**Podklad pro jednání RHSD**

**REFORMA FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ**

**Důvody, cíle a záměr řešení**

**Hlavní nedostatky stávajícího systému financování regionálního školství v působnosti územních samosprávních celků (tj. krajů a obcí – dále jen RgŠ ÚSC)**

Dosavadní systém normativního financování „na žáka“ se v oblasti RgŠ ÚSC vyznačuje řadou problémů a nedostatků, jejichž důsledkem je nerovné postavení jednotlivých srovnatelných příjemců v rámci České republiky.

**Za hlavní problémy stávajícího systému lze označit:**

* V úrovni normativního rozpisu prostředků státního rozpočtu do rozpočtů jednotlivých krajů nemůže MŠMT zohlednit důležitá objektivní specifika RgŠ ÚSC v jednotlivých krajích, která významně ovlivňují skutečnou potřebu finančních prostředků v kraji, jako jsou rozdílná velikostní struktura mateřských a základních škol, rozdílná oborová struktura středního a vyššího odborného školství, rozdílné procentní zastoupení žáků v zájmovém vzdělávání (především v ZUŠ), nebo rozdílná finanční náročnost podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami apod..
* V úrovni normativního rozpisu prostředků státního rozpočtu z rozpočtu kraje do rozpočtů jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení se dosavadní systém vyznačuje velkými rozdíly ve výši krajských normativů, tj. rozdíly ve výši „státní“ finanční podpory na vzdělávání žáka ve stejném oboru vzdělání, mezi jednotlivými kraji. Výše normativů navíc není dlouhodobě předvídatelná nejen ze strany škol jako příjemců finančních prostředků, ale ani ze strany ministerstva.
* V oblasti financování „pedagogické práce“ systém nezohledňuje rozdílnou úroveň nárokových složek platů pedagogů v konkrétních školách (tarifní platové stupně podle délky vykonávané praxe, specializační příplatky, do budoucna pak např. nároky vyplývající z kariérního systému učitelů apod.). Obecně v tomto normativním systému financování platí, že čím více pedagogů, jejichž vyšší kvalita práce bude vyjádřena vyšším nárokem na úroveň jejich odměňování bude konkrétní škola mít, tím více bude tímto normativním systémem financování znevýhodněna. Tato skutečnost je fakticky v přímém rozporu se strategickou prioritou ministerstva, vyjádřenou ve Strategii vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 „Podporovat kvalitní výuku a učitele jako její klíčový předpoklad“ a zejména pak s jedním z klíčových kroků k realizaci této strategické priority, kterým je zavedení kariérního systému pro učitele.
* V oblasti financování „nepedagogické práce“ systém neodůvodněně zvýhodňuje školu s vyšší naplněností tříd oproti stejně zorganizované škole (tj. se stejným počtem tříd)
s naplněností tříd nižší.
* I fakticky nevýznamné změny (z pohledu organizace vzdělávání) v počtech žáků školy mohou mít pro školu zcela zásadní důsledky v oblasti odměňování jejích zaměstnanců. Např. základní škola s dvěma třídami v ročníku, ve které by meziročně z důvodu migrace obyvatelstva, odchodů žáků do víceletých gymnázií a podobných důvodů ubyl počet žáků v každé třídě o jednoho, „přijde“ o 18 normativů mzdových prostředků,
tj. o mzdové prostředky v řádu statisíců Kč/rok, což může vyústit i v nedostatek zdrojů na nárokové složky platů zaměstnanců školy. Podobná nevýznamná změna (pokles) počtu žáků může v konkrétní škole i zcela negovat například záměry vlády na zvýšení úrovně odměňování zaměstnanců ve veřejném sektoru. Například v jednotřídní mateřské škole znamená snížení počtu dětí o jedno dítě, pokles disponibilních zdrojů mzdových prostředků v průměru o cca 3,2 %. To znamená, že například v mateřské škole, ve které by se meziročně snížil počet dětí z 28 na 27, by v roce 2016 došlo namísto očekávaného nárůstu platů zaměstnanců o 3 %, k jeho poklesu v průměru o cca 0,2 % (v některých krajích však až o 0,4 %).
* V oblasti středního vzdělávání s maturitní zkouškou systém v řadě případů negativně působí na kvalitu i na ekonomickou efektivnost vzdělávání. Školy v zájmu získání žáků (a tedy prostředků státního rozpočtu) snižují nároky na kvalitu „na vstupu“ do vzdělávání a i žáky s velmi malou pravděpodobností úspěšnosti „na výstupu“ vzdělávání „drží“ ve vzdělávání co nejdéle.

