

# **Problémy financování regionálního školství v ČR a návrh na jeho zdokonalování**

Bc. Ivana Sedlářová

---

Diplomová práce  
2006



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav financí a účetnictví  
akademický rok: 2005/2006

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Ivana SEDLÁŘOVÁ**  
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Finance**

Téma práce: **Problémy financování regionálního školství v ČR  
a návrh na jeho zdokonalování**

Zásady pro vypracování:

Úvod

### I. Teoretická část

- Na základě kritické literární rešerše popište podstatu financování regionálního školství.

### II. Praktická část

- Analyzujte problémy a rizikové faktory v současném financování regionálního školství.
- Na základě předchozí analýzy vypracujte návrh na zdokonalování financování regionálního školství.
- Prezentujte a zdůvodněte efektivnost daného návrhu.

Závěr

Rozsah práce: cca 70 stran  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

1. VALENTA, J. Financování a rozpočet školy.1.vyd.Karviná:Paris,2004.131 s.ISBN 80-239-2218-1
2. STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. Veřejná ekonomie pro školu a praxi.1.vyd.Praha:Computer Press,1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6
3. PEKOVÁ, J. Veřejné finance:úvod do problematiky. 2.vyd.přepřacované.Praha:ASPI, 2001. 453 s. ISBN 80-86395-19-7
4. Internetové stránky MŠMT ČR
5. Internetové stránky Jihomoravského kraje

Vedoucí diplomové práce: Ing. Milana Otrusinová  
Ústav financí a účetnictví  
Datum zadání diplomové práce: 6. března 2006  
Termín odevzdání diplomové práce: 12. května 2006

Ve Zlíně dne 6. března 2006

  
doc. PhDr. Václav Nováček, CSc.  
děkan



  
doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
ředitel ústavu

## **ABSTRAKT**

### Abstrakt

Cílem této diplomové práce je provést deskripci legislativní úpravy financování regionálního školství v ČR, provést analýzu problémů financování a dále také navrhnout případné zdokonalení financování regionálního školství. Hlavní hypotézou je myšlenka, že financování regionálního školství má své slabiny a problémy, které se snaží příslušné státní orgány odstraňovat. Práce je rozdělena do dvou částí. V teoretické části popisují podstatu financování regionálního školství v ČR. V praktické části analyzuji problémy a rizikové faktory v současném financování regionálního školství. Na základě této analýzy jsou vypracovány případné možnosti na jeho zdokonalování. Následně prezentuji a zdůvodňuji efektivnost tohoto návrhu.

### Klíčová slova:

Regionální školství, základní školství, veřejné výdaje na školství, republikové normativy.

### Abstract

The aim of this diploma paper is to implement descript legislative adjustment of financing the regional educational system in the Czech Republic and to analyse problems of financing and also suggest improving of financing the regional education system, if it is necessary. The main hypothesis is an idea that financing regional educational system has its weak points and problems, which are being tried to despatch by competent state apparatus. The work is divided into two parts. I describe the basis of financing the regional educational system in the Czech Republic in the theoretical part. I analyse problems and risk factors in contemporary financing the regional educational system. There are elaborated pertinent possibilities to improve on the basis of this analyse. I present and give the reasons for efficiency of this suggestion.

### Key words:

Regional educational system, educational system of primary school, public expenditure for education, republic school normative.

Na tomto místě bych ráda poděkovala ing. Milaně Otrusinové za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěla k vypracování této diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat panu ředitelovi základní školy za vstřícný přístup a cenné informace.

## OBSAH

ÚVOD.....	7
<b>TEORETICKÁ ČÁST .....</b>	<b>8</b>
1. PODSTATA FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ.....	9
1.1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ.....	9
1.1.1 Kompetence v regionálním školství.....	9
1.1.2 Základní školství.....	16
1.2 VÝVOJ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ PO ROCE 1989.....	17
1.3 FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ .....	23
1.3.1. Výdaje na školství .....	23
1.3.2 Příjmy územních rozpočtů .....	27
<b>PRAKTICKÁ ČÁST.....</b>	<b>33</b>
2. ANALÝZA PROBLÉMŮ A RIZIKOVÝCH FAKTORŮ V SOUČASNÉM FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ.....	34
2.1 PODÍL VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ NA ŠKOLSTVÍ K HDP .....	34
2.2 RIZIKOVÉ FAKTORY V SOUČASNÉM FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ .....	36
2.2.1 Rizikové faktory vně systému vzdělávání.....	37
2.2.2 Rizikové faktory uvnitř systému vzdělávání.....	46
2.3 PROBLÉMY FINANCOVÁNÍ KONKRÉTNÍ ZÁKLADNÍ ŠKOLY .....	56
2.3.1 Charakteristika konkrétní základní školy .....	56
2.3.2 Analýza příjmů a výdajů .....	58
3. NÁVRH NA ZDOKONALOVÁNÍ FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ .....	64
3.1 ZVYŠOVÁNÍ PODÍLU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ NA ŠKOLSTVÍ K HDP .....	64
3.2 VNĚJŠÍ RIZIKOVÉ FAKTORY .....	65
3.3 VNITŘNÍ RIZIKOVÉ FAKTORY .....	69
4. PREZENTACE A ZDŮVODNĚNÍ NÁVRHU .....	71
ZÁVĚR .....	74
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	77
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	79
SEZNAM TABULEK.....	80
SEZNAM PŘÍLOH.....	82

## ÚVOD

Vzdělání představuje výrazný potenciál pro rozvoj ekonomiky každé země. Současné společnosti tak potřebují lidi vysoce vzdělané, ale hlavně vyžadují daleko větší míru znalostí a dovedností u každého jako předpoklad trvale udržitelného rozvoje.

Zřejmě málokterá oblast veřejných služeb zaznamenává v posledních letech tak výrazné změny, jako školství. V souvislosti s kontinuálně uplatňovanými změnami systému veřejné správy dochází téměř každý rok k zásadním změnám v oblasti finančních toků, pravidel hospodaření a pravidel pro rozpis rozpočtových prostředků. Přitom jde o oblast, kde koncovými příjemci následků všech těchto změn jsou doslova tisíce organizací, tzn. škol a školských zařízení v rámci tzv. regionálního školství.

Téma diplomové práce „Problémy financování regionálního školství v ČR a návrh na jeho zdokonalování“ jsem si vybrala, protože se dotýká každého z nás, ať už osobně nebo člena rodiny.

Cílem této diplomové práce je provést deskriptivní legislativní úpravy financování regionálního školství v ČR, provést analýzu problémů financování a dále také navrhnout případné zdokonalení financování regionálního školství. Hlavní hypotézou je myšlenka, že financování regionálního školství má své slabiny a problémy, které se snaží příslušné státní orgány odstraňovat.

Práce je rozdělena do dvou částí. V teoretické části popisují podstatu financování regionálního školství v ČR. V praktické části analyzují problémy a rizikové faktory v současném financování regionálního školství. Na příkladu konkrétní základní školy jsem nastínila instrumenty, které pomáhají zajistit její bezproblémový chod. Na základě této analýzy jsou vypracovány dílčí náměty a návrhy na zdokonalování financování regionálního školství. Následně prezentují a zdůvodňují efektivnost tohoto návrhu.

Regionální školství je velmi obsáhlé téma, proto se ve své práci zaměřuji na základní školství.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**



## 1. PODSTATA FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

Regionální školství v obecnějším pojetí zahrnuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a speciální školství v ČR.<sup>1</sup> Použitím tohoto výrazu obvykle sleduje ústřední státní správa odlišení této části vzdělávací soustavy od ostatních vzdělávacích institucí – zejména vysokých škol a přímo řízených organizací.

### 1.1 Úvod do problematiky regionálního školství

Školství je oblastí, která se dotýká každého z nás a s níž se opakovaně, a to v různých rolích, setkáváme. Je nezpochybnitelné, že zabezpečování kvality vzdělávání a výchovy na základních školách je práce velmi náročná a odpovědná – a to platí dvojnásob v současné situaci, kdy dochází k častým změnám v řídicích strukturách, legislativě a finančních tocích.

#### 1.1.1 Kompetence v regionálním školství

Státní správu ve školství vykonávají ředitelé škol a školských zařízení, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Česká školní inspekce, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“), popř. jiné ústřední orgány (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany ad.) v případě škol a školských zařízení, které zřizují.

Samosprávu ve školství vykonávají školské rady, obce a kraje.

#### Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Ministerstvo řídí výkon státní správy ve školství, připravuje pro ně legislativní normy a odpovídá za koncepci, stav a rozvoj vzdělávací soustavy jako celku. Připravuje také legislativní normy pro výkonné i operativní činnosti. Určuje centrální vzdělávací politiku a celkovou strategii, a to tím, že zpracovává a zveřejňuje dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy, který předkládá vládě. Poprvé byl předložen v roce

---

<sup>1</sup> VALENTA, J. *Financování a rozpočet školy*. 1.vyd.Karviná:Paris,2004.str.131. ISBN 80-239-2218-1

2003. Metodicky řídí a koordinuje tvorbu dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy na úrovni krajů. Každoročně předkládá vládě výroční zprávu o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy. Vychází přitom z výročních zpráv, které zpracovávají kraje.

Ministerstvo určuje obsah vzdělávání. Formuluje Národní program vzdělávání jako politický dokument projednávaný nejen s odborníky z oblasti vědy, ale i s ústředními odborovými orgány, s představiteli zaměstnavatelů a s kraji. Předkládá jej k projednání vládě a ta jej předkládá ke schválení oběma komorám Parlamentu.

Pro každou vzdělávací úroveň, pro jednotlivé obory na těchto úrovních a pro jazykové a základní umělecké vzdělávání vydává rámcové vzdělávací programy, které jsou závazným základem pro tvorbu školních vzdělávacích programů. Akredituje vzdělávací programy pro jednotlivé vyšší odborné školy.

V oblasti pracovněprávní ministerstvo:

- stanovuje míru vyučovací povinnosti učitelů,
- stanovuje odbornou a pedagogickou způsobilost pedagogických pracovníků,
- stanovuje zásady pro sestavování konkursních komisí na vybrané funkce ve školství,
- jmenuje a odvolává ředitele institucí, které přímo zřizuje, ústředního školního inspektora a na jeho návrh školní inspektory.

Ministerstvo pozbylo většiny svých zřizovatelských kompetencí. Nadále je zřizovatelem jen několika desítek školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, ve zvlášť stanovených případech může být zřizovatelem některých škol a několika přímo řízených organizací, které se zabývají statistickým sledováním, obsahem vzdělávání, pedagogickým poradenstvím, dalším vzděláváním pedagogických pracovníků apod.

S ohledem na povinnost státu zajistit funkčnost, efektivitu a soudržnost vzdělávací soustavy

České republiky jako celku ministerstvo vede rejstřík škol a školských zařízení všech

zřizovatelů. Zápisem do něho vzniká škole právo poskytovat vzdělávání ve stanoveném oboru a formě a nárok na finanční prostředky z příslušných veřejných rozpočtů. Vedení rejstříku mateřských škol a některých školských zařízení, jejichž působnost je ryze místní, je delegováno na krajskou úroveň.

## **Kraj**

Kraje se plně ujaly svých kompetencí ve školství od 1. 1. 2003. Vedoucí odboru školství krajského úřadu jmenuje a odvolává rada kraje se souhlasem ministerstva. Zastupitelstvo kraje zřizuje vždy výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost.

Krajský úřad zpracovává každé dva roky dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, a to v souladu s dlouhodobým záměrem ČR. Vychází přitom z analýzy dosavadního vývoje vzdělávání, z demografických předpokladů, z vývoje trhu práce a z hospodářských cílů na svém území. Stanoví cíle pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů a jejich kapacitu, a návrh na financování. Část dlouhodobého záměru, která se týká škol zřizovaných krajem, předkládá rada kraje zastupitelstvu kraje ke schválení. Pak ho předkládá ministerstvu k vyjádření a poté zveřejňuje. Poprvé byl předložen v roce 2003. Každoročně zpracovává krajský úřad výroční zprávu o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji.

Kraj je povinen zajistit podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání, vzdělávání dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním, dále jazykového, základního uměleckého a zájmového vzdělávání a pro výkon ústavní výchovy. Za tímto účelem kraj zřizuje a zrušuje:

- a) střední školy,
- b) vyšší odborné školy,
- c) mateřské, základní, střední školy a školská zařízení pro děti a žáky se zdravotním postižením,
- d) základní školy speciální,
- e) školy při zdravotnických zařízeních,

- f) školská výchovná a ubytovací zařízení a zařízení školního stravování pro děti, žáky a studenty škol, které zřizuje,
- g) střední školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny,
- h) jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky,
- i) základní umělecké školy,
- j) školská zařízení pro zájmové vzdělávání,
- k) dětské domovy.

Kraj může dále zřizovat mateřské a základní školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, školy a školská zařízení, která jinak zřizuje obec nebo ministerstvo, pokud prokáže potřebné finanční, materiálové a personální zabezpečení této školy nebo školského zařízení. Kraj zajišťuje výdaje právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizuje s výjimkou výdajů hrazených ze státního rozpočtu. Může také přispívat na další neinvestiční výdaje jinak hrazené ze státního rozpočtu.

Krajský úřad plní úkoly nadřízeného správního orgánu ředitelů škol a školských zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí.

Kraje jsou povinny poskytovat ministerstvu statistické údaje v rámci statistických zjišťování zařazených do programu statistických zjišťování.

## **Obec**

Obec je pověřena ve školství jak výkonem státní správy (v přenesené působnosti), tak výkonem samosprávy (v samostatné působnosti). Státní správu ve školství nevykonávají všechny obce, ale pouze obce s rozšířenou působností, resp. jejich obecní úřady. Tento řídicí mezičlánek byl zaveden z důvodu vysokého počtu obcí v ČR.

Právní úpravy v posledních letech posílily úlohu obce v oblasti školství, je to zejména úloha obce jako zřizovatele škol. Obec je povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a dětí umístěných na jejím území ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Za tímto účelem obec:

- zřídí základní školu, nebo

- zajistí plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí.

Jestliže žák plní povinnou školní docházku ve škole jiné obce, je obec, ve které má žák místo trvalého pobytu, povinna hradit obci, která školu zřídila, neinvestiční výdaje této školy připadající na jednoho jejího žáka. Neinvestiční výdaje tvoří náklady na údržbu a opravy, materiální výdaje, služby a výdaje nevýrobní povahy, mzdové prostředky a ostatní výplaty fyzickým osobám, které neposkytuje krajský úřad.

Obec je dále povinna zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky pro děti s místem trvalého pobytu na jejím území a pro děti umístěné na jejím území v dětském domově. Za tímto účelem obec:

- zřídí mateřskou školu, nebo
- zajistí předškolní vzdělávání v mateřské škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí; v takovém případě je obec povinna za každé dítě s místem trvalého pobytu na jejím území, které navštěvuje mateřskou školu zřízenou jinou obcí, hradit této obci její neinvestiční výdaje připadající na jedno dítě této školy.

Obec nebo svazek obcí může dále zřizovat a zrušovat:

- a) základní umělecké školy,
- b) školská zařízení pro zájmové vzdělávání,
- c) školská účelová zařízení,
- d) školy nebo školská zařízení, které jinak zřizuje kraj nebo ministerstvo, pokud prokáže potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení.

Obec nebo svazek obcí zajišťují výdaje právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizují, s výjimkou výdajů hrazených ze státního rozpočtu. V případě, že školský obvod přesahuje území jedné obce, zabezpečují výdaje dotčené obce poměrně podle počtu žáků s místem trvalého pobytu v jednotlivých obcích.

Obec může právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení, které zřizuje, přispívat na další neinvestiční výdaje jinak hrazené ze státního rozpočtu.

Všechny školy získaly ze zákona právní subjektivitu, a tím i vyšší stupeň autonomie. Ředitelé škol jsou jmenováni zřizovatelem (obcí, krajem nebo ministerstvem) na základě konkursního řízení. Podle nového školského zákona mohou být propuštěni pouze ze zákonem stanovených důvodů.

### **Ředitelé škol a školských zařízení**

Ředitel rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb. Odpovídá za to, že škola a školské zařízení poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu se zákonem a vzdělávacími programy. Odpovídá rovněž za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb. Ředitel vytváří podmínky pro výkon inspekční činnosti České školní inspekce a přijímá následná opatření. Vytváří podmínky pro další vzdělávání pedagogických pracovníků a pro práci školské rady. Ředitel školy zřizuje pedagogickou radu jako svůj poradní orgán, projednává s ním všechny zásadní pedagogické dokumenty a opatření týkající se vzdělávací činnosti školy. Při svém rozhodování ředitel školy k názorům pedagogické rady přihlédne. Pedagogickou radu tvoří všichni pedagogičtí pracovníci školy.

Ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, dále:

- a) stanovuje organizace a podmínky provozu školy a školského zařízení,
- b) odpovídá za použití finančních prostředků státního rozpočtu v souladu s účelem, na který byly přiděleny,
- c) předkládá rozbor hospodaření podle závazné osnovy a postupu stanoveného ministerstvem.

Ředitel rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v těchto případech:

- a) přeřazení žáka nebo studenta do vyššího ročníku a povolení individuálního vzdělávacího plánu,
- b) odkladu povinné školní docházky,
- c) podmíněného vyloučení a vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení apod.

### **Školská rada**

Při základních, středních a vyšších odborných školách se zřizuje školská rada. Školská rada je orgán školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy. Školskou radu zřizuje zřizovatel, který zároveň stanoví počet jejích členů a vydá její volební řád. Třetinu členů školské rady jmenuje zřizovatel, třetinu volí zákonní zástupce nezletilých žáků a zletilí žáci a studenti a třetinu volí pedagogičtí pracovníci dané školy. Členem školské rady nemůže být ředitel školy. Funkční období členů školské rady je tři roky.

### **Česká školní inspekce**

Hodnocení jednotlivých škol a školských zařízení provádí Česká školní inspekce jako orgán státní správy ve školství. Je organizační složkou státu a je podřízena ministerstvu. Jejím úkolem je zjišťovat a hodnotit ve školách (s výjimkou škol vysokých) a ve školských zařízeních výsledky vzdělávání, kvalitu správního a pedagogického řízení, pracovní podmínky učitelů, vyučovací materiály a vybavení, vykonávat veřejnoprávní kontrolu využívání finančních prostředků státního rozpočtu a kontrolovat dodržování obecně závazných předpisů. V čele inspekce je ústřední školní inspektor, který je jmenován ministrem školství, od roku 2007 bude podléhat služebnímu zákonu. Česká školní inspekce se člení na ústředí a na inspektoráty. Inspekce jsou organizovány podle plánu navrženého ústředním školním inspektorem a schváleného ministrem školství, popř. na základě stížností či jiných podnětů. Výstupem inspekční činnosti jsou inspekční nebo tematické zprávy, protokoly o kontrole, a dále výroční zpráva, která obsahuje souhrnné hodnocení výchovně vzdělávací soustavy. V roce 2004 působilo 303 školních inspektorů. Hodnocení škol a školských zařízení může provádět také jejich zřizovatel podle kritérií, která předem zveřejní.

### 1.1.2 Základní školství

Základní školy jsou součástí výchovně-vzdělávací soustavy ČR, za jejíž koncepci, stav a vývoj odpovídá ministerstvo. Schéma vzdělávací soustavy naší země a vztahy základního školství k dalším segmentům vzdělávacího systému přehledně znázorňuje příloha č. II.

Základní vzdělávání je v České republice jedinou vzdělávací etapou, které se povinně účastní každé dítě v ČR a která vytváří základ pro celoživotní učení u celé populace. Proto velmi záleží na tom, jaké vzdělávací příležitosti nabízí, jaké prostředí pro vzdělávání vytváří, jak motivuje k učení, jak ovlivňuje rozvoj osobnosti každého žáka, jak ho připravuje na soužití a spolupráci s druhými, jak ho vybavuje pro osobní život a zaměstnání i pro adaptaci v současném dynamickém světě.<sup>2</sup>

Povinná školní docházka je hlavním obdobím, kdy děti všech úrovní schopností a ze všech vrstev obyvatelstva získávají ve škole zkušenost ze sociálních vztahů v přirozeně heterogenních kolektivech svých vrstevníků. Dochází zde k potřebnému vzájemnému ovlivňování a buduje se nenahraditelný sociální kapitál jako předpoklad pro dosahování budoucí shody ve společenských, politických a pracovních záležitostech.

