

**Univerzita Hradec Králové**  
**Fakulta informatiky a managementu**  
**Katedra ekonomie**

**Financování základního školství ze státního rozpočtu**  
Diplomová práce

Autor: Bc. Klára Vojtová  
Studijní obor: Informační management

Vedoucí práce: prof. Ing. Ladislav Hájek, CSc.

Hradec Králové

srpen 2021

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/zpracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

V Hradci Králové dne 16.8.2021

Bc. Klára Vojtová

Poděkování:

Děkuji vedoucímu diplomové práce prof. Ing. Ladislavu Hájkovi, CSc. za metodické vedení práce, cenné připomínky, odborné rady a vstřícnost při konzultacích diplomové práce.

## **Anotace**

Předmětem diplomové práce „Financování základního školství ze státního rozpočtu“ je analyzovat objem výdajů na základní školství ze státního rozpočtu, posoudit vliv různých faktorů na objem finančních prostředků, pomocí vhodného modelu určit budoucí výdaje a analyzovat tyto výdaje na konkrétní škole. V práci jsou popsány veřejné finance, rozpočtová soustava, vzdělávací systém, financování školství a velká část je věnována systému financování základního školství v ČR, včetně nové reformy financování. V praktické části je provedena analýza objemu výdajů na základní školství ze státního rozpočtu z časového a mezinárodního hlediska. Dále je posouzen vliv vybraných faktorů na výši výdajů na základní školství. Poté byly pomocí statistického programu SPSS a MS Excelu predikovány budoucí výdaje na základní školství ze státního rozpočtu, a nakonec byly analyzovány výdaje státního rozpočtu na konkrétní škole.

**Klíčová slova:** výdaje, výdaje na základní školství, financování základního školství, základní škola, výdaje státního rozpočtu

## **Annotation**

### **Title: Financing of primary education from the state budget**

The subject of the diploma thesis "Financing of primary education from the state budget" is to analyze the volume of expenditures on primary education from the state budget, assess the impact of various factors on the volume of funds, use a suitable model to determine future expenditures and analyze these expenditures at a particular school. The thesis describes public finances, the budget system, the education system, financing of education and a large part is devoted to the system of financing primary education in the Czech Republic, including a new financing reform. In the practical part, an analysis of the volume of expenditures on primary education from the state budget from the time and international point of view is performed. Furthermore, the influence of selected factors on the amount of expenditure on primary education is assessed. Then, using the statistical program

SPSS and MS Excel, future expenditures on primary education from the state budget were predicted, and finally the expenditures of the state budget at a specific school were analyzed.

**Keywords:** expenses, expenditure on primary education, financing of primary education, primary school, state budget expenditures

## Obsah

1	Úvod.....	1
2	Metodika zpracování.....	3
3	Veřejné finance.....	6
3.1	Funkce veřejných financí.....	6
3.2	Principy veřejných financí .....	7
3.3	Veřejný sektor .....	7
4	Rozpočtová politika .....	8
4.1	Rozdíl mezi fiskální a rozpočtovou politikou .....	8
4.2	Rozpočtová politika .....	9
4.2.1	Rozpočtová soustava.....	9
4.2.2	Rozpočtový proces .....	11
4.2.3	Rozpočtové zásady.....	12
4.2.4	Rozpočtová skladba .....	13
4.3	Státní rozpočet .....	14
4.3.1	Příjmy státního rozpočtu.....	15
4.3.2	Výdaje státního rozpočtu.....	16
4.4	Rozpočty územní samosprávy.....	17
4.4.1	Příjmy územních samosprávných rozpočtů.....	18
4.4.2	Výdaje územních samosprávných rozpočtů.....	19
5	Školství a vzdělávací soustava.....	20
5.1	Školství a společnost.....	20
5.2	Vzdělávání .....	21
5.3	Vzdělávací soustava.....	22
5.4	Základní vzdělávání.....	23
5.4.1	Cíle a klíčové kompetence základního vzdělávání.....	25

5.4.2	Vzdělávací obsah.....	26
5.5	Financování školství v České republice .....	26
5.6	Financování regionálního školství.....	28
5.6.1	Působnost obcí, krajských úřadů a MŠMT při financování RgŠ.....	28
6	Financování základních škol.....	30
6.1	Hospodářská činnost škol .....	30
6.2	Systém financování školství.....	31
6.2.1	Finanční prostředky ze státního rozpočtu.....	31
6.2.2	Republikové normativy.....	32
6.2.3	Krajské normativy .....	34
6.2.4	Nevýhody předešlého systému financování .....	36
6.2.5	Reforma systému financování .....	37
7	Analýza výdajů na základní školství ze státního rozpočtu.....	43
7.1	Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu.....	43
7.2	Podíl výdajů na HDP .....	44
7.3	Podíl výdajů na základní školství k výdajům státního rozpočtu.....	45
7.4	Vývoj makroekonomických ukazatelů absolutně i relativně .....	47
7.5	Průměrná mzda pedagogů základních škol .....	48
7.6	Vývoj makroekonomických ukazatelů a průměrných mezd .....	51
7.7	Průměrné jednotkové výdaje na ZŠ.....	52
7.7.1	Žáci a průměrné výdaje na žáka.....	52
7.7.2	Základní školy a průměrné výdaje na základní školy.....	54
7.7.3	Pedagogové a průměrné výdaje na pedagoga .....	56
7.7.4	Třídy a průměrné výdaje na třídy .....	57
7.8	Vývoj průměrných jednotkových výdajů na ZŠ .....	59
7.9	Vývoj počtu základní škol, osob a mezd na ZŠ .....	60

8	Identifikace významných faktorů a jejich vliv na přímé výdaje na základní školství.....	60
8.1	Hrubý domácí produkt.....	61
8.2	Příjmy a výdaje státního rozpočtu.....	61
8.3	Inflace.....	62
8.4	Průměrná mzda v ekonomice.....	63
8.5	Testování závislosti .....	64
8.6	Regresní analýza.....	65
8.6.1	Regresní odhad výdajů na ZŠ pomocí průměrné mzdy učitelů ZŠ .....	65
8.6.2	Regresní odhad průměrné mzdy učitelů ZŠ pomocí průměrné mzdy v ČR .....	66
8.6.3	Regresní odhad průměrné mzdy v ČR pomocí HDP.....	67
8.6.4	Regresní odhad HDP pomocí období.....	68
8.7	Predikce pomocí časových řad a regresních modelů .....	69
8.7.1	Predikce pomocí časových řad .....	70
8.7.2	Predikce pomocí regresních modelů .....	70
8.7.3	Limitace predikce pomocí regresní funkce trendu .....	71
9	Základní škola Bezručova .....	72
9.1	Charakteristika školy .....	72
9.2	Základní údaje o škole .....	73
9.3	Financování základní školy .....	74
9.3.1	Příjmy základní školy .....	75
9.3.2	Zdroje příjmů základní školy .....	76
9.3.3	Přímé a provozní výdaje .....	77
9.3.4	Přímé výdaje školy .....	78
9.3.5	Výdaje ZŠ ze státního rozpočtu na rok 2020.....	79



10	Shrnutí výsledků .....	81
11	Závěr .....	84
12	Zdroje .....	86

# 1 Úvod

Vzdělávání je jedním z důležitých odvětví veřejného sektoru, které je financováno z veřejných rozpočtů. Vzdelávání svým způsobem působí jako pozitivní externalita, z které má prospěch každý subjekt. Úroveň dosaženého vzdělávání ovlivňuje hospodářský, kulturní a sociální rozvoj země.

V ČR byla v roce 1774 za vlády Marie Terezie zavedena povinná školní docházka na základních školách a od této doby musí být toto vzdělání musí být umožněno všem dětem. Vzdelávání na veřejných základních školách je poskytováno bezplatně. Důležitým zdrojem financování základních škol jsou výdaje státního rozpočtu. Za účelem efektivního řízení výdajů na základní školství ze státního rozpočtu je nezbytné sledovat a vyhodnocovat data a informace o peněžních tocích v rozpočtech. Informační management je obor, který se mj. zabývá daty a informacemi, které jsou zpracovány za účelem zvýšení účinnosti a efektivnosti v řízení. V případě výdajů se jedná především o poskytování dostatečného množství peněžních prostředků školám, tak aby mohla být rozvíjena kvalita a kvantita lidského potenciálu každého jedince, s čímž souvisí kvalita vzdělávání na základních školách.

Cílem diplomové práce je analyzovat objem výdajů na základní školství ze státního rozpočtu, posoudit vliv různých faktorů na objem finančních prostředků, pomocí vhodného modelu určit budoucí výdaje a analyzovat tyto výdaje na konkrétní škole.

Diplomová práce se skládá ze dvou částí – teoretické a praktické. Teoretická část je zpracována s využitím odborných monografií a zabývá se veřejnými financemi včetně jejich funkcí a principů. Následně je popsána rozpočtová politika, její struktura, zásady a skladba. Další část je věnována školství v ČR a vzdělávací soustavě se zaměřením na základní školství. Poslední a také nejrozsáhlejší kapitola v teoretické části se věnuje financování základního školství, kde jsou nastíněny subjekty, které s financováním souvisí, dále pak hospodářská činnost školy a v neposlední řadě samotný systém financování včetně současné reformy ve financování.

Praktická část vychází z teoretické části a je zpracována s využitím dat a informací z veřejně dostupných zdrojů. Zaměřuje se na vývoj výdajů na základní školství ze státního rozpočtu během období posledních deseti let (2011-2020). Důraz je kladen nejen

na celkový objem výdajů na základní školství ze státního rozpočtu, ale i na průměrné výdaje připadající na jednotku základní školy, jimiž jsou žák, učitel, třída a škola. Je zde nastíněn vývoj výdajů na ZŠ k vybraným indikátorům jako je hrubý domácí produkt, výdaje státního rozpočtu a průměrná mzda pedagogických pracovníků. Vývoj objemu výdajů je posuzován z časového a mezinárodního hlediska. Na tuto část navazuje kapitola, která posuzuje vliv jednotlivých faktorů na výdaje na základní školy ze státního rozpočtu. Následně jsou stanoveny modely, které umožňují predikovat výdaje na ZŠ ze státního rozpočtu na další období. Poslední část praktické části se zaměřuje na konkrétní základní školu, na které je posouzena důležitost výdajů na financování základního školství ze státního rozpočtu a přiblížen způsob využití těchto prostředků.

Závěr obsahuje základní poznatky plynoucí ze zpracování této práce a odpovídá na otázku, zda byl cíl práce splněn.

## 2 Metodika zpracování

Za účelem analyzování výdajů státního rozpočtu určených na financování základního školství v České republice byly použity data Českého statistického úřadu (ČSÚ), statistického informačního systému MŠMT, veřejné databáze Monitor, která představuje kompletní přehled o veřejných financích a výroční zprávy a výkazy zisku a ztrát Bezručovy základní školy. Získaná data a informace jsou zpracována pomocí programu MS Excel a pomocí analytického a statistického softwaru IBM SPSS Statistics.

Analýza se zabývá zkoumáním výdajů pomocí vybraných indikátorů. Vybranými indikátory byly zvoleny hrubý domácí produkt, výdaje státního rozpočtu, republiková průměrná mzda a průměrná mzda pedagogických pracovníků. Byly vypočteny vhodně zvolené ukazatele jako je podíl výdajů na základní školství k HDP

$$\frac{\text{výdaje na základní školství ze státního rozpočtu}}{\text{hrubý domácí produkt}}$$

a následně pak byla vypočtena elasticita výdajů

$$\frac{\text{procentní změna výdajů}}{\text{procentní změna HDP}}$$

Dále byl vypočítán podíl výdajů na veřejných výdajích

$$\frac{\text{výdaje na základní školství ze státního rozpočtu}}{\text{výdaje státního rozpočtu}}$$

Mimo jiné byla také analyzována průměrná mzda v ekonomice a průměrná mzda pedagogických pracovníků a jejich nerovnosti, které byly posuzovány na základě tzv. mzdové disparity

$$\frac{\text{plat učitelů základních škol}}{\text{průměrná mzda v ČR}}$$

Za účelem analýzy výdajů na základní školství byly vypočteny také průměrné jednotkové výdaje na základní školství ze státního rozpočtu, připadající na jednoho žáka

$$\frac{\text{Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu}}{\text{počet žáků základních škol}},$$

na jednu školu

$$\frac{\text{Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu}}{\text{počet základních škol}}$$

na jednoho učitele

$$\frac{\text{Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu}}{\text{počet učitelů}},$$

a také výdaje připadající na jednu třídu

Diplomová práce zkoumá vliv jednotlivých faktorů na výdaje na základní školství ze státního rozpočtu. Vliv byl posuzován za využití Pearsonova korelačního koeficientu, který se používá k měření těsnosti lineární závislosti. Koeficient se značí řeckým písmenem  $\rho$  „ró“ dvou veličin X a Y a vyjadřuje podíl kovariance a odmocniny ze součinu rozptylů těchto veličin. Vzorec je následující:

$$\rho = \frac{C(X,Y)}{\sqrt{D(X)D(Y)}}$$

kde  $D(X)$ ,  $D(Y)$  značí populační rozptyly a  $C(X,Y)$  je kovariance. Koeficient korelace nabývá hodnot v intervalu  $\langle -1; 1 \rangle$ , přičemž krajní hodnoty značí absolutní funkční závislost. Pokud je  $\rho = 0$  pak jsou veličiny X a Y nekorelované a jsou tedy lineárně nezávislé, neplatí však že jsou nezávislé. Znaménko značí směr závislosti, pokud  $\rho = -1$  jedná se o lineární závislost nepřímou a pokud  $\rho = +1$  tak jde o lineární závislost přímou. Čím blíže je absolutní hodnota blízká k jedné, tím je větší síla korelační závislosti. Statistickou významnost koeficientu, a tedy celé závislosti lze měřit pomocí testu a jeho příslušné p-hodnoty. Pokud je menší než stanovená hladina významnosti (obvykle bývá zvolena jako 5 %), pak je prokázána statisticky významná korelační závislost. Sílu následně určí korelační koeficient. (Hindls, 2007)

Dále byla provedena regresní analýza, která se používá pro určení závislosti sledované závislé kvantitativní proměnné na jedné či více jiných nezávislých kvantitativních proměnných. Cílem regresní analýzy je popsat sledovanou závislost pomocí vhodného modelu. Byla využita STEPWISE regrese, neboli postupná regrese. Tato metoda spočívá v nalézání nejkvalitnějšího modelu, jenž umí nejlépe predikovat. Jednotlivé proměnné vstupují do modelu postupně v určitém pořadí. Princip postupné regrese je založený na tom, že regresní model v každém kroku zkoumá všechny prediktory a zjišťuje, který z nich nejlépe vystihuje variabilitu závislé proměnné. O zařazení či vylučování prediktoru z modelu se rozhoduje pomocí sekvenčních F-testů. Proměnná je zařazena do modelu, když roste podíl vysvětlované variability. V okamžiku, kdy jsou vybrány všechny proměnné do modelu, odhadují se parametry lineární závislosti regresní funkce a dále je posuzována kvalita regrese pomocí tzv. indexu determinace. Model, který obsahuje proměnné s významnými regresními koeficienty a zároveň celý model je podle provedeného F-testu významný na zvolené hladině významnosti  $\alpha$

(obvykle se používá 5 %), je považován za vhodný. Zda se jedná o kvalitní model, lze poznat i podle toho, že podíl vysvětlené variability modelem udávaný koeficientem determinace  $R^2$  je co nejvyšší. Po nalezení vhodného regresního modelu popisujícího spolehlivě daný jev, je možné provádět odhady pomocí regresní rovnice a následně pak aplikovat identifikovaný trend. Pro statistické zpracování byl použit 95% interval spolehlivosti. (Hindls, 2007)

### **3 Veřejné finance**

Veřejné finance představují finanční vztahy a operace, které probíhají v ekonomickém systému mezi orgány a institucemi veřejného sektoru a mezi ostatními subjekty (domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi a zahraničím). Finančními vztahy a operacemi se rozumí veřejné zabezpečení veřejných statků, tedy jejich produkování a poskytování, dále profinancování transferů (např. sociálních) a stimulace ekonomických subjektů k určitému chování na základě poskytnutých dotací, uvalených pokut nebo vybraných daní. Za účelem profinancování těchto činností, vzniká finanční systém, tzv. veřejná rozpočtová soustava, jejichž cílem je zajistit dostatečné množství veřejných příjmů v různých veřejných rozpočtech, z kterých jsou následně financovány veřejné výdaje. Veřejná rozpočtová soustava má v každé zemi jinou podobu, zejména se liší v její členitosti (dvoustupňová nebo vícestupňová), objemem a strukturou výdajů a příjmů, zdroji, které tvoří veřejné příjmy, principy, jakým je soustava vytvořena, účely, za kterými jsou vynaloženy veřejné výdaje a zásady jejich přerozdělování. Rozpočtová soustava je mj. ovlivněna ekonomickými, historickými, kulturními a geografickými faktory. (Hamerníková, 2010)

Základními prvky veřejných financí jsou veřejné výdaje, veřejné příjmy a daně. Veřejné finance se převážně zabývají řešením ekonomických mechanismů, jejichž cílem je efektivně a spravedlivě alokovat vzácné zdroje. V historii se nejdříve ke koordinaci těchto ekonomických činností používali různé alokační mechanismy, především kulturní tradice či zvyky. Později tuto funkci převzal stát, který nyní vykonává různé funkce ekonomickou, alokační, redistribuční, stabilizační a má moc zákonodárnou, výkonnou a donucovací, pomocí nástrojů může vynutit dodržování určitých pravidel. Ekonomická funkce má na starosti především oblasti školství, zdravotnictví, sociální péče, sociálního zabezpečení a další. (Hamerníková, 2010)

#### **3.1 Funkce veřejných financí**

Veřejné finance jsou vymezeny třemi funkcemi – alokační, redistribuční a stabilizační, které jsou někdy označovány i jako funkce fiskální politiky. Za funkce mikroekonomické považujeme funkce alokační a redistribuční. Za makroekonomickou lze považovat funkci stabilizační. (Peková, 2008)

**Alokační** funkce je to proces rozdělování veřejných statků a služeb všem občanům (vzdělávání, vnitřní bezpečnost, zdravotní péče, obrana atd.). Užitek ze spotřeby veřejných statků je přístupný všem a není možné nikoho ze spotřeby vyloučit. Mimo jiné také ovlivňuje alokaci výrobních faktorů, aby nedocházelo ke vzniku pozitivních či negativních externalit. (Peková, 2008)

**Redistribuční** neboli přerozdělovací funkce společenského bohatství, zajišťuje přerozdělení příjmů od vysokopříjmových k nízkopříjmovým. Cílem je tedy zmírnit nerovnosti v tržním rozdělováním důchodu, která by způsobovala morální hazard (dominantní postavení na trhu). (Peková, 2008)

**Stabilizační** funkce se zaměřuje na stabilizaci výkyvů v hospodářském cyklu. Úkolem je zajistit rovnoměrný růst ekonomiky při zdravé míře inflace, vysoké míře zaměstnanosti a při přijatelné platební bilanci. (Peková, 2008)

Veřejné finance jsou také založené na několika principech.

### **3.2 Principy veřejných financí**

Veřejné finance jsou založené na třech charakteristických principech, jimž jsou návratnost, neekvivalence a nedobrovolnost. (Dvořák, 2008)

**Princip nenávratnosti** znamená, že plátcí, který uhradí peněžní částku (daně), nevzniká žádný právní nárok na čerpání zdrojů. Stát tyto částky vybrané na daních využívá na úhradu veřejných výdajů ku prospěchu většiny občanů. (Dvořák, 2008)

**Princip neekvivalence** vyjadřuje, že poplatníkovi při odvodu daně či jiných poplatků není předem známý účel této platby, zároveň není jisté, že částka, kterou odvede na daních bude totožná s hodnotou veřejných výdajů, kterou obdrží z veřejných rozpočtů.

**Princip nedobrovolnosti** je charakteristický tím, že daně, cla a poplatky se žádnému subjektu nechtějí platit a musí být k placení donuceni. (Dvořák, 2008)

### **3.3 Veřejný sektor**

Veřejný sektor tvoří část národního hospodářství. Instituce a organizace veřejného sektoru jsou částečně nebo plně financované z veřejných financí. Veřejný sektor zajišťuje pro obyvatele veřejné statky na neziskovém principu, pokud však veřejnoprávní neziskové organizace dosáhnou zisku, musí být zisk použit na financování účelů, pro které byla v minulosti zřízena, tedy k financování neziskových, veřejně prospěšných



činností. Hospodaření neziskové organizace může být i ztrátové, tyto ztráty jsou následně hrazené zřizovatelem z výdajů běžného rozpočtu. (Stiglitz, 2015)

Na rozdíl od soukromého sektoru, kde se o produkci rozhoduje na trhu, ve veřejném sektoru se rozhoduje veřejnou volbou, která probíhá zpravidla nepřímo, rozhodováním volebních zástupců (občany, které jsou voleny ve volbách do zastupitelstva, parlamentu atd.). Pokud je veřejný statek poskytovaný za úhradu občanovi, rozhodnutí o výši tzv. uživatelského poplatku (školné, jízdné v hromadné dopravě atd.) se provádí veřejnou volbou. Veřejné statky jsou financované, respektive spolufinancované finančními prostředky rozpočtové soustavy, především z veřejných rozpočtů (daňového výnosu). Veřejný sektor je řízen veřejnou správou, kterou tvoří státní správa a územní samospráva a podléhá veřejné kontrole, kterou provádějí kontrolní orgány a občané, respektive jejich zástupci. (Stiglitz, 2015)

Finanční prostředky v rozpočtové soustavě jsou omezené, a proto je důležité, aby vynakládání finančních prostředků bylo efektivní. Neefektivnost veřejného sektoru vede k selhání (nedokonalá konkurence, asymetrická informace, vládní statky a externality). (Stiglitz, 2015)

## **4 Rozpočtová politika**

Rozlišujeme fiskální a rozpočtovou politiku, v některých publikacích je však rozpočtová a fiskální politika nesprávně zaměňována a považována za synonyma. (Beličková, 2019)

### **4.1 Rozdíl mezi fiskální a rozpočtovou politikou**

Fiskální politika plní především stabilizační funkci veřejných financí a jako hlavní ekonomický a finanční nástroj využívá státní rozpočet. Fiskální politiku realizuje stát, respektive vláda, prostřednictvím příjmové a výdajové stránky veřejných rozpočtů. Cílem je usměrňovat vývoj hlavních makroekonomických ukazatelů, které jsou charakteristické pro tzv. magický čtyřúhelník: stabilní ekonomický růst, nízká nezaměstnanost, stabilní cenová hladina a vnější rovnováha, tak aby byla zajištěna ekonomická stabilita státu. Fiskální politika pro dosažení stanovených cílů využívá nástroje, které se mohou v důsledku vývoje ekonomické situace měnit nebo se jedná

o jednorázové rozhodnutí vlády či parlamentu. Těmito nástroji jsou vestavěné (automatické) stabilizátory a diskreční politika. (Samuelson, 2013)

Rozpočtová politika souvisí se vznikem státního rozpočtu a pro dosažení cílů využívá alokační a redistribuční funkce veřejných financí. Alokační funkce souvisí s rozdělením finančních zdrojů tak, aby byli optimálně zabezpečeny veřejné statky a služby, o které nemá soukromý sektor zájem z důvodu neziskovosti a omezené možnosti vyloučení neplatičů ze spotřeby. (Beličková, 2019)

## **4.2 Rozpočtová politika**

Rozpočtová politika jsou procesy, které probíhají v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Dochází zde k regulaci vztahů mezi subjekty v rámci toku veřejných financí. Cílem je vytvořit dostatečné množství veřejných příjmů, které jsou následně využity na financování potřeb z veřejných rozpočtů. Rozpočtová politika zohledňuje úroveň celkových výdajů, úroveň celkových transferů a úroveň celkového objemu daní včetně transferů. Tato politika by měla splňovat tři cíle: makroekonomickou efektivnost, alokovat zdroje na základě priorit společnosti či vlády a podpořit efektivní využívání veřejných zdrojů (účinné poskytování veřejných služeb). (Hamerníková, 2010)

Rozpočet představuje finanční plán, ve kterém se porovnávají všechny příjmy a náklady určitého subjektu za určité časové období (nejčastěji rok, ale může se jednat o měsíc či den) v peněžních prostředcích. Slouží k sledování odchylek, které pokud nejsou v souladu s rozpočtovými opatřeními, představují neefektivní čerpání finančních prostředků nebo upozorňují na chybné sestavení rozpočtu. Rozpočet může mít různé formy např. místní, municipální (rozpočet obce, města), autonomní (finanční plán podniku, organizace), resortní (rozpočet ministerstva), národní (státní rozpočet) a nadnárodní rozpočet (rozpočet nadnárodní společnosti). Následně bude popsána rozpočtová soustava České republiky. (Beličková, 2019)

### **4.2.1 Rozpočtová soustava**

Rozpočtová soustava představuje soustavu veřejných rozpočtů včetně rozpočtových vztahů, které v rámci této soustavy probíhají a soustavy orgánů a institucí, jejichž cílem je tvorba, rozdělování, užití a následně kontrola toků finančních prostředků

v rámci soustavy. Rozpočtová soustava České republiky se skládá z veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů. (Beličková, 2019)

**Soustavu veřejných rozpočtů** upravují rozpočtová pravidla, které vyplývají ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Veřejný rozpočet lze charakterizovat jako peněžní fond, bilanci, finanční plán (státní rozpočet je zároveň schvalován jako zákon) a nástroj veřejné politiky a řízení. Veřejné rozpočty plní tři hlavní funkce – funkci alokační, stabilizační a redistribuční. Funkci stabilizační a redistribuční plní především státní rozpočet a funkci alokační všechny veřejné rozpočty. Kromě těchto tří funkcí plní veřejný rozpočet i funkci autorizační, kontrolní, řídicí či informační atd. Autorizační funkce veřejných rozpočtů říká, že příjmy a výdaje, které jsou schválené parlamentem či zastupitelstvem musí být vládou, radou obce nebo kraje dodržována. Rozpočet je základním prvkem pro řízení jednotlivých ministerstev, orgánů atd. a umožňuje sledování a kontrolu vládou, parlamentem, zastupitelstvem, veřejností (funkce kontrolní a řídicí). Vedle těchto funkcí plní veřejný rozpočet funkci informativní, dává přehled o budoucích činnostech vlády nebo samosprávy a dává k dispozici informace, aby mohly být plněny všechny jeho funkce. Soustava veřejných rozpočtů v ČR se skládá ze státního rozpočtu, územních rozpočtů (rozpočty obcí a krajů), rozpočtů regionálních rad regionů, rozpočtů organizačních složek a příspěvkových organizací. (Hamerníková, 2010)

Jak už bylo zmíněno, rozpočtovou soustavu kromě veřejných rozpočtů tvoří také **mimorozpočtové fondy**. Mimorozpočtové fondy jsou zřizovány podle zákona a jejím úkolem je dlouhodobá stabilita vynaložených veřejných výdajů a rozpočtovaných veřejných příjmů. Fondy hospodaří s veřejnými prostředky, o kterých se rozhoduje veřejnou volbou. Zároveň může existovat finanční vztah mezi mimorozpočtovými fondy a veřejnými rozpočty (např. ze státního rozpočtu je financováno veřejné zdravotní pojištění dětí a nevýdělečně činných studentů do rozpočtů zdravotních pojišťoven). (Peková, 2008)

Mezi mimorozpočtové fondy patří státní účelové fondy (Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond kultury), státní fond na podporu podnikání (Česká exportní banka, Regionální rozvojový fond), státní fond privatizační (Pozemkový fond ČR), státní svěřenecké fondy (Fond veřejného zdravotního pojištění, Fond sociální pojištění)

a ostatní mimorozpočtové fondy (Národní fond). V závorkách jsou uvedeny pouze některé příklady. (Peková, 2008)

#### 4.2.2 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces v České republice je upraven zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a v pozdějších zněních těchto právních norem. Průběh celého rozpočtového procesu probíhá zpravidla 1,5-2 roky a jeho výsledkem je konkrétní rozpočet. Skládá z několika fází, jimiž jsou sestavení návrhu vybraného veřejného rozpočtu, projednání a schválení rozpočtu, plnění rozpočtu a kontrola plnění rozpočtu. (Beličková, 2019)

**Návrh** státního rozpočtu je nejsložitější etapou rozpočtového procesu, kterou zpracovává Ministerstvo financí České republiky. Návrh rozpočtu je následně **projednán a schválen**, projednání probíhá ve třech čtení. V případě schválení návrhu rozpočtu, je státní rozpočet schválen zákonem. Pokud však Poslanecká sněmovna návrh neschválí do začátku rozpočtového období, hospodaří se na základě tzv. rozpočtového provizoria. Do doby, než dojde ke schválení státního rozpočtu pro stanovený rok, se řídí státním rozpočtem, který byl schválený pro předchozí rok. V případě, že je přijato rozpočtové provizorium, výdaje v každém měsíci nesmí překročit dvanáctinu výdajů státního rozpočtu pro předchozí rok. Třetí fáze je **plnění rozpočtu**, někdy také nazývána jako realizace. Následnou **kontrolu** plnění státního rozpočtu zajišťuje společně s Ministerstvem financí ČR a také Nejvyšší kontrolní úřad. Mimo jiné kontrolu může vykonávat také vláda či zákonodárné orgány. (Beličková, 2019)

Od roku 2005 Česká republika využívá systém tzv. **střednědobého rozpočtování**, který se skládá ze střednědobého výhledu a střednědobého výdajového rámce (SVR).

Střednědobý výhled znázorňuje očekávaný stav, zatímco rozpočtový výdajový rámec stav požadovaný. Cílem střednědobého rozpočtování je dosáhnout souladu mezi stavem očekávaným a stavem chtěným. Oba dokumenty obsahují očekávané údaje pro dva následující roky, které následují po předložení SR. (Hamerníková, 2010)

Celý rozpočtový proces by se měl řídit rozpočtovými zásadami.

### 4.2.3 Rozpočtové zásady

Rozpočtové zásady jsou požadavky na sestavení státního rozpočtu, které byly vytvořené na základě získaných zkušeností ze sestavování rozpočtů. Mezi základní rozpočtové zásady patří, zásada úplnosti, jednotnosti, reálnosti a pravdivosti, každoročního sestavování a schvalování, vyrovnanosti, publicity, přehlednosti, efektivnosti a hospodárnosti, zásada přednosti výdajů před příjmy a další.

