předškolního a základního vzdělávání a 6. a 7. jednání kulatého stolu bylo zaměřeno na hledání optimální varianty reformy financování středního školství.

Kromě toho se uskutečnila 4 jednání pracovních skupin, odděleně pro církevní a soukromé školství, a to na stejné téma – reforma financování daného segmentu regionálního školství.

Reforma financování RgŠ byla také představena na jednání podvýboru pro předškolní a základní školství VVVKT PS PČR, **organizovaném jeho předsedou, poslancem Petrem Kořenkem**, dále na jednání vedoucích a ekonomů odborů školství krajských úřadů, na jednáních se školskými komisemi Asociace krajů ČR a Svazu měst a obcí ČR i na jednáních Pracovního týmu pro vzdělávání a lidské zdroje RHSD při MŠMT.

Za završení celého konzultačního procesu lze považovat meziresortní připomínkové řízení k návrhu zákona, kterým se v souvislosti s reformou financování mění zákon č. 561/2004 Sb. ve znění pozdějších zákonů (školský zákon). Toto připomínkové řízení proběhlo ve dnech 19. února až 18. března 2016 a konferenční vypořádání vznesených zásadních připomínek se uskutečnilo dne 1. dubna 2016.

V rámci konzultačního procesu bylo pochopitelně postupně vznášeno množství námětů, připomínek i výhrad, z nichž nakonec naprostá většina vedla k předložení návrhu v této podobě.

Výsledný návrh řešení předkládaný k projednání ve vládě ČR neakceptuje pouze dva zásadní tematické okruhy výhrad a požadavků:

1) Celostátní „unifikace“ normativního financování škol neumožní krajským úřadům nadále zohledňovat specifické krajské podmínky.

Argumenty některých krajů, že „rozdílná výše normativů mezi jednotlivými kraji je důsledkem realizace odůvodněného zájmu diferencovat rozsah podpory v souladu s objektivními zájmy kraje. Je odrazem odlišnosti struktury a charakteru jednotlivých krajů jak v oblasti demografického profilu, tak struktury hospodářství, trhu práce, ale i dostupnosti vzdělávací nabídky“ a že po realizaci navrženého řešení „krajské úřady nebudou mít dostatek nástrojů k řešení specifických problémů, které jsou odrazem nejen reálného života školských organizací, ale také krajských a oblastních specifik“, nepovažuje MŠMT za relevantní a to zejména z těchto důvodů:

Předmětem normativního financování jsou zejména výdaje na platy zaměstnanců škol a výdaje na zabezpečení vzdělávání učebnicemi a učebními pomůckami. Ministerstvo opravdu nevidí jediný objektivní důvod, proč by zcela obdobná škola (druh školy, obory vzdělání, počty žáků a tp.) měla mít různý normativ uvedených výdajů v jednotlivých krajích. Je snad krajovým specifikem, aby žáci dané školy v kraji dostávali vyšší/nížší rozsah vzdělávání, nebo vyšší/nížší vybavení učebnicemi a pomůckami a zaměstnanci dostávali vyšší/nížší platy než v kraji jiném a pokud ano, pak je nutno se ptát proč.

Vezmeme-li si „na pomoc“ opětovně 1. modelový příklad zcela běžné mateřské školy, použitý již v části 1.2.3 a) této zprávy pak otázka zní:

| Finanční prostředky na mzdové prostředky pedagogů (MPP) v krajích v roce 2016: | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------------|------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------------|
| kraj | Hl. m. Praha | Středočeský | Jihočeský | Plzeňský | Karlovarský | Ústecký | Liberecký | Královéhradecký | Pardubický | Vysočina | Jihomoravský | Olomoucký | Zlínský | Moravskoslezský |
| KN MPP na dítě bez odv. v Kč | 24 858 | 23 485 | 22 945 | 23 091 | 23 108 | 24 677 | 24 449 | 22 048 | 22 033 | 23 505 | 22 199 | 22 192 | 22 696 | 23 409 |
| MPP celkem bez odv. v Kč | 1 193 197 | 1 127 275 | 1 101 344 | 1 108 357 | 1 109 191 | 1 184 474 | 1 173 558 | 1 058 310 | 1 057 590 | 1 128 250 | 1 065 533 | 1 065 209 | 1 089 417 | 1 123 633 |
| Potřeba na tarifní platy pedag. | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 | 871 061 |
| Na mimotarifní absolutně v Kč | 322 136 | 256 214 | 230 283 | 237 296 | 238 130 | 313 414 | 302 497 | 187 249 | 186 530 | 257 190 | 194 473 | 194 148 | 218 356 | 252 572 |
| složky zbývá v % | 31,17 | 24,79 | 22,28 | 22,96 | 23,04 | 30,33 | 29,27 | 18,12 | 18,05 | 24,89 | 18,82 | 18,79 | 21,13 | 24,44 |

Jaká to krajová či jiná specifika jsou zohledněna v tom, že takováto mateřská škola má po odečtení potřeby na tarifní platy pedagogů v některých krajích k dispozici ještě 30 a více procent zdrojů na pokrytí dalších složek jejich platů a v jiných krajích má pro tento účel k dispozici méně než 20 % přidělených finančních prostředků? A druhá otázka pak nutně zní: jaká skutečná rizika mohou plynout z toho, pokud se v nově navrženém systému financování tyto nerovnosti odstraní?

Ministerstvo pochopitelně zcela souhlasí s názorem, že v systému tak komplexním, jako je financování veřejného školství musí existovat dostatečný prostor pro možnost zohlednění specifických podmínek (ať již krajských, oblastních nebo místních). Tento prostor však ministerstvo nespátřuje v rovině rozdílné úrovně normativně přidělovaných prostředků školám, ale v řešení specifických, objektivních případů jednotlivých konkrétních škol. A v této oblasti nově navržený systém financování důležitou, resp. nezastupitelnou roli krajských úřadů nijak neomezuje.

2) Požadavky na „pilotní ověření“ nově navrhovaného systému financování.

9.2. Požadavky na pilotní ověření nově navrženého systému financování vznesené zejména ze strany zřizovatelů škol, sice nepovažuje MŠMT za irelevantní, důvod pro jejich neakceptování však spatřuje v tom, že stávající

právní úprava (zákon č. 561/2004 Sb. ve znění pozdějších zákonů) takovou možnost nepřipouští. Poskytnutí finančních prostředků vybraným „pilotním“ školám a školským zařízením jiným způsobem, než ukládá současné znění školského zákona by tak s největší pravděpodobností bylo považováno za neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu se všemi důsledky. Případné realizaci pilotního ověření jiného systému financování škol a školských zařízení, než jaký definuje stávající znění školského zákona, by tedy muselo předcházet schválení jeho odpovídajících změn.
Dostupná data

1. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – Statistické ročenky školství, výkonové ukazatele (<http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>), účetní data
2. Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020 (MŠMT)
3. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR 2015 (MŠMT)
4. Webové stránky krajů (výše krajských normativů, příplatků)
5. Judikatura – rozsudek NSS ze dne 5.5.2011, č.j. 2 Aps 3/2010 – 112, rozsudek NSS ze dne 27.7.2011, č.j. 1 As 53/2011 – 109
6. EURIDICE: Financování škol v Evropě: mechanismy, metody a kritéria ve veřejném financování
7. Czech Republic: OECD School Resources Review – First draft: Preliminary version

10. Charakteristika specifických dopadů

10.1. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Náklady na zavedení nového systému financování si vyžádají v roce 2018 odhadem 2,5 až 5 mld. Kč na eliminaci výrazných negativních dopadů nového systému na disponibilní zdroje jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení a tím na úroveň odměňování jejich zaměstnanců, v dalších letech se již náklady z titulu provedených změn dále zvyšovat nebudou.

