

Prosincový kulatý stůl SKAV a EDUin (15. prosince 2011) **- výstup**

Cílem prosincového kulatého stolu bylo se prostřednictvím odpovědí na následující otázky dozvědět: **V čem pomůže a uškodí nový systém financování?**

Jakým způsobem nový systém financování přispěje ke zlepšování výsledků českých žáků?

Jaké by mělo být rozdělení pravomocí mezi ministerstvem a kraji v oblasti financování?

Jakým způsobem bude v novém systému financování zohledněna situace venkovských škol?

Není stanovení minimálního počtu žáků v rozporu s inkluzivním vzděláváním?

Má o platu učitele rozhodovat ředitel?

Pozvání na kulatý stůl přijali tito panelisté:

Ing. Vlastimil Finke, ředitel odboru financování, MŠMT

Mgr. Stanislav Kutálek, předseda profesní sekce vedoucích pracovníků a pracovníků přímo řízených organizací, Českomoravský odborový svaz

PhDr. Marcela Štiková, předsedkyně Školské komise, Svaz měst a obcí

Mgr. Jaroslava Simonová, Asociace pro domácí vzdělávání, zástupkyně SKAV

Jana Jišová, ekonomka ZŠ a MŠ Postupice, zastupitelka obce Postupice

Setkání moderoval **Tomáš Feřtek** z EDUin, o. p. s.

Jako první dostal slovo ředitel odboru financování MŠMT **V. Finke**, aby představil a odůvodnil novou koncepci financování regionálního školství. Zhodnotil, že stávající systém, který existuje již cca 27 let, funguje, ale má svá slabá místa. Tento systém v podstatě žáků v mnoha případech z role subjektu vzdělávání staví do role jednotky pro přísun peněz, což se mnohdy proměňuje v hon za žákem bez ohledu na to, zda žák má předpoklady pro studium. Tento negativní jev je od počátku kritizován, což se akceleruje zejména s vývojem populace. Jedním z cílů je pokusit se tento „nasávací“ efekt potlačit. Druhým důležitým cílem, který je ještě závažnější, je zajistit ředitelům škol a jejich zřizovatelům transparentní prostředí financování. Dnes se ředitel školy až někdy v únoru daného roku, až když krajský úřad vyvěsí své normativy, dozví, s jakými financemi bude moci pro daný školní rok počítat.

Jak chce těchto cílů MŠMT dosáhnout? ([viz prezentace V. Finkeho - snímek č. 7](#)). Pro některé obory vzdělávání (MŠ, ZŠ, SŠ) by byl objem pedagogické práce stanoven formou oborového normativu určeného MŠMT. Ten by byl platný pro srovnatelnou školu se stejnými podmínkami v jakémkoliv kraji v ČR. Oborové normativy by se týkaly pouze mezd a určitého objemu neinvestičních výdajů, které má stát platit ze státního rozpočtu. U ostatních prvků by zůstal stávající systém bez podstatných změn. U nepedagogických pracovníků by byla určitá kombinace normativního a nákladového financování. To by se týkalo i ostatních škol a školských zařízení, kde by nebyl uplatněn oborový normativ. Krajský úřad by v těchto případech měl stejné a mnohdy i zvýšené kompetence k rozdělení státních finančních prostředků.

Výhoda oborových normativů – jde nadále o financování na žáka, ale doplněné o určitý parametr. Pro každý obor vzdělání, kde by byl uplatněn oborový normativ, by byla vymezena optimální organizace vzdělávání a byl by stanoven optimální počet žáků ve třídě. Této optimální organizaci vzdělávání by pak byl přiřazen optimální rozsah vzdělávání (počet odučených hodin) a optimální finanční zabezpečení tohoto vzdělávání. Existuje určitá minimální úroveň rozsahu vzdělávání, pod jejíž hranici nelze naplnit RVP.

MŠMT proto zahájilo veřejnou odbornou diskuzi, jejímž cílem by měla být zpětná vazba k nastavení základních parametrů, které obory tam mají patřit a které ne. A pro ty, které tam mají patřit, stanovit optimální organizaci vzdělávání a s tím související optimální rozsah vzdělávání. Školy, které tam mají patřit, budou muset splnit dané parametry. Pokud je nebudou splňovat a zřizovatel bude trvat na jejich existenci, bude muset určité penzum doplatit. Kraje a obce by měly MŠMT doporučit školy, které nebudou moci splnit tato kritéria, ale budou mít objektivní důvody pro jejich existenci. V tom případě se na těchto školách bude moci učit podle RVP, aniž by zřizovatel musel něco doplácet.

