

REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY NA ÚSEKU ŠKOLSTVÍ A PROBLEMATIKA FINANCOVÁNÍ ŠKOLSTVÍ V OBECNÝCH OTÁZKÁCH

THE REFORM OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EDUCATION AND THE PROBLEMS OF THE FINANCING EDUCATIONAL SYSTEM IN THE GENERAL POINT OF VIEW

PETRA ADÁMKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Abstrakt

Reforma veřejné správy probíhající v ČR se nutně dotkla i oblasti školství. Začala zánikem školských úřadů a pokračovala decentralizací zřizovatelských funkcí škol, předškolních a školských zařízení. V důsledku reformy se zcela zásadním způsobem změnily i finanční toky na úseku školské správy, resp. od 1.1. 2003 došlo ke změně systému financování školských subjektů.

Klíčová slova

Vzdělání, státní správa, samospráva, financování školství

Abstract

Reform of public administration which was proceeding in the Czech Republic after year 1989 and 2000 determined reforms of Education. The Education Reform started with expiry of educational authority and decentralization of founder function of preschool, school and educational institutions. The Reform altered completely financing arrangements of education and education administration, and the new rules has been established since 1.1.2003.

Key words

Education, public administration, self administration, financing of education

Úvod do problematiky

Školství a jeho koncepce je součástí vzdělávací politiky každého státu. Každý stát věnuje pozornost stavu svého školství, neboť jeho úroveň má následný vliv na hospodářský, kulturní a sociální rozvoj země, přičemž kvalita vzdělávacího procesu závisí i na dostatku finančních prostředků.

Správa na úseku školství je nedílnou součástí veřejné správy,¹ přičemž tato oblast správy v sobě zahrnuje zajištění výchovy a vzdělávání dětí předškolního věku, žáků základních a středních škol, mimoškolní výchovu a studium na vysokých školách. Prostřednictvím soustavy škol je uvedeno do konkrétní podoby právo na vzdělávání, které je obecně zakotveno v ústavě a Listině základních práv a svobod čl.33.²

Školská reforma v kontextu transformace

Reálným a základním výchozím bodem školské reformy byly, tak jako v ostatních zemích střední a východní Evropy, politické události a následující ekonomické změny z konce 80.let a začátku 90.let. Během komunistického období následovala většina těchto zemí sovětský model jediné a jednotné školy, pokrývající celé období povinného vzdělávání. Jednalo se o uniformitu vzdělávacích programů a postupů.³ V průběhu reformy byla přijata významná legislativní opatření, jež formálně otevřela prostor pro více či méně radikální změny v školském systému. Bylo celospolečensky nezbytné posílit princip demokratičnosti, rozrůzněnosti, decentralizace, efektivnosti a stejnou měrou i podpořit zájem veřejnosti o otázky vzdělanosti. Oblast školství se zaměřila především na snahu o realizaci prvotních kritérií transformace, a to na zvýšení kvality a dostupnosti vzdělání, zlepšení financování škol se snahou o přílišné nezvyšování finančních výdajů na školy, zlepšení pracovních podmínek učitelů, zajištění kvalitních materiálních a prostorových podmínek pro výchovně vzdělávací

¹ Dle některých autorů, např. Čerycha, došlo k oddělení veřejné správy od správy školství, přičemž správa vzdělávání je součástí celkového systému veřejné správy a financování vzdělávání je součástí systému financování veřejných služeb

² Kolektiv : Správní právo , zvláštní část, MU Brno, 1996, ISBN 80-210-1346-X, str.87

³ Vzdělání mělo jen velmi omezenou úlohu jak ekonomickou, tak v sociální stratifikaci. Vzdělání neznamenalo téměř nic v politických pozicích, prosazovalo se jako kulturní kapitál bez ekonomických a politických souvislostí. Postkomunistická transformace výrazně změnila základní předpoklady a faktory úspěchu a kariéry a právě vzdělání se stalo jedním z nejvýznamnějších.

činnost, zvýšení spolupráce škol a dalších institucí v kulturní i sportovní oblasti, zkvalitnění obsahové a metodické stránky vzdělávání.⁴

V první fázi došlo k přijetí klíčové legislativy, především zák.č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jeho působnosti a některých dalších opatřeních a školského zákona č. 564/1990Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, který umožnil vznik odvětvovému řízení regionálního školství.