Určitou část uvedených dopadů představuje potřeba personálního zabezpečení a softwarového i hardwarového vybavení MŠMT. V souvislosti s přenesením části agendy na ministerstvo, bude třeba ministerstvo personálně posílit. Předpokládá se maximálně navýšení o 3 pracovní místa. Dopad těchto potřeb do nákladů vlastní činnosti MŠMT je však ve srovnání s celkovými předpokládanými dopady navržené regulace (2,5 až 5 mld. Kč), „okrajový“ a lze jej odhadnout v řádu do 5 milionů Kč.

10.2. Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Předkladatel nepředpokládá žádné dopady navržené regulace na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

10.3. Dopady na podnikatelské prostředí

Předkladatel nepředpokládá žádné dopady navržené regulace na podnikatelské prostředí ani dopady na trh práce.

10.4. Dopady na územní samosprávné celky (kraje, obce)

Předkladatel nepředpokládá žádné dopady navržené regulace na výkon územní samosprávy na úrovni obcí a krajů.

Navržená regulace nezakládá nové kompetence, ani neruší žádnou ze stávajících kompetencí výkonu přenesené působnosti státní správy v oblasti školství na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností.

Návrhem novely se pouze omezuje působnost při výkonu státní správy krajským úřadům, a to tím, že odpovědnost krajských úřadů za stanovení normativů pro obecní a krajské školy bude zčásti přenesena na ministerstvo (krajské normativy budou zčásti nahrazeny normativy stanovenými ministerstvem).

Snížené nároky na rozsah činnosti KÚ vyplývající z výše uvedeného omezení rozsahu normotvorné činnosti krajských úřadů však budou v novém systému financování kompenzovány zvýšenými nároky na rozsah i kvalitu činností KÚ v oblasti „operativních činností“ při financování RgŠ ÚSC (práce s disponibilní rezervou v průběhu kalendářního roku) i v oblasti kontrolní (předběžná, průběžná i následná kontrola správnosti nových údajů poskytovaných organizacemi RgŠ ÚSC pro potřeby financování).

Vzhledem k výše uvedenému MŠMT nepředpokládá, že by navržené změny ve financování RgŠ ÚSC měly přímý dopad na potřeby celkového personálního zabezpečení činností krajských úřadů, a úřadů obcí s rozšířenou působností v oblasti výkonu přenesené působnosti státní správy pro regionální školství. Uvedený předpoklad neutrálního dopadu navržené regulace na výkon přenesené působnosti státní správy na krajích a na ORP však MŠMT nemůže podložit konkrétními údaji o stávajících nákladech na administrativní agendu zajišťující financování veřejného školství na krajských úřadech a na úřadech ORP, neboť nemá tyto údaje k dispozici a není ani v jeho kompetenci tyto údaje na uvedených orgánech zjišťovat. Za poslední relevantní údaje o nákladech výkonu státní správy ve školství na úrovni územních orgánů, který má MŠMT k dispozici, lze považovat skutečnost, že v roce 2001 MŠMT v rámci reformy veřejné správy, delimitovalo ze svého rozpočtu na krajské a (tehdejší) okresní úřady pro daný účel cca 553 mil. Kč a 2 082 pracovních pozic ze zrušených okresních školských úřadů.

10.5. Sociální dopady

Předkladatel nepředpokládá žádné dopady navržené regulace na rodiny, dopady na specifické sociální skupiny obyvatel a jejich práva, např. na sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením, národnostní menšiny, sociálně vyloučené.

U zaměstnanců ve školství předkladatel očekává pozitivní dopad navržené regulace pro oblast sociální rovnosti i pro oblast pracovněprávních vztahů. Za pozitivní sociální dopad lze označit především skutečnost, že dojde k vytvoření stabilního a předvídatelného finančního prostředí ve školách a tím i ke stabilizaci platových poměrů jejich zaměstnanců. Platové podmínky zaměstnanců mateřských škol, základních škol, středních škol a školních družin zřizovaných územními samosprávnými celky nebo svazky obcí již nebudou proměnlivé v závislosti na fluktuaci žáků. Další pozitivní dopad lze spatřovat v možnostech lepšího cílení vládních záměrů a priorit v oblasti platových poměrů zaměstnanců výše uvedených škol a školských zařízení.