Základní vzdělávání vede k tomu, aby si žáci osvojili potřebné strategie učení a na jejich základě byli motivováni k celoživotnímu učení, aby se učili tvořivě myslet a řešit přiměřené problémy, účinně komunikovat a spolupracovat, chránit své fyzické i duševní zdraví, vytvořené hodnoty a životní prostředí, být ohleduplní a tolerantní k jiným lidem, k odlišným kulturním a duchovním hodnotám, poznávat své schopnosti a reálné možnosti a uplatňovat je spolu s osvojenými vědomostmi a dovednostmi při rozhodování o své další životní dráze a svém profesním uplatnění.<sup>3</sup>

Základní vzdělávání je rozděleno na 1. a 2. stupeň. Každá tato vzdělávací etapa má specifické vzdělávací cíle, odlišné metody a formy práce, ale i problémy, které je třeba řešit. První stupeň základního vzdělávání je z hlediska vývoje žáků velmi významným a didakticky specifickým stupněm vzdělávání. Zprostředkovává žákům především přechod z režimově volnějšího a příznivějšího rodinného života a předškolního vzdělávání do systematického povinného vzdělávání. Vstup do základního vzdělávání patří k nejnáročnějším obdobím, s nimiž se musí člověk ve svém životě vyrovnávat. Přináší časové a režimové změny, jiný a pravidelnější způsob práce, nové prostředí, lidi a vztahy.



Proto by měl 1. stupeň základního vzdělávání respektovat přirozené potřeby žáků, individuální úroveň jejich zrání a učení a přizpůsobovat tomu učební program.

Druhý stupeň základního vzdělávání ukončuje základní (povinné) vzdělávání. V současnosti

---

<sup>2</sup> MŠMT. *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice - Bílá kniha*. 1.vyd.Praha:Ústav pro informace ve vzdělávání,2001.str.98. ISBN 80-211-0372-8

<sup>3</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

se realizuje na 2. stupni základních škol nebo v nižších ročnících víceletých gymnázií. Dle „Bílé knihy“ považují sociologové tuto selekci dětí za sociálně nespravedlivou, poněvadž se v ní více než skutečné intelektuální schopnosti odrážejí zvýhodnění daná vzdělaností, ekonomickou a sociální pozicí rodiny, z níž děti pocházejí. Náročnost druhého stupně vyplývá z výrazných osobnostních či psychických změn žáků v tomto období. Tyto změny se projevují především ve zvýraznění individuálních rozdílů mezi žáky – ve snaze projevit vlastní identitu.

Stupeň základního vzdělání získá žák úspěšným ukončením vzdělávacího programu základního vzdělávání v základní škole, na nižším stupni šestiletého nebo osmiletého gymnázia nebo v odpovídající části osmiletého vzdělávacího programu konzervatoře. Dokladem o dosažení základní vzdělání je vysvědčení o úspěšném ukončení devátého ročníku základního vzdělávání. Tato vysvědčení jsou opatřena doložkou o získání stupně základního vzdělání.

## 1.2 Vývoj regionálního školství po roce 1989

Po roce 1989 prošlo školství v naší zemi mnohými změnami. Do základních školských zákonů pronikly výrazné úpravy, které posílily autonomii škol, otevřely prostor alternativním pedagogickým směrům a soukromým školám. Zvýšila se samostatnost i odpovědnost samotného učitele, změnil se tím i obsah vzdělávání.

Počátkem 90. let došlo k zániku národních výborů, změně obecního zřízení a vzniku okresních úřadů. Zcela zásadní vliv na veřejnou správu ve školství a zejména na její financování pak mělo přijetí zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. Tento zákon nastavil i ve školské správě model oddělené státní správy a samosprávy s prvky povinné koordinace (např. souhlas se jmenováním ředitele). Uvedená norma dala vzniknout odvětvovému řízení regionálního školství.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> VALENTA, J. *Financování a rozpočet školy*. 1.vyd.Karviná:Paris,2004.str.13. ISBN 80-239-2218-1

Hlavními rysy této etapy reformy regionálního školství byly:

- *Demonopolizace v oblasti zřizovatelských kompetencí*; stát ztratil monopol ve zřizovatelských pravomocích, a to umožnilo vznik nestátních škol (církevních, soukromých) existujících vedle státních škol a škol zřizovaných obcemi.
- *Decentralizace správy a řízení ve vzdělávacím systému*. Postupně byla nastavena výrazná úroveň autonomie škol a zcela byl změněn systém školské správy. Byly zřízeny regionální školské úřady vykonávající státní správu a byl umožněn vznik prvních orgánů školské samosprávy (okresní školské rady a rady škol).
- *Změna financování vzdělávacího systému*. Rozhodující finanční zdroje začaly být rozdělovány přímo ministerstvem školství prostřednictvím regionálních školských úřadů. Byl zrušen systém centrálního plánování počtu žáků a studentů, kterým bylo umožňováno nastoupit studium jednotlivých oborů. Volba celé vzdělávací dráhy dítěte je zcela přenechána žákům a rodičům. Školy začaly být financovány podle počtu žáků a studentů, což vedlo ke zvýšenému zájmu škol o získávání žáků a studentů.
- *Strukturální změny školského systému* – osmiletá základní škola byla postupně rozšiřována na devítiletou. Vedle existujících čtyřletých gymnázií, určených žákům po absolvování základní školy, začaly tyto střední školy nabízet žákům nižších ročníků základní školy studium tzv. víceletého gymnázia (nejčastěji v šesti- a osmiletých studijních programech). Tím byla fakticky restaurována duální struktura

nižšího sekundárního vzdělávání, která měla v bývalém Československu tradici zejména před II. světovou válkou. Počet studujících ve víceletých gymnáziích trvale roste a v průběhu devadesátých let dosáhl 11% populace daného věku.

- *Kurikulární změny* – pedagogické dokumenty základní školy byly zcela přepracovány; upustilo se od jejich jednotnosti a rovněž od kontroly jejich striktního dodržování. Byl eliminován vliv politických stran na rozvoj vzdělávacího systému, obsah vzdělávání byl zbaven ideologických nánosů. Základním normativním kurikulárním dokumentem se staly učební plány vydané ministerstvem. Ty určují povinnou skladbu předmětů v závislosti na druhu vzdělávání a typu školy, jejich rozložení ve školním roce a v týdnu. Zásadním krokem směrem k uvolnění kurikulárních pravidel se stalo právo každé školy např. rozšířit učební plán až o 10% nad stanovený min. limit počtu hodin nebo změnit obsah učebních osnov v jednotlivých předmětech až o 30 % atd.
- *Zrušení systému dalšího vzdělávání učitelů* – předchozí systém byl zrušen v roce 1991 a dosud nebyl nahrazen žádným jiným systémem. Od této doby citelně chybí provázaná koncepce dalšího vzdělávání (včetně specializovaných institucí a odborníků), spojená s kvalifikačním růstem a systémem odměňování učitelů.
- *Změna platového systému v regionálním školství* – od roku 1992 jsou všichni zaměstnanci regionálního veřejného školství placeni v rámci jednotného systému odměňování zaměstnanců veřejných služeb (zákon č. 143/1992 Sb., v platném znění, o platu a odměně za pracovní pohotovost). To částečně zvrátilo předchozí dlouhodobé zaostávání učitelských platů ve srovnání s ostatními zaměstnanci veřejných služeb. V roce 1998 byly do tohoto platového systému včleněny zvláštní příplatky, poněkud změněna křivka růstu tarifních platů v počátku profesní kariéry (v zájmu motivovat mladé lidi vstoupit do veřejných služeb) a v roce 2000 přijat speciální příplatek zvyšující tarifní plat pedagogických pracovníků. Původně dvanáct platových tříd bylo nahrazeno od roku 2004 zcela nově koncipovaným šestnáctitřídním platovým systémem. Právě přechod na tento nový platový systém mělo velký vliv na financování škol a na sestavování rozpočtu. Všechny tyto uvedené změny v platovém systému lze označit za snahu vedoucí k rehabilitaci platové úrovně učitelů. Výsledek je však stále ještě velmi vzdálen potřebnému stavu.<sup>5</sup>

V roce 2000 byly Parlamentem ČR přijaty základní zákony vedoucí k transformaci veřejné správy. V důsledku jejich přijetí byly ustaveny nové orgány regionální samosprávy (kraje) a proces decentralizace veřejné správy tak dostal nejen věcně odbornou, ale i politickou dimenzi. Nejcharakterističtějším znakem této reformy je tedy posilování kompetencí samosprávy. Jedním z kroků transformace pak bylo zahrnutí školské správy do všeobecné veřejné správy na úrovni regionů. Tento krok však nepřinesl zásadní změny ve struktuře

---

<sup>5</sup> VALENTA, J. *Financování a rozpočet školy*. 1.vyd.Karviná:Paris,2004.str.13-15. ISBN 80-239-2218-1

vzdělávacího systému – může pouze znamenat změny v síti škol, pokud jde o jejich počet a nabídku oborů vzdělání. Systém školské správy se však od základu mění a dosavadní převažující státní správa je nahrazena správou vykonávanou převážně samosprávnými orgány.

Pro potřeby posouzení dopadů reformy veřejné správy v regionálním školství na změny ve financování školství je třeba nejprve podrobněji popsat základní principy transformačních kroků na přelomu tisíciletí.

Oproti stavu, který byl typický pro školskou správu po celá 90. léta – tedy uplatnění tzv. odvětvového řízení školství – se začíná prosazovat tzv. kombinovaný model řízení školství. Jedná se o takový způsob výkonu veřejné správy, ve kterém dominují kombinovaně principy dvou zdánlivě protichůdných modelů: odvětvového řízení a tzv. územního řízení. V případě výstavby nového systému výkonu veřejné správy v regionálním školství v ČR se uplatnil právě tento smíšený model.

Legislativní základ pro stávající nový systém veřejné správy v ČR tvoří soustava tzv. transformačních zákonů, jejichž přijetím v průběhu roku 2000 byla završena druhá etapa transformace veřejné správy v ČR (první etapou byly systémové změny ve veřejné správě provedené počátkem devadesátých let a diskuse nad koncepcí transformace veřejné správy, druhou tvorba a přijetí transformačních zákonů a třetí pak samotná realizace této transformace – tedy uvedení nových právních norem do života).

Již v etapě tvorby těchto zákonů se vžila praxe rozdělovat je do dvou skupin: v jedné jsou zahrnuty tzv. kompetenční zákony, ve druhé pak rozpočtové a majetkové zákony:

a) kompetenční zákony – tvoří je soustava celkem pěti nových zákonů, které jednak samy o sobě, jednak prostřednictvím desítek dalších zákonů, které mění a doplňují, zcela mění kompetence ve vybraných oblastech veřejných služeb. Jsou to tyto zákony:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích,
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- zákon č. 132/2000 Sb., v platném znění, o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

b) rozpočtové a majetkové zákony – jde o čtyři zákony, které zásadním způsobem mění dosavadní pravidla tvorby a využití finančních a majetkových zdrojů pro výkon veřejné správy. Jsou to tyto zákony:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům,
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

V současné době je velmi významnou legislativní úpravou ve školství nový školský zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, který nabyl účinnosti 1. 1. 2005. Tento nový zákon zrušil všechny předchozí zákonné normy ve školství – zákon č. 76/1978 Sb., zákon č. 29/1984 Sb., a také doposud nejvýznamnější právní normu – zákon č. 564/1990 Sb.

Účelem nového školského zákona je především nahradit a sjednotit roztržštěnou a nedostatečnou právní úpravu v oblasti školství tak, aby byl komplexní právní normou, která postihuje oblast školství od předškolního vzdělávání, přes základní a střední

vzdělávání až po vyšší odborné vzdělávání včetně zájmového, základního uměleckého a jazykového.

Nový školský zákon je koncipován zcela jiným způsobem než předchozí zákon č. 564/1990 Sb. Není zde přímo vymezena samostatná a přenesená působnost v oblasti školství. Zákon stanovuje obecné cíle a zásady vzdělávání, zakotvuje nový systém rámcových a školních vzdělávacích programů. Upravuje podmínky vzdělávání příslušníků národnostních menšin a cizinců, vyučování náboženství a podmínky vzdělávání osob se speciálními vzdělávacími potřebami a mentálním postižením. Obsahuje také nové pojetí maturitní zkoušky a řadu nástrojů, které zvýší prostupnost vzdělávacího systému, jako je nástavbové studium, zkrácená studia, uznání dříve dosaženého vzdělání či distanční forma vzdělávání. Zákon dále zavádí novou právní formu právnické osoby ve školství – školskou právnickou osobu a stanovuje podmínky pro zápis do školského rejstříku. Významnou součástí zákona jsou zásady financování vzdělávání ve školách a školských zařízeních. Zákon také postihuje činnost ministerstva, České školní inspekce a působnost územních samosprávných celků ve školství.

Podle nového školského zákona se zřizuje nová forma právnické osoby pro oblast školství – školská právnická osoba, tj. právnická osoba, jejíž hlavní činností je poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů a školských služeb podle školského zákona.

Zřizovatelem školské právnické osoby může být:

- ministerstvo, kraj, obec nebo svazek obcí,
- jiná právnická osoba nebo fyzická osoba.

Školská právnická osoba se zřizuje zřizovací listinou (jeden zřizovatel) nebo zřizovatelskou smlouvou (více zřizovatelů). Školská právnická osoba vzniká (ale též zaniká) dnem zápisu (výmazu) do rejstříku školských právnických osob.

Statutárním orgánem školské právnické osoby zřizované ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí je ředitel. V případě zřízení školské právnické osoby jinou právnickou nebo fyzickou osobou je statutárním orgánem ředitel a rada.

Školský rejstřík je veřejný seznam, který obsahuje:

- rejstřík škol a školských zařízení,
- rejstřík školských právnických osob.

Rejstřík škol a školských zařízení vede krajský úřad a ministerstvo. Ministerstvo vede v rejstříku údaje o mateřských školách a školských zařízeních zřízených ministerstvem, ostatních školách, dále školských zařízeních pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy nebo pro preventivně výchovnou péči a školských účelových zařízeních, v nichž se uskutečňuje praktické vyučování. Údaje o ostatních mateřských školách a školských zařízeních vede krajský úřad. Účinností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání a nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. Rejstřík školských právnických osob vede ministerstvo. Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do obou rejstříků pro následující školní rok se podává u krajského úřadu příslušného podle sídla právnické osoby, která bude vykonávat činnost školy nebo školského zařízení, do 30. září. V případě škol a školských zařízení, jejichž rejstřík vede ministerstvo, krajský úřad postoupí žádosti souhrnně se svým vyjádřením ministerstvu do 30. listopadu. [21]

### **1.3 Financování regionálního školství**

Financování regionálního školství prošlo od roku 1990 významnými změnami. Tyto změny spočívají v převedení zřizovatelských kompetencí a tím i ke změně financování. Tato změna se nejvíce dotýká právě těch škol, které dosud ze zákona zřizoval buď přímo některý z ústředních orgánů státní správy (např. u většiny středních škol Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ale také Ministerstvo zemědělství aj.) nebo územní orgán odvětvové státní správy (např. speciální a umělecké školy a řadu dalších školských zařízení zřizovaly v minulosti školské úřady).

#### **1.3.1. Výdaje na školství**

Hlavním znakem změn ve financování je zavedení vícezdrojového financování také u těch typů škol a školských zařízení, které zřizoval stát nebo některý z ústředních orgánů státní správy nebo územní orgán odvětvové státní správy (školy a školská zařízení dosud

zřizovaná obcí – zejména školy základní a mateřské – tento princip uplatňují již od počátku devadesátých let). Převedení zřizovatelských pravomocí do kompetence samosprávných orgánů nových krajů totiž znamená mj. také novou povinnost krýt náklady spojené s provozem těchto škol a školských zařízení z rozpočtů zřizovatelů (v tomto případě krajů). Toto přenesení odpovědnosti za část financování do tzv. přímé působnosti regionální samosprávy znamená uplatnění územního principu řízení v oblasti financování. Zdroje pro pokrytí těchto výdajů kraje zajišťují jednak z vlastních daní v rámci nového schématu rozpočtového určení daní, jednak z účelových dotací z kapitoly ministerstva financí, popř. jiných kapitol státního rozpočtu. Financování církevních škol plně garantuje stát, i když není jejich zřizovatelem.

Ministerstvo:

- stanovuje základní principy financování škol a školských zařízení,
- předkládá podklady pro sestavení návrhu státního rozpočtu,
- stanoví závazné zásady pro přidělování prostředků,
- přiděluje prostředky školám a školských zařízení, které zřizuje samo nebo které zřizuje církev,
- přiděluje prostřednictvím krajů finanční prostředky institucím, které zřizují kraje a jiní zřizovatelé,
- přiděluje finanční prostředky nad stanovený rozsah školám a školským zařízením všech zřizovatelů, pokud v nich probíhají pokusné či rozvojové programy vyhlášené ministerstvem,
- kontroluje využití přidělených prostředků.

Finanční prostředky v regionálním školství můžeme tedy dělit do dvou skupin:

- přímé náklady na vzdělávání hrazené státem,
- ostatní výdaje škol hrazené zřizovateli.

Mezi přímé náklady na vzdělávání zejména patří:

- platy, náhrady platů, nebo mzdy a náhrady mezd,
- odměny za pracovní pohotovost, odměny za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a odstupné,



- výdaje na úhradu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti,
- úhrada pojistného na všeobecné zdravotní pojištění,
- přiděly do fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní náklady vyplývající z pracovněprávních vztahů,
- výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí, žáků a studentů zdravotně postižených,
- výdaje na učební pomůcky, školní potřeby a na učebnice, pokud jsou poskytovány bezplatně,
- výdaje na další vzdělávání pedagogických pracovníků,
- výdaje na činnosti, které přímo souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání.

[21]

Uvedené přímé náklady na vzdělávání přiděluje ministerstvo jako účelové prostředky pro veřejné školy a školská zařízení, a to prostřednictvím orgánu kraje v přenesené působnosti (krajský úřad). Ministerstvo má zákonnou pravomoc jednak stanovit pravidla rozpisu těchto nákladů pro jednotlivé kraje, provést samotné rozdělení těchto prostředků (tzv. rozpis) a v neposlední řadě pravomoc stanovit závazná pravidla rozpisu přidělených prostředků z úrovně kraje na jednotlivé školy a školská zařízení v působnosti kraje. V podstatě se tak navazuje na předchozí stav ve způsobu rozpisu této části školských financí, kdy ministerstvo po schválení státního rozpočtu zpracovávalo metodiku rozpisu rozpočtu, která byla závazná pro všechny školské úřady.

Pokud jde o školy a školská zařízení zřizovaná obcemi (především školy mateřské a základní), zde se na přechodnou dobu (do 31.12.2002) zvolil následující tok přímých nákladů na vzdělávání: ministerstvo přidělilo krajům účelové prostředky určené na tento typ škol a školských zařízení tak, že kraje je bez dalšího přerozdělování rozepsaly okresním úřadům ve své působnosti. Okresní úřady je pak podle výše uvedené metodiky stanovené ministerstvem rozepsaly na jednotlivé školy a školská zařízení ve své působnosti. V tomto ohledu se na toku financí pro tento typ škol a školských zařízení v podstatě mnoho neměnilo, pouze místo bývalých školských úřadů plnily úlohu orgánu státní správy okresní úřady a přibyl krajský úřad jako účetní jednotka při realizaci toku financí. Skutečnou

změnu toku financí zaznamenalo obecní školství teprve od počátku roku 2003 po zániku okresních úřadů.