Mezi nejdůležitější znaky této etapy se řadí :⁵

- demonopolizace v oblasti zřizovatelských kompetencí – vedle státních škol a škol zřizovaných obcemi vznikaly i nestátní;
- decentralizace správy a řízení – ustanoveny regionální školské úřady konající státní správu, vznikly první orgány školské samosprávy (okresní školské rady, rady škol), došlo ke zvýšení autonomie škol;
- strukturální změny – původně osmiletá povinná školní docházka byla prodloužena na devítiletou, došlo k obnovení duální struktury vzdělávání (víceletá gymnázia);
- změna ve způsobu financování – normativní způsob financování, finanční zdroje se začaly rozdělovat přímo ministerstvem školství za pomoci regionálních školských úřadů;
- změny v platovém systému;
- kutikulární změny - byly potlačeny politické vlivy na obsah vzdělávání, pedagogické materiály se dočkaly kompletního přepracování.

Vzhledem k tomu, že v první fázi byly reformy realizovány zvláště rychlým tempem a výkon správy vykazoval mnohé nedostatky, rozhodla se vláda jej dále reformovat. Další krok v rámci transformace školské správy představovalo přijetí tzv. transformačních zákonů, kterými byla v roce 2000 završena druhá etapa reformy veřejné správy. Jednalo se o přijetí tzv. kompetenčních zákonů,⁶ jež upravovaly kompetence v oblastech veřejné správy, a rozpočtové a majetkové zákony, které upravily pravidla tvorby a čerpání finančních a

⁴ Strečková, Y. a kol.: Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnost rozvoje regionů, 1. vyd. Brno: MU 2003, 197 s. ISBN 80-210-3074-7

⁵ Valenta, J.: Financování a rozpočet školy, 1. vyd. Karviná: Paris, 2004, 131s, ISBN 80-239-2218-1

⁶ zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech a 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.

majetkových zdrojů.⁷ Zmíněná legislativa upravila kompetence do té doby určené zákonem č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), zákonem č. 564/1990 Sb., v platném znění, o státní správě a samosprávě ve školství a zákonem č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních.

V roce 2002 byl dále přijat zákon č. 284/2002 Sb., kterým se měnil dosavadní zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů a dále zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Cílem této etapy bylo přenesení působnosti během výkonu státní správy ve školství z okresních úřadů na kraje a obce s rozšířenou působností, k čemuž došlo k 1.1.2003.⁸

Jak již bylo shora uvedeno, změny řízení, správy a financování jsou pravděpodobně více než v jiné oblasti vzdělávání spojeny s transformací politického systému v zemi. Jsou ve skutečnosti přímým důsledkem a doplňkem transformace. Jedním z nejdůležitějších aspektů změn v řízení vzdělávání a v rozhodování o něm je nástup nových partnerů ve vzdělávání. Místo de facto jednoho rozhodovacího centra začaly hrát klíčovou úlohu jednotlivé školy, obce a možná i další zprostředkující (např. regionální) orgány. Došlo k vytvoření orgánů, kde jsou zastoupeni rodiče a ekonomické subjekty.

Decentralizace škol a jejich autonomie se staly klíčovými hesly reformy školské správy, a to ze dvou důvodů. Jednak jako přirozená reakce pracovníků v oblasti vzdělávání a rodičů na minulou zkušenost totalitního systému a za druhé vlivem rozvíjejícího se trendu k decentralizaci, který se projevuje v mnoha západních zemích. Skutečnost, že decentralizace se stala okamžitou politickou reakcí, a to, že vycházela z cizího modelu, nakonec znamenalo, že tato politika nebyla dobře zakořeněna ve vnitřních potřebách systému a nebyla dobře rozpracována a systematicky aplikována. Motivy pro decentralizaci a posílení autonomie škol byly spíše politické a negativní, než technické nebo správní, a tím pádem pozitivní.⁹ Došlo

⁷ Zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku státu ČR do majetku krajů.

⁸ Horáková, L.: Problematika financování středního školství, 2006, Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta. Bakalářská práce

⁹ Halasz, G. Změny v řízení a financování školských systémů, Reformy školství ve střední a východní Evropě: průběh a výsledky, Ústav pro informace ve vzdělání, Praha, 1996, ISBN 80-211-0219-5

k přesunu odpovědnosti za před-univerzitní vzdělávání, resp. její značné části, na nejnižší úroveň systému vzdělávání a učinily ze samosprávy škol jeden z hlavních cílů vzdělávací politiky. Systém samotné decentralizace je nesmírně složitým procesem. Vzdělávací systém lze v určitém ohledu decentralizovat (např. v oblasti kurikula), zatímco jiné oblasti zůstávají centralizované (např. financování). Rovněž je nutno zkoumat úroveň, na kterou jsou delegovány pravomoci a povahu těchto pravomocí na místní nebo oblastní úrovni. V některých případech získaly místní orgány v oblasti vzdělávání značné pravomoci, ačkoliv ve skutečnosti se v mnoha záležitostech obracejí na ústřední vládní orgány. Jedná se spíše o směs centralizace a decentralizace.

Co se týče nastavených modelů, během období komunismu přijala Česká republika, stejně jako ostatní země střední a východní Evropy, sovětský model veřejné správy, založený na místních a oblastních výborech.¹⁰ V 90 letech bylo nejprve uplatňováno v rámci školské správy tzv. odvětvové řízení, následně byl ale tento typ nahrazen tzv. kombinovaným modelem, který je kombinací jak odvětvového (resortního), tak územního řízení. V návaznosti na rysy kombinovaného modelu byly v druhé etapě reformy přijaty shora citované právní normy, které umožnily zřídit orgány regionální samosprávy, posílily jejich kompetence a provedly celkovou decentralizaci veřejné správy. Co se týče dalšího vývoje, tak jak správně předvídal Halasz, reforma státní správy po roce 2001 se zaměřila na základní aspekty, jako jsou evaluace, monitorování, akreditace, zajištění kvality a veřejná odpovědnost. V této souvislosti je nutno uvést, že první ucelenou koncepcí vzdělávání v České republice se stala Bílá kniha, tedy tzv. Národní program rozvoje vzdělávání v České republice, kterou přijala vláda v únoru 2001. V roce 2002 byl přijat Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy ČR, který byl fakticky koncipován jako realizace Bílé knihy. Po tomto dokumentu následovalo na jaře roku 2005 přijetí dalšího Dlouhodobého záměru, kde bylo navrženo šest nových strategických směrů.¹¹ V návaznosti na celorepublikový záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy je povinen příslušný krajský úřad vypracovávat každé dva roky svůj krajský Dlouhodobý záměr, jakož i každoroční Výroční zprávu o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji.

¹⁰ Tyto výbory byly formálně volenými orgány, odpovědnými za všechny veřejné služby, tj. i školství, ale ve skutečnosti podléhaly kontrole státního a komunistického aparátu a byly financovány přímo ze státního rozpočtu, aniž by měly své vlastní zdroje - fungovaly jako místní jednotky centralizované správy.

¹¹ MŠMT. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky. Praha, 2005, dostupný z [www: http://www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)

Dne 1.1.2005 nabyl účinnosti nejnovější školský zákon č.561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.¹² Nový zákon představoval vyvrcholení snah tehdejší vlády a zejména MŠMT v oblasti školství. Nový školský zákon přinesl řadu novinek (zejména v otázce maturitních zkoušek), definuje činnost Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, České školní inspekce a působnost územních samosprávných celků. Zavádí novou formu právnické osoby ve školství – školskou právnickou osobu¹³ a stanovuje podmínky pro zápis škol do školského rejstříku.

Nejvýznamnější systémové změny v oblasti financování

Změny v oblasti financování vzdělávání se týkaly zejména dvou oblastí, konkrétně zavedení rozvoje nového mechanismu financování vzdělávání a pokusu o jeho diverzifikaci. Zásadní změnou v mechanismu financování bylo, že starý systém, spočívající v kvazi-automatickém přidělování prostředků školám ve výši přídělů na předcházející rok, bez ohledu na jejich výsledky, popřípadě na výši přídělů zvýšeného na základě určitého více či méně svévolně stanoveného indexu (často ovlivněného politickými či osobními styky), byl nahrazen tzv. normativním systémem (systémem vzorce), založeným na počtu žáků a na typu příslušné školy (konkrétně financováním podle počtu žáků či studentů). To přineslo lepší kontrolu výdajů na vzdělání a mnohem lepší průhlednost financování škol. Školám vznikl nárok na téměř automatické přidělování grantu v přepočtu na žáka, a proto mezi nimi vznikla soutěž o nové žáky. To by samo o sobě mohlo být považováno za pozitivní jev, ale mohlo by to vést i k určitému nezájmu škol o kvalitu nabízeného vzdělávání ve prospěch laciné podbídivosti.¹⁴ Tento systém byl příčinou vzniku mnoha malých škol, což je opět v určitém ohledu kladný jev, ale tím zároveň zapříčinil i růst jednotkových nákladů, tlak na zvyšování normativu na žáka a celkově tlak na zvyšování přídělů na vzdělávání veřejných prostředků.

¹² Jeho přijetím byly zrušeny zák. č. 76/1978 Sb., s školských zařízeních, zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol, zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství.