**Základní principy nového systému financování**

Nově navrhované řešení je založeno na principu náhrady určité části sytému stávajících republikových a krajských normativů zajišťujících transfer finančních prostředků státního rozpočtu z rozpočtu MŠMT do rozpočtů jednotlivých krajů a dále do rozpočtů jednotlivých škol a školských zařízení, systémem normativů stanovených centrálně z úrovně MŠMT.

Zásadní rozdíl je v **zavedení zcela odlišného systému normativního financování pedagogické práce ve vybraných druzích škol a školských zařízeních zřizovaných ÚSC**.

**Vybranými druhy škol budou** **mateřské školy, základní školy, střední školy a konzervatoře, a vybraným typem školských zařízení budou školní družiny**. Pro obory vzdělání ve vybraných druzích škol a pro školní družinu **stanoví vláda nařízením, nebo MŠMT** prováděcím předpisem **maximální rozsah vzdělávání, nebo maximální rozsah přímé pedagogické činnosti** hrazený ze státního rozpočtu. Tento maximální rozsah bude stanoven pro ZŠ, SŠ 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 MŠ a ŠD prováděcím právním předpisem MŠMT v podobě maximálního počtu hodin přímé pedagogické činnosti v závislosti na organizační struktuře MŠ, ŠD. Stanovené maximum bude vyjadřovat stav umožňující poskytování vzdělávání a školských služeb 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 vybrané druhy škol a školských zařízení 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 se zapojením dětí/žáků/studentů se speciálními vzdělávacími potřebami do společného vzdělávání v běžných třídách/odděleních jednotlivých škol/školských zařízení.

**1. Postup financování pedagogické práce ze státního rozpočtu:**

**a) Ve vybraných druzích škol a typech školských zařízení.**

Vybrané druhy škol a typy školských zařízení předkládají ministerstvu údaje o počtech svých pedagogických pracovníků (bez pedagogických a ostatních zaměstnanců, jejichž podíl na vzdělávání a školských službách vyplývá z podpůrných opatření dle § 16 školského zákona),
o jejich zařazení do platových tříd a platových stupňů, o jejich míře přímé vyučovací (přímé výchovné) činnosti, a o dalších mzdových nárocích vyplývajících pro ně z kariérního systému, 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 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 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.**

**b) V ostatních druzích škol a typech školských zařízení.**

U ostatních druhů škol a typů školských zařízení (mimo vybrané) bude financování pedagogické práce nadále řešeno normativně na žáka, zčásti prostřednictvím oborových normativů stanovených centrálně MŠMT (VOŠ a ZUŠ) a zčásti prostřednictvím republikových a krajských normativů, tzn. v současném režimu (školská zařízení mimo školních družin).

**2. Postup financování nepedagogické práce ze státního rozpočtu:**

**a) V mateřských, základních a středních školách.**

Prostřednictvím oborových normativů na školu, na pracoviště a na třídu (u SŠ na třídu v oboru vzdělání) stanovených centrálně MŠMT.

**b) Ve vyšších odborných školách a konzervatořích.**

Prostřednictvím oborových normativů na školu, na pracoviště a na studenta v akreditovaném vzdělávacím programu/na žáka v oboru vzdělání, stanovených centrálně MŠMT.

**c) V základních uměleckých školách.**

Prostřednictvím oborových normativů na žáka stanovených centrálně MŠMT.

**d) Ve školských zařízeních.**

Prostřednictvím republikových a krajských normativů, tzn. v současném režimu.

V nově navrhovaném systému financování bude legislativně ukotvena **rezerva**, 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.