Finanční prostředky ze státního rozpočtu na výše uvedené výdaje se poskytují podle:

- skutečného počtu dětí, žáků nebo studentů ve škole nebo školském zařízení, v jednotlivých oborech a formách vzdělávání,
- podle počtu lůžek nebo stravovaných, uvedeného ve školních matrikách pro příslušný školní rok, nejvýše však do výše povoleného počtu dětí, žáků nebo studentů ve škole nebo školském zařízení, v jednotlivých oborech a formách vzdělávání,
- podle počtu lůžek nebo stravovaných, uvedeného ve školském rejstříku.

Ministerstvo rozepisuje finanční prostředky vyčleněné ze státního rozpočtu na činnosti škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí na základě republikových normativů. Tyto normativy stanoví ministerstvo jako výši výdajů připadajících na vzdělávání a školské služby pro jedno dítě, žáka nebo studenta příslušné věkové kategorie v oblasti předškolního, základního, středního a vyššího odborného vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí na kalendářní rok. Výdaje představují tedy celkovou výši přímých neinvestičních výdajů poskytovaných ze státního rozpočtu, členěných na mzdové prostředky (dále jen „MP“) a odvody a na ostatní neinvestiční výdaje (dále jen „ONIV“). Do celkového objemu přímých neinvestičních výdajů se vedle výdajů na vzdělávání v příslušných druzích škol zahrnují i výdaje na stravování, ubytování a na zdravotní postižení dětí, žáků nebo studentů, výdaje na zájmové vzdělávání, ostatní volnočasové aktivity a výdaje na poradenské služby. Součástí republikových normativů je také vyjádření limitu počtu zaměstnanců připadajících na 1000 dětí, žáků nebo studentů v dané věkové kategorii. Ministerstvo vymezilo čtyři základní věkové kategorie podle poskytovaného vzdělávání:

- a) dítě v předškolním vzdělávání (tzn. věková kategorie 3 – 5 let),
- b) žák plnící povinnou školní docházku (tzn. věková kategorie 6 – 14 let),
- c) žák v denní formě středního vzdělávání s výjimkou žáka plnícího povinnou školní docházku a s výjimkou denní formy nástavbového studia (tzn. věková kategorie 15 – 18 let),

- d) student v denní formě vyššího odborného vzdělávání (tzn. věková kategorie 19 – 21 let).

Od r. 2006 byly tyto čtyři výše uvedené základní kategorie doplněny o novou kategorii dítě, žák, student umístěný v krajských zařízeních ústavní výchovy pro děti a mládež (tzn. věková kategorie 3 – 18 let v KZÚV). Zavedením tohoto nového republikového normativu je umožněno spravedlivější přidělování finančních prostředků na dětské domovy jednotlivým krajům, vzhledem k značně nerovnoměrnému rozložení sítě těchto zařízení v jednotlivých krajích republiky. [11]

### 1.3.2 Příjmy územních rozpočtů

Obce a kraje potřebují dostatečné finanční prostředky, aby zajistily jako zřizovatelé fungování škol a školských zařízení. Přibližně polovinu disponibilních finančních prostředků u obcí tvoří příjmy z daní.

Jedním z klíčových zákonů určujícím autonomní příjmy územním samosprávným celkům je zákon o rozpočtovém určení daní, který má zabezpečovat jejich fiskální dostatečnost. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, u nás platí od roku 2001. Tento zákon zcela změnil principy alokace daňových příjmů mezi jednotlivé obce. Uvedený zákon v době svého projednávání v Parlamentu vzbudil spoustu emocí. Ty se projeví poměrně zásadními změnami vládního návrhu. Konečnou podobu zákona tak můžeme označit za politický konsensus.

Teoretická východiska pro řešení této oblasti tvoří teorie fiskálního federalismu, která však spíše než jednotný přístup k této problematice prezentuje určité zásady, které by při financování na úrovni veřejné správy měly být dodržovány. Proces fiskální decentralizace, jinak řečeno předávání kompetencí i finančních zdrojů na nižší úroveň správy, by pak na této úrovni správy měl být blíže vlastním poskytování veřejných služeb a představovat tak vyšší efektivnost využívání zdrojů. Rámcem pro řešení jsou i pravidla Evropské charty místní samosprávy, ke které Česká republika přistoupila v roce 1998. Proto lze ze zásad a principů definovaných touto chartou pro místní finance vycházet.<sup>6</sup>

Finančním zdrojům místních orgánů se věnuje článek 9 Evropské charty místní samosprávy. Místní orgány mají mít právo na odpovídající vlastní zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat. Finanční zdroje místních orgánů mají být úměrné

---

<sup>6</sup> STRECKOVÁ, Y. a kol. *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivity rozvoje regionů*. 1.vyd. Brno:Vydavatelství MU,2003.ISBN 80-210-3074-7, str. 158

odpovědnostem vymezených jim ústavou a zákony, alespoň část těchto zdrojů by měla pocházet z místních daní a poplatků. Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být různorodý a životaschopný, aby umožnil průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů. Důležitá je ochrana finančně slabších místních orgánů a kompenzace důsledků nerovnoměrného rozdělení finančních zdrojů a nákladů. S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělených přerozdělovaných zdrojů. Na porušení tohoto ustanovení Charty se odvolával Svaz měst a obcí při vystoupení proti novele zákona o rozpočtovém určení daní.

Pro rozdělení daňových příjmů mezi stát, krajské a obecní samosprávy platí také některé obecnější zásady. Jedna zásada je zásada zodpovědnosti, aby nedošlo při rozdělování finančních prostředků k nerovnováze veřejných financí. Tuto zásadu by měly mít zákonodárné sbory při přijímání nové legislativy především na paměti. Další zásadou je zásada spravedlnosti. Veřejné služby jsou vykonávány státem, krajskou samosprávou a samosprávou obecní. Každý určitým podílem, který je dán zákony České republiky. Na základě rozdělení veřejných služeb z hlediska kompetencí a majetků, musí být rozděleny i příslušné finanční prostředky a také vlastní daňové příjmy. Další je zásada rovnoprávnosti mezi jednotlivými samosprávami. Je velmi důležité ujasnit si a odpovědět si na otázku, zda má existovat nadřízenost jedné samosprávy nad druhou, nebo zda má existovat rovnoprávnost mezi samosprávou obcí a mezi samosprávou kraje. Zdá se být rozumnější, aby mezi obcemi a krajem existovala jasná a přesně definovaná rovnoprávnost. Znamená to, že není přípustné, aby krajská samospráva zasahovala a rozhodovala o kompetencích a samosprávných rozhodnutích jednotlivých obecních samospráv, resp. aby mohla svým rozhodnutím ovlivňovat rozvoj městských a obecních samospráv. Zvyšování nezávislosti

územních rozpočtů na státním rozpočtu se projevuje spíše formou rozhodování územních orgánů o výdajové části než v možnostech přímo ovlivnit úroveň daňových příjmů.

Rok 2001 tak byl prvním rokem, kdy daňové příjmy byly do rozpočtů obcí rozdělovány podle nového zákona. Tento zákon byl jedním z nejkonfliktnějších zákonů reformy veřejné správy. Jedná se v něm o způsob rozdělování vybraných daňových výnosů mezi samosprávy, Státní fond dopravní infrastruktury a státní rozpočet.

Minulý systém alokace daňových příjmů na úrovni obce vycházel z rozpočtových pravidel a byl platný od roku 1996 (resp. v jiné podobě dokonce od roku 1993). Jak se postupně ukázalo, tento systém se dostával do konfliktu s některými zásadami platnými pro optimální alokační systém. Jednalo se především o požadavky na stabilní daňový výnos a o spravedlnost. Nová sociálně-demokratická vláda (od roku 1998) si navíc dala za cíl předložit a provést reformu veřejné správy. Její nejobsáhlejší částí pak byla připravovaná reforma územní veřejné správy a z toho plynoucí faktické naplnění Ústavy vytvořením krajů. Jejich vytvoření je pak spojeno s přesunem kompetencí mezi státem a územní samosprávou. Efektivní fungování krajů však není možné bez existujících finančních rámců, hlavně daňových příjmů. Už od začátku reformy bylo tedy jasné, že alokace daňových příjmů mezi jednotlivé vlády se bude měnit.

Z ekonomické pohledu byly minulým pravidlům vytýkány hlavně tyto skutečnosti:

- existence neodůvodněně velkých rozdílů v příjmech mezi obcemi v rámci jednoho okresu a mezi okresy,
- koncentrace plátcových pokladen do velkých měst a z toho plynoucí přesun daňových příjmů do těchto měst,
- spekulativní stěhování osob samostatně výdělečně činných, a tím i stěhování daňového výnosu,
- v důsledku velké fragmentace obcí v ČR (6245 obcí v roce 2000) je finanční využívání prostředků některých obcí neefektivní. To se týká hlavně nejmenších obcí.
- rozdílná dynamika daňových příjmů státního rozpočtu a obecních rozpočtů.

Uvedené skutečnosti spolu vzájemně souvisejí. Rozvoj informačních technologií a soustavný tlak na snižování nákladů nutí podniky koncentrovat své mzdové účtárny. Tyto

účetny (plátcovy pokladny) se stěhují z malých obcí do center – tedy například do okresních měst. Těmto městům tím pádem rostl výnos z daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, malým městům potom tento výnos klesal.

Jiným faktem je, že mezi obcemi a okresy existuje různá míra zaměstnanosti. Existují například regiony, které jsou strukturální nezaměstnaností postiženy více, než jiné. V regionu s vyšší nezaměstnaností je nižší počet plátců daně z příjmů fyzických osob. Zároveň je v tomto regionu nižší průměrná mzda, což při způsobu konstrukce daně z příjmů fyzických osob, tj. progresivní daň, znamená nižší zaplacenou daň jedním poplatníkem. Shrnuto, v regionech s vyšší nezaměstnaností je nižší počet plátců DPFO ze závislé činnosti a nižší zaplacená daň průměrným plátcem, což dohromady dává v těchto regionech nižší výnos DPFO ze závislé činnosti. Regiony s vyšší nezaměstnaností jsou zároveň těmi chudšími, proto i osoby samostatně výdělečně činné mají nižší příjmy, než v regionech s nižší nezaměstnaností. Nižší příjmy osob samostatně výdělečně činných potom znamenaly pro regiony nižší výnos z daně z příjmů placené podnikateli. Praxe ukazuje, že existuje silná korelace mezi úrovní nezaměstnanosti v regionu a výší výnosu daně z příjmů fyzických osob. Na uvedené skutečnosti, že vedle sebe existovaly regiony (obce) s vysokým a nízkým výnosem daně z příjmů fyzických osob není nic špatného. Jistým způsobem to znamená pozitivní konkurenci, kdy zvolení představitelé mají možnost praktickými kroky pozvednout ekonomickou úroveň regionu. V roce 1999 se výnos daně z příjmů fyzických osob v obcích pohyboval od 500 Kč na obyvatele do 50 000 Kč na obyvatele. Na druhou stranu je potřeba si položit otázku, jestli tento rozdíl nebyl příliš vysoký, s ohledem na to, že objem zajišťovaných úkonů mezi podobnými obcemi se příliš neliší.

Před rokem 2001 taktéž docházelo ke „stěhování“ osob samostatně výdělečně činných. Obce si mezi sebou konkurovaly tím způsobem, že si začaly přetahovat podnikatele – plátce daně z příjmů. Výnos daně byl totiž příslušný té obci, kde má podnikatel trvalé bydliště. Některé obce se proto snažily přilákat podnikatele na slib, že jim část zaplacené daně „vrátí“. Tato tendence je v přímém protikladu s požadavky na stabilní daňový výnos a spravedlnost (daně se mají platit tam, kde dochází ke spotřebě municipálních veřejných statků – technická infrastruktura, bezpečnost, osvětlení atd.).

Tyto tendence vyústily v to, že vedle sebe existovaly obce, které pouze s velkými obtížemi plnily základní úkoly a obce, které měly relativní nadbytek finančních prostředků. Tato

skutečnost vedla ministerstvo financí k tomu, aby hledalo jiný způsob přerozdělování finančních prostředků mezi obcemi. Ministerstvo vycházelo z názoru, že obce, které jsou si podobné, zabezpečují stejný rozsah veřejných služeb. Měly by tudíž mít stejný objem finančních prostředků. Jako kritérium podobnosti obcí vycházelo ministerstvo z počtu obyvatel. Toto kritérium je velice jednoduché a průhledné, což má své klady i zápory.

Posledním důležitým faktorem ke změně pravidel alokace daňových příjmů byl vysoký počet malých obcí. Existence malých obcí je vyjádřením přání občanů těchto obcí spravovat si své záležitosti nezávisle. To souvisí s iniciativou obcí při řešení vlastních záležitostí a vysokou motivací zastupitelů. Na druhé straně ovšem stojí vysoké správní náklady takto decentralizovaného modelu, kdy tyto náklady mohou pohltnout značnou část rozpočtu obce. Je nutno si pak položit otázku, zda-li jsou prostředky těchto obcí utraceny efektivně. Skutečnost omezených zdrojů dokonce vyvrcholila u některých obcí neochotou občanů participovat na politickém životě obce. Tyto obce jsou pak spravovány jinou – větší obcí. Za této situace v podstatě neexistuje jediný důvod pro samostatnost.

Reforma veřejné správy z roku 2000, konkrétně pak zákon č. 243/2000 Sb., který je účinný od 1. ledna 2001, podstatně změnil princip sdílení daní mezi centrální vládou a územní samosprávou. Systém kombinuje sdílení celkového výnosu tří hlavních daní (z příjmů fyzických osob, příjmu právnických osob a DPH) a rozděluje tyto prostředky mezi obce podle počtu obyvatel obce. Systém se tak snaží vytvořit pobídky pro dobrovolné slučování malých obcí.

Již při schválení zákona o rozpočtovém určení daní bylo přijato usnesení, kde byla vláda žádána o urychlenou přípravu novely tohoto zákona tak, aby byla zvýšena vazba příjmů obcí na míře ekonomické aktivity v místě, zejména na umístění provozoven podnikatelských subjektů (posílení motivačního prvku obcí k podpoře podnikání).

Kraje byly v době svého vzniku závislé ve své příjmové stránce na státním rozpočtu. Teprve od 1. ledna 2002 disponují svými vlastními příjmy z výnosů daní. Zákon č. 483/2001 Sb., který novelizoval stávající zákon o rozpočtovém určení daní, stanovil pro kraje procentní podíl na celostátním výnosu daní. Krajům je vymezeno shodné spektrum sdílených daní jako obcím. Procentní podíl na celostátním výnosu daní se v průběhu let 2000 – 2005 u krajů zvyšoval tak, jak se postupně přesunovaly kompetence ze státu na jednotlivé kraje.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> STRECKOVÁ, Y. a kol. Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů. 1.vyd. Brno:Vydavatelství MU,2003.str. 158-160. ISBN 80-210-3074-7



## **PRAKTICKÁ ČÁST**

## 2. ANALÝZA PROBLÉMŮ A RIZIKOVÝCH FAKTORŮ V SOUČASNÉM FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

Kvalita výchovy a vzdělávání je podmíněna řadou faktorů, z nichž k nejdůležitějším patří bezesporu finanční zdroje. Změny, které provázejí vývoj vzdělávací soustavy od počátku devadesátých let, znamenaly v řadě případů negativní dopad na financování právě regionálního školství.

### 2.1 Podíl veřejných výdajů na školství k HDP

K hlavním doporučením Bílé knihy patří úsilí o to, aby veřejné výdaje na školství představovaly 6 % HDP. Jak ukazuje následující tabulka, tohoto cíle nebylo dosud dosaženo.

Tab. 2.1 Vývoj HDP, veřejných výdajů na školství a vývoj podílu veřejných výdajů na školství k HDP v ČR

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>HDP v mld Kč v běžných cenách</b>	1466,7	1660,6	1785,1	1962,5	2041,4	2150,1	2315,3	2414,7	2550,8	2751,1
<b>Veřejné výdaje na školství v mld Kč</b>	71,9	81,7	79,1	80,6	87,1	87,8	97,9	108,5	115,9	123,0
<b>Veřejné výdaje na školství v % HDP</b>	4,9	4,9	4,4	4,1	4,3	4,1	4,2	4,5	4,5	4,5

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 21

V letech 1995 a 1996 stagnoval podíl veřejných výdajů na školství. V roce 1997 došlo k úsporným opatřením, k tzv. "balíčkům", což mělo samozřejmě vliv i na výdaje na školství. Od roku 1997 došlo k poklesu podílu výdajů na školství na HDP a dosud se nepodařilo tento podíl zvýšit na úroveň let 1995 a 1996. Lze ovšem zaznamenat vzestupnou tendenci.

Porovnání celkových veřejných výdajů jako podílu na celkovém HDP je mezinárodně sledovaný a ověřitelný indikátor, podle kterého mezinárodní instituce srovnávají, jak vypadá ve skutečnosti politika financování v oblasti vzdělávání v jednotlivých zemích. Dle

zprávy OECD za rok 2003 „České školství v mezinárodním srovnání“ činí v zemích OECD tyto výdaje na vzdělávání v průměru 5,9 % HDP. Je evidentní, že Česká republika v tomto ohledu je hluboko pod průměrem v rámci OECD. Některé ze zemí OECD, které mají značný podíl výdajů na vzdělávání na HDP, však podrobně zkoumají, zda by nebylo možné tyto výdaje při zachování stejné kvality vzdělávání snížit, případně zajistit stagnaci tohoto podílu na HDP. Výdaje na vzdělávání však není možné posuzovat pouze z globálního pohledu, souvisí s dalšími faktory, především s poptávkou a nabídkou vzdělávání, tedy strukturou vzdělávacích institucí z pohledu úrovně vzdělávání, oborů, strukturou studentů podle vzdělávacích úrovní, oborů, počtem žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a způsobem jejich vzdělávání a s mnoha dalšími faktory.

Pro úplnost je třeba poznamenat několik dalších informací v souvislosti s uváděním podílu HDP věnovanému na vzdělávání: především je třeba identifikovat, které výdaje se do tohoto parametru zahrnují, aby bylo jasné, v jakém rozsahu jsou veřejné výdaje ve vzdělávání mezinárodně srovnávány. Výše uvedený přehled zahrnuje veškeré výdaje všech veřejných rozpočtů – tedy státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků. Další výdaje na školství, zejména výdaje soukromých podniků na odbornou přípravu ve středních odborných učilištích a individuální výdaje žáků a studentů a jejich rodičů na školné v soukromých školách, nejsou sledovány a lze je jen velmi obtížně odhadovat.

Je tedy zřejmé, že výše uvedený stav trvalého podhodnocení sektoru vzdělávání padá na vrub jak státní správě (pokud jde o sestavování státního rozpočtu), tak i samosprávě (financování investičních a částí neinvestičních výdajů škol a školských zařízení). Kromě tohoto základního parametru lze ovšem sledovat i vztah např. jen výdajů státního rozpočtu vůči HDP nebo jen kapitoly školství státního rozpočtu vzhledem k HDP atd. Zde by ovšem mohly určité potíže působit průběžně prováděné změny ve způsobu financování, např. změna zřizovatelských kompetencí a převod části kompetencí ze státu na kraje, změna rozpočtového určení daní apod. Proto je evidentně nejvýhodnější sledovat jako základní parametr právě souhrn všech veřejných výdajů. Na takto pojatý ukazatel nemají výše uvedené změny metodicky žádný vliv.

Tab. 2.2 Tvorba HDP a výdaje na vzdělávání na jednoho obyvatele v letech 1995-2001 v Kč

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>HDP/1 obyv.</b>	133 685	151 906	163 041	178 640	184 998	193 218	209 753
<b>škol.výdaje/1 obyv.</b>	6 960	7 918	7 656	7 805	8 443	8 506	9 342
<b>vzáj, podíl (%)</b>	5,2	5,2	4,7	4,3	4,6	4,4	4,5

Pramen: VALENTA, J. *Financování a rozpočet školy*. 1.vyd. Karviná:Paris,2004. ISBN 80-239-2218-1, str. 34

Z této tabulky vyplývá, že vzájemný podíl výdajů na vzdělávání vztažených na 1 obyvatele a HDP na 1 obyvatele v letech 1995 – 2001 vytrvale klesá. Jinými slovy: zatímco výkonnost ekonomiky v zemi se mírně zlepšuje, podíl takto vytvořených prostředků věnovaných na vzdělávání se snižuje. V absolutním vyjádření sice výdaje na vzdělávání vztažené na 1 obyvatele rovněž rostou, ale pomalejším tempem než HDP. To způsobuje výše uvedené snižování sledovaného ukazatele. V každém případě je to jen jiný způsob, kterým lze dokázat, že podíl veřejných výdajů věnovaných na vzdělávání na celkových vyprodukovaných ekonomických zdrojích v zemi se stále snižuje.