**Zásada úplnosti**, rozpočet musí obsahovat všechny finanční operace (příjmy a výdaje), které v souvislosti s plněním veřejných úkolů nastaly, a to v plné výši.

**Zásada jednotnosti**, všechny příjmy a výdaje jsou účetně zaznamenané jednotným způsobem a s tříděním příjmů a výdajů. Tato zásada je založená na existenci a dodržování tzv. rozpočtové skladby (viz. Kapitola 4.3.4. Rozpočtová skladba. (Beličková, 2019)

**Zásada reálnosti a pravdivosti**, aby byl rozpočet účelným a směrodatným finančním plánem, musí být rozpočet sestavován pravdivě a shodně s realitou. Při sestavování rozpočtu je nutné zhodnotit ekonomickou situaci a správně vyhodnotit její budoucí vývoj a následně stanovit minimální potřebnou výši příjmů a zároveň maximální možné výdaje tak, aby nedocházelo k rozpočtovým přesunům. (Peková, 2008)

**Zásada každoročního sestavování a schvalování**, rozpočet se sestavuje každoročně, protože jednorozpočet udává lepší přehled o struktuře příjmů a výdajů státu. Délka rozpočtového období pro sestavování rozpočtů je v ČR shodná s kalendářním rokem. Rozpočet představuje finanční plán, a proto by měl být projednán a schválen ještě před zahájením nového rozpočtového roku (zásada včasného sestavení rozpočtu).

**Zásada vyrovnanosti** je důležitým předpokladem „zdravého“ hospodaření. Státní rozpočet by měl být v dlouhém období vyrovnaný (příjmy = výdajům). V krátkém období může být podle záměrů finanční politiky rozpočet deficitní (ztrátový). (Beličková, 2019)

**Zásada publicity**, někdy také označována jako zásada zveřejnění. Tato zásada by měla předcházet tajnému hospodaření vlády. Nyní je nejdříve státní rozpočet projednán v parlamentu a poté je zveřejněn v podobě právní normy ve Sbírce zákonů práv.

**Zásada přehlednosti**, představuje sestavení rozpočtů dle věcné struktury rozpočtu, která dává logický přehled o příjmech a výdajích. Tato zásada vychází z tzv. rozpočtové skladby, která představuje pravidla pro třídění peněžních prostředků.

**Zásada efektivity a hospodárnosti** je nejpodstatnější funkcí rozpočtového práva. Rozpočtové prostředky by měly být využívány k financování efektivně (účelně) a co nejhospodárněji, tedy využívat k financování co nejmenší množství peněžních prostředků. Efektivnost a hospodárnost rozpočtů se posuzuje z hlediska časového a věcného. Zda byly prostředky vynaložené ve správnou dobu a ke správnému účelu.

**Zásada přednosti výdajů před příjmy**, tato zásada klade větší důraz na výdajovou stránku. Nejdříve je nutné stanovit předpokládané výdeje a následně sestavit předpokládané příjmy, které budou potřeba ke krytí předpokládaných výdajů, tak aby ve veřejném sektoru nebylo uloženo nadbytek peněžních prostředků. (Peková, 2008)

#### 4.2.4 Rozpočtová skladba

Některé zásady vychází z tzv. rozpočtové skladby, která je někdy také nazývána jako rozpočtová klasifikace. Rozpočtovou skladbu upravuje vyhláška č. 440/2006 Sb., o rozpočtové skladbě, kterou vydává Ministerstvo financí ČR. Představuje jednotné třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Rozpočtová skladba stanovuje jednotnost peněžních operací ve veřejných rozpočtech, princip zaznamenávání peněžních operací a umožňuje tak konsolidaci (kumulaci jednotlivých veřejných rozpočtů). Rozpočtová klasifikace třídí příjmy a výdaje dle čtyř hledisek a to, odpovědnostního, druhového, odvětvového a konsolidačního. (Paroubek, 2019)

Třídění dle **odpovědnostního** hlediska je určeno pro státní rozpočet, zatímco pro územní rozpočty je nepovinné. Je založené na dělení příjmů a výdajů podle správců jednotlivých kapitol, kteří s těmito peněžními prostředky hospodaří a nesou za ně odpovědnost. Každá kapitola má své číslo a název, například 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 312 – Ministerstvo financí atd. (Paroubek, 2019)

**Druhové** třídění dělí operace do tří skupin na příjmy (nenávratná inkasa), výdaje (nenávratné platby a poskytované nenávratné půjčky) a financování. Dle vyhlášky o rozpočtové skladbě pak lze definovat 8 následujících tříd: daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, přijaté dotace, běžné výdaje, kapitálové výdaje a financování. (Vyhláška č. 323/2002 Sb, Vyhláška č. 343/2019 Sb)

Z hlediska **odvětvového** se dělí příjmy a výdaje podle účelu, na který jsou finanční prostředky vynaloženy, tedy podle odvětví. Podle tohoto dělení jsou děleny všechny výdaje a některé druhy příjmů (kapitálové a nedaňové) územních rozpočtů. Odvětví

představuje druh činnosti, z které plynou příjmy nebo jsou vynakládány výdaje. Odvětvové dělení třídí finanční prostředky do šesti skupin: zemědělství a lesnictví, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální politika včetně politiky zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana a všeobecná veřejná správa a služby.

V **konsolidačním** třídění se dělí příjmy a výdaje podle stupňů konsolidace. Stupeň konsolidace představuje soustavu veřejných rozpočtů a ostatních veřejných peněžních fondů. Toto dělení zamezuje duplicitě interních transferů mezi fondy, kdy jsou na jedné straně započítávány jako příjmy a na druhé straně jako výdaje (výdaj státního rozpočtu má často podobu příjmu v územním rozpočtu). (Paroubek, 2019)

### **4.3 Státní rozpočet**

Státní rozpočet (SR) je významný nástroj rozpočtové a stabilizační fiskální politiky. Tvoří nejdůležitější složku veřejných rozpočtů, protože se v něm soustřeďuje největší část příjmů a má tak největší podíl na nenávratném přerozdělování finančních prostředků. Působí na principu nenávratnosti a neekvivalence a je považován za centralizovaný fond peněžních prostředků. Z účetního hlediska je státní rozpočet nejdůležitější bilancí státu, kde jsou příjmy a výdaje rozděleny na základě rozpočtové skladby. Důležitým faktorem bilance je tzv. rozpočtové saldo, které představuje míru krytí výdajů příjmy. Mimo jiné státní rozpočet představuje finanční plán na rozpočtové období, které je v České republice shodné s kalendářním rokem (tedy od 1. ledna do 31. prosince) a zajišťuje plnění některých funkcí státu. Pokud však finanční plán není schválen v předstihu před počátkem rozpočtového období, hospodaří se na základě rozpočtového provizoria. Zároveň SR představuje právní normu (zákon) a opravňuje tak k vybírání příjmů a poskytování výdajů, včetně jejich kontroly. (Maaytová, 2015)

Stav státního rozpočtu dává pohled na hospodářskou politiku, která reaguje na ekonomickou situaci státu a předpokládaný vývoj ekonomiky. Státní rozpočet může nabývat tři podob: vyrovnaný, přebytkový či schodkový. V současné době se čím dál častěji setkáváme se schodkovým rozpočtem, kdy jsou výdaje vyšší než příjmy a vzniká tak rozpočtový schodek, který je financován z nenávratných zdrojů (například z emisních dluhopisů). Opakem je rozpočet přebytkový (příjmy převyšují výdaje), kdy vzniká přebytek, který je následně převeden do následujícího období v podobě rezerv. Cílem

rozpočtové politiky je, aby byl státní rozpočet vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům), tato situace však není příliš častá. Následně budou popsány příjmy a výdaje státního rozpočtu. (Maaytová, 2015)

#### **4.3.1 Příjmy státního rozpočtu**

V nejzákladnějším dělení dělíme příjmy státního rozpočtu na příjmy běžné a kapitálové. Běžné příjmy se většinou každoročně opakují a mění se pouze jejich výše. Jsou určené k financování běžných výdajů a tvoří největší část celkových příjmů. Dělíme je na příjmy daňové (nenávratné) a nedaňové (návrtné i nenávratné).

Daňové příjmy zahrnují daně, cla a poplatky. Daně jsou nedobrovolné a povinné platby, které jsou vybírané podle zákona v pravidelných intervalech od obyvatelstva a firem. Jsou založené na principech veřejných financí, jsou tedy nedobrovolné, neekvivalentní a nenávratné. Daňový systém České republiky rozlišuje daně přímé, nepřímé a ostatní. Daně přímé (adresné), u těchto daní je známá cílová skupina občanů, která je této dani podrobena. Patří sem daně z příjmů (daň z příjmu fyzických a právnických osob) a majetkové daně (daň z nemovitosti, daň z převodu nemovitosti a daň silniční). Nepřímé daně jsou svým způsobem „skryté“ v cenách zboží, tedy daň z přidané hodnoty (DPH) a spotřební daně. Se spotřebními daněmi souvisí cla (dovozní i vývozní), jsou to jednorázové povinné platby, které jsou vypočítané z hodnoty zboží při přechodu zboží přes hranice státu. Ostatní daně tvoří především pojistné sociálního pojištění (důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Dalším příjmem státního rozpočtu jsou poplatky, tedy platby občanů za služby a zboží, které je poskytováno veřejným sektorem (například poplatek knihovně za výpůjčku, tyto poplatky jsou následně využity na mzdu knihovnice apod.). Jsou tedy na rozdíl od daní ekvivalentní a účelové. (Hamerníková, 2010)

Nedaňové příjmy mohou mít podobu pravidelně se opakujících příjmů nebo se jedná o příjmy neopakovatelné. Patří sem příjmy z pronájmu státního majetku, příjmy z úroků, přijaté splátky půjček, přijaté sankční poplatky, soudní poplatky, odvody zbývajícího zisku od ČNB a ostatní nedaňové příjmy. Dalšími nedaňovými příjmy jsou kapitálové příjmy, které mají pouze jednorázovou podobu (každoročně se neopakují). Mají nedaňový charakter a lze je rozdělit na nenávratné a návratné. Jedná se například



o příjmy z prodeje státního majetku, příjmy z prodeje cenných papírů, příjmy z emise státních dluhopisů, přijaté splátky z vládních úvěrů a další. (Peková, 2008)

Ostatními příjmy jsou různé dotace ze státních mimorozpočtových fondů či evropských fondů. Fondy Evropské unie představují hlavní nástroj evropské soudružnosti. Pomocí finančních prostředků z těchto fondů dochází k ovlivňování ekonomických a sociálních rozdílů mezi členskými státy a jednotlivými regiony. Zájemci čerpají prostředky z těchto fondů na základě jednotlivých operačních programů (Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudružnosti). (Pospíšil, 2019)

### **4.3.2 Výdaje státního rozpočtu**

Finanční prostředky ze státního rozpočtu se využívají k financování vládních nákupů zboží a služeb pro zajištění chodu organizací ve veřejném sektoru či na financování veřejných statků (veřejných zakázek). Tyto výdaje mají podobu alokačních výdajů, jejichž podíl na celkových výdajích státního rozpočtu postupně klesá. Prostředky se také využívají k financování běžných provozních (neinvestičních) a kapitálových potřeb (investičních) veřejnoprávních neziskových organizací (např. armáda, policie, státní správa atd.). Výdaje mohou mít také redistribuční charakter a představují tak peněžní transfery pro obyvatelstvo, jako jsou například důchody, podpory v nezaměstnanosti, sociální dávky a jiné. Státní rozpočet je také využíván ke krytí ztrát plynoucích z hospodaření státních podniků. Výdaje státního rozpočtu mimo jiné dotují výrobu některých výrobků či ovlivňují a řeší negativní externality. Část výdajů ze státního rozpočtu je alokována do územních samosprávných rozpočtů a mimorozpočtových fondů (např. fondů zdravotních pojišťoven). (Hamerníková, 2010)

Výdaje státního rozpočtu mohou mít podobu běžných (neinvestičních) či kapitálových (investičních) výdajů. Běžné výdaje se každoročně opakují a mění se pouze jejich výše. Největší část z těchto výdajů tvoří mandatorní běžné výdaje. Nárokové mandatorní výdaje jsou dané zákonem (např. zákon o povinné školní docházce či veřejná zdravotní péče) nebo smlouvami (splácení dluhů) a vláda nemůže jejich výši ovlivňovat. Jedná se především o sociální transfery (dávky důchodového pojištění, nemocenské dávky, státní sociální podpora a další). Dále sem patří platby státu do všeobecného zdravotního pojištění, výplata státních příspěvku do stavebního spoření, penzijního

připojištění atd. Další složkou běžný výdajů jsou tzv. quasi mandatorní výdaje, u těchto výdajů není povinnost vyplácení upravená zákonem či jinými normami, ale přesto patří do mandatorních výdajů, protože se stát nemůže vzdát jejich plnění (výdaje na mzdy rozpočtových, organizačních či duchovních pracovníků, výdaje na obranu, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a další). Ostatní část tvoří výdaje nemandatorní, které vláda vynakládá dle potřeby na základě hospodářského vývoje a v případě dalšího rozvoje ekonomicky či společnosti. Jedná se o výdaje na školství, dopravní infrastrukturu a jiné.

Kapitálové výdaje mají především dlouhodobý (trvají déle než jedno období) a investiční charakter. Tyto výdaje jsou zpravidla jednorázové, tedy financování konkrétní investice ve veřejném sektoru či splácení investičního úvěru nebo půjček z emise cenných papírů (dlouhodobých a střednědobých). (Peková, 2008)

#### **4.4 Rozpočty územní samosprávy**

Rozpočtovou soustavu ČR vedle státního rozpočtu tvoří rozpočty územní samosprávy. Územní samospráva představuje prostorově ohraničený funkční celek, který samostatně hospodaří, nakládá se svým majetkem a samostatně se rozhoduje. Územně samosprávné celky dělíme na základní a vyšší samosprávné celky, jimiž jsou obce a kraje. Obec je definovaná hranicemi a jedná se o veřejnoprávní korporaci, která má svůj rozpočet, majetek, jedná pod svým jménem a na svou odpovědnost. Orgány obce tvoří zastupitelstvo, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Kraje jsou také veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní rozpočet a spravují své záležitosti samostatně. Mezi orgány kraje patří zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.

Rozpočty územní samosprávy jsou upraveny zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravuje tvorbu, funkce a obsah rozpočtů a mimo jiné stanovuje pravidla pro hospodaření s peněžními prostředky. Podobně jako SR tak i rozpočty územního samosprávného celku představují finanční plán na rozpočtové období (kalendářní rok), podle kterého se řídí financování samosprávného celku. Rozpočet se stanovuje jako vyrovnaný, ale může být i přebytkový či schodkový. Schodkový rozpočet může být schválen pouze tehdy, má-li samosprávný celek k dispozici finanční prostředky z minulých let nebo smluvně sjednanou půjčku či úvěr. (Pospíšil, 2019)

Územní rozpočet se dělí na běžný a kapitálový rozpočet. V běžném rozpočtu jsou zahrnuty příjmy a výdaje daného fiskálního roku. Obsahuje finanční operace, které municipalita běžně či celoročně poskytuje svým rezidentům. Kapitálový rozpočet se od běžného rozpočtu liší tím, že obsahuje příjmy a výdaje, které mají dobu splatnosti delší než jeden fiskální rok. (Hamerníková, 2010)

#### 4.4.1 Příjmy územních samosprávných rozpočtů

Příjmy v **běžném rozpočtu** územních samosprávných celků zahrnují daňové a nedaňové příjmy, přijaté dotace, zisk z komunálních podniků a ostatní příjmy.

Rozdělování daňových výnosů mezi stát, kraje a obce upravuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů. Daňové příjmy z pohledu obcí a krajů se člení na daně svěřenecké, sdílené a místní. Svěřenecké (výhradní) daně spadají do rozpočtu dané obce či kraje dle území, ve kterém byli vybráni (daně z nemovitých věcí, které vybírá Finanční správa ČR a celý výnos náleží do rozpočtů obcí). Výši tohoto výnosu může obec nebo kraj ovlivňovat okruhem poplatníků, které jsou povinni tuto platbu hradit. Sdílené daně jsou daně, které se dělí mezi různé úrovně veřejných rozpočtů (mezi rozpočet státní, krajský a obecní). Mezi kraje jsou výnosy rozdělovány procentuálně. Procenta jednotlivých krajů se liší podle majetku a zařízení v jednotlivých odvětvích (doprava, školství, zdravotnictví atd.). Do obcí se výnosy dělí prostřednictvím algoritmu, který zohledňuje následující koeficienty: rozloha katastrálních území, počet obyvatel, počet obyvatel upravený přepočítacími koeficienty a počet dětí mateřské a základní školy. Mezi sdílené daně patří daně z příjmů fyzických a právnických osob a daň z přidané hodnoty a jejich výběr taktéž zajišťuje Finanční správa ČR a příslušný podíl následně většinou dvakrát měsíčně převádí na účty krajů a obcí. Poslední složkou daňových příjmů místní daně, jejichž výběr si obce na základě příslušných předpisů zajišťují sami. Mezi místní daňové poplatky patří například poplatek ze psa, poplatek ze vstupného, poplatek z ubytovacích kapacit a další.

Druhou hlavní skupinou běžného rozpočtu jsou nedaňové příjmy. Jsou ovlivnitelné obcemi a odvíjí se od velikosti majetku a rozsahu vlastní činnosti územních samosprávných celků. Mezi nedaňové příjmy patří příjmy z pronájmu majetku dary, ale také příjmy z prodeje zboží či příjmy z poskytování služeb. Menší část těchto příjmů je

tvořena místními správními poplatky, splátky půjček, výnosy z finančního majetku a příjmy z prodeje neinvestičního majetku.

Druhou složkou příjmů územních samosprávných celků jsou **kapitálové příjmy**. Tyto příjmy představují pro obce a kraje spíše mimořádný zdroj příjmů. Jedná se především o příjmy z prodeje dlouhodobého majetku. Důležitou složkou kapitálových příjmů se přijaté transfery, které jsou získávané ze státního rozpočtu, mimorozpočtových fondů nebo vyšších stupňů samospráv. Transfery mohou mít podobu neinvestičních nebo investičních transferů. Velká část neinvestičních transferů je poskytována od MŠMT a jsou určené na úhradu přímých nákladů (školní pomůcky, platy), podporu asistentů pedagogů nebo slouží jako dotace pro soukromé školy. Investiční prostředky zajišťuje z velké části Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství či Ministerstvo dopravy. Prostředky jsou využívány ke zkvalitňování veřejných služeb a statků, k rekonstrukci silničních sítí, které spadají do správy obcí a krajů a jiné.

Mimo jiné sem můžeme zařadit také přebytek běžného rozpočtu, přijaté dotace, přijaté splátky dluhů a půjček. (Pospíšil, 2019)

#### 4.4.2 Výdaje územních samosprávných rozpočtů

Výdaje územních samosprávných rozpočtů můžeme stejně jako příjmy rozdělit na běžné a kapitálové.

Mezi **běžné výdaje** patří výdaje na veřejný pořádek (obecní policie, hasiči) a veřejné služby. Výdaje na veřejné služby zahrnují výdaje na místní správu (provoz obecního či městského úřadu), zdravotnictví, školství (provoz škol), sociální péče, bydlení a komunální služby (údržba ulic, provoz veřejného osvětlení). Patří sem i výdaje na platy zaměstnanců ve veřejné správě, jejichž výše je stanovena dle nařízení vlády o platových poměrech. Výdaje jednotlivých obcí se liší na základě rozdělení obcí dle rozsahu výkonu přenesené působnosti (obce základní, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností) a na základě velikosti jednotlivých obcí. Dalšími běžnými výdaji jsou například ztráty komunálních podniků či vyplacené dotace sociálně slabším občanům či soukromým podnikatelům.

Druhou složkou jsou **kapitálové výdaje** v podobě investic do hmotného a nehmotného majetku, nemovitostí a kapitálové investice. Do této skupiny výdajů

řadíme i splátky přijatých úvěrů a půjček včetně jejich úroků, poskytnuté půjčky, vyplácené dotace či dary (např. na sociální a humanitární účely) a financování deficitu běžného rozpočtu. (Hamerníková, 2010)

Jedním z důležitých odvětví, které je financované ze dvou významných zdrojů, a to ze státního rozpočtu a rozpočtu územního samosprávného celku je školství.

## **5 Školství a vzdělávací soustava**

Školství je součástí vzdělávacího systému, které zajišťuje vzdělávání a výchovu dětí. Patří sem soustava škol a školských zařízení a dále lidské zdroje, které vzdělávání a výchovu přímo realizují (učitelé) nebo se podílejí na službách, které souvisí se školami a školskými zařízeními (školští pracovníci, žáci). (Průcha, 2015)

Následně bude popsáno postavení školství ve společnosti, struktura školství, vzdělávání a vzdělávací soustava se zaměřením na základní školství.

### **5.1 Školství a společnost**

Vzdělávání a školy jsou z ekonomického hlediska posuzovány jako jedno z důležitých odvětví veřejného sektoru, které produkuje veřejné statky, které přispívají ke zdokonalování lidského potenciálu. Lidský potenciál lze definovat jako předpoklady člověka k výkonu činností. Lze ho rozdělit na potenciál zdatnostní, kvalifikační, socializační, hodnotově orientační a kreativní. Kvalita a kvantita lidského potenciálu představuje základní složku společenského bohatství. V současném systému vzdělávání a školství se setkáváme se třemi základními druhy statků jako jsou čisté veřejné statky, smíšené statky a privátní statky. Čisté statky se nabývají koupí na trhu a jejich cena je sjednána na trhu bez zásahu státu. Veřejné statky neprocházejí trhem, jejich cena je nulová (jsou financované prostřednictvím daňových výnosů) nebo je cena stanovena formou uživatelských poplatků. O produkci a alokaci veřejných statků rozhoduje stát. Poslední typem jsou privátní statky. Tyto statky procházejí trhem a cena sjednaná na trhu je řízena státem (např. stanovení maximální či minimální ceny). (Peková, 2012)

Hlavním ekonomickým a společenským problémem ve vzdělávání je měření a hodnocení výsledků, které slouží jako významný předpoklad pro poskytování finančních, materiálních a jiných zdrojů pro tvorbu lidského kapitálu. Ekonomickým problémem je také pomalá návratnost vkládaných prostředků. Lidský kapitál lze

definovat jako soubor znalostí, dovedností, schopností a zkušeností, které lidé získávají ve škole (později i v zaměstnání) a umožňuje jim lépe a efektivněji vykonávat danou profesi. Jeho velikost se nejčastěji měří podle dosaženého vzdělání ve vztahu ke kvalitě pracovní síly neboli k jejím schopnostem a dovednostem. Mezi pracovními schopnostmi, dovednostmi a stupněm dosaženého vzdělání existuje silná přímá korelace, což potvrzuje dlouhodobá praxe. Samozřejmě existují i výjimky, kdy se mezi populací objevují jedinci s vysokými dovednostmi bez předchozího vzdělávání a naopak. Pro měření velikosti toků a dopadů do lidského kapitálu lze použít například metody – počtu žáků, studentů v příslušné škole či výši výdajů na zřízení a provoz školy pro příslušný druh vzdělávání. Žádná z těchto metod však neumožňuje zohlednit kvalitu výstupů ve vztahu k velikosti vstupů.

Vzdělávání působí jako pozitivní externalita, z který má prospěch každý subjekt. V každé zemi jsou vzdělání lidé předpokladem pro hospodářský rozvoj, pro snadnější adaptabilitu, pro snadnější osvojení nových či složitějších technologií, pro zajištění kvalitních statků aj. (Peková, 2012)

## **5.2 Vzdělávání**

Vzdělávání v České republice je upraveno Listinou základních práv a svobod, ve které je stanoveno, že každý má právo na vzdělání a školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon. Vzdělání na základních (i středních školách) je poskytováno bezplatně (a v případě schopností občana a možností společnosti je bezplatné i následné vysokoškolské vzdělání). Na školských zařízeních, které nejsou zřizované státem je vzdělání poskytované za úplat. Zákon také upravuje, v jakých případech lze využít pomoci státu. (Svoboda, 2017)

Školství je dále upravuje zákon č.561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (Školský zákon), vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, a další. Ve znění pozdějších předpisů těchto právních norem. (Svoboda, 2017)

Školský zákon vymezuje vzdělání jako veřejnou službu a určuje zásady a obecné cíle, kterými se vzdělávání vyznačuje. Vzdělávání je charakteristické **několika zásadami**.

Každý státní občan ČR nebo jiného členského státu EU má právo na vzdělání, a to bez jakékoliv diskriminace (rasové, víry, národnosti, sociálního původu, zdravotního stavu). Jak už bylo několikrát zmíněno základní (a středoškolské vzdělání) je ve školách jejichž zřizovatelem je stát, kraj či obec pro každého občana bezplatné a zároveň každý občan dle školského zákona má právo na vzdělání po dobu celého svého života. Znalosti získané vzděláváním či poznávání světa lze svobodně šířit. Při vyučování musí pedagog brát zřetel na odlišné vzdělávací potřeby každého jednotlivce. Pedagogové jsou při vzdělávání povinné využívat účinných moderních pedagogických přístupů či metod a neustále tyto vzdělávací procesy pomocí výsledků získaných vědou a výzkumem zdokonalovat. Mezi všemi účastníky ve vzdělávání (učitelé, žáci) musí platit vzájemná úcta, respekt a názorová tolerance. Výsledky vzdělávání jsou hodnoceny vzhledem dosaženým cílům, které jsou stanoveny školským zákonem a vzdělávacími programy. (Zákon č. 561/2004 Sb.)

Mezi obecné **cíle** vzdělávání patří: rozvoj osobnosti člověka o poznávací a sociální schopnosti, dále mravní a duchovní hodnoty, které jsou důležité pro osobní a občanský život, výkon budoucího povolání či pracovní činnosti a získávání informací a učení se po celou dobu života. Dalšími cíli je dosažení všeobecného vzdělání, akceptování zásad právního státu, základních lidských práv a svobod a cit pro zajištění blahobytu pro celou společnost (tzv. sociální soudržnost). Dále je nutné uplatňovat princip rovnosti ve společnosti mezi ženami a muži, utváření vědomí o své příslušnosti národní i státní a dále také vytvoření respektu k národnostní, náboženské, etnické, kulturní identitě každého z nás. Vzděláváním dochází k poznávání odlišných světových a evropských kulturních zvyků a tradic, pochopení zásad a pravidel evropské integrace, které jsou potřebné pro vzájemné soužití v národním a mezinárodním měřítku. Mimo jiné také získání a uplatňování znalostí o životním prostředí a jeho ochraně. Vymezuje také zásady bezpečnosti a ochrany zdraví sebe i ostatních. (Zákon č. 561/2004 Sb.)

### **5.3 Vzdělávací soustava**

Vzdělávací soustava ČR se dělí do několika úrovní dle mezinárodní klasifikace vzdělávání International Standard Classification of Education (ISCED), která je

součástí ekonomických a sociálních klasifikací Organizace spojených národů (OSN). Současně je používána mezinárodní klasifikace ISCED 2011, která člení vzdělávání a kvalifikace do devíti úrovní, oproti předešlé ISCED 97 obsahuje navíc i vzdělávání v raném dětství do 3 let a terciální vzdělávání je rozděleno do 4 úrovní.

**Tabulka 1 – Mezinárodní klasifikace vzdělávání ISCED 2011**

Úroveň ISCED 2011	Typ vzdělávání	Odpovídající úroveň školství v ČR
0	Vzdělávání v raném dětství	jesle, mateřská škola
	Předškolní vzdělávání	mateřská škola
1	Primární vzdělávání	1. stupeň základní školy
2	Nižší sekundární vzdělávání	2. stupeň základní školy, 1.-4. ročník osmiletých gymnázií
3	Vyšší sekundární vzdělávání	střední škola (vyučení, maturita), konzervatoř
4	Postsekundární neterciární vzdělávání	pomaturitní studium, nástavbové studium
5	Krátký cyklus terciárního vzdělávání	vyšší odborná škola
6	Bakalářské nebo jí odpovídající úroveň	bakalářské studium
7	Magisterská nebo jí odpovídající úroveň	magisterské studium
8	Doktorská nebo jí odpovídající úroveň	doktorské studium

Zdroj: Vlastní zpracování dle (UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, 2012)

Dále bude přiblíženo pouze základní vzdělávání, které je charakteristické pro diplomovou práci.

#### **5.4 Základní vzdělávání**

Základní vzdělávání navazuje na předškolní vzdělávání a je povinné po dobu devíti let (povinná školní docházka byla v České republice zavedena roku 1774



za vlády Marie Terezie). Základnímu vzdělávání podle mezinárodních klasifikací odpovídají ISCED1 – Primární vzdělávání a ISCED2 – Nižší sekundární vzdělání. Školní docházka je povinná pro každého občana České republiky, nejpozději však do konce školního roku, ve kterém žák dosáhne sedmnáctých narozenin. Žák nastupuje do první třídy počátkem školního roku, který je následující po jeho šestých narozeninách (v odůvodněných případech mohou být stanoveny výjimky – odklad či dřívější nástup). Do povinné školní docházky je povinen přihlásit dítě zákony zástupce. Žák plní povinou školní docházku v základní škole zřízenou obcí, ve které má žák trvalé bydliště, pokud mu zákonný zástupce nevybere jinou spádovou školu. Povinnou školní docházku lze splnit na základní škole nebo na nižším stupni gymnázia či konzervatoře. Zároveň je možné plnit školní docházku na území ČR nebo v zahraničí. V odůvodněných závažných důvodech může ředitel školy rozhodnout o individuálním vzdělávání, bez pravidelné účasti ve vyučování ve škole. V tomto případě musí žák každé pololetí z příslušného učiva ve škole vykonat pololetní zkoušky. (Zákon č. 561/2004 Sb.)

Základní vzdělávání patří mezi jediné vzdělávání, které povinně absolvuje celá populace žáků, a to ve dvou navazujících stupních, které na sebe obsahově, organizačně a didakticky navazují.