Pro financování zvýšené podpory vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami
v oborových normativech upraví zákon příplatky k oborovým normativům (stávající právní úprava postihuje pouze příplatky k normativům krajským). Příplatky k oborovým normativům stanoví ministerstvo a budou vycházet z normované finanční náročnosti podpůrných opatření podle prováděcí vyhlášky k § 16 školského zákona.

**Předpokládaný přínos navrhovaného řešení.**

Navržené řešení eliminuje problémy popsané v úvodní části. Řeší objektivní rozdíly vzdělávacích soustav v jednotlivých krajích, odstraňuje rozdílné financování stejných oborů vzdělání, nerovnosti v odměňování zaměstnanců, negativní dopady snížení počtu žáků. Významným způsobem eliminuje u středních škol nutnost přijímat co největší počet žáků bez ohledu na jejich studijní předpoklady v zájmu získání nezbytného objemu finančních prostředků pro svoji činnost.

Významným přínosem navrhovaného řešení je i to, že (na rozdíl od současného normativního financování „na žáka“) umožňuje systémové řešení financování nároků vyplývajících z kariérního systému učitelů ve většině škol RgŠ ÚSC.

Navržené řešení koresponduje s takovými klíčovými doporučeními OECD pro Českou republiku v oblasti financování veřejného sektoru RgŠ, jakými jsou např.:

* Přenést odpovědnost za financování mateřských a základních škol na stát
* Zaměřit financování na školu jako instituci a omezit financování vzdělávacích programů

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

**Současný stav přípravy**

Výše popsaná navržená řešení promítlo MŠMT do návrhu zákona, kterým se mění zákon
č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, který byl v průběhu února a března t.r. předmětem meziresortního připomínkového řízení. Konferenční vypořádání vznesených zásadních připomínek proběhlo na MŠMT dne 1. dubna 2016, akceptované připomínky byly do návrhu změny zákona zapracovány a návrh byl předložen k projednání ve vládě ČR.

**Předpokládaný dopad navržených změn do činnosti krajských úřadů**

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

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

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

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

**Předpokládaný dopad navržených změn do státního rozpočtu**

Jedním z prioritních cílů navrženého řešení je sjednocení rozdílné úrovně financování srovnatelných škol mezi jednotlivými kraji. Naplnění tohoto cíle bez navýšení výdajů státního rozpočtu v ukazateli Regionálního školství by vedlo k tomu, že pro školy, které jsou v současném systému financovány podprůměrně, by byl dopad změny systému pozitivní, a naopak pro srovnatelné školy, které jsou v současném systému financovány nadprůměrně, by ovšem byl dopad změny systému negativní.

Za vícenáklady reformy financování RgŠ lze tedy označit náklady, které by vyplynuly z rozhodnutí vlády částečně zmírnit negativní dopady na jednotlivé školy a školská zařízení RgŠ ÚSC, popřípadě je zcela eliminovat.

Finanční vyčíslení dopadů spojených s implementací reformy do úrovně jednotlivých škol lze v současné době odhadnout jen velmi rámcově. Svůj vliv zde sehrává skutečnost, že úroveň finančního zabezpečení jednotlivých konkrétních škol a školských zařízení ve stávajícím systému financování je v čase značně proměnlivá (změny v počtech dětí, žáků a studentů a dalších jednotek výkonů i změny ve výši jednotlivých krajských normativů).

Na základě v současné době známé situace navrhuje MŠMT ke zmírnění případných negativních dopadů reformy na jednotlivé školy, ve střednědobém výhledu zvýšení svého rozpočtu na rok 2018 o 3,5 mld. Kč. MŠMT zároveň předpokládá, že uvedená částka bude při projednávání státního rozpočtu na rok 2018 aktualizována dle skutečného vývoje financování jednotlivých škol v letech 2016 a 2017.

**Reforma se soustřeďuje pouze na oblast financování škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí. Financování soukromých a církevních škol nebude navrženým systémem financování dotčeno.**

**Předpokládaná účinnost navržených změn: 1. 1. 2018**