Tento model by měl platit zvláště pro třídy se žáky bez postižení a pro integrované třídy. MŠMT chce podpořit inkluzivní vzdělávání. U tříd se žáky se speciálními vzdělávacími potřebami bude laťka nastavena jinak. Nový systém by měl vstoupit v platnost od 1. 1. 2013 – podle možností legislativního procesu.

[Více v prezentaci V. Finkeho.](#)

T. Feřtek: Jak se změní pozice kraje?

V. Finke: Co se týče kompetence krajského úřadu (přenesená působnost státní správy), budou v rámci přerozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu jejich pravomoci v určitém rozsahu (mzdy pro pedagogy, učebnice a učební pomůcky pro obory vzdělávání zařazené do nového systému) zúženy. V ostatních oblastech budou ponechány původní pravomoci.

T. Feřtek: Chystáte nějakou změnu v pravomocích ředitelů v oblasti odměňování?

V. Finke: Chystáme jedinou změnu, a to v oblasti limitů mzdové regulace. Aby ředitel školy sám rozhodoval a měl větší manipulační prostor v tom, kolik vynaloží finančních prostředků na mzdy pedagogů, nepedagogických pracovníků a na učebnice a učební pomůcky, a to v rámci financí, které obdrží ze státního rozpočtu. I nadále bude muset ředitel respektovat platné předpisy (tarifní tabulky apod.).

Dále dostala slovo **J. Simonová** (SKAV), která se na začátku svého vystoupení pokusila uvést na pravou míru charakter probíhající diskuze, jelikož se do ní může zapojit jen osm subjektů, které od MŠMT dostaly tuto příležitost. Ostatní se mohou do této diskuze zapojit jen jejich prostřednictvím, což nelze považovat za relevantní veřejnou odbornou diskuzi. Uvedla, že se bude při své prezentaci zabývat pouze vybranými dopady navrhovaného systému, nikoliv všemi, protože to časové možnosti neumožňují.

Systém financování je jedním z nástrojů vzdělávací politiky a měl by sloužit k naplňování cílů vzdělávací politiky. Jakékoliv změny v systému financování je potřeba hodnotit s ohledem na to, jakým způsobem přispívají k naplňování cílů vzdělávání. Aktuální velké problémy regionálního školství jsou následující:

- Zlepšování výsledků vzdělávání;
- Rostoucí frustrace významné části učitelů.

Není jasné, jakým způsobem tento nový systém financování přispívá k řešení výše uvedených problémů. V předloženém materiálu je uvedeno, že jedním z cílů je zastavit rostoucí veřejný dluh. Otázka ale je, zda je v dnešní době vhodné šetřit na vzdělávání. Česká republika se se současnými náklady na vzdělávání vyjádřenými procentem HDP umísťuje na posledních místech ([viz prezentace – snímek č. 6](#)). S ročními výdaji na vzdělávání v primárním vzdělávání obsadila ČR 6. místo od konce a z evropských zemí je poslední ([viz prezentace – snímek č. 7](#)). Proč je důležité zabývat se investicemi do primárního vzdělávání? Pokud se podíváme na návratnost investic do vzdělávání, má

velký smysl investovat právě do prvotních stádií vzdělávání ([viz prezentace – snímek č. 8](#)).

Důsledky nového systému financování škol:

1) Centralizace:

- Prostředky na mzdy pedagogických pracovníků jsou nejvýznamnějším objemem finančních prostředků pro školy.
- Kritériem by měla být organizace vzdělávání. Jde o to, jakou velikost třídy vyhodnotí MŠMT jako optimální. Otázka ale je, zda existuje nějaká vazba mezi počtem žáků ve třídě a kvalitou vzdělávání (např. rozdíl mezi 24 nebo 27 žáky ve třídě podle jednotlivých oborů). Podle odborníků se kvalita vzdělávání odvíjí od jiných aspektů než je počet žáků ve třídě.
- Další otázkou je, zda MŠMT dovede ze své pozice vyhodnotit lépe potřeby regionů, než jsou schopny je zhodnotit samy. Pokud v současnosti dojde k chybám, vždy je to na úrovni kraje, nikdy to však nezasáhne velké množství škol, jak by tomu mohlo být v případě centrálního přístupu.

Zřizovatelé budou mít jenom dvě možnosti, pokud nezajistí optimální organizaci školy – buď školu dofinancují, nebo ji zruší, z čehož budou vyplývat další nároky na zřizovatele, jelikož musí ze zákona zajistit povinnou školní docházku.

2) Větší nepřehlednost:

- V novém systému je zaveden upravující koeficient k oborovému normativu, fixní minimum a seznam škol se speciálními nároky financování. Je to přehlednější?
- V celém materiálu není zmínka o tom, v jakém časovém horizontu budou stanoveny ministerské normativy.

Není vůbec zřejmé, jak systém podpoří zlepšování výsledků našich žáků a systém není nijak dán do souvislosti s reformou odměňování pedagogických pracovníků. Slibuje sice, že vyřeší „nasávací“ efekt, v mnoha případech jej ale nezastaví, protože škola bude mít stejnou potřebu shánět žáky, aby dosáhla optimálního počtu žáků ve třídách.

Zatím nevíme, jaké dopady bude mít nový systém na veřejnost, protože všechna čísla jsou v jednání. Předpokládat můžeme rušení škol v malých obcích a zvyšování úplaty za vzdělávání, které neposkytuje stupeň vzdělání (MŠ, kroužky, ZUŠ, DDM), které doposud byly regulovány státem a zůstávají z nich regulovány jen některé, což znamená, že porostou náklady na tyto úplaty.

Na závěr svého vystoupení **J. Simonová** shrnula, že nastavená řídicí kritéria lze považovat za nevhodná, neexistuje návaznost na zlepšování kvality vzdělávání, nový systém bude mít zásadní dopady na síť škol a způsobí nárůst nákladů na vzdělávání.

[Více v prezentaci J. Simonové.](#)

T. Feřtek: Našla jste v tom materiálu některé pozitivní prvky?

J. Simonová: Odstranění limitů mzdové regulace. A dále zrovnoprávnění škol bez ohledu na zřizovatele. Všechny tyto prvky bylo možné řešit úpravou stávajícího systému.

T. Feřtek: Proč jste zvolili parametr počtu žáků, když s kvalitou vzdělávání příliš nesouvisí?

V. Finke: Má-li stát říci, jaký výdaj na vzdělávání (mzdy učitelů, učebnice a učební pomůcky) má vynaložit, je potřeba se ptát, pro jak organizované vzdělávání daný normativ platí.

J. Simonová: Má MŠMT lepší údaje o tom, jaké potřeby má vzdělávací soustava v jednotlivých krajích, aby mohlo určit tento normativ?

V. Finke: Kraj to ví „lépe“? Normativ ve Zlínském kraji je aktuálně nastaven na 25 tisíc Kč a pro srovnatelně velkou školu v Ústeckém kraji je to 28 tisíc Kč.

Navázala **M. Štiková** (Svaz měst a obcí) s tím, že to byl jejich dlouhodobý problém – rozdíly mezi financováním srovnatelných škol v různých krajích. Stačilo by ale, pokud by se upravil stávající systém. Řešením by byla větší pravomoc místní samosprávy. Obce obdržely normativ z kraje a musely ho akceptovat. Obce by měly být partnery pro kraj, měly by být větší pravomoci zřizovatelů - obecních zastupitelstev. V předloženém materiálu jsou vypsána rizika, že i nadále může nastat rozdílná úroveň financování mezi jednotlivými kraji. To znamená, že tento nový systém v podstatě nic neřeší.

Dále se **T. Feřtek** obrátil na **J. Jíšovou** (obec Postupice), zda ji uklidňuje to, že může požádat jako malá obec o jiný systém financování.

J. Jíšová: Není jasné, kdo bude posuzovat, zda se jedná o školu, která dostane výjimku. Základní vzdělání by mělo být hlavní prioritou státu a rodiče by neměli sponzorovat základní školu. Už nyní jedna šestina rozpočtu obce jde na školu. V případě malé obce není reálné určovat počet dětí na třídu. Je urážka pro všechny školy, že škola, která nedosáhne určitého počtu dětí na třídu, je špatně organizovaná. Zruší-li se škola v obci, stane se z ní rekreační oblast.

T. Feřtek: Kdo bude určovat, jestli je chybou školy, že nemá dostatek žáků, nebo má pro to nějaké objektivní důvody?

V. Finke: Nemělo by to být MŠMT. Klíčovou roli by v tomto směru měly mít kraje. Kraje jako samospráva. MŠMT by mělo respektovat názor kraje, např. že v daném kraji není dopravní obslužnost. Jediná role ze strany MŠMT by mohla být vykonávána prostřednictvím ČŠI, která by posoudila kvalitu vzdělávání v dané škole.

S. Kutálek (Českomoravský odborový svaz). Za pozitivní momenty v tomto návrhu mohou být považovány odstranění mzdové regulace a omezení krajů při stanovování normativu vzhledem k rozdílu mezi normativy, ale to jsou jen okrajové záležitosti. V zásadě se jedná o způsob optimalizace sítě škol ze strany státu. Stát si touto cestou hledá možnosti úspor ve státním rozpočtu. Například v okrese Rakovník by zůstaly všechny městské školy, ale všechny vesnické školy by přišly o druhý stupeň a staly by se z nich malotřídky. Ale problém vznikne, když se bude muset domluvit několik starostů, kterou školu zachovají a jak ji budou financovat.

T. Feřtek: Ale už dnes některé obce posílají své děti do vedlejší obce a už dnes platí této obci...

Do diskuze se zapojil **O. Vávra** (Sdružení místních samospráv) a vysvětlil, že v současné době se obce podílejí na spolufinancování neinvestičních nákladů. To je něco jiného, než domlouvání se o tom, že se někde zruší škola. MŠMT proti sobě pošle města a obce navzájem. S tímto novým systémem bychom byli postaveni do situace, kdy se budou muset starostové domluvit, která škola se zruší.

S. Kutálek: V současnosti se jedná např. o 12-15 dětí, ale pokud by se zrušil 2. stupeň, tak by se jednalo o 90 dětí a více. Navíc jedno dítě může dojíždět do jedné obce a druhé do jiné, což bude to mít dopad na organizaci rodin.

T. Feřtek: O tom, která škola by měla být zachována, by z hlediska tohoto systému rozhodovaly kraje?

V. Finke: Nejedná se o zrušení školy, ale o zrušení plně organizované školy a její nahrazení malotřídkou, což v mnoha obcích už v současnosti funguje. O tom, která škola bude zachována, bude rozhodovat zřizovatel. Už dnes v případě školy, kde je méně než

17 žáků, je obec povinná doplácet škole zvýšené výdaje, které jinak financuje MŠMT. Na základě diskuze může být pro venkovské školy počet žáků nastaven např. na počet 17, tak jak je tomu dnes.

P. Halada (obec Kamýk nad Vltavou): Technokratické pojetí optimalizace regionálního školství je děláno pro velké aglomerace. Vesnické školy jsou stavěny na cca 200 dětí. Jestliže je ve škole průměrně v ročníku 13 dětí na 2. stupni, není naděje dostat se na počet 17 žáků. Bude tedy potřeba domluvit se se starosty okolních obcí. Pokud ale k dohodě nedojde, bude potřeba zatížit obecný rozpočet a dofinancovat školu do optima. Například starosta ve městě Příbram děti nebude moci akceptovat, protože pro ně nemá místo. Školství už nyní obec Kamýk nad Vltavou stojí 2.5 milionu korun z rozpočtu 7 milionů.

A. Klimešová (ČTK): Máte představu o tom, na kolik škol by tento nový systém měl takový dopad, že by musely být zrušeny.

J. Finke: Neení stanoveno optimum, není možné říct, na kolik škol to bude mít dopad.

J. Wágner: Jak může vzniknout rozpočet podle RVP? Máte nějakou zkušenost s tím, jak se to řeší v zahraničí?

V. Finke: Jde o parametrickou úpravu stávajícího modelu, aby pro většinu zúčastněných subjektů byl lepší, případně alespoň transparentnější. Je potřeba zajistit škole minimum, aby mohla naplnit RVP.

P. Polechová (Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání): Existují školy, které mají velký počet žáků, protože umí velmi dobře individualizovat. Pokud dostanou strop, jedná se o útok na jejich kvalitu. Není pravda, že stejně velká škola ve Zlínském kraji a v Ústeckém kraji jsou nutně stejné školy. V Ústeckém kraji mají úplně jiné sociokulturní zázemí a je to oblast, která potřebuje větší financování. Jak je to s financováním žáků, kteří mají speciální vzdělávací potřeby – bude pro školu a žáka výhodné oddělené vzdělávání? Bude potřeba, aby byli žáci kategorizováni a označováni, aby škola dostala podporu.

V. Finke: Otázka stropu u základních škol je problematická. Jde o to, aby plošná podpora byla sjednocena, ale úspora mohla být cíleně zaměřena ke konkrétním školám, které vzdělávají žáky například ze sociálně znevýhodněných oblastí. Chceme-li podpořit žáky se speciálními potřebami, bude potřeba tuto situaci nějakým způsobem postihnout.

M. Štiková v souvislosti s dotazem J. Wágnera citovala z Učitelských novin č. 34. z rozhovoru s náměstkem MŠMT. „Co budou muset tedy udělat ředitelé škol, aby se do nového systému financování vešli?“ – „Vzít si školní vzdělávací program a zjistit, jestli by se nedalo někde ušetřit, jestli není nastavený až na nejvyšší hranici počtu odučených hodin, jestli nepočítá s vysokým počtem dělených hodin, jestli by se v některých předmětech nedala část látky přesunout do domácích projektů, do samostatné přípravy. Informovat rodiče. A kde tyto kroky nepomohou, bude muset přistoupit zřizovatel například ke spojení škol. Na dopravní obslužnost ministerstvo díky ušetřeným financím starostů bude schopno přispět.“

L. Šprachtová (Asociace předškolní výchovy): Mateřské školy jsou součástí systému, ale nejsou povinné ze zákona. Existují výzkumy například z Kanady, které podporují dotace zejména do předškolního vzdělávání. Pokud se bude zřizovatel nucen zabývat myšlenkou rozhodnout se, zda zachová základní či mateřskou školu, dá přednost základní škole.

V. Finke: MŠMT oproti stávajícímu stavu má v úmyslu poskytnout zvýšenou podporu mateřskému školství. U nepedagogických pracovníků se nic nemění.

F. Kuchař (MČ Praha 7): Díky vzestupu víceletých gymnázií je i v Praze nenaplněnost druhých stupňů. Hlavní město Praha má průměrnou naplněnost základních škol 21 dětí na třídu. První stupeň je díky zvýšené porodnosti naplněn. MŠMT nás tak povede ke zřizování sólo 1. a 2. stupně.

O. Vávra: Na základě rozsáhlého průzkumu mezi zřizovateli škol je potřeba upozornit na velkou disproporci mezi vizí a realitou. U malotřídek je průměr 13,3 žáků na třídu, u škol, které mají úplný 1. stupeň, 15,8 žáků na třídu. Plně organizované školy mají 15,9 žáků na třídu. A ani hlavní město Praha v tom evidentně žádný rozdíl neudělá.

M. Rathouský: Je základní rozdíl s navrhováním systému pro skladové hospodářství a se vzdělávacím systémem. Kolik bude oborových normativů pro odborné vzdělávání, maturitních i nematuritních?

V. Finke: Vyjmeme-li z tohoto segmentu specifické obory, jako jsou umělecké, lze uvažovat o cca 5-10 normativech. Bude-li potřeba, bude jich více.

M. Rathouský: Pokud to takto bude, kdo zafinancuje náklady oborů, které budou nad normativ? Jak tento systém naplňuje problém trhu práce, když jsou učiliště nenaplněna? Tento systém povede nejen k optimalizaci kapacit, ale také obsahu vzdělávání.

V. Finke: Už nyní stanovuje minimální rozsah vzdělávání RVP. Pro odborné vzdělávání je úplně jiná škála normativů. Kombinace teorie a praxe vytvoří určitou škálu normativů, které budou odpovídat realitě.

O. Vávra: Kdo a jakou formou bude stanovovat normativ a koeficienty? MŠMT formou vyhlášky?

V. Finke: MŠMT pravděpodobně formou vyhlášky. Dnes se normativy mění jednou do roka. Důvodem pro zvýšení normativu bude rozhodnutí vlády o zvýšení mezd pedagogických zaměstnanců, popřípadě změna RVP. Koeficient se může změnit tak, že z nějakého důvodu bude změněn sklon uvedené křivky.

J. Simonová: Nebude tedy jasné, kdy se bude normativ měnit.

T. Feřtek na závěr vyzval panelisty, aby sdělili, který problém považují za nejpodstatnější, kterému bodu by bylo potřeba se v rámci veřejné debaty o tomto návrhu ještě věnovat.

S. Kutálek vyjádřil obavu, aby reforma financování školství nebyla zdrojem vládních úspor a aby byl jednoznačně definován tok finančních prostředků na zřizovatele.

J. Jašová se obává směrodatných čísel, jako by nešlo o děti, a toho, že může kvůli administrativnímu rozhodnutí skončit v obci základní škola dříve, než například kraj začne s optimalizací středních škol.

M. Štiková vyjádřila znepokojení na tím, že by mělo docházet k dofinancování škol ze strany obcí a obavu, aby se nerozcházel systém ve financování pedagogických a nepedagogických pracovníků.

J. Simonová zdůraznila, že je potřeba vždy hodnotit všechny změny, jak přispějí ke zlepšení kvality vzdělávání, pokud to nebude jasné, je potřeba opatrnost.

Odkaz na kompletní zvukový záznam je k dispozici [ZDE](#).

Odkaz na video sestřih je [ZDE](#).

Příští kulatý stůl SKAV a EDUin se bude konat dne 19. 1. 2012 od 10 hod. v ZŠ Vodičkova, Praha 1.

Zapsala: Silvie Pýchová