Sociální začleňování, sdružování, práva menšin, sociální dialog, soukromí a ochrana osobních údajů nejsou navrženou regulací dotčena.

10.6. Dopady na spotřebitele

Předkladatel nepředpokládá žádné dopady navržené regulace na ceny, které spotřebitelé platí, a dále dopady na kvalitu a dostupnost zboží a služeb, které spotřebitelé nakupují, včetně zajištění informovanosti a ochrany spotřebitelů.

10.7. Dopady na životní prostředí

Předkladatel nepředpokládá žádné dopady navržené regulace na kvalitu ovzduší, vod, půdy a její zůby, produkci odpadů a nakládání s odpady, způsoby využívání energie a využití obnovitelných zdrojů či v neposlední řadě vlivy vedoucí ke zhoršení nebo eliminaci zdravotních rizik pro obyvatele.

10.8. Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů

Ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů žádné dopady navržené regulace nelze očekávat.

10.9. Dopady na výkon státní statistické služby

Navržená regulace nezakládá oprávnění vytváření a provozování nových administrativních zdrojů dat, zakládá však oprávnění k vyššímu využití stávajících administrativních zdrojů dat právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení pro účely jejich financování ze státního rozpočtu.

10.10. Zhodnocení korupčních rizik

Není důvod předpokládat, že navržená regulace může zakládat korupční rizika a mít dopady na míru korupce.

10.11. Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

Vzhledem k obsahu navržené regulace (financování regionálního školství) není dopad navržené regulace na bezpečnost nebo obranu státu relevantní.

11. Kontakty na zpracovatele RIA

| | | |
|------------------------|---|--|
| Vlastimil Finke | Oddělení normativního financování a financování přímo řízených organizací | Tel: 234 811 823 vlastimil.finke@msmt.cz |
| Lenka Cahová | Oddělení normativního financování a financování přímo řízených organizací | Tel: 234 812 167 lenka.cahova@msmt.cz |

Závěrečnou zprávu RIA schválili:

Ing. Miroslava Večeřová, ředitelka odboru financování regionálního školství a přímo řízených organizací

RNDr. Zuzana Matušková, náměstkyně ministryně školství, mládeže a tělovýchovy

Přílohy

Modelové porovnání pro vybrané základní školy

Tabulka č.1: Porovnání stávajícího systému financování mezd pedagogů ZŠ se systémem financování "normativně na učitele" bez negativních dopadů na rozpočet MŠMT

Tabulka č.2: Porovnání stávajícího systému financování mezd pedagogů ZŠ se systémem financování "normativně na učitele" s částečnou eliminací negativních dopadů na školy (počet škol s negativním dopadem snížen na polovinu)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Název právního předpisu, pro jehož účely se RIA předkládá

Zákon, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zpracovatel: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT)

Předpokládaný termín nabytí účinnosti: Novela školského zákona by měla být účinná od 1. září 2017 s tím, že financování ze státního rozpočtu podle této právní úpravy bude zahájeno od 1. ledna 2018.

Implementace práva EU: NE

2. Cíl návrhu zákona

Cílem návrhu zákona je legislativně ukotvit takovou změnu (reformu) systému normativního financování RgŠ ÚSC, která v maximální možné míře eliminuje nedostatky stávajícího systému financování této významné součásti veřejných služeb.

3. Agregované dopady návrhu zákona

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO

Všechny dopady na státní rozpočet budou zabezpečeny v rámci schválených rozpočtů kapitoly resortu školství.

Náklady na zavedení nového systému financování si vyžádají v roce 2018 odhadem 2,5 až 5 mld. Kč na eliminaci výrazných negativních dopadů nového systému na disponibilní zdroje jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení a tím na úroveň odměňování jejich zaměstnanců, v dalších letech se již náklady z titulu provedených změn dále zvyšovat nebudou.

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: NE

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: NE

3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): NE

3.5 Sociální dopady: ANO

3.6 Dopady na spotřebitele: NE

3.7 Dopady na životní prostředí: NE

3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: NE

3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: NE

3.10 Korupční rizika: NE

3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: NE