Celkově lze shrnout, že trvalé podhodnocení objemu veřejných prostředků věnovaných do oblasti vzdělávání znamená dozajista vážný problém nejen pro vývoj celého sektoru, ale také pro aplikaci ekonomických a finančních modelů uvnitř tohoto sektoru. Jestliže nejsou totiž zdrojově kryty ani základní potřeby jednotlivých vzdělávacích institucí, nemůže bez problémů fungovat financování jako systém a jednotlivé orgány veřejné správy na nejrůznějších úrovních (počínaje ministerstvem a konče ředitelem školy) se nutně musí dopouštět neadekvátních zásahů do systému, aby jej přizpůsobili nedostatku zdrojů.

## 2.2 Rizikové faktory v současném financování regionálního školství

Na regionální školství působí řada vlivů jak uvnitř systému, tak mimo něj. Je třeba brát v úvahu okolnosti, které jsou dány politickými, kulturními a historickými tradicemi v zemi.

### 2.2.1 Rizikové faktory vně systému vzdělávání

#### Velikost obce

Jedním z rizikových faktorů, které působí na systém vzdělávání, je v regionálním školství bezesporu velikost obce.

Tab. 2.3 Přehled o počtu obcí a obyvatel v roce 2005 v ČR

Počet obyvatel	Počet obcí	Počet obcí v %	Počet obyvatel	Počet obyvatel v %
do 199	1 633	26,14	200 534	1,96
200-499	2 012	32,20	653 740	6,40
500-999	1 293	20,69	901 546	8,82
1000-4999	1 042	16,67	2 056 118	20,12
5000-9999	137	2,19	932 726	9,13
10000-49999	110	1,78	2 205 590	21,58
nad 50000	21	0,33	3 270 323	31,99
<b>Celkem</b>	<b>6 248</b>	<b>100</b>	<b>10 220 577</b>	<b>100</b>

Pramen: [www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t](http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t) [cit. 2006-03-22]

Dle výše uvedeného přehledu více než 95 % obcí má do 5 000 obyvatel a žije v nich 37 % obyvatel České republiky.

Tab. 2.4 Velikost obcí některých evropských zemí v roce 1997

Země	Počet obcí	Průměrný počet obyvatel
Francie	36 559	1 600
SRN	16 121	5 000
Itálie	8 104	7 000
Španělsko	8 082	4 800
Belgie	589	17 200
Nizozemí	572	24 500
Portugalsko	275	34 200
Dánsko	275	19 100
<b>ČR</b>	<b>6 236</b>	<b>1 653</b>

Pramen: STRECKOVÁ, Y. a kol., *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*. 1.vyd.

Brno: Vydavatelství MU, 2003. ISBN 80-210-3074-7, str.167

V porovnání s evropskými zeměmi je u nás průměrný počet obyvatel v obci velmi malý a naopak počet obcí je značný. V České republice existuje velmi mnoho především malých obcí. Jejich nárůst je zřejmý zejména na počátku 90. let 20. století. Počet obcí se zvýšil z přibližně 4 000 v roce 1989 na 6 248 v roce 2005. Jednalo se převážně o malé a menší obce, které měly buď tradici v předválečném Československu nebo je ke vzniku přivedly ekonomické důvody. Tyto malé obce však mají zpravidla velmi omezený rozpočet. Mít školu je pro řadu obcí problémem přímo jejich existence. Je všeobecně známo, že obec je obcí teprve tehdy, když má školu. Pokud v obci není škola, mladí lidé se tam sotva usadí, protože jejich děti by musely do školy dojíždět.

Příklady z jiných zemí samozřejmě ukazují i jiné možnosti, kdy se třeba škola smí zřídit teprve tehdy, když má alespoň 120 žáků, ale u nás je tato situace jiná a vlastně stejná po celá staletí. U nás byla historicky síť škol vždy bohatá. Přestože v 19. století měla být škola zřízena všude tam, kde v okruhu jedné hodiny cesty bylo alespoň 40 dětí ve věku povinné školní docházky, přináší zejména zápolení o menšinové školství další rozmach počtu škol. Je to tedy i naše národní tradice, máme ji zažitou a byl by jistě pošetilé opouštět ji, když pro opak svědčí nejen řada praktických důvodů, ale především když i národní tradice je tak založena a veřejnost tak i soudí. Pohled ekonoma, který ze své pozice musí konstatovat, že věci, na které nemá, si prostě nemůže dopřát, je oslabován tím, co obce cítí jako svoji potřebu.<sup>8</sup> Vyhláškou ministerstvo stanovilo minimální počet žáků ve škole, přičemž zřizovatel může povolit výjimku za předpokladu, že uhradí zvýšené výdaje na vzdělávací činnosti školy. Je tedy zase na obci, v případě povolení výjimky, zda najde ve svém rozpočtu finanční prostředky na tyto zvýšené výdaje.

---

<sup>8</sup> MALACH, A., VITURKA, M. *Vzdělávání v podmínkách územního řízení*. 1.vyd. Brno:MU,2002. ISBN 80-210-2946-3, str. 56

Tab. 2.5 Přehled o počtu obcí a obyvatel v roce 2005 dle krajů

Kraj	Počet obyvatel	Počet obcí
Středočeský	1 144 071	1 146
Jihočeský	625 712	623
Plzeňský	549 618	501
Karlovarský	304 588	132
Ústecký	822 133	354
Liberecký	427 563	215
Královéhradecký	547 296	448
Pardubický	505 285	452
Vysočina	510 114	704
Jihomoravský	1 130 240	672
Olomoucký	639 423	397
Zlínský	590 706	304
Moravskoslezský	1 253 257	299

Pramen: [www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t](http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t) [cit. 2006-03-22]

Tento přehled o počtu obcí a obyvatel dle krajů ukazuje na nerovnovážný stav, který existuje mezi jednotlivými obcemi i mezi jednotlivými krají. Tato nerovnoměrnost se projevuje v těch parametrech, které znamenají ekonomickou výkonnost a popř. i daňovou výtěžnost jednotlivých územních celků.

### Demografický vývoj v ČR

Dalším rizikovým faktorem je jistě také demografický vývoj v České republice. Tento problém lze analyzovat ze dvou úhlů pohledu co se týká školství. Jednak je to klesající porodnost, a tím také klesající počet žáků v základních školách, jednak je to stárnoucí populace pedagogů, která je však spíše problémem finančním.

Demografický vývoj je jedním ze základních faktorů strategického plánování vývoje vzdělávací soustavy. Předpokládaný počet žáků a studentů škol jednotlivých úrovní vzdělávání výrazně ovlivňuje potřebné kapacity segmentů vzdělávací soustavy a hlavně finanční prostředky do jednotlivých segmentů směřované. Obecně, ve stabilních podmínkách (bez výrazných změn v porodnosti, úmrtnosti a migraci) se jedná především o faktor významný z dlouhodobého pohledu. V našich současných podmínkách je však třeba brát v úvahu i krátkodobý horizont, protože demografický vývoj byl v uplynulých desetiletích značně nerovnoměrný. Byl ovlivněn jak důsledky propopulačních opatření

z první poloviny 70. let (tato vlna kulminovala u osmnáctiletých v roce 1993), tak poklesem porodnosti v počátku 80. let a nejnověji i velmi výrazným poklesem porodnosti (v souvislosti se společenskými změnami) v počátku 90. let, který ovlivňuje množství dětí částečně v základních a částečně ve středních školách.

Tab. 2.6 Počet žáků v základních školách ve školním roce 1997/98 – 2004/2005

– podle zřizovatele

Zřizovatel	1997/98	1998/99	99/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
veřejný-z toho:	1087195	1076613	1065167	1050364	1021053	987104	949067	910332
- MŠMT	97	89	23	-	-	-	-	-
- obec	1087098	1076524	1065144	1050364	1021053	986 977	948 910	910 183
- kraj	x	x	x	x	-	127	157	149
soukromý	2 698	2 781	2 747	2 765	2 804	2 879	2 977	2 985
církev	2 583	3 021	3 404	3 731	3 970	4 147	4 280	4 421
<b>Celkem</b>	<b>1092476</b>	<b>1082415</b>	<b>1071318</b>	<b>1056860</b>	<b>1027827</b>	<b>994130</b>	<b>956324</b>	<b>917738</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 45

upraveno autorem

Dle uvedené tabulky klesl počet žáků základních škol v průběhu sedmi let o více než 170 000, tj. o téměř 16 %. Takto výrazný pokles působí nemalé problémy. Školy se „přetahují“ o žáky, nabízí různé zájmové kroužky, speciální programy apod. jen, aby přilákaly další žáky. Ti jim přinášejí dodatečné finanční prostředky, které zlepšují ekonomickou situaci dané školy. V případě malých vesnických škol jim noví žáci pomáhají tzv. přežít, zachránit školu. Je však otázkou, zda kvantita není na úkor kvality. Každý pedagog jistě raději učí ve třídě, která má 20 žáků než která má 30 žáků.

Tento pokles počtu žáků způsobil v uplynulých devíti letech snížení počtu základních škol o 427, tj. o 10 % (viz tabulka 2.7). Jak ukazuje tabulka 2.8, k tomuto snížení docházelo především rušením škol pouze s 1. stupněm, a to o 289 škol. U škol vyučujících na obou stupních došlo ke snížení o 134 škol.



Tab. 2.7 Počet základních škol ve školním roce 1995/96 – 2004/2005 – podle zřizovatele

Zřizovatel	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	99/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Veřejný-z toho:	4157	4116	4081	4046	4017	3982	3949	3911	3818	3732
- MŠMT	9	6	2	3	1	-	-	-	-	-
- obec	4148	4110	4079	4043	4016	3982	3949	3910	3817	3731
- kraj	x	x	x	x	x	x	-	1	1	1
Soukromý	39	33	32	33	31	30	29	29	30	30
Církev	16	17	19	20	20	20	21	21	22	23
<b>Celkem</b>	<b>4212</b>	<b>4166</b>	<b>4132</b>	<b>4099</b>	<b>4068</b>	<b>4032</b>	<b>3999</b>	<b>3961</b>	<b>3870</b>	<b>3785</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 45

Tab. 2.8 Počet základních škol ve školním roce 1995/96 – 2004/2005– podle organizace vyučování

Organizace vyučování	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	99/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
školy vyučující žáky na obou stupních	2491	2490	2489	2485	2480	2471	2463	2450	2451	2357
školy pouze s 1.stupněm	1 712	1 672	1638	1608	1584	1557	1531	1506	1414	1423
školy pouze s 2.stupněm	9	4	5	6	4	4	5	5	5	5
<b>Celkem</b>	<b>4212</b>	<b>4166</b>	<b>4132</b>	<b>4099</b>	<b>4068</b>	<b>4032</b>	<b>3999</b>	<b>3961</b>	<b>3870</b>	<b>3785</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 44

Jistě není nezajímavé analyzovat vývoj počtu základních škol a vývoj počtu žáků těchto škol podle území .

Tab. 2.9 Počet základních škol ve školním roce 1995/96 – 2004/2005 – podle území

Území	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	99/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Hlavní město Praha	248	243	242	241	241	236	234	230	229	219
Středočeský	516	504	501	500	496	494	492	487	477	471
Jihočeský	272	269	265	261	259	258	253	249	241	239
Plzeňský	233	229	227	225	222	219	216	213	210	207
Karlovarský	114	114	111	111	112	109	109	109	107	102
Ústecký	299	294	287	282	278	274	267	265	259	247
Liberecký	202	204	203	202	198	195	192	192	185	181
Královéhradecký	274	272	269	267	266	263	262	260	259	256
Pardubický	248	248	246	243	241	240	239	239	237	232
Vysočina	286	287	286	284	282	279	276	269	262	257
Jihomoravský	471	467	465	464	462	460	458	457	451	440
Olomoucký	308	305	303	300	300	299	297	296	290	279
Zlínský	250	248	246	243	240	237	237	237	236	233
Moravskoslezský	491	482	481	476	471	468	467	458	427	422

*Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 49*

K nejvýraznějším poklesu počtu základních škol došlo v Ústeckém kraji, a to o 17,4 %, dále v Moravskoslezském o 14,1 % a v Jihočeském kraji o 12,1 %. Naopak k nejnižšímu poklesu došlo v Pardubickém kraji, a to o 6,5 %, v Královéhradeckém a Jihomoravském kraji shodně o 6,6 %.

Tab. 2.10 Počet žáků základních škol ve školním roce 1997/98 – 2004/2005 – podle území

Území	1997/98	1998/99	99/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Hlavní město Praha	108 061	106 025	104 094	101 853	98 538	94 452	89 437	85 584
Středočeský	114 777	114 102	113 812	113 116	110 605	107 758	105 114	101 540
Jihočeský	68 786	67 879	67 059	65 976	64 468	62 364	60 102	57 819
Plzeňský	57 025	56 179	55 543	54 842	53 441	51 774	49 758	47 641
Karlovarský	32 952	32 716	32 547	32 209	31 430	30 570	29 236	27 819
Ústecký	88 261	87 913	87 342	86 431	84 280	81 532	79 054	76 504
Liberecký	46 804	46 443	45 901	45 542	44 249	43 016	41 356	39 819
Královéhradecký	58 198	58 040	57 567	56 948	55 416	53 966	52 265	50 253
Pardubický	54 860	54 708	54 312	53 563	52 198	50 566	48 905	47 244
Vysočina	60 051	59 363	58 978	58 156	56 546	54 793	52 807	50 965
Jihomoravský	120 108	119 280	117 870	116 229	112 873	109 144	104 390	100 060
Olomoucký	69 347	68 865	68 215	67 280	65 248	62 834	60 335	57 455
Zlínský	67 506	66 711	65 503	64 414	62 490	60 161	57 584	55 046
Moravskoslezský	145 740	144 191	142 575	140 301	136 045	131 200	125 981	119 989
<b>Celkem</b>	<b>1 092 476</b>	<b>1 082 415</b>	<b>1 071 318</b>	<b>1 056 860</b>	<b>1 027 827</b>	<b>994 130</b>	<b>956 324</b>	<b>917 738</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 50

upraveno autorem

Pokud analyzujeme vývoj počtu žáků základních škol podle krajů, docházíme poněkud k jiným výsledkům, než jsme viděli při analýze vývoje počtu škol. K nejvýznamnějšímu snížení počtu žáků základních škol došlo v Praze, a to o 20,8 %, následuje Zlínský kraj se snížením o 18,5 % a kraj Moravskoslezský se snížením o 17,7 %. Naopak k nejnižšímu poklesu došlo v kraji Středočeském o 11,5 %, dále v Ústeckém kraji o 13,3 % a v Královéhradeckém kraji o 13,7 %. Z výše uvedených výsledků vyplývá, že například v Ústeckém kraji došlo k nejvýraznějšímu poklesu v počtu základních škol, ale v počtu žáků je naopak toto snížení druhé nejnižší. Nelze tedy konstatovat, že procentní pokles počtu žáků doprovází stejný procentní pokles počtu škol. Příčinou je zejména měnící se počet žáků v jednotlivých třídách.

## Rozpočtové určení daní

Od roku 2001 platí u nás nový zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (podrobně kap. 1.3.2). Podle aktuálně platného znění zákona o rozpočtovém určení daní se rozděluje krajům 8,92 % a obcím 20,59 % z celostátního hrubého výnosu sdílených daní, kterými jsou:

- daň z přidané hodnoty,
- daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- daň z příjmů fyzických osob,
- daň z příjmů právnických osob.

Základem pro výpočet nároku obce nebo kraje je 100 % celostátního hrubého výnosu jednotlivých typů daní s výjimkou daně z příjmu fyzických osob (mimo daň ze závislé činnosti a vybírané srážkou podle zvláštní sazby), kde je základem 60 % celostátního hrubého výnosu daně a daně z příjmů právnických osob, u které je základ snížen o daň z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem sama obec nebo kraj. Celostátním hrubým výnosem daně se rozumí peněžní prostředky vybrané v průběhu rozpočtového roku správcem daně, snížené o vrácené prostředky. Do celostátního hrubého výnosu daně se nezahrnují částky vybrané na pokutách a částky použité na úhradu nákladů daňového řízení. Peněžní prostředky z celostátního hrubého výnosu z daní jsou sdílené se státním rozpočtem a jsou převáděny do rozpočtů obcí a krajů ve výši, která odpovídá procentnímu podílu na celostátním hrubém výnosu daní. U krajů je takto vypočtená částka dále vynásobena procentem definovaným pro jednotlivé kraje. U obcí je vypočtená částka vynásobena jednak procentem, které je pro každou obec uvedené ve vyhlášce Ministerstva financí a dále ještě koeficientem velikostních kategorií obcí.

Podíl krajů na celostátním hrubém výnosu daní se změnil z 3,1 % na 8,92 %, a to od 1. 1. 2005. Důvodem tohoto zvýšení bylo pokrytí výdajů většiny převedených aktivit v rámci reformy veřejné správy. V průběhu let 2002 – 2005 se také měnila procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu.

*Tab. 2.11 Procentní podíl jednotlivých krajů v letech 2002 - 2006*

Kraj	Účinnost od		
	1.1.2002	1.7.2004	3.1.2005
Hlavní město Praha	5,026663	5,026663	3,183684
Středočeský	11,836032	11,836032	13,774311
Jihočeský	8,386498	8,386498	8,607201
Plzeňský	7,256508	7,256508	7,248716
Karlovarský	3,729188	3,729188	3,772990
Ústecký	8,530216	8,530216	8,242502
Liberecký	5,022286	5,022286	4,681207
Královéhradecký	6,230239	6,230239	6,442233
Pardubický	5,311547	5,311547	5,555168
Vysočina	7,099474	7,094656	7,338590
Jihomoravský	10,005734	10,010552	9,526055
Olomoucký	6,606500	6,611897	6,751705
Zlínský	5,302314	5,302314	5,251503
Moravskoslezský	9,656801	9,651404	9,624135
<b>Úhrn</b>	<b>100,000000</b>	<b>100,000000</b>	<b>100,000000</b>

*Pramen: Příloha k zákonu č. 243/2000 Sb., rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů*

Od 1. 7. 2004 došlo ke změně procentního podílu mezi kraji Vysočina a Jihomoravským, a Olomouckým a Moravskoslezským krajem. Mezi těmito kraji došlo ke změně území, tzn. že některé obce přešly pod správu z kraje Vysočina do Jihomoravského kraje, a z Moravskoslezského kraje do Olomouckého kraje.

Od 1. 1. 2005 došlo ke změně procentního podílu u všech krajů. Návrh na rozdělení daňových výnosů dle počtu obyvatel jednotlivých krajů nebyl Poslaneckou sněmovnou České republiky akceptován, neboť by došlo ke zcela neodůvodnitelným rozdílům (nárůst u hl. města Prahy, Moravskoslezského a Ústeckého kraje), naopak u jiných krajů by nebyly převedené činnosti finančně vůbec zabezpečeny. Jako základní kritérium byl použit objem výdajů aktivit převedených do působnosti jednotlivých krajů. Objemy výdajů převedených jednotlivým krajům se výrazně liší, tudíž se výrazně liší i procentní podíly jednotlivých krajů

na sdílených daních (viz tabulka č. 2.11).<sup>9</sup>

## 2.2.2 Rizikové faktory uvnitř systému vzdělávání

### Veřejné výdaje na školství z jednotlivých rozpočtů

Jak již bylo uvedeno, kvalita výchovy a vzdělávání je podmíněna řadou faktorů, z nichž k nejdůležitějším patří bezesporu finanční zdroje. V následující části jsou analyzovány výdaje na školství, které plynou z jednotlivých rozpočtů.

Tab. 2.12 Výdaje na školství ze státního rozpočtu v letech 1995-2000 v mld Kč

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Výdaje na školství ze SR</b>	58,1	65,5	65,2	66,4	72,3	73,1
<b>Výdaje státního rozpočtu</b>	432,7	484,4	524,7	566,7	596,9	632,3
<b>Podíl výdajů na školství v % ze SR</b>	13,4	13,5	12,4	11,7	12,1	11,6

*Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 21*

Vzhledem k podstatným změnám ve financování od roku 2001 nejsou data z následujících let srovnávána. Jak ukazuje tato tabulka, podíl výdajů na školství ze státního rozpočtu se od

roku 1997 neustále snižoval, v roce 1999 se tento podíl nepatrně zvýšil, ale v následujícím roce 2000 opět poklesl.

---

<sup>9</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Tab. 2.13 Výdaje na základní školy, školní družiny a kluby z rozpočtů kapitoly ministerstva, obcí, krajů a okresních úřadů v mil. Kč

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Neinvest. výdaje v %</b>	80,0	88,7	89,3	89,7	90,1	87,1	87,2	89,4	88,6
<b>Invest. výdaje v %</b>	20,0	11,3	10,7	10,3	9,9	12,9	12,8	10,6	11,4
<b>Neinvestiční výdaje</b>	20 318	21 478	21 819	24 053	24 036	26 694	29 419	34 899	36 207
<b>Investiční výdaje</b>	5 088	2 736	2 609	2 777	2 648	3 959	4 336	4 133	4 642
<b>Celkem</b>	<b>25 406</b>	<b>24 214</b>	<b>24 428</b>	<b>26 830</b>	<b>26 684</b>	<b>30 653</b>	<b>33 755</b>	<b>39 032</b>	<b>40 849</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 51

[www.uiv.cz/clanek/437/415](http://www.uiv.cz/clanek/437/415) [cit. 2006-04-04]

Jak již bylo uvedeno, rok 1997 znamenal snížení veřejných výdajů na školství, avšak pouze investičních výdajů, a to o téměř jednu polovinu. Do konce sledovaného období, tedy do roku 2004, se nepodařilo dosáhnout u investičních výdajů úrovně z roku 1996. V průběhu sledovaných osmi let se snížil podíl investičních výdajů z 20% v roce 1996 na 11,4 % v roce 2004. Podíl neinvestičních výdajů tedy vzrostl z 80% v roce 1996 na 88,6 % v roce 2004.

Tab. 2.14 Výdaje na základní školy, školní družiny a kluby z rozpočtů kapitoly ministerstva a okresních úřadů v mil. Kč

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Neinv. výdaje v %</b>	99,6	99,6	99,9	99,9	99,9	100	100	100	100
<b>Invest. výdaje v %</b>	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0	0	-	-
<b>Neinv. výdaje</b>	15 543,9	16 315,5	16 467,6	18 417,5	18 369,4	6 525,8	6 344,9	127,1	142,1
<b>Investiční výdaje</b>	63,7	58,7	9,8	9,7	11,2	0,3	0,6	-	-
<b>Celkem</b>	<b>15 607,5</b>	<b>16 374,2</b>	<b>16 477,4</b>	<b>18 427,2</b>	<b>18 380,6</b>	<b>6 526,1</b>	<b>6 345,6</b>	<b>127,1</b>	<b>142,1</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 51

[www.uiv.cz/clanek/437/415](http://www.uiv.cz/clanek/437/415) [cit. 2006-04-04]

Údaje v této časové řadě lze srovnávat jen velmi obtížně v důsledku přesunu kompetencí v průběhu let 2001 – 2004. Přesto údaje do roku 2000 lze analyzovat. V letech 1996 – 2000 se snížil podíl investičních výdajů na 0,1 % všech výdajů z rozpočtu ministerstva a okresních úřadů. V letech 2003 a 2004 již tento údaj nelze sledovat, jelikož investiční výdaje plynuly z rozpočtů zřizovatelů, tj. obcí či krajů.

Tab. 2.15 Výdaje na základní školy, školní družiny a kluby z rozpočtů kapitoly obce, dobrovolné svazky obcí a krajské úřady v mil. Kč

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Neinv. výdaje v %</b>	48,7	65,8	67,3	67,1	68,2	83,6	84,2	89,4	88,6
<b>Invest. výdaje v %</b>	51,3	34,2	32,7	32,9	31,8	16,4	15,8	10,6	11,4
<b>Neinv. výdaje</b>	4 774	5 163	5 351	5 636	5 666	20 239	23 084	34 772	36 065
<b>Invest. výdaje</b>	5 025	2 678	2 599	2 767	2 637	3 959	4 335	4 133	4 642
<b>Celkem</b>	<b>9 798</b>	<b>7 840</b>	<b>7 951</b>	<b>8 403</b>	<b>8 303</b>	<b>24 198</b>	<b>27 419</b>	<b>38 905</b>	<b>40 707</b>

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 51

[www.uiv.cz/clanek/437/415](http://www.uiv.cz/clanek/437/415) [cit. 2006-04-04]

U rozpočtů obcí znamenal rok 1997 také snížení výdajů na školství o téměř 2 mld. Kč. V průběhu let 1996 – 2004 lze pozorovat snížení podílu investičních výdajů z 51,3 % v roce 1996 na 11,4 % v roce 2004. Toto snížení je zapříčiněno několika faktory. Jednou z příčin je prudké omezení investičních výdajů v roce 1997 na 34,2 % a obce již v následujících letech tento podíl pouze snižovaly. Dalším důvodem snižování investičních výdajů je také postupné převedení kompetencí a s tím spojené náklady. Obce musí hradit provozní výdaje svých škol a mnoho zejména malých obcí má s tím velké problémy. Po úhradě provozních výdajů řada obcí zjistí, že na investice již prostředky nezbývají.

Z výše uvedené tabulky můžeme zjistit zvyšování neinvestičních výdajů. Tyto výdaje se začaly prudce zvyšovat zejména po roce 2000, kdy došlo k již zmíněnému přesunu kompetencí. Toto zvyšování však také v sobě zahrnuje zvýšení cen energií a služeb.

### Republikové normativy

Ministerstvo rozepisuje finanční prostředky vyčleněné ze státního rozpočtu na činnosti škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí na základě republikových normativů. Tyto normativy stanoví ministerstvo jako výši výdajů připadajících na vzdělávání a školské služby pro jedno dítě, žáka nebo studenta příslušné věkové kategorie v oblasti předškolního, základního, středního a vyššího odborného vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí na kalendářní rok.

Při stanovení republikových normativů na rok 2006 se vycházelo z republikových normativů roku 2005, do kterých byly postupně promítnuty trvalé vlivy z roku 2005 a vlivy



roku 2006, vyplývající z konstrukce státního rozpočtu roku 2006 pro rozpočet ministerstva v oblasti škol a školských zařízení zřizovaných územními samosprávnými celky, tj. kraji a obcemi a svazky obcí.

Tab. 2.16 Výdaje a republikové normativy pro rok 2005

Věková kategorie	Celkové NIV celkem v tis. Kč	výdaje MP+odvo- dy v tis. Kč	ONIV v tis. Kč	Limit PZ	Výkony 04/05	Republikové normativy 2005			
						NIV celkem Kč/žáka	MP+ odvody Kč/žáka	ONIV Kč/ žáka	Limit PZ Z./1000ž
3 – 5	8 947 171	8 842 604	104 567	38 070,7	268 813	33 284	32 895	389	141,625
6 – 14	35 099 756	34 313 875	785 881	119 530,8	984 814	35 641	34 843	798	121,374
15 – 18	19 555 121	19 052 096	503 025	62 935,3	419 188	46 650	45 450	1 200	150,136
19 – 21	695 785	683 590	12 195	2 040,4	17 447	39 880	39 181	699	116,947
<b>Celkem</b>	<b>64 297 833</b>	<b>62 892 165</b>	<b>1 405 668</b>	<b>222 577,20</b>	<b>1 690 262</b>				

Pramen: [www.msmt.cz/\\_DOMEK/default.asp?CAI=2907](http://www.msmt.cz/_DOMEK/default.asp?CAI=2907) [cit. 2006-03-06]

Pro rok 2006 byly čtyři základní věkové kategorie doplněny o novou kategorii dítě, žák, student umístěný v krajských zařízeních ústavní výchovy pro děti a mládež (tzn. věková kategorie 3-18 let v KZÚV). Dosud byly finanční prostředky na dětské domovy a zařízení výchovné péče přidělovány v rámci jednotlivých věkových kategorií ve vztahu k počtu žáků (cca 300 Kč na 1 dítě v MŠ, cca 600 Kč na 1 žáka v ZŠ a cca 500 Kč na 1 žáka v SŠ). Počty žáků MŠ, ZŠ a SŠ však přímo nesouvisí s reálnou kapacitou dětských domovů v jednotlivých krajích. Dosavadním způsobem přidělování finančních prostředků pak při přepočtu na kapacity těchto zařízení (počty lůžek) docházelo u jednotlivých krajů k výrazně nerovnoměrnému financování ve vztahu ke skutečným potřebám ekonomického zabezpečení tohoto, do jisté míry specifického, segmentu regionálního školství. Kraje s nízkou hustotou sítě dětských domovů (dále jen „DD“) byly (ve vztahu ke skutečným potřebám) přefinancovány a mohly volné zdroje použít pro ostatní školy a školská zařízení. Naopak kraje s vysokou hustotou lůžek DD musely krýt skutečnou potřebu právě na úkor zajištění ostatních škol a zařízení v krajích. Vyjmutím neinvestičních výdajů na DD z kategorií 3 – 5 let, 6 – 14 let, 15 – 18 let a zavedením nové kategorie 3 – 18 let

v krajských zařízeních ústavní výchovy se tato dosavadní nerovnoměrnost financování odstraní.

Tab. 2.17 Výdaje pro rok 2005 na dětské domovy

VĚKOVÁ KATEGORIE	Výdaje 2005			
	NIV CELKEM v tis. Kč	MP+ODVODY v tis. Kč	ONIV v tis. Kč	Zaměstnanci
3 - 5 let v tom DD	82 359	81 679	680	316,0
6 - 14 let v tom DD	595 997	591 073	4 924	2 288,0
15 - 18 let v tom DD	207 226	205 514	1 712	796,0
<b>DD celkem</b>	<b>885 582</b>	<b>878 266</b>	<b>7 316</b>	<b>3 400,00</b>

Pramen: [www.msmt.cz/\\_DOMEK/default.asp?CAI=2907](http://www.msmt.cz/_DOMEK/default.asp?CAI=2907) [cit. 2006-03-06]

Tímto krokem se výchozí základna (tzn. výše uvedená struktura a hodnoty republikových normativů na rok 2005) změnila takto:

Tab. 2.18 Upravená základna republikových normativů 2005 po zavedení nové věkové kategorie 3 - 18 let v KZÚV

VĚKOVÁ KATEGORIE	Výkony 04/05	Normativní výdaje 2005			
		NIV CELKEM v tis. Kč	MP+ODVO- DY v tis. Kč	ONIV v tis. Kč	Limit zaměstnanc ů
3 - 5 let	268 813	8 864 812	8 760 925	103 887	37 754,70
6 - 14 let	984 814	34 503 759	33 722 802	780 957	117 242,80
15 - 18 let	419 188	19 347 895	18 846 582	501 313	62 139,30
19 - 21 let	17 447	695 785	683 590	12 195	2 040,40

<b>3 - 18 let v KZÚV</b>	5 235	885 582	878 266	7 316	3 400,00
<b>CELKEM</b>	<b>1 695 497</b>	<b>64 297 833</b>	<b>62 892 165</b>	<b>1 405 668</b>	<b>222 577,20</b>

*Pramen: [www.msmt.cz/\\_DOMEK/default.asp?CAI=2907](http://www.msmt.cz/_DOMEK/default.asp?CAI=2907) [cit. 2006-03-06]*

Soustavu republikových normativů pro rok 2006 ovlivnilo ještě několik skutečností:

- rozšíření výuky v 6. ročníku základní školy o 1 hodinu od září 2005,
- zvýšení platů všech zaměstnanců regionálního školství územních samosprávných celků,
- pokles výkonů oproti roku 2005.

Na základě schváleného metodického pokynu k realizaci rozvojového programu „Rozšíření učebních plánů vzdělávacích programů pro základní vzdělávání“ se zvýšil normativní výdaj pro věkovou kategorii 6 – 14 let o 85 mil. Kč na mzdové prostředky a odvody, čímž se do normativu celoročně promítlo přidělení prostředků na rozšíření výuky v 6. ročníku základní školy o 1 hodinu počínaje od září roku 2005. Při propočtu výše prostředků potřebných na toto rozšíření se vycházelo z průměrných nákladů na 1 hodinu výuky na 1 třídu a měsíc ve výši 1 370 Kč. Dále z počtu tříd 6. ročníku základních škol v ČR, což představuje celkem 5 139 tříd, v tom 4 690 tříd obecných a 449 tříd krajských. Z ročního propočtu vyplývá celková částka pro rok 2006 ve výši cca 85 mil. Kč. Pro rok 2006 se tedy tento vliv promítá do konstrukce republikových normativů prostřednictvím zvýšení objemu přímých výdajů v kategorii 6 – 14 let o cca 85 mil. Kč.

Další skutečností, která ovlivnila normativy pro rok 2006 je zvýšení platů všech zaměstnanců regionálního školství územních samosprávných celků o 4,5% a zvýšení o 20 % ostatních neinvestičních výdajů (dále jen „ONIV“) u kategorie 6 – 14 let. Zvýšení mzdové složky všech normativů vyplývá ze změny tarifních platových tabulek, které mají dle schváleného státního rozpočtu zajistit nárůst mezd o cca 4,5 % u všech zaměstnanců regionálního školství. Vzhledem k tomu, že na základě rozhodnutí vlády byla tato oblast vyjmuta z dvouprocentního snižování celkového počtu zaměstnanců a odpovídajícího objemu prostředků na platy a zákonné odvody o 2 % (4 654 zaměstnanci a 1,1 mld. Kč), je nárůst mezd o 4,5 % zabezpečen pro nezměněný počet zaměstnanců oproti roku 2005.

Vzhledem k tomu, že došlo k očekávanému snížení počtu žáků v regionálním školství (o 32 454), což představuje meziroční snížení o 1,92%, existuje reálný předpoklad, že skutečný nárůst platů v regionálním školství bude v roce 2006 minimálně o 1 % vyšší než je 4,5 % zajištěných ve státním rozpočtu. Zvýšením složky ONIV u kategorie 6 – 14 let o 20 % se zajistí (i přes očekávaný další pokles počtu žáků v povinné školní docházce) zvýšení disponibilních zdrojů pro lepší vybavení žáků v povinné školní docházce učebnicemi, učebními pomůckami a školními potřebami, případně pro snadnější přístup pedagogů základních škol k dalšímu vzdělávání pedagogických pracovníků v souvislosti s rámcovým vzdělávacím programem.

Vzhledem k tomu, že v oblasti výkonů škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí došlo ve školním roce 2005/2006 oproti školnímu roku 2004/2005 k již zmiňovanému poklesu výkonů o 32 454, tj. o 1,92 %, a to především snížením výkonů v ZŠ, SŠ a VOŠ a dále vláda ve schváleném státním rozpočtu na rok 2006 oblast vzdělávání v rozpočtu ministerstva vyřadila z povinné 2% úspory počtu zaměstnanců, dochází při normativním rozpisu k „úspoře“ rozpočtových zdrojů. Tato relativní „úspora“ zaměstnanců, mzdových prostředků a zákonných odvodů vzniklá u základních škol ve výši cca 1,3 mld. Kč (tj. pokles počtu žáků ZŠ o 35 786 x mzdový republikový normativ pro věkovou kategorii 6 – 14 let, který v roce 2006 činí cca 36,95 tis. Kč), je z převážné většiny rozepsána formou dalšího zvýšení republikových normativů na rok 2006 nad rámec výše uvedených skutečností pro dva hlavní cíle:

- možnost realizace nezbytných kroků kurikulární reformy vzdělávání vyplývajících z nového školského zákona,
- možnost zvýšení úrovně odměňování zaměstnanců v regionálním školství nad rámec obecného mzdového nárůstu zajištěného ve státním rozpočtu (tj. nad 4,5 %).

Tímto krokem je dána možnost právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení tyto prostředky bezodkladně využít.

Tab. 2.19 Výdaje a republikové normativy pro rok 2006

Věková kategorie	Celkové NIV celkem v tis. Kč	výdaje MP+odvo- dy v tis. Kč	ONIV v tis. Kč	Limit PZ	Výkony 05/06	Republikové normativy 2006			
						NIV celkem Kč/žáka	MP+ odvody Kč/žáka	ONIV Kč/ žáka	Limit PZ Z./1000ž
3 – 5	9 327 265	9 222 841	104 424	38 033,5	270 528	34 478	34 092	386	140,590
6 – 14	35 974 805	35 071 330	903 475	116 385,9	949 028	37 907	36 955	952	122,637
15 – 18	20 170 724	19 672 435	498 289	62 069,2	416 630	48 414	47 218	1 196	148,979
19 – 21	686 349	674 885	11 464	1 927,6	16 401	41 848	41 149	699	117,533
3 -18 v KZÚV	927 208	919 909	7 299	3 407,7	5 221	177 592	176 194	1 398	652,722
<b>Celkem</b>	<b>67 086 351</b>	<b>65 561 400</b>	<b>1 524 951</b>	<b>221 823,90</b>	<b>1 657 808</b>				

Pramen: [www.msmt.cz/\\_DOMEK/default.asp?CAI=2907](http://www.msmt.cz/_DOMEK/default.asp?CAI=2907) [cit. 2006-03-06]

Problémy, které přináší republikové normativy se objevují postupně tak, jak je přináší praxe. Kompetentní orgány se je snaží řešit, i když někdy velmi zdlouhavě.

### Pracovníci regionálního školství

K nejvýznamnějším faktorům ovlivňující financování regionálního školství patří bezesporu výše platů jeho pracovníků. Původně dvanáct platových tříd bylo nahrazeno od roku 2004 zcela nově koncipovaným šestnáctitřídním platovým systémem. Právě tento přechod měl nepochybně velký vliv na financování škol a na sestavování rozpočtu. Tento nový systém měl nastolit zlepšení v odměňování učitelů. Výsledek je však velmi vzdálený cíli stanovenému v „Bílé knize“, tj. že plat učitele by měl dosáhnout 130% průměrného platu v ČR. Jisté zlepšení však nelze popřít. Rozpočtové prostředky určené na platy samozřejmě také ovlivňuje počet zaměstnanců v základním školství. V posledních letech dochází ke značnému pohybu, což je bezpochyby způsobeno snižováním počtu žáků. Limity počtu zaměstnanců stanovuje ministerstvo na základě počtu žáků a tak jsou ředitelé nuceni při úbytku žáků snižovat také počet učitelů.

Tab. 2.20 Vývoj přepočteného počtu zaměstnanců základních škol v letech 1996 - 2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Zaměstnanci celkem</b>	81 681	82 065	79 523	79 948	80 883	80 668	79 872	78 867	76 826
<b>z toho učitelé</b>	62 708	63 338	60 973	61 515	62 638	62 389	61 663	60 544	58 955

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 52

Uvedená tabulka zahrnuje i zaměstnance škol soukromých a církevních. Vzhledem k jejich zanedbatelnému počtu nejsou tito zaměstnanci analyzováni odděleně. Mírný nárůst zaměstnanců v roce 1996 a v roce 1997 byl způsoben zavedením povinné docházky do deváté třídy základní školy. Od roku 2001 dochází ke snižování jejich počtu. Je to zejména v důsledku usnesení vlády, na základě kterého by měli ze škol odcházet zaměstnanci (ročně o 2 %) a také ubývá dětí ve školách. Od roku 1996 došlo ke snížení v počtu zaměstnanců o 4 855, což je o téměř 6 %. Počet učitelů klesl za posledních osm let o 3 753. Ve schváleném státním rozpočtu na rok 2006 vláda oblast vzdělávání v rozpočtu ministerstva vyňala z povinné 2% úspory počtu zaměstnanců. [11]

Tab. 2.21 Vývoj průměrné nominální měsíční mzdy zaměstnanců základních škol v letech 1996 - 2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Zaměstnanci celkem</b>	10 086	10 597	11 103	12 436	12 355	13 622	14 853	16 508	17 925
<b>z toho učitelé</b>	11 208	11 839	12 454	13 906	13 761	15 290	16 645	18 534	20 274

Pramen: Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/2005, str. 52

V roce 2004 dosahovala průměrná měsíční nominální mzda zaměstnanců na veřejných základních školách 96,5% průměrné republikové mzdy. V roce 2003 to bylo téměř 95 % průměrné republikové mzdy, 91 % v roce 2002, obdobně jako v roce 2001, kdy to bylo 90 % průměrné republikové mzdy. U učitelů byla průměrná měsíční nominální mzda až do roku 1999 každým rokem vyšší, v roce 1995 převyšovala mzdu republikovou o 11 % (v roce 1996 o 13,5 %). Pokles v roce 1997 a 1998 je způsoben realizací úsporných balíčků v rozpočtové sféře. V roce 2000 poklesla průměrná mzda učitelů veřejných základních škol dokonce pod úroveň celorepublikové průměrné mzdy (na 99 %). V roce 2001 se tento stav mírně zlepšil – učitelé pobírali 101 % celorepublikové mzdy a tento trend pokračoval i

v dalších letech. V roce 2004 činila průměrná měsíční nominální mzda učitelů 20 274,- Kč, tj. 109 % celorepublikové mzdy. V roce 2005 se snížil počet zaměstnanců základních škol o 1 904, z toho učitelů o 1 188.

V oblasti legislativy došlo v roce 2005 k několika změnám, které se týkají odměňování. Zákon č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování stanovil, že od 1. 1. 2005 nejsou zaměstnancům ve veřejných službách a správě vypláceny další platy. Nařízením vlády č. 637/2004 Sb., došlo ke zvýšení platových tarifů pro resort školství, a to pro pedagogické pracovníky v průměru o 11,4 % a u nepedagogických pracovníků v průměru o 7 %. V důsledku těchto změn činil průměrný měsíční plat pedagogických pracovníků základního školství v roce 2005 21 543,- Kč, což představuje 109,7 % průměrné mzdy v ČR. V rámci regionálního školství činil průměrný měsíční plat u pedagogických pracovníků 20 740,- Kč, u nepedagogických pracovníků 10 949,- Kč. Průměrná nenároková složka platu u pedagogických pracovníků byla ve výši 2 145,- Kč, u nepedagogických pracovníků 1 482,- Kč (pozn. jelikož podrobné údaje o jednotlivých složkách platu v základních školách nejsou v době zpracování k dispozici, jsou analyzována data za celé regionální školství). V roce 2005 činil průměrný měsíční plat v regionálním školství 17 704,- Kč, což je o 563,- Kč vyšší oproti rozpočtovanému platu. Současně však nebyl naplněn počet zaměstnanců o 7 272 zaměstnance, což představuje 96,7 % celoročního limitu. Vzhledem k tomuto nenaplnění mohlo dojít ke zmíněnému zvýšení platu oproti rozpočtu. Na zvýšení průměrného měsíčního platu zaměstnanců regionálního školství celkem dosaženého za rok 2005 se podílejí jednotlivé složky platu následovně:

- nároková složka platu se celkově zvýšila o 1 078,- Kč,
- nenároková složka platu se celkově snížila o 59,- Kč.

Celkový nárůst by zjištěn u platových tarifů z 11 089,- Kč na 12 295,- Kč o 1 206,- Kč, tj. o 10,9 %. Dále došlo ke zvýšení příplatků za vedení o 3,- Kč, náhrad platu o 207,- Kč a ostatních příplatků a ostatních náhrad o 305,- Kč. Nárůst poslední položky je způsoben tím, že v ostatních příplatcích jsou zahrnuty od 1. 1. 2005 i vyplacené prostředky na přímou pedagogickou činnost nad stanovený rozsah v souvislosti s přijetím zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících. Ačkoliv je výplata těchto prostředků částečně kompenzována snížením výplat za práci přesčas, která v meziročním snížení představuje u

pedagogů pokles o 285,- Kč na 1 pedagogického zaměstnance, znamená tato výplata vedle růstu tarifů další zvýšení celkové nárokové složky platu pedagogů regionálního školství o cca 162,- Kč/měsíc. Zvýšení nárokové složky platů o 7,3 % vyplývá zejména z navýšení platových tarifů v souvislosti s realizací Nařízení vlády č. 637/2004 Sb., kdy od 1. 1. 2005 došlo k plošnému zvýšení tarifní tabulky ve všech platových třídách a platových stupních. V roce 2005 oproti roku 2004 bylo zabezpečeno zvýšení tarifních platů celkem o 10,9 %. Je ovšem nutno podotknout, že vlivem zrušení výplaty dalších platů od 1. 1. 2005 se oproti roku 2004, kdy bylo vyplaceno 35 % nároku, celkové nárokové složky platů zvýšily o 3,6 % méně než by odpovídalo zvýšení tarifních platů. Snížení nenárokové složky platu v roce 2005 nelze v případě pedagogických zaměstnanců považovat za negativní jev. Její pokles je více než kompenzován zvýšením mimotarifních nárokových složek platů pedagogů v důsledku vyplácení dvojnásobného objemu prostředků za přímou pedagogickou činnost nad stanovený rozsah. Vyplácením dvojnásobného objemu prostředků za přímou pedagogickou činnost nad stanovený rozsah došlo ke zvýšení nárokové složky platů nad rámec zvýšení platových tarifů o 162,- Kč/ 1 pedagogického zaměstnance měsíčně. Pokles nenárokových složek platů pedagogů v roce 2005 o 84,- Kč lze tedy hodnotit pouze jako očekávaný částečný přesun „ocenění pedagogické práce navíc“ z nenárokových složek platů do složek sice mimotarifních, ale nárokových. I přes tuto částečnou kompenzaci na úkor nenárokových složek platů však vyplácení dvojnásobného objemu prostředků za přímou pedagogickou činnost nad stanovený rozsah představuje absolutní meziroční zvýšení průměrného měsíčního platu pedagoga o 78,- Kč. Tento v rámci republiky nesporně příznivý výsledek je však v jednotlivých krajích rozložen nerovnoměrně a to v přímé vazbě na to, jak se regionální školství v tom kterém kraji v roce 2005 vyrovnalo s předpokládaným snížením počtu zaměstnanců úměrně poklesu výkonů. V krajích, které se s předpokládaným snížením počtu zaměstnanců vyrovnaly velmi dobře (Praha, Plzeňský, Ústecký, Vysočina, Jihomoravský a Olomoucký) je míra tohoto přesunu z nenárokových složek platů pedagogů do složek nárokových velmi malá. Naopak v krajích, které se s předpokládaným snížením počtu zaměstnanců výraznějším způsobem nevyrovnaly, je tato míra substituce vysoká.

K naplnění usnesení vlády o 2% snižování počtu pracovníků bylo třeba snížit jejich počet o 4 438,9 zaměstnanců oproti roku 2004. Ve skutečnosti však došlo ke snížení pouze o



3 951,8 pracovníků, což je snížení o 1,80 %. I když nedošlo ke splnění hranice 2%, lze i toto snížení považovat za úspěch. [9]

## **2.3 Problémy financování konkrétní základní školy**

### **2.3.1 Charakteristika konkrétní základní školy**

Na příkladu konkrétní základní školy teď nastíním problémy financování základního školství, s nimiž se musí potýkat dennodenně ředitelé škol.

V zájmu objektivitu a po dohodě s ředitelem této základní školy nebude uvedeno sídlo školy.

Základní škola se nachází v Jihomoravském kraji v obci s cca 3 500 obyvateli. Zřizovatelem této školy je obec a je příspěvkovou organizací. Do roku 2001 sídlila základní škola ve třech budovách, které byly od sebe značně vzdáleny. Po více než 30-letém úsilí se podařilo získat finanční prostředky na přístavbu k největší budově školy, kde sídlil 2. stupeň. V letech 2000 – 2001 proběhla tedy přístavba ke stávající budově 2. stupně základní školy a všechny třídy obou stupňů tak mohly být v jedné budově.

V roce 2002 rozhodlo zastupitelstvo obce, že obě samostatné mateřské školy v obci budou k 1. 1. 2003 zrušeny, vyřazeny ze sítě škol a zároveň se stanou součástí právního subjektu Základní školy. Dále zastupitelstvo zrušilo samostatné školní jídelny v obou mateřských školách s tím, že se strava pro obě pracoviště mateřských škol bude připravovat ve školní jídelně při základní škole a na obě pracoviště mateřských škol se bude dovážet. Ředitelství základní školy muselo po všech stránkách propracovat a zabezpečit nejen začlenění obou mateřských škol do svého subjektu, ale vyřešit a připravit po organizační, personální, materiální a technické stránce výrobu stravy, rozvoz a výdej stravy i pro odloučená pracoviště mateřské školy. Lze konstatovat, že se tento poměrně náročný úkol podařilo zvládnout a navíc se rýsují nové možnosti vzájemné spolupráce obou výchovných zařízení.

Základní škola tedy sdružuje:

- 2 mateřské školy,
- základní školu,
- školní jídelnu,

- školní družinu.

Hlavním předmětem činnosti organizace je poskytování předškolní výchovy, základního vzdělávání, výchovy a vzdělávání mimo vyučování a poskytování stravovacích služeb dětem a zaměstnancům ve škole i v mateřských školách. Základní škola se specializuje na rozšířenou výuku tělesné výchovy, ve které se vyučuje dle modelového učebního plánu vzdělávacího programu Základní škola pro třídy s rozšířeným vyučováním tělesné výchovy.

Organizace patří do skupiny účetních jednotek, u kterých není hlavním předmětem činnosti podnikání. Doplnkovou činnost provádí základní škola se souhlasem zřizovatele mimo svou hlavní činnost a není hlavním posláním školy. Nedostává na její provádění prostředky z veřejného rozpočtu, ani ji z prostředků rozpočtu nelze dotovat, proto je vedena účetně odděleně od činnosti hlavní. Doplnkovou činnost tvoří příprava a prodej jídla dalším subjektům a fyzickým osobám, hostinská činnost, krátkodobé pronájmy sportovišť, odborných pracoven a organizování vzdělávacích kurzů.

K 1. květnu 2005 se organizace stala na základě dosažení obratu pro účely zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty plátcem DPH. Je zaregistrována u finančního úřadu a má povinnost podávat čtvrtletně daňové přiznání k DPH.

Statutárním orgánem je ředitel školy.

*Tab. 2.22 Vývoj počtu žáků základní školy*

<b>Školní rok</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>	<b>2005/2006</b>
<b>1. stupeň</b>	198	193	175	164
<b>2. stupeň</b>	147	156	158	153
<b>Celkem</b>	345	349	333	317

*Pramen: Výroční zprávy základní školy za roky 2002 - 2005*

Ani tuto základní školu neminul pokles počtu jejich žáků. V průběhu čtyř let klesl počet žáků o 28 dětí, což je snížení o 8 %.

*Tab. 2.23 Personální složení zaměstnanců  
základní školy k 31. 12. 2005*

<b>Profese</b>	<b>Počet zaměstnanců</b>
Učitelé	21
Vychovatelka	1
Hospodářka	1
Uklizečky	4
Školníci	2
Vedoucí školní jídelny	1
Kuchařky	5
Vedoucí učitelky	2
Učitelky MŠ	4
Uklizečky MŠ	2
Učitelky na MD	2
<b>Celkem</b>	<b>45</b>

*Pramen: Výroční zpráva o hospodaření*

*základní školy za rok 2005*

Snižování počtu žáků v uplynulých čtyřech letech se také projevilo v počtu zaměstnanců. K 31. 12. 2003 měla škola 48 zaměstnanců, k 31. 12. 2004 byla škola nucena propustit jednu učitelku mateřské školy, počet zaměstnanců činil tedy 47, k 31. 12. 2005 byl počet zaměstnanců 45. Došlo k propuštění jedné uklizečky a jedné kuchařky. V roce 2005 měla škola určen závazný limit počtu zaměstnanců 42,39, čerpala 42,39 a určený limit tím splnila. Ke splnění limitu však musejí být přijímány nepopulární opatření jako je propouštění pracovníků, snižování úvazků a také snižování osobního ohodnocení.

### 2.3.2 Analýza příjmů a výdajů

V této části analyzuji příjmy a výdaje této základní školy v letech 2003 – 2005.

Základním zdrojem financování přímých nákladů na vzdělávání byly dotace z kapitoly ministerstva.

Tab. 2.24 Přehled čerpání dotací z ministerstva v letech 2003 – 2005 v Kč

Účel dotace	2003	2004	2005
Platy zaměstnanců	5 562 000	8 436 000	8 447 000
Výplaty dohod o pracovní činnosti	0	26 013	20 426
Odstupné	0	30 987	18 574
Odvody z mezd	1 936 310	2 950 871	2 958 015
Příděl do FKSP	110 640	168 720	169 340
Zákonné pojištění Kooperativa	23 315	35 464	35 681
Ostatní sociální náklady	18 390	26 625	21 642
Cestovné	48 206	16 784	13 594
Pomůcky	125 339	180 536	238 728
<b>Celkem</b>	<b>7 824 200</b>	<b>11 872 000</b>	<b>11 923 000</b>

Pramen: Výroční zpráva základní školy za roky 2003 – 2005

Z tabulky je zřejmé navýšení finančních prostředků na platy od roku 2004, kdy došlo k zavedení šestnáctitřídního platového systému, a tím i ke zvýšení platů učitelů základních škol. V letech 2004 a 2005 musela základní škola propustit tři zaměstnance. Jelikož v rozpočtu neměla prostředky na odstupné, na základě dohodovacího řízení tyto prostředky následně obdržela. Na základě této tabulky lze také kladně hodnotit zvyšování prostředků na pomůcky, a to v průběhu tří let téměř na dvojnásobek. U takových učebních pomůcek jako je např. výukový software však došlo ke snížení dotace, a to z 5 991,- Kč v roce 2004 na 4 340,- Kč v roce 2005. U těchto učebních pomůcek by mělo spíše docházet ke zvyšování dotací na jejich nákup. Z vlastní zkušenosti mohu potvrdit, že se děti raději učí na počítači než z učebnice a je to pro ně jistě příjemné zpestření vyučování.

V roce 2005 vyhlásilo ministerstvo několik dotačních programů v rámci Státní informační politiky (dále jen „SIPVZ“). Po zpracování podkladů žádala základní škola a následně obdržela účelové dotace k čerpání účelově určených prostředků státního rozpočtu v rámci SIPVZ. Škola získala účelovou dotaci na zajištění připojení školy k internetu v částce 27 846,- Kč, kterou čerpala měsíčními platbami za připojení internetu dodávající firmě.

Dále obdržela účelovou dotaci v celkové částce 83 000,- Kč s povinným vlastním podílem finančních prostředků ve výši 16 185,- Kč. Tato částka se skládala z částky 24 900,- Kč na zajištění ICT vzdělávání pedagogických pracovníků. Další část dotace ve výši 8 300,- Kč byla určena na vzdělávací programové vybavení, škola zakoupila 5 ks výukového software v částce 9 954,- Kč s vlastním podílem finančních prostředků v částce 1 654,- Kč, čímž byla splněna podmínka 15% účasti vlastních prostředků. Zbývající část dotace 49 800,- Kč byla určena na infrastrukturu ICT. Byla použita v plné výši s vlastním podílem finančních prostředků 15 128,- Kč (splnění 30% účasti vlastních prostředků) na nákup hardware a software. Další účelová dotace v rámci projektů SIPVZ byla určena na zpracovaný projekt „Školní informační systém základní školy“, a to ve výši 30 000,- Kč. Účelově vázané finanční prostředky byly čerpány v plné výši na nákup software a na zprovoznění webových stránek školy. Vlastní podíl finančních prostředků dosáhl výše 16 781,- Kč a tím byla splněna podmínka 30% účasti vlastních prostředků.

Provoz základní školy je financován příspěvkem od zřizovatele.

Tab. 2.25 Přehled příspěvků od zřizovatele a ostatních příjmů v Kč

Druh příjmu	2003	2004	2005
Příspěvek od zřizovatele	1 174 000	1 305 874	1 313 188
Ostatní příjmy	11 314	7 141	12 205
Příspěvky od dětí na školní akce	321 060	404 026	335 706
Rezervní fond	0	0	57 208
Fond odměn	0	0	27 000
Příspěvky od sponzorů	0	10 000	0
<b>Celkem</b>	<b>1 506 374</b>	<b>1 727 041</b>	<b>1 745 307</b>

Pramen: Výroční zprávy základní školy za roky 2003 - 2005

Příspěvek od zřizovatele se každý rok zvyšoval a lze hodnotit kladně, že část finančních prostředků byla použita i na nákup drobného dlouhodobého hmotného majetku. V roce 2005 byla použita část prostředků z rezervního fondu a z fondu odměn. Tyto prostředky byly získány z doplňkové činnosti základní školy. Ta spočívá v přípravě a prodeji jídla jiným subjektům, prodeji zboží, krátkodobých pronájmech nebytových prostor (sportoviště a keramická dílna) a pořádání vzdělávacích kurzů. V roce 2004 získala základní škola

akreditaci jako školící středisko SIPVZ. Probíhají zde kurzy jak pro zaměstnance, tak pro zájemce z jiných škol.

Tab. 2.26 Přehled finančních prostředků z doplňkové činnosti v Kč

	2003	2004	2005
<b>Příprava a prodej jídel ost. subjektům</b>			
Výnosy	1 457 901	1 125 242	1 010 459
Náklady	1 365 349	1 108 874	922 655
<b>Zisk</b>	<b>92 552</b>	<b>16 368</b>	<b>87 804</b>
<b>Krátkodobé pronájmy nebytových prostor</b>			
Výnosy	91 776	94 289	41 067
Náklady	84 588	82 541	32 862
<b>Zisk</b>	<b>7 188</b>	<b>11 748</b>	<b>8 205</b>
<b>Pořádání vzdělávacích kurzů</b>			
Výnosy	0	127 800	111 318
Náklady	0	65 312	92 809
<b>Zisk</b>	<b>0</b>	<b>62 488</b>	<b>18 509</b>
Celkem výnosy	1 549 677	1 347 331	1 162 844
Celkem náklady	1 449 937	1 256 727	1 048 326
<b>Celkem zisk</b>	<b>99 740</b>	<b>90 604</b>	<b>114 518</b>

*Pramen: Výroční zprávy základní školy za roky 2003 - 2005*

Z uvedeného rozboru vyplývá, že hospodářská činnost odpovídá účelu svého zřízení a svým rozsahem přispívá ke krytí provozních nákladů na hlavní činnost základní školy. Zisk z roku 2003 byl použit na částečné pokrytí ztráty z hlavní činnosti ze školní jídelny (ztráta 160 317,- Kč způsobená nedostatečným příspěvkem na krytí provozních nákladů). Zisk z roku 2004 ve výši 90 604,- Kč byl rozdělen na částku 16 235,- Kč do fondu odměn a na částku 74 369,- Kč do rezervního fondu, která byla v roce 2005 použita na obnovu vybavení počítačové učebny. Zisk z roku 2005 ve výši 114 518,- Kč byl v souladu se schválením zřizovatele rozdělen na částku 74 518,- Kč do rezervního fondu na nákup nových počítačů do počítačové učebny a pracovišť mateřských škol a na nákup nábytku do školní jídelny. Zbytek ve výši 40 000,- Kč byl převeden do fondu odměn.

Výdaje kryté zřizovatelem lze rozdělit na provozní a investiční. Následující tabulka ukazuje přehled výdajů základní školy.

Tab. 2.27 Přehled výdajů krytých zřizovatelem v Kč

Druh výdaje	2003	2004	2005
Plyn	482 780	424 338	448 122
Elektřina	54 968	56 811	54 558
Vodné a stočné	40 093	76 016	97 268
Odpisy DHM	5 618	24 458	20 979
Služby	175 226	171 847	200 906
Známky	3 865	3 115	3 962
Telefony	45 583	81 406	43 832
Materiál	139 473	142 159	130 442
Bazén	24 960	70 300	67 500
Opravy	70 672	94 848	104 362
PHM	3 470	5 116	3 487
Nákup DDHM	138 869	33 089	82 722
Akce spojené s výukou	320 796	403 384	333 503
Učební pomůcky	0	46 260	68 104
Činnost folklorních souborů	0	29 904	18 562
Nástroje pro zákl. uměleckou školu	0	63 990	0
Zúčtování DPH	0	0	39 998
Mzd.náklady z fondu odměn	0	0	27 000
<b>Celkem</b>	<b>1 506 373</b>	<b>1 727 041</b>	<b>1 745 307</b>

Pramen: Výroční zpráva základní školy za roky 2003 - 2005

Potřeba finančních prostředků nutných na provoz základní školy rok od roku roste. K výraznému zvýšení došlo u vodného a stočného, které se v průběhu tří let více než zdvojnásobilo. Výdaje spojené s nákupem učebních pomůcek rovněž výrazně rostly. Z fondů odměn bylo v roce 2005 čerpáno 27 000,- Kč z důvodu překročení prostředků na platy.

V roce 2003 obdržela základní škola z rozpočtu zřizovatele ještě dotaci na investice ve výši 226 000,- Kč na nákup dlouhodobého hmotného majetku (piano, lednice, mycí automat,

kopírovací stroj). Pořízení dlouhodobého majetku schvaluje obec a škola ho následně pořídí na základě výběrového řízení.

Převod finančních prostředků z obce na účet školy probíhá dle ekonomky školy bezproblémově. Finanční prostředky jsou převáděny čtvrtletně a obec je po obdržení převádí na účet školy do dvou dnů. Škola tedy v tomto nemá problémy, což však není samozřejmostí u všech škol v regionu.

Celkově lze konstatovat, že hospodaření základní školy v hlavní činnosti je vyrovnané.

Dle informací ředitele základní školy je spolupráce se zastupiteli obce na velmi vysoké úrovni, především s panem starostou a paní místostarostkou. Zastupitelstvo doposud vždy schválilo rozdělení zisku z doplňkové činnosti tak, že ho může škola zpět použít pro svůj rozvoj. Tímto opatřením jsou všichni pracovníci školy zainteresováni na vytváření zisku motivováni. Rozvoj každé základní školy závisí také na představitelích obce, na jejich prioritách. Je jistě velmi těžké hledat finanční prostředky v napjatých obecních rozpočtech, ale v této obci je školství na předním místě a její zastupitelé si uvědomují významnost vzdělávání pro další generace a také pro rozvoj obce.



### 3. NÁVRH NA ZDOKONALOVÁNÍ FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

Vypracovat návrh na zdokonalování financování regionálního školství je jistě velmi složitý úkol. V následující části se zaměřím na jednotlivé problematické oblasti financování a navrhuji možné cesty řešení nebo alespoň zlepšení stávající situace.

#### 3.1 Zvyšování podílu veřejných výdajů na školství k HDP

Tento problém byl analyzován v kap. 2.1. V posledních letech roste jak HDP, tak objem finančních prostředků určených na školství. Podíl těchto prostředků k HDP však v posledních devíti letech je stále nižší oproti roku 1996. Pokud roste ekonomika, měl by minimálně stejným tempem růst i objem prostředků na školství. Je věcí vlády, aby si uvědomila, že bez vzdělaných odborníků je budoucí růst ekonomiky problematický. V současné době lze pozorovat příliv odborníků ze zemí východní Evropy, kteří „nahrazují“ naše odborníky odcházející zase do západní Evropy. Je to samozřejmě otázka platů. Naši odborníci jsou pro západní firmy levnější než jejich domácí, stejně tak je to s přicházejícími pracovníky z východní Evropy do našich firem. Problém potřeby vzdělaných lidí pro další růst ekonomiky je velmi složitý a rozsáhlý a vyžadoval by si samostatnou práci.

Dle zprávy OECD za rok 2003 „České školství v mezinárodním srovnání“ zapomíná český stát na školství. Podle zprávy ČTK ze dne 15. 9. 2004 ministryně školství Petra Buzková připustila, že zveřejněná čísla nejsou pro Českou republiku příliš lichotivá. Upozorňuje však na dílčí úspěchy. Vládě se podařilo zvýšit rozpočty univerzitám a přidat na platech učitelům. Každá vláda označuje jako svou prioritu vzdělávání. Většinou však zůstane pouze u slov. Jistě se všichni odborníci a také laici shodnou, že je potřeba více finančních prostředků ve školství. Je věcí ministra školství, vlády a následně poslanců, jak se k této otázce postaví. Nestačí však pouze zvětšovat objem prostředků, ale je nutné tyto prostředky efektivně využívat. Ředitelé škol by měli být finančně zainteresováni na hospodářském výsledku jejich školy. Hospodaření v hlavní činnosti by mělo být vyrovnané a v doplňkové činnosti by mělo být ziskové. Představitelé obcí by mohli ředitele odměňovat např. podle toho, jakého zisku dosahuje v doplňkové činnosti. Existuje zde však riziko, že se ředitel zaměří na doplňkovou činnost a hlavní náplň školy mu bude unikat. Proto by toto navržené

kritérium pro odměňování nemělo být samozřejmě jediné. Obce by také měly důsledně kontrolovat hospodaření „svých“ základních škol.

## 3.2 Vnější rizikové faktory

### Velikost obce

Ve velikosti obce vlastně spočívá její ekonomická síla, a tím pádem i možnost financovat vlastní školu či nikoliv. Jak již bylo uvedeno, v průběhu devíti let se snížil počet škol o 427, z toho škol pouze s 1. stupněm o 289 škol. Zachování školy je důležité pro každou obec, jakmile zruší školu, začne obec stárnout a vymírat. Pokud chce stát malé vesnické školy zachovat, měl by nastavit takové normativy, aby tyto školy vystačily s přidělenými prostředky. Dle názorů z velkých škol, zatím stát sbírá na malé školy tím, že ubírá větším. Dle počtu zaniklých malých škol stát příliš o ně nestojí. Ministerstvo zároveň pracuje na projektu školních autobusů.<sup>10</sup> Dle názorů v uvedeném článku by tyto školní autobusy neměly být jen záležitostí obce. Participovat by na nich měli všichni, jichž se budou dotýkat: ministerstvo školství, dopravy i rodiče. Autobusy by neměly být jen pro žáky 2. stupně základní školy. Zákon přece rodičům zajišťuje svobodnou volbu vzdělávací cesty. Jsou to právě školní autobusy, které by jej pomohly naplnit, kdyby dovezly žáky do školy, která je pro ně ta nej.

### Demografický vývoj

Demografický vývoj má bezesporu značný vliv na financování školství. Normativy se odvíjí od výkonů, což je vlastně počet žáků ve školách. Nepříznivý demografický vývoj v posledních patnácti letech není problémem jen České republiky, ale i většiny států Evropské unie. Stát má nástroje, jak ovlivnit demografický vývoj, ale je to záležitost dlouhodobější. V uplynulých týdnech jsme v souvislosti s předvolební kampaní mohli zaznamenat velmi

---

<sup>10</sup>[http://www.ucitelskenoviny.cz/obsah\\_clanku.php?vydani=01&rok=04&odkaz=skolni.html](http://www.ucitelskenoviny.cz/obsah_clanku.php?vydani=01&rok=04&odkaz=skolni.html)

[cit. 2006-04-25]

odvážné návrhy na podporu porodnosti v řad vládní strany (za první dítě porodné ve výši 60 000,- Kč, za druhé 90 000,- Kč a za třetí 120 000,- Kč). Je nutné je brát s nadhledem, jelikož podobný návrh od jiných členů této politické strany již zazněl v minulosti. U slov však také zůstalo. Nesdílím optimismus úspěšnosti tohoto návrhu. Domnívám se, že po volbách ani nebude realizovaný, a i kdyby byl, není dle mého názoru toto ta pravá cesta ke zvýšení porodnosti. Jednorázové porodné se utratí a zbývající polovina ve formě šekové knížky zvýší pouze administrativu s tím spojenou. Je mnoho jiných možností:

- umožnit matkám pracovat na zkrácenou pracovní dobu,
- školky či jesle už od dvou let věku dítěte,
- snížení platby za školky,
- snížení odvodů na sociální pojištění zaměstnavatelům.

Když začnou manželé uvažovat o dítěti, zvažují samozřejmě také možnosti návratu matky do zaměstnání. Pokud ale matka může nastoupit do zaměstnání až po třech letech, ztratí kontakty se svým zaměstnáním a samozřejmě také profesně je na tom hůře než její kolegyně. Mnoho matek by jistě uvítalo zkrácenou pracovní dobu. Tato možnost by jim poskytla rychlejší návrat do pracovního kolektivu a současně by „nezanedbávaly“ své děti. V praxi se s možností zkráceného úvazku setkávám spíše u soukromých firem, než u státních institucí, což je jistě s podivem. Několik státních institucí se zabývá diskriminací žen, ale možnost zkráceného úvazku mladým matkám neposkytují. Je to nejspíše otázka byrokracie. Na stávající dvě pracovní místa při plném úvazku by při zkrácené pracovní době bylo potřeba tří pracovníků. Je to jistě administrativa navíc. Vláda chce po soukromých zaměstnavatelích odstranění diskriminace mladých matek, ale sama u sebe se tímto problémem nezabývá. Při současné míře nezaměstnanosti, kdy si může zaměstnavatel své pracovníky vybírat, se nelze však pozastavovat nad stávajícím stavem. Zaměstnavatel si vybere raději ženu bezdětnou nebo s již odrostlými dětmi, aby nemusel řešit případnou nemocnost a zastupování v době nepřítomnosti. Státní instituce by proto měly mít ze zákona povinnost zaměstnat na zkrácený úvazek určité procento matek s malými dětmi. S tím souvisí i další návrh. Zaměstnavatelé, kteří by zaměstnali matku s malými dětmi, by

měli nižší odvody na sociální pojištění. Další možností, jak zvýšit porodnost, je také znovu alespoň částečně ve větších městech obnovit jesle např. od dvou let věku dítěte. Matka může jít o rok dříve do zaměstnání a dítě potřebuje také dětský kolektiv. S touto možností souvisí i další návrh. Snížení platby za školky. Namísto zvyšování porodného, které se jednorázově utratí, by se ve školkách platilo pouze za stravu. Tzv. školné by se již nehradilo a obce by dostávaly příspěvky na provoz mateřských škol od státu, který by ušetřil na porodném. Od roku 2002 můžeme pozorovat zvyšování počtu narozených dětí, ale je to spíše způsobeno tím, že rodí tzv. silné ročníky ze 70. let, které se rozhodly rodit až kolem věku 30-ti let.

S demografickým vývojem souvisí další problém, a to naplněnost tříd základních škol. Jak bylo již uvedeno (viz. kap. 2.2.1), počet žáků se v uplynulých sedmi letech snížil o 16 %, počet škol o 10 %, počet tříd o 6,3 %. Z toho plyne, že se snižuje počet žáků ve třídách. Podle normativního způsobu financování však školy, které drží nižší počty dětí ve třídách, dostávají méně finančních prostředků. Dle vyhlášky ministerstva je nejvyšší počet žáků ve třídě 30. Domnívám se a také mnoho pedagogů to potvrdilo, že je to počet neúnosný a rozhodně tím trpí kvalita vyučování. Počet žáků by měl být stanoven zvlášť na 1. a na 2. stupeň. Žáci na 1. stupni vyžadují více práce učitele, především v nižších třídách. Proto by v těchto nižších ročnících (1. a 2. třída) mělo být maximálně 16 dětí. V dalších třídách 1. stupně maximálně 18 dětí. Je velmi složité pro ředitele upřednostnit ekonomickou nebo pedagogickou stránku. Financování podle počtu žáků je nejspíše ze všech systémů ten nejvhodnější. Finanční prostředky nutí ředitele naplňovat třídy k horní hranici limitu, je to však na úkor pedagogických zásad. Limity v počtu žáků na třídu by měly být nastaveny tak, aby byl upřednostněn pedagogický pohled před ekonomickým.

Dalším otázkou je sledování demografického vývoje. Ministerstvo školství se touto problematikou nezabývá.<sup>11</sup> Dle sdělení tiskového odboru ministerstva, jde o kompetenci zřizovatelů. Ministerstvo předpokládá, že ti při svém rozhodování sledují data, která i za tímto účelem zveřejňuje Ústav pro informace ve vzdělávání (dále jen „ÚIV“) a na jejich základě a na základě informací ze svého regionu se budou kompetentně rozhodovat. ÚIV však nevytváří dlouhodobou projekci. Jedině tedy Český statistický úřad u nás průběžně a komplexně sleduje demografický vývoj, respektive sbírá příslušná data. Údaje o budoucím vývoji počtu obyvatel ve vztahu k počtu škol však tento úřad nezveřejňuje. Data tedy jsou

k dispozici, jde jen o to, aby je někdo zpracoval tak, aby se mohli zastupitelé obcí na jejich

---

<sup>11</sup> <http://www.ucitelskenoviny.cz/nejctenejsi.php?id=3> [cit. 2006-04-25]

základě kompetentně rozhodovat. Již dnes můžeme v mnoha zejména větších městech pozorovat nedostatek mateřských škol, který je zapříčiněn neuváženým rušením těchto zařízení v minulosti. S tím souvisí již zmiňovaný problém návratu matek do zaměstnání po mateřské dovolené.

### **Rozpočtové určení daní**

Výdaje obcí jsou závislé na jejich příjmech. Příjmy obcí tvoří z cca 50% daňové příjmy.<sup>12</sup> Za této situace můžeme říci, že se jedná o velmi podstatný finanční zdroj a jakákoliv změna v objemu nebo pravidlech přerozdělování musí zákonitě prudce zahýbat s rozpočty všech obcí ČR. V letošním roce se téměř každá rodina s dětmi poprvé setkala se společným zdaněním manželů u daně z příjmu fyzických osob. Tento institut ušetří rodinám s dětmi nemalé finanční prostředky, zvláště v případech, kdy je manželka na mateřské dovolené, tzn. bez příjmu. Pro obce to ovšem znamená značný výpadek v jejich rozpočtech. Podle odhadů by jen tato nová právní úprava měla znamenat o 0,5 – 1 mld. Kč menší daňové příjmy, z toho pro kraje a obce o 0,2 – 0,3 mld. Kč menší daňové příjmy za každý rok.<sup>13</sup> Obec musí ze svého rozpočtu hradit provozní náklady své školy a pokud dojde k výpadku daňových příjmů, musí sáhnout do jiných příjmů. Pokud ji ovšem nezbývá žádná rezerva, může dojít i k situaci, kdy škola své prostředky dle rozpočtu nedostane. Pro obce je velmi složité odhadnout při sestavování jejich rozpočtů dopady novel příslušných daňových zákonů. Zvláště u malých obcí není ani v jejich silách sledovat všechny změny daňových zákonů, které by mohly ovlivnit jejich příjmy. Následně tyto změny odhadnout a začlenit do rozpočtu je velmi náročné. V tomto problému by obcím mohly pomoci kraje. Mají větší personální zajištění ekonomické oblasti.

<sup>12</sup> Státní závěrečný účet za rok 2003 a 2004

<sup>13</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 669/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

### **3.3. Vnitřní rizikové faktory**

#### **Veřejné výdaje na školství z jednotlivých rozpočtů**

Veřejné výdaje na školství v absolutních číslech sice rostou, pokud se však podíváme na tato čísla podrobněji, zjistíme nepříliš uspokojujivý stav.

Ve srovnání se zeměmi OECD zaostává Česká republika v průměrných výdajích na žáka. Zatímco průměr v zemích OECD přesahuje 6 800 dolarů, v ČR je to zhruba 2 400 dolarů.<sup>14</sup>

Ve srovnání s rokem 1995 vzrostly v 11 z 23 zemí OECD výdaje na studenta o více než pětinu. Česká republika naopak vykázala pokles o čtyři procenta. Podle Michaely Kleňhové z Ústavu pro informace ve vzdělávání je pro ČR srovnání s rokem 1995 nešťastné, protože v tomto roce na tom bylo české školství dobře. S trochou nadsázky by se tedy dalo konstatovat, že to byl také rok poslední, kdy se českému školství dařilo. Je to otázka priorit vlády, krajů a obcí a také nezbytnost uvědomit si, jak je vzdělání důležité pro další prosperitu celé země.

Další nepříznivou skutečností, kterou nám poskytují data o výdajích na školství z rozpočtů obcí a krajů, je to, že téměř 90 % výdajů je neinvestičních. Pouze cca 10 % veškerých výdajů míří na investice. Pokud tedy obec v případě nutnosti větší investice tyto prostředky ve svém rozpočtu nenajde, musí žádat o dotaci ministerstvo, případně se obrátit na konkrétního poslance a náležitě lobovat. Tento postup se mi jeví až nedůstojný, ale v současné době běžný. Pokud by obce dostávaly větší procento ze sdílených daní, neexistuje žádná jistota, zda by tyto prostředky byly použity právě na investice. Je to však otázka jednotlivých zastupitelů a jejich zodpovědnosti.

#### **Pracovníci regionálního školství**

Výdaje na mzdové prostředky tvoří u základních škol cca 98 % prostředků přidělených ze státního rozpočtu. Je to tedy nejvýznamnější položka, kterou se musí ředitel dennodenně zabývat.

---

<sup>14</sup> [www.ceskaskola.cz/ceskaskola/AR.asp?ARI=101846](http://www.ceskaskola.cz/ceskaskola/AR.asp?ARI=101846) [cit. 2006-04-25]

V roce 2005 došlo je snížení počtu pracovníků pouze o 1,80 %, namísto předepsaných 2 %. V rámci celé republiky lze považovat za úspěch i toto snížení. Vážnějším problémem se však jeví výrazné nenaplnění meziroční úspory počtu zaměstnanců v některých krajích. Jde zejména o kraj Středočeský, Jihočeský a Karlovarský s neplněním o více než 1 %, ale i v Královéhradeckém a Zlínském s neplněním o více než 0,5 %. V těchto krajích pak zároveň, v důsledku tohoto výrazného nenaplnění předepsaných úspor, došlo i k výraznému poklesu nenárokových složek platů, a to od 320 – 130,- Kč. V těchto krajích byl dokonce pokles nenárokových složek platů pedagogů vyšší, než nárůst nárokových složek vyplývajících z vyplácení dvojnásobného objemu prostředků za přímou pedagogickou činnost nad stanovený rozsah.[9] Pro rok 2006 vláda oblast vzdělávání v rozpočtu ministerstva vyňala z povinné 2% úspory počtu zaměstnanců, tzn. že se nemusí územní samosprávné celky s tímto problémem potýkat.

V roce 2005 činil celkový průměrný měsíční plat zaměstnanců regionálního školství 17 704,- Kč, což představuje 90,2 % k průměrné mzdě v České republice. Celkový průměrný měsíční plat pedagogických pracovníků regionálního školství dosáhl výše 20 740,- Kč a představuje tak 105,6 % průměrné mzdy v České republice. Průměrný měsíční plat pedagogů základních škol činil v roce 2005 21 543,- Kč, tj. 109,7 % průměrné mzdy v ČR. Je jistě potěšující, že dochází k navyšování platů pedagogů základních škol oproti průměrné mzdě. Cíl stanovený v „Bílé knize“, tj. 130 % průměrné mzdy, je ještě velmi vzdálen.

Prostředky ministerstva určené na platy by se tedy měly každoročně navyšovat, aby stanoveného cíle bylo dosaženo co nejdříve a platy českých učitelů by se tak alespoň přiblížily platům jejich kolegů v Evropské unii.

#### 4. PREZENTACE A ZDŮVODNĚNÍ NÁVRHU

Hlavním problémem každé oblasti veřejných financí je jistě jejich objem a dostatečné množství. Ovšem s tím souvisí také tendence veřejného sektoru k neefektivnosti. Je jistě obtížné zajistit dostatečné množství finančních prostředků, ale stejně tak je obtížné zabezpečit jejich efektivní využívání.

Na základě analýzy ve druhé kapitole a dílčích návrhů a námětů v kapitole třetí lze problém financování a jeho příčiny rozdělit do několika skupin:

- nedostatek finančních prostředků,
- demografický vývoj a velikost obce,
- výdaje na školství z veřejných rozpočtů,
- pracovníci v regionálním školství,
- doplňková činnost škol.

Jedním z hlavních kritérií srovnávání naší země se zeměmi OECD je podíl veřejných výdajů na školství k HDP. Z tohoto srovnání nevychází Česká republika nijak příznivě. Nejenže zaostáváme za ostatními zeměmi, ale podíl veřejných výdajů na školství k HDP u nás poslední tři roky stagnuje. Jestliže se HDP každoročně zvyšuje, měly by se úměrně k tomu zvyšovat i výdaje na školství. Předpokladem udržitelného rozvoje každé země je vzdělaná populace.

Dalším faktorem ovlivňujícím financování školství je demografický vývoj. S klesající porodností klesá i počet žáků základních škol a tudíž i objem přidělených prostředků jednotlivým školám. Podpora porodnosti nespočívá v jednorázovém poskytnutí určitého objemu prostředků rodinám, ale v trvalé a adekvátní podpoře mladých rodin. S tím souvisí také možnost zaměstnání pro matky s malými dětmi. Zkrácený pracovní úvazek a snížení platby za školky je jedním z návrhů, jak podpořit mladé rodiny s dětmi. Další možností je také snížení odvodů na sociální pojištění zaměstnavatelům, kteří zaměstnají matky s malými dětmi.

S demografickým vývojem souvisí i velikost obce a její možnost zachovat si školu. Současný stav financování příliš nepřeje malým vesnickým školám. Pokud by tedy



ministerstvo i nadále nepodporovalo tyto malotřídky, určitým řešením jsou školní autobusy. Rodiče by si mohli vybrat školu (samozřejmě v rámci dopravní obslužnosti), kterou považují za nejkvalitnější pro své děti. Na tyto autobusy by přispívalo jednak ministerstvo školství a jednak rodiče. Jsem toho názoru, že by měla přispívat i obec z místa trvalého bydliště žáka. Ministerstvo by ušetřilo prostředky za malotřídní školu, obec by ušetřila prostředky za provozní výdaje školy.

S prvním zmiňovaným problémem souvisí i podíl výdajů na školství z veřejných rozpočtů, tj. z rozpočtu ministerstva, krajů a obcí. V rámci reformy veřejné správy byly na kraje a obce přesunuty zřizovatelské kompetence a s tím povinnost hradit provozní výdaje. V rámci nového rozpočtového určení daní dostávají kraje a obce určité procento z vybraných daní. Velký problém se vyskytuje v případě novel daňových zákonů. Obce nejsou schopny zaregistrovat všechny změny, které ovlivní jejich daňové příjmy, natož pak vyčíslit jejich dopad. Určitou možností je pomoc krajů, respektive jejich pracovníků z finančních odborů, kteří mají více informací potřebných při sestavování rozpočtů.

S objemem prostředků na školství z rozpočtů krajů a obcí souvisí také priority jejich představitelů a zastupitelů. Pokud si uvědomí důležitost školy pro budoucnost obce a budou upřednostňovat školu při sestavování rozpočtů, je reálný předpoklad pro rozvoj kvalitní školy. S obcemi souvisí také konkrétní problém, se kterým jsem se setkala při analýze základní školy. Tím problémem je převod finančních prostředků z účtu obce na účet školy. V konkrétním příkladu tento převod probíhá bezproblémově, není tomu tak však u všech škol v daném regionu. Obce obdrží od kraje prostředky pro školy na celé čtvrtletí, ale školám je posílají po měsících. Zbývající prostředky si zatím ponechají na svém účtu a mají je k dispozici.

Posledním neméně důležitým faktorem ovlivňujícím financování školství jsou jeho pracovníci. Dostatečně finančně motivovaní učitelé nebudou odcházet ze školství do lukrativnějších oblastí. I když se doposud nepodařil naplnit záměr stanovený v „Bílé knize“, dosavadní navyšování platů učitelů hodnotím jako velmi příznivou skutečnost. Tento nastolený trend by měl pokračovat i v následujících letech. I když se mohou z řad široké veřejnosti objevovat záporné reakce na zvyšování platů učitelů, každý rodič jistě ocení schopného pedagoga, který se zodpovědně věnuje jeho dětem.

Financování školství je a bude zcela jistě problémem i do budoucnosti. V celém systému postrádám kritérium kvality. V poslední době se objevují různé dotazníky na hodnocení školy. Vyplňují je jak děti, tak rodiče. Hodnocení od dětí může být pro školu přínosem, ale nejsem přesvědčena, že jsou děti vždy objektivní. Pokud v den vyplňování dotazníku je jejich učitel pokárá, zcela jistě se to na jeho hodnocení projeví. V hodnocení od rodičů vidím zcela opačný problém. I když jsou dotazníky anonymní, pro jistotu budou kritikou šetřit. Vždyť hodnotí učitele svého dítěte, který je bude ještě nějakou dobu učit. Ředitelé jsou jistě schopní pedagogové a zvolí mezi zmíněnými dotazníky zlatou střední cestu, která by jim v hodnocení učitelů mohla pomoci.

## ZÁVĚR

Cílem této diplomové práce bylo provést deskripci legislativní úpravy financování regionálního školství v ČR, provést analýzu problémů financování a dále také navrhnout případné zdokonalení financování regionálního školství. Hlavní hypotézou byla myšlenka, že financování regionálního školství má své slabiny a problémy, které se snaží příslušné státní orgány odstraňovat. Při zpracování této práce jsem se zaměřila na zkoumání a popis nedostatků, které přetrvávají v oblasti financování regionálního školství. Na jednu stranu jsem se snažila o co možná nejkompexnější pohled na danou problematiku, na druhou stranu jsem se věnovala i konkrétním případům, jako je již zmíněná analýza vesnické základní školy.

Práce je rozdělena do dvou částí. V teoretické části je popsána podstata financování regionálního školství v ČR. Jsou popsány kompetence jednotlivých institucí v regionálním školství, zvláště pak je popsáno základní školství. Dále je uveden vývoj regionálního školství po roce 1989. V poslední kapitole teoretické části je podrobně popsáno financování regionálního školství.

V praktické části jsem analyzovala problémy a rizikové faktory v současném financování regionálního školství. V úvodu této části jsem analyzovala vývoj výdajů na školství ve vztahu k HDP. Dále jsem se zabývala faktory, které ovlivňují financování regionálního školství. Ty jsem rozdělila na vnější a vnitřní, které jsem pak jednotlivě analyzovala. V další části jsem se věnovala konkrétní základní škole, abych na jejím příkladu ukázala konkrétní problémy. Současně jsem se snažila vyzdvihnout úspěchy v uvedené základní škole a instrumenty, které by mohly vedení jiných škol pomoci při snahách o bezproblémový chod jejich škol. V závěru práce jsem pak základě této analýzy vypracovala dílčí návrhy a náměty na zdokonalování financování regionálního školství.

Na závěr bych ráda konstatovala, že si nečiním v žádném případě nároky na úplnost pohledu na oblast financování regionálního školství, a to jak z důvodu rozsahu diplomové práce, tak z důvodu náročnosti a rozsahu této problematiky. Dalším problémem je také dostupnost informací. Jsem však přesvědčena, že se mi podařilo dosáhnout cílů stanovených v úvodu této práce.

Vzhledem k rozsahu dané problematiky a neustále se měnícím pravidlům v této oblasti se domnívám, že tato práce může sloužit jako jeden z podkladů případným zájemcům o

regionální školství. Závěrem bych ráda vyjádřila svůj názor, že si problematika financování regionálního školství zaslouží naši pozornost, jelikož, jak bylo uvedeno již na začátku této práce, vzdělání představuje výrazný potenciál pro rozvoj ekonomiky každé země.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografie

- [1] Autorský kolektiv. *Vývojová ročenka školství v České republice 1995/96-2004/05*. 1.vyd. Praha:Ústav pro informace ve vzdělávání,2005.ISBN 80-211-0493-7
- [2] MALACH, A., VITURKA, M. *Vzdělávání v podmínkách územního řízení*. 1.vyd. Brno:MU,2002. ISBN 80-210-2946-3
- [3] MŠMT. *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice - Bílá kniha*. 1.vyd.Praha:Ústav pro informace ve vzdělávání,2001.ISBN 80-211-0372-8
- [4] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2.vyd.přepracované.Praha: CODEX Bohemia,1997.ISBN 80-86395-19-7
- [5] STRECKOVÁ, Y. a kol. *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*.1.vyd. Brno:Vydavatelství MU,2003.ISBN 80-210-3074-7
- [6] STRECKOVÁ, Y.,MALÝ, I. A kol. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. 1.vyd. Praha: Computer Press,1998. ISBN 80-7226-112-6
- [7] VALENTA, J. *Financování a rozpočet školy*. 1.vyd. Karviná:Paris,2004. ISBN 80-239-2218-1

### Internetové zdroje

- [8] *Česko své školství financuje stále podprůměrně* [online]. [cit. 2006-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.ceskaskola.cz/ceskaskola/AR.asp?ARI=101846>>.
- [9] *Plnění závazných limitů regulace zaměstnanosti RgŠ územních samosprávných celků za rok 2005* [online]. [cit. 2006-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.msmt.cz/Files/HTM/ZJPlnenizavaznychlimituregulacezamRgSUSCzarok2005.htm>>.
- [10] *Podle OECD český stát zapomíná na školství* [online]. [cit. 2006-03-06]. Dostupný z WWW: <[http://ihned.cz/2-14909860-002000\\_d-9e](http://ihned.cz/2-14909860-002000_d-9e)>.

- [11] *Rozpis rozpočtu přímých výdajů RgŠ ÚSC na rok 2006 jednotlivým krajům* [online]. [cit. 2006-03-06]. Dostupný z WWW: <[http://www.msmt.cz/\\_DOMEK/default.asp?CAI=2907](http://www.msmt.cz/_DOMEK/default.asp?CAI=2907)>.
- [12] *Školní autobusy probouzejí obavu i naději* [online]. [cit. 2006-04-25]. Dostupný z WWW: <[http://www.ucitelskenoviny.cz/obsah\\_clanku.php?vydani=01&rok=04&odkaz=skolni.html](http://www.ucitelskenoviny.cz/obsah_clanku.php?vydani=01&rok=04&odkaz=skolni.html)>.
- [13] *Velikostní skupiny obcí podle krajů* [online]. [cit. 2006-03-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D6003210A8>>.
- [14] *Základní vzdělávání, vývoj základních škol* [online]. [cit. 2006-04-04]. Dostupný z WWW: <<http://www.uiv.cz/clanek/437/415>>.
- [15] *Zřizovatelé škol s demografií pracují* [online]. [cit. 2006-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.ucitelskenoviny.cz/nejtenejsi.php?id=3>>.

### **Legislativa**

- [16] Důvodová zpráva k zákonu č. 669/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- [17] Důvodová zpráva k zákonu č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.
- [18] Státní závěrečný účet za rok 2003 a 2004.
- [19] Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- [20] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.
- [21] Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

### **Interní materiály**

- [22] Výroční zprávy základní školy za roky 2002 - 2003
- [23] Výroční zpráva o hospodaření základní školy za roky 2004 - 2005

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

DD	Dětské domovy
FKSP	Fond kulturních a sociálních potřeb
KZÚV	Krajské zařízení ústavní výchovy
MP	Mzdové prostředky
NIV	Neinvestiční výdaje
ONIV	Ostatní neinvestiční výdaje
SIPVZ	Státní informační politika ve vzdělávání
ÚIV	Ústav pro informace ve vzdělávání

**SEZNAM TABULEK**

Tab. 2.1 Vývoj HDP, veřejných výdajů na školství a vývoj podílu veřejných výdajů na školství k HDP v ČR .....	33
Tab. 2.2 Tvorba HDP a výdaje na vzdělávání na jednoho obyvatele v letech 1995-2001 v Kč .....	35
Tab. 2.3 Přehled o počtu obcí a obyvatel v roce 2005 v ČR .....	36
Tab. 2.4 Velikost obcí některých evropských zemí v roce 1997 .....	36
Tab. 2.5 Přehled o počtu obcí a obyvatel v roce 2005 dle krajů .....	38
Tab. 2.6 Počet žáků v základních školách ve školním roce 1997/98 – 2004/2005 – podle zřizovatele .....	39
Tab. 2.7 Počet základních škol ve školním roce 1995/96 – 2004/2005 – podle zřizovatele .....	40
Tab. 2.8 Počet základních škol ve školním roce 1995/96 – 2004/2005 - podle organizace vyučování .....	40
Tab. 2.9 Počet základních škol ve školním roce 1995/96 – 2004/2005 – podle území ....	41
Tab. 2.10 Počet žáků základních škol ve školním roce 1997/98 – 2004/2005 – podle území .....	42
Tab. 2.11 Procentní podíl jednotlivých krajů v letech 2002 – 2006 .....	44
Tab. 2.12 Výdaje na školství ze státního rozpočtu v letech 1995-2000 v mld Kč .....	45
Tab. 2.13 Výdaje na základní školy, školní družiny a kluby z rozpočtů kapitoly ministerstva, obcí, krajů a okresních úřadů v mil. Kč .....	46
Tab. 2.14 Výdaje na základní školy, školní družiny a kluby z rozpočtů kapitoly ministerstva a okresních úřadů v mil. Kč .....	46
Tab. 2.15 Výdaje na základní školy, školní družiny a kluby z rozpočtů kapitoly obce, dobrovolné svazky obcí a krajské úřady v mil. Kč .....	47



Tab. 2.16	Výdaje a republikové normativy pro rok 2005 .....	48
Tab. 2.17	Výdaje pro rok 2005 na dětské domovy .....	49
Tab. 2.18	Upravená základna republikových normativů 2005 po zavedení nové věkové kategorie 3 - 18 let v KZÚV .....	49
Tab. 2.19	Výdaje a republikové normativy pro rok 2006 .....	52
Tab. 2.20	Vývoj přepočteného počtu zaměstnanců základních škol v letech 1996 – 2004 .....	53
Tab. 2.21	Vývoj průměrné nominální měsíční mzdy zaměstnanců základních škol v letech 1996 – 2004 .....	53
Tab. 2.22	Vývoj počtu žáků základní školy .....	57
Tab. 2.23	Personální složení zaměstnanců základní školy k 31. 12. 2005 .....	58
Tab. 2.24	Přehled čerpání dotací z ministerstva v letech 2003 – 2005 v Kč .....	59
Tab. 2.25	Přehled příspěvků od zřizovatele a ostatních příjmů v Kč .....	60
Tab. 2.26	Přehled finančních prostředků z doplňkové činnosti v Kč .....	61
Tab. 2.27	Přehled výdajů krytých zřizovatelem v Kč .....	62

## SEZNAM PŘÍLOH

Příloha I: Literární rešerše na zprávu OECD

Příloha II: Schéma vzdělávacího systému České republiky ve školním roce 2004/2005

## **PŘÍLOHA P I: LITERÁRNÍ REŠERŠE NA ZPRÁVU OECD**

**HN.IHNED.CZ 15. 9. 2004 00:00**

**Podle OECD český stát zapomíná na školství.**

**Propast mezi Českem a vyspělými zeměmi se ve vzdělání zvětšuje.**

Praha, 15. 9. 2004

K poraženým v boji o lepší vzdělanost patří také Česko. Ze členských zemí Rady pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vydává na jednoho studenta méně peněz jen Slovensko, Polsko, Turecko a Mexiko.

Podle zprávy Education at a Glance, kterou včera OECD publikovala, navíc vyplývá, že všechny zmíněné země zvýšily své výdaje od roku 1995 o třetinu až polovinu. Češi jako jediný z vyspělých národů podporu vzdělání snížili, a proto byli v uplynulých letech předstiženi Řeky, Portugalci a Maďary.

Údaje z prestižní publikace srovnávají tři roky staré údaje. Tehdy průměrná země utrácela za školství 6,2 procenta svého domácího produktu, Česko o dvě procenta méně. Tím se údaje OECD liší od vládních údajů, podle nichž Česko dalo v roce 2001 na školství 4,5 procenta HDP. Od té doby se výdaje zvýšily o další dvě promile.

Ministryně školství Petra Buzková odmítla názor, že na školství dáváme katastrofálně málo: "Ve výdajích přepočtených na žáka je vidět, že máme rezervy," připouští. Upozorňuje ale na dílčí úspěchy. Vládě se podařilo zvýšit rozpočty univerzitám a přidat na platech učitelům.

Ministryni podpořila Michaela Kleňhová z Ústavu pro informace ve vzdělávání (ÚIV), podle níž statistika může zkreslovat. "Česko zvyšovalo vzdělávací výdaje do roku 1995. Byl to náš nejlepší rok a s ním nás dnes OECD srovnává."

Větší rozpaky panují v Německu. Výdaje na vzdělání se tam sice nesnížily, přesto ve výdajích na studenta Němci klesli v OECD z desátého na patnácté místo.

"Ztrácíme kontakt," zhodnotil to německý zástupce v OECD Andreas Schleicher. "Dosud jsme nepochopili význam vzdělání pro hospodářský růst a změnu společnosti."

Českou republiku zastupoval na pařížské konferenci OECD sociolog Petr Matějů, podle kterého se potvrdilo, že výdaje na vzdělání jsou kriticky nízké: "Jejich nárůst však musí být spojen s hlubokou reformou celého systému, která by zvýšila jeho efektivitu," tvrdí.

Matějů patří k expertům, kteří dlouhodobě tvrdí, že Česko provádí jen nedostatečné reformy a nedokáže překonat propast, která ho dělí od vyspělých států. "Moderní vzdělávací systém má uspokojit rostoucí poptávku po vzdělání a zmenšovat sociální rozdíly v přístupu k vyššímu vzdělání. To náš systém nedělá," tvrdí.

Zpráva OECD mu dává za pravdu v tom, že Češi skutečně méně studují. Do školy chodí ve věku mezi dvaceti a čtyřicet let jen každý čtvrtý. Vyspělé země poptávku uspokojují lépe, studuje například více než třetina Maďarů či Řeků, 40 procent Němců, Belgičanů či Italů a přes polovinu Dánů a Francouzů.

Fakt, že vzdělání spíše společnost rozděluje, potvrzují údaje OECD o průměrných platech. Absolvent univerzity bere v Česku o osmdesát procent víc než středoškolák. Podobně velké rozdíly mají země, kde je vysokoškoláků na pracovním trhu nedostatek, například Maďarsko nebo Portugalsko. Takovým nerovnostem se pouze blíží liberální Britové a Američané.

Ze studie vyplývá, že vzdělaní lidé v Česku nemají zájem, aby na pracovní trh přišla další konkurence. Svědčí o tom reforma vysokých škol, kterou s rektory během léta sepsala ministryně Buzková. Cílem změn není rozšířit počty studentů, ale zvýšit výdaje na výzkumné projekty.

"Především zástupci univerzit brání tomu, aby se zvyšoval počet studentů," potvrzuje Pavla Zieleniecová z ÚIV.

Také rektorům ale dává OECD pádný argument. V posledních letech se výdaje na vysoké školy zvýšily jen mírně, výrazně ale přibýlo studentů. Školy tak dostávají na žáka o třetinu méně než v roce 1995.

Autor/ři: Petr Holub

[www.ihned.cz/autori](http://www.ihned.cz/autori)

*Pramen: [http://ihned.cz/2-14909860-002000\\_d-9e](http://ihned.cz/2-14909860-002000_d-9e) [cit. 2006-03-06].*

# PŘÍLOHA P II: SCHÉMA VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU ČESKÉ REPUBLIKY VE ŠKOLNÍM ROCE 2004/2005

Schéma vzdělávacího systému České republiky ve školním roce 2004/2005

Pramen: Ústav pro informace ve vzdělávání