¹³ Je vytvořena jako univerzální právní forma pro všechny zřizovatele, vhodná by měla být zejména pro církevní a soukromé školy. Má oproti příspěvkovým organizacím rozdílný způsob vlastnictví majetku, zřizovatel může převést majetek na školu přímo a tak pak může mít své vlastní budovy, vybavení, je oprávněna získávat dary, z nichž se nemusí zodpovídat svému zřizovateli – Švancar,R., Husník, P.: Bludiště školské právnické osoby. Učitelské noviny (online), 2004, č.38

¹⁴ Čerych, L.: Závěrečná zpráva ze symposia Reformy školství ve střední a východní Evropě: průběh a výsledky, Ústav pro informace ve vzdělání, Praha, 1996, ISBN 80-211-0219-5

Posílila se úloha kraje, který se v systému normativního financování od 1.1.2003 stal důležitým článkem, resp. přešla na něj hlavní role v rozpisu normativních prostředků.¹⁵ Dále jim byla přidělena povinnost zajišťovat ze svých rozpočtů část nákladů, které jsou spojeny s provozem jimi zřizovaných středních škol a školských zařízení, čímž pádem došlo k rozlišení různých typů finančních prostředků (neinvestiční výdaje, provozní výdaje, investiční výdaje). Reforma přispěla k posílení územního principu financování, neboť kraje získaly několik možností jak zajišťovat potřebné prostředky, a to buď z vlastních daní dle nového rozpočtového určení daní, nebo z účelových dotací různých kapitol státního rozpočtu.

Tak jako jiné země uznává i Česká republika potřebu diverzifikace zdrojů financování vzdělávání, což vyplývá zejména z potřeby ulehčit státnímu rozpočtu a doplnit jej o dodatečné příspěvky z nestátních zdrojů. Diverzifikace financování vzdělávání je považována za důsledek a součást celkové politiky liberalizace a demonopolizace vzdělávání.

Při hledání možností diverzifikace financování nabyly na větší nebo menší důležitosti tři kategorie dodatečných zdrojů, ačkoliv jejich celkový příspěvek k financování z ústředí zůstává omezený (cca 10%). Jedná se o financování z veřejných prostředků na místní úrovni (hlavně z rozpočtů obcí), školné¹⁶ a příspěvky od rodin. V případě prostředků na místní úrovni je třeba konstatovat, že i když objem těchto prostředků může představovat až 50% výdajů místní samosprávy, jsou to většinou přerozdělené prostředky ze státního rozpočtu, které v různých formách představují zdaleka nejvýznamnější zdroj místních veřejných rozpočtů. Příspěvky od rodin (poskytované i státním školám) na různé vzdělávací služby, např. učebnice, školní stravování, mimoškolní činnost se liší v závislosti od typu škol, přičemž rostoucí podíl rodin žáků a studentů na financování vzdělání je zdůvodněn zvyšujícím se důrazem na vzdělání jako osobní investici.

Financování z hospodářského sektoru (podniky a průmyslové obory), ať už přímo nebo cestou daňových úlev, po roce 1989 výrazně pokleslo. V současné době je financování z těchto zdrojů zanedbatelné a je velmi postrádáno, přičemž tato otázka je důležitou výzvou do budoucna.

¹⁵ kdy na základě republikových normativů vypočítávají kraje své vlastní krajské normativy

¹⁶ Školné od svých žáků vybírají soukromé školy, ačkoliv i ony dostávají nezanedbatelné příspěvky ze státního rozpočtu (v některých případech je jejich výše téměř shodná s příspěvky poskytovanými státním školám, pomineme-li výdaje na investice)

Na financování školství se podílejí také další resorty, do jejichž kompetence školy spadají (vojenství, zdravotnictví aj.), ze zvláštních zdrojů je financována část rekvalifikací – Fond Ministerstva práce a sociálních věcí. Nezanedbatelnou úlohu v rámci externích zdrojů hrají i subvence, poskytované Evropskou unií na rozvoj vzdělání prostřednictvím strukturálních fondů.

Závěr

Proces školské reformy byl velmi rychlý a znamenal radikální odchylky od zavedených modelů. Definování a realizace nové rovnováhy mezi decentralizací, zahrnující rozvoj místní a institucionální autonomie, a rolí státu, otázka zdrojů, vývoj kurikula, kontrolu kvality a ostatní nástroje pro řízení systému, to vše jsou s ohledem na pokračující transformaci stále otevřené kapitoly. Vzhledem k všeobecnému otevření systému a k autonomnímu chování jeho různých složek (zejména škol) se vyvinulo množství nerozvážeností (rozpínavost některých sektorů a stagnace jiných). Celý proces je navíc komplikován skutečností, že je spolu s politikou do značné míry závislý na faktorech, které jsou vůči školskému systému vnější: na pravidlech všeobecné veřejné správy, jejíž integrální částí je obvykle školská správa, na existenci nebo neexistenci střední úrovně správy (regionů) a jejich reálných pravomocí, na státní všeobecné daňové politice, zahrnující či nezahrnující podněty podporující rozvoj školství, na národní (státní) politice týkající se etnických menšin, na mezinárodních dohodách, ujednáních a závazcích plynoucích z členství v EU.

