

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomických teorií



Diplomová práce

**Problematika financování regionálního školství
v Pardubickém kraji se zaměřením na speciální
vzdělávání**

Lenka Outratová

© 2015 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra ekonomických teorií

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Lenka Outratová

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Problematika financování regionálního školství v Pardubickém kraji se zaměřením na speciální vzdělávání

Název anglicky

Issues of regional school system funding in Pardubice region focused on special education

Cíle práce

Cílem práce je charakterizovat stav financování regionálního školství v Pardubickém kraji a posoudit možné změny především v oblasti vzdělávání dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením z hlediska efektivního vynakládání finančních prostředků.

Metodika

Z metodologického hlediska se teoretická část DP nejprve zaměří na vymezení základních pojmů. Dalším úkolem bude objasnit způsob přidělování finančních prostředků jednotlivým školám ze státního rozpočtu. Postihnout rozdíly ve vybraných krajích jakož i analyzovat vývoj počtu dětí, žáků, studentů vyžadujících zvýšené výdaje. Bude též upozorněno na aktuální problémy tohoto sektoru škol. V závěru budou vyhodnoceny zjištěné skutečnosti a vypracována navrhovaná řešení.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Doporučené zdroje informací

- BARTOŇOVA, Dagmar. Demografická situace České republiky: proměny a kontexty 1993-2008. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010, 238 p. ISBN 80-741-9024-2.
- Interní materiály Krajského úřadu Pardubického kraje
- PEKOVÁ, Jitka. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 555 s. ISBN 80-735-7052-1.
- SLOWÍK, Josef. Speciální pedagogika: prevence a diagnostika, terapie a poradenství, vzdělávání osob s různým postižením, člověk s handicapem a společnost. Vyd. 1. Praha: Grada, 2007, 160 s. ISBN 978-802-4717-333.
- ŠRÉDL, Karel. Znalostní ekonomika a vzdělávání. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, c2010, 115 s. ISBN 978-80-213-2039-0.

Předběžný termín obhajoby

2015/06 (červen)

Vedoucí práce

doc. PhDr. Ing. Karel Šréd, CSc.

Elektronicky schváleno dne 3. 9. 2014

doc. Ing. Josef Brčák, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11. 11. 2014

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 06. 03. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Problematika financování regionálního školství v Pardubickém kraji se zaměřením na speciální vzdělávání" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne _____

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu práce doc. PhDr. Ing. Karlovi Šrédlovi, CSc., za ochotu, vstřícné jednání a cenné připomínky při vypracování této diplomové práce.

Problematika financování regionálního školství v Pardubickém kraji se zaměřením na speciální vzdělávání

Issues of regional school system funding in Pardubice region focused on special education

Souhrn

Diplomová práce se zabývá financováním regionálního školství v Pardubickém kraji. Kromě obecné roviny regionálního školství je práce zaměřena na oblast vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami. Objasňuje teoretická východiska zadaného tématu a poskytuje kvalifikovaný přehled zejména o oblasti speciálního vzdělávání v kontextu vzdělávacího procesu v České republice. Na pozadí právního rámce financování regionálního školství vysvětluje způsob přidělování finančních prostředků na republikové a krajské úrovni a provádí srovnání mezi kraji pro různé velikosti škol s vysvětlením jeho odlišností. Přidělování finančních prostředků, způsob jejich rozdělování a efektivnost využití analyzuje z pohledu demografického vývoje i z pohledu výše přidělovaných prostředků. Zabývá se odhadem vývoje výše mzdových prostředků, které tvoří nejpodstatnější část financování regionálního školství. Na modelovém příkladu rozebírá z ekonomického hlediska možnost integrace žáků základní školy praktické a současně upozorňuje na společenské aspekty dané problematiky. V závěru uvádí možné změny z hlediska efektivního vynakládání finančních prostředků, a to prostřednictvím změny výpočtu krajských normativů a příplatků na zdravotní postižení nebo formou optimalizace počtu a velikosti škol.

Summary

The thesis deals with financing of regional education in the Pardubice region. Apart from the general level of regional education, the thesis is focused on the field of education of children, pupils and students with the special educational needs. It explains the theoretical basis of the given topic and it provides a qualified overview especially of the field of special education in context of educational process in the Czech Republic. On the

background of a legal framework of financing of regional education it explains the way of assigning of financial means on the republic and regional level and compares the regions and different sizes of schools with the explanation of the differences in financing. It analyses the assigning of financial means, the way of its assigning and the effectiveness of use from the point of view of the demographical development and the point of view of a given means amount. It deals with the estimation of the development of wage means amount that forms the main part of financing of regional education. On the model example it examines from the economical point of view the possibility of integration of pupils of the practical elementary school and at the same time it points out the sociological aspects of a given problematic. In the closing part it states possible changes from the point of view of effective use of financial means through the change of calculation of regional directions and additional allowances on disablement or in a form of optimization of number and size of schools.

Klíčová slova: speciální vzdělávání, demografický vývoj, regionální školství, financování, neinvestiční výdaje, rozpočet, normativ, asistent pedagoga, mzdové prostředky, Pardubický kraj

Keywords: special education, demographical development, regional school system, financing, non-investment expenditures, budget, direction, educator assistant, wage means, Pardubice region

OBSAH

1	Úvod.....	8
2	Cíl práce a metodika	10
3	Vzdělávání	12
3.1	Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání.....	13
3.2	Vzdělávací soustava v České republice	15
3.3	Odlišnosti ve struktuře českého školství.....	21
4	Speciální vzdělávání	23
4.1	Právní rámec speciálního vzdělávání.....	23
4.2	Speciální pedagogika	27
4.3	Integrace a inkluze	31
5	Financování vzdělávání	36
5.1	System financování vzdělávání	36
5.2	Financování regionálního školství.....	37
5.2.1	Právní rámec financování regionálního školství.....	37
5.2.2	Školský zákon	38
5.2.3	Zákon o státním rozpočtu	39
5.2.4	Zákon o poskytování dotací soukromým školám	40
5.2.5	Vyhláška o krajských normativech.....	41
5.2.6	Princip financování regionálního školství	41
5.3	Financování vysokého školství.....	43
5.4	Další zdroje financování	44
6	Financování regionálního školství v Pardubickém kraji.....	45
6.1	Demografický vývoj	47
6.2	Republikový normativ a programové financování	51
6.3	Krajské normativy.....	56
6.3.1	Ukazatele pro rozpis přímých neinvestičních výdajů.....	56
6.3.2	Stanovení krajských normativů	57
6.3.3	Porovnání krajských normativů ve vybraných krajích	61
6.3.4	Příplatek krajského normativu	65
7	Vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami v Pardubickém kraji	68

7.1	Přehled a vývoj oblasti speciálního vzdělávání	68
7.1.1	Přehled počtu škol.....	68
7.1.2	Přehled počtu dětí a žáků	70
7.1.3	Druhy postižení.....	73
7.2	Asistenti pedagoga.....	76
7.3	Vývoj platů pedagogických pracovníků	77
7.4	Modelový příklad.....	80
8	Závěr	84
9	Seznam použitých zdrojů.....	87
10	Přílohy.....	92

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Počet dětí v mateřských školách v České republice	17
Tabulka 2: Počet žáků základních škol v České republice	18
Tabulka 3: Počet studentů středních škol v České republice.....	19
Tabulka 4: Počet studentů vysokých škol v České republice	20
Tabulka 5: Veřejné výdaje na školství v České republice v mil. Kč	37
Tabulka 6: Výdaje kapitoly 333 MŠMT na vysoké školy v tis. Kč.....	43
Tabulka 7: Počet dětí, žáků a studentů ve školách zřizovaných ÚSC v krajích ČR.....	45
Tabulka 8: Počet škol v Pardubickém kraji	46
Tabulka 9: Počet základních škol úplných, neúplných a na výjimku zřiz. obcemi v Pardubickém kraji	47
Tabulka 10: Republikové normativy stanovené pro rok 2009–2014 v Kč.....	51
Tabulka 11: Výše finanč. prostředků na rozvojové programy v letech 2009–2014 v mil. Kč	55
Tabulka 12: Ukazatel Np a No na 1. stupni základní školy v Pardubickém kraji v roce 2014	59
Tabulka 13: Ukazatel Np, No, NPP a NPO na 1. stupni základní školy v Pardubickém kraji v roce 2014.....	60
Tabulka 14: Způsob tvorby příplatku krajského normativu v krajích České republiky	65
Tabulka 15: Počet speciálních tříd a škol v Pardubickém kraji.....	69
Tabulka 16: Počet dětí v mateřských školách v Pardubickém kraji	70
Tabulka 17: Počet dětí v mateřských školách v Pardubickém kraji s postižením vyžadující zvýšené výdaje	71
Tabulka 18: Počet žáků v základních školách v Pardubickém kraji.....	72
Tabulka 19: Počet žáků v základních školách v Pardubickém kraji s postižením vyžadující zvýšené výdaje	72
Tabulka 20: Počet dětí v mateřských školách individuálně integrovaných podle druhu postižení v Pardubickém kraji.....	73
Tabulka 21: Počet dětí ve speciálních třídách mateřských škol podle druhu postižení v Pardubickém kraji	74
Tabulka 22: Počet žáků v základních školách individuálně integrovaných podle druhu postižení v Pardubickém kraji.....	75

Tabulka 23: Počet žáků ve speciálních třídách základních škol podle druhu postižení v Pardubickém kraji	75
Tabulka 24: Úvazky asistentů pedagoga v Pardubickém kraji	76
Tabulka 25: Normativní počet zaměstnanců - samostatné školy	80
Tabulka 26: Normativní počet zaměstnanců - sloučené školy	82
Tabulka 27: Rozdíl normativního počtu zaměst. – samostatné školy a sloučené školy	82

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Schéma vzdělávacího systému České republiky	16
Obrázek 2: Formy soužití	32
Obrázek 3: Věková skladba obyvatelstva ČR v roce 2013	48
Obrázek 4: Vývoj počtu obyvatel věkové kategorie 3–5 let v Pardubickém kraji	49
Obrázek 5: Vývoj počtu obyvatel věkové kategorie 6–14 let v Pardubickém kraji	50
Obrázek 6: Vývoj počtu obyvatel věkové kategorie 15–18 let v Pardubickém kraji	50
Obrázek 7: Krajské normativy mzdových prostředků pedagogů – základní školy tvořené pouze 1. stupněm	62
Obrázek 8: Krajské normativy mzdových prostředků pedagogů – základní škola úplná 1. stupeň	63
Obrázek 9: Krajské normativy mzdových prostředků pedagogů – základní škola úplná 2. stupeň	64
Obrázek 10: Vývoj průměrných platů	78
Obrázek 11: Trend vývoje průměrných platů	79

SEZNAM ZKRATEK

HDP	Hrubý domácí produkt
ISCED	Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání
KZÚV	Krajské zařízení ústavní výchovy
MŠ	Mateřská škola
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NIV	Neinvestiční výdaje
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
Pk	Pardubický kraj
SŠ	Střední škola
UNESCO	Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu
ÚSC	Územní samosprávné celky
ZŠ	Základní škola

1 ÚVOD

Moderní společnost 21. století klade značné nároky na každého člověka. Jednou ze základních podmínek, které umožňují další rozvoj společnosti a její efektivní fungování v konkurenčním prostředí, je vzdělanost všech členů společnosti. Vzdělání se tak stává rozhodujícím faktorem jak pro úroveň společnosti jako celku, tak i pro ekonomické a sociální postavení jednotlivce.

Zajištění kvalitního vzdělávacího procesu, tedy procesu, kterým je vzdělání nabýváno, je prioritou a zájmem každého státu. Proto je vzdělávání garantováno v největší míře veřejným sektorem, který je tvořen soustavou institucí a orgánů zajišťujících činnost státu.[1] Příslušné orgány a instituce jsou ve veřejném vlastnictví a o jejich činnosti je rozhodováno veřejnou volbou. Segmentem veřejného sektoru, jenž vzdělávání poskytuje, je oblast školství.

Česká republika jako moderní rozvinutý demokratický stát zajišťuje rovný přístup ke vzdělání všem občanům. Dle Listiny základních práv a svobod má každý občan právo na vzdělání, současně ovšem i povinnost absolvovat školní docházku po dobu, kterou stanoví zákon. Stát garantuje bezplatné vzdělávání na základních a středních školách, dle možnosti občanů a státu i na školách vysokých.[2] Rovný přístup ke vzdělání musí být zajištěn opravdu všem členům společnosti, to znamená i těm, kteří jsou z nějakého důvodu oproti ostatním znevýhodněni. Jedná se především o sociálně nebo zdravotně znevýhodněné jedince. Výsledkem by měla být společnost, do které budou od počátku na principech inkluzivního přístupu začleněni všichni občané bez rozdílu. K tomuto cíli se Česká republika přihlásila na mezinárodní úrovni přijetím Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a na národní úrovni schválením Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání. Oba dokumenty se staly východiskem pro změnu přístupu společnosti k začlenění všech jedinců.

Základní podmínkou celého systému vzdělávání je jeho financování. Uskutečňuje se z veřejných rozpočtů, dle povahy vlastnictví a charakteru výkonů z rozpočtů státního, krajských a obecních. Nejdůležitější část financí poskytuje schválený státní rozpočet z prostředků kapitoly 333 určené Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. V oblasti regionálního školství to představuje především výdaje na platy zaměstnanců. Provoz škol

a dalších školských zařízení je hrazen z prostředků krajských a obecních rozpočtů. Důležitým příspěvkem k financování některých oblastí jsou dotační rozvojové programy. To platí především pro programy na podporu sociálně znevýhodněných, jejichž financování není na rozdíl od zdravotně postižených nárokové. V oblasti vysokého školství přistupují navíc finance na podporu vědy a výzkumu.

Výchozím materiálem pro celou oblast vzdělávání zůstává Národní program rozvoje vzdělávání v České republice (tzv. Bílá kniha) z roku 2001. Z pohledu financování školství předpokládá zvýšit veřejné výdaje na školství na 6 % hrubého domácího produktu a dosáhnout úrovně průměrných platů pedagogických pracovníků o 30 % vyšších než je průměr v národním hospodářství.[3] K naplnění tohoto cíle v žádném případě nedošlo, stejně jako většiny dalších často až příliš obecně formulovaných cílů. Proto byl v roce 2014 přijat nový dokument Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. Vychází z hodnocení stavu vzdělávací soustavy a změněných podmínek a stanovuje nové priority v oblasti vzdělávání. Stává se tak novým strategickým dokumentem, který stanovuje omezený počet cílů, které ale odrážejí současné potřeby a nutné změny.

Základní prioritou nové strategie je snižování nerovností ve vzdělávání. Znamená to odstraňování rozdílné příležitosti ke vzdělávání z důvodu předurčení rodinným prostředím, sociálními podmínkami nebo zdravotním postižením. Jedná se o faktory, které jednotlivec nemůže ovlivnit a zabraňují mu v přístupu ke kvalitnímu vzdělání. Dalšími prioritami je podpora kvalitní výuky, kvalitních učitelů a efektivní řízení vzdělávacího systému.[4] To jsou předpoklady k tomu, aby se české školství zařadilo znovu na špičku evropského školství a jeho vzdělávací systém zajistil další rozvoj společnosti.

2 CÍL PRÁCE A METODIKA

Cílem práce je charakterizovat současný stav a další vývoj v oblasti financování regionálního školství, které je součástí života každého občana České republiky a zásadním způsobem se podílí na formování každé osobnosti. Kromě obecné roviny regionálního školství v Pardubickém kraji bude práce zaměřena na oblast vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a pokusí se posoudit možné změny z hlediska efektivního vynakládání finančních prostředků. Nejdůležitějšími metodami, které budou použity při zpracování jednotlivých částí práce, jsou literární rešerše, komparace a analýza.

V úvodní teoretické části je zásadním způsobem použita metoda literární rešerše, jejímž cílem je objasnit teoretická východiska zadaného tématu a poskytnout kvalifikovaný přehled o méně známé problematice. Platí to zejména o oblasti speciálního vzdělávání a speciální pedagogiky, které budou vysvětleny v širším kontextu procesu vzdělávání a vzdělávací soustavy České republiky a následně konkrétně vymezeny z pohledu integrace a inkluze, které znamenají odlišný přístup nejen v oblasti vzdělávání. Druhým podstatným tématem teoretické části je vysvětlení principu financování školství se zaměřením na regionální školství a právní rámec jeho financování.

Praktická část nejdříve objasní způsob přidělování finančních prostředků pro oblast regionálního školství na republikové a krajské úrovni a provede srovnání mezi kraji pro různé velikosti škol s vysvětlením jeho odlišností. Přidělování finančních prostředků, způsob jejich rozdělování a efektivnost využití budou analyzovány z pohledu demografického vývoje i z pohledu výše přidělovaných prostředků. Podrobně budou rozebrány zejména základní částky krajských normativů pro základní školy a příplatky k nim na děti, žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami.

Počet škol a speciálních tříd zaměřených na speciální vzdělávání a vývoj počtu osob se speciálními vzdělávacími potřebami s přehledem a počty postižených dle druhu postižení umožní porovnání s počty ostatních jedinců a vhodnost a možnost jejich integrace a inkluzivního začlenění do běžných škol.

Z výše přidělovaných finančních prostředků v průběhu minulých let je možno analyzovat jejich strukturu a další vývoj a metodou analýzy časových řad odhadnout vývoj

výše zejména mzdových prostředků, které jsou pro financování regionálního školství ze státního rozpočtu rozhodující. S tím souvisí i možnost přidělování finančních prostředků pro oblast speciálního školství, především pro pedagogické asistenty.

Analýzou způsobu a výše přidělovaných finančních prostředků pro oblast speciálního vzdělávání bude posouzena schopnost přechodu k integračnímu a inkluzivnímu přístupu ve větší míře než je tomu v současné době. Bude uveden modelový příklad zrušení základní školy praktické a převodu žáků i nutné míry pedagogů na běžné základní školy s vyhodnocením finanční i organizační stránky.

S přihlédnutím ke známému demografickému vývoji a současné ekonomické situaci, kdy není pravděpodobné citelnější zvyšování finančních prostředků do vzdělávání, je zřejmé, že cesta ke zkvalitnění vzdělávacího procesu je možná pouze formou zefektivnění celého procesu. Navrhovaná řešení směřující k tomuto cíli budou obsažena v závěru práce.

3 VZDĚLÁVÁNÍ

Vzdělávání člověka, které je nikdy nekončícím procesem osvojování si znalostí a dovedností, je stále důležitější součástí moderní společnosti. Procesy vzdělávání mají v různých částech světa různé podoby. Vyvíjejí se na odlišných historických, kulturních, ekonomických a sociálních základech, přesto směřují všechny ke stejnému cíli: vychovávat člověka, který bude schopen společnost dále rozvíjet a umožní jí obstát v mezinárodní konkurenci. V současné době dochází k transformaci společnosti a ekonomiky ve společnost znalostní a vzniku znalostní ekonomiky.

Rozvoj ekonomiky, původně tažený využíváním primárních zdrojů, tj. půdy, přírodních zdrojů a nekvalifikované práce, byl v minulosti nahrazen ekonomikou taženou investicemi. Jednalo se o import technologií, zahraniční investice a příliv zahraničního kapitálu. Rovněž u těchto zdrojů růstu ekonomiky dochází postupně k jejich vyčerpání, a proto je nyní ekonomika na počátku nové fáze, kdy je tažena inovacemi. Je kladen důraz na lidské zdroje, rozvoj vzdělávání a investice do vědy a výzkumu. Pojem znalostní ekonomika je využíván k popisu nové rozvíjející se ekonomické struktury.[5]

Zásadním faktorem majícím vliv na rozvoj ekonomiky a ekonomického růstu se proto stávají lidské zdroje. Rozhodující již není jen množství odvedené práce, ale především kvalifikovanost, která zahrnuje vzdělání, zručnost a zkušenosti a souhrnně je nazývána lidským kapitálem. Ten je kromě procesu vzdělávání dotvářen i osobními vlastnostmi souvisejícími s procesem vzdělávání a uplatněním ve společnosti jako je cílevědomost, vytrvalost, ctížádostivost a schopnost komunikace.[6]

Vzdělávání je přímo úměrné kvalitě života dnešní společnosti, jejíž úroveň je od ekonomické vyspělosti odvozena. Proto je oblast vzdělávání v centru pozornosti Evropské unie, která vzdělávací politiky podporuje a částečně koordinuje, jednak různými programy na podporu vzdělávání, nebo přímo strukturálními fondy, např. Evropským sociálním fondem, který je zaměřen na rozvoj odborného vzdělávání a na růst zaměstnanosti.[6]

Z důvodu stále větší provázanosti dnešního světa vznikla potřeba i přes národní odlišnosti vytvořit mezinárodní klasifikaci vzdělávání, která by umožnila rozumným způsobem shromažďovat, sestavovat, porovnávat a analyzovat srovnatelná data z této oblasti a zajistit tak zařazení vzdělávacích aktivit do mezinárodních uznávaných skupin.

Proto vznikla mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED (International Standard Classification of Education), která je výsledkem mezinárodní dohody států UNESCO. Klasifikace zahrnuje jednotlivé úrovně vzdělávání, jež se v národních vzdělávacích soustavách mohou mírně odlišovat, pro mezinárodní srovnání jsou však dostatečným nástrojem ke srovnání.

3.1 Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání

Dříve platná klasifikace ISCED 1997 zahrnující 7 úrovní vzdělávání byla od 1. 1. 2014 nahrazena klasifikací ISCED 2011, která detailněji rozlišuje úrovně vzdělávání zavedením 10 úrovní s cílem snazšího zařazení rozdílných národních vzdělávacích soustav. Některé národní vzdělávací soustavy nemusí mít pro určitou úroveň mezinárodní klasifikace odpovídající obsah, jako celek však klasifikace ISCED 2011 umožňuje mezinárodní srovnání.

Úrovně ISCED:

- **ISCED 0 Vzdělávání v raném dětství**

Zahrnuje rozvoj vzdělávání v raném dětství (věk od 0 do 3 let) a preprimární vzdělávání, má podporovat poznávací, fyzický, sociální a emocionální rozvoj dítěte a uvádět jej do organizované výuky mimo rámec rodiny. Učí dovednostem, které připraví děti pro vstup do další úrovně vzdělávání. Minimální intenzita je stanovena na 2 hodiny vzdělávací činnosti denně a 100 dnů v roce. Musí jít o organizovanou výuku prováděnou odpovídajícími institucemi, např. výuka v rámci rodiny není do této úrovně zahrnuta.[7]

- **ISCED 1 Primární vzdělávání**

Programy primárního vzdělávání poskytují základní dovednosti ve smyslu čtení, psaní a počítání, vytváří základ pro učení a porozumění výuce, nemají žádnou nebo velmi malou odbornost. Vstup je ohraničen věkem 5–7 let, doba trvání je zpravidla 5 let. Úroveň je označována jako základní vzdělávání, výchozí vzdělávání nebo první stupeň vzdělávání. Začátek primárního vzdělávání se většinou shoduje se začátkem povinného vzdělávání.[7]

- **ISCED 2 Nižší sekundární vzdělávání**

Obsahuje programy, jejichž cílem je položit základy celoživotního vzdělávání, mohou nabízet i programy odborného vzdělávání směřující k budoucí praxi. Jsou orientovány více na konkrétní předměty a zahrnují většinou širokou škálu předmětů.

Programy začínají po 4–7 letech od zahájení vzdělávání na úrovni ISCED 1, to znamená ve věku studentů 10–13 let. Na konci úrovně ISCED 2 jsou studenti ve věku 14–16 let. Ve vzdělávacích systémech s povinnou účastí na vzdělávání se většinou konec úrovně ISCED 2 shoduje i s ukončením povinné školní docházky.[7]

- **ISCED 3 Vyšší sekundární vzdělávání**

Nejčastěji bývá označováno jako střední škola a slouží jednak k ukončení sekundárního vzdělávání dle potřeb týkajících se zaměstnání nebo jako příprava na terciární vzdělávání. Nabízí rozmanitější, specializovanější a hlubší výuku než nižší sekundární vzdělání, tomu musí odpovídat i kvalifikovanost a odbornost učitelů. Ukončuje se obvykle kolem 18. roku věku studenta. Úroveň obsahuje dvě základní kategorie: vyšší sekundární vzdělání všeobecné a odborné a další řadu podkategorií podle přístupu k vyšším úrovním.[7]

- **ISCED 4 Postsekundární neterciární vzdělávání**

Postsekundární neterciární vzdělávání je přípravou na trh práce stejně jako vyšší úroveň terciárního vzdělávání, ovšem na nižší úrovni složitosti než vzdělávání terciární. Je určeno pro jedince, kteří po ukončení třetí úrovně nejsou ještě schopni vstupu na trh práce, ale jejich kvalifikace jim neumožňuje vstup do terciárního vzdělávání. Mohou je využít i studenti, kteří chtějí zvýšit svoje šance na přijetí do vyšších úrovní terciárního vzdělávání.[7]

Terciární vzdělávání navazuje na sekundární vzdělávání a je zahrnuto v úrovních ISCED 5, 6, 7 a 8. Je jím myšleno nejen akademické vzdělávání, ale i jiné odborné nebo profesní vzdělávání. Vyznačuje se vysokou úrovní složitosti a odbornosti. Na rozdíl od programů úrovně ISCED 1 až 4 existují programy ISCED 5 až 7 spíše paralelně vedle sebe, nemusí navazovat na sebe navzájem. Programy v těchto úrovních je možno i kombinovat.[7]

- **ISCED 5 Krátký cyklus terciárního vzdělávání**

Prioritně se jedná o programy určené k získání znalostí a dovedností určených pro vstup studenta na trh práce. Mohou umožňovat i přístup k programům dalšího terciárního vzdělávání. Jsou kratší, zpravidla na 2 roky a méně náročné než úroveň ISCED 6. Označovány jsou jako technické vzdělávání nebo vyšší odborné vzdělávání. Programy zahrnují i vzdělávání dospělých.[7]

- **ISCED 6 Bakalářská nebo jí odpovídající úroveň**

Úroveň poskytuje účastníkům středně pokročilé akademické znalosti, dovednosti a schopnosti vedoucí k udělení prvního diplomu. Jsou zaměřeny více na teoretické znalosti a obvykle jsou nabízeny univerzitami. Vyučování probíhá formou přednášek, přičemž přednášející musí mít vzdělání úrovně ISCED 7 nebo 8. Ukončený stupeň ISCED 6 umožňuje vstup do programu ISCED 7 (i když ne ve všech případech), v žádném případě však neumožňuje vstup do úrovně ISCED 8. Doba studia je obvykle 3 až 4 roky.[7]

- **ISCED 7 Magisterská nebo jí odpovídající úroveň**

Program poskytuje pokročilé akademické znalosti, dovednosti a schopnosti vedoucí k udělení druhého diplomu nebo jiné odpovídající kvalifikaci. Stejně jako úroveň ISCED 6 jsou programy zaměřeny převážně teoreticky, nabízejí je univerzity a přednášející musí mít vzdělání úrovně ISCED 7 nebo 8. Programy mohou zahrnovat dokončení výzkumného projektu i vědecké práce. Programy jsou složitější a specializovanější než u předchozí úrovně. Ukončením programu je umožněn vstup do úrovně ISCED 8, ale opět zdaleka ne u všech programů.[7]

- **ISCED 8 Doktorská nebo jí odpovídající úroveň**

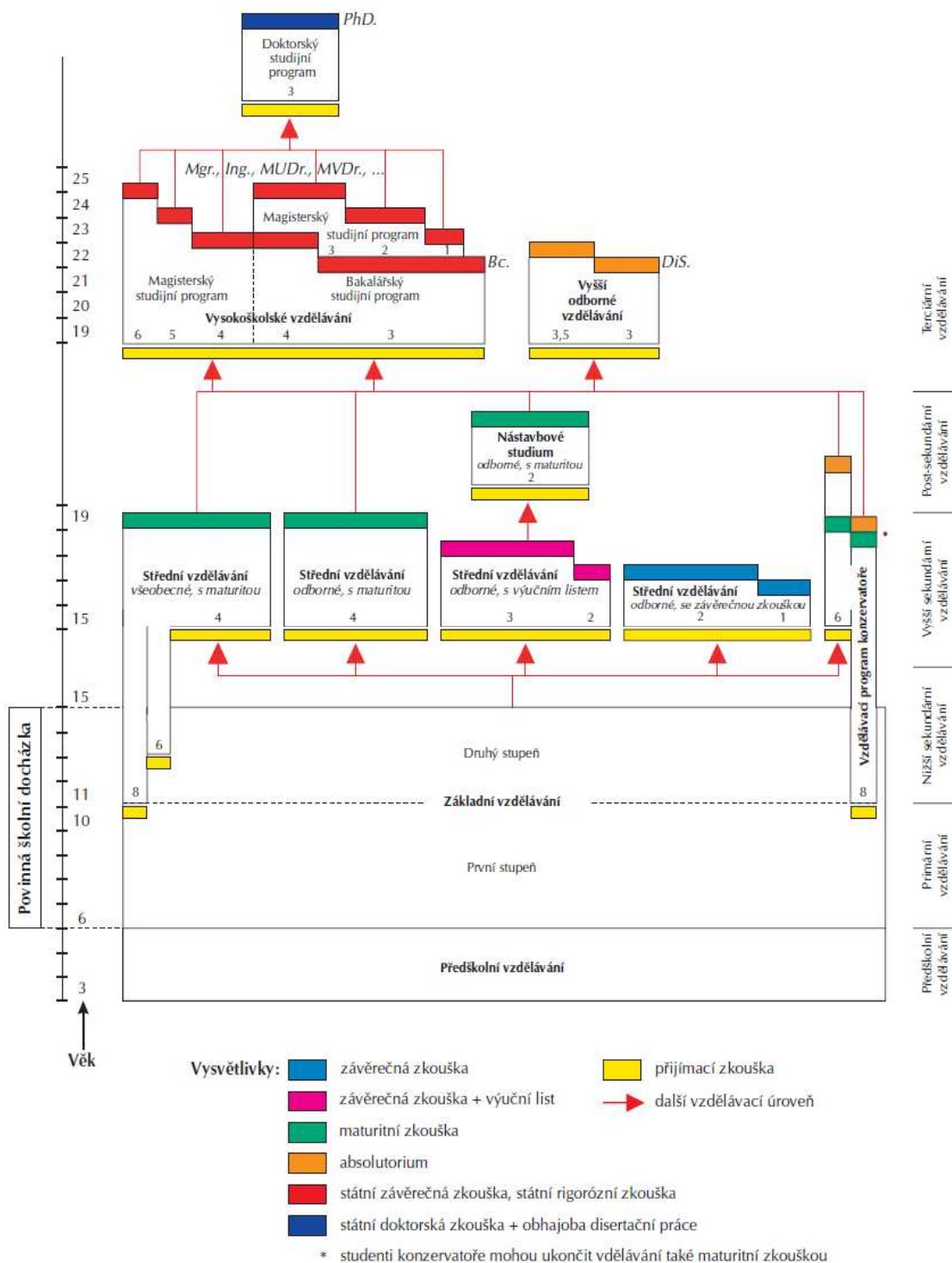
Doktorská úroveň vzdělávání vede k pokročilé vědecké kvalifikaci. Programy se věnují pokročilému studiu a základnímu výzkumu, proto jsou nabízeny jen výzkumně orientovanými univerzitami. Absolvování úrovně ISCED 8 je podmíněno obhajobou doktorské práce v publikovatelné kvalitě a musí obsahovat příspěvek k poznání v daném oboru. Podmínkou vstupu do této úrovně je úspěšné ukončení úrovně ISCED 7.[7]

- **ISCED 9 Vzdělání jinde neuvedené**

Znamená nově vzniklou úroveň pro zvláštní nezařaditelné druhy vzdělávání, které dříve nebyly v klasifikaci ISCED uváděny.[7]

3.2 Vzdělávací soustava v České republice

Z hlediska struktury je české školství shodné nebo podobné školským strukturám v ostatních vyspělých zemích. Srovnání s mezinárodní klasifikací ISCED nabízí následující Obrázek 1.



Obrázek 1: Schéma vzdělávacího systému České republiky

Zdroj: [8]

Předškolní vzdělávání je v České republice jako v ostatních zemích první etapou vzdělávání (ISCED 0). Je poskytováno v mateřských školách dětem ve věku 3–6 let. V případě volné kapacity mohou být přijímány i mladší děti, naopak v případě odkladu školní docházky se ho účastní i děti starší. Mateřské školy mohou navštěvovat i děti se speciálními vzdělávacími potřebami. Cílem mateřských škol je výchova dětí v citové, rozumové a tělesné oblasti, získání základních pravidel chování a mezilidských vztahů a příprava na vstup do základního vzdělávání. Největší přínos předškolního vzdělávání se projevuje u dětí ze sociálně slabých rodin a z rodin z odlišného kulturního prostředí.[9] Počty dětí v předškolním vzdělávání za školní roky 2009/2010 až 2013/2014 a jejich členění dle několika sledovaných parametrů udává Tabulka 1.

Tabulka 1: Počet dětí v mateřských školách v České republice

sledovaný parametr	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
počet dětí celkem	314 008	328 612	342 521	354 340	363 568
podíl 5letých dětí v MŠ z celk. populace 5letých v %	91,4	91,2	91,7	88,2	90,4
podíl dětí se zdravotním postižením v %	2,8	2,9	2,8	2,8	2,7
podíl dětí mladších 3 let v %	9,1	10,1	9,2	9,0	9,1
podíl dětí s odloženou školní docházkou v %	21,1	22,5	22,8	22,8	20,0

Zdroj: vlastní zpracování dle [9] a [10]

V důsledku demografického vývoje v několika posledních letech dochází k nárůstu počtu dětí v předškolním vzdělávání, což má v některých případech za následek nedostatečnou kapacitu mateřských škol. Klesá proto podíl dětí mladších než 3 roky, které jsou v mateřských školách umístěny, přestože zájem rodičů by byl větší. Současně roste tlak na zmenšení podílu počtu dětí s odkladem školní docházky, protože v mnoha případech není odklad nezbytný a způsobuje zbytečné přeplnění kapacity. Krokem k navýšení kapacity předškolního vzdělávání je i možnost zřizování firemních školek od 1. 1. 2012.

Základní vzdělávání je v České republice rozděleno do dvou stupňů (1. a 2. stupeň) a v mezinárodní klasifikaci odpovídá 1. stupeň úrovni ISCED 1 (primární vzdělávání) a 2. stupeň úrovni ISCED 2 (nižší sekundární vzdělávání). Základní vzdělávání se uskutečňuje v základních školách, v základních školách speciálních, na víceletých

gymnáziích a konzervatořích. Podle typu zřizovatele tvoří rozhodující část školy veřejné, vedle nich existují v malém počtu základní školy soukromé a církevní.

Školní docházka 1. a 2. stupně základní školy je povinná, účastní se jí děti ve věku 6 až 15 let. Výuka probíhá v souladu se školními vzdělávacími programy a cílem je položit základy vzdělávání v oblasti českého jazyka, matematiky, cizího jazyka a několika dalších všeobecných předmětů. V rámci devíti let povinné školní docházky je možno po 1. stupni zvolit přechod na víceletá gymnázia nebo konzervatoře a zbylé 4 ročníky absolvovat na jiném druhu školy, u víceletých gymnázií to platí ještě po ukončení 7. třídy základní školy.[9] Přehledný stav počtu žáků základního školství poskytuje Tabulka 2.

Tabulka 2: Počet žáků základních škol v České republice

sledovaný parametr	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
počet žáků celkem	794 459	789 486	794 642	807 950	827 654
počet žáků 1. stupeň	460 754	465 380	474 327	488 106	505 983
počet žáků 2. stupeň	333 705	324 106	320 315	319 844	321 671
počet škol	4 125	4 123	4 111	4 095	4 095
podíl žáků se zdravotním postižením v %	9,1	9,0	9,0	9,0	8,9

Zdroj: vlastní zpracování dle[9] a [10]

Počet žáků v oblasti základního vzdělávání zastavil pokles minulých několika let. Vlivem demografického vývoje je zřetelný nárůst počtu žáků na 1. stupni základních škol, který stačí vyrovnávat úbytky způsobené odchodem silnějších ročníků z 2. stupně. Úbytek počtu škol je vcelku zanedbatelný.

Zvláštní kategorií jsou **konzervatoře** (šestileté a osmileté), kam je možno přestoupit po ukončení 5. ročníku základní školy a kde kromě umělecké a odborné výuky je v prvních čtyřech ročnících dokončeno i povinné základní vzdělávání. Základní umělecké školy je možno navštěvovat nepovinně mimo rámec výuky základního vzdělávání.

Střední vzdělávání v České republice umožňuje úspěšným dokončením dosažení středního vzdělání bez výučního listu nebo maturitní zkoušky, středního vzdělání s výučním listem nebo středního vzdělání s maturitní zkouškou. Všechny možnosti odpovídají stupni ISCED 3 dle mezinárodní klasifikace (vyšší sekundární vzdělání). Tato úroveň vzdělávání připravuje absolventy pro vstup na trh práce nebo pro pokračování

studia. Ke studiu jsou přijímáni žáci, kteří splnili povinnou školní docházku. Podle charakteru vzdělávání je možno střední vzdělávání členit na všeobecné a odborné.

Všeobecné vzdělání zakončené maturitní zkouškou poskytují gymnázia a lycea. Obory gymnázií jsou zaměřeny na široké všeobecné vzdělání, lycea mají menší část výuky zaměřenou na odborné vzdělávání v oboru technickém, ekonomickém, pedagogickém nebo zdravotnickém. Délka studia na gymnáziích je čtyři roky, na víceletých gymnáziích jsou k dispozici šestileté a osmileté obory, kde první dva, resp. čtyři ročníky zahrnují povinnou školní docházku. Obory lyceí jsou čtyřleté.

Největší rozsah středního vzdělávání obsahuje vzdělávání s odborným zaměřením. Střední vzdělávání s výučním listem je poskytováno zpravidla v tříletých učebních oborech (výjimečně i dvouletých), kde velký podíl výuky obsahuje praktické vyučování a výcvik. Po úspěšném ukončení středního vzdělávání s výučním listem je možno pokračovat v nástavbovém studiu, které trvá dva roky a je zakončeno maturitní zkouškou. Standardní střední odborné školy nabízejí čtyřleté studium zakončené maturitní zkouškou.[9] Počty studentů v oblasti středního vzdělávání a jejich podíl v jednotlivých typech škol ukazuje Tabulka 3.

Tabulka 3: Počet studentů středních škol v České republice

sledovaný parametr	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
počet studentů celkem	556 260	532 918	501 220	470 754	448 792
počet studentů v oborech gymnázií v %	25,9	26,1	26,9	27,8	28,6
počet studentů odborných škol s maturitou v %	41,0	40,7	40,5	40,0	39,6
počet studentů odborných škol s výučním listem v %	20,4	20,4	20,7	21,4	21,7
podíl žáků se zdravotním postižením v %	3,8	3,8	4,1	4,4	4,7

Zdroj: vlastní zpracování dle [9] a [10]

Na základě demografického vývoje dochází k poklesu studentů v této věkové kategorii, což jasně vyplývá i z počtů uvedených v Tabulce 3. Dostupnost středního vzdělávání je proto velmi vysoká a nabídka převažuje nad poptávkou. Na úrovni krajů probíhá poměrně neúspěšná optimalizace počtu škol, jejich pokles neodpovídá poklesu studentů.

Vyšší odborné vzdělávání rozvíjí a prohlubuje znalosti získané středním vzděláváním, ale spadá do tzv. nevysokoškolského vzdělání. V mezinárodní klasifikaci odpovídá úrovni ISCED 5. Je určeno pro studenty, kterým nevyhovuje teoretické vzdělávání vyšší úrovně nebo hledají obor, který vysoká škola nenabízí. Studium trvá zpravidla 3 až 3,5 roku a je zakončeno absolutoriem, po jehož složení absolvent získá titul diplomovaný specialista.[9] Studium v této formě není příliš rozšířené, počet škol i oborů stagnuje a do budoucna je Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy uvažováno spíše o jeho postupném utlumování.

Vysokoškolské vzdělávání je poskytovatelem terciálního vzdělávání ve třech úrovních: bakalářské (odpovídá úrovni ISCED 6 v mezinárodním srovnání), magisterské (úroveň ISCED 7) a doktorské (úroveň ISCED 8). Bakalářský program je přípravou studenta ke vstupu na trh práce nebo do programu magisterského a trvá 3 až 4 roky. Následná úroveň má buď formu navazujícího magisterského studia (s délkou 2 až 3 roky) nebo magisterského studia (u náročnějších oborů) s délkou studia 5 až 6 let. Nejvyšší forma terciálního vzdělávání, doktorské vzdělávání, je zaměřeno na vědeckou a výzkumnou činnost a programy mají délku 3 až 4 roky.[10] Počty studentů v jednotlivých úrovních jsou patrné z Tabulky 4:

Tabulka 4: Počet studentů vysokých škol v České republice

sledovaný parametr	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
počet studentů celkem (veřejné a soukromé VŠ)	389 006	395 992	392 099	381 047	368 304
počet studentů v bakalářských programech v %	61,6	61,5	61,1	60,7	60,1
počet studentů v magisterských programech v %	11,7	10,3	9,6	9,1	9,0
počet studentů v magisterských navaz. programech v %	20,2	21,7	22,8	23,7	24,2
počet studentů v doktorských programech v %	6,5	6,5	6,5	6,5	6,7

Zdroj: vlastní zpracování dle [10]

Z údajů je možno usoudit na zvyšující se zájem o vysokoškolské vzdělávání, protože i přes výrazný propad populace odpovídajících ročníků, který je zřejmý z předchozí úrovně středoškolského vzdělávání, je počet studentů poměrně stabilní.

Studijní programy nabízí z největší části veřejné vysoké školy (přes 80 % studentů), které jsou zřizovány a rušeny zákonem. Veřejné vysoké školy jsou současně i školami

univerzitního typu, tzn. nabízejí kromě bakalářských i magisterské a doktorské programy, člení se na fakulty a vyvíjejí vědeckou a výzkumnou činnost. Soukromé vysoké školy jsou zřizovány obchodními společnostmi nebo veřejně prospěšnými společnostmi a z velké části jsou školami neuniverzitního typu. Nečlení se na fakulty a nabízí často jen bakalářské studijní programy. Vedle veřejných a soukromých vysokých škol fungují dvě vysoké školy státní (policejní v Praze a vojenská v Brně), které jsou zřizovány příslušným ministerstvem a doplňují nabídku terciálního vzdělávání v České republice.

Kromě tradičních studijních programů je na vzestupu i oblast celoživotního vzdělávání, které je poskytováno především sítí veřejných vysokých škol. Je určeno zájemcům o studium formou přípravy ke studiu, absolventům vysokých škol nebo jiným zájemcům z praxe, stejně jako seniorům. Poskytování celoživotního vzdělávání je zařazeno mezi strategické cíle vysokých škol.

3.3 Odlišnosti ve struktuře českého školství

Porovnáním struktury českého školství s mezinárodní klasifikací a strukturami školství ostatních rozvinutých demokratických zemí lze konstatovat, že struktura českého školství jako celku se nevymyká standardům a z velké části je totožná s jinými systémy. Existují však dvě významné odlišnosti, které nejsou ve většině jiných školských struktur běžné.

První odlišností je mezinárodní úroveň ISCED 2, na které většina školských struktur v Evropě i ve světě dodržuje princip jednotného vzdělávání. V České republice byl tento princip po roce 1989 opuštěn a část žáků se může po ukončení 5. nebo 7. ročníku základní školy dále vzdělávat na osmiletém nebo šestiletém gymnáziu. Na selekci žáků v rámci nižšího středního školství existují protichůdné názory, které však nejsou podpořeny žádnými relevantními zkoumánými a důkazy. Zatímco jeden úhel pohledu vidí tuto možnost jako pozitivní ve smyslu umožnění rychlejšího vývoje nadaných žáků, možnost volby jako demokratickou a za rozhodující kritérium považuje schopnosti a nadání žáka, opačný pohled argumentuje negativními důsledky rané selekce. Žák je v podstatě dopředu předurčen k vysokoškolskému studiu a pro základní školu to znamená, že zbylí žáci budou jen průměrní a podprůměrní. To celkově snižuje kvalitu na základní škole a současně omezuje výběr na čtyřletá gymnázia. Z obecného hlediska je diskutována i rovná příležitost a spravedlivý přístup ke vzdělání pro všechny. Především zahraniční experti

OECD upozorňují na sociální aspekt rané selekce, který může hrát stejně velkou roli jako schopnosti a nadání.

Druhou odlišností českého systému školství je segment vyšších odborných škol. Začaly vznikat po roce 1992, legislativně byly ustanoveny až zákonem č. 258/1996 Sb. a odpovídají mezinárodní stupnici ISCED 5. Vzdělávací programy vyšších odborných škol jsou nazývány i terciálním nevysokoškolským vzděláváním. Ve většině ostatních zemích srovnatelné programy buď neexistují nebo jsou součástí bakalářských programů. Hodnocení smyslu existence vyšších odborných škol opět není jednoznačné. Příznivci poukazují na možnost vzdělávání v prostoru mezi středoškolským a vysokoškolským vzděláváním a poskytnutí možnosti vzdělávání ve specifických oborech pro ty, kteří z nějakého důvodu nemohou nebo nechtějí studovat vysokou školu. Opačný názor varuje před kvalitou výuky na vyšších odborných školách a odlivu zájemců o vysokoškolské studium.[11]

4 SPECIÁLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Důležitou oblastí vzdělávání, která se zejména v posledních letech dostává do popředí zájmu, je speciální vzdělávání. Přispívá k mezinárodně deklarovanému právu osob na vzdělávání a zajištění kvality života na principu rovnosti bez ohledu na sociální nebo etnický původ a zdravotní postižení. Česká republika se k těmto hodnotám připojila po roce 1989 a zejména po vstupu do Evropské unie v roce 2004. Do té doby převažoval u zmíněných skupin princip selekce, kdy jakýmkoli způsobem znevýhodnění jedinci nebo skupiny byli odděleni od hlavního proudu vzdělávacího systému a umístováni do zvláštních zařízení, která je od počátku diskriminovala a znemožňovala zpětné začlenění do majoritní společnosti.

Základním dokumentem, který garantuje právo všech osob na vzdělání bez rozdílu, je Listina základních práv a svobod. Podobu rovného přístupu ke vzdělávání určuje i zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále školský zákon), kde je vymezen i způsob zohledňování potřeb jednotlivce při výuce. Oblast speciálního vzdělávání doplňuje i vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných.

4.1 Právní rámec speciálního vzdělávání

Základní právní normou zabývající se speciálním vzděláváním je školský zákon. Vymezuje kategorie dítěte, žáka a studenta se speciálními vzdělávacími potřebami na osoby se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním, sociálním znevýhodněním a s mimořádným nadáním:

- zdravotním postižením se rozumí mentální, tělesné, zrakové nebo sluchové postižení, vady řeči, souběžné postižení více vadami, autismus a vývojové poruchy učení nebo chování
- zdravotním znevýhodněním pojmenovává zákon zdravotní oslabení, dlouhodobou nemoc nebo lehčí zdravotní poruchy vedoucí k poruchám učení a chování, které vyžadují zohlednění při vzdělávání

- sociálním znevýhodněním je myšleno rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením nebo nařízená ústavní výchova nebo ochranná výchova, anebo postavení azylanta či osoby požívající ochrany.[12]

Speciální vzdělávací potřeby dětí, žáků a studentů jsou zjišťovány školskými poradenskými zařízeními. Jejich činnost je upravena vyhláškou č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních. Poradenská zařízení poskytují služby na základě žádosti žáka nebo jeho zákonného zástupce, školy nebo školského zařízení. Výsledkem poskytnuté služby je zpráva psychologické nebo speciálně pedagogické diagnostiky a případné doporučení úpravy ve vzdělávání žáka. Základními typy školských poradenských zařízení vymezenými vyhláškou jsou pedagogicko-psychologické poradny a speciálně pedagogická centra. Poradna poskytuje pedagogicko-psychologické poradenství a pomoc při výchově a vzdělávání žáků. Zjišťuje připravenost žáků na školní docházku, doporučuje podpůrná a vyrovnávací opatření, zařazení do takových vzdělávacích programů, které odpovídají připravenosti žáka, navrhuje opatření i pro školy a školská zařízení. Centra se zabývají poradenskými službami při výchově a vzdělávání žáků se zdravotním postižením, mentálním postižením nebo zdravotním znevýhodněním. Zjišťují připravenost žáků na povinnou školní docházku s ohledem na jejich postižení a doporučují způsob jejich integrace.[13]

Obsah, formy a metody vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami mají odpovídat potřebám a možnostem jejich znevýhodnění. Tomu musí odpovídat i hodnocení a případně umožnit prodloužení doby vzdělávání, kdy zákon připouští maximálně 2 roky. Žáci mají současně právo na bezplatné používání speciálních učebnic a dalších didaktických a kompenzačních pomůcek, které jim poskytuje škola.[12]

Žáci se zdravotním postižením mohou studovat dle upravených studijních programů, přičemž žáci se středně těžkým a těžkým mentálním postižením nebo se souběhem více vad mohou studovat na základních speciálních školách. Ke studiu na základní speciální škole je nutný souhlas zákonných zástupců a doporučení školského poradenského zařízení. Speciální škola má deset ročníků, první stupeň šest ročníků, druhý stupeň čtyři ročníky. K tomu je možno zřídit ještě přípravný stupeň speciální školy, do něhož lze zařadit dítě při dosažení pěti let věku. Vzdělání v přípravném stupni může trvat nejvýše tři roky.[12]

Školský zákon se zabývá rovněž mimořádně nadanými dětmi, žáky a studenty. I těm by měla být umožněna odlišná výuka respektující jejich potřeby, ať už se jedná o individuální vzdělávací plán nebo možnost přeřazení do vyššího ročníku bez absolvování předcházejícího ročníku. Podmínkou je vykonání zkoušek z učiva, které žák nebude absolvovat.[12]

Podrobněji stanovuje podmínky speciálního vzdělávání vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných. Definuje vyrovnávací a podpůrná opatření, pomocí nichž je speciální vzdělávání uskutečňováno.

Vyrovňovacími opatřeními se rozumí při vzdělávání žáků se zdravotním nebo sociálním znevýhodněním použití pedagogických metod a postupů, které jsou v souladu se vzdělávacími potřebami žáků. Zahrnují i individuální podporu při přípravě na výuku a během výuky a využívání poradenských služeb školy nebo školských poradenských zařízení. Mohou obsahovat individuální vzdělávací plán a služby asistenta pedagoga. Škola je povinna opatření poskytovat podle potřeb žáka, průběhu jeho vzdělávání a na doporučení školských poradenských zařízení.[14]

Podpůrná opatření se týkají žáků se zdravotním postižením a znamenají využití speciálních metod, postupů, forem a prostředků vzdělávání, které zohledňují vzdělávací potřeby žáka. Obsahují i využití kompenzačních a rehabilitačních pomůcek, speciálních učebnic a materiálů. Předpokládají zajištění služeb asistenta pedagoga a snížení počtu žáků ve třídě nebo jinou organizaci vzdělávání. V případě mimořádně nadaných žáků znamenají podpůrná opatření rovněž využití speciálních metod, materiálů a forem vzdělávání nebo jinou úpravu organizace vzdělávání.[14]

Vyhláška popisuje formy speciálního vzdělávání žáků se zdravotním postižením, a to: forma individuální integrace v běžné škole nebo speciální škole určené pro jiný druh postižení, forma skupinové integrace ve třídě nebo skupině běžné školy nebo speciální škole určené pro jiný druh postižení a samostatně zřízená škola pro určitý druh postižení, speciální škola. Speciální školy se rozlišují podle druhu postižení na:

- mateřská, základní, střední, praktická, gymnázium a konzervatoř pro zrakově postižené

- mateřská, základní, střední, praktická, gymnázium a odborné učiliště pro sluchově postižené
- mateřská a základní škola pro hluchoslepy
- mateřská, základní, střední, praktická, gymnázium a odborné učiliště pro tělesně postižené
- mateřská a základní škola logopedická
- základní škola pro žáky se specifickými poruchami učení nebo chování
- školy při zdravotnických zařízeních.[14]

V případě potřeby se pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami stanoví individuální učební plán, zejména pro formu individuální integrace. Obsahuje údaje o cíli vzdělávání, obsahu, formě a časovém rozvržení studia, způsobu hodnocení a případně konání závěrečných zkoušek nebo maturity. Součástí individuálního plánu je i předpokládaná potřeba navýšení finančních prostředků státního rozpočtu nad rámec běžných výdajů.

Nezbytnou pomocí v procesu vzdělávání je pro postižené osoby asistent pedagoga. Pomáhá žákům přizpůsobit se školnímu prostředí, při přípravě na výuku i při samotné výuce. Jeho role spočívá i v komunikaci mezi žáky, pedagogy a zákonnými zástupci žáků. U žáků s tělesným postižením pomáhá při sebeobsluze, pohybu během vyučování nebo při akcích mimo školu.[14] Vedle asistenta pedagoga může se souhlasem ředitele školy a zákonného zástupce žáka pomáhat i osobní asistent, který není zaměstnancem školy.

Funkce osobního asistenta je sociální službou, která spadá do působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Sjednává se prostřednictvím úřadů práce nebo občanských sdružení, plnit ji může i zákonný zástupce dítěte z příspěvku na péči o osobu blízkou. Služby osobní asistence vymezuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Charakterizuje osobní asistenci jako terénní službu poskytovanou osobám se sníženou soběstačností z důvodu věku, zdravotního postižení nebo chronického onemocnění. Služba je poskytována bez časového omezení a v prostředí postižené osoby. Kromě výchovné a vzdělávací činnosti jsou poskytované služby zaměřeny na základní úkony spojené s osobní hygienou, oblékáním, zajištěním chodu domácnosti, dopravy a podobně.[15]

Zařazení žáka do školy, třídy nebo skupiny pro žáky se zdravotním postižením lze pouze na doporučení školského poradenského zařízení a po projednání a souhlasu se zákonným zástupcem nebo zletilým žákem.

4.2 Speciální pedagogika

Osoby s nějakým druhem zdravotního postižení se vyskytovaly v historii lidstva v každé době a v každé společnosti. Na základě stupně rozvoje lidské společnosti se lišily přístupy k postiženým lidem. V nejstarších obdobích, která jsou historicky doložena, převládala represivní opatření, kdy se majoritní společnost postižených členů společnosti buď rovnou zbavovala (starověká Sparta), nebo je zneužívala a zotročovala. Přesto i v období starověku požívali takoví jedinci v některých státech povinné ochrany. Represe byly při vyšším stupni rozvoje společnosti nahrazeny charitativním přístupem na přelomu středověku a novověku. S rozvojem křesťanství a vznikem klášterů a řeholních řádů nastupuje období ochrany a pomoci vůči nemocným a postiženým.

Kvalitativní skok nastal v období renesance a humanismu, které se začínají zajímat o tělesnou strukturu a funkce na rozdíl od dřívějšího vyložené duchovního přístupu. Nastává rozvoj vědeckého poznání, především medicíny, která se postupně specializuje i na jednotlivá postižení a je schopna alespoň v základních rysech postiženým jedincům pomáhat a přežívat v dříve nemyslitelných situacích. Jsou zakládány různé instituce, ústavy a školy na pomoc postiženým.

Ve 20. století nastupuje tzv. rehabilitační přístup, ve kterém je léčba spojena i s výchovou a vzděláváním. Tento kvalitativně nový přístup však vedl i k segregaci té části postižených jedinců, která nebyla schopna splnit určité podmínky a zařadit se zpět do majoritní společnosti. V tom případě nastupovala institucionální péče, tedy oddělení postižených osob do zvláštních ústavů a v podstatě znemožnění jakéhokoliv návratu do společnosti. Bohužel tento přístup trval na území České republiky až do období politických změn v roce 1989 a v myšlení mnoha lidí trvá dodnes.

Ve druhé polovině 20. století se začal v pokrokových demokratických zemích uplatňovat integrační přístup, který se snažil o zařazení všech postižených osob do majoritní společnosti. Znamená přizpůsobování podmínek potřebám postižených osob. Vyžaduje vyšší nároky na finanční stránku a hlavně připravenost společnosti, která

mnohdy není ke společnému soužití nakloněna. V České republice nastupuje tento trend teprve v posledních letech a naráží logicky na mnoho překážek.

Nejmodernějším trendem je inkluzivní přístup, který spočívá v přirozeném začlenění handicapovaných osob do běžné společnosti. Ve výchově a vzdělávání nejsou preferovány žádné speciální a podpůrné prostředky pokud to není nezbytné. Největší změnu to ovšem znamená v myšlení lidí a nalezení vzájemné tolerance jednotlivých skupin, aby bylo umožněno naprosto přirozené soužití bez omezení a předsudků.[16]

Pedagogika jako sociální věda prochází postupným vývojem a v různých obdobích a zemích a na různých úrovních poznání je i odlišně definována. V nejobecnějším pohledu, má-li odrážet rozsáhlost a různorodost svého předmětu, je definována jako *věda zabývající se vším tím, co vytváří a determinuje nějaké edukační prostředí, procesy, jež se v těchto prostředích realizují a výsledky a efekty těchto procesů*. [11] Z tohoto pohledu tvoří pedagogiku celý soubor mnoha disciplín, které dohromady její šíři postihují (od obecné pedagogiky přes např. dějiny pedagogiky, teorii výchovy, sociologii výchovy, didaktiku až po vzdělávací politiku a prognostiku a další).

Jiné přístupy považují mnohé zmíněné části pedagogiky za samostatné vědní obory a mezi takové řadí i pedagogiku speciální. Speciální pedagogika je potom považována za svébytnou vědu, která je orientována *na výchovu, vzdělávání a celkový osobnostní rozvoj znevýhodněného člověka s cílem dosáhnout co možná nejvyšší míry jeho sociální integrace, a to včetně pracovních a společenských možností a uplatnění*. [16] Vyvíjí se i pohled na výchovu a vzdělávání, které bývaly tradičně zasazeny do období dětství a dospívání, dnes jsou vztahovány i na období dospělosti a stáří. Trend k celoživotnímu vzdělávání a trvalému rozvoji osobnosti je naplňován stejně u zdravých i postižených osob.

Jarmila Pipeková vysvětluje pojem speciální pedagogika jednak v širším smyslu jako pedagogiku, která je vzhledem k obecné pedagogice speciálně zaměřená, např. podle věku nebo předmětu a v užším smyslu jako *vědu o zákonitostech speciální výchovy a speciálního vzdělávání jedince, který z důvodu znevýhodnění vyžaduje při vzdělávání speciálně pedagogický přístup a podporu při pracovním a společenském uplatnění. Cílem speciální pedagogiky je maximální rozvoj osobnosti člověka s postižením a dosažení maximální úrovně jeho socializace*. [17]

Speciální pedagogika se snaží prosazovat i změny ve společnosti, především v myšlení lidí, aby se změnil vztah k osobám s postižením. Společnost by je měla přijímat naprosto automaticky jako své plnohodnotné členy. Jedním z cílů speciální pedagogiky je proto výchova a vzdělávání majoritní (zdravé) části společnosti v postojích k postižené části populace. Zajímavou vzpomínku, která se vztahuje do třicátých let minulého století, uvádí ve své knize *Ein Weg zur Inklusion* autorka Lore Anderlik: „V naší vesnici žila rodina, která měla tři syny. Byli velcí a silní, ale mluvili jen v jednoduchých větách a odpovídali jednoslabičně. Všichni zcela samozřejmě navštěvovali školu, přestože se vědělo, že nejsou normální. Škola byla zařízena tak, že v přízemí byla společná třída pro první až čtvrtý ročník, v patře učebny pro vyšší třídy. Do dalšího ročníku mohl postoupit jen ten, kdo zvládl učivo svého ročníku. Všichni tři zmínění chlapci byli záhy přesazeni do zadních lavic, protože přes ně nikdo neviděl a ve svých lavicích vydrželi po celou školní docházku. Ani jednomu se nepodařilo postoupit do druhého ročníku a opustili školu po osmi letech strávených v prvním ročníku. Přesto byla třída společenstvím, které se vzájemně respektovalo, a to jak věkově rozdílní žáci, tak i žáci s učitelem navzájem. Vyloučení kohokoliv bylo ve vesnici naprosto nemyslitelné.“[18] Takovýto příklad inkluze z doby, kdy podobné pojmy a přístupy byly ještě neznámé, svědčí o přirozeném soužití s postiženými osobami nevynuceném žádnými právními úpravami a předpisy, dokonale fungujícím na rozdíl od dnešní doby.

Objektem zájmu speciální pedagogiky není samo znevýhodnění, ale člověk, který je nějakým způsobem v určitých životních situacích znevýhodněn. Znevýhodnění se nemusí vztahovat přímo na nějakou formu zdravotního postižení, ale rozumí se jím i sociální znevýhodnění a mimořádné nadání, které může způsobovat stejný handicap ve srovnání s běžnou populací jako zdravotní postižení. Přesto je možno říci, že speciální pedagogika se vyprofilovala primárně jako obor zabývající se zdravotním postižením. Takových osob je zdaleka nejvíc, a proto se speciální pedagogika v tomto směru rozděluje na několik oborů podle toho, jak jsou postižení specifikována:

- somatopedie (tělesná postižení)
- oftalmopedie (zraková postižení)
- akupedie (sluchová postižení)
- psychopedie (mentální postižení)

- logopedie (narušená komunikační schopnost)
- etopedie (poruchy chování a sociální deviace)
- speciální pedagogika osob s dílčími nedostatky (např. poruchy učení)
- speciální pedagogika osob s kombinovaným postižením (souběh více vad).[16]

Jednotlivým druhům postižení potom odpovídají i konkrétně zaměřené speciální školy na všech úrovních regionálního školství.

Se vzděláváním osob s postižením je nutno začít prakticky ihned po narození a zjištění vady. Dítěti je věnována co nejdříve speciální péče, která může již v raném věku napomoci zmírnění (v ideálním případě odstranění) vady. Důležitou skutečností je dokonalá informovanost rodiny a okolí postiženého dítěte a správná příprava pro předškolní a školní vzdělávání. Podporu a pomoc poskytují odborné instituce: střediska rané péče, obvykle do 4 let věku dítěte, výjimečně až do začátku školního vzdělávání. V oblasti předškolního a školního vzdělávání by podle nejnovější metodiky mělo být preferováno u žáků se speciálními vzdělávacími potřebami umístění do běžného školního prostředí. Pouze v nevyhnutelných případech by mělo být využíváno speciálních škol zaměřených na jednotlivé druhy postižení. Jedná se o těžké poruchy na zdraví, kdy zařazení do běžné školy je velmi obtížné nebo nemožné.

Pro zařazení handicapovaných žáků do běžné školy musí být splněna řada kritérií, aby škola byla na takovou činnost připravena. Mezi nejdůležitější patří:

- prostředí školy (především bezbariérovost prostoru)
- postoje a kompetence učitelů ke vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami
- spolupráce se školskými poradenskými zařízeními
- přijetí ze strany učitelů, spolužáků, ostatních rodičů
- kvalita speciální podpory.

Průběhu společného vzdělávání běžných a postižených žáků musí odpovídat i upravené rámcové vzdělávací programy.[16]

4.3 Integrace a inkluze

Integrace v obecném smyslu slova znamená zařazení, začlenění někoho nebo něčeho někam. Speciální pedagogika používá tento pojem pro *spolužití postižených a nepostižených osob při přijatelné nízké míře konfliktnosti vztahů těchto skupin*. [19] Je opakem segregace (vyčleňování), která fungovala jako přístup k postiženým osobám po dlouhá minulé desetiletí. K integraci handicapovaných osob dochází v celé řadě oblastí. Školská integrace představuje začlenění postižených osob do běžné třídy nebo do speciální skupiny v běžném školském zařízení. Po vstupu na trh práce, který je u postižených osob důležitý a žádoucí, se uplatňuje pracovní integrace, která umožní práci se změněnou pracovní schopností. Celým životem provází postižené osoby společenská integrace, která by jim měla zajistit rovnoprávné a plnohodnotné postavení ve všech oblastech života, ať již se to týká možnosti bydlení, dopravy, společenského života a podobně. [16]

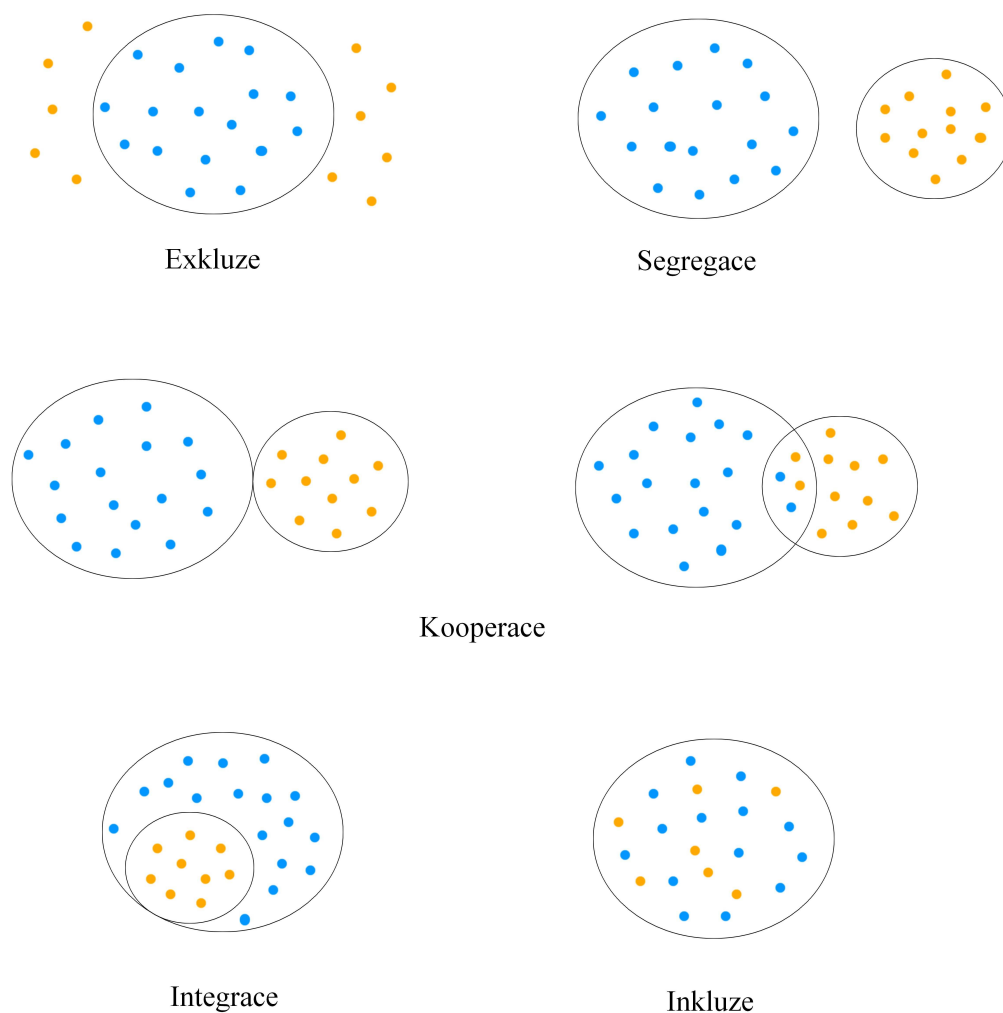
Přístup společnosti k integraci postižených osob byl v první fázi označován jako přístup asimilační, který byl pro majoritní část společnosti jednodušší. Spočíval v názoru, že postižení je záležitostí konkrétního jedince a na něm samotném záleží, jak je schopen přizpůsobit se obecně platným normám. Ve vyšší fázi integrace už se prosazuje přístup adaptační, který chápe znevýhodnění jedinců jako problém celé společnosti. [16] Majoritní společnost vytváří podmínky, které umožní co možná nejvyšší míru integrace a přizpůsobování se je vzájemné.

Inkluzivní přístup nebo inkluze je kvalitativně nejvyšší forma začleňování se postižených osob do společnosti. Inkluze je označována jako proces, ve kterém se lidé s postižením mohou v plné míře zúčastňovat všech aktivit společnosti stejně jako lidé bez postižení. Pokud to stav postižených umožňuje, nejsou používány ani žádné podpůrné nebo speciální pomůcky. V oblasti vzdělávání znamená inkluzivní přístup zařazování žáků se speciálními vzdělávacími potřebami do běžných škol mezi normální žáky, což vede v důsledku k pozitivnímu výsledku v tom, že žáci s postižením nejsou vnímáni ostatními jako něco nenormálního a výjimečného, jako tomu bylo dříve. Naproti tomu integrace vede využíváním systému speciálních škol přeci jen k určité formě segregace.

Z inkluzivního přístupu vychází i inkluzivní pedagogika, která je charakterizována jako pedagogika prosazující otevřenou, individualizovanou a na individuální schopnosti dítěte orientovanou podobu učebních procesů bez statických výkonnostních norem

a umožňující zohlednění specifických vzdělávacích potřeb žáků v heterogenních učebních skupinách. Prosazuje vnitřní diferenciaci a individualizaci vyučování, otevřenost vyučování, orientaci na obec a komunitu. Vyučování na principech inkluzivní pedagogiky probíhá v heterogenních třídách, kde žáci vykazují různý stupeň potřeby podpůrných opatření, jsou na různé úrovni vývoje a mohou mít různé dispozice.[20]

Formy soužití jsou velmi názorně graficky patrné z Obrázku 2. Exkluze je definována jako vyloučení ze společnosti i proti vůli dotyčného, segregace jako odloučení nebo oddělení, kooperace je míněno spolupůsobení, součinnost při kognitivních úkolech. Nejvyšší fáze integrace je popsána jako obnovení celku a inkluze jako začlenění, přirozená součást celku.



Obrázek 2: Formy soužití

Zdroj:[18]

Česká republika se přihlásila k prosazování těchto principů ratifikací Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která byla přijata Organizací spojených národů v roce 2006. V oblasti vzdělávání je uznáno právo osob s postižením na vzdělávání, a to v rámci všeobecné vzdělávací soustavy, ve všech stupních vzdělávání a musí jim k tomu být poskytnuta odpovídající podpora. Vzdělání musí být poskytnuto v takovém rozsahu, aby umožnilo začlenění postižených osob do společnosti. K prosazení těchto cílů se stát zavazuje přijmout opatření k zaměstnávání kvalifikovaných učitelů, kteří jsou svou odborností a znalostmi schopni výuku zajistit.[21]

Ke zvýšení míry inkluzivního přístupu byl v České republice vypracován a schválen Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) v roce 2010 Národní akční plán inkluzivního vzdělávání. Cílem bylo přispět k začlenění zdravotně postižených dětí, žáků a studentů do struktur běžné společnosti a zabránit dalšímu vyčleňování menšinových skupin a sociálně znevýhodněných jedinců ze společnosti. Národní akční plán definuje inkluzivní vzdělávání jako *vzdělávání rozvíjející kulturu školy směrem k sociální soudržnosti, vzdělávání vycházející z uspořádání běžné školy způsobem, který naplňuje koncept rovných příležitostí a nabízí adekvátní podporu v rámci vyučování všem dětem bez ohledu na jejich individuální rozdíly s cílem maximálně rozvinout jejich vzdělávací potenciál.*[22]

Skutečnost, že Česká republika má propracovaný systém speciálních škol, které na úrovni primárního a sekundárního školství dobře fungují a jsou relativně dobře zabezpečeny personálně i materiálně, působí paradoxně proti inkluzivnímu přístupu. Do speciálních škol jsou umísťováni i žáci, kteří do nich nepatří a běžné školy nejsou nuceny vytvářet žádné podmínky pro vzdělávání jiných skupin žáků. Česká republika tak zůstává mezi zeměmi s nejvyššími počty žáků, kteří nejsou zařazeni do běžných škol a školských zařízení, což brání např. i v přístupu do terciálního vzdělávání. Na úrovni terciálního vzdělávání už neexistuje žádná speciální škola pro zdravotně postižené ani nejsou na běžných vysokých školách vytvářeny speciální podmínky pro studium takových skupin studentů.

Stávající model vzdělávací soustavy nebyl na inkluzivní přístup připraven, přestože diskuze o nutnosti jeho postupného zavádění probíhají již dlouhou dobu. Národní akční plán inkluzivního vzdělávání rozpracovává podrobně na všech úrovních vzdělávací

soustavy nutná opatření, která implementaci inkluzivního přístupu umožní. Ve fázi přípravy byl zřízen koordinační orgán MŠMT pro oblast inkluzivního vzdělávání za účelem analýzy současného stavu, přípravy konceptu a definování cílového stavu inkluzivního přístupu. Všechna navrhovaná opatření musela být sklobena s ostatními souvisejícími strategickými dokumenty, eventuálně i vynutit jejich přizpůsobení. Jednalo se o Národní program rozvoje vzdělávací soustavy v ČR (Bílou knihu), Národní plán podpory a integrace osob se zdravotním postižením, Národní akční plán transformace systému péče o ohrožené děti, Koncepti romské integrace a další. Navrženy byly i úpravy obecně závazných právních norem tak, aby přesněji definovaly oblast inkluzivního vzdělávání, vztahy mezi jeho účastníky i všechna nově zaváděná opatření. Změny se týkaly oblasti předškolního vzdělávání, základního a středního školství i vzdělávání terciálního ve všech příslušných vyhláškách. Nově definovány byly stupně speciální podpory, činnost pedagogických pracovníků a speciálně pedagogické poradenství.[22]

Oblasti školství, kterou se zabývá Národní akční plán inkluzivního vzdělávání, předchází předškolní příprava, pro kterou byl vypracován Národní akční plán včasné péče. Jeho smyslem je přispět ke zlepšení stavu především v předškolní přípravě sociálně znevýhodněných dětí. Cílem je, aby při vstupu do školy měly všechny děti podobnou výchozí úroveň přípravy a nevznikaly velké rozdíly hned na počátku školního vzdělávání.

Přestože zmíněné dokumenty měly vytvořit podmínky pro postupné zavádění inkluzivního přístupu ke vzdělávání, skutečné změny probíhají velmi pomalu a obtížně. Jedním z podstatných důvodů je neúměrně častá změna na postu ministra školství v posledních letech. Každý nový ministr přichází s vlastními představami nutných změn a priorit řešení a za svého velmi krátkého působení nemá mnoho možností prosadit cokoli konceptního. Na to doplácí zavádění inkluzivního přístupu do vzdělávání, které vyžaduje dlouhodobější kontinuální pozornost a podporu, a proto je stále spíše na okraji zájmu.

Přes přijaté strategické dokumenty a změny právního rámce příslušných zákonů a vyhlášek není v praxi podpora inkluzivních hodnot ze strany škol dostatečná. Princip inkluze musí být přijat stejnou měrou pedagogy, žáky, rodiči a rodinnými příslušníky žáků i ostatními zaměstnanci školy. Bohužel po desetiletích segregace postižených osob jsou to často právě starší pedagogové, kteří nejsou ochotni myšlenky inkluze přijmout a nevědí, jakým způsobem by měli s postiženými žáky pracovat. Koncept výuky musí být změněn

tak, aby umožnil zapojení všech žáků. To znamená naprostou změnu frontálního způsobu výuky, která je vedena jednostranně od pedagoga směrem k žákům. Všichni žáci musí být za výsledky oceňováni, přestože úroveň jejich znalostí a dovedností bude rozdílná. To předpokládá i změnu systému hodnocení. Inkluzivnímu přístupu musí odpovídat nejen schopnosti pedagogů a systém výuky, ale i materiální stránka školy a v neposlední řadě finanční zajištění.

5 FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Oblast školství, vědy a výzkumu je ve všech vládních prohlášeních uváděna jako klíčová oblast pro rozvoj společnosti, její růst a konkurenceschopnost. Financování vzdělávání proto patří každoročně k prioritám při sestavování veřejných rozpočtů, které ho z největší části pokrývají. Vlivem rostoucích mandatorních výdajů státu plynoucích z jeho sociální politiky a demografického vývoje a dalších nepříznivých skutečností však nedochází k naplnění deklarovaných cílů zvýšit podíl veřejných výdajů na vzdělávání na 6 % HDP a dostat se tak na úroveň srovnatelných zemí OECD z pohledu výše prostředků vynakládaných na vzdělávání. O to důležitější je proto efektivní vynakládání finančních prostředků, které jsou na oblast vzdělávání k dispozici.

Rozhodující objem finančních prostředků z veřejných zdrojů je určen pro regionální školství, tj. předškolní, základní, střední, střední odborné a vyšší odborné vzdělávání. Tento segment školství navštěvuje největší procento populace (základní školy povinně ze zákona všichni) a náklady jsou ze zákona hrazeny státem. Největší část objemu finančních prostředků představují neinvestiční výdaje ve formě platů a mezd zaměstnanců. Odlišně funguje financování vysokého školství, v němž nemalá část finančních prostředků směřuje formou investic i do výzkumu a vývoje.

5.1 Systém financování vzdělávání

Hlavním poskytovatelem finančních prostředků pro oblast vzdělávání je MŠMT. Jeho hospodaření s finančními prostředky se řídí zákonem o státním rozpočtu, který je každoročně připravován Ministerstvem financí a schvalován Poslaneckou sněmovnou. Součástí zákona jsou závazné ukazatele rozpočtu pro kapitolu 333, která obsahuje veřejné výdaje pro oblast školství. Rozdělování finančních prostředků dále podléhá celé řadě zákonů, vyhlášek a předpisů, zejména zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, pro financování regionálního školství zákonu č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, pro financování vysokého školství zákonu č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, dále zákonu č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, zákonu č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a zákonu č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků.

Financování regionálního školství je založeno na výkonovém financování, které stanovuje výši finančních prostředků na výdaje pro dítě, žáka nebo studenta, doplněném financováním programovým, jež směřuje do konkrétních specializovaných oblastí s nedostatkem financí. Kompetence jsou rozděleny mezi stát a územní samosprávné celky. Z rozpočtů územních samosprávných celků, tedy krajů a obcí, plynou rovněž příspěvky na investiční výdaje regionálního školství. Přes svou složitost má současný systém i pozitiva např. v tom, že může přelévat finanční prostředky mezi předškolním, základním a středním vzděláváním podle aktuálního demografického vývoje. Příspěvky na financování vysokého školství zohledňují i typ a finanční náročnost jednotlivých studijních programů a dosažené výsledky ve vědecké, výzkumné a vývojové činnosti. Veřejné výdaje na školství jsou za poslední období souhrnně uvedeny v Tabulce 5.

Tabulka 5: Veřejné výdaje na školství v České republice v mil. Kč

sledovaný parametr	2009	2010	2011	2012	2013
HDP	3 758 979,0	3 790 880,0	3 823 401,0	3 845 926,0	3 883 780,0
veřejné výdaje na školství	163 943,0	162 965,1	173 722,0	171 369,9	172 805,2
veřejné výdaje na vzdělávání	154 634,3	151 684,4	155 295,5	153 714,5	154 762,3
MŠMT kapitola 333	121 766,7	117 096,1	124 502,1	124 197,6	124 411,5
transfery z MŠMT na kraje a obce	-83 397,0	-80 102,1	-84 823,6	-84 756,0	-84 956,9
krajské a obecní rozpočty	115 125,1	113 600,2	114 663,9	113 277,3	114 227,5
veřejné výdaje na školství v % HDP	4,4 %	4,3 %	4,5 %	4,5 %	4,4 %

Zdroj: vlastní zpracování dle [10]

Z údajů v tabulce je zřejmá poměrně konstantní výše finančních prostředků vydávaných za období posledních pěti let na oblast školství a vzdělávání. Stejně setrvalé je procentuální vyjádření těchto výdajů k celkovému HDP. Mnohokrát proklamované navýšování poměru výdajů na vzdělávání k celkovým výdajům jako jedna z priorit vlády tak zůstává dlouhodobě nenaplněna a trend nenaznačuje žádnou změnu.

5.2 Financování regionálního školství

5.2.1 Právní rámec financování regionálního školství

Regionálním školstvím je myšlen souhrn právnických osob, které poskytují vzdělávání a školské služby dětem, žákům a studentům dle zákona č. 561/2004 Sb.,

o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Základní právní rámec regionálního školství je tvořen následujícími zákony a vyhláškami:

- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (školský zákon)
- zákon o státním rozpočtu (pro příslušný rok)
- zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů
- směrnice MŠMT č. j. 28 768/2005-45, kterou se stanoví závazné zásady, podle kterých provádějí krajské úřady rozpis finančních prostředků státního rozpočtu přidělovaných podle § 161 odst. 6 školského zákona krajským a obecním školám a školským zařízením, vydaná ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Rozdělování platů a mezd, na které je vydávána největší část finančních prostředků regionálního školství, se řídí dalšími závaznými předpisy, jimiž jsou:

- zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů.

5.2.2 Školský zákon

Financováním regionálního školství se zabývá část čtrnáctá financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu v § 160–163 a část sedmnáctá působnost územních samosprávných celků ve školství v § 180 a 182.

Zákon stanovuje poskytnutí finančních prostředků na činnost škol a školských zařízení zřizovaných ministerstvem, obcemi nebo svazky obcí a kraji, a to na platy, náhrady platů, nebo mzdy a náhrady mezd, na odměny za pracovní pohotovost, odměny za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a odstupné, na výdaje na úhradu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na úhradu pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, na přiděly do fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní náklady vyplývající z pracovně právních

vztahů, výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí, žáků a studentů zdravotně postižených, výdaje na učební pomůcky, výdaje na školní potřeby a na učebnice, pokud jsou podle tohoto zákona poskytovány bezplatně, výdaje na další vzdělávání pedagogických pracovníků a na činnosti, které přímo souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání. Školy a školská zařízení zřizovaná ministerstvem získávají navíc prostředky na neinvestiční výdaje spojené s provozem škol a školských zařízení a investiční výdaje zařazené do programu dle zákona o rozpočtových pravidlech.[12]

Finanční prostředky se poskytují podle skutečného počtu dětí, žáků nebo studentů ve škole nebo školském zařízení, v jednotlivých oborech a formách vzdělávání, lůžek, stravovaných nebo jiných jednotek uvedených ve školních matrikách pro příslušný školní rok, nejvýše však do povoleného počtu dětí, žáků nebo studentů na škole nebo ve školském zařízení. Zákon tak stanovuje normativní způsob poskytování finančních prostředků. Na celorepublikové úrovni stanovuje ministerstvo republikové normativy jako výdaj připadající na vzdělávání a školské služby pro jedno dítě, žáka nebo studenta v příslušné oblasti vzdělávání. Krajské normativy stanoví obdobným způsobem krajský úřad s tím, že zohlední dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, rozsah vyučovací, výchovné nebo speciálně pedagogické činnosti a naplněnost tříd v jednotlivých školách. Ministerstvo na základě republikových normativů poskytuje krajským úřadům finanční prostředky za státního rozpočtu na činnost škol a školských zařízení zřizovaných krajem a obcemi nebo svazky obcí. Krajský úřad prostřednictvím krajských normativů poskytuje finanční prostředky právníkům osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení, které zřizuje kraj, obec nebo svazek obcí.[12]

Obec jako zřizovatel mateřských, základních a základních uměleckých škol a dalších zařízení zajišťuje jejich výdaje, které jsou nad rámec prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu, případně může i přispívat na výdaje, které jinak ze státního rozpočtu hrazeny jsou. Pro kraje jako zřizovatele středních a vyšších odborných škol a dalších školských zařízení platí obdobná pravidla.[12]

5.2.3 Zákon o státním rozpočtu

Státní rozpočet je základem veřejných rozpočtů, jimiž je zajištěno financování veřejného sektoru. Je to základní finanční nástroj státu, který obsahuje úhrnnou bilanci příjmů a výdajů, celkové přehledy příjmů a výdajů pro daný rok, finanční vztahy

k rozpočtům krajů a k rozpočtům obcí a pravidla pro poskytování finančních příspěvků pro daný rok.[1]

V České republice je státní rozpočet schvalován formou zákona přijímaného každoročně Poslaneckou sněmovnou. Strukturu státního rozpočtu sestavuje Ministerstvo financí a do sněmovny ho předkládá vláda. Objem finančních prostředků pro rezort školství je obsažen v kapitole 333 MŠMT. Jedná se pravidelně o druhou největší výdajovou kapitolu se zhruba 11 % objemu státního rozpočtu. Největším výdajem (kolem 40 %) jsou mandatorní výdaje Ministerstva práce a sociálních věcí na výplaty důchodů a sociálních a nemocenských dávek. Spolu s ostatními výdaji, které jsou stanoveny zákonem, má jejich výše rostoucí tendenci a je hlavní příčinou, proč finanční prostředky v oblasti školství a vzdělávání nerostou.

5.2.4 Zákon o poskytování dotací soukromým školám

Způsobem a pravidly přidělování finančních prostředků soukromým školám se zabývá zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. Dotace ze státního rozpočtu je poskytována právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení, které nejsou zřizovány státem, krajem, obcí, svazkem obcí nebo církví a mají uzavřenu smlouvy s krajským úřadem podle tohoto zákona. Dotace jsou poskytovány k financování neinvestičních výdajů na výchovu a vzdělávání.[23]

Výše dotace je stanovena procentním podílem z normativu jako ročního objemu neinvestičních výdajů, mzdových prostředků a zákonných odvodů připadajících na jedno dítě, žáka nebo studenta ve srovnatelném oboru vzdělávání nebo srovnatelné škole zřizované krajským úřadem nebo ministerstvem. Výše stanoveného procentního podílu pro střední školy a školy pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením je 80 %, pro ostatní školy 60 %. Při splnění dalších podmínek stanovených zákonem a po dohodě s krajským úřadem mohou být dotace navýšeny až do 100 %. Dotace se poskytují zálohově na jednotlivá čtvrtletí podle skutečného počtu dětí, žáků a studentů ve škole nebo školském zařízení, maximálně však do nejvyššího povoleného počtu osob v těchto zařízeních.[23]

5.2.5 Vyhláška o krajských normativích

Výpočet krajských normativů je stanoven vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativích, která je závazná pro všechny krajské úřady. Jednotkou výkonu jakožto základní vstupní veličiny pro výpočet jednotlivých krajských normativů je 1 dítě, 1 žák nebo 1 student v příslušném typu školy nebo školského zařízení, 1 stravovaný, 1 ubytovaný nebo 1 lůžko v ubytovací kapacitě. Dalšími ukazateli rozhodnými pro stanovení krajských normativů jsou průměrný počet jednotek výkonu na 1 pedagogického a 1 nepedagogického pracovníka, průměrná měsíční výše platu pedagogického a nepedagogického pracovníka a průměrná roční výše ostatních neinvestičních nákladů na jednotku výkonu. Tyto ukazatele se stanovují z průměrného počtu dětí, žáků nebo studentů ve třídě, průměrného počtu vyučovacích hodin ve třídě a průměrného týdenního rozsahu vyučovací nebo jiné činnosti.[24]

Pro každou jednotku výkonu, která je v kraji realizována, se stanoví 1 krajský normativ. Ten se skládá ze základní částky a případného příplatku. Základní částka je vypočtena dle předepsaného předpisu z ukazatelů a je odlišná podle toho, zda je činnost realizována pouze pedagogickými, pouze nepedagogickými nebo pedagogickými i nepedagogickými pracovníky. Eventuální příplatky náleží na dítě, žáka nebo studenta se zdravotním postižením. Výše příplatků se člení podle jednotlivých druhů a míry postižení.

Krajské úřady mohou provést i zvýšení krajských normativů nad hodnotu stanovenou předepsaným výpočtem za předpokladu, že pro toto zvýšení disponují dostatečným objemem finančních prostředků přiděleným prostřednictvím republikových normativů. Stanovené krajské normativy, základní částky, příplatky i rozhodné ukazatele pro výpočet je krajský úřad povinen zveřejnit.[24]

5.2.6 Princip financování regionálního školství

Rozhodující složkou financování regionálního školství jsou přímé náklady na vzdělávání. Principem pro přidělování přímých nákladů je výkonové neboli normativní financování doplněné programovým financováním. Republikové normativy jsou stanoveny pro pět základních kategorií:

- dítě v předškolním vzdělávání, kategorie 3–5 let
- žák plnící povinnou školní docházku, kategorie 6–14 let

- žák v denní formě středního vzdělávání včetně nadstavbového studia, kategorie 15–18 let
- student v denní formě vyššího odborného vzdělávání, kategorie 19–21 let
- dítě, žák, student v krajském zařízení ústavní výchovy, kategorie 3–18 let.[10]

Republikové normativy stanovuje MŠMT jako výši výdajů na vzdělávání pro dítě, žáka nebo studenta příslušné věkové kategorie v oblasti předškolního, základního, středního a vyššího odborného vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných kraji nebo obcemi na kalendářní rok. Součástí normativů je limit počtu zaměstnanců na 1 000 dětí, žáků nebo studentů v dané kategorii. Kromě výdajů na vlastní vzdělávání obsahují normativy i příspěvek na stravování, ubytování, zájmovou činnost a další vzdělávání pedagogických pracovníků. MŠMT pomocí republikových normativů rozepisuje přímé výdaje rozpočtované v kapitole 333 státního rozpočtu na jednotlivé kraje.

Následně stanoví krajské úřady v souladu s vyhláškou č. 492/2005 Sb. jednotlivé krajské normativy, které slouží k přidělování finančních prostředků na jednotlivé školy a školská zařízení zřizovaná krajem, obcemi nebo svazky obcí. Krajské normativy vychází z republikových normativů, zohledňují však místní specifika, se kterými republikový normativ nemůže pracovat. Stanovení krajských normativů je výlučně v kompetenci krajských úřadů.

Pro soukromé školy stanovuje normativy přímo MŠMT v takové výši, aby byla srovnatelná s krajskými normativy ve stejném oboru. Normativ vedle přímých výdajů, které jsou zajišťovány MŠMT, obsahuje i část provozních výdajů. Podobné principy platí i pro financování církevního školství.[25]

Doplňkové programové financování regionálního školství je zajišťováno prostřednictvím rozvojových programů. Jedná se výlučně o financování takových aspektů vzdělávání, jejichž zohlednění by ve výkonovém systému normativů nebylo možné. Přestože rozvojové programy tvoří v průměru jen 1 % výdajů na financování regionálního školství, pro oblasti, kde jsou využívány, jde o podstatný příspěvek, který velmi zefektivňuje celý systém. V posledních letech se rozvojové programy cíleně zaměřují především na oblast inkluzivního vzdělávání. Programy jsou určeny např. na financování asistentů pedagoga pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením, k vybavení škol kompenzačními pomůckami a speciálními učebnicemi nebo financování asistentů

pedagoga pro sociálně znevýhodněné. Celkový objem finančních prostředků určených pro rozvojové programy vyhlášené na rok 2014 je 540 mil. Kč. Je to částka vyšší o 220 mil. Kč než v roce 2013. Z nich je 20 mil. Kč určeno pro navýšení inkluzivních programů oproti roku 2013 a novinkou je Rozvojový program na podporu odborného vzdělávání, na který připadá 200 mil. Kč, což je nejvyšší částka ze všech rozvojových programů regionálního školství.[26]

5.3 Financování vysokého školství

Základním právním rámcem, který upravuje financování vysokých škol, je zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách stanovující podmínky financování vysokých škol ze státního rozpočtu a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Doplňuje je zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků, neboť státní rozpočet podstatně přispívá i na tuto oblast. Podle zákona o vysokých školách má veřejná vysoká škola nárok na příspěvek na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost a na dotaci na rozvoj vysoké školy, na ubytování a na stravování studentů.

Výše příspěvku na činnost se odvíjí od typu a finanční náročnosti studijních programů, počtu studentů a dosažených výsledků ve vzdělávací, vědecké, výzkumné a vývojové činnosti. Zohledněn je i dlouhodobý záměr všech činností příslušné vysoké školy vypracovaný ministerstvem. Veřejné vysoké školy mají ve svém vlastnictví veškerý movitý a nemovitý majetek. Z tohoto důvodu příspěvek a dotace obsahuje i finanční prostředky na provoz, správu a údržbu škol, stejně jako na výstavbu. Soukromá vysoká škola může získat dotaci na uskutečnění akreditovaných studijních programů a s nimi spojenou činnost a dotaci na stipendia.[10] Podíl neinvestičních a investičních výdajů z veřejných zdrojů představuje Tabulka 6.

Tabulka 6: Výdaje kapitoly 333 MŠMT na vysoké školy v tis. Kč

sledovaný parametr	2009	2010	2011	2012	2013
veřejné výdaje na vysoké školy	33 032 385	32 540 438	39 070 725	36 907 446	37 552 277
z toho neinvestiční výdaje	28 146 530	27 748 264	28 993 485	29 465 894	30 499 465
z toho investiční výdaje	4 885 856	4 792 174	10 077 240	7 441 551	7 052 812
neinvestiční výdaje v %	85,2	85,3	74,2	79,8	81,2
investiční výdaje v %	14,8	14,7	25,8	20,2	18,8

Zdroj: vlastní zpracování dle [10]

V tabulce uvedené finanční prostředky z veřejných zdrojů tvoří dlouhodobě v průměru asi 77 % zdrojů financování vysokých škol. Zbýlých 23 % získávají veřejné vysoké školy z vlastní činnosti v rámci hlavní a doplňkové činnosti, soukromé vysoké školy navíc z poplatků za studium. Porovnáním údajů vyplývá pozitivní trend především v setrvalém nárůstu neinvestičních výdajů.

Financování vysokých škol ze státního rozpočtu je jednou z možností, jak stát může ovlivnit úroveň a rozvoj vysokých škol, které jinak disponují značnou nezávislostí. Za posledních 20 let totiž došlo k neúměrnému růstu počtu studentů vysokých škol (počet se zhruba ztrojnásobil), což vedlo logicky k poklesu úrovně vysokého školství a to hlavně vlivem mnoha nových soukromých vysokých škol. Žádoucím směrem pro příští roky (nahrává tomu i demografický vývoj) bude snížení počtu vysokoškolských studentů a zvýšení kvality vzdělávání.

5.4 Další zdroje financování

Dalším významným zdrojem financování vzdělávání jsou výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu EU, Evropského sociálního fondu a dalších zahraničních fondů. Rozpočet pro rok 2014 činí 7,5 mld. Kč, přičemž asi 15 % je spolufinancováno z finančních prostředků státního rozpočtu, zbytek je hrazen EU a zahraničními fondy. Pro oblast regionálního školství je určen operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost a jeho prioritní osa 1 zaměřená na počáteční vzdělávání včetně středních škol. Prioritní osa 2 je zacílena na oblast terciálního vzdělávání a jeho propojení s výzkumnou činností a vývojem. Další osy jsou zaměřeny na celoživotní vzdělávání. Dalšími programy jsou Lidské zdroje a zaměstnanost nebo Výzkum a vývoj pro inovace.[26]

6 FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ V PARDUBICKÉM KRAJI

Pardubický kraj, jehož financování regionálního školství bude v následující kapitole podrobněji rozebráno, patří k nejmenším krajům České republiky z hlediska rozlohy území i počtu obyvatel. V obou kategoriích to představuje zhruba 5 % celku. Kraj je členěn do 4 okresů: Pardubice, Chrudim, Ústí nad Orlicí a Svitavy, dalších 15 obcí s rozšířenou působností a 451 obcí. Na území kraje se nachází kromě krajského města Pardubice s necelými 90 000 obyvatel jediné další větší město Chrudim s 23 000 obyvatel. Všechna další města v kraji se již počtem obyvatel pohybují hluboko pod 20 000.[27]

Z pohledu financování regionálního školství představuje podobná struktura obcí a rozložení obyvatel podstatný problém. Srovnání počtu dětí, žáků a studentů v segmentu regionálního školství za posledních 5 let v Pardubickém kraji a porovnání s ostatními kraji České republiky nabízí Tabulka 7.

Tabulka 7: Počet dětí, žáků a studentů ve školách zřizovaných ÚSC v krajích ČR

kraj	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Pardubický	81 641	81 895	81 287	80 885	81 408
Hl. m. Praha	157 680	159 550	161 626	164 500	168 450
Středočeský	171 969	174 361	177 677	181 615	186 135
Jihočeský	100 908	100 554	100 134	100 267	100 607
Plzeňský	83 321	83 803	84 111	84 269	85 065
Karlovarský	45 965	45 714	44 900	44 477	44 302
Ústecký	129 464	129 648	128 885	128 175	128 052
Liberecký	66 669	66 709	66 733	66 529	66 922
Královéhradecký	87 220	87 188	86 571	86 208	86 086
Vysočina	81 125	80 113	79 494	79 021	78 871
Jihomoravský	171 137	171 055	170 969	171 093	172 381
Olomoucký	98 967	98 758	98 013	97 909	98 507
Zlínský	91 845	91 117	89 966	88 858	88 664
Moravskoslezský	189 178	186 918	184 129	182 009	180 764

Zdroj: vlastní zpracování dle [26]

Z tabulky je patrné postavení Pardubického kraje. Po nejmenších krajích Karlovarském a Libereckém zaujímá společně s krajem Vysočina pozici třetího nejmenšího kraje co do počtu dětí, žáků a studentů v regionálním školství. V absolutním počtu se stav za posledních 5 let prakticky nemění, přestože populační ročníky nastupující do mateřských škol jsou silnější než ročníky opouštějící střední školy. Mírný nárůst je patrný až v posledním roce 2014.

Ani v mnoha dalších krajích nekorespondují vývoje počtu dětí, žáků a studentů s obecným demografickým vývojem. Důvodem je zřejmě převažující vliv sociálně ekonomických důvodů nad vlivem demografickým. Trvalý nárůst počtu dětí, žáků a studentů je viditelný na dvou z nejlidnatějších krajů, a to Středočeském a Hl. m. Praha. Oba kraje patří k nejdynamičtěji rostoucím krajům z hlediska migrace obyvatelstva, tzn. neustále rostoucího počtu obyvatel, kteří sem směřují z jiných krajů z důvodu lepší zaměstnanosti.

Opačný trend je pozorovatelný u Moravskoslezského kraje s vůbec nejvyšším počtem osob v regionálním školství. V průběhu sledovaných roků má počet dětí, žáků a studentů trvale sestupnou tendenci 2000 osob ročně. Podobný průběh, ovšem ne v takovém rozměru, má vývoj jen u dvou dalších krajů, Karlovarského a Vysočina. I zde bude důvodem nepříliš dobrá ekonomická situace a vyliďňování neperspektivních oblastí.

Následující Tabulka 8 dává přehled o počtu škol v Pardubickém kraji podle jednotlivých druhů škol.

Tabulka 8: Počet škol v Pardubickém kraji

druh školy	Chrudim	Pardubice	Svitavy	Ústí n./O.	kraj celkem
mateřská škola	55	85	84	96	320
základní škola	50	57	64	83	254
střední škola a učiliště	13	23	16	22	74
vyšší odborná škola	1	4	3	2	10

Zdroj: vlastní zpracování dle [28]

Tabulka na první pohled odhaluje problematiku malého kraje s velkým počtem malých obcí a minimálním počtem velkých měst. Nejlidnatější okres Pardubice má mnohem méně základních škol než rozlohou větší, počtem obyvatel však nesrovnatelně menší okresy Svítavy a Ústí nad Orlicí. Dalším problémem, o kterém vypovídá až následná

Tabulka 9, jsou základní školy neúplné a školy na výjimku. Základní školy neúplné jsou tvořeny pouze 1. stupněm základní školy a školy na výjimku jsou takové, které nesplňují zákonem předepsané minimální množství žáků a kterým může zřizovatel povolit výjimku z minimálního počtu žáků za předpokladu, že uhradí škole veškeré nutné výdaje, které převyšují krajským normativem přidělené finanční prostředky.

Tabulka 9 jednoznačně odhaluje okres Svitavy jako nejproblematictější region Pardubického kraje. Školy na výjimku zde dosahují 50 % z celkového počtu základních škol. V okrese Ústí nad Orlicí převyšuje počet neúplných škol školy úplné, přičemž podíl neúplných škol v celém kraji je neúměrně vysoký.

Tabulka 9: Počet základních škol úplných, neúplných a na výjimku zřiz. obcemi v Pardubickém kraji

okres	ZŠ neúplná	ZŠ úplná	ZŠ celkem	ZŠ na výjimku
Chrudim	15	28	43	13
Pardubice	18	32	50	4
Svitavy	25	35	60	26
Ústí n/O	44	31	75	17
Celkem	102	126	228	60

Zdroj: vlastní zpracování dle[29]

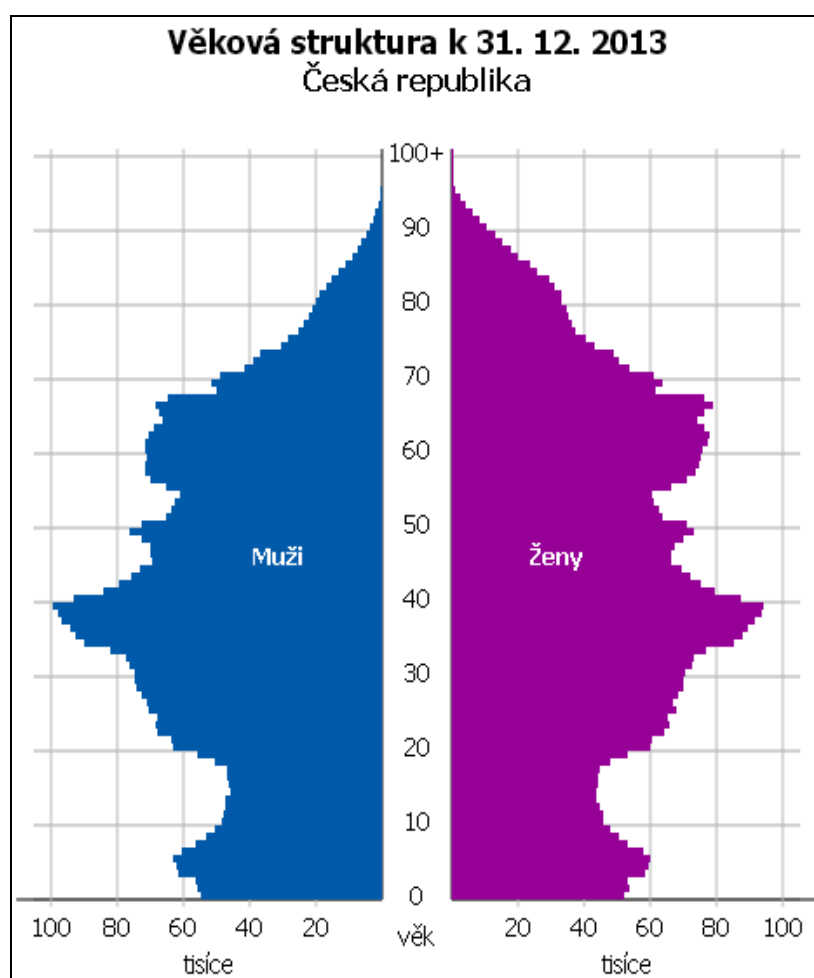
Z počtu neúplných škol a škol na výjimku v jednotlivých okresech vyplývá náročnost financování takových škol.

6.1 Demografický vývoj

Demografický vývoj je jedním z nejpodstatnějších faktorů ovlivňujících financování v oblasti regionálního školství. Současný negativní trend demografického vývoje se samozřejmě odráží na fungování celé společnosti. Spolu s poklesem plodnosti (tj. průměrného počtu potomků na jednu ženu) roste ve vyspělých zemích průměrný věk obyvatel, což v důsledku vede ke změně poměru ekonomicky aktivních a neaktivních jedinců. Prioritně tak vzniká problém s udržitelností státních politik v oblasti důchodového zabezpečení a zdravotnictví.

Propad počtu dětí, žáků a studentů jako další důsledek negativního demografického vývoje, se kterým se regionální školství potýká již několik let, byl způsoben společenskými a hospodářskými změnami po roce 1989. V sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století

byla plodnost podstatně vyšší vzhledem k populační politice tehdejšího socialistického státu. Po roce 1989 nastoupily v České republice trendy existující již ve vyspělých západoevropských státech: nižší sňatečnost, rozšíření hormonální antikoncepce, odsouvání mateřství do vyššího věku z důvodu možností ekonomických aktivit nebo možností cestování. Došlo k prudkému poklesu plodnosti až k minimální hodnotě 1,13 narozených dětí na 1 ženu v roce 1999. Postupně se uvedené faktory vyrovnávaly zpět k normálu a plodnost stoupla do roku 2005 na 1,5 narozených dětí na 1 ženu.[30] Graficky poskytuje názorný přehled o věkové struktuře tzv. věková pyramida na Obrázku 3.



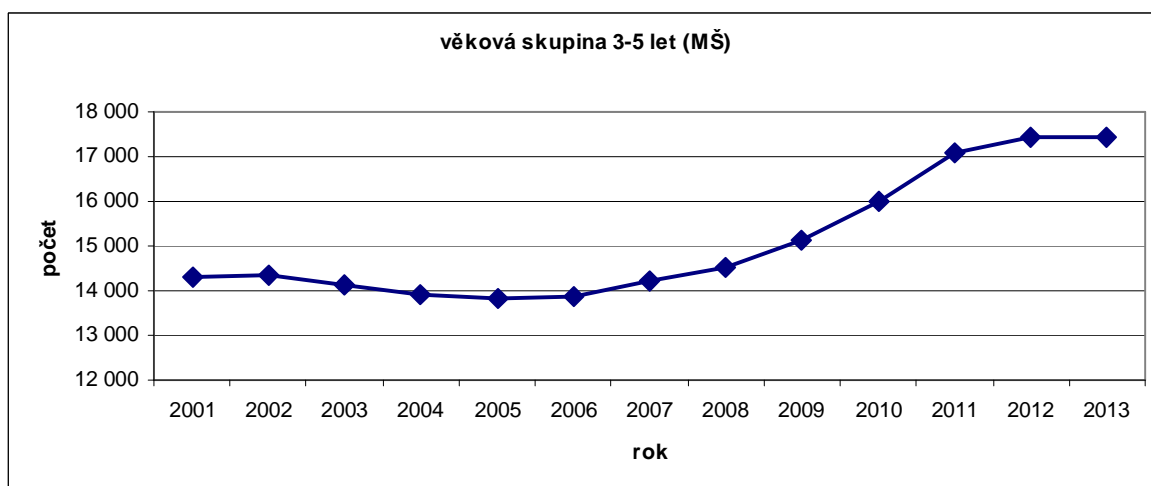
Obrázek 3: Věková skladba obyvatelstva ČR v roce 2013

Zdroj:[31]

Rozložení věkové struktury na muže a ženy nemá z pohledu počtu osob v oblasti regionálního školství velký význam. Obě skupiny jsou v těchto věkových kategoriích

prakticky totožné, rozdíl se projevuje až v pozdním věku, kde je patrný větší podíl žen s vyšším dožitím. Podstatný je počet osob v jednotlivých letech života mezi 0 a 20 roky. Zřetelný je propad patnáctiletých, který odpovídá období minimální plodnosti se dnem v již zmíněném roce 1999. Následně je zřetelný nárůst počtu narozených v období několika po sobě jdoucích roků a maximem v roce 2008 a 2009, to jsou dnes šesti a sedmileté děti. Poté nabírá vývoj v počtu narozených opět lehce sestupnou tendenci svědčící o postupném ustalování nově vzniklých příčin změn v demografickém vývoji a lze předpokládat určité vyrovnávání hodnot a stagnaci kolem dnešní úrovně. Velmi výrazně je v obrázku zřejmý populační výkyv sedmdesátých let, který se posunul do dnešní generace čtyřicetiletých, s dvojnásobkem nově narozených dětí v porovnání s posledními roky.

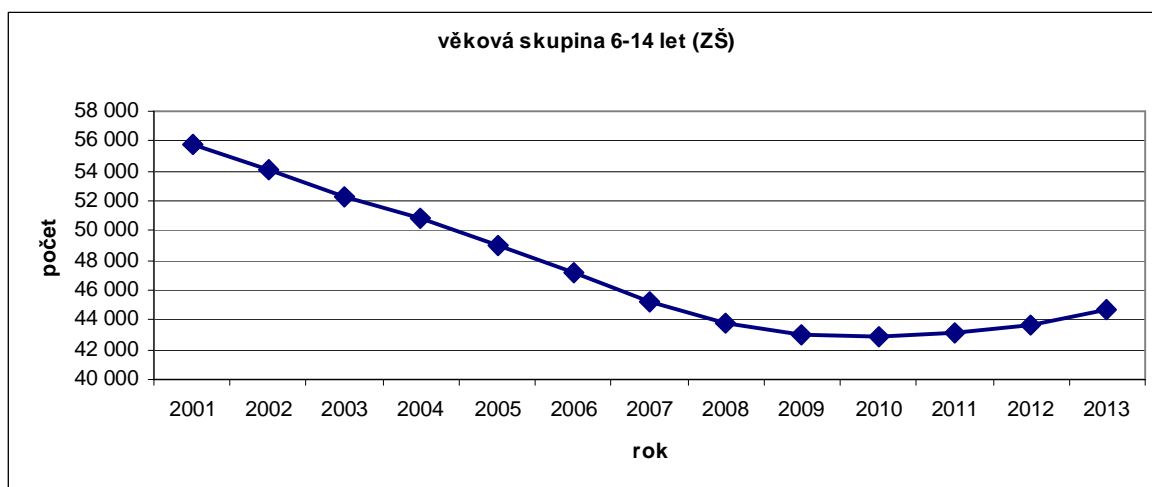
Následující grafy zobrazují vývoj počtu osob v jednotlivých věkových kategoriích regionálního školství v Pardubickém kraji.



Obrázek 4: Vývoj počtu obyvatel věkové kategorie 3–5 let v Pardubickém kraji

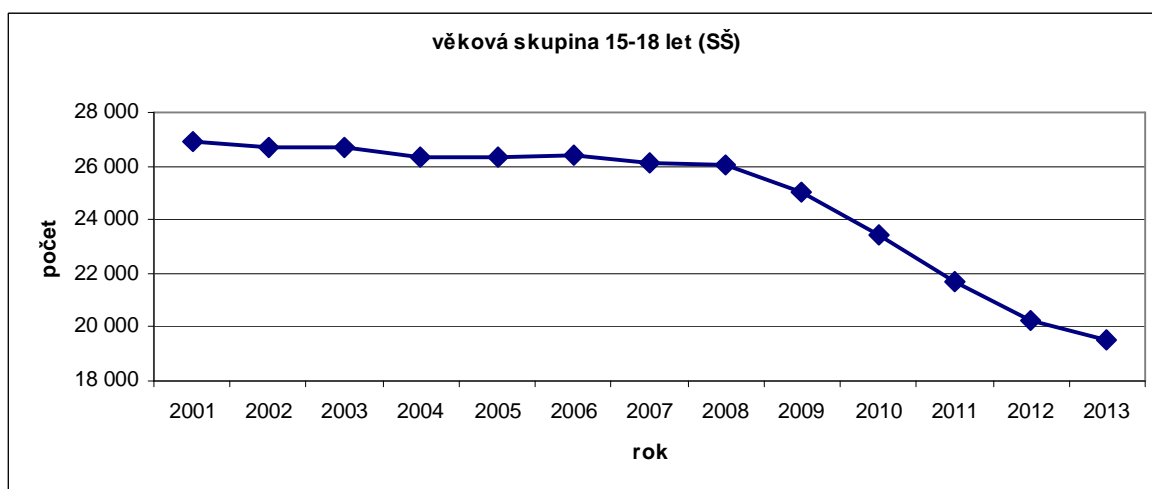
Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

U nejužší věkové skupiny 3–5 let je z Obrázku 4 patrný výrazný nárůst počtu dětí, který představuje zhruba 25 % mezi roky 2007 a 2012. Z tohoto důvodu se stala otázka kapacit mateřských škol velmi aktuální. Za poslední 2 roky se však počet dětí již stabilizoval a na základě vývoje věkové skladby obyvatelstva z Obrázku 3 lze očekávat mírný pokles. Proto je třeba současný tlak na zřizování nových mateřských škol posuzovat velmi obezřetně, aby v krátkém časovém horizontu nevznikal opačný problém s jejich nedostatečnou naplněností.



Obrázek 5: Vývoj počtu obyvatel věkové kategorie 6–14 let v Pardubickém kraji
Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

Na grafu věkové skupiny 6–14 let (Obrázek 5), která zahrnuje nejširší věkové rozpětí segmentu regionálního školství, je nejzřetelněji viditelný propad plodnosti na přelomu tisíciletí. Mezi roky 2001 a 2008 trval konstantní propad v počtu žáků, který se zastavil teprve nástupem silnějších ročníků narozených po roce 2006. V posledních třech letech dochází již k mírnému nárůstu počtu žáků základních škol. Současné zvýšení počtu žáků je ovšem jen zlomkem velikosti předchozího poklesu a trend demografického vývoje vylučuje návrat k počtu žáků na přelomu tisíciletí a dříve. Z toho jednoznačně plyne nutnost přizpůsobení celého systému školství měnícím se podmínkám.



Obrázek 6: Vývoj počtu obyvatel věkové kategorie 15–18 let v Pardubickém kraji
Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

Ještě horší situace z pohledu demografického vývoje postihuje střední školství (Obrázek 6). Poměrně úzká věková kategorie 15–18 let reaguje na pokles demografických křivek mnohem rychleji než širší skupina základního školství. Proto se úbytek počtu studentů v této věkové kategorii projevil velmi rychle a od roku 2008 má výraznou sestupnou tendenci, jak je patrné z poslední části grafu. Během pěti let došlo k úbytku počtu osob v této kategorii o jednu třetinu, což představuje výrazný problém pro střední školství a udržitelnost jeho financování. Proto je omezování a slučování škol v oblasti středního školství nejnáléhavější.

6.2 Republikový normativ a programové financování

Financování krajského a obecního školství je dle školského zákona založeno na kombinaci výkonového a programového financování. Rozhodující složkou je výkonová část financování, která vychází z republikových normativů představujících přímé neinvestiční výdaje na jedno dítě, žáka nebo studenta ve škole nebo školském zařízení a příslušné věkové kategorie. Celková výše výdajů (normativu) se skládá ze mzdových prostředků, zákonných odvodů hrazených zaměstnavatelem (pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na všeobecné zdravotní pojištění a příspěvky do fondu sociálních a kulturních potřeb) a ostatních neinvestičních výdajů. Republikové normativy zahrnují i limit počtu zaměstnanců na 1 000 dětí, žáků nebo studentů příslušné věkové kategorie. Celkové výdaje obsahují i náklady na stravování, ubytování, zvýšené náklady na vzdělávání zdravotně postižených, zájmovou a uměleckou činnost nebo poradenské služby. Vývoj výše republikových normativů v letech 2009–2014 udává Tabulka 10.

Tabulka 10: Republikové normativy stanovené pro rok 2009–2014 v Kč

věková kategorie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3–5 let	37 496	39 858	36 136	38 833	38 833	39 235
6–14 let	44 126	46 747	46 110	49 825	49 825	50 423
15–18 let	52 131	54 495	53 538	57 718	57 718	58 313
19–21 let	45 435	47 351	45 919	49 245	49 245	49 755
3–18 let v KZÚV	212 526	222 527	221 809	236 720	236 720	239 179

Zdroj: vlastní zpracování dle [33]

Při stanovení výše republikového normativu na příslušný rok je východiskem vždy výše normativu z roku minulého, do kterého se promítá aktuální změna nebo úprava mající vliv na výpočet v daném roce, přičemž základem je aktuální státní rozpočet.

V prvním roce ze sledovaného období, v roce 2009, došlo hned k několika změnám oproti předešlému roku. Státní rozpočet roku 2009 zahrnul zvýšení mzdové složky všech normativů v porovnání s rokem 2008 o 1,5 %. Dále se od 1. ledna 2009 snížila sazba pojistného na nemocenské pojištění z 3,3 % na 2,3 % vyměřovacího základu, to znamená, že celkové zákonné odvody hrazené zaměstnavatelem klesly ze 37 % na 36 %. Zaměstnavateli však vznikla povinnost náhrady mzdy za prvních 14 dnů pracovní neschopnosti, což si vyžádalo přesun části mzdových prostředků do ostatních neinvestičních nákladů. Celkový nárůst normativů zhruba o 1 % tak byl umožněn pouze z důvodu meziročního poklesu výkonů krajského a obecního školství a navýšení mzdové části normativu o takto vzniklou úsporu. Současně došlo k přesunu finančních prostředků mezi jednotlivými složkami normativů.[33]

Stanovení republikového normativu na rok 2010 znovu narazilo na restriktivní státní rozpočet z důvodu ekonomické situace. Proto došlo k další podstatné změně, a to začlenění rozvojových programů, které zvyšují odměňování škol v oblasti regionálního školství, do republikových normativů pro rok 2010. Jednalo se o zvýšení nenárokových složek platu pedagogických i nepedagogických pracovníků, které byly vypsány formou rozvojových programů. Celkové rozpočtové zdroje proto byly v roce 2010 i přes restriktivní rozpočet a další snížení výkonů vyšší o 4,4 % než v roce 2009. Došlo k navýšení mzdových prostředků o téměř 5 % a snížení složky ostatních neinvestičních nákladů o více než 20 %. Výrazně se snížil rovněž limit počtu zaměstnanců, a to o více než 2 %.[33]

Pro rok 2011 byla stanovena zcela nová konstrukce republikových normativů. Do roku 2010 byly republikové normativy daného roku upravovány tzv. indexováním normativů předešlého roku. V indexu se promítaly změny výdajů – poklesy nebo nárůsty – v oblasti regionálního školství. Od roku 2011 zavádí MŠMT nový průřezový ukazatel „*Výdaje na krytí mzdových nákladů pedagogických pracovníků regionálního školství vč. příslušenství*“. Tento ukazatel musel být stanoven jak z úrovně MŠMT na kraj, tak i z úrovně krajských úřadů na školy a školská zařízení. Základem nové konstrukce

republikového normativu se staly skutečné výdaje mzdových prostředků a počty zaměstnanců v jednotlivých druzích škol a podle jednotlivých věkových kategorií. Výdaje musí být členěny důsledně na pedagogické a nepedagogické pracovníky. Toto členění existovalo i v dřívějších letech, nebylo ale závazné a mohlo docházet k přesunům prostředků mezi oběma kategoriemi na základě rozdílných metodik krajských úřadů a hlavně rozhodnutí samotných ředitelů škol.

Schválené výdaje regionálního školství byly pro rok 2011 o 0,84 % nižší než v roce 2010. Následně bylo realizováno vázání rozpočtových zdrojů ve výši 1,3 mld Kč, což v konečném důsledku znamenalo zvýšení výdajů na regionální školství o téměř 0,8 %. Nejpodstatnějšími změnami při určení výše republikových normativů se tak stalo:

- snížení ostatních běžných výdajů o 10 %
- snížení přídělů do FKSP ze 2 % na 1 %
- snížení mzdových prostředků u nepedagogických pracovníků o 10 %
- navýšení mzdových prostředků u pedagogických pracovníků
- zavedení nového průřezového ukazatele, který nařizuje stanovení republikového normativu zvláště pro pedagogické a pro nepedagogické pracovníky.

Ve výsledku těchto změn je z tabulky patrné poměrně výrazné snížení hodnot republikových normativů pro rok 2011 oproti minulým rokům.[33]

Východiskem pro stanovení výše republikových normativů pro rok 2012 se stala úroveň normativů roku 2011 změněná o tři podstatné faktory: od 1. 1. 2012 v souvislosti s novou tarifní tabulkou bylo nutno promítnout do normativu dopad zvýšení platových tarifů pedagogických pracovníků, objem platů nepedagogických pracovníků byl snížen o 1,2 % a došlo ke snížení objemu prostředků v části ostatních neinvestičních výdajů o 30 % v porovnání s předchozím rokem.

V roce 2011 byl kromě normativní části rozdělován i objem finančních prostředků z rozvojového programu „Podpora řešení specifických problémů RgŠ v jednotlivých krajích s přihlédnutím k rozdílné hustotě osídlení a s tím spojené rozdílné hustotě sítě škol a školských zařízení na území jednotlivých krajů“. Tento program nebyl v roce 2012 z důvodů dalších restrikcí státního rozpočtu již znovu vypisován, naproti tomu došlo

k další úspoře finančních prostředků z důvodu opětovného meziročního poklesu výkonů v oblasti regionálního školství.

V celkovém objemu rozdělovaných finančních prostředků došlo v roce 2012 k výraznému posílení mzdových prostředků pro oblast pedagogických pracovníků, což je zřejmé z Tabulky 10, kde meziroční změna je nejvyšší za porovnávané období. Nejvyšší nárůst zaznamenal republikový normativ v kategorii žáků 6–14 let. Zvýšené částky republikových normativů odpovídají součtu účelového navýšení platových tarifů v roce 2011 a navýšení platových tarifů pedagogických pracovníků v roce 2012. Platové tarify pedagogických pracovníků se tak navyšují o 9,5 %.[33]

Pro rok 2013 byl rozpočet regionálního školství posílen o 1,5 mld Kč, po dlouhé době však došlo k meziročnímu zvýšení výkonů v této oblasti, což znamenalo, že došlo ke ztrátě výhody vnitřní rezervy, která se opakovala po mnoho let. Výsledkem bylo zachování stejné výše republikových normativů jako v minulém roce 2012, a to ve všech věkových kategoriích. Změna byla provedena pouze ve vnitřní struktuře normativů. Důvodem je rozdílný meziroční vývoj složky mzdových prostředků a složky ostatních neinvestičních výdajů. Objem finančních prostředků na ostatní neinvestiční výdaje byl zhruba zdvojnásoben, aby dokázal pokrýt rostoucí potřeby. Právě tato složka byla totiž v minulém roce nejvýrazněji pokrácena, což se projevilo negativně hned v následujícím roce. Objem mzdových prostředků musel být o tuto sumu naopak snížen, aby celková výše normativu mohla alespoň kopírovat rok 2012.[33]

Základem pro výši republikových normativů na rok 2014 jsou opět hodnoty roku 2013 s tím, že může dojít ke zvýšení objemu mzdových prostředků o 1 % a navýšit je nutno opět ostatní neinvestiční výdaje. Došlo k dalšímu zvýšení výkonů v prvních ročnících základních škol, kde jsou poskytovány učebnice, které žákům zůstávají a školní potřeby v hodnotě 200 Kč. Proto veškeré navýšení složky ostatních neinvestičních výdajů bylo směřováno do věkové kategorie 6–14 let. U ostatních věkových kategorií zůstala výše stejná jako v roce 2013. Celkově tak došlo k meziročnímu navýšení republikových normativů o zhruba 1 %, což znamená určité zlepšení situace po stagnaci roku 2013.[33]

Doplňkové tzv. programové financování regionálního školství je určeno k pokrytí ekonomických nákladů, které se týkají jen některých škol nebo některých lokalit, a proto nemohou být obsaženy v republikových normativech. Výše finančních prostředků k tomu

určených, jak je patrné z Tabulky 11, vykazuje v průběhu jednotlivých roků značné diference podle toho, jakou problematiku řeší a jak velké finanční prostředky je možno ze státního rozpočtu uvolnit.

Tabulka 11: Výše finanč. prostředků na rozvojové programy v letech 2009–2014 v mil. Kč

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
rozvojové programy celkem	5 654	1 007	3 091	268	320	540

Zdroj: vlastní zpracování dle [33]

Neobvykle vysoké finanční prostředky byly na rozvojové programy vyčleněny hned v prvním roce sledovaného období, v roce 2009. Zatímco v předešlých letech se výše finančních prostředků pohybovala kolem jednoho procenta přímých výdajů regionálního školství, v roce 2009 představovala částka 5,6 mld. Kč takřka 8 % přímých výdajů. Důvodem byl rozvojový program zajišťující zvýšení nenárokových složek platu pedagogických pracovníků v regionálním školství. Finanční prostředky byly účelově přiděleny do rozpočtu MŠMT a účelově určeny pouze na zvýšení motivačních složek pedagogických pracovníků dle kvality jejich práce. Z uvedené celkové částky se jednalo o 4,5 mld. Kč a dalších více než 300 mil. Kč posílilo úroveň odměňování nepedagogických pracovníků.[33]

V roce 2010 se výše rozdělovaných finančních prostředků vrátila na obvyklou úroveň. Nejvýznamnější z vypisovaných programů podporoval řešení specifických problémů regionálního školství z pohledu rozdílné hustoty osídlení a s tím spojené rozdílné hustoty škol v různých krajích. Cílem bylo např. podpořit malé a tudíž nákladné školy v místech s malou hustotou obyvatelstva nebo finanční zajištění nákladných studijních oborů.[33]

Skokové navýšení objemu finančních prostředků v roce 2011 přinesl opět mimořádný program směřující k posílení mzdových prostředků pro vysokoškolsky vzdělané pedagogy. Z celkové výše 3 mld. Kč spadaly 2 mld. Kč z tohoto programu pedagogům splňujícím předepsaná kvalifikační kritéria. Druhým nejvýznamnějším programem z hlediska výše přidělených finančních prostředků byl opět program řešící krajská specifika.[33]

V letech 2012 a 2013 bylo přiděleno na oblast programového financování naprosté minimum finančních prostředků. Z celkového objemu přímých výdajů regionálního školství to představovalo pouhých 0,3 % v roce 2012 a 0,4 % v roce 2013. Zaměření rozvojových programů se týkalo takřka výhradně podpory inkluzivního vzdělávání. Totéž platí i pro rok 2014, ve kterém je navíc vypsán program na podporu odborného vzdělávání. Týká se zlepšení kvality vzdělávání u oborů středního vzdělávání, které jsou nezbytné pro trh práce nebo jsou unikátní z důvodu jedinečnosti nebo tradice.[33]

6.3 Krajské normativy

Přidělování finančních prostředků právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení zřizovaných kraji, obcemi a svazky obcí provádějí krajské úřady. Jedná se opět o přímé výdaje na vzdělávání neboli přímé neinvestiční výdaje poskytované státním rozpočtem. Vycházejí z objemu prostředků přidělených na základě republikových normativů a dále na úroveň škol a školských zařízení jsou rozepisovány prostřednictvím krajských normativů. Finanční prostředky jsou poskytovány přísně účelově a jejich rozdělování se řídí dříve popsány zákony a vyhláškami.

Cílem stanovení krajských normativů je zajistit pro jednotlivé školy a školská zařízení odpovídající objem finančních prostředků, který bude odpovídat předpokládaným výkonům a počtům zaměstnanců. Přes pevně stanovenou metodiku výpočtu a nutnost dodržení některých ukazatelů a pravidel mají krajské úřady určitou volnost a manévrovací prostor při určení konečné výše normativů, aby bylo možno zohlednit specifika regionálních podmínek. Proto se mohou normativy v různých krajích v některých případech i dosti podstatně odlišovat, jak bude patrné z grafického porovnání.

6.3.1 Ukazatele pro rozpis přímých neinvestičních výdajů

Pro stanovení rozpisu přímých neinvestičních výdajů je nutno vycházet z ukazatelů, z nichž některé jsou závazné, jiné pouze orientační, a platí mezi nimi určitá pravidla a omezení.

Závazné ukazatele:

- neinvestiční výdaje celkem (NIV celkem)
- mzdové prostředky na platy

- mzdové prostředky na ostatní osobní náklady (OON)
- limit počtu zaměstnanců.

Pravidla, která platí pro závazné ukazatele:

- finanční ukazatele jsou stanoveny na kalendářní rok
- od roku 2013 je opět jeden limit finančních prostředků na platy pro pedagogické a nepedagogické pracovníky, na rozdíl od roku 2011 a 2012, kdy byly limity stanoveny jednotlivě
- limity mzdových prostředků na platy a mzdových prostředků na OON musí být dodrženy každý samostatně, není možné zvyšovat jeden na úkor druhého
- ostatní neinvestiční výdaje nemohou být hrazeny z prostředků na platy.

Orientační ukazatele:

- objem zákonných odvodů ze mzdových prostředků
- příspěvek do fondu kulturních a sociálních potřeb (FKSP)
- objem ostatních neinvestičních výdajů (ONIV).

Pravidla pro nakládání s finančními prostředky přidělenými na základě orientačních ukazatelů:

- pro krytí výdajů ONIV je možno použít případné nedočerpané zákonné odvody
- prostředky ONIV jsou určeny na:
 - učebnice, školní potřeby a školní pomůcky
 - náhradu mzdy za prvních 14 dnů pracovní neschopnosti hrazené zaměstnavatelem
 - povinné pojištění zaměstnanců
 - výdaje zajišťující praktické vyučování
 - náhradu výdajů vyplývajících z pracovně právních vztahů (např. cestovné).

6.3.2 Stanovení krajských normativů

Krajské normativy jsou stanoveny v souladu s vyhláškou o krajských normativních a jsou určeny pro jednotlivé druhy škol a školských zařízení, v rámci školy se liší dále podle oboru vzdělávání. Odstupňovány jsou rovněž podle počtu dětí, žáků a studentů ve

školách a školských zařízeních. V praxi to znamená pro každý kraj stanovení desítek až stovek různých normativů tak, aby postihovaly celou škálu druhů škol, oborů a jednotek výkonů.

Základní výše krajských normativů se stanovuje podle vztahů daných vyhláškou v závislosti na tom, jakými pracovníky je vzdělávací proces realizován a vychází z ukazatelů rozhodných pro výpočet krajských normativů:

N_P – průměrný počet jednotek výkonu, které připadají na jeden plný pracovní úvazek pedagogického pracovníka

N_O – průměrný počet jednotek výkonu, které připadají na jeden plný pracovní úvazek nepedagogického pracovníka

P_P – průměrný měsíční plat pedagogického pracovníka

P_O – průměrný měsíční plat nepedagogického pracovníka

ONIV – průměrná roční výše ostatních neinvestičních nákladů, které připadají ze státního rozpočtu na jednotku výkonu.

Základní částka krajského normativu pro školu nebo školské zařízení, ve kterém je vzdělávací činnost realizována pedagogickými a nepedagogickými pracovníky se určí vztahem:

$$NIV = 1/ N_P * P_P * 12 * 1, Proc + 1/ N_O * P_O * 12 * 1, Proc + ONIV$$

Je-li vzdělávací činnost realizována pouze pedagogickými pracovníky, určí se vztahem:

$$NIV = 1/ N_P * P_P * 12 * 1, Proc + ONIV$$

Pokud je vzdělávací činnost realizována pouze nepedagogickými pracovníky, určí se vztahem:

$$NIV = 1/ N_O * P_O * 12 * 1, Proc + ONIV$$

kde Proc znamená procentní sazbu odvodu mzdových prostředků a FKSP (v roce 2014 celkem 35).

Hodnoty N_P a N_O mají ve vztazích nepřímo úměrnou závislost, což znamená, že pro nižší průměrný počet jednotek výkonu bude výsledný normativ vyšší. Pokud se jedná

o dítě v mateřské škole, žáka základní školy, dítě nebo žáka ve školní družině nebo ubytovaného v domově mládeže, vypočtou se hodnoty N_P a N_O jako funkční závislost nebo soubor na sebe navazujících funkčních závislostí ukazatelů:

Z – průměrný počet dětí, žáků nebo studentů ve třídě nebo skupině

H – průměrný počet vyučovacích hodin ve třídě nebo skupině za týden

VP – průměrný týdenní rozsah vyučovací činnosti.[24]

V praxi to znamená rozdílné hodnoty normativů pro daný druh školy nebo školského zařízení v závislosti na velikosti výkonů. Následující tabulka udává příklad výpočtu ukazatelů N_P a N_O na prvním stupni základních škol v Pardubickém kraji.

Tabulka 12: Ukazatel N_P a N_O na 1. stupni základní školy v Pardubickém kraji v roce 2014

základní škola	počet jedn. výkonů (x)	N_P	N_O
pouze 1. st.	do 11	7,19	23,44
pouze 1. st.	od 12 do 109	$0,99*(4,56(\ln(x-7,1))^{0,705}+0,19x/100+1,491)$	$-0,00285x^2 + 0,62285x + 17,497$
pouze 1. st.	od 110	$0,99*(4,56(\ln(x-7,1))^{0,705}+0,19x/100+1,491)$	51,53
1. st. na úplné	do 90	14,86	49,48
1. st. na úplné	od 91 do 143	$0,99*(-0,0010185(x-148)^2+18,43)$	49,48
1. st. na úplné	od 144	$0,99*(0,0042486x+17,795)$	$-0,000049x^2+0,081894x+38,1$

Zdroj: [34]

Jak je patrné z Tabulky 12, pro nízké jednotky výkonů (vztaženo relativně na daný druh školy) jsou hodnoty ukazatelů N_P a N_O určeny konstantou. Jedná se o takové výkony, jejichž rozlišení funkční závislostí by nedávalo smysl a které se navíc v daném druhu školy vyskytují velmi zřídka. Pro ostatní hodnoty výkonů musí funkční závislost splňovat podmínku spojitě funkce, jejíž funkční hodnoty se plynule mění se změnou výkonů.

Pro ostatní druhy škol, v největší míře pro střední školy, nejsou hodnoty ukazatele N_P určovány funkční závislostí, ale přímo ze vztahu:

$$N_P = (Z * VP) / H$$

Znamená to, že hodnoty krajského normativu pro střední školy a jejich jednotlivé obory jsou konstantní, nezávislé na počtu jednotek výkonu a stejné pro všechny obory těchto škol v kraji. Příklad konkrétní výše krajských normativů v závislosti na počtu jednotek výkonů udává Tabulka 13. Bylo zvoleno porovnání základní školy neúplné

tvořené pouze 1. stupněm a 1. stupně základní školy úplně tvořené 1. a 2. stupněm školy. V obou typech škol byly vybrány určité počty jednotek výkonu, které charakterizují rozpětí jednotek výkonu v daném typu.

Tabulka 13: Ukazatel N_P , N_O , NP_P a NP_O na 1. stupni základní školy v Pardubickém kraji v roce 2014

základní škola	jedn. výkonů	N_P	N_O	NP_P	NP_O	NIV
neúplná škola 1.stupeň	10	7,19	23,44	1,39	0,43	68 020
	50	13,05	41,51	3,83	1,20	38 138
	100	14,76	51,28	6,77	1,95	33 471
	200	16,41	51,53	12,19	3,88	30 639
úplná škola 1. stupeň	50	14,86	49,48	3,36	1,01	33 176
	100	15,92	49,48	6,28	2,02	31 315
	200	18,46	52,51	10,84	3,81	27 488
	500	19,72	66,77	25,35	7,49	25 177

Zdroj: vlastní zpracování dle [34]

Z tabulky vyplývá v první řadě závislost ukazatelů N_P a N_O na jednotkách výkonů. V obou typech škol se průměrný počet žáků na jednoho pedagogického i nepedagogického pracovníka logicky zvyšuje s rostoucími výkony, tedy celkovým počtem žáků na škole. Z důvodu nepřímé úměrnosti na velikost krajského normativu to znamená pokles výše normativu s rostoucím počtem žáků na škole. Dalším zajímavým ukazatelem je normativní počet pedagogických pracovníků NP_P a nepedagogických pracovníků NP_O , tzn. přepočtených úvazků jednotlivých kategorií pracovníků pro danou výši výkonů. Zmíněné ukazatele se vypočtou ze vztahů:

$$NP_P = V / N_P \quad \text{pro pedagogické pracovníky}$$

$$NP_O = V / N_O \quad \text{pro nepedagogické pracovníky, kde } V \text{ je počet jednotek výkonů.}$$

Ze zvolených počtů žáků na neúplné škole při minimálním možném počtu 10 je na první pohled zřejmé, že i při maximálně snížených hodnotách ukazatelů N_P a N_O jsou výsledkem jen zlomky pracovníků. Proto krajský normativ pro tyto případy dosahuje extrémních hodnot. Je to i z toho důvodu, že při minimálním celkovém počtu pracovníků je i na takové škole samozřejmě zřizována funkce ředitele s vyššími platovými nároky, které se mnohem více promítnou do průměrných platů než na velké škole s desítkami

zaměstnanců. To jen dokresluje finanční náročnost malých neúplných škol. Při větších počtech žáků na škole krajský normativ prudce klesá, s dalším rostoucím počtem se pokles zpomaluje a při největších počtech už se prakticky vyrovnává. Porovnáním krajských normativů úplné a neúplné školy při stejných počtech žáků je možno zjistit, že normativ úplné školy je vždy o několik procent nižší, což plyne ze skutečnosti, že některé činnosti úplné školy jsou rozloženy na 1. i 2. stupeň a proto hospodárnější. Důsledkem je vždy lepší financovatelnost úplné školy oproti neúplné.

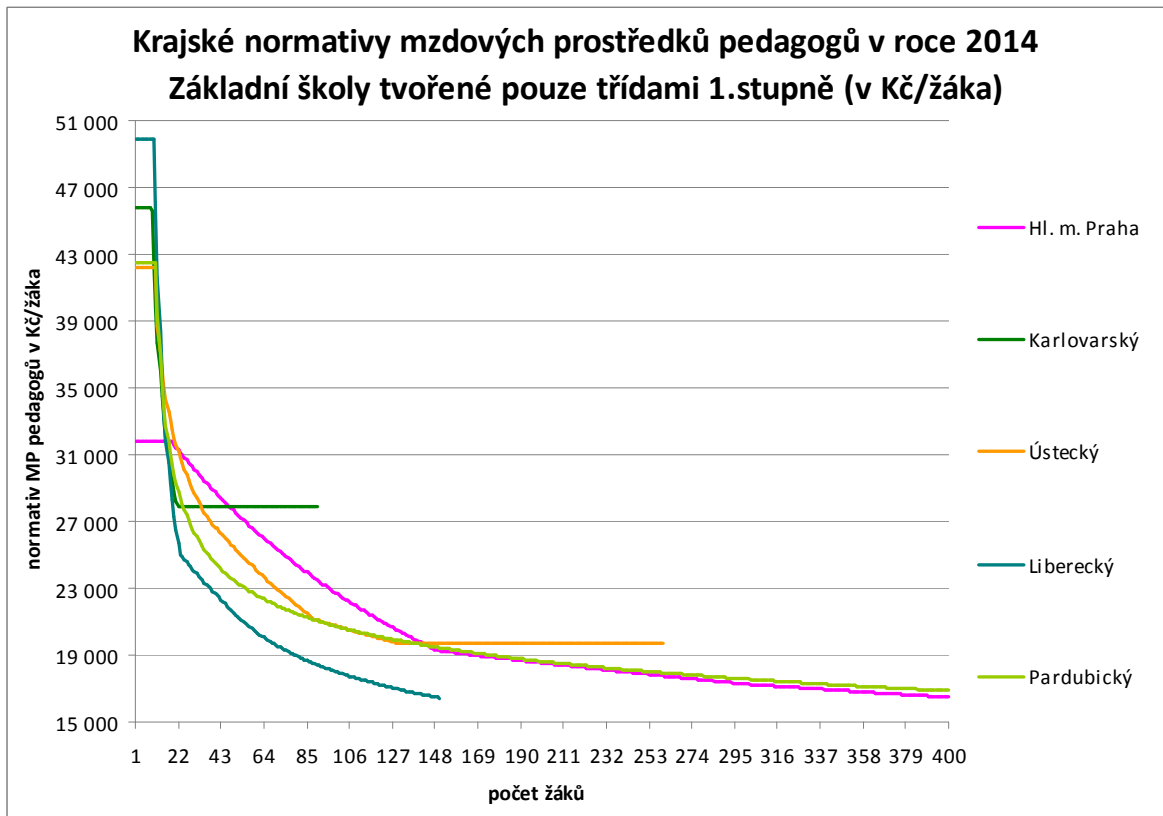
6.3.3 Porovnání krajských normativů ve vybraných krajích

Konečné stanovení výše krajských normativů je v kompetenci krajských úřadů a umožňuje zohlednit regionální odlišnosti. Každý krajský úřad musí vycházet ze skutečnosti, že je nutno nalézt kompromis mezi optimálními potřebami pro oblast školství a vyšší skutečně přidělených finančních prostředků, které je možno rozdělovat. Proto je nutné stanovení priorit, ze kterých sestavování rozpočtu vychází, a které jsou v jednotlivých krajích rozdílné. To vede i k rozdílné výši stanovených krajských normativů, přičemž rozdíly mohou být i velmi výrazné.

Obecně je prioritou všech krajů základní školství jakožto základního stavebního kamene celého regionálního školství. V případě sledovaného Pardubického kraje je v rámci základního školství zohledněno financování malých neúplných škol, jejichž podíl je vůči mnoha dalším krajům velký. Další zvýhodněnou oblastí všech krajů je v posledních letech oblast inkluzivního přístupu, ve které je prioritou vytvoření odpovídajících podmínek i na běžných školách a podpora financování specializovaných pedagogů a pedagogických asistentů.

Porovnání na neúplné základní škole

V následujících grafech je provedeno porovnání krajských normativů mzdových prostředků pedagogů, rozhodující složky krajského normativu neinvestičních výdajů, v úplné a neúplné základní škole. Pro každou kategorii bylo pro přehlednost vybráno 5 krajů České republiky, mezi nimi vždy Pardubický kraj, ve kterých normativy vykazují největší odchylky a dokazují tak odlišný přístup a priority jednotlivých krajů. Následující Obrázek 7 porovnává krajský normativ základní školy tvořené pouze 1. stupněm Pardubického kraje s kraji Karlovarským, Ústeckým, Libereckým a Hl. m. Praha.



Obrázek 7: Krajské normativy mzdových prostředků pedagogů – základní školy tvořené pouze 1. stupněm
Zdroj: vlastní zpracování dle [35]

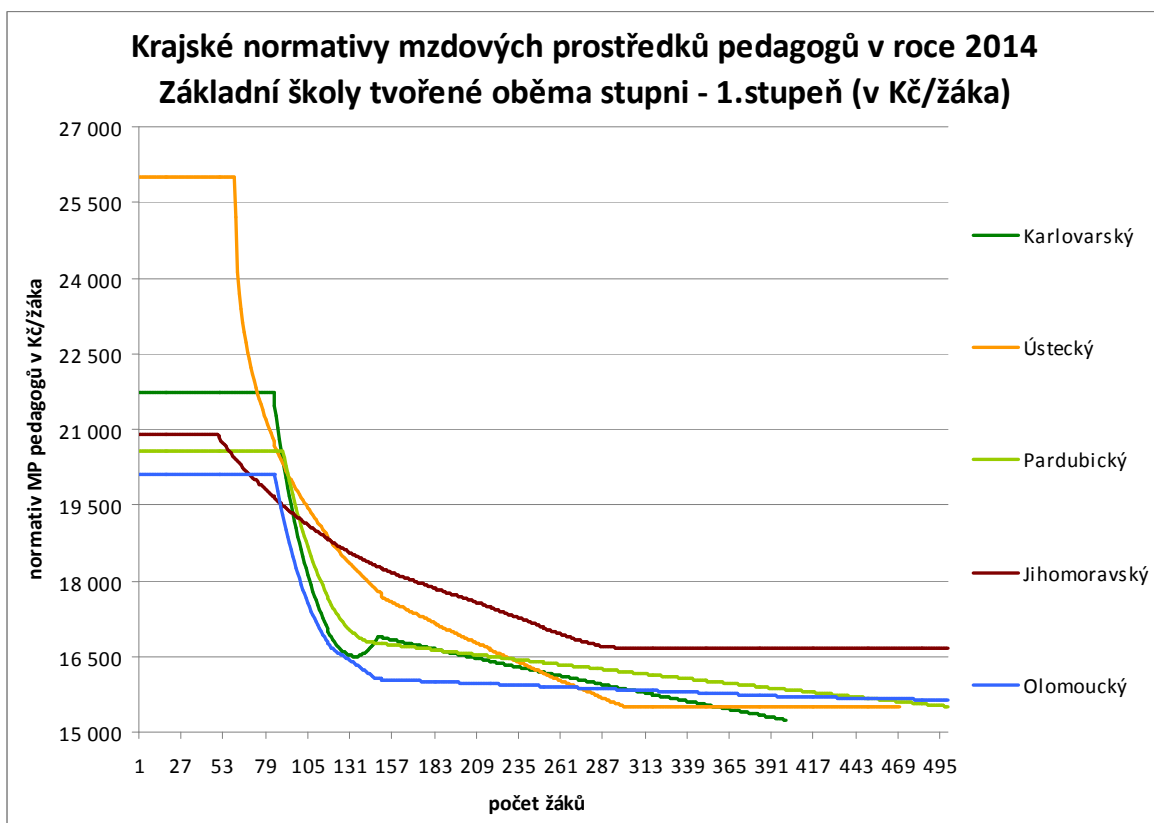
Nejzajímavějším porovnáním patrným z grafu je nastavení výchozí úrovně krajského normativu mzdových prostředků pedagogů. Minimálním počtem žáků ve třídě (v případě jednotřídní školy této kategorie i na celé škole) je 10. Do tohoto počtu je úroveň normativu konstantní a v porovnání krajů velice rozdílná. Škola může teoreticky existovat i při nižším počtu žáků, potom vzniklý rozdíl do počtu 10 doplácí zřizovatel školy, nejčastěji obec. Nejvyšší hodnotu má nastavenou Liberecký kraj s částkou blížící se 50 000 Kč, naopak Hl. m. Praha překračuje 30 000 Kč a rozdíl mezi oběma kraji je téměř dvojnásobný. Svědčí to o skutečnosti, že geograficky členitý Liberecký kraj má rozhodně mnohem vyšší počet malých škol, které potřebuje podpořit, než Praha. I ostatní porovnávané kraje mají výchozí hodnotu normativu mnohem blíže Libereckému kraji.

Pro 10 až 20 žáků normativy všech krajů strmě klesají, rozdíly jsou zřetelné až pro větší počty. Liberecký kraj zde vykazuje nejnižší hodnoty a nejstrmější pokles hodnot normativu. Pardubický kraj je jak výchozí úrovní tak i dalším průběhem křivky zhruba v průměru porovnání, jeho křivka má nejplynulejší průběh. Hodnot o 50 % vyšších než

ostatní kraje má tentokrát normativ Karlovarského kraje. Z toho je možno soudit na prioritu podpory jednostupňových základních škol s rozumným počtem žáků.

Porovnání na úplné základní škole

Následující Obrázky 8 a 9 porovnávají krajské normativy mzdových prostředků pedagogů v úplných základních školách několika vybraných krajů – odděleně pro 1. a pro 2. stupeň.



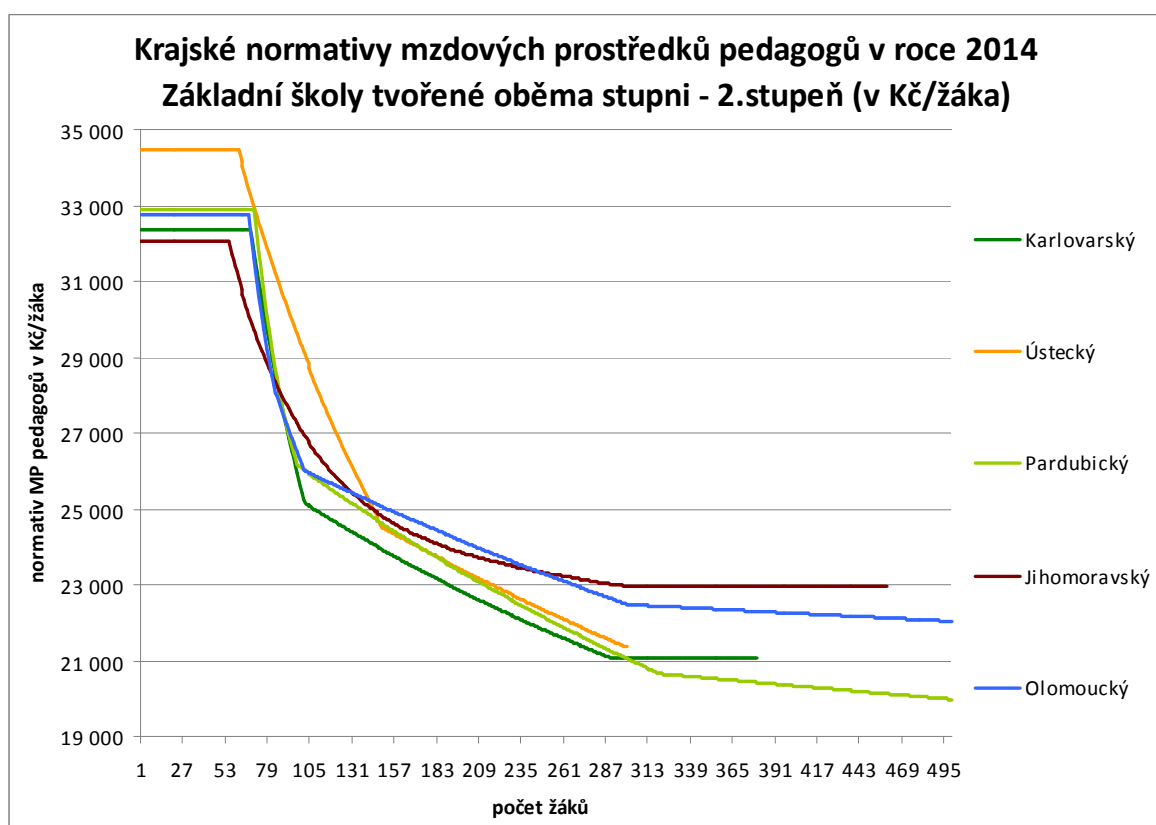
Obrázek 8: Krajské normativy mzdových prostředků pedagogů – základní škola úplná 1. stupeň
Zdroj: vlastní zpracování dle [35]

Výchozí úroveň krajského normativu je tentokrát konstattní do počtu přibližně 85 žáků. Je to dáno podmínkou minimálně 17 žáků průměrně ve třídě úplné školy, přičemž třídy na 1. stupni lze spojovat, na 2. stupni již nikoli. Minimální počet tříd na škole je tedy 5 při počtu žáků 17 ve třídě. V porovnání byly Liberecký kraj a Hl. m. Praha nahrazeny Jihomoravským a Olomouckým krajem z důvodu postižení větších odchylek.

Pro 1. stupeň na úplných školách má tentokrát výrazně nejvyšší hodnotu normativu Ústecký kraj, a to o téměř 50 % v porovnání s hodnotami ostatních krajů, které jsou poměrně vyrovnané. Pro velké počty žáků má tento kraj normativ naopak nejnižší.

Zajímavou anomálii vykazuje Karlovarský kraj, ve kterém hodnota normativu při počtech žáků 130-150 zcela nelogicky roste. Výchozí úroveň Pardubického kraje je poměrně nízká, v dalším průběhu se již pohybuje v průměru ostatních krajů. Pro velké školy s největším počtem žáků na 1. stupni má nejvýše nastavenou hodnotu normativu Jihomoravský kraj, který je z porovnávaných krajů nejlidnatější a proto s největším počtem žáků.

Obrázek 9 porovnává krajské normativy mzdových prostředků pedagogů na 2. stupni úplné základní školy v roce 2014 ve stejných krajích jako předchozí porovnání 1. stupně.



Obrázek 9: Krajské normativy mzdových prostředků pedagogů – základní škola úplná 2. stupeň
Zdroj: vlastní zpracování dle [35]

Jak je patrné z grafů, ve větších úplných základních školách nedochází mezi jednotlivými kraji k takovým odlišnostem jako u škol neúplných, proto i průběh hodnot krajských normativů je nejvyrovnanější. Nejvyšší hodnotu pro malé počty žáků má opět Ústecký kraj, z čehož vyplývá fakt, že kraj preferuje na obou stupních základního školství udržení malých škol, přestože jsou finančně náročnější. Pro školy s velkým počtem žáků je stejně jako na 1. stupni nejvyšší normativ kraje Jihomoravského. Nejnižší normativ pro velké školy má však Pardubický kraj, což svědčí o tom, že finanční prostředky jsou spíše směřovány do menších škol, kterých je v kraji velké množství.

6.3.4 Příplatek krajského normativu

Krajský normativ je tvořen základní částkou, která se poskytuje na dítě, žáka a studenta v běžné škole při standardních podmínkách výuky a jejíž konstrukce a výpočet byly rozebrány v předchozí kapitole, a příplatku, který je určen pro zvýšení normativu na děti, žáky a studenty se zdravotním postižením, kdy vznikají zvýšené výdaje na vzdělávání. Příplatky jsou dle vyhlášky o krajských normativních stanoveny na 1 dítě, žáka nebo studenta se zdravotním postižením v samostatně zřízené škole, pokud nejde o školu speciální, nebo v oddělené třídě nebo skupině běžné školy. Další kategorií jsou příplatky pro dítě, žáka nebo studenta, který je individuálně integrován ve třídě běžné školy.[24] Zvláštní kategorií jsou speciální základní školy určené pro děti s nejtěžším zdravotním postižením, kde je stanoven samostatný normativ zahrnující již příplatek na postižení.

V následující Tabulce 14 budou porovnány příplatky krajských normativů Pardubického kraje s ostatními kraji České republiky a porovnány rozdíly ve výši i způsobu tvorby příplatku. Porovnání je v rámci regionálního školství provedeno opět pro základní školy, jejichž návštěva je povinná a objem financování tvoří nejpodstatnější část.

Tabulka 14: Způsob tvorby příplatku krajského normativu v krajích České republiky

kraj	normativ speciální ZŠ	skupinová integrace s postižením			individuální integrace s postižením		
		těžkým	středním	lehkým	těžkým	středním	lehkým
Pardubický	155 530	x2	x1,5	x0,75	x1,5	x1	x0,01
Hl. m. Praha	129 328	x2	x1,5	x0,75	30 000	20 000	8 000
Středočeský	123 241	x2	x1,7	x0,9	x2	x1,2	x0,05
Jihočeský	109 469	50 000	38 000	25 000	28 000	18 000	9 000
Plzeňský	115 568	x1,2	x0,6	x0,6	x2	x1,3	x0,2
Karlovarský	106 293	x2	x1,5	x0,9	x2	x1,5	2 000
Ústecký	121 053	x2	x1,5	x0,5	x2	x1,5	x0,5
Liberecký	115 742	x2	x1,7	x0,75	x1,5	x0,8	x0,18
Královéhradecký	146 250	x2	x1,75	x0,9	100 000	30 000	22 000
Vysočina	143 132	63 000	47 000	31 000	63 000	47 000	2 000
Jihomoravský	118 713	122 000	63 000	36 000	62 000	27 000	8 000
Olomoucký	104 508	x2,1	x1,5	x1	17 000	11 000	1 000
Zlínský	120 814	x2,85	x1,5	x0,95	x1,4	x0,5	x0,05
Moravskoslezský	134 348	x2,5	x1,5	x0,8	x1,5	x1	x0,15

Zdroj: vlastní zpracování dle [36]

Jak je patrné z údajů tabulky, příplatek normativu pro zdravotní postižení může být stanoven dvěma základními způsoby: pevně stanovenou částkou, která je následně přičítána k základní částce, nebo násobkem výše základního normativu, který se opět přičítá k základní částce. Některé kraje volí i kombinaci obou způsobů podle druhu postižení. Pro skupinu samostatně zřízené školy nebo třídy i pro skupinu individuální integrace je příplatek odstupňován podle druhu zdravotního postižení. V tabulce jsou pro přehlednost a jednoduché porovnání zvoleny pouze tři kategorie, a to těžké, střední a lehké postižení. Kategorie těžké postižení zahrnuje těžké postižení mentální, těžkou sluchovou nebo zrakovou vadu, těžkou vývojovou poruchu chování nebo autismus a souběh několika vad. Střední postižení obvykle zahrnuje středně těžké mentální postižení, tělesnou, sluchovou nebo zrakovou vadu. Mezi lehké postižení je řazeno mentální postižení, vady řeči a vývojové poruchy chování nebo učení. Jednotlivé kategorie se v různých krajích ještě částečně mírně liší v zařazení postižení, případně podrobnějším členěním, než je uvedeno v tabulce nebo prolínáním kategorií. Podrobnějším dělením by však již byla natolik ztížena orientace, že nemá praktický význam.

Již z porovnání samostatně stanoveného normativu pro speciální základní školy jsou zřejmé rozdíly mezi kraji. Protože tento normativ je určen jiným způsobem, nekoresponduje ani vzdáleně s výší základních částek normativu. Nejvyšší hodnotu má tentokrát Pardubický kraj, který je u všech kategorií základního normativu spíše v podprůměru. Hodnota je v porovnání s některými dalšími kraji, např. Karlovarským nebo Olomouckým více než o 50 % vyšší.

V kategoriích, kde je stanoven příplatek, je ve třech krajích, Jihočeském, Jihomoravském a Vysočině pevná výše příplatku bez ohledu na velikost školy, tudíž bez ohledu na výši základní částky normativu. Většina krajů vychází z násobku základní částky, přičemž v některých případech je kombinují s pevně stanovenou částkou. V případě násobku je patrné jeho odstupňování podle závažnosti poruch, Pardubický kraj má násobky shodné s většinou ostatních krajů, kde jsou používány. Výjimku tvoří Zlínský kraj v kategorii těžkých postižení, kde jsou násobky výrazně vyšší než v jiných krajích.

Příplatky jsou určeny pouze pro zdravotně postižené žáky, z čehož vyplývá, že v případě zařazení zdravých žáků do škol určených pro zdravotně postižené je poskytnuta pouze základní částka normativu bez příplatku.

Obecně lze považovat za „spravedlivější“ pevně stanovené částky příplatku. Jsou odstupňovány konkrétněji dle závažnosti postižení, částky uvedené pro ilustraci v Tabulce 14 jsou vždy průměrem dané kategorie. Např. kategorie těžkých postižení u individuálně integrovaných žáků v Královéhradeckém kraji má rozpětí od 32 000 Kč na těžké vývojové poruchy až po 144 000 Kč na nejtěžší zrakové postižení. Takové dělení postihuje zvýšené vzdělávací náklady jistě lépe než násobek základní částky, který se bude velmi lišit podle výše základního normativu s ohledem na velikost školy a může v důsledku znamenat několikanásobně rozdílné hodnoty příplatku na stejné postižení i v rámci jediného kraje.

7 VZDĚLÁVÁNÍ DĚTÍ, ŽÁKŮ A STUDENTŮ SE SPECIÁLNÍMI VZDĚLÁVACÍMI POTŘEBAMI V PARDUBICKÉM KRAJI

V souladu se schváleným Národním plánem vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením a Národním akčním plánem inkluzivního vzdělávání se oblast vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami dostala v posledních letech mezi priority i v Pardubickém kraji. Celá problematika tak získala zcela nový rozměr, kdy integrace a inkluzivní vzdělávání získalo dříve nemyslitelnou materiální i personální podporu. Týká se to všech součástí dané oblasti, tzn. speciálních škol zřizovaných pro děti, žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami, speciálních tříd vznikajících v rámci běžných škol, individuální integrace do běžných tříd nebo inkluzivního vzdělávání. Objektem zájmu jsou zdravotně postižení i osoby ze znevýhodněného sociálního prostředí, jiného etnika nebo cizinci se špatnou jazykovou vybaveností.

Na území Pardubického kraje je zřízena celá řada speciálních škol, které umožňují na základě vyšetření poradenským pracovištěm umístění postižených osob. Stále více je využíváno i právo zákonných zástupců sami rozhodnout, jakou formu vzdělávání zvolit, zda upřednostnit běžnou školu v místě bydliště a formou inkluze poskytnout vzdělávání v běžném přirozeném prostředí. Odpovídá to cíli Pardubického kraje snižovat počty dětí, žáků a studentů ve speciálních školách a zvyšovat podíl inkluzivního vzdělávání.

7.1 Přehled a vývoj oblasti speciálního vzdělávání

V rámci Pardubického kraje bude podán přehled škol v oblasti speciálního vzdělávání a provedeno porovnání vývoje počtu dětí, žáků a studentů v jednotlivých zařízeních, stejně jako druhů a četnosti jednotlivých postižení.

7.1.1 Přehled počtu škol

V Pardubickém kraji je zřízena celá řada škol pro děti, žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami, a to školy mateřské, základní i střední. Kromě toho existuje na všech druzích škol možnost zřízení speciální třídy při běžné škole. Počet zřízených speciálních škol a tříd se v posledních několika letech nemění, jejich přehled udává Tabulka 15 postihující aktuální stav v roce 2014.

Tabulka 15: Počet speciálních tříd a škol v Pardubickém kraji

druh školy	počet celkem	z toho:	
		speciální škola	speciální třída
mateřská škola	19	6	13
základní škola	22	18	4
střední škola	9	6	3

Zdroj: vlastní zpracování dle[37]

Uvedené počty škol celkem nekorrespondují s počty právních subjektů. Několik právních subjektů totiž provozuje současně více druhů škol, zpravidla mateřskou a základní, méně často základní a střední školu. Speciální třídy při běžné škole jsou využívány zejména v segmentu mateřských škol, kde je důležitá co nejlepší místní dostupnost pro malé děti. Z dětí, které v roce 2014 navštěvovaly speciální školy nebo třídy v mateřských školách v Pardubickém kraji, se v mnoha případech jednalo pouze o řečové vady. Z toho vyplývá, že v tomto raném věku je postiženým dětem věnována péče spíše v rodinách a do hromadných zařízení jsou umisťovány minimálně, což je jistě velmi pozitivní fakt.

V oblasti povinného základního školství je síť škol zřizovaných pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami logicky mnohem širší a speciální třídy při běžných školách jsou spíše výjimečné. Před započítáním povinné školní docházky je možnost navštěvovat přípravný stupeň speciální základní školy. V tomto stupni jsou zřízeny v roce 2014 tři třídy, které navštěvuje dohromady 25 dětí.[37] Mnohem větší počet žáků než v oblasti mateřských škol je také individuálně integrovaných do běžných základních škol. Na oblast základního školství je proto zaměřena největší pozornost z pohledu uzpůsobení prostředí, zabezpečení pomůcek, přípravy pedagogických i nepedagogických pracovníků a asistentů pedagogů. Zvyšující se počet individuálně integrovaných žáků v běžných základních školách je toho odrazem.

Střední školy v Pardubickém kraji poskytují už poněkud užší spektrum nabídky pro studenty se speciálními vzdělávacími potřebami. Na území Pardubického kraje působí dlouhodobě 5 škol zaměřených prioritně na studenty se zdravotním postižením a znevýhodněním, které nabízejí možnost studia s výučním listem. Jedná se o Odborné učiliště Chroustovice, Speciální základní a střední školu Žamberk, Střední zahradnickou

a technickou školu Litomyšl, Integrovanou střední školu v Moravské Třebové a Střední odborné učiliště stavební v Pardubicích. Celkem se v těchto zařízeních v roce 2014 vzdělávalo 499 žáků. Další možnosti existují při Praktické dvouleté škole určené studentům se středně těžkým mentálním postižením.[37]

Zajímavou alternativou na území Pardubického kraje je Základní škola a Praktická škola Svítání v Pardubicích, která má statut obecně prospěšné společnosti a zřizovatelem jsou soukromé osoby. Organizace provozuje přípravný stupeň základní speciální školy, základní speciální školu, praktickou školu, družinu a jídelnu. Zaměření z hlediska postižení je cíleno na středně těžká a těžká. Škola disponuje několika provozními budovami, kam jsou žáci a studenti umístováni podle charakteru postižení a výuky, každodenně je zajištěn jejich svoz a rozvoz do místa bydliště. Škola je maximálně pozitivně hodnocena Českou školní inspekcí a především rodiči zúčastněných žáků. Pracují zde odborníci všech potřebných specializací.[38] Kromě vlastní výuky a péče o žáky pořádá škola řadu dalších aktivit a je považována za vzor přístupu k postiženým osobám.

7.1.2 Přehled počtu dětí a žáků

Počty dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami v porovnání s celkovým počtem dětí, žáků a studentů v běžných třídách v Pardubickém kraji porovnávají pro jednotlivé druhy škol následující tabulky. Tabulka 16 udává počty dětí v mateřských školách v předchozích pěti školních letech.

Tabulka 16: Počet dětí v mateřských školách v Pardubickém kraji

mateřská škola	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
běžné třídy	16 396	17 256	17 757	18 352	18 752
z toho: individuálně integrované	76	84	73	75	70
speciální třídy	233	234	237	220	224

Zdroj: vlastní zpracování dle [39]

Počet v běžných třídách přitom zahrnuje dohromady celkový počet zdravých dětí nevyžadujících speciální nároky společně s dětmi individuálně integrovanými. Z tohoto celkového počtu je počet individuálně integrovaných dětí uveden zvlášť v následujícím řádku.

Z číselných hodnot je opět zřejmý již dříve popsany výrazný nárůst počtu dětí v mateřských školách ve věkovém rozpětí 3–5 let, který v počátku sledovaného období dosahoval ročně zhruba 5 %, v posledních dvou letech mírně nižší. Počet individuálně integrovaných dětí se udržuje na stejné úrovni nebo mírně klesá, což znamená v absolutním porovnání snižující se procento. Negativní roli zde zřejmě sehrává velká naplněnost tříd v mateřských školách a menší možnost zařazovat postižené děti do takových tříd, kde by nemohly dostávat nutnou individuální podporu. Rovněž počet dětí ve speciálních třídách zůstává beze změny. Zde je rozhodujícím faktorem kapacita speciálních mateřských škol a tříd, která se s rostoucím počtem dětí v dané věkové kategorii nemění.

Následující Tabulka 17 uvádí počet dětí individuálně integrovaných a ve speciálních třídách, na které jsou vyžadovány zvýšené výdaje v souvislosti se speciálními vzdělávacími potřebami.

Tabulka 17: Počet dětí v mateřských školách v Pardubickém kraji s postižením vyžadující zvýšené výdaje

mateřská škola	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
individuálně integrované	68	79	66	65	56
speciální třídy	219	221	226	214	217

Zdroj: vlastní zpracování dle [39]

Z porovnání údajů v tabulkách 16 a 17 je zřejmé, že ne všechny děti individuálně integrované a ve speciálních třídách vyžadují zvýšené výdaje. Počet takových dětí se pohybuje mezi 5 a 10 procenty a mírně tak snižují finanční náročnost tohoto typu vzdělávání při daném počtu dětí.

Tabulka 18 podává přehled o počtech žáků základního školství ve školách Pardubického kraje v předchozích pěti letech a to opět s členěním na zdravé a postižené osoby. Počet v běžných třídách zahrnuje dohromady celkový počet zdravých žáků nevyžadující speciální nároky společně s žáky individuálně integrovanými. Z tohoto celkového počtu je počet individuálně integrovaných žáků opět uveden zvlášť v následujícím řádku.

Tabulka 18: Počet žáků v základních školách v Pardubickém kraji

základní škola	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
běžné třídy	39 537	39 345	39 678	40 105	40 959
z toho: individuálně integrované	1 896	1 914	2 069	2 245	2 382
speciální třídy	1 650	1 543	1 440	1 345	1 282

Zdroj: vlastní zpracování dle [29]

Na rozdíl od počtů dětí v mateřských školách zobrazuje celkový počet žáků pomyslné dno v poklesu na nejnižší úroveň počtu žáků v základních školách právě ve sledovaném období a začínající nárůst na konci období způsobený odchodem nejslabších ročníků a nástupem silnějších ročníků z mateřských škol. Počet individuálně integrovaných žáků vykazuje rovněž zcela jinou tendenci než u mateřských škol. Trend je zřetelně růstový, což znamená jednoznačně pozitivní výsledek nastupující integrace a inkluze v oblasti začleňování žáků ve vzdělávacím procesu. Tomu odpovídá i výrazný pokles žáků navštěvujících speciální třídy, za sledované období pěti let o 25 %. Ke stejnému procentnímu nárůstu dochází v případě individuálně integrovaných žáků.

Následující Tabulka 19 uvádí počet žáků individuálně integrovaných v běžných třídách a ve speciálních třídách základních škol, na které jsou vyžadovány zvýšené výdaje v souvislosti se speciálními vzdělávacími potřebami.

Tabulka 19: Počet žáků v základních školách v Pardubickém kraji s postižením vyžadující zvýšené výdaje

základní škola	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
individuálně integrované	1 296	1 226	1 156	1 017	1 049
speciální třídy	1 617	1 467	1 393	1 284	1 237

Zdroj: vlastní zpracování dle [29]

Zde nastává znovu odlišná situace od mateřských škol. V celkovém počtu individuálně integrovaných žáků a počtu individuálně integrovaných žáků vyžadujících zvýšené výdaje je podstatný rozdíl, v posledních dvou letech v řádu přesahujícím 100 %. Důvodem je velmi vysoké procento žáků, u kterých je diagnostikována vývojová porucha chování nebo učení, jak bude zmíněno v další kapitole. U těchto typů nejlehčího postižení

je Pardubickým krajem stanoven příplatek normativu pouze ve výši 0,01 násobku základní částky. Ve výsledku je to zanedbatelná finanční částka, kvůli které se školám zřejmě nevyplatí podstupovat administrativní zátěž za účelem jejího získání. U speciálních tříd je situace jiná, vzhledem k druhům postižení žáků je rozdíl mezi oběma porovnávanými hodnotami v tabulkách minimální.

7.1.3 Druhy postižení

Nejdůležitějším kritériem pro zařazení dítěte, žáka nebo studenta do skupiny osob se speciálními vzdělávacími potřebami je zjištění druhu a závažnosti postižení. To je zjištěno na základě vyšetření školským poradenským pracovištěm. Následně může být zvolena jedna z několika možností, kde se může taková osoba vzdělávat. Základními možnostmi jsou individuální integrace v běžných školách nebo skupinová integrace ve speciálních školách. Následující tabulky dávají přehled o počtu dětí a žáků v mateřských a základních školách dle jednotlivých druhů postižení.

Tabulka 20 poskytuje přehled počtu dětí individuálně integrovaných v běžných třídách mateřských škol Pardubického kraje v uplynulých pěti školních letech podle druhu postižení.

Tabulka 20: Počet dětí v mateřských školách individuálně integrovaných podle druhu postižení v Pardubickém kraji

druh postižení	školní rok									
	2009/10		2010/11		2011/12		2012/13		2013/14	
	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje
mentální	15	14	23	22	13	11	12	11	11	9
sluchové	5	5	8	6	6	5	7	4	6	4
zrakové	0	0	2	2	1	0	1	0	3	2
vady řeči	9	7	11	9	11	11	11	10	13	10
tělesné	12	11	11	11	9	8	15	14	15	15
více vad	14	14	13	13	14	13	16	16	9	7
vývoj. poruchy	3	3	5	5	5	4	5	3	6	4
autismus	18	14	11	11	14	14	8	7	7	5
celkem	76	68	84	79	73	66	75	65	70	56

Zdroj: vlastní zpracování dle [39]

Z údajů v tabulce je patrný nízký počet individuálně integrovaných dětí v běžných třídách mateřských škol. Vzhledem k celkovému počtu dětí navštěvujících mateřské školy se jedná řádově o desetiny procenta. Jednotlivé druhy postižení jsou poměrně rovnoměrně zastoupeny. Největší zájem o individuální integraci je u mentálních poruch a tělesného postižení. V případě speciálních tříd a speciálních škol je počet dětí zařazených do skupinové integrace mnohem vyšší a výrazně jsou členěny i podle druhu postižení, jak napovídá Tabulka 21.

Tabulka 21: Počet dětí ve speciálních třídách mateřských škol podle druhu postižení v Pardubickém kraji

druh postižení	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
	celkem	celkem	celkem	celkem	celkem
mentální	11	10	8	5	5
sluchové	1	0	0	0	3
zrakové	16	14	15	15	18
vady řeči	144	148	146	150	137
tělesné	6	6	8	2	9
více vad	25	24	26	25	30
vývojové poruchy	5	6	9	3	2
autismus	11	13	14	14	13
celkem	219	221	226	214	217

Zdroj: vlastní zpracování dle [39]

Násobně nejčetněji jsou zastoupeny děti s vadami řeči, které představují více než polovinu registrovaných postižení. Narušená komunikační schopnost dětí je z velké části daná změnou životního stylu mnoha rodin a odklonem od tradičních výchovných metod. Komunikace rodičů s dětmi od útlého věku je stále více nahrazována jinými prostředky, což v důsledku vede k pomalejšímu rozvoji řečových a komunikačních schopností. V dalším sledu jsou nejpočetněji zastoupeny zrakové vady a poruchy autistického spektra, které náleží do širší oblasti vad mentálních.

Následující Tabulka 22 podává přehled o zastoupení druhů postižení u individuálně integrovaných žáků v běžných základních školách Pardubického kraje v období posledních pěti školních roků.

Tabulka 22: Počet žáků v základních školách individuálně integrovaných podle druhu postižení v Pardubickém kraji

druh postižení	školní rok									
	2009/10		2010/11		2011/12		2012/13		2013/14	
	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje	celkem	zvýšené výdaje
mentální	34	30	32	24	36	23	53	36	56	40
sluchové	24	17	31	24	30	22	31	23	32	21
zrakové	10	6	14	13	9	7	10	9	11	10
vady řeči	15	12	27	15	39	22	51	24	70	38
tělesné	47	38	44	36	46	28	40	28	41	34
více vad	25	24	35	29	39	38	38	36	47	43
vývoj. poruchy učení	1 659	1 126	1 634	1 017	1 729	929	1 874	778	1 900	743
vývoj. poruchy chov.	65	26	70	41	107	54	105	42	153	59
autismus	17	17	27	27	34	33	43	41	72	61
celkem	1 896	1 296	1 914	1 226	2 069	1 156	2 245	1 017	2 382	1 049

Zdroj: vlastní zpracování dle [29]

Z celkového počtu individuálně integrovaných žáků je naprostá převaha s vývojovými poruchami učení a chování. Ostatní druhy postižení jsou opět zastoupeny vcelku rovnoměrně a celková skladba postižení odpovídá individuální možnosti začlenění.

Tabulka 23 porovnává druhy postižení v jednotlivých letech sledovaného období u žáků integrovaných skupinově ve speciálních třídách a speciálních školách Pardubického kraje.

Tabulka 23: Počet žáků ve speciálních třídách základních škol podle druhu postižení v Pardubickém kraji

druh postižení	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
mentální	1 230	1 061	927	783	699
sluchové	1	0	0	0	0
zrakové	3	2	3	3	1
vady řeči	10	8	17	18	23
tělesné	1	1	1	1	2
více vad	285	301	323	322	329
vývojové poruchy učení	11	19	19	18	19
vývojové poruchy chování	16	14	9	23	26
autismus	60	61	94	116	138
celkem	1 617	1 467	1 393	1 284	1 237

Zdroj: vlastní zpracování dle [29]

Nadpoloviční většinou jsou zastoupeny mentální postižení a souběh více vad. Výrazně se zvyšuje i podíl postižených s poruchami autistického spektra. Ke kompenzaci vad v oblasti komunikace je určen systém logopedické péče, který funguje v Pardubickém kraji ve všech druzích škol. Velká pozornost je věnována i žákům ze sociálně znevýhodněného prostředí, kteří nejsou v rodinném prostředí motivováni ke vzdělávání.

7.2 Asistenti pedagoga

Asistent pedagoga je důležitým prvkem ve vzdělávacím procesu dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami. Přesto je jejich financování nenárokovou složkou, která je hrazena mimonormativně. Základním způsobem financování zdravotně postižených je normativní příplatek k základní částce normativu u osob individuálně integrovaných v běžných třídách a ve speciