**II.**

**PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy předkládá k projednání ve vládě návrh zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Materiál se předkládá v souladu s resortními prioritami Programového prohlášení vlády mimo Plán legislativních prací vlády na rok 2016.

**Předmětem navržených změn je oblast financování škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí** (dále regionální školství územních samosprávných celku – RgŠ ÚSC) z prostředků státního rozpočtu.

**Financování soukromých a církevních škol není navrženými změnami financování dotčeno.**

**Důvodem** navržené novelizace školského zákona je nutnost vytvoření právního základu pro realizaci **změn v systému financování RgŠ ÚSC**.

Podrobný popis navržených změn ve financování RgŠ ÚSC z prostředků státního rozpočtu je uveden v **HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)**, které je součástí důvodové zprávy k předkládanému materiálu.

**Shrnutí hlavních změn v navrhované variantě řešení**:

* **Stávající systém financování** RgŠ ÚSC prostřednictvím republikových a krajských normativů zůstane zachován **pouze pro financování vzdělávání a školských služeb poskytovaných školskými zařízeními** s výjimkou financování mzdových výdajů pro pedagogické pracovníky školních družin. Dojde však ke změně struktury republikových normativů a k regulaci výše krajských normativů bude moci MŠMT stanovit personální standardy pro zajištění činností školských zařízení.
* Pro komplexní financování základních uměleckých škol (ZUŠ), pro financování „pedagogické práce“ (tj. mzdových výdajů pro pedagogické pracovníky) a pro financování ostatních neinvestičních výdajů (ONIV) ve vyšších odborných školách (VOŠ) a pro financování ONIV v mateřských školách (MŠ), základních školách (ZŠ) a ve středních školách (SŠ) a konzervatořích bude zachován stávající systém normativního financování „na žáka“, normativy však již nebudou stanovovat jednotlivé krajské úřady (KÚ), ale bude je centrálně stanovovat MŠMT.
* Pro financování „nepedagogické práce“ (tj. mzdových výdajů pro nepedagogické zaměstnance) v MŠ, ZŠ a v SŠ bude systém normativních financování „na žáka“ nahrazen normativním systémem financování kombinací normativů „na školu“, „na pracoviště“ a „na třídu“, (resp. u SŠ „na třídu v oboru vzdělání“). Normativy bude centrálně stanovovat MŠMT.
* Pro financování „nepedagogické práce“ v konzervatoři a ve VOŠ bude systém normativních financování „na žáka“ nahrazen normativním systémem financování kombinací normativů „na školu“, „na pracoviště“ a „na žáka“, (resp. u konzervatoří „na žáka v oboru vzdělání“ a u VOŠ „na studenta v akreditovaném vzdělávacím programu“). Normativy bude centrálně stanovovat MŠMT.

Změny navržené ve financování nepedagogické práce ve školách podle předchozích bodů umožňují lepší zohlednění potřeby škol na zajištění obslužného personálu (administrativní činnosti, provozní činnosti, úklidové činnosti i činnosti např. IT specialistů). V případě mateřských a základních škol pak navržené změny umožňují i **podporu spolupráce obcí při zajišťování dostupnosti základních a mateřských škol** zohledněním vyšší provozně administrativní náročnosti škol zřizovaných svazky obcí.

* **Naprosto zásadní změnu pak v navrhovaném řešení představuje zavedení zcela odlišného systému financování pedagogické práce v MŠ, v ZŠ, v SŠ a v konzervatořích a ve školních družinách (ŠD).**

Pro obory vzdělání v těchto druzích škol a pro školní družinu bude závazným právním předpisem stanoven **maximální rozsah vzdělávání, nebo maximální rozsah přímé pedagogické činnosti hrazený ze státního rozpočtu**. Tento maximální rozsah bude stanoven pro základní školy, střední školy a konzervatoře nařízením vlády v podobě maximálního počtu hodin výuky (včetně nezbytného dělení) ve třídě (oddělení) v oboru vzdělání, v závislosti na počtu žáků ve třídě (oddělení) a pro mateřské školy a školní družiny prováděcím právním předpisem MŠMT v podobě maximálního počtu hodin přímé pedagogické činnosti v závislosti na organizační struktuře mateřské školy a školní družiny. Stanovené maximum bude vyjadřovat stav, umožňující poskytování vzdělávání v potřebné kvalitě a jeho další zvýšení již k růstu kvality nepřispívá natolik významným způsobem, aby to odůvodnilo zvýšenou potřebu výdajů státního rozpočtu.

Dále pak pro uvedené druhy škol a pro školní družinu MŠMT stanoví:

* + Normativy ostatních (mimotarifních) nárokových složek platů (příplatky za vedení a třídnictví, specializační příplatky), připadajících na 1 úvazek pedagogického pracovníka.
  + Normativy nenárokových složek platů, připadajících na 1 úvazek pedagogického pracovníka.
  + Opravné koeficienty k normativům nenárokových složek platů, připadajících na 1 úvazek pedagogického pracovníka zohledňující:
    - průměrnou naplněnost běžných tříd/oddělení (koeficient naplněnosti),
    - podíl dětí/žáků se speciálními vzdělávacími potřebami vzdělávaných v běžných třídách/odděleních (koeficient společného vzdělávání; má vždy hodnotu minimálně rovnu 1).

Uvedené opravné koeficienty tak budou v oblasti nenárokových složek platů zohledňovat zvyšující se náročnost práce pedagogů jak s rostoucím počtem žáků ve třídě/oddělení, tak i s rostoucím zapojením dětí/žáků/studentů se speciálními vzdělávacími potřebami do společného vzdělávání v běžných třídách/odděleních jednotlivých škol/školských zařízení.

Postup financování pedagogické práce ze státního rozpočtu v uvedených druzích škol a ve školní družině pak bude následující:

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

Ministerstvo v rámci předběžné kontroly posoudí, zda definovaný nárok nepřekračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu. Pokud tomu tak není, je škole/školskému zařízení přiznán počet úvazků a objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši definovaného nároku. Pokud definovaný nárok překračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu, je škole/školskému zařízení přiznán počet úvazků a objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši maximálního rozsahu.

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

* Za podstatnou změnu v nově navrhovaném systému financování lze považovat i legislativní ukotvení **rezervy**, která bude rozepisována na krajské úřady již z úrovně ministerstva nad rámec normativního rozpisu rozpočtu, a to na základě předem definovaných objektivních parametrů (normativně vymezený objem prostředků, podíl žáků se SVP v kraji, údaje škol a školských zařízení o předpokládané organizaci vzdělávání v novém školním roce, hustota osídlení v kraji, apod.)**.** Krajské úřady budou přidělenou rezervu využívat přednostně k řešení finančních dopadů podpůrných opatření podle § 16 nově přiznaných dětem, žákům a studentů v průběhu daného kalendářního roku a finančních dopadů případného nárůstu výkonů v novém školním roce, ale i k zohlednění objektivních (normativně nepostižitelných) specifik jednotlivých škol/školských zařízení a to zejména v oblasti personálního zabezpečení specifických podmínek jejich provozu.

**Předpokládaný přínos navrhovaného řešení.**

Navržené řešení eliminuje hlavní problémy stávajícího systému financování RgŠ ÚSC (podrobnější popis v RIA, bod 1.2). Navrhované řešení zohledňuje objektivní rozdíly vzdělávacích soustav v jednotlivých krajích a odstraňuje rozdílné financování stejných oborů vzdělání, nerovnosti v odměňování zaměstnanců, negativní dopady snížení počtu žáků. Významným způsobem eliminuje u středních škol ekonomický tlak na přijímání co největšího počtu žáků (bez ohledu na jejich studijní předpoklady) v zájmu získání nezbytného objemu finančních prostředků pro svoji činnost.

**Předpokládaný dopad navržených změn do výdajů státního rozpočtu**

Obecně lze konstatovat, že navržená řešení sama o sobě negenerují zvýšené náklady spojené s jejich implementací. Zároveň je však nutno konstatovat, že implementace navržených řešení bez zvýšení nákladů by nutně znamenala negativní dopad pro školy (popřípadě školská zařízení) v krajích, kde je současná úroveň jejich financování nadprůměrná. Za náklady navržených řešení lze tedy označit náklady, které plynou z nutnosti tyto negativní dopady na jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC částečně zmírnit, popřípadě zcela eliminovat. Z dosud provedených modelových propočtů vycházejících z reálných dat v letech 2014 a 2015 lze odhadovat, že by se náklady spojené s případným zmírněním negativních dopadů navržených řešení na jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC mohly v prvním roce realizace pohybovat mezi 2,5 až 5 mld. Kč (bližší viz bod 3.2. RIA a příloha č. 1 k RIA).

**K účinnosti navrhovaných změn**

Změny v systému financování budou účinné od 1. ledna 2018

Návrh zákona byl předložen do meziresortního připomínkového řízení dne 19. února 2016 s lhůtou pro sdělení připomínek do 18. března 2016.

Zásadní připomínky uplatnila následující připomínková místa: Úřad vlády, Úřad vlády (ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu), Ministerstvo financí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra, Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Zlínský kraj, Moravskoslezský kraj, UNIE Zaměstnavatelských svazů ČR a Unie školských asociací ČR CZESHA, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Svaz měst a obcí České republiky, Hospodářská komora ČR, Česká biskupská konference, ČMKOS a ČMOS, Asociace ředitelů gymnázií ČR.

Návrh se předkládá vládě s následujícími rozpory:

* Ministr průmyslu a obchodu trvá na připomínce, aby bylo financování regionálního školství řešeno komplexně, tj. včetně financování soukromých a církevních škol.
* Ministr financí trvá na připomínkách:
* finanční prostředky na realizaci navržených změn financování RgŠ ÚSC nejsou v kapitole 333-MŠMT zabezpečeny,
* materiál nesmí předurčovat navýšení rozpočtových limitů a personálních kapacit,
* Ministerstvo financí zásadně nesouhlasí s tak výrazným dopadem realizace reformy financování RgŠ ÚSC na státní rozpočet.

Rovněž se nepodařilo vypořádat připomínky s některými nepovinnými připomínkovými místy (UNIE Zaměstnavatelských svazů ČR a Unie školských asociací ČR CZESHA), která setrvávají na financování domovů mládeže a internátů „na pedagoga“, stanovení opravných koeficientů zohledňující vzdělávání žáků se speciálními potřebami i pro domovy mládeže a rozdělení definice normativu pro pedagogické pracovníky a ostatní pracovníky pro základní umělecké školy. Další nepovinné připomínkové místo - Svaz průmyslu a dopravy ČR trvá na doplnění parametrů financování (tj. návrhu nových normativů, koeficientů Hmax a opravných koeficientů) a vzorových výpočtů pro jednotlivé typy škol a školských zařízení před předložením do vlády.

Ostatní zásadní připomínky byly akceptovány nebo vysvětleny. Vypořádání připomínek je podrobněji uvedeno v části VIII. předkládaného materiálu.