**První stupeň základního vzdělávání** usnadňuje žákům přechod z předškolního vzdělávání a rodinné výchovy do povinného a pravidelného vzdělávání. Vzdělávání na prvním stupni je založené na poznávání, respektování a rozvíjení individuálních potřeb a zájmů každého žáka. Vzdělávání svým charakterem (činnostním i praktickým) motivuje žáky k dalšímu učení, vytváření a hledání nové cesty řešení problémů.

**Vzdělávání na druhém stupni** pomáhá žákům získat vědomosti, dovednosti a návyky, které jsou potřebné pro samostatné učení a utváření hodnot a postojů, které vedou k uvážlivému chování, zodpovědnému rozhodování a respektování práv a povinností občana. Výuka na druhém stupni vede k rozvoji zájmů, provázanosti vzdělávání a života ve škole i mimo jí atd. Jsou zde využívány náročnější metodiky, úkoly jsou komplexnější i dlouhodobého charakteru a na žáky kladen větší důraz na odpovědnost ve vzdělávání atd. (Zákon č. 561/2004 Sb.)

Základní vzdělávání na obou stupních je založené na poznání, respektování a rozvíjení individuálních potřeb, možností a zájmů každého žáka. Cílem je, aby se každý žák prostřednictvím výuky optimálně vyvíjel a dosahoval svého osobního maxima. Hodnocení žáků tak musí být založeno na konkrétních a splnitelných úkolech, na posuzování individuálních změn žáka a pozitivních názorech. Žáci v průběhu základního vzdělávání získávají takové kvality osobnosti, které jím umožňují dále pokračovat ve studiu, zdokonalovat se ve vybrané profesi, během celého života se vzdělávat a podílet se na životě společnosti. (Národní ústav pro vzdělávání, 2021)

Ukončení základního vzdělávání je stvrzeno dokladem o dosažení základního vzdělání, jímž je vysvědčení o úspěšném dokončení devátého či desátého ročníku. Popřípadě žák obdrží vysvědčení o úspěšném ukončení druhého ročníku šestiletého gymnázia nebo čtvrtého ročníku osmiletého gymnázia nebo osmiletého programu konzervatoře. (Zákon č. 561/2004 Sb.)

#### **5.4.1 Cíle a klíčové kompetence základního vzdělávání**

Cíle základního školství jsou následující: osvojení strategií učení a motivovat k celoživotnímu učení, pobízet žáky k logickému uvažování, tvořivému myšlení a řešení problémů, vést žáky k účinné a otevřené komunikaci, rozvíjet u žáků spolupráci a respekt k vlastní či druhých práci a úspěchům. Dalšími cíli základního vzdělávání je připravit žáky na svobodný a zodpovědný projev, vytvářet u žáků pozitivní vztah k lidem, prostředí i přírodě, naučit žáky rozvíjet a chránit duševní, sociální a fyzické zdraví, vést žáky k toleranci a ohleduplnosti k lidem, kulturám a duchovním hodnotám. Žáci by měli uplatňovat svá práva a plnit své povinnosti. Základní vzdělávání by mělo pomoci žákům poznávat a rozvíjet vlastní schopnosti, osvojit si vědomosti a dovednosti potřebné při rozhodování o životní a profesní orientaci. Dále by mělo pomoci žákům orientovat se v digitálním prostředí a vést je k bezpečnému, sebejistému a tvořivému využívání technologií při učení, práci a ve volném čase.

Základní vzdělávání umožňuje žákům utvářet a rozvíjet klíčové kompetence a poskytuje základ všeobecného vzdělání (situace blízké životu, praktické jednání). Klíčové kompetence představují souhrn vědomostí, schopností, dovedností, postojů

a hodnot, které jsou důležité pro osobní rozvoj a uplatnění každého z nás. Klíčovými kompetencemi základního vzdělávání jsou: kompetence k učení, kompetence k řešení problémů, kompetence komunikativní, kompetence personální a sociální, kompetence občanské, kompetence pracovní a digitální kompetence. (Národní ústav pro vzdělávání, 2021)

#### 5.4.2 Vzdělávací obsah

Vzdělávací obsah ZŠ je v Rámcovém vzdělávacím programu (RVP) rozdělen do devíti vzdělávacích oblastí, kterým odpovídá příslušný vzdělávací obor či obory, z nichž může být vytvořen jeden či více vyučovacích předmětů.

**Tabulka 2 – Vzdělávací oblasti základního školství**

Vzdělávací oblast	Vzdělávací obor
Jazyk a jazyková komunikace	Český jazyk a literatura, Cizí jazyk
Matematika a její aplikace	Matematika a její aplikace
Informatika	Informatika
Člověk a jeho svět	Člověk a jeho svět
Člověk a společnost	Dějepis, Občanská výchova
Člověk a příroda	Přírodopis, Zeměpis, Fyzika, Chemie
Umění a kultura	Hudební výchova, Výtvarná výchova
Člověk a zdraví	Tělesná výchova, Výchova ke zdraví
Člověk a svět práce	Člověk a svět práce

Zdroj: Vlastní zpracování dle (Národní ústav pro vzdělávání, 2021)

V RVP je stanovena minimální úroveň znalostí, které musí na konci 5. ročníku (1. stupně) a 9. ročníku (2. stupně) žák ovládat. Rozepisuje se i úroveň znalostí pro konec 3. ročníků, to má však pouze nezávaznou úroveň. (Národní ústav pro vzdělávání, 2021)

### 5.5 *Financování školství v České republice*

Školní vzdělávání v České republice je považováno převážně za veřejný statek, který je financován především z veřejných rozpočtů. Množství finančních a dalších prostředků,

s kterými provozovatel disponuje ovlivňuje kvalitu vzdělávacího procesu v jednotlivých školských zařízeních. Školství je z velké části financováno ze státního rozpočtu, především z resortu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Druhým základním zdrojem financování školství jsou příspěvky od zřizovatelů (obce, krajů). Dalšími zdroji jsou například finanční prostředky z výkonu doplňkové činnosti, získání peněžitých darů či čerpání prostředků z fondů. (Stiglitz, 2015)

Finanční prostředky na školství jsou rozděleny podle správy příslušných škol na přímo řízené a financované školství, regionální školství a ostatní přímo řízené organizace.

Mezi **přímo řízené školství** patří všechny vysoké školy, jimiž jsou veřejné vysoké školy, státní vysoké školy a soukromé státní školy. Dále sem patří administrativa a výzkumné ústavy.

**Regionální školství** zahrnuje všechny školy kromě vysokých škol. Patří sem mateřské školy a předškolní zařízení, základní školy a speciální základní školy, gymnázia, střední odborné školy a střední odborná učiliště a dále pak vyšší odborné školy. Radíme sem i základní umělecké vzdělávání, zájmové vzdělávání, jazykové vzdělávání a jiné.

**Ostatní přímo řízené organizace** zahrnují Českou školní inspekci, Výzkumný ústav odborného školství a Výzkumný ústav pedagogiky.

Více než dvě třetiny rozpočtových prostředků MŠMT je využita na financování regionálního školství a ostatní část je použita na financování vysokých škol, výzkumu, administrativy a ostatních orgánů. Celkové výdaje na vzdělávání se v jednotlivých zemích liší a má na ní vliv také dlouhodobá ekonomická situace či historický vývoj určité země. Velikost celkových nákladů na školství se nejčastěji vyjadřuje jako procentuální podíl z produkovaného HDP v dané zemi.

K závazným ukazatelům a limitům v rozpočtu kapitoly MŠMT patří prostředky na platy, prostředky na ostatní platby a limit počtů zaměstnanců. Prostřednictvím těchto ukazatelů Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy limituje peněžní prostředky vynaložené na platy, reguluje zaměstnanost v rozpočtových a příspěvkových organizacích resortu MŠMT, určuje průměrný měsíční plat pracovníků v resortu a garantuje meziroční nárůst platů zaměstnancům ve školství. (Peková, 2012)

## **5.6 Financování regionálního školství**

Financování regionálního školství je upraveno řadou právních norem, jimiž jsou zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (tzv. školský zákon), zákon č. 218/2000 Sb. O rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (tzv. rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školním zařízením, vyhláška č. 55/2005 Sb., o podmínkách organizace a financování soutěží a přehlídek v zájmovém vzdělávání, zákon č. 420/2004 Sb. O přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (tzv. zákon o finanční kontrole), zákon č. 128/2000 Sb., obcích (tzv. obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (tzv. krajské zřízení), vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech a další vnitroresortní předpisy vydané MŠMT jako jsou opatření, metodické pokyny, pokyny ministerstva školství, směrnice, rozhodnutí a ve znění těchto a pozdějších předpisů těchto právních norem. (Svoboda, 2017)

O hospodaření s jednotlivými prostředky v regionu (nejčastěji kraji) rozhodují instituce, které vykonávají správu v příslušném školství. Jedná se o obce, odbory školství krajských úřadů (OŠ KÚ), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), Česká školní inspekce (ČSI), Školské rady (ŠR), ředitelé škol, předškolních či školních zařízení. (Peková, 2012)

### **5.6.1 Působnost obcí, krajských úřadů a MŠMT při financování RgŠ**

**Obec a svazky obcí** zřizují a ruší mateřské školy, základní školy, základní umělecké školy a jiná školská zařízení. Obec spravuje tyto zařízení a zabezpečuje potřebné investiční a neinvestiční náklady (výjimkou jsou však náklady na mzdy zaměstnanců, učební či školní pomůcky a potřeby hrazené státem).

Obec je povinna zajistit pro děti s trvalým pobytem na jejím území předškolní vzdělávání poslední rok před zahájením povinné školní docházky a následně pak i povinnou školní docházku. Obec musí zajistit také předškolní vzdělávání a povinnou školní docházku pro děti umístěné na jejím území v dětském domově. Dále obec pro tyto děti je povinna zajistit stravování. Se souhlasem MŠMT může obec

zřídit předškolní zařízení, které je jinak zřizované krajem nebo ministerstvem, pokud však prokáže potřebné finanční, materiální či personální zajištění. (Peková, 2012)

**Odbory školství krajských úřadů** (OŠ KÚ) řídí školství v rámci kraje (s výjimkou vysokých škol). Dříve tuto funkci vykonávaly školské úřady, které působily v jednotlivých okresech. KÚ zřizuje, zrušuje a finančně zabezpečuje všechny školy (kromě VŠ) a školská zařízení v regionu. Přiděluje peněžní prostředky na mzdy pracovníků, výdaje na učebnice, školní pomůcky a potřeby žáků hrazené státem, náklady na výuku zdravotně postižených dětí a investice jako účelovou položku z rozpočtu MŠMT atd.

**Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy** (MŠMT) vede podle Školského zákona Rejstřík škol a školských zařízení všech zřizovatelů. Provádí kontrolu správnosti a efektivnosti využívání finančních prostředků, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu, Národního fondu či prostředků ze zahraničí. MŠMT rozepisuje finanční prostředky vyčleněné ze státního rozpočtu Krajským úřadům pro školy a školská zařízení, která jsou zřizována kraji, obcemi a jinými soukromými zřizovateli.

Dále MŠMT řídí výkon státní správy ve školství a odpovídá za stav a rozvoj vzdělávací soustavy. Vytváří patřičné podmínky pro výkon ústavní a ochranné výchovy, pro preventivně výchovnou péči a další vzdělávání pedagogických pracovníků. Hospodářsky zabezpečuje regionální školy a mimo jiné také církevní a náboženské školy. MŠMT poskytuje ze státního rozpočtu finanční prostředky pouze školám, které jsou zapsané v Rejstříku škol a školských zařízení. (Peková, 2012)

**Rada školy** umožňuje zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým studentům, pedagogům, zřizovatelům apod. podílet se na správě školy. Radu ustanovuje zřizovatel a je ustanovována na základních, středních a vyšších odborných školách. Třetinu členů volí zřizovatel, třetinu určují pedagogičtí pracovníci a třetinu volí zákonní zástupci nezletilých žáků či zletilí žáci. Rada školy se například vyjadřuje k odvolání či jmenování ředitele školy, z pravidla tedy členem rady nemůže být ředitel školy. ŠR plní funkci veřejné kontroly, může tedy požádat Českou školní inspekci o kontrolu hospodaření dané školy.

**Česká školní inspekce** (ČSI) je správní úřad s celostátní působností, která je zřizována na základě školského zákona. ČSI je organizační složkou přímo řízenou MŠMT. Člení se na ústředí, které má sídlo v Praze a na jednotlivé inspektoráty. V čele ČSI je ústřední školní inspektor, který navrhuje MŠMT jmenování a odvolávání školních inspektorů, kteří provádějí inspekci na školách. Činnost ČSI se dělí na evaluační a kontrolní. Evaluační činnost se zabývá zajišťováním a hodnocením podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání. Účelem kontrolní činnosti je dohled nad efektivním využíváním peněžních prostředků a dodržování správních právních předpisů v oblasti vzdělávání a školských služeb. (Peková, 2012)

## **6 Financování základních škol**

Financování základních škol spadá pod financování regionálního školství. Za chod školy a za efektivní využívání svěřených peněžních prostředků odpovídá ředitel školy. Dále rozhoduje o výši příspěvku spojenými s náklady na ústavní a ochranou výchovu, o výši příspěvku na úhradu nákladů spojených s hmotnou péčí o děti ve školách s celodenní výchovou.

**Hlavním příjmem** každé školy jsou dotace, které jsou poskytovány z rozpočtu MŠMT prostřednictvím příslušného OŠ KÚ. Dalšími příjmy jsou příspěvky od zřizovatele, úroky vlastních finančních prostředků, výnosy z prodeje majetku či materiálu a ostatní výnosy. Pokud výsledek hospodaření školy vykazuje přebytek, přenechá si ho škola do následujícího období a přidělené finanční prostředky pro další rok se ji nekrátí.

**Mezi výdaje** spojené s provozem školy patří náklady na mzdy, sociální a zdravotní pojištění, energie, spotřební materiál, daně a poplatky, služby, cestovné, ostatní náklady a příspěvky do Fondu kulturních a sociálních potřeb. (Peková, 2012)

### **6.1 Hospodářská činnost škol**

Všechny školy a školská zařízení hospodaří převážně jako příspěvkové organizace či školské právnické osoby. Jejich hospodaření tedy podléhá zákonům a vyhláškám o hospodaření s rozpočtovými prostředky ze státního rozpočtu ČR. Školy mohou vykonávat hospodářskou činnost, která však není vykonávána na úkor jejího poslání. Z výsledku hospodaření mohou dotovat příslušné fondy.

V rámci financování školství rozlišujeme investiční a neinvestiční výdaje. Neinvestiční výdaje (NIV) tvoří největší část výdajů na školství, jejichž výše ovlivněna především úkoly školství, počtem žáků, respektive studentů a počtem tříd. Nejvýznamnějšími neinvestičními výdaji na školství jsou výdaje na mzdy a materiální výdaje. Mzdové výdaje se odvíjí od mzdových školských předpisů a organizačních pokynů MŠMT, které stanoví například velikost tříd, dělení tříd na menší skupiny (výuka cizích jazyků). Materiální výdaje představují finanční prostředky, které souvisí s provozem školy (energie, údržbářské práce, náklady na modernizaci atd.). (Peková, 2012)

## **6.2 Systém financování školství**

Systém financování používaný do roku 2019 byl založený na získávání finančních prostředků na základě počtu žáků. Rozpis finančních prostředků pro školy vycházel ze zásad spravedlnosti, hospodárnosti, průhlednosti, objektivnosti a demokratičnosti. Regionální školství je financováno vícezdrojově, a to ze státního rozpočtu a příspěvky od svého zřizovatele (MŠMT, kraj, obec). Dalšími zdroji jsou například finanční prostředky z výkonu doplňkové činnosti, získání peněžitých darů či čerpání prostředků z fondů. (Peková, 2012)

### **6.2.1 Finanční prostředky ze státního rozpočtu**

Pro financování školství je nejdůležitější kapitola 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ze které jsou zabezpečovány výdaje na regionální školství a dále jsou z něj poskytovány dotace vysokým školám. Finanční prostředky MŠMT rozděluje jednotlivým krajům na základě republikových normativů, které jsou poskytovány krajům na zvláštní účet. Dále pak krajské úřady na základě krajských normativů přidělují finanční prostředky jednotlivým školám a školským zařízením v rámci regionálního školství. Finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou určeny na úhradu tzv. přímých výdajů. Kromě jiného jsou také ze státního rozpočtu poskytovány dotace zřizovatelům (krajům, obcím a svazkům obcí) na úhradu dalších neinvestičních výdajů. (Peková, 2012)

Ze státního rozpočtu se poskytují finanční prostředky na školy a školská zařízení zřizovanými obcemi, svazky obcí a kraji na: platy a jejich náhrady, odměny



za pracovní pohotovost, odměny za práci vykonávanou na základě sjednaných dohod a odstupné. Mzdové prostředky se uvádí včetně zákonných odvodů, kterými jsou výdaje na úhradu sociálního pojištění, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotní pojištění a přídělky do FKSP. Dalšími výdaji jsou ostatní neinvestiční výdaje, kam patří například výdaje na učebnice a pomůcky pro žáky, výdaje vyplývající z pracovně právních vztahů (cestovné, poplatky spojený s preventivní prohlídkou zaměstnance, náklady aj.), vzdělávání pedagogů, výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou žáků se zdravotním postižením, výdaje na činnosti, které souvisí s rozvojem školy a kvalitou vzdělávání atd. Tyto výdaje představují přímé výdaje na vzdělávání a školské služby a mají vždy neinvestiční charakter. (Peková, 2012)

Do roku 2019 se při financování regionálního školství využíval systém normativního financování, tedy dle průměrných neinvestičních výdajů připadající na jednotku výkonu, jimiž je jeden žák nebo student. Rozlišujeme normativy republikové a krajské.

### 6.2.2 Republikové normativy

Základní princip normativní metody spočívá v rozpisu prostředků z kapitoly MŠMT na jednotlivé Odbory školství krajských úřadů pomocí republikových normativů (RN), které vychází z:

- $N_p$  – počtu žáků připadající na 1 plný úvazek pedagogického pracovníka,
- $N_o$  – počtu žáků připadající na 1 plný úvazek nepedagogického pracovníka,
- **ONIV** – variabilních ostatních neinvestičních nákladů (NIV) na 1 žáka,
- Fixních ostatních NIV na jednu třídu, věku žáků.

Republikové normativy stanovuje MŠMT a vyjadřují průměrný příspěvek státu připadající na vzdělávání či školské služby na jednoho žáka či studenta dle příslušné věkové kategorie v jednotlivých stupních vzdělávání (předškolní, základní, střední a vyšší odborné). Republikové normativy jsou stanovovány jako průměrné hodnoty pro celou republiku. Objem výdajů představuje celkovou výši

přímých neinvestičních výdajů (NIV) poskytnutých ze státního rozpočtu. Dělí se na MP – mzdové prostředky (MPP – mzdové prostředky pedagogů, MPN – mzdové prostředky nepedagogů) a ONIV – odvody na ostatní neinvestiční výdaje. Součástí republikových normativů je také limit počtu zaměstnanců na 1000 dětí, žáků či studentů v dané věkové kategorii. (MŠMT, 2019)

Celkové přímé neinvestiční výdaje zahrnují výdaje na výuku ve školách (MŠ, ZŠ, SŠ, konzervatořích a VOŠ), ale i na stravování, ubytování, zájmové vzdělávání, ostatní volnočasové aktivity, podporu vzdělávání žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami atd. (PMŠMT, 2019)

Republikové normativy rozlišují 5 věkových kategorií – dítě v předškolním vzdělávání (3-5 let), žák plnící povinnou školní docházku (6-14 let), žák denní formy středního vzdělávání a nástavbového studia (15-18 let), student denní formy vyššího odborného vzdělávání (19-21 let) a počet lůžek v krajských zařízeních ústavní výchovy pro děti a mládež (3-18 let). V souvislosti s republikovými normativy se používá pojem „věková kategorie“. Věk dítěte, žáka či studenta ale není určujícím znakem zařazení do jednotlivých kategorií, ale vyjadřuje skutečnost, že se dítě, žák nebo student vzdělává v příslušném stupni vzdělávání (6-14 let – základní vzdělávání). (MŠMT, 2019)

Pro rok 2019 MŠMT stanovilo následující republikové normativy:

**Tabulka 3 – Republikové normativy pro rok 2019**

Věková kategorie	NIV celkem Kč/žáka	MP celkem vč. odvodů Kč/žáka	MPP celkem vč. odvodů Kč/žáka	MPN celkem vč. odvodů Kč/žáka	ONIV celkem Kč/žáka	Limit počtu zaměstnanců Zaměstnanci/1000 žáků
3-5 let	58 191	57 650	44 763	12 887	514	126,488
6-14 let	74 069	72 933	60 862	12 071	1 136	127,848
15-18 let	86 461	85 344	69 182	16 162	1 117	144,227
19-21 let	73 986	73 286	61 064	12 222	700	127,613
KZÚV	352 778	350 278	257 964	92 314	2 500	693,459

Zdroj: (MŠMT, 2019)

Republikové normativy slouží k rozpisu finančních prostředků státního rozpočtu na jednotlivé kraje. Následně pak Krajské úřady rozepisují tyto prostředky školám a školským zařízením dle krajských normativů.

### 6.2.3 Krajské normativy

Krajské normativy jsou upravené vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativních a školským zákonem, v pozdějších znění těchto předpisů. Tyto normativy stanovuje kraj jako výši výdajů připadajících na jednotku výkonu (žák/student) na kalendářní rok pro daný kraj. Odbory školství krajských úřadů rozepisují rozpočet pro všechny školské organizace. Krajské normativy jsou z OŠ KÚ na ředitele škol poskytovány zprostředkovaně přes úřady obcí s rozšířenou působností. Republikové normativy pro rozdělování finančních prostředků pro každý kraj jsou totožné, zatímco krajské normativy se od sebe mohou značně lišit, protože vychází z konkrétních podmínek a priorit každého kraje. (Vyhláška č. 492/2005 Sb.)

Tento normativní rozpis lze rozdělit do dvou kroků: 1) stanovení normativního počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků včetně odpovídajících mzdových prostředků, 2) stanovení normativního objemu neinvestičních výdajů (NIV).

Základními normativními ukazateli jsou:

- $N_p$  – výkon připadající na 1 plný úvazek pedagogického pracovníků (počet žáků/studentů)
- $N_o$  – výkon připadající na 1 plný úvazek nepedagogického pracovníka
- $P_p$  – průměrná měsíční výše platu pedagogického pracovníka
- $P_o$  – průměrná měsíční výše platu nepedagogického pracovníka
- ***ONIV*** – objem ostatních neinvestičních výdajů na 1 žáka/studenta

Rozhodující je ukazatel  $N_p$  – normativ výkonů, který se stanoví následujícím vztahem:

$$N_p = \frac{\check{Z} * VP}{H},$$

a vychází z:

- $V$  – výkon (počet žáků, studentů)
- $\check{Z}$  – průměrný počet žáků ve třídě či studijní skupině,
- $H$  – průměrný počet odučených hodin týdně ve třídě,

- **VP** – průměrný rozsah vyučovací povinnosti pedagogů ve třídě (v hodinách),
- **NP<sub>p</sub>** – normativní počet pedagogů, který vychází ze vztahu:

$$NP_p = \frac{V}{N_p}$$

**Ukazatel No** – průměrný počet jednotek výkonu připadajícího na plný úvazek jednoho nepedagogického pracovníka se vypočítá z průměrných hodnot dosažených v uplynulém kalendářním roce nebo z hodnot stanovených krajským úřadem v uplynulém kalendářním roce pro příslušnou školu a formu vzdělávání v rámci jednotlivých krajů. Krajský úřad může hodnotu ukazatele snížit nebo zvýšit, nejvýše však o 5 %.

**Ukazatelé Pp a Po** – průměrný měsíční plat pedagogických a nepedagogických pracovníků je tvořen průměrnou měsíční výší složek platu v příslušném druhu školy v průběhu uplynulého kalendářního roku. Do těchto ukazatelů se nezahrnují příplatky za práci přesčas a konání přímé vyučování, výchovné a pedagogické činnosti, které jsou nad rámec stanoveného rozsahu práce pedagoga. Součty osobních příplatků a odměn pedagogů se mezi jednotlivými druhy škol a typy školských zařízení nesmí lišit o více než polovinu z nejvyššího součtu osobních příplatků a odměn. (Vyhláška č. 492/2005 Sb.)

**Ukazatel ONIV** – ostatních neinvestičních výdajů plynoucích ze státního rozpočtu připadající na jednotku výkonu zpravidla činní alespoň 65 % průměrných hodnot dosažených v průběhu kalendářního roku či z hodnot stanovených krajským úřadem v uplynulém roce pro jednotlivý druh školy, obor i formu vzdělávání nebo typ jednotlivých školských zařízení. (Vyhláška č. 492/2005 Sb.)

Základní částka se z uvedených ukazatelů se u jednotlivých škol liší podle pracovníků, kteří činnost škol a školských zařízení realizují.

Pro školy a školská zařízení, kde je činnost realizována prostřednictvím pedagogických i nepedagogických pracovníků je částka vypočítána následujícím vztahem:

$$12 * 1, Proc * \left( \frac{1}{N_p} * P_p + \frac{1}{N_o} * P_o \right) + ONIV.$$

U škol a školských zařízení, kde jsou činnosti realizovaný pouze pedagogickými pracovníky se použije vzorec:

$$12 * 1, Proc * \frac{1}{N_p} * P_p + ONIV$$

a obdobný vztah je využíván u školských zařízení, kde je činnost vykonávána pouze nepedagogickými pracovníky

$$12 * 1, Proc * \frac{1}{N_o} * P_o + ONIV.$$

**Označení Proc** udává součet procent sazby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (poplatníkem je zaměstnavatel), procent sazby pojistného na veřejné zdravotní pojištění (platí zaměstnavatel za své zaměstnance) a procent základního přídělů do fondu kulturních a sociálních potřeb dle vyhlášky. (Vyhláška č. 492/2005 Sb.)

Krajský normativ je tvořen kromě základní částky také příplatky, které vychází z příslušné vyhlášky o krajských normativech.

#### **6.2.4 Nevýhody předešlého systému financování**

Tento systém financování měl značné nedostatky. Neuměl zohledňovat rozdílná specifika v jednotlivých krajích. Nerozlišoval například rozdílnou strukturu mateřských či základních škol, odlišnou oborovou strukturu středních a vyšších odborných škol, odlišné procentní zastoupení dětí v zájmovém vzdělávání, rozdílné zastoupení v ubytovaných v internátech atd. Jak už bylo několikrát zmíněno, celý systém byl založen na „financování na žáka“ a jiný parametr zde nebyl zohledňován. Při financování pomocí krajských normativů se objevovaly velké rozdíly mezi jednotlivými kraji v poskytnutých peněžních prostředcích pro školy o stejné velikosti a se stejným počtem žáků. Ředitelé škol tak dlouhodobě nemohli předvídat výši normativů. Tento systém financování také neumožňoval zohledňovat rozdílné úrovně nárokových složek platů pedagogů v jednotlivých školách a často tak byly finančně znevýhodněné školy, které zaměstnávaly pedagogy s delší praxí. Školy tak byly nuceny dofinancovávat pedagogy zařazené do vyšší tarifní třídy z finančních prostředků na nenárokové složky platů. Zároveň doposud používaný

system při financování nepedagogických pracovníků bezdůvodně zvýhodňoval školy s vyšší naplněností tříd oproti školám se stejným počtem tříd, ale s nižší naplněností žáky. Počet žáků především středních škol tak měl negativní vliv na kvalitu i ekonomickou efektivnost vzdělávání a školy proto často snižovaly nároky na přijetí žáků ke studiu, protože vyšší počet žáků byl závislý na získání peněžních prostředků ze státního rozpočtu. Na školu se tak dostávali i žáci s velmi malou pravděpodobností na úspěšné dokončení školy a byli na školách drženi co nejdéle. (MŠMT, 2021)

Na základě těchto nedostatků došlo v systému financování regionálního školství ke změně základních principů.

### **6.2.5 Reforma systému financování**

Nový systém financování ŘgŠ je v platnosti od 1. ledna 2020. Hlavními cíli změněného financování jsou: vyrovnat mezikrajové rozdíly ve financování škol a školských zařízení, oddělit peněžní prostředky pro školy zřízené obcemi, resp. svazky obcí od prostředků pro školy zřízené kraji, a to prostřednictvím centralizace velké části kompetencí na MŠMT. Dále by měly být podmínky financování dostupnější ředitelům škol a mimo jiné také nový systém umožňuje bez negativního dopadu na financování zvyšovat kvalitu vzdělávání žáků snižováním počtu žáků ve třídě.

Nedochází však ke změně celého systému, ale týká se to pouze „státního příspěvku“. Změny ve financování se netýkají soukromých a církevních škol. Zásadně se změnilo financování pedagogické práce ve vybraných školách a školních družinách. Nyní se při financování pedagogické práce využívá kombinace nákladového a normativního financování. Systém financování je založený na reálném objemu výuky a reálné výši tarifních platů pedagogů v jednotlivých školách (MŠ, ZŠ, ŠD, SŠ a konzervatořích) a má zajistit školám dostatek peněžních prostředků pro zajištění kvalitní výuky a dále dostatek prostředků na odpovídající odměňování pracovníků těchto škol. Zásadní změnu ve financování představuje nový systém financování pedagogické práce v jednotlivých školách, kdy je pro jednotlivé školy, obory vzdělávání a školní družiny stanoven právním předpisem maximální rozsah vzdělávání hrazený ze státního rozpočtu, tzv. PHmax.

Nepedagogická práce je financována prostřednictvím normativů na školu (ředitelství), další pracoviště či třídu a je zde zohledňována i spolupráce obcí. Vyšší odborné školy a základní umělecké školy jsou financovány na základě stanovených centrálních normativů, který stanovuje MŠMT a jejich výše je pro všechny školy v ČR stejný. Dále jsou také přesněji vymezeny rezervy pro krajské úřady. (MŠMT, 2021)

Změna ve financování má zajistit účelovost, předvídatelnost, rovnost a transparentnost systému.

**Účelovost** systému spočívá v tom, aby poskytnutý objem peněžních prostředků byl použit na stanovené účely a na správném místě. V současnosti je již účelovost zajištěna, někdy však peníze nedotečou tak jak si stát představuje a lidé ve školách očekávají.

Nový systém také stanovuje jasná pravidla, jasné parametry pro financování tak, aby byl systém lépe **předvídatelný**, aby především ředitelé škol věděli, s jakým objem finančních prostředků mohou počítat při splnění stanovených podmínek. Systém financování používaný do roku 2019 nezajišťoval téměř žádnou předvídatelnost.

**Rovnost** financování neznamena, že všichni obdrží stejné prostředky, ale všechny rozdíly ve financování musí být důvodné. Nový systém se zaměřuje na vyrovnání mezikrajských rozdílů ve financování regionálního školství.

**Transparentnost** systém financování vychází z jasných zákonných pravidel a mezí. V používaném systému byly stanoveny jasná pravidla, ale poměrně dost volné meze pro orgány státní správy. (MŠMT, 2021)

Reformou financování nedošlo k žádné změně účelu použití finančních prostředků ze státního rozpočtu. Okruhy výdajů, které mohou být financovány z tohoto zdroje jsou vymezeny ve školském zákoně. Zásadní změnou ve financování je, že u vybraných škol a školských zařízení již nebudou finanční prostředky SR přidělovány prostřednictvím krajských normativů, ale centrálně z úrovně MŠMT. Ze státního rozpočtu jsou poskytovány základním školám finanční prostředky na výdaje na: financování pedagogické práce, financování nepedagogické práce, ostatní neinvestiční výdaje (ONIV) a na podpůrná opatření podle vyhlášky č. 27/2016 Sb.

Dále bude nový systém financování popsán pouze se zaměřením na základní školy. (MŠMT, 2021)

### **Financování pedagogické práce v základních školách**

V novém systému financování je kladen velký důraz na správnost všech vykázaných (výkonových a personálních) dat. Pokud by došlo k chybnému vykázáni dat v neprospěch školy, škola by neobdržela dostatek finančních prostředků na svou činnost. Naopak kdyby škola vykazala chybně data ve prospěch školy, došlo by k neoprávněnému čerpání finančních prostředků ze SR. Odpovědnost za správnost vykázaných dat nese ředitel školy (či školního zařízení) a správnost dat kontrolují krajské úřady, obce s rozšířenou působností a česká školní inspekce. (MŠMT, 2020)

Školy dostávají finanční prostředky podle skutečné potřeby  $PH_{školy}$  na základě vykázaných dat. Výše prostředků, které škola může ze státního rozpočtu získat na tarify platů pedagogů je však limitována. Zásadní význam má stanovení tzv.  $PH_{max}$ , které vyjadřuje „maximální počet hodin výuky ve třídě/oddělení hrazený ze státního rozpočtu“, tato hodnota se nesmí překročit. (Zákon č. 561/2004 Sb., ) Vypočítané hodnoty  $PH_{max}$  mají dlouhodobou platnost a umožňují tak ředitelům škol dlouhodobé plánování. (MŠMT, 2020)

Postup financování pedagogické práce ze státního rozpočtu je následující. Nejprve škola předloží MŠMT údaje o svých pedagogických pracovnících, tím definuje svůj nárok na přiděl finančních prostředků ze státního rozpočtu. MŠMT porovná  $PH_{školy}$  a  $PH_{max}$  pro příslušnou školu. Posoudí tedy zda počet hodin výuky, které chce škola financovat ze státního rozpočtu, nepřekračuje maximální rozsah vzdělávání ( $PH_{max}$ ). Pokud je:

- $PH_{školy} \leq PH_{max}$ , škola obdrží ze státního rozpočtu takový objem prostředků na tarifní platy a zákonné odvody, který odpovídá počtu hodin výuky, který je ve škole skutečně realizován a pokud je
- $PH_{školy} > PH_{max}$ , je škole přiznán objem finančních prostředků ze státního rozpočtu ve výši, která odpovídá vypočítané hodnotě  $PH_{max}$ .



Konkrétní hodnoty  $PH_{max}$  jsou stanoveny právními předpisy – nařízením vlády č. 123/2018 Sb. (pro ZŠ, SŠ a konzervatoře) a vyhláškou č. 14/2005 Sb. či vyhláškou č. 74/2005 Sb. (pro MŠ a ŠD). Pro každý typ školy uvedených v těchto právních předpisech je stanoveno několik hodnot  $PH_{max}$ , které se odvíjí od průměrného počtu žáků ve třídě. Pásma podle průměrného počtu žáků ve třídě jsou vymezená v návaznosti na právní předpisy, které stanovují minimální počet žáků ve třídě. Pokud jsou pásma pro počet žáků ve třídě nad stanoveným minimem počtu žáků ve třídě je pedagogická práce financována plně ze státního rozpočtu. Pokud však pásmo pro počet žáků je pod stanoveným minimem počtu žáků ve třídě je nutná spoluúčast financování pedagogických pracovníků zřizovatelem školy. (MŠMT, 2020)

Nařízení vlády č. 123/2018 Sb., o stanovení maximálního počtu hodin výuky financovaného ze státního rozpočtu pro základní školu, střední školu a konzervatoře zřizovanou krajem, obcí nebo svazkem definuje jednotlivé skupiny škol se stanovenými pásmy  $PH_{max}$ , pro které jsou stanoveny odlišené hodnoty  $PH_{max}$ . Jako příklad je uvedena základní škola s ročníky prvního a druhého stupně, která má více než 2 třídy v některém ročníku. (Nařízení vlády č. 123/2018 Sb.)

**Tabulka 4 – Údaje pro stanovení PHmax**

	Průměrný počet žáků ve třídě							
	8 a méně	více než 8 -12	více než 12 -14	více než 14-méně než 17	17-20	více než 20 -24	více než 24-27	více než 27
1. stupeň	12	17	20	23	25	28	31	33
2. stupeň	15	22	26	29	34	41	44	48

Zdroj: Vlastní zpracování dle (Nařízení vlády č. 123/2018 Sb.)

Školy ze státního rozpočtu získávají kromě finančních prostředků na tarifní platy pedagogických pracovníků také prostředky na nárokové a nenárokové složky platu. Škola dostane tedy prostředky na další složky platu odděleně od prostředků na tarifní složky. Ředitel školy má tak jistotu, že nebude zajišťovat tarifní složky platu pedagogů na úkor prostředků, které jsou určeny na další složky platu.

Nároková složka je nárok na plnění, které je zaměstnavatel povinen poskytnout, pokud zaměstnanec splní stanovené podmínky a předpoklady. Do nárokové složky patří tarifní plat, příplatek za vedení, zvláštní příplatek (za třídnictví) a ostatní příplatky (příplatek za vedení, specializační příplatek atd.).

Na nenárokovou složku má zaměstnanec nárok až na základě rozhodnutí zaměstnavatele, a to bez ohledu na splnění podmínek pro její poskytnutí a výši. Mezi nenárokové složky platu patří odměny a osobní příplatek. (Šikýř, 2016)

Tyto prostředky nejsou školám rozepisovány podle vykázaných údajů, ale na základě normativů. Nejedná se o normativy „na žáka“, které byli používány do roku 2019, ale o normativy ostatních nárokových složek a nenárokových složek platů na jednoho pedagoga, které jsou stanovovány centrálně MŠMT. Objem finančních prostředků na nenárokové složky vychází z následujícího vztahu: (MŠMT, 2020)

*normativ nenárokových složek platu \* počet úvazků pedagogů \*  
koeficient naplněnosti tříd \* koeficient společného vzdělávání.*

Koeficient naplněnosti tříd zohledňuje naplněnost tříd, protože se zvyšujícím se počtem žáků ve třídě je pedagogova práce náročnější. Obdobně koeficient společného vzdělávání zohledňuje zvyšující se náročnost práce ve třídě při vzdělávání žáků se speciálními potřebami, který se liší v závislosti na počtu těchto žáků. Tyto koeficienty stanovuje MŠMT podle školského zákona. (MŠMT, 2020)

Dále MŠMT každé škole jednotlivě rozepisuje normativně stanovené prostředky na ostatní nárokové složky platu, dle počtu pedagogických pracovníků. Škola dostane tedy prostředky na další složky platu odděleně od prostředků na tarifní složky. Ředitel školy má tak jistotu, že nebude zajišťovat tarifní složky platu pedagogů na úkor prostředků, které jsou určeny na další složky platu. (MŠMT, 2020)

### **Financování nepedagogické práce v základních školách**

Nový systém financování platů nepedagogů reálněji zohledňuje skutečné potřeby nepedagogické práce konkrétní školy. MŠMT rozepíše na každou jednotlivou školu objem prostředků na platy ze státního rozpočtu prostřednictvím 3 normativů, jimiž jsou normativ na školu (ředitelství), normativ na další pracoviště a normativ na třídu. (MŠMT, 2020)

Normativ na školu umožňuje financovat nepedagogické pracovníky, jako jsou ekonomky, hospodářky, IT specialistu atd. Normativ na další pracoviště umožňuje

financovat nepedagogické pracovníky, které souvisejí s provozem dalšího pracoviště školy, například školník. Normativy na třídu jsou financovány například uklízečky. (MŠMT, 2020)

Postup výpočtu nepedagogické práce  $NPP_{školy}$  ze státního rozpočtu:

- $NPP_{řed}$  – hodnota úvazku nepedagogických pracovníků na ředitelství závisí na počtu tříd ve škole

$$NPP_{řed} = \text{příslušný normativ}$$

- $NPP_{prac}$  – hodnota úvazku nepedagogických pracovníků na pracoviště

$$NPP_{prac} = \text{počet pracovišť} * \text{příslušný normativ}$$

- $NPP_{tříd}$  – hodnota úvazku nepedagogických pracovníků na třídu

$$NPP_{tříd} = \text{počet tříd} * \text{příslušný normativ}$$

- Výslednou hodnotu  $NPP_{školy}$  získáme sečtením hodnot

$$NPP_{školy} = NPP_{řed} + NPP_{prac} + NPP_{třidy}.$$

Pro každý normativ MŠMT stanovuje výši normativů, která respektuje rozdílnou výši platů v jednotlivých kategoriích. (MŠMT, 2020)

## Rezervy

V nově definovaném systému bude z ministerstva nad rámec normativů krajským úřadům rozepisována rezerva. Krajské úřady mohou školám a školským zařízením poskytnout finanční prostředky k řešení finančních dopadů spojenými s nově přijatými dětmi, žáky a studenty v průběhu kalendářního roku či v případě nárůstu pracovníků v novém školním roce a jiné. (MŠMT, 2020)

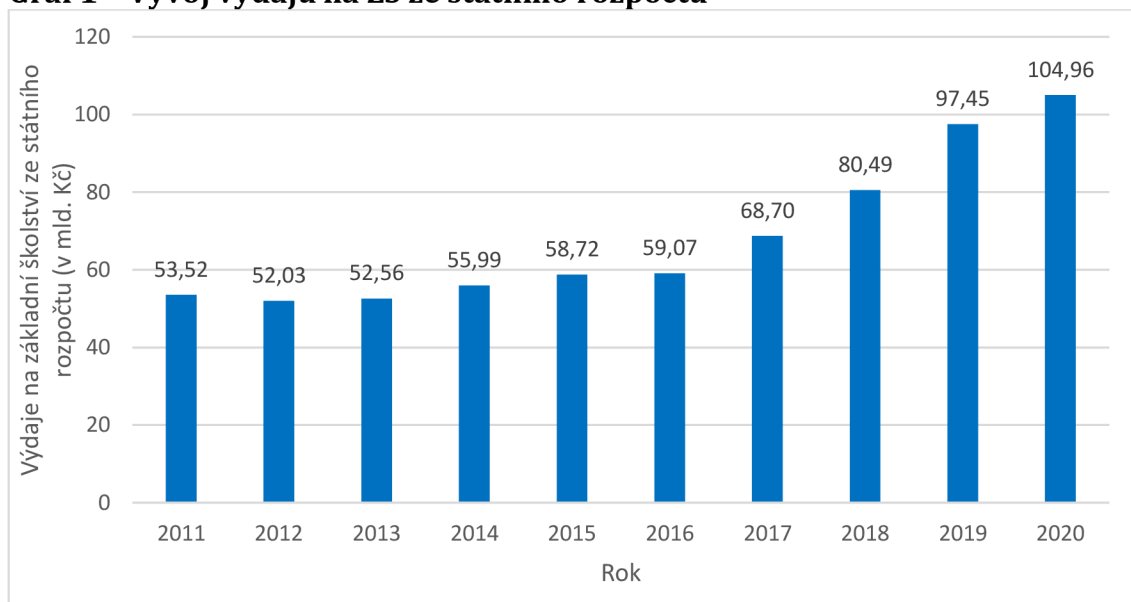
## 7 Analýza výdajů na základní školství ze státního rozpočtu

Nejdříve budou analyzovány veřejné výdaje na základní školství jako celek z pohledu časového a mezinárodní hlediska a poté budou analyzovány průměrné výdaje na jednotku ZŠ.

### 7.1 Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu

Výdaje na základní školství v České republice během sledovaného období (10 let) neustále rostly, až na výjimku v roce 2012, kdy došlo k jejich poklesu téměř o 3 % (1,5 mld. Kč). Zpočátku však do roku 2016 docházelo pouze k pozvolnému růstu výdajů v průměru o 3 % (o 1,8 mld. Kč) ročně. Následně pak od roku 2017 výdaje na základní školství rostly dynamičtěji v průměru o 18 % ročně (o 13 mld. Kč). V roce 2020 však růst výdajů zpomalil. V roce 2020 bylo na základní školství ze státního rozpočtu vynaloženo 105 mld. Kč. Během sledovaného období se výdaje vynaložené na základní školství ze státního rozpočtu téměř zdvojnásobily.

Graf 1 – Vývoj výdajů na ZŠ ze státního rozpočtu



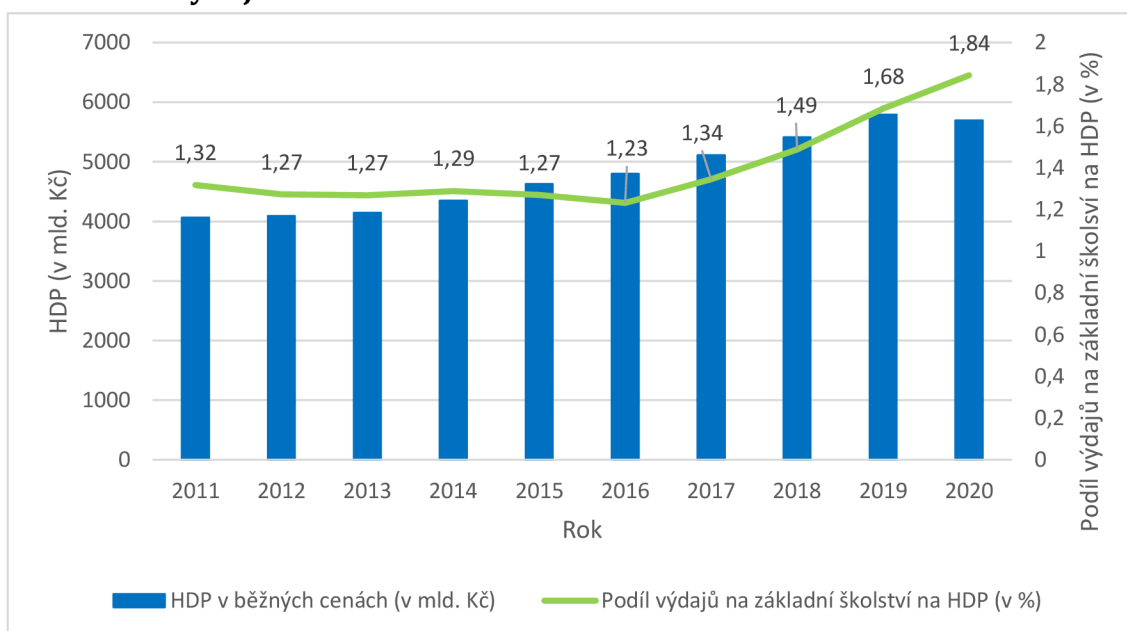
Zdroj: Vlastní zpracování dle (Monitor, 2021)

## 7.2 Podíl výdajů na HDP

Klíčovým indikátorem, charakterizujícím výdaje školství je poměr výdajů na základní vzdělání k HDP. Tento ukazatel vyjadřuje, jakou část národního hospodářství daná země vynakládá na základní vzdělávání.

Mezi roky 2011-2016 se podíl výdajů na základní vzdělávání k HDP pohyboval okolo hodnoty 1,27 % s drobnými odchylkami na obě strany, na který měl vliv vývoj ekonomické situace v ČR, kdy se ČR zotavovala z ekonomické krize a následně se pak vrátila do recese. Podíl k HDP byl srovnatelný například s Rakouskem, Maďarskem či Slovenskem, zatímco průměr zemí OECD byl 1,5 %, v porovnání s více než třiceti ekonomicky nejvyspělejšími zeměmi světa tak Česká republika na základní vzdělávání vynakládala téměř o třetinu výdajů méně. Podíl výdajů je závislý na řadě faktorů, zejména však na používaném systému financování školství. Z posledních dostupných údajů o mezinárodním srovnání tak ČR vynakládá na základní vzdělávání jednu z nejnižších částek. Od roku 2017 se v důsledku rostoucích mezd zvyšoval i podíl výdajů v průměru 0,15 % ročně. V roce 2020 podíl veřejných výdajů na základní školství přiblížil hodnotě 1,85 % HDP. (ČSÚ, 2020; Česko v datech, 2017)

Graf 2 – Podíl výdajů na ZŠ k HDP



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ČSÚ, 2021)

Za účelem analýzy byla vypočtena pružnost neboli elasticita veřejných výdajů na základní školství, která vyjadřuje, o kolik procent se změní veřejné výdaje na základní školství, když se změní HDP o 1 %. Následující tabulka č. 5 udává přehled o citlivosti výdajů na základní školství na změny HDP v průběhu sledovaného období. Například v letech 2012-2013, 2015-2016 a poté v roce 2020 byla sledována neelasticita výdajů. Procentní změna HDP vyvolala menší procentní změnu výdajů. Zatímco v zbylých letech byla pozorována elasticita výdajů, kdy procentní změna vývoje HDP vyvolala větší změnu ve vývoji výdajů na ZŠ.

**Tabulka 5 – Elasticita výdajů na ZŠ**

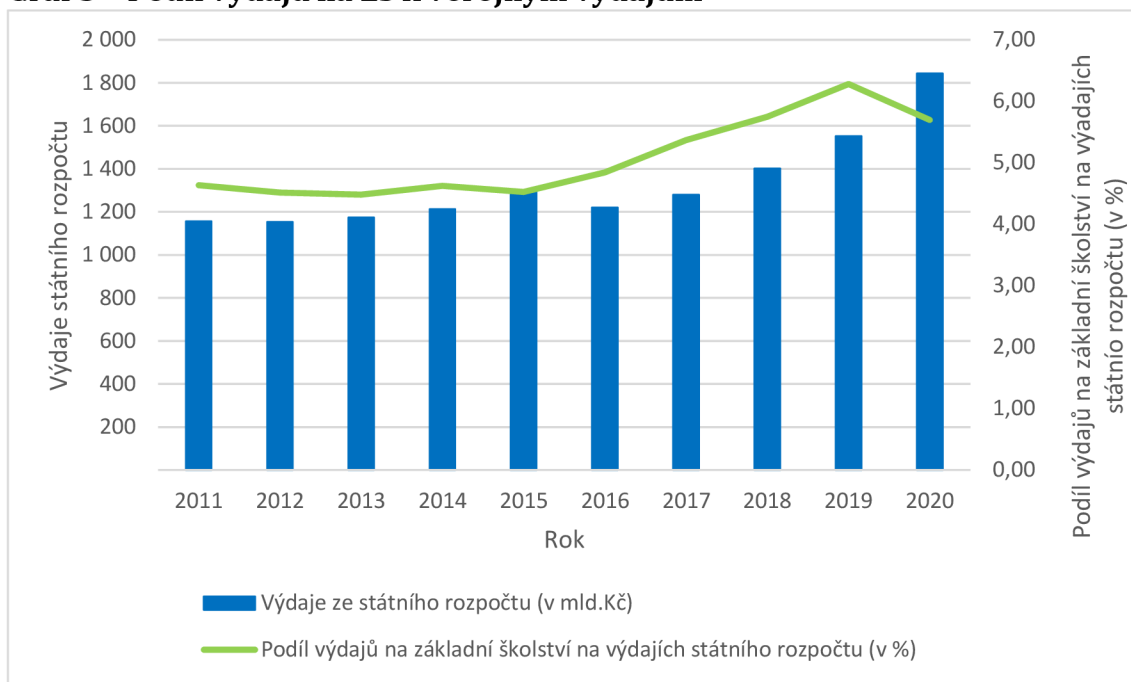
Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procentní změna výdajů na ZŠ	-2,78	1,01	6,53	4,86	0,61	16,29	17,16	21,08	7,71
Procentní změna HDP	0,65	1,32	4,90	6,43	3,71	6,54	5,85	7,04	-1,65
Koeficient elasticity	-4,25	0,76	1,33	0,76	0,16	2,49	2,93	2,99	-4,66
Varianta elasticity	neelast.	neelast.	elast.	neelast.	neelast.	elast.	elast.	elast.	neelast.

Zdroj: Vlastní zpracování

### **7.3 Podíl výdajů na základní školství k výdajům státního rozpočtu**

Podíl veřejných výdajů na základní školství na výdajích státního rozpočtu byl v první polovině sledovaného období (období let 2011-2015) téměř stabilní. V tomto období podíl výdajů na základní školství na výdajích státního rozpočtu činil 4,5-4,6 %. Od roku 2016 začal růst podíl výdajů na základní školství rychleji meziročně v průměru o 0,5 %, jedním z důvodů byly rostoucí mzdy pedagogických a nepedagogických pracovníků základních škol. V roce 2019 tak výdaje na základní školství činily 6,3 % celkových výdajů státního rozpočtu. Následně pak v roce 2020 došlo k nárůstu výdajů téměř o 300 mld. Kč, na čemž se značně podílela probíhající koronavirová pandemie a došlo tak k poklesu podílu výdajů na ZŠ k HDP na 6 %.

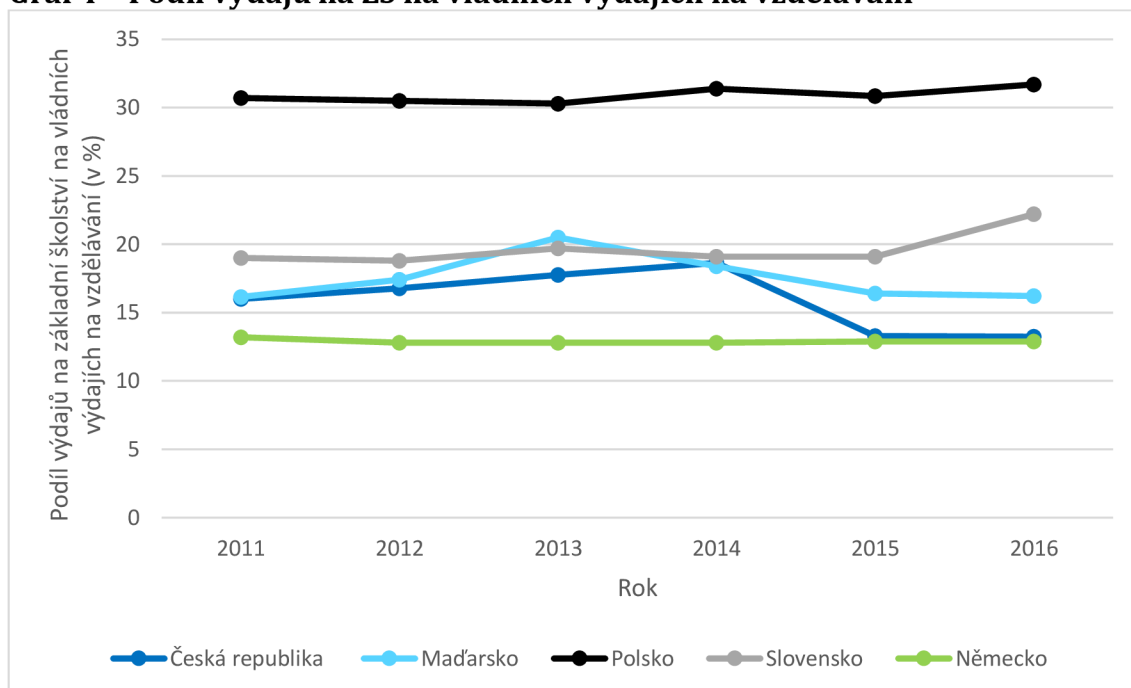
**Graf 3 – Podíl výdajů na ZŠ k veřejným výdajům**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ČSÚ, 2021)

Lze se ale v mezinárodním srovnání podívat na podíl výdajů na ZŠ na veřejných výdajích na vzdělávání, kde jsou dostupná data pro období 2011-2016.

**Graf 4 – Podíl výdajů na ZŠ na vládních výdajích na vzdělávání**



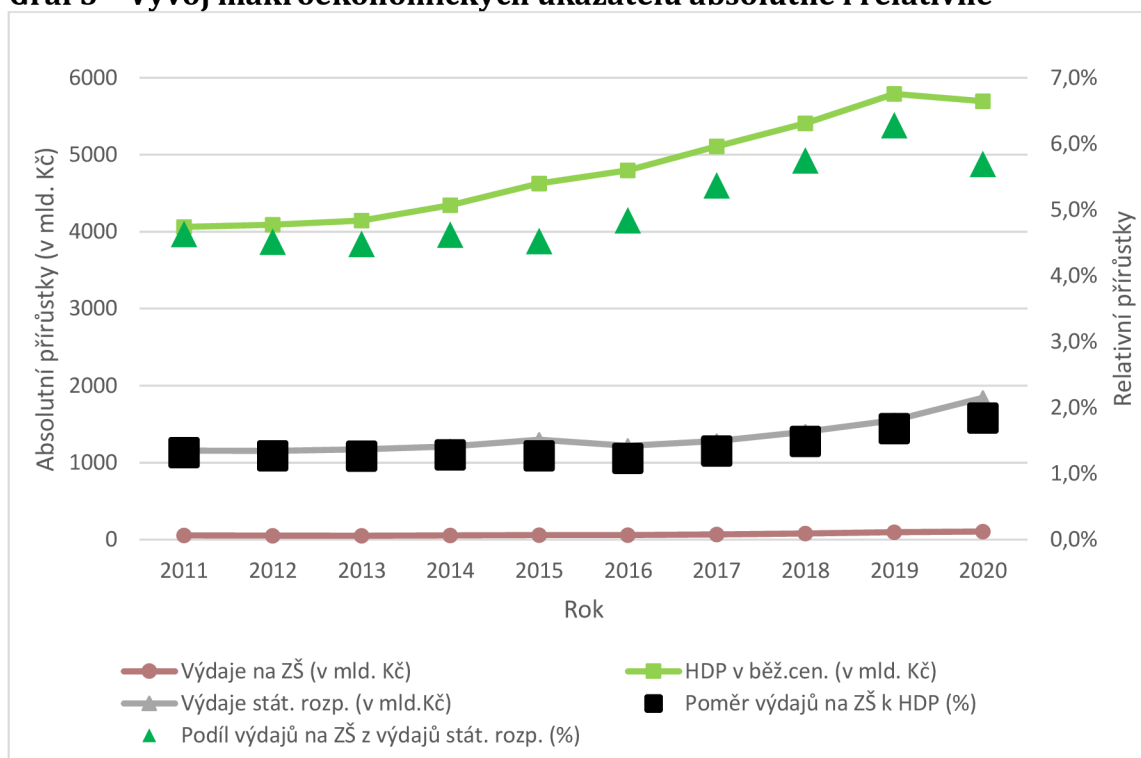
Zdroj: Vlastní zpracování dle (The World Bank, 2021)

Z grafu č. 4 je patrné, že Česká republika vynakládá na základní školství podobný podíl jako Maďarsko, Slovensko či Německo. Mezitím například Polsko z veřejných výdajů na vzdělávání dává na základní školství dvojnásobek než v ČR.

## 7.4 Vývoj makroekonomických ukazatelů absolutně i relativně

Graf č. 5 vhodně zobrazuje vývoj vybraných indikátorů v porovnání s výdaji na ZŠ. Výdaje státního rozpočtu určené na financování základního školství v čase lehce rostou, mírný nárůst byl oproti předešlému roku i v roce 2020.

**Graf 5 – Vývoj makroekonomických ukazatelů absolutně i relativně**



Zdroj: Vlastní zpracování

Výdaje státního rozpočtu během sledovaného období taktéž spíše rostou, zároveň v roce 2020 byl pozorován jejich výrazný meziroční nárůst. Naopak HDP v běžných cenách během sledovaného období sice rostlo, avšak v roce 2020 byl sledován oproti předešlému roku pokles. Proto také relativní přírůstky ukazatelů mají opačný směr vývoje. V roce 2020 meziročně klesl podíl výdajů na ZŠ z výdajů státního rozpočtu, avšak poměr výdajů na ZŠ k HDP vzrostl.



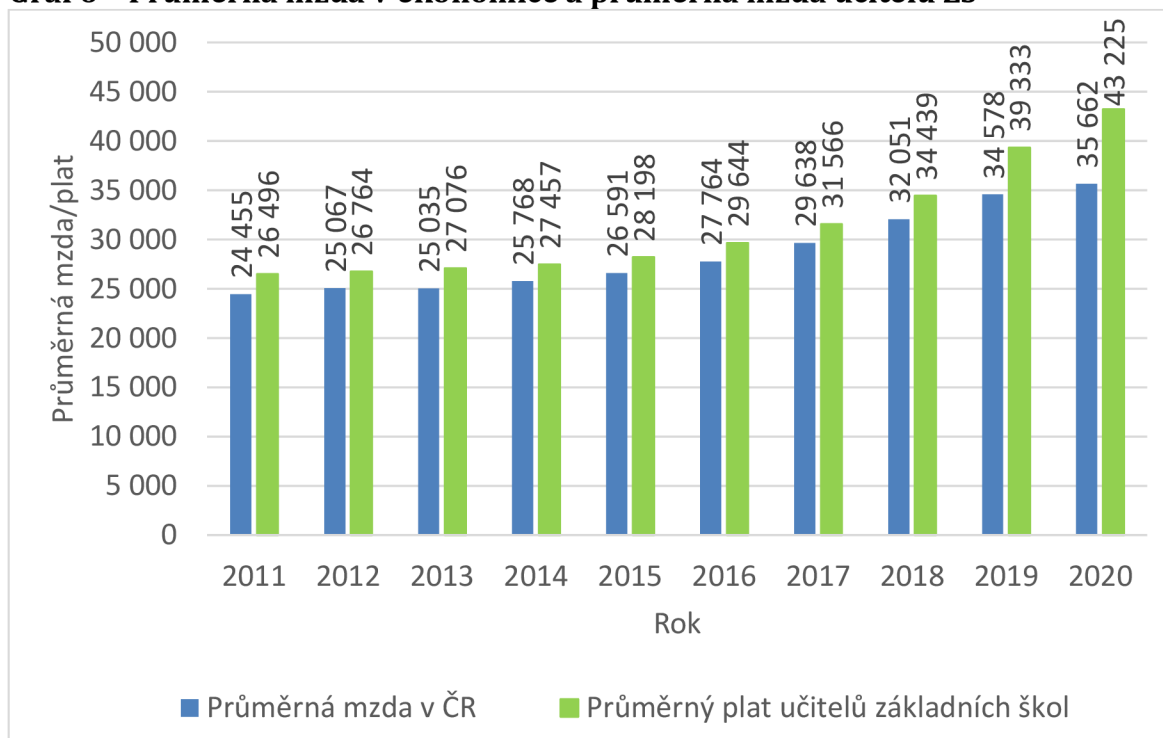
## 7.5 Průměrná mzda pedagogů základních škol

Průměrný plat učitelů základních škol má stejně tak jako průměrná mzda v České republice dlouhodobě rostoucí trend. Od počátku sledovaného období průměrná mzda učitelů základních škol vzrostla o více než 60 %.

V roce 2011 průměrný plat učitelů základních škol činil téměř 26 500 Kč. V letech 2012-2014 docházelo pouze k pozvolnému růstu meziročně v průměru o 1 % (o 320 Kč). Následně pak mezi roky růst 2015-2017 růst začal zrychlovat v průměru o 7 % (o 1 370 Kč) ročně a od roku 2018 rostly mzdy pedagogů dynamičtěji v průměru o 11 % (o 3 886 Kč). V roce 2020 průměrný plat učitelů na základních školách překročil hranici 43 000 Kč.

Pro rok 2021 vláda Andreje Babiše slíbila pedagogům nárůst platů na úroveň 150 % mzdy z roku 2017, tedy na úroveň 47 500 Kč. Na konci roku 2019 byl však průměrný plat učitelů na rok 2021 zredukován na 45 000 Kč.

**Graf 6 – Průměrná mzda v ekonomice a průměrná mzda učitelů ZŠ**

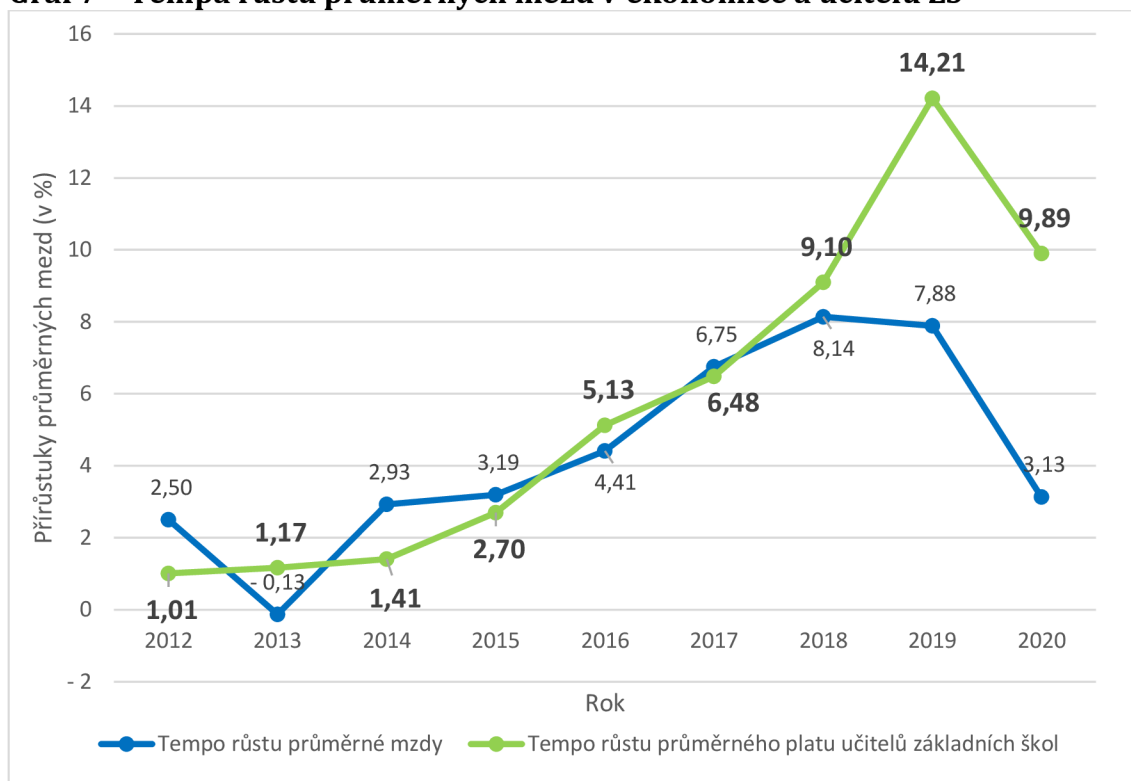


Zdroj: Vlastní zpracování dle (ČSÚ, 2021; MŠMT, 2021)

Například v roce 2019 průměrná mzda učitelů na základní škole v Německu činila 3 500 eur, tedy při přepočtu na České koruny se jedná o 88 830 Kč. Zatímco

na Slovensku průměrný plat učitele činil 1531 eur, tedy 38 857 Kč (za rok 2020).  
(Jak do Německa, 2019; platy.sk, 2021)

**Graf 7 – Tempa růstu průměrných mezd v ekonomice a učitelů ZŠ**



Zdroj: vlastní zpracování dle (ČSÚ, 2021; MŠMT, 2021)

Graf č. 7 znázorňuje tempa růstu průměrného platu pedagogických pracovníků základních škol v porovnání s růstem průměrné mzdy v ekonomice. Mezi lety 2012-2018 průměrné mzdy rostly podobně meziročně v průměru o 4 %. Od roku 2019 však růst průměrné mzdy pedagogických pracovníků základních škol významně zrychlil. Mzda pedagogických pracovníků v roce 2019 rostla dvojnásobně a v roce 2020 dokonce trojnásobně oproti průměrné mzdě v ekonomice.

Rozdíly mezi jednotlivými mzdami lze porovnávat na základě tzv. mzdové disparity. Tento fenomén umožňuje sledovat nerovnosti v příjmech. Učitelé základních škol si během sledovaného období vydělali více než byl celonárodní průměrný měsíční plat. V letech 2011-2018 mzdy pedagogických pracovníků činily v průměru 107 % průměrné mzdy v ekonomice (mzdy učitelů základních škol tak byly vyšší v průměru o 1 908 Kč ročně). Průměrný plat pedagogických pracovníků

základních škol je sice vyšší než celorepubliková průměrná mzda, ale v porovnání s ostatními vysokoškolsky vzdělanými zaměstnanci jsou v České republice platy učitelů dlouhodobě podhodnocené. Učitelský plat na celorepublikový průměrný plat vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců dosahuje pouze ze dvou třetin, i přestože je na trhu práce nedostatek pedagogických pracovníků a jsou na ně kladené vysoké požadavky na kvalifikaci či profesní rozvoj. Od roku 2019 se situace s platy učitelů začala výrazně zlepšovat. Průměrný plat učitelů na základních školách v tomto roce dosahoval téměř 115 % průměrného platu v České republice. V tomto roce se plat učitelů základních škol přiblížil platům ostatních vysokoškolských profesím ve veřejném sektoru. Rostoucí trend pokračoval i v roce 2020, kdy mzda pedagogických pracovníků na základních školách dosahovala hodnoty 121 % průměrné platu v ekonomice.

Úroveň platů ve školství vede k platovému nedocení a nedostatečné motivaci kvalitních pedagogů, což je mnohdy spojené s odchodem ze zaměstnání či nezájmem o tuto profesi. Atraktivita nepředstavuje pouze dostatek učitelů ve školství, ale také možnost volby učitelů, kteří odvádějí kvalitní práci. Kvalita učitelské práce je všeobecně vnímána jako klíčový faktor výsledků vzdělávání žáků. Tato kvalita spoluurčuje také tvorbu lidského kapitálu, ale i budoucího ekonomického výkonu a kvalitu života zemí. Kvalitu práce učitelů je však extrémně složité definovat, natožpak měřit.

**Tabulka 6 – Mzdová disparita**

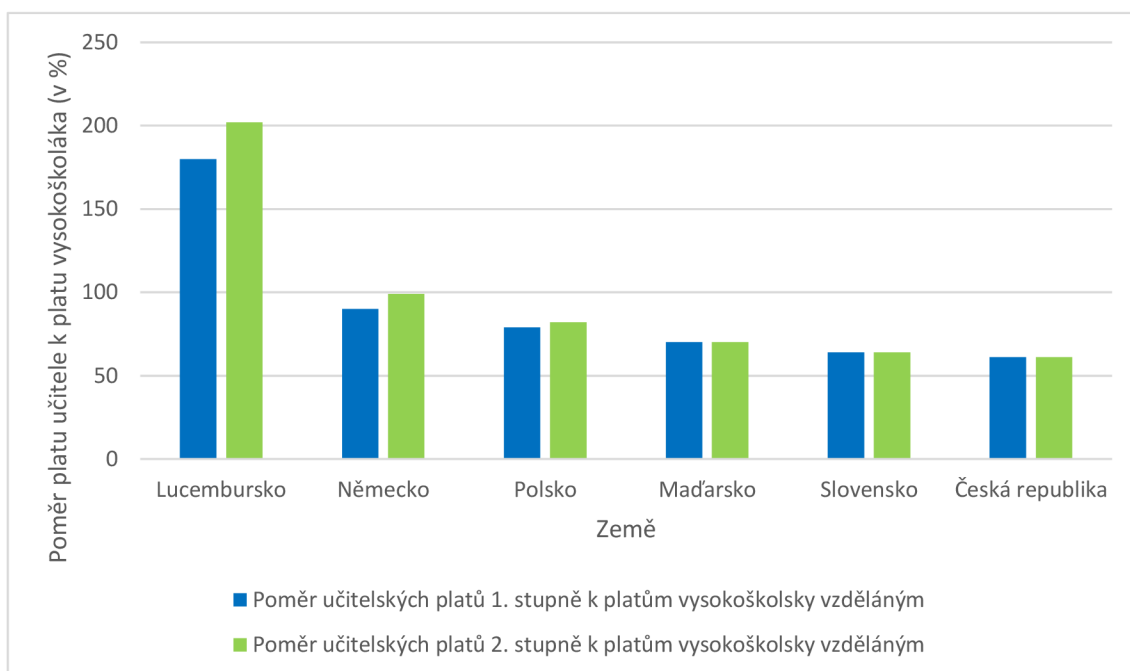
Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mzdová disparita	108,35	106,77	108,15	106,55	106,04	106,77	106,51	107,45	113,75	121,21

Zdroj: Vlastní zpracování

V mezinárodním srovnání Česká republika patří dlouhodobě mezi země s nejhůře placenými učiteli základních škol v rámci všech zemí EU i více než třiceti nejvyspělejších zemí světa (OECD). I přes jisté zlepšení v odměňování, podle dostupných mezinárodních údajů, které jsou doposud známy, se Česká republika v roce 2018 umístila na posledním místě mezi zeměmi OECD. V tomto roce plat učitelů základních škol dosahoval pouze 64 % vysokoškolských platů, podobně

na tom je také Slovensko. Přitom průměr zemí EU byl okolo 90 % a Německo na úrovni 100 %. Pokud by platy měly dosáhnout průměrné úrovně zemí EU plat učitelů na základních školách by musel být vyšší o 40 %, tedy v roce 2018 by plat českého pedagoga na základní škole měl dosahovat hodnoty 50 000 Kč, tuto hodnotu však průměrná mzda učitele základní školy nepřekročila ani doposud. (Münich, 2020)

**Graf 8 – Poměr platu učitele k platu vysokoškoláka v mezinárodním srovnání**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (Münich, 2020)

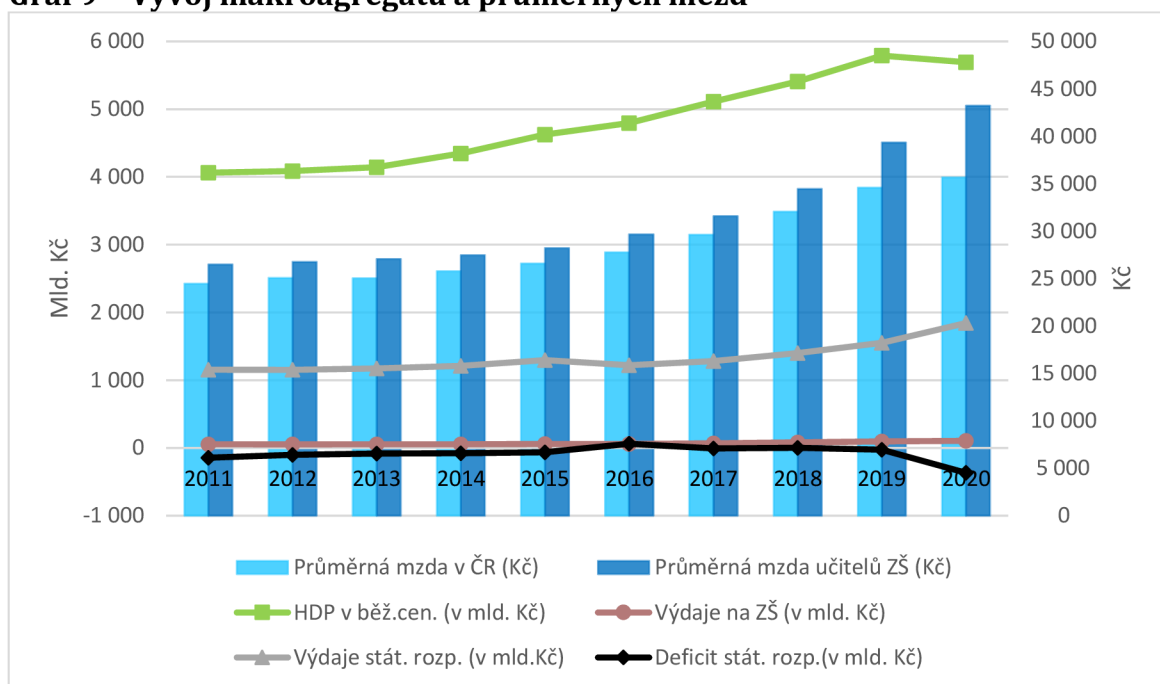
Od roku 2019 se situace s platy učitelů v ČR začala výrazně zlepšovat. Pokud by v každém roce od roku 2020 došlo ke zvyšování platů učitelů v průměru o 7,5 %, dosáhl by poměr učitelů k platům vysokoškolsky vzdělaných v České republice na úroveň průměru zemí Evropské unie zhruba za deset let a na úroveň Německa či Finska až zhruba po 15 letech. (Münich, 2019)

## 7.6 Vývoj makroekonomických ukazatelů a průměrných mezd

Jelikož v roce 2020 došlo oproti předešlému roku k růstu výdajů státního rozpočtu a zároveň jeho příjmy poklesly, deficit rozpočtu se tak propadl až k - 400 mld. Kč. Jedním z hlavních důvodů byla probíhající koronavirová pandemie.

Během sledovaného období průměrná mzda v ČR, a tedy i průměrná mzda pedagogických pracovníků ZŠ postupně rostla téměř podobně jako rostl hrubý domácí produkt. V roce 2020 i přestože HDP meziročně pokleslo, došlo k nárůstu průměrné mzdy v ekonomice, a především ještě k výraznějšímu růstu průměrné mzdy učitelů.

**Graf 9 - Vývoj makroagregátů a průměrných mezd**



Zdroj: Vlastní zpracování

## 7.7 Průměrné jednotkové výdaje na ZŠ

Kromě celkových veřejných výdajů na základní školství je vhodné sledovat také vývoj průměrných jednotkových výdajů na ZŠ.

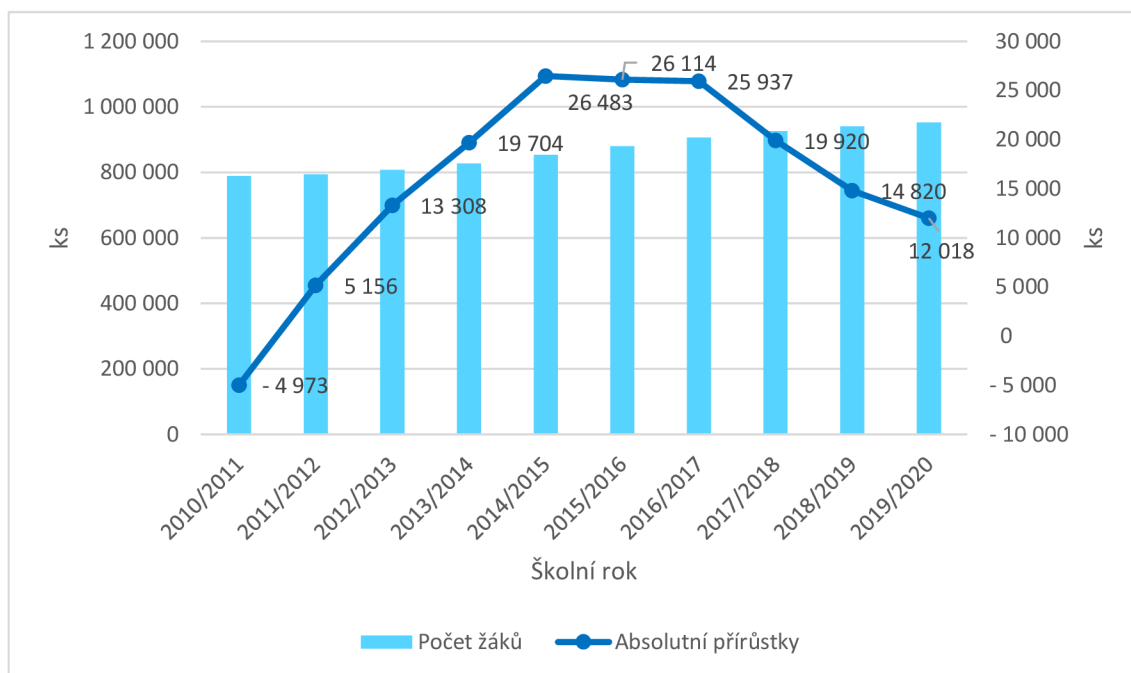
Důležitým poznatkem je, že výdaje na ZŠ jsou posuzovány z pohledu kalendářního roku, zatímco údaje o ukazatelích vzdělávání jsou sledované za školní rok.

### 7.7.1 Žáci a průměrné výdaje na žáka

Vývoj počtu žáků přímo souvisí s počtem narozených dětí v předchozím období, kteří dospívají do věkové skupiny, kdy je pro ně povinná školní docházka. Děti nejčastěji nastupují do základní školy v šesti letech a ukončují povinnou školní docházku v patnácti letech. Začátek a ukončení povinné školní docházky se může

lišit, pokud je začátek školní docházky žáka odložen nebo pokud žák některý z ročníků opakuje. Žák však může plnit povinnou školní docházku maximálně do konce školního roku, ve kterém dosáhne žák sedmnácti let. Dalšími faktory ovlivňujícími počet žáků na základních školách, je například odliv žáků druhého stupně na víceletá gymnázia či konzervatoře, vliv migrace cizinců ze zahraničí (Slováci, Ukrajinci, Bulhaři, Vietnamci) apod.

**Graf 10 – Vývoj počtu žáků ZŠ**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (StatIS, 2021)

Počet žáků navštěvujících základní školy během sledovaného období v důsledku demografického vývoje neustále roste, což vyplývá i z porodního boomu mezi roky 2002 a 2008. Ve školním roce 2010/2011 navštěvovalo v České republice základní školy více než třičtvrtě milionů dětí (789 486 dětí). V roce 2012 a 2013 docházelo pouze k pozvolnému růstu počtu žáků v průměru o 1 % ročně (o 9 232 žáků). Následně pak od roku 2014 počet žáků navštěvujících základní školy rostl rychleji o 3 % ročně (tedy o 24 560 žáků) a od roku 2018 počet žáků navštěvujících základní školy zpomalil téměř na polovinu.

Během sledovaného období došlo k nárůstu počtu žáků o pětinu (163 460 dětí). Ve školním roce 2019/2020 základní školy v České republice navštěvovalo základní školy bez 50 000 dětí milion žáků.

Za účelem analýzy výdajů na základní školství byly vypočteny průměrné výdaje na základní školství ze státního rozpočtu připadající na jednoho žáka, které jsou uvedené v tabulce č. 7.

**Tabulka 7 – Vývoj průměrných výdajů na žáka**

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Průměrné výdaje na žáka (v tis. Kč)	67,797	65,481	65,052	67,652	68,742	67,111	75,812	86,912	103,571	110,145

Zdroj: Vlastní zpracování

Průměrné výdaje na jednoho žáka se až do roku 2016 pohybovaly okolo 67 tis. Kč s drobnými odchylkami na obě strany. Následně pak od roku 2017 průměrné výdaje připadající na jednoho žáka rostly v průměru o 13 % (tedy o 11 tis. Kč) ročně.

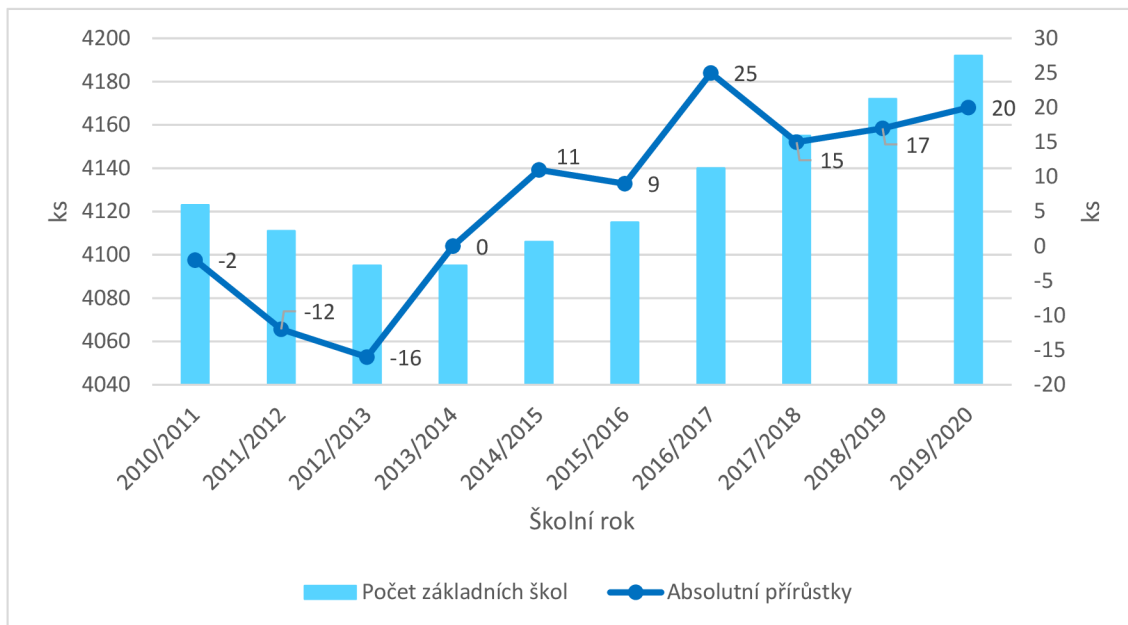
Průměrné výdaje připadající na jednoho žáka se od počátku sledovaného období zvýšili téměř o dvě třetiny (o 42 tis. Kč). V roce 2020 průměrné výdaje na jednoho žáka činily 110 tis. Kč. Rostoucí výdaje připadající na jednoho žáka mohou vést k vyšší kvalitě dosaženého základního vzdělávání.

### **7.7.2 Základní školy a průměrné výdaje na základní školy**

Počet základních škol v České republice je téměř stabilní, avšak v průběhu sledovaného období došlo k různým změnám v jejich počtu, které mohou být zapříčiněné sloučením, splynutím, zrušením či naopak rozdělením a zřízením nových základních škol apod. V roce 2011 bylo v ČR evidováno 4 123 základních škol. V následujících dvou letech 2012-2013 počet základních škol evidovaných v ČR mírně klesal v průměru o 14 škol ročně. V roce 2014 byl počet základních škol stabilní. Od roku 2015 společně s rostoucím počtem žáků navštěvující základní školy rostl i počet základních škol o 16 škol ročně. V roce 2020 bylo tak evidováno

4 192 základních škol. Od počátku sledovaného období se tak počet provozovaných základních škol zvýšil pouze o 1,6 % (tedy o 69 škol).

**Graf 11 – Vývoj počtu ZŠ**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (StatIS, 2021)

Zatímco vývoj počtu základních škol je téměř stabilní, počet žáků připadajících na jednu školu má rostoucí tendenci. V roce 2011 na jednu základní školu v České republice v průměru připadalo 191 žáků a od začátku sledovaného období můžeme sledovat meziroční nárůst počtu žáků připadajících na jednu základní školu v průměru o 2 % (o 4 žáky). V roce 2020 tak průměrně připadalo na jednu základní školu 227 žáků.

**Tabulka 8 – Vývoj průměrných výdajů na ZŠ**

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Průměrné výdaje na školu (v tis. Kč)	12 982	12 657	12 835	13 673	14 300	14 356	16 594	19 372	23 359	25 039

Zdroj: Vlastní zpracování

Stejně tak rostou i průměrné výdaje připadající na jednu základní školu. Jejich výše vzrostla od počátku sledovaného období téměř dvojnásobně (o 12 mil.



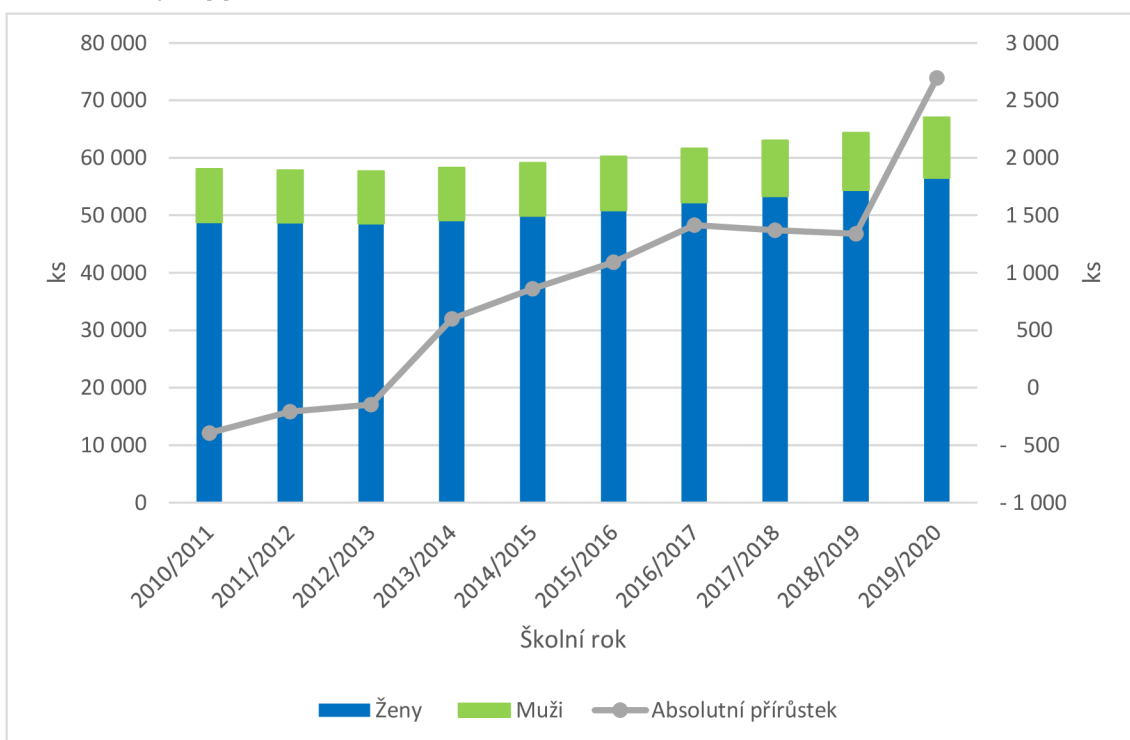
Kč). V roce 2020 tak průměrné výdaje připadající na jednu základní školu v České republice činili 25 mil. Kč.

### 7.7.3 Pedagogové a průměrné výdaje na pedagoga

S rostoucím počtem žáků navštěvujících základní školy roste také počet pedagogických pracovníků učících na základních školách. Na jednoho pedagogického pracovníka v průměru připadá 14-15 žáků.

Z počátku sledovaného období (2010/2011-2012/2013) docházelo k úbytku pedagogických pracovníků ve školách, v průměru došlo k poklesu meziročně o 0,4 % (tedy o 249 učitelů). Následně pak od roku 2013/2014 docházelo k růstu počtu učitelů na ZŠ v průměru o 2 % (tedy o 1 340 učitelů) ročně. Během sledovaného období tak došlo k růstu 16 % (tedy o 9 017 učitelů). V roce 2020 bylo na základních školách zaměstnáno více než 67 000 pedagogických pracovníků, z toho 56 534 žen a 10 506 mužů.

**Graf 12 - Vývoj počtu učitelů ZŠ**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (StatIS, 2021)

Z grafu č. 12 je patrný dominantní podíl žen na celkovém počtu zaměstnaných pedagogických pracovníků na základních školách. Pouze necelá pětina všech učitelů jsou muži. Jedním z důvodů nevyváženosti mezi učitelkami a učiteli může být výše platu, který je u pedagogů nižší než u jiných pracovníků s vysokoškolským vzděláním. I přestože v posledních letech sledovaného období docházelo k dynamičtějšmu růstu průměrné mzdy učitelů, nelze však potvrdit že by docházelo i k vyššímu nárůstu počtu zaměstnaných mužů ve školství. Muži často nenalézají na pozici pedagoga dostatečný kariérní postup či mocenské rozhodování, které je spojené například s manažerskými pozicemi. I přestože ženy tvoří většinu pedagogického sboru na základních školách, některé předměty jako je například zeměpis, informatika či tělesná výchova jsou častěji vyučovány muži. (Smetáčková, 2007)

Průměrné výdaje na jednoho pedagoga základní školy mají rostoucí tendenci, výjimkou byl však rok 2012 a v 2016 kdy došlo k jejich poklesu. Meziročně tak výdaje rostly v průměru o 6 %. Od počátku sledovaného období průměrné výdaje připadající na jednoho pedagoga vzrostly o 70 %, tedy o 643 tis. Kč.

**Tabulka 9 – Vývoj průměrných výdajů na učitele ZŠ**

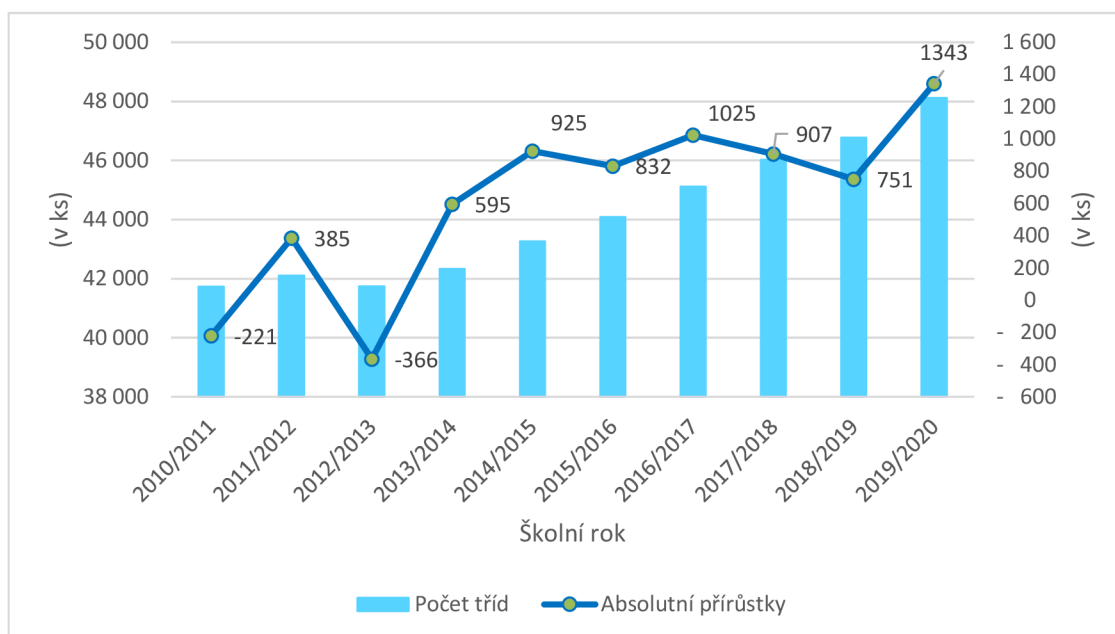
Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Průměrné výdaje na učitele (v tis. Kč)	922,48	900,02	911,39	960,93	993,01	980,96	1 114,62	1 277,52	1 514,53	1 565,67

Zdroj: Vlastní zpracování

#### **7.7.4 Třídy a průměrné výdaje na třídy**

Vývoj počtu tříd se rostoucím počtem žáků neustále zvyšuje, pouze v roce 2010/2011 a 2012/2013 došlo k jejich poklesu. V roce 2010/2011 bylo v ČR evidováno 41 720 otevřených tříd základních škol. Od začátku sledovaného období došlo k nárůstu počtu otevřených tříd základních škol v ČR o 15 % (o 6397 tříd) a na konci sledovaného období tak bylo evidováno 48 117 tříd.

**Graf 13 – Vývoj počtu tříd ZŠ**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (StatIS, 2021)

Naplněnost tříd je v ČR upravena právním předpisem, pro základní školu, která je tvořena prvním a druhým stupněm je nejnižší průměrný počet žáků ve třídě 17 (popřípadě 15 žáků, v případě že má škola nejvýše 2 třídy v každém ročníku) a maximálně však 30 žáků ve třídě. Pro základní školy, které jsou tvořené pouze 1. stupněm se minimální počet žáků ve třídě liší v závislosti na počtu tříd. (Zákon č. 561/2004 Sb.,)

Průměrný počet žáků v jedné třídě každoročně stoupá. Na začátku sledovaného období na jednu třídu v průměru připadalo 18,9 žáků. S postupujícím časem se ale průměrný počet žáků navštěvující jednu třídu vyšplhal až na hodnotu 20,1 (v roce 2018/2019) a následně pak počet žáků připadající na třídu začal klesat na 19,8. Obecně však platí, čím vyšší počet žáků ve třídě, tím je učitelova práce náročnější například při eliminování hluku, narušování vyučování ze strany žáků a dále také při organizaci vyučování. Někdy proto menší naplněnost tříd může být spojena s dojmem, že v těchto třídách je více prostoru pro individuální přístup k dětem, které pak dosahují lepších studijních výsledků. Doposud ale nebyl pedagogickými výzkumy dokázán vliv velikosti třídy na výkonost žáků a kvalitu vzdělávání. (Průcha, 2015)

Průměrné jednotkové výdaje na ZŠ připadající na jednu třídu byli během let 2011-2016 téměř stabilní, jejich průměrná výše činila 1,3 mii. Kč. Následně od roku 2017 lze sledovat rostoucí tendenci v průměru o 16 % (o 250 tis. Kč). Následně pak v roce 2020 tempo růstu zpomalilo na 5 % průměrné výdaje tak vzrostly pouze o 100 tis. Kč.

**Tabulka 10 – Vývoj průměrných výdajů na třídu**

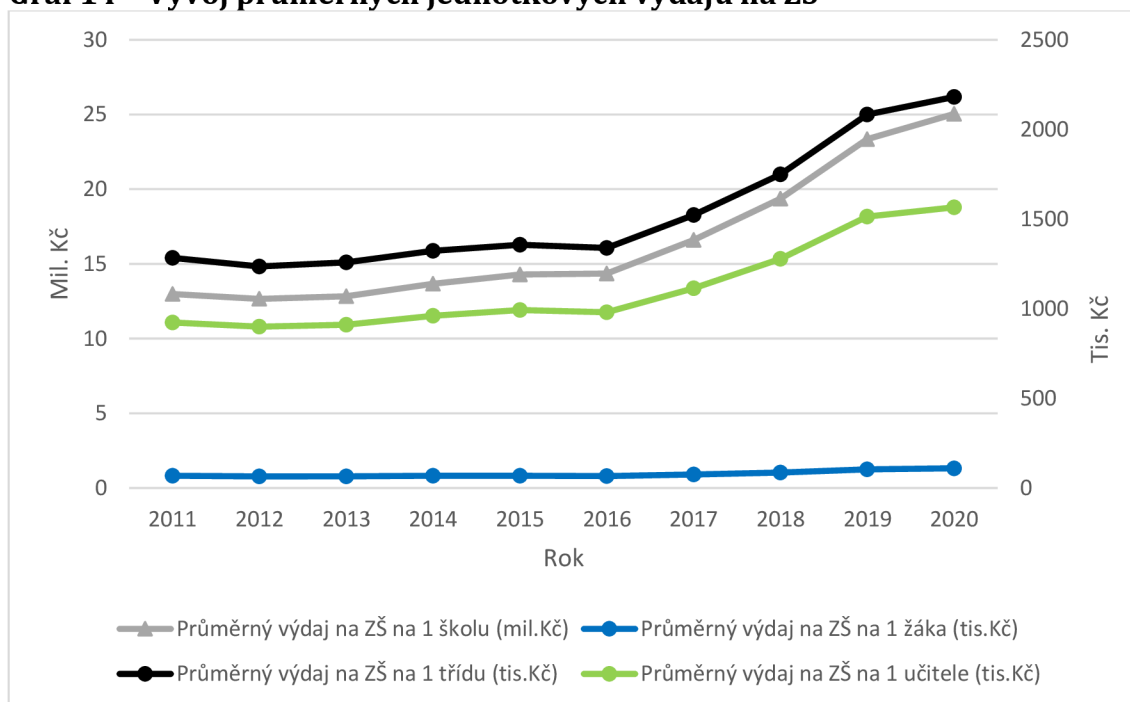
Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Průměrné výdaje na třídu (v mil. Kč)	1,28	1,24	1,26	1,32	1,36	1,34	1,52	1,75	2,08	2,18

Zdroj: Vlastní zpracování.

## 7.8 Vývoj průměrných jednotkových výdajů na ZŠ

Z grafu průměrných jednotkových výdajů na ZŠ je patrné, že všechny jednotkové výdaje na ZŠ v průběhu času rostou. Od roku 2017 lze sledovat rychlejší nárůst, který byl meziročně nejvyšší mezi roky 2018-2019 a následně však v roce 2020 došlo k zpomalení tempa růstu.

**Graf 14 – Vývoj průměrných jednotkových výdajů na ZŠ**

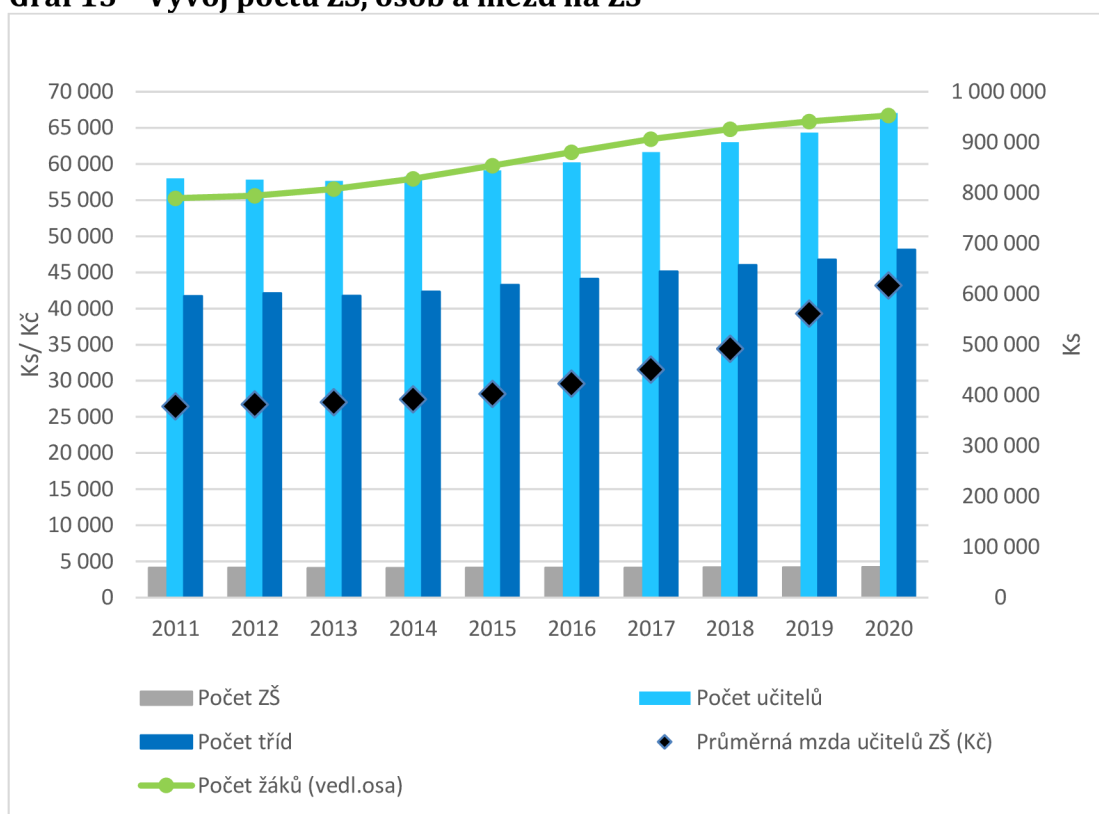


Zdroj: Vlastní zpracování.

## 7.9 Vývoj počtu základní škol, osob a mezd na ZŠ

Počet základních škol stejně jako počet tříd i žáků během sledovaného období neustále roste. Taktéž roste i počet pedagogických pracovníků základních škol a jejich průměrná mzda během sledovaného období roste exponenciálně, kdy zejména v posledních letech lze pozorovat výraznější nárůsty.

Graf 15 – Vývoj počtu ZŠ, osob a mezd na ZŠ



Zdroj: Vlastní zpracování.

## 8 Identifikace významných faktorů a jejich vliv na přímé výdaje na základní školství

Mezi jednotlivými makroekonomickými údaji existuje určitá provázanost a mohou se navzájem pozitivně či negativně ovlivňovat. I vývoj přímých výdajů na základní školství může být ovlivňován dalšími makroekonomickými údaji. Diplomová práce zkoumá závislost na následujících ukazatelích, které byly zvoleny na základě intuice, zkušeností a dostupnosti dat. Byly zvoleny údaje jako hrubý domácí produkt, výdaje státního rozpočtu, příjmy státního rozpočtu, deficit státního

rozpočtu, inflace, průměrná mzda, průměrná mzda pedagogických pracovníků základních škol a dále pak byly zvoleny různé ukazatele vzdělávání jako je počet základních škol, žáků, učitelů a tříd.

### **8.1 Hrubý domácí produkt**

Hrubý domácí produkt je jedním z nejsledovanějších ukazatelů, který slouží k posuzování výkonosti dané země neboli posouzení ekonomického „zdraví“ země. HDP vyjadřuje celkovou tržní hodnotu všech výrobků a služeb vyrobených na území určité země v určitém čase. (Fernando, 2021)

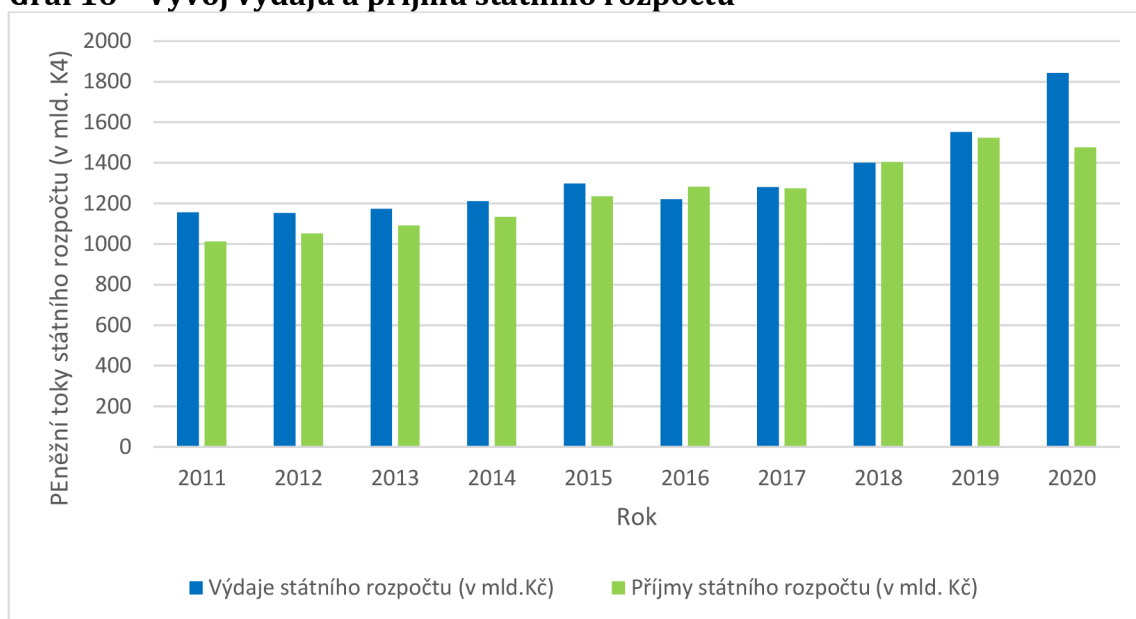
V grafu č. 2 lze sledovat vývoj hrubého domácího produktu v ČR, který má během sledovaného období dlouhodobě rostoucí trend meziročně v průměru o 4 % (tedy o 216 mld. Kč). Výjimkou byl však rok 2020 kdy došlo oproti předešlému roku k poklesu HDP o necelá 2 % (o 96 mld. Kč). V roce 2020 bylo dosaženo 5 695 mld. Kč HDP, což bylo o 40 % více než na začátku sledovaného období.

### **8.2 Příjmy a výdaje státního rozpočtu**

Příjmy státního rozpočtu mají dlouhodobě rostoucí charakter v průměru meziročně o 6 % (tedy o 74 mld. Kč), výjimkou však byly roky 2017 (o 8 mld. Kč) a 2020 (o 48 mld. Kč), kdy došlo k jejich poklesu. Velikost příjmů nejvíce ovlivňují daňové příjmy, z nichž největší část tvoří povinné pojistné (pojistné na sociální zabezpečení), daně ze zboží a služeb v tuzemsku (především daň z přidané hodnoty, známá jako DPH) a daně z příjmů, zisků a kapitálových výnosů.

Výdaje mají stejně tak jako příjmy státního rozpočtu mají neustále rostoucí tendenci meziročně v průměru o 8 %. (tedy o 110 mld. Kč), výjimkou byl však rok 2012 (o 3 mld. Kč) a 2016 (o 77 mld. Kč). Největší část peněžních prostředků každoročně tvoří běžné výdaje, především neinvestiční transfery v podobě důchodů a sociálních dávek. Charakteristika příjmů a výdajů státního rozpočtu je detailně popsána v 4.4. Státní rozpočet.

**Graf 16 – Vývoj výdajů a příjmů státního rozpočtu**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ČSU, 2021; ČT24, 2021)

Výsledek hospodaření státního rozpočtu představuje rozdíl mezi příjmy státního rozpočtu a výdaji státního rozpočtu. Výdaje státního rozpočtu dlouhodobě převyšují příjmy, saldo hospodaření státního je tak dlouhodobě deficitní. Během sledovaného období skončil státní rozpočet přebytkem pouze dvakrát, a to v roce 2016 a 2018. V roce 2020 se vlivem koronavirové epidemie významně deficit prohloubil.

### **8.3 Inflace**

Inflace představuje růst cenové hladiny zboží a služeb v dané ekonomice. Česká národní banka (ČNB) stanovila inflační cíl ve výši 2 % s tolerančním pásem jeden procentní bod oběma směry, který je v platnosti od roku 2010.

Z grafu č. 17 je patrné, že během sledovaného období došlo ve vývoji inflace k různým kolísavým výkyvům. Zejména v letech 2012, 2014, 2015, 2016 a poté pak v roce 2020 se inflace pohybovala mimo toleranční pásmo.

**Graf 17 – Vývoj inflace**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ČSÚ, 2021)

#### **8.4 Průměrná mzda v ekonomice**

Průměrná hrubá měsíční mzda vyjadřuje podíl mzdových prostředků včetně příplatků, odměn, náhrad za mzdy, odměny za pracovní pohotovost a jiné složky mzdy/platu připadajícího na jednoho zaměstnance za měsíc. Průměrná mzda je zpravidla uváděna jako hrubá mzda, není snížena o pojistné na zdravotní a sociální pojištění, dohodnuté srážky či zálohové splátky daně z příjmů fyzických osob. (Šikýř, 2016)

Vývoj průměrné hrubé mzdy má v České republice dlouhodobě rostoucí trend. Od začátku sledovaného období do roku 2016 docházelo pouze k pozvolnému meziročnímu růstu průměrné mzdy v průměru o 2 % (o 600 Kč). Od roku 2017 průměrná mzda rostla rychleji v průměru o 6,5 % ročně (o necelé 2 000 Kč).

Během sledovaného období v letech 2011-2020 došlo k nárůstu průměrné mzdy o 46 %, a v roce 2020 průměrná mzda překročila hranici 35 000 Kč. Na průměrnou mzdu ale v České republice dvě třetiny zaměstnanců nedosáhnou, protože její hodnota je zkreslována příjmy lidí na pozicích s velmi vysokými příjmy.



## 8.5 Testování závislosti

Za účelem zjištění závislosti byl použit Pearsonův korelační koeficient, který měří sílu lineární závislosti mezi proměnnými. Statistická významnost koeficientu a významnost testované závislosti je udána pomocí p-hodnoty. Pokud je hodnota nižší než 0,05, pak byla prokázána statistická významnost závislosti. Ta byla prokázána u všech hodnot koeficientů v absolutním čísle větším než 0,6, zároveň korelační koeficient větší než 0,6 vypovídá o poměrně silné lineární závislosti. Čím více se koeficient blíží hodnotě 1, tím je korelace silnější, až téměř absolutní. Pomocí podmíněného formátování byly pomocí barevné škály vyobrazené závislosti mezi danými proměnnými, přičemž červené pole ukazují velice silné kladné závislosti. Zkoumané „výdaje na ZŠ“ nejvíce pozitivně korelují s průměrnou mzdou učitelů, průměrnou mzdou v ČR a počtem učitelů. Naopak dle výsledků nemá vliv na výši výdajů na ZŠ ze státního rozpočtu inflace a deficit státního rozpočtu.

**Tabulka 11 – Korelační matice**

Korelační matice												
	HDP v běž.cen.	Výdaje stát. rozp.	Příjmy stát.rozp.	Deficit stát. rozp.	Průměrná mzda v ČR	Průměrná mzda učitelů ZŠ	Inflace	Počet ZŠ	Počet žáků	Počet tříd	Počet učitelů	Období
Výdaje na ZŠ	0,941	0,959	0,919	-0,402	0,985	0,995	0,542	0,955	0,903	0,959	0,979	0,905
HDP v běž.cen.		0,857	0,986	-0,108	0,981	0,933	0,397	0,890	0,989	0,981	0,957	0,978
Výdaje stát. rozp			0,848	-0,588	0,924	0,970	0,470	0,897	0,834	0,911	0,949	0,857
Příjmy stát.rozp.				-0,070	0,961	0,914	0,303	0,833	0,977	0,958	0,929	0,979
Deficit stát. rozp.					-0,272	-0,430	-0,421	-0,417	-0,078	-0,253	-0,368	-0,119
Průměrná mzda v ČR						0,983	0,508	0,941	0,958	0,988	0,987	0,956
Průměrná mzda učitelů ZŠ							0,545	0,950	0,904	0,964	0,986	0,911
Inflace								0,681	0,329	0,477	0,516	0,301
Počet ZŠ									0,849	0,932	0,957	0,822
Počet žáků										0,977	0,945	0,992
Počet tříd											0,990	0,970
Počet učitelů												0,941

Zdroj: Vlastní zpracování

Korelační matice je přehledný nástroj, který zobrazuje závislosti mezi proměnnými, avšak slouží pouze pro prvotní posouzení vztahů, protože má omezenou interpretaci. Nevýhodou korelační analýzy je, že posuzuje pouze oboustranné závislosti proměnných bez určení směru závislosti (bez ohledu na to, která z nich je závislá). Pro zkoumání smysluplného směru závislosti se následně využívá regresní analýza se zvoleným směrem vztahu. (Hindls, 2007)

## 8.6 Regresní analýza

Regresní analýza se využívá k zachycení závislosti jedné kvantitativní proměnné na více jiných kvantitativních proměnných, přičemž směr závislosti je dán předem. Z korelační matice je patrné, že mezi proměnnými existují velice silné korelační závislosti, nelze tedy využít klasický regresní model typu Enter, jelikož model bude znehodnocenou silnou multikolinearitou proměnných. Byla proto využita metoda step-wise, která postupně do modelu zařazuje proměnné podle jejich důležitosti pro podíl vysvětlené variability dat. Takto je zařazena jako vstupní proměnné vždy jen jedna proměnná, která je dostačující pro vysvětlení výstupní proměnné. Byl nalezen řetězec na sebe navazujících regresních modelů v pořadí, jak se proměnné ovlivňují ve smysluplném směru závislosti. (Hindls, 2007)

### 8.6.1 Regresní odhad výdajů na ZŠ pomocí průměrné mzdy učitelů ZŠ

V modelu byla jako závislá proměnná zvoleny výdaje na ZŠ a nezávislou proměnnou byla průměrná mzda učitelů ZŠ. Kvalita stanoveného modelu se posuzuje základě indexu determinace, který pro tento model dosahoval hodnoty 0,989 spolehlivost modelu je tedy 98,9 %, což je velmi vysoká hodnota.

**Tabulka 12 - Kvalita modelu**

Index korelace R	Index determinace R <sup>2</sup>	Upravené R <sup>2</sup>	Směrodatná odchylka
0,995	0,989	0,988	2,1509

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu SPSS.

Z analýzy rozptylu vyplývá, že model je vhodný. Z F-testu je patrné, že průměrná mzda pedagogických pracovníků ZŠ má významný statistický vliv na výdaje na ZŠ, protože signifikance je menší než 0,05.

**Tabulka 13 – Analýza rozptylu v regresi (ANOVA)**

	Součet čtverců	Stupně volnosti df	Rozptyly	F-test	Signifikance
Model	3 364,595	1	3 364,595	721,793	<b>0,000<sup>b</sup></b>
Chyba	37,292	8	4,661		
Celkem	3 401,886	9			

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

Test o významnosti parametrů ověřil, že regresní koeficienty jsou nenulové (signifikance je taktéž  $<0,05$ ) a jsou tedy statisticky významné. Regresní koeficient udává, že pokud dojde k růstu průměrné mzdy učitelů ZŠ o 1 Kč, zvýší se výdaje na základní školství o 0,003 mld. Kč.

**Tabulka 14 - Koeficienty**

	Nestandardizovaný koeficient B	Směrodatná odchylka	Standardizovaný koeficient Beta	t-test	Signifikance
Konstanta	-35,981	3,943		-9,125	0,000
Průměrná mzda učitelů základních škol	0,003	0,000	0,995	26,866	0,000

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

### 8.6.2 Regresní odhad průměrné mzdy učitelů ZŠ pomocí průměrné mzdy v ČR

Třetí regresní model spočíval v odhadu průměrné mzdy učitelů na základní školství pomocí průměrné mzdy v ekonomice. Průměrná mzda učitelů základní školy tak představovala závislou proměnnou a průměrná mzda v ekonomice nezávislou proměnnou. Model lze považovat jako spolehlivý, protože index determinace vykazuje vysokou hodnotu, model je tedy spolehlivý z 96,5 %. Mezi proměnnými existuje také velmi vysoká korelace.

**Tabulka 15 – Kvalita modelu**

Index korelace R	Index determinace R <sup>2</sup>	Upravené R <sup>2</sup>	Chyba odhadu
0,983	0,965	0,961	1 150,040

Zdroj: Vlastní zpracování dle výsledků SPSS.

Z analýzy rozptylu ANOVA vyplývá, že model je vhodný pro predikci, což potvrzuje signifikance  $< 0,05$ .

**Tabulka 16 - Analýza rozptylu v regresi (ANOVA)**

	Součet čtverců	Stupně volnosti df	Rozptyly	F-test	Signifikance
Model	294 563 803,179	1	294 563 803,179	222,717	0,000
Chyba	10 580 744,421	8	1 322 593,053		
Celkem	305 144 547,600	9			

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

Následně byl proveden t-test o významnosti parametrů, z kterého vyplývá, že regresní koeficienty jsou nenulové (signifikance  $< 0,05$ ) a tudíž jsou statisticky významné. Z regresního koeficientu vyplývá, že navýšením průměrné mzdy v ČR o 1 Kč, dojde k růstu průměrné mzdy učitelů ZŠ o 1,384 Kč.

**Tabulka 17 - Koeficienty**

	Nestandardizovaný koeficient B	Směrodatná odchylka	Standardizovaný koeficient Beta	t-test	Signifikance
Konstanta	-8259,398	2683,561		-3,078	0,015
Průměrná mzda v ČR	1,384	0,093	0,983	14,924	0

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

### 8.6.3 Regresní odhad průměrné mzdy v ČR pomocí HDP

V druhém modelu byl stanoven regresní odhad průměrné mzdy v ekonomice pomocí HDP. Závislou proměnnou byla tedy průměrná mzda v ekonomice a prediktorem bylo HDP v běžných cenách. U této regrese byl podíl vysvětlené variability modelem 96,2 %, což je taktéž vysoké číslo. Odhad je vysvětlený z 96,2 % modelem a 3,8 % chybou.

**Tabulka 18 – Kvalita modelu**

Index korelace R	Index determinace R <sup>2</sup>	Upravené R <sup>2</sup>	Chyba odhadu
0,981 <sup>a</sup>	0,962	0,957	859,856

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

Z analýzy rozptylu vyplývá na základě provedeného F-test o modelu, že se jedná o statisticky významný model (signifikance <0,05).

**Tabulka 19 – Analýza rozptylu ANOVA**

	Součet čtverců	Stupně volnosti df	Rozptyly	F-test	Signifikance
Model	147 770 806,020	1	147 770 806,020	199,865	0,000
Chyba	5 914 818,880	8	739 352,360		
Celkem	153 685 624,900	9			

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

T-test o významnosti parametrů ověřil, že regresní koeficient, až na výjimku konstanty, je nenulový a tedy signifikance <0,05), a jedná se o statisticky významný koeficient. Regresní koeficient udává, že pokud se navýší HDP o 1 mld. Kč, vzroste průměrná mzda v ČR o 6,103 Kč.

**Tabulka 20 - Koeficienty**

	Nestandardizovaný koeficient B	Směrodatná odchylka	Standardizovaný koeficient Beta	t-test	Signifikance
Konstanta	-674,229	2 092,746		- ,322	0,756
HDP v běžných cenách	6,103	,432	0,981	14,137	0,000

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

#### 8.6.4 Regresní odhad HDP pomocí období

Další regresní odhad byl založený na odhadu HDP pomocí období. V tomto případě bylo závislou proměnnou HDP a nezávislá proměnná byla období. I v tomto případě model vykázal vysokou spolehlivost modelu a to 96 %.

**Tabulka 21 – Kvalita modelu**

Index korelace R	Index determinace R <sup>2</sup>	Upravené R <sup>2</sup>	Chyba odhadu
0,980	0,960	0,955	140,746

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

I zde vyšel celkový F-test o modelu jako statisticky významný a tedy signifikance <0,05.

**Tabulka 22 – Analýza rozptylu ANOVA**

	Součet čtverců	Stupně volnosti df	Rozptyly	F-test	Signifikance
Model	3 809 004,734	1	3 809 004,734	192,283	0,000
Chyba	158 474,551	8	19 809,319		
Celkem	3 967 479,285	9			

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

Provedený t-test o významnosti parametrů ověřil, že regresní koeficienty jsou nenulové, protože signifikance <0,05 a tudíž statisticky významné. Hodnota regresního koeficientu udává, že pokud dojde k navýšení druhé mocniny pořadového čísla období o 1 jednotku, vzroste tak HDP o 19,037 mld. Kč.

**Tabulka 23 - Koeficienty**

	Nestandardizovaný koeficient B	Směrodatná odchylka	Standardizovaný koeficient Beta	t-test	Signifikance
Konstanta	4 073,827	69,098		58,957	0,000
Období2	19,037	1,373	0,980	13,867	0,000

Zdroj: Vlastní zpracování dle výstupu z SPSS.

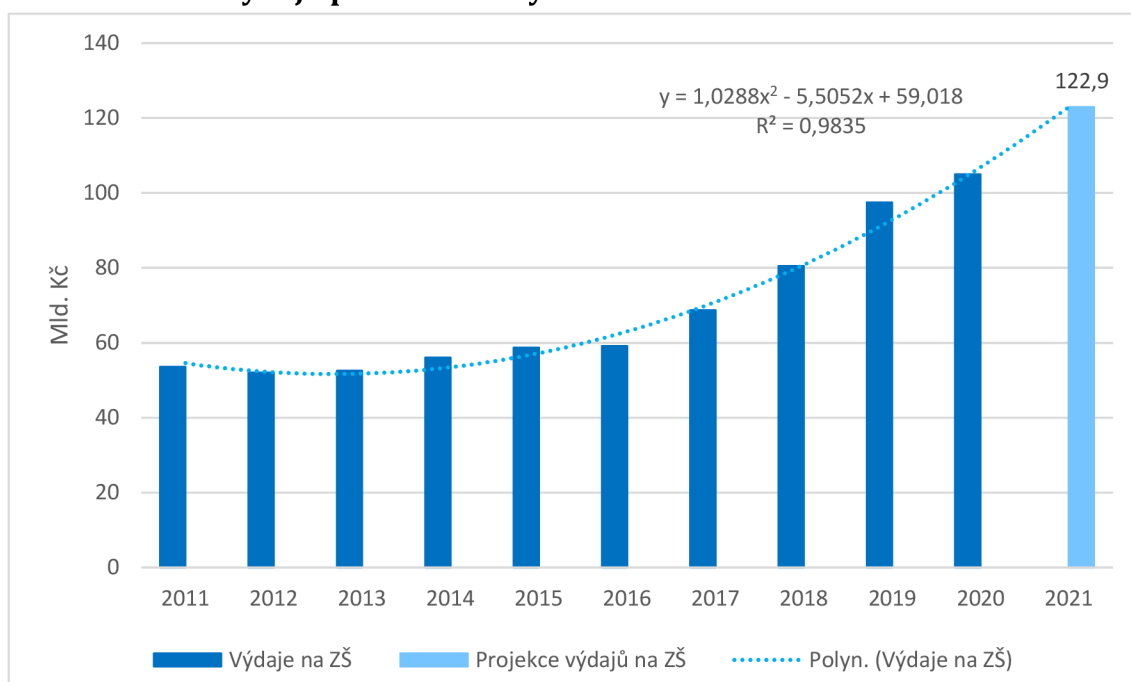
## **8.7 Predikce pomocí časových řad a regresních modelů**

Za účelem určení budoucích výdajů na základní školství ze státního rozpočtu byla provedena predikce nejprve pomocí časové časových řad a následně pomocí regresních modelů.

### 8.7.1 Predikce pomocí časových řad

Časová projekce je vlastně regresní odhad, kde vstupní proměnnou je pořadové číslo, tedy  $x = t$ . Výsledkem regresního modelu je nejčastěji přímka či parabola. Pomocí kvadratické funkce byl odhadnut vývoj výdajů na ZŠ pro následující rok, tedy rok 2021. Vhodným modelem byla parabola, protože index determinace byl nejvyšší a dosahoval hodnoty 98,4 %. Pomocí kvadratické funkce, která má tvar  $y = 1,0288x^2 - 5,5052x + 59,018$ , byl nalezen model, pomocí něhož po zadání pořadového čísla pro následující období, tedy pro rok 2021 je to  $t = x = 11$ , získáme odhad hodnoty budoucích výdajů na ZŠ 122,9 mld. Kč na základě parabolického odhadu pomocí časových řad.

Graf 18 – Odhad výdajů pomocí časových řad



Zdroj: Vlastní zpracování pomocí MS Excel.

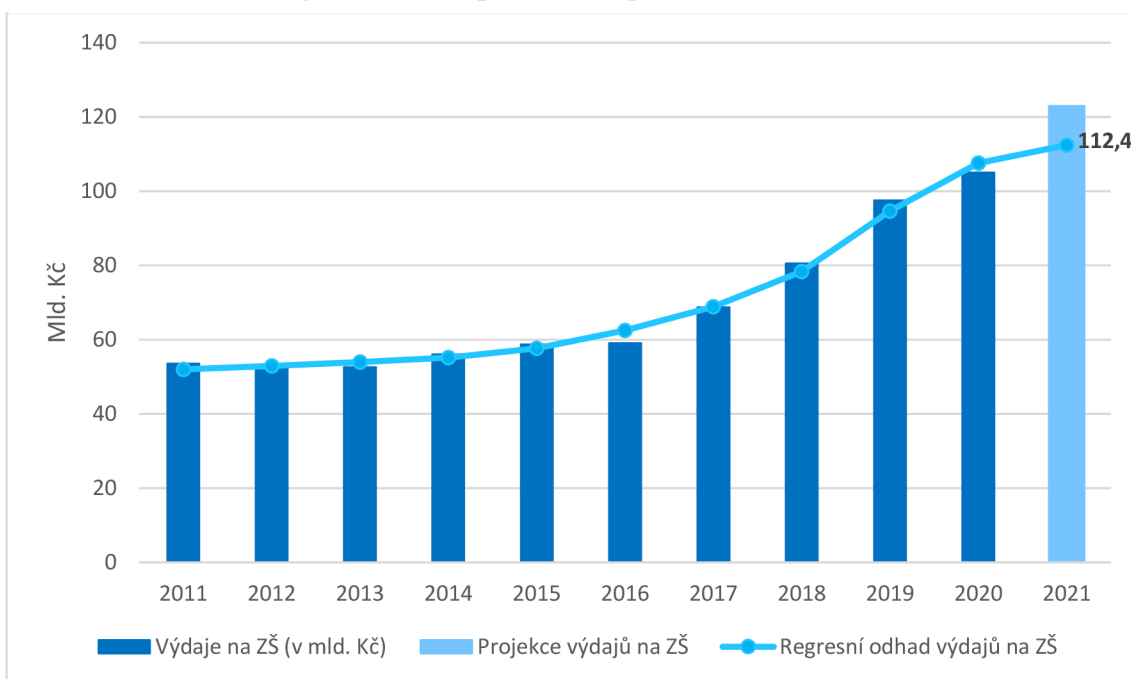
### 8.7.2 Predikce pomocí regresních modelů

Na základě výše uvedených regresních modelů se postupným dosazováním hodnot vstupních proměnných (první bylo opět období, tedy  $t = 11$ , pro rok 2021) do rovnic regresních koeficientů našel odhad hodnoty výstupní proměnné, která následně byla opět výstupní proměnnou a až poslední výstupní proměnnou byly

požadované výdaje na ZŠ. Postupně byly dosazované 4 regresní odhady „odzadu“. Výsledný odhad výdajů na ZŠ pro rok 2021 pomocí několika úrovní regresních odhadů činí 112,4 mld. Kč. Meziroční nárůst touto metodou, nebyl tak veliký jako při použití pouze časové projekce parabolou (122,9 mld. Kč).

Lze tedy očekávat, že predikovaná hodnota „Výdajů na ZŠ“ pro rok 2021 se bude pohybovat někde okolo (nejspíše mezi) hodnotami obou odhadů, a to jak pomocí časové projekce (122,9 mld. Kč), tak pomocí regresních modelů (112,4 mld. Kč).

**Graf 19 – Predikce výdajů na ZŠ pomocí regrese**



Zdroj: Vlastní zpracování v SPSS a MS Excel.

### 8.7.3 Limitace predikce pomocí regresní funkce trendu

V obou případech predikce byla využita regresní funkce pro modelování trendu a zároveň v obou případech byla prvotní vstupní proměnnou pouze jedna proměnná a to období  $t$ . Jedná se o číselnou posloupnost hodnot začínající od 1. Sledované období bylo 10 let (2011-2020), bylo tedy deset pozorování. Cílem bylo odhadnout hodnotu následujícího období, odpovídající  $t = 11$ . Jelikož data je nutné proložit funkcí, byla hledána nejvhodnější funkce, tedy ta, která má nejvyšší spolehlivost modelu (podíl variability dat). Taková funkce je ta, která má nejvyšší hodnotu upraveného regresního koeficientu  $R^2$ . Pro účely stanovení odhadu, byla



v obou verzích nejkvalitnějším modelem polynom druhého stupně. Vysvětlující proměnná  $t$  tedy vstupuje do modelu víckrát i jako její mocnina  $t^2$ . Dosazením hodnoty 11 do nově nalezené rovnice, pak dostaneme hodnotu požadovaného odhadu pro další období.

Modelování trendu pomocí regresní funkce je v obou případech predikce značně omezeno, tím že prvotní proměnná je pouze jedna. Odhad je tedy velmi přibližný. Pro přesnější odhad by bylo nutné mít model s větším množstvím vstupních proměnných, které mají zásadní vliv na modelovanou veličinu (výdaje). Tyto zvolené veličiny by však nesměly být vzájemně korelovány (vzájemně vysvětlovat samy sebe), aby model nebyl znehodnocován multikolinearitou dat. Dochází zde k ovlivňování ekonomickými okolnostmi, sociální situací, klimatickými podmínkami, omezeními, nařízeními a dalšími faktory. Proto získané výsledky predikce jsou pouze orientační, protože jeho predikce spíše odráží historický vývoj dané veličiny než aktuální podmínky pro vývoj sledované veličiny do budoucna. Sestavený model se proto tedy hodí pouze pro krátkodobý odhad výdajů (konkrétně následující rok), ale ne však pro dlouhodobý vývoj trendu. Pro následující roky by bylo vhodné využít alespoň rozšířený datový soubor o další uplynulé období (rok) a na těchto aktualizovaných datech najít znovu vhodný kvalitní regresní model a identifikovat tak nový trend (aktuální) vývoje.

## **9 Základní škola Bezručova**

### **9.1 Charakteristika školy**

Základní škola Bezručova je moderní úplnou (devítiletou) školou, která se nachází blízko centra Hradce Králové na adrese Bezručova 1468/2, Hradec Králové 500 02. Její výstavba započala v roce 1969 a poprvé byla škola otevřena 3. září 1973. Od 1.1.1994 je škola právním subjektem ve formě příspěvkové organizace. Areál školy byl vybudovaný podle architekta Ing. Jana Rejchla a Ing. Zdeňka Gabriela. Jejím zřizovatelem je Statutární město Hradec Králové a současným ředitelem školy je Mgr. František Obr. Škola při řízení využívá e-technologie, které přispívají k efektivní organizaci činností školy a školských zařízení.

Škola má charakteristický název – Otevřená škola. Je otevřená všem dětem, rodičům a veřejnosti, a to jak z pohledu vzdělání, tak demokratickými principy, respektováním žáka jako osobnosti a diferencovanou výukou, která zajišťuje, aby se všichni žáci optimálně učili, dosahovali svého maxima, navzdory svých odlišností. Na rozvoj dítěte má velkým význam život v populační skupině, kde se nacházejí jedinci s různými vlohami a vlastnostmi, ale také děti se zdravotním postižením.

Škola je tvořena pěti vzájemně propojenými pavilony, ve třech pavilonech se nachází učebny I. a II. stupně, kabinety pedagogů a sborovna, jeden je tvořen dvěma tělocvičnami a v dalším se nachází školní družina a školní jídelna. Součástí školní družiny je také knihovna a informační centrum. ZŠ taktéž spolupracuje s Univerzitou Hradec Králové a umožňuje pedagogickou praxi studentům učitelství a vychovatelství. Kapacita základní školy je 720 žáků, školní družiny 200 žáků a školní jídelny 1350 jídel.

## **9.2 Základní údaje o škole**

Z tabulky č. 24 je patrný neustálý nárůst (v průměru o 1,5 %, což je o 10 žáků) počtu žáků navštěvující základní školu Bezručovu, pouze v roce 2016/2017 došlo k poklesu a téměř 4 % (o 25 žáků). Pouze třetina všech žáků, co se vzdělává v této škole je ze spádové oblasti, z okolí školy. Ostatní žáci jsou ze vzdálenějších míst města a některé také dojíždí z okolních obcí. Školu také navštěvují žáci se speciálními vzdělávacími potřebami, kde převažují především žáci se zdravotním postižením (tělesným, sluchovým, zrakovým, autismem, vadami řeči, vývojovými poruchami učení nebo chování), ale jedná se také o žáky s různými zdravotními znevýhodněními (se zdravotním znevýhodněním, dlouhodobým onemocněním a lehčími zdravotními poruchami vedoucím k poruchám učení a chování) a také o žáky s různým sociálním znevýhodněním (rodinné prostředí s nízkým sociálně-kulturním postavením, s nařízenou ústavní výchovou, žáci v postavení azylantů atd.). Speciální péče je také věnována nadaným žákům.

S rostoucím počtem žáků roste také obsazenost kapacity školy, která z počátku sledovaného období činila 89 % a nyní je kapacita školy naplněna z 95 %. Počet naplněných tříd se téměř neměnil, po celou dobu sledovaného období bylo naplněno 26 tříd a ke konci období došlo k nárůstu na 28 tříd. Taktéž počet učitelů

zaměstnaných ve škole byl téměř totožný, během sledovaného období byl pedagogický sbor rozšířen o 4 pedagogy.

**Tabulka 24 – Základní údaje o ZŠ Bezručova**

Rok	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
Počet žáků	641	645	648	656	657	632	651	678	686
Počet tříd	26	26	26	26	26	26	27	27	28
Počet učitelů	39	38	38	39	39	39	41	42	43
Naplněnost kapacity školy (v %)	89,03	89,58	90,00	91,11	91,25	87,78	90,42	94,17	95,28

Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ Bezručova, 2021)

Například ve školním roce 2019/2020 škola kromě 43 pedagogických pracovníků zaměstnávala také 8 vychovatelů ve školní družině, 2 technicko-hospodářské pracovníky (účetní a ekonomku), 7 provozních zaměstnanců (školníka, domovníka a uklízečky) a 12 obchodně provozních zaměstnanců, celkem tedy škola zaměstnávala 73 pracovníků.

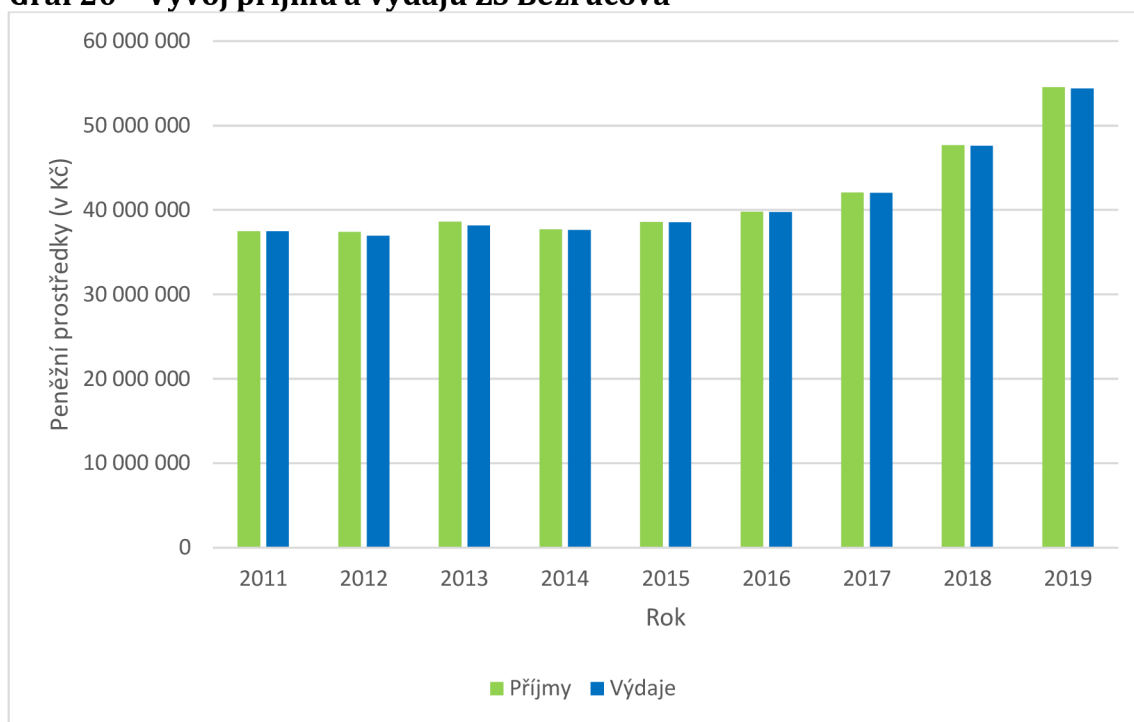
### **9.3 Financování základní školy**

Výdaje základní školy mají během sledovaného období (2011-2019) neustále rostoucí trend, výjimkou byly roky 2012 a 2014. Z počátku do roku 2017 docházelo pouze k pozvolnému růstu výdajů meziročně o necelá 2 % (o 757 tis. Kč). Následně pak od roku 2018 růst zrychloval v průměru o 14 % ročně (tedy o 6, 172 mil. Kč). Během sledované období tak výdaje školy vzrostly o 45 %, na téměř 55 mil. Kč, v důsledku růstu přímých výdajů.

Z grafu č. 20 je patrné, že příjmy školy se vyvíjí obdobným tempem jako výdaje na ZŠ. Příjmy školy dlouhodobě převyšují výdaje, škola tak každoročně vykazuje přebytek v průměru 145 tis. Kč ročně. Tento zisk škola převádí do příštího období.

Analýza se zabývá vývojem pouze za období 2011-2019, protože data za rok 2020 nejsou doposud ještě dostupné, data jsou zveřejňovány s časovým zpožděním (vždy k říjnu následujícího roku).

**Graf 20 – Vývoj příjmů a výdajů ZŠ Bezručova**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ Bezručova, 2021)

### 9.3.1 Příjmy základní školy

Graf č. 21 znázorňuje příjmy základní školy, které lze v nejzákladnějším dělení rozdělit na příjmy z hlavní činnosti a příjmy z doplňkové činnosti. Příjmy z hlavní činnosti tvoří 95,5 % všech příjmů škol a zbývající část, tedy 4,5 % příjmů tvoří příjmy z doplňkové činnosti. Mezi příjmy z doplňkové činnosti patří příjmy z pořádání odborných kurzů a jiných vzdělávacích akcí pro děti a dospělé, z pronájmů tělocvičny a hřiště, za stravovací služby pro cizí strávníky, za kopírovací služby, z poskytnutí software, z půjčování sportovních pomůcek atd.

Škola nabízí pro žáky celou řadu kroužků a kurzů, jako jsou anglický jazyk, flétna, keramika a dále pak pohybový (míčové hry, volejbal, florbal, zumba, plavání), dramatický (přednes), výtvarný (kreslení) či chovatelský kroužek. Škola dále pořádá kurzy v rámci celoživotního vzdělávání a nabízí kurz SeniorHK.cz – kurzy internetu pro začátečníky a pokročilé, kurz Práce s digitální fotografií, kurz Digitalizace vzpomínek a mimo jiné také kurzy keramiky pro dospělé a kurz Předškoláček. Doplňková činnost nesmí být pro školu ztrátová a její zisk může škola použít pouze pro účely hlavní činnosti, tj. výzkumná a vzdělávací činnost.

**Graf 21 – Příjmy z hlavní a hospodářské činnosti ZŠ Bezručova**

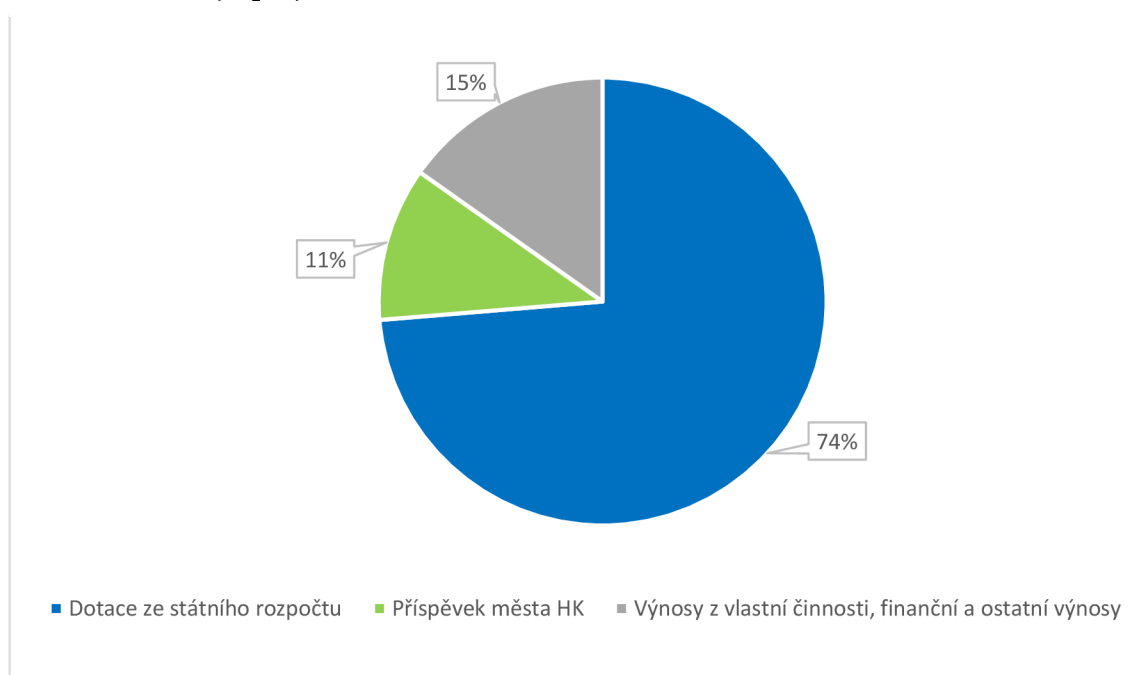


Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ, Bezručova, 2021)

### 9.3.2 Zdroje příjmů základní školy

Následující graf č. 22 ukazuje poměr zdrojů financování základního školství.

**Graf 22 – Zdroje příjmů ZŠ Bezručova**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ Bezručova, 2021)

Základní škola je financována prostřednictvím dotace ze státního rozpočtu (konkrétně z kapitoly MŠMT), příspěvek zřizovatele (města Hradec Králové) a další výnosy (výnosy z vlastní činnosti, finanční výnosy a ostatní výnosy).

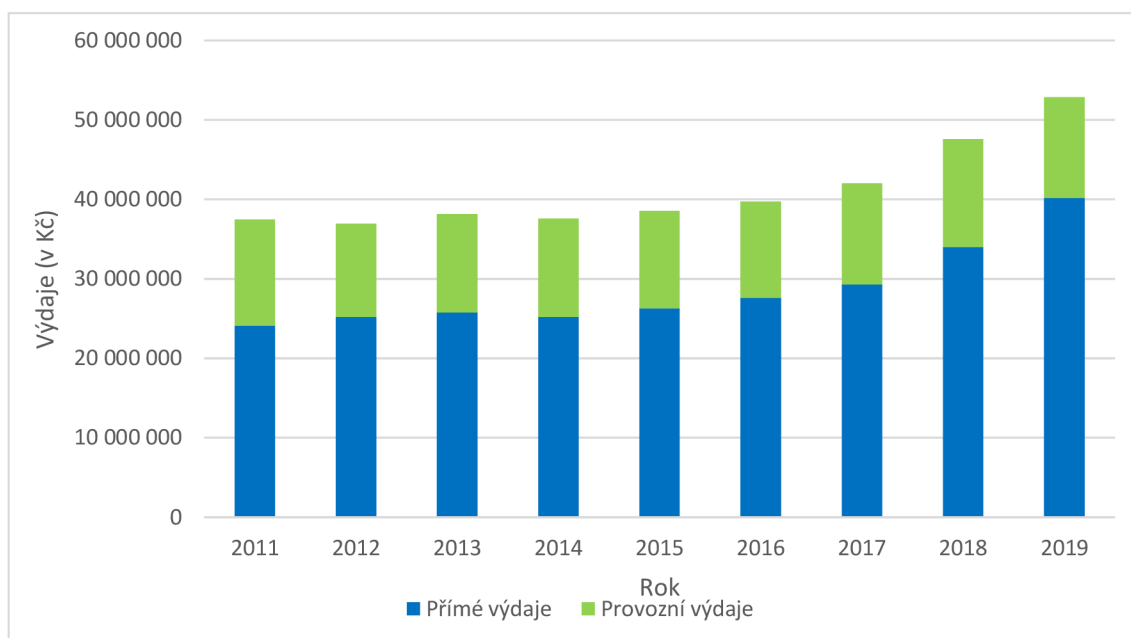
Dotace ze státního rozpočtu pro základní školu představují významný zdroj financování, protože jejich část tvořila v roce 2019 tři čtvrtiny všech příjmů (40,187 mil. Kč). Příspěvek zřizovatele statutárního města HK činil 11 % (tedy 6,1 mil Kč) a ostatní výnosy školy byly 15 % (8,289 mil. Kč).

Statutární město Hradec Králové přispívá nejen na provoz školy, ale část prostředků přispívá i na otevřené školní hřiště pro veřejnost, internet pro seniory a dále poskytuje příspěvek na pořádání volnočasových aktivit.

### 9.3.3 Přímé a provozní výdaje

V základním dělení lze výdaje školy rozdělit na přímé a provozní výdaje. Finanční prostředky na přímé výdaje jsou poskytovány normativně ze státního rozpočtu, konkrétně z kapitoly MŠMT.

**Graf 23 – Přímé a provozní výdaje ZŠ Bezručova**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ Bezručova, 2021)

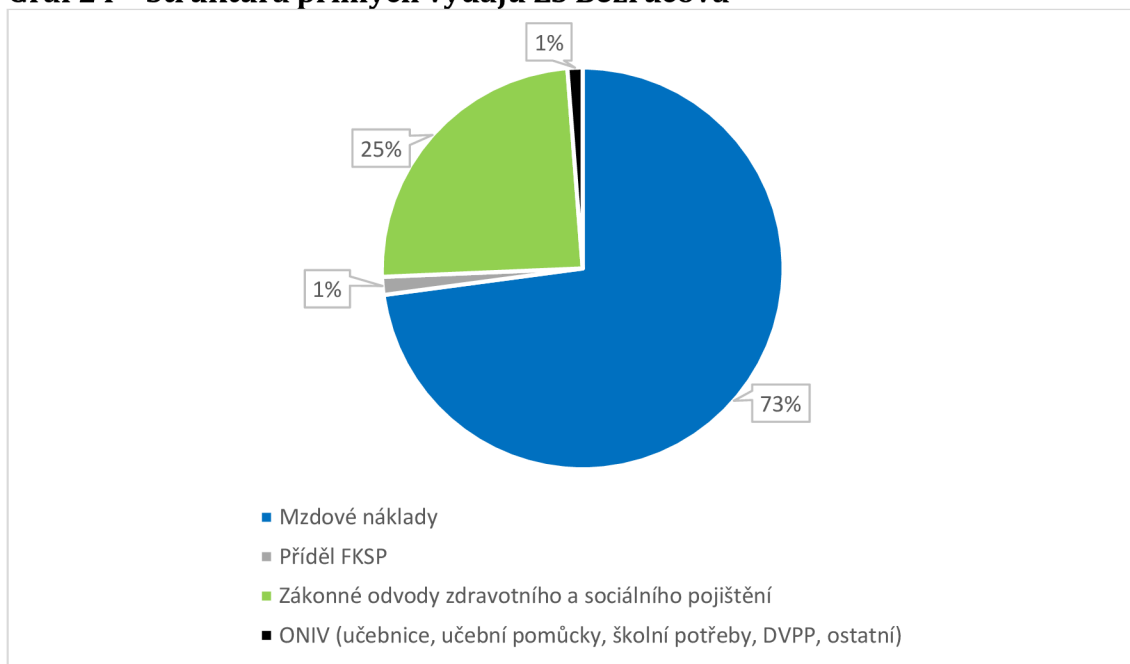
Na pokrytí provozních výdajů poskytuje škole příspěvek ze svého rozpočtu zřizovatel, tj. město Hradec Králové. Přímé výdaje tvoří dvě třetiny všech výdajů školy a v letech 2018 a 2019 se podíl těchto výdajů přiblížil třem čtvrtinám. A zbylou část výdajů 25-30 % tvoří provozní výdaje.

Provozní výdaje lze rozdělit na neinvestiční (výdaje na energie, opravy majetku, pořízení drobného majetku, úhrady služeb a jiné) a investiční (výdaje na nové stavby, nová zařízení v budovách, nový majetek, který přesahuje hodnotu 40 tis. Kč a další).

### 9.3.4 Přímé výdaje školy

Přímé výdaje na základní školství tvoří z 73 % mzdové prostředky pedagogických a nepedagogických pracovníků základních škol, z 25 % zákonné odvody na sociální a zdravotní pojištění, z 1 % přiděl do fondu kulturních a sociálních potřeb a zbylé 1 % tvoří ostatní neinvestiční výdaje. Ostatní neinvestiční výdaje zahrnují výdaje na učebnice, učební pomůcky a školní potřeby, další vzdělávání pedagogických pracovníků a činnosti, které souvisí s rozvojem a kvalitou vzdělávání (např. plavání). Na rostoucí trend přímých výdajů tak mají zásadní vliv rostoucí mzdy především pedagogických pracovníků.

**Graf 24 – Struktura přímých výdajů ZŠ Bezručova**



Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ Bezručova, 2021)

### 9.3.5 Výdaje ZŠ ze státního rozpočtu na rok 2020

Analýza výdajů byla provedena pouze za sledované období 2011-2019, protože data za období 2020 nejsou doposud zpřístupněny. Výroční zprávy a Výkaz zisku a ztrát je škola povinna sestavit a zveřejnit během října za předešlé období.

Od ledna 2020 se při financování základních škol využívá nový systém financování, který je založený na hodnotě  $PH_{max}$ . Nový systém umožňuje škole předvídat výši finančních prostředků, kterou získá ze státního rozpočtu pro financování svého poslání.

Pro Základní školu Bezručova bylo stanoveno  $PH_{max} = 1\,027$  a skutečné  $PH_{školy}$  činilo 845,9. Škole budou ze státního rozpočtu poskytnuty finanční prostředky, které pokryjí celkové úvazky 41,24 pedagogických pracovníků. Součástí školy je také školní družina, pro kterou se počítají hodnoty  $PH_{max}$  a  $PH_{školní\ družiny}$  samostatně. Pro školní družinu byla vypočtena  $PH_{školní\ družiny} = 196,32$ , i když  $PH_{max} = 195$ . Školní družina tak získala peněžní prostředky na pokrytí 7,2 úvazku pracovníků (vychovatelů). Škole a školní družině byly poskytnuty prostředky ve skutečné výši, tedy na financování skutečného počtu hodin, který odpovídá hodnotě  $PH_{školy}$  a  $PH_{školní\ družiny}$ .

**Tabulka 25 – Parametry  $PH_{max}$ ,  $PH_{školy}$  a úvazky školy**

Subjekt	$PH_{školy}$	$PH_{max}$	Úvazky vykázané	Úvazky financované
ZŠ	845,90	1 027,00	41,10	41,24
ŠD	196,32	195,00	7,25	7,20

Zdroj: Vlastní zpracování dle (ZŠ Bezručova, 2021)

Pro základní školu byly stanoveny roční výše finančních prostředků a limit počtu zaměstnanců následovně:

**Tabulka 26 – Souhrnná data za subjekt**

Neinvestiční výdaje (v Kč)	z toho				Limit počtu zaměstnanců
	Prostředky na platy (v Kč)	Odvody		Ostatní neinvestiční výdaje (v Kč)	
		pojistné	FKSP		
40 265 210	29 101 762	9 836 396	582 035	745 017	59,61

Zdroj: Protokol pro školy (ZŠ Bezručova, 2021)



Tato výše však není konečná. Další finanční prostředky a limity počtu zaměstnanců stanovuje krajský úřad, a to na školní činnost (výjimkou je pedagogická práce ve školní družině), podpůrná opatření a dále na ostatní osobní náklady (OON), pokud však škola nepřekročila hodnotu  $PH_{max}$ . Výše získaných prostředků státního rozpočtu bude tedy určitě vyšší než tyto hodnoty, které vycházejí z protokolu pro školy.

## 10 Shrnutí výsledků

Na základě dat a informací z portálu MŠMT a databáze Monitor byla provedena analýza výdajů na základní školství ze státního rozpočtu. Objem výdajů na základní školství ze státního rozpočtu má neustále rostoucí trend, z počátku však výdaje rostly pozvolna a poté od roku 2017 docházelo k dynamičtějšímú růstu. Na dynamičtější růst výdajů měl vliv zejména rychlejší růst mezd pedagogických pracovníků. Spolu s rostoucím objemem výdajů na ZŠ také roste počet žáků navštěvujících základní školy, ale také počet učitelů, tříd a škol. Kromě celkových výdajů byly sledovány také průměrné jednotkové výdaje na ZŠ, které mají obdobnou tendenci růstu jako celkové výdaje. Nejvyšší nárůst byl sledován mezi roky 2018-2019 a následně pak v roce 2020 se růst průměrných výdajů značně zpomalil.

Na základě analyzování výdajů na ZŠ v České republice vyvstala také otázka, jak si ČR vede v porovnání se zahraničními státy. Za účelem efektivního srovnání byly výdaje posuzovány k HDP, k výdajům státního rozpočtu a dále byla posuzována průměrná mzda pedagogických pracovníků. Podíl k HDP činil v ČR 1,27 %, zatímco průměr zemí EU byl 1,5 %. ČR však vynakládá na ZŠ podobné finance jako Rakousko, Maďarsko či Slovensko. V porovnání k veřejným výdajům bylo vynakládáno v průměru 4,5-4,6 % následně pak tento podíl vzrostl na 6 %. Při porovnání výdajů na ZŠ k celkovým veřejným výdajům na vzdělávání vynakládala ČR podobné finance jako Německo, Maďarsko či Slovensko. V porovnání například s Polskem však vynakládala téměř polovinu. Porovnání výdajů na ZŠ ze státního rozpočtu značně ovlivňuje stanovený systém financování základního školství, který se v jednotlivých zemích liší.

Dále byla porovnávána průměrná mzda pedagogických pracovníků, která v České republice v roce 2020 překročila hranici 40 000 Kč. Pokud bychom se podívali na situaci v zahraničí, tak například na Slovenku průměrná mzda činila v přepočtu na české koruny téměř 39 000 Kč a v Německu necelých 89 000 Kč. Významným problémem v situaci s platy pedagogů v České republice je i značně podhodnocená mzda vůči vysokoškolsky vzdělaným zaměstnancům. Kdy v ČR platy učitelů dosahují pouze okolo 60 % platů vysokoškoláků, srovnatelně je na tom

i Slovensko. Například v Německu však tento poměr činí více než 90 % a v Lucembursku dokonce 200 %.

Za účelem zjištění, jaké faktory mají vliv na vývoj výdajů na základní školství ze státního rozpočtu, byla provedena korelační analýza s využitím statistického programu SPSS. Na základě intuice, zkušeností a dostupnosti dat byly zvoleny faktory, jako je hrubý domácí produkt, příjmy státního rozpočtu, výdaje státního rozpočtu, deficit státního rozpočtu, inflace, průměrná mzda v ekonomice, průměrná mzda pedagogických pracovníků a dále také ukazatele vzdělávání, jimiž byly počet žáků, učitelů, tříd a základních škol. Z korelační analýzy je patrné, že podle dosaženého korelačního koeficientu mají na výdaje na základní školství vliv všechny proměnné, s výjimkou inflace a deficitu státního rozpočtu, i přestože v roce 2020 se důvodem probíhající koronavirové pandemie výrazně prohloubil deficit až na magických – 400 mld. Kč. Nejvíce však jsou výdaje ovlivňovány průměrnou mzdou pedagogických pracovníků, průměrnou mzdou v ekonomice a počtem učitelů. U ostatních proměnných je komplikace v tom, že jednak všechny korelují s výdaji na ZŠ, ale i navzájem mezi sebou čili, ztrácí se jasná linie posloupnosti závislostí. Proto výsledek korelační analýzy nabývá dojmu, že výdaje korelují s každou proměnnou, protože téměř všude je korelační koeficient  $>0,6$ . Je zde však patrná nezávislá korelace skrze ostatní proměnné.

Za účelem efektivního zjištění směru závislosti byla dále využita regrese, a to jen jedné proměnné, aby byla odhalena posloupnost závislostí. Jako relevantní byla využita metoda stepwise. V tomto případě byla zařazena vždy jen jedna proměnná a následně nalezen řetězec modelů v pořadí, jak se proměnné ovlivňují. Nejprve byl proveden odhad výdajů pomocí průměrné mzdy pedagogických pracovníků ZŠ, kde zvýšení průměrné mzdy učitelů o 1 Kč vede k růstu o 0,003 mld. Kč. Druhý regresní odhad spočíval v odhadu průměrné mzdy učitelů ZŠ pomocí průměrné mzdy v ČR, který říká, že zvýšení průměrné mzdy v ekonomice způsobí růst průměrné mzdy učitelů ZŠ o 1,384 Kč. Třetí regresní model spočíval v odhadu průměrné mzdy v ČR pomocí HDP, v případě že dojde k růstu HDP o 1 mld. Kč, dojde k růstu průměrné mzdy v ČR o 6,1 Kč. Čtvrtý a zároveň poslední regresní model byl založen na odhadu HDP pomocí období. V případě růstu období se zvýší HDP o 19,037 mld. Kč. Na základě postupných regresních odhadů, které byly postupně dosazovány

odzadu, byla predikována hodnota pro budoucí období 112,4 mld. Kč. Stanovení modelu bylo značně omezeno tím, že byla vždy určena jedna vysvětlovaná proměnná a následně zvoleny pouze funkce s největší spolehlivostí modelu.

Pro spolehlivější odhad výdajů byla vytvořena následně ještě predikce na základě časových řad, podle kterých by výdaje na ZŠ v roce 2021 měly činit 122,9 mld. Kč. Lze předpokládat, že výdaje na ZŠ ze státního rozpočtu se budou pohybovat někde okolo těchto dvou hodnot, nejspíše někde mezi těmito hodnotami. Na výdaje na ZŠ působí celá řada faktorů, jako je ekonomická či politická situace, legislativa a další omezení. Nelze tedy model použít pro predikci z dlouhodobého hlediska. Pokud bychom chtěli odhadnout výdaje na další rok bylo by nutné doplnit soubor dat o nové hodnoty a následně na těchto datech najít znovu kvalitní regresní model.

Významnost financování ZŠ z výdajů státního rozpočtu, byla posuzována analýzou výdajů na konkrétní škole. Více než dvě třetiny příjmů školy tvoří právě transfery ze státního rozpočtu. Dalšími zdroji financování je příspěvek zřizovatele (11 %) a ostatní výnosy školy (15 %). Výdaje státního rozpočtu jsou určené především k financování mzdových nákladů pedagogických pracovníků (73 %) a s tím souvisejících zákonných odvodů na zdravotní a sociální pojištění (25 %). Zbylé dvě procenta tvoří příděl do Fondu kulturních a sociálních potřeb a dále pak ostatní neinvestiční výdaje (výdaje na učebnice, školní potřeby, další vzdělávání pedagogických pracovníků a jiné). Nelze však posoudit účelnost a efektivnost nového systému na konkrétní škole, protože ještě nejsou dostupné data, v plné výši, které byly škole poskytnuté ze státního rozpočtu. Pro porovnání by se dalo využít porovnání průměrných výdajů připadajících na jednoho žáka. Muselo by se však zohlednit tempo růstu platů pedagogických pracovníků a dalších vnitřních i vnějších faktorů školy. Výdaje státního rozpočtu mají nepostradatelnou funkci ve financování základních škol. Výdaje ze státního rozpočtu mají významný vliv na kvalitu a kvantitu získaného základního vzdělávání každého jedince.

## 11 Závěr

Cílem diplomové práce bylo analyzovat vývoj výdajů na základní školství ze státního rozpočtu, posoudit vliv jednotlivých faktorů na objem výdajů na základní školství, pomocí vhodného modelu určit budoucí výdaje na základní školství ze státního rozpočtu a analyzovat tyto výdaje na konkrétní škole.

V diplomové práci byl posuzován vývoj objemu výdajů na základní školství z časového a mezinárodního hlediska. I přes neustálý růst výdajů na základní školství je financování základního školství ze státního rozpočtu v České republice v porovnání se zahraničím značně podhodnocené. Nejvyšší procento nákladů na základní školství vynakládá například Švédsko a Dánsko. Fakt, že je financování základního školství podhodnocené, potvrzuje i skutečnost nízkých platů pedagogických pracovníků na základních školách v porovnání se zahraničím. I přestože jsou na učitele kladené vysoké nároky na kvalifikaci či profesní rozvoj, platy učitelů však zdaleka neodpovídají platům vysokoškolských zaměstnanců. Přitom zvýšení mezd by mohlo vést k větší motivaci učitelů k výkonu své profese a také by přilákalo do škol mladší pedagogy, kteří jsou více otevřené změnám, nejen novým technologiím, ale i měnící se roli školy.

Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu, ale nejvíce ovlivňuje průměrná mzda pedagogických pracovníků, průměrná mzda v ČR a počet učitelů ZŠ.

V roce 2021 lze podle výsledku stanoveného regresního modelu očekávat výdaje na základní školství ve výši 112,4 mld. Kč. Rostoucí trend ve vývoji výdajů na základní školství potvrzuje také projekce na základě časových řad, kde byly predikovány výdaje ve výši 122,9 mld. Kč. Na základě stanovených modelů lze tedy pro rok 2021 očekávat výdaje v rozmezí 112-122 mld. Kč. Tempo růstu však není tak vysoké, jak by si Česká republika představovala. Pokud bychom se však chtěli přiblížit průměru evropských zemí, musely by výdaje být ještě téměř o třetinu vyšší.

Diskutovaným tématem v posledních letech je inkluzivní vzdělávání, tedy začleňování dětí se zdravotním znevýhodněním či sociálním znevýhodněním do tříd na základních školách. Inkluzivní vzdělávání odkazuje na další problém ve financování základního školství. V ČR roste počet žáků základních škol, kteří

potřebují asistenta, často se však hovoří o šetření na tomto místě. Pro rok 2021 se odhaduje příspěvek státu na inkluzi ve výši 4 mld. Kč, zatímco finanční náročnost odpovídá 7-9 mld. Kč.

Aby docházelo k efektivnímu a účinnému řízení výdajů na základní školství je nutné neustále vyhodnocovat data a informace, jelikož základní vzdělávání občanů má vliv na rozvoj kvality života, sociální mobility, konkurenceschopnosti, občanství a bezpečnosti celé země. Z ekonomického hlediska však lze spatřovat nevýhodu v investicích do vzdělávání, konkrétně tedy do základního vzdělávání, v pomalé návratnosti. Nelze tedy v současné situaci spolehlivě posoudit míru přínosu aplikovaného nového systému financování základních škol, který je v platnosti od ledna 2020. Z krátkodobého hlediska však na základě vývoje průměrných výdajů na jednotku základního školství je patrné, že se oproti předešlému roku růst výdajů zpomalil.

Výdaje na základní školství ze státního rozpočtu mají významnou roli ve financování základní školy. Z těchto prostředků jsou financovány neinvestiční výdaje, především mzdy pedagogických pracovníků základních škol, sociální a zdravotní pojištění, příspěvek do Fondu kulturních a sociálních potřeb a v neposlední řadě také ostatní neinvestiční výdaje, jimiž jsou výdaje na učebnice a učební pomůcky, další vzdělávání pedagogických pracovníků a další. S novým systémem financování se pojí velká nevýhoda, konkrétně nemožnost udělat chybu ve vyplňování výkazu, pokud se škola spletě může být ztráta finančních prostředků pro školu katastrofální. Zároveň systém umožňuje pouze velmi malou schopnost reagovat na změny, které nastanou v průběhu roku.

Výdaje státního rozpočtu mají významný vliv na kvalitu dosaženého základního vzdělávání, která významně ovlivňuje hospodářský a kulturní rozvoj země, mj. působí pozitivně při hledání pracovní místa a aktivitách v rámci volného času. Cíl práce byl splněn.

## 12 Zdroje

### Monografické publikace

- [1] BELIČKOVÁ, Kornélia, Erika NEUBAUEROVÁ a Matej BOÓR. Rozpočtová teória, politika a prax. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-630-6.
- [2] DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice ekonomie. ISBN isbn978-80-7400-075-1.
- [3] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. Veřejné finance. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN isbn978-80-7357-497-0.
- [4] HINDLS, Richard. Statistika pro ekonomy. 8. vyd. Praha: Professional Publishing, 2007. ISBN 9788086946436.
- [5] MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8.
- [6] PAROUBEK, Jiří. Rozpočtová skladba v roce 2019: 8.aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2019. Účetnictví (ANAG). ISBN 978-80-7554-202-1.
- [7] PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. Veřejný sektor - řízení a financování. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.
- [8] PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: úvod do problematiky. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [9] POSPÍŠIL, Richard a Pavel ŽUFAN. Ekonomika veřejných rozpočtů: (současnost a perspektiva). [Průhonice]: Professional Publishing, 2019. ISBN 978-80-88260-32,5.
- [10] PRŮCHA, Jan. Přehled pedagogiky: úvod do studia oboru. 4., aktualizované vydání. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0872-3.
- [11] SAMUELSON, Paul Anthony a William D. NORDHAUS. Ekonomie: 19. vydání. Praha: NS Svoboda, 2013. ISBN 978-80-205-0629-0.

- [12] SMETÁČKOVÁ, Irena. Příručka pro genderově citlivé vedení škol. Praha: Otevřená společnost, 2007. ISBN isbn978-80-87110-01-0.
- [13] STIGLITZ, Joseph E. a Jay K. ROSENGARD. Economics of the public sector. Fourth edition. New York: W.W. Norton & Company, [2015]. ISBN 978-0-393-92522-7.
- [14] SVOBODA, František. Ekonomika veřejného sektoru. Praha: Ekopress, [2017]. ISBN 978-80-87865-35-4.
- [15] ŠIKÝŘ, Martin, David BOROVEC a Irena TROJANOVÁ. Personalistika v řízení školy. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-264-1.

### **Právní předpisy**

- [16] Nařízení vlády č. 123/2018 Sb., Nařízení vlády o stanovení maximálního počtu hodin výuky financovaného ze státního rozpočtu pro základní školu, střední školu a konzervatoř zřizovanou krajem, obcí nebo svazkem obcí. [online]. c2004, poslední revize 1.9.2019 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2018-123>
- [17] Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů
- [18] Vyhláška č. 343/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- [19] Vyhláška č. 492/2005 Sb., Vyhláška o krajských normativech. [online]. c2004, poslední revize 20.12.2018 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-492>.
- [20] Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) [online]. c2004, poslední revize 27.2.2021 [cit. 2021-08-10]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/dokumenty-3/skolsky-zakon-ve-zneni-ucinnem-ode-dne-27-2-2021>.



## Internetové zdroje

- [21] Česko v datech: Výdaje na vzdělávání [online]. 2017 [cit. 2021-6-12]. Dostupné z: <https://www.ceskovdatech.cz/clanek/71-vydaje-na-vzdelavani-cesi-jsou-na-chvostu-oecd/>
- [22] ČT24: Schodek rozpočtu za rok 2020 dosáhl 367,4 miliardy korun. Přes dvě stě miliard si ukousl koronavirus [online]. 2021 [cit. 2021-7-15]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3250426-sledujte-brifink-ministerstva-financi-k-vysledkum-statniho-rozpocetu-za-rok-2020>
- [23] ČSÚ: Česká republika v mezinárodním srovnání [online]. 2020 [cit. 2021-7-7]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/skolstvi-kultura-zdravotnictvi-4g9vb3xwji>
- [24] ČSÚ: Databáze národních účtů [online]. 2021 [cit. 2021-6-6]. Dostupné z: <https://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu>
- [25] ČSÚ: Inflace - druhy, definice, tabulky [online]. 2021 [cit. 2021-6-30]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/mira\\_inflace](https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace)
- [26] ČSÚ: Průměrná hrubá měsíční mzda [online]. 2021 [cit. 2021-6-16]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prumerna-hruba-mesicni-mzda-graf>
- [27] ČSÚ: Statistická ročenka České republiky [online]. 2021 [cit. 2021-6-15]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/6-finance-7zv2ns2uiv>
- [28] FERNANDO, Jason. Investopedia: Gross Domestic Product [online]. 2021 [cit. 2021-7-25]. Dostupné z: <https://www.investopedia.com/terms/g/gdp.asp>
- [29] Jak do Německa: Platy v Německu [online]. 2019 [cit. 2021-6-16]. Dostupné z: <https://jakdonemecka.cz/prace/platy-v-nemecku/>
- [30] MŠMT: Prezentace k reformě financování regionálního školství [online]. 2020 [cit. 2021-6-8]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/reforma-financovani-regionalniho-skolstvi>
- [31] MŠMT. Principy normativního rozpisu rozpočtu přímých výdajů RGŠ územních samosprávných celků na rok 2019 [online]. In: . Praha, 2019 [cit.

- 2021-8-13]. Dostupné z: [https://www.msmt.cz/uploads/odbor\\_12/41631\\_18/Rozpis\\_rozpocet USC\\_2019.pdf](https://www.msmt.cz/uploads/odbor_12/41631_18/Rozpis_rozpocet USC_2019.pdf)
- [32] MŠMT: Reforma financování regionálního školství [online]. 2021 [cit. 2021-6-8]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/reforma-financovani-regionalniho-skolstvi>
- [33] MŠMT: Republikové normativy škol a školských zařízení zřizovaných územními samosprávnými celky na rok 2019 [online]. 2019 [cit. 2021-8-13]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/republikove-normativy-skol-a-skolskych-zarizeni-zrizovanych-10>
- [34] MŠMT: STATISTICKÁ ROČENKA ŠKOLSTVÍ – ZAMĚSTNANCI A MZDOVÉ PROSTŘEDKY [online]. 2021 [cit. 2021-6-18]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/statistickeroceny-skolstvi-zamestnanci-a-mzdove-prostredky>
- [35] MONITOR: Monitor - kompletní přehled veřejných financí [online]. Ministerstvo financí ČR, 2021 [cit. 2021-5-21]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/>
- [36] MŮNICH, Daniel a Daniel SMOLKA. IDEA. Platy českých učitelů: nová naděje. 2019. Dostupné také z: [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_Studie\\_3\\_2020\\_Platy\\_ucitelu/IDEA\\_Studie\\_3\\_2020\\_Platy\\_ucitelu.html#p=1](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_3_2020_Platy_ucitelu/IDEA_Studie_3_2020_Platy_ucitelu.html#p=1)
- [37] MŮNICH, Daniel a Daniel SMOLKA. IDEA. Platy učitelů v roce 2019: Blýská se na lepší časy?. 2020. Dostupné také z: [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_Studie\\_3\\_2020\\_Platy\\_ucitelu/IDEA\\_Studie\\_3\\_2020\\_Platy\\_ucitelu.html#p=1](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_3_2020_Platy_ucitelu/IDEA_Studie_3_2020_Platy_ucitelu.html#p=1)
- [38] Národní ústav pro vzdělávání: Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání. 2021. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-zakladni-vzdelavani>
- [39] Platy.sk: Primary School Teacher Education, Science & Research [online]. 2021 [cit. 2021-6-16]. Dostupné z: <https://www.platy.sk/en/salaryinfo/education-science-research/primary-school-teacher>

- [40] StatIS: Statistická ročenka školství - výkonové ukazatele školního roku [online]. 2021 [cit. 2021-7-20]. Dostupné z: <https://statis.msmt.cz/rocenka/rocenka.asp>
- [41] The World Bank: Expenditure on primary education (% of government expenditure on education) [online]. 2021 [cit. 2021-6-16]. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.PRIM.ZS?end=2016&locations=CZ-DE&start=2003>
- [42] UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. ISCED 2011: International Standard Classification of Education. UNESCO-UIS 2012. Canada, 2012. ISBN 978-92-9189-123-8.
- [43] ZŠ Bezručova: Výroční zprávy [online]. DAMI Development s.r.o, 2021 [cit. 2021-7-23]. Dostupné z: <https://www.bezrucka.cz/site/articleDetail/212>

## Seznam tabulek

Tabulka 1 – Mezinárodní klasifikace vzdělávání ISCED 2011.....	23
Tabulka 2 – Vzdělávací oblasti základního školství .....	26
Tabulka 3 – Republikové normativy pro rok 2019.....	33
Tabulka 4 – Údaje pro stanovení PHmax.....	40
Tabulka 5 – Elasticita výdajů na ZŠ.....	45
Tabulka 6 – Mzdová disparita.....	50
Tabulka 7 – Vývoj průměrných výdajů na žáka .....	54
Tabulka 8 – Vývoj průměrných výdajů na ZŠ.....	55
Tabulka 9 – Vývoj průměrných výdajů na učitele ZŠ .....	57
Tabulka 10 – Vývoj průměrných výdajů na třídu.....	59
Tabulka 11 – Korelační matice .....	64
Tabulka 12 – Kvalita modelu.....	65
Tabulka 13 – Analýza rozptylu v regresi (ANOVA) .....	66
Tabulka 14 - Koeficienty .....	66
Tabulka 15 – Kvalita modelu.....	66
Tabulka 16 – Analýza rozptylu v regresi (ANOVA) .....	67
Tabulka 17 - Koeficienty .....	67
Tabulka 18 – Kvalita modelu.....	68
Tabulka 19 – Analýza rozptylu ANOVA.....	68
Tabulka 20 - Koeficienty .....	68
Tabulka 21 – Kvalita modelu.....	69
Tabulka 22 – Analýza rozptylu ANOVA.....	69
Tabulka 23 - Koeficienty .....	69
Tabulka 24 – Základní údaje o ZŠ Bezručova.....	74
Tabulka 25 – Parametry PHmax, PHškoly a úvazky školy.....	79
Tabulka 26 – Souhrnná data za subjekt .....	79

## Seznam grafů

Graf 1 – Vývoj výdajů na ZŠ ze státního rozpočtu .....	43
Graf 2 – Podíl výdajů na ZŠ k HDP .....	44
Graf 3 – Podíl výdajů na ZŠ k veřejným výdajům .....	46
Graf 4 – Podíl výdajů na ZŠ na vládních výdajích na vzdělávání .....	46
Graf 5 – Vývoj makroekonomických ukazatelů absolutně i relativně .....	47
Graf 6 – Průměrná mzda v ekonomice a průměrná mzda učitelů ZŠ .....	48
Graf 7 – Tempa růstu průměrných mezd v ekonomice a učitelů ZŠ .....	49
Graf 8 – Poměr platu učitele k platu vysokoškoláka v mezinárodním srovnání .....	51
Graf 9 - Vývoj makroagregátů a průměrných mezd .....	52
Graf 10 – Vývoj počtu žáků ZŠ .....	53
Graf 11 – Vývoj počtu ZŠ .....	55
Graf 12 -Vývoj počtu učitelů ZŠ .....	56
Graf 13 – Vývoj počtu tříd ZŠ .....	58
Graf 14 – Vývoj průměrných jednotkových výdajů na ZŠ .....	59
Graf 15 – Vývoj počtu ZŠ, osob a mezd na ZŠ .....	60
Graf 16 – Vývoj výdajů a příjmů státního rozpočtu .....	62
Graf 17 – Vývoj inflace .....	63
Graf 18 – Odhad výdajů pomocí časových řad .....	70
Graf 19 – Predikce výdajů na ZŠ pomocí regrese .....	71
Graf 20 – Vývoj příjmů a výdajů ZŠ Bezručova .....	75
Graf 21 – Příjmy z hlavní a hospodářské činnosti ZŠ Bezručova .....	76
Graf 22 – Zdroje příjmů ZŠ Bezručova .....	76
Graf 23 – Přímé a provozní výdaje ZŠ Bezručova .....	77
Graf 24 – Struktura přímých výdajů ZŠ Bezručova .....	78

## Seznam zkratek

ČSI – Česká školní inspekce

ČR – Česká republika

DPH – daň z přidané hodnoty

DVPP – Další vzdělávání pedagogických pracovníků

Elast. – elastická

FKSP – Fond kulturních a sociálních potřeb

H – průměrný počet odučených hodin týdně ve třídě,

HDP – hrubý domácí produkt

MP – mzdové prostředky

MPP – mzdové prostředky pedagogů

MPN – mzdové prostředky nepedagogů

MŠ – mateřská škola

MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Neelast. – neelastická

NIV – neinvestiční výdaje

$N_o$  - počet žáků připadající na jednoho nepedagoga

$N_p$  – počet žáků připadající na jednoho pedagoga

$NP_p$  – normativní počet pedagogů

$NPP_{prac}$  – hodnota úvazku nepedagogických pracovníků na pracoviště

$NPP_{řed}$  – hodnota úvazku nepedagogických pracovníků na ředitelství

$NPP_{třid}$  – hodnota úvazku nepedagogických pracovníků na třídu

OON – ostatní osobní náklady

ONIV – odvody na ostatní neinvestiční výdaje

OŠ KÚ – odbory školství krajských úřadů

$PH_{max}$  – maximální počet hodin ve třídě hrazené ze státního rozpočtu

$PH_{školy}$  – skutečný počet hodin vykázaných školou

$P_o$  – průměrná měsíční výše platu nepedagogického pracovníka

$P_p$  – průměrná měsíční výše platu pedagogického pracovníka

RgŠ – regionální školství

RVP – Rámcový vzdělávací program

SŠ – střední škola

SR – státní rozpočet

ŠD – školní družina

ŠR – školská rada

V – výkon (počet žáků, studentů)

VOŠ – Vyšší odborná škola

VP – průměrný rozsah vyučovací povinnosti pedagogů ve třídě (v hodinách),

ZŠ – základní škola

Ž – průměrný počet žáků ve třídě či studijní skupině,



## Zadání diplomové práce

**Autor:** Bc. Klára Vojtová  
**Studium:** I1900320  
**Studijní program:** N0688A140001 Informační management  
**Studijní obor:**

**Název diplomové práce:** **Financování základního školství ze státního rozpočtu**  
**Název diplomové práce AJ:** Financing of primary education from the state budget

### **Cíl, metody, literatura, předpoklady:**

**Cíl:** Cílem diplomové práce je analyzovat objem výdajů na základní školství ze státního rozpočtu, posoudit vliv různých faktorů na objem finančních prostředků, pomocí vhodného modelu určit budoucí výdaje a analyzovat tyto výdaje na konkrétní škole. **Osnova:** 1. Úvod 2. Veřejné finance 3. Rozpočtová politika 4. Školství a vzdělávací soustava 5. Financování základního školství 6. Analýza objemu výdajů na základní školství ze SR 7. Vliv faktorů na výdaje 8. Základní škola Bezručova 9. Závěr

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. Veřejný sektor - řízení a financování. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4. SVOBODA, František. Ekonomika veřejného sektoru. Praha: Ekopress, [2017]. ISBN 978-80-87865-35-4. HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAAYTOVÁ. Veřejné finance. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.

**Garantující pracoviště:** Katedra ekonomie,  
Fakulta informatiky a managementu

**Vedoucí práce:** prof. Ing. Ladislav Hájek, CSc.

**Datum zadání závěrečné práce:** 15.3.2020