Financování školských systémů postupně přechází na rozsáhlejší využití místních zdrojů a jejich diverzifikaci (větší podíl rodičů na financování škol) vůbec. Děje se tak v souladu s tendencemi ve vyspělých zemích, kde stále expandující školské systémy nemohou již být pouze centrálně podporovány.¹⁷ Současně tyto nové způsoby financování více motivují nejrůznější partnery k zájmu o reálný obsah rozvoje školských systémů i jednotlivých škol samých.¹⁸ Je však nutné si uvědomit, že určitý centralistický princip ve financování zejména

¹⁷ V České republice, jak již bylo v práci uvedeno, je školství dominantně financováno státem. Přesto se v posledních letech některé významné náklady (učebnice a učební pomůcky, stravování, doprava) přesouvají především do rozpočtů rodin žáků a studentů.

¹⁸ Hendrichová, J.: Srovnání jednotlivých aspektů reformy školství ve střeoevropských zemích, Reformy školství ve střední a východní Evropě: průběh a výsledky, Ústav pro informace ve vzdělání, Praha, 1996, ISBN 80-211-0219-5

regionálního školství je potřebný, neboť tlumí nerovnosti v ekonomické síle jednotlivých regionů a odpovídá na jejich rozdílnou daňovou vytíženost.

V rámci otázky výše zdrojů poskytovaných do oblasti školství je nutno uvést, že finanční zdroje věnované školství jako proporce HDP sice významně vzrostly, nicméně reálný růst školských výdajů je spíše nízký a často nedostatečný na pokrytí potřeb. Ačkoliv byl v obecných kritériích úspěšnosti reformy formulován požadavek nezvyšovat finanční výdaje na školství, zůstává faktem, že zatímco se výkonnost ekonomiky zlepšuje a HDP roste, oblast školství zůstává nadále podhodnocena. V absolutním vyjádření výdaje na vzdělávání rostou, ve vztahu k HDP se ovšem dlouhodobě snižovaly. Výsledkem dlouhodobého podceňování financování školství je i zanedbaná investiční a neinvestiční údržba škol. Tento problém byl v devadesátých letech následně přesunut na nové zřizovatele, tedy kraje, což na dlouhá léta ovlivnilo jejich rozpočty.

Je však nutno zmínit, že jen více peněz a další zdroje situaci na poli financování situaci samo o sobě nevyřeší. Klíčovou otázkou zůstává i nadále optimální rozdělení dosažitelných zdrojů.

Literatura:

- [1] Kolektiv: *Správní právo, zvláštní část*, MU Brno, 1996, ISBN 80-210-1346-X, str.87
 - [2] Hendrichová, J.: *Srovnání jednotlivých aspektů reform školství ve střeoevropských zemích*, Reformy školství ve střední a východní Evropě: průběh a výsledky, *Praha*, Ústav pro informace ve vzdělání, 142s,1996, ISBN 80-211-0219-5
 - [3] Čerych, L.: *Závěrečná zpráva ze symposia Reformy školství ve střední a východní Evropě: průběh a výsledky*, *Praha*, Ústav pro informace ve vzdělání, 142s,1996, ISBN80-211-0219-5
 - [4] Horáková, L.: *Problematika financování středního školství*, 2006, *Masarykova univerzita v Brně*, Ekonomicko-správní fakulta. Bakalářská práce
 - [5] Halasz, G.: *Změny v řízení a financování školských systémů*, Reformy školství ve střední a východní Evropě: průběh a výsledky, Ústav pro informace ve vzdělání, *Praha*, 142 s.,1996, ISBN 80-211-0219-5
 - [6] MŠMT. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky. *Praha*,2005, dostupný z [www: http://www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)
 - [7] Švancar,R., Husník, P.: *Bludiště školské právnické osoby*. Učitel'ské noviny (online), 2004, č.38
-

[8] Strecková, Y.a. kol.: *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*, 1.vyd. Brno: MU 2003, 197 s. ISBN 80-210-3074-7

[9] Valenta, J.: *Financování a rozpočet školy*, 1.vyd. Karviná: Paris, 2004, 131s, ISBN 80-239-2218-1

Kontaktní údaje na autora – email:

p.adamkova@mail.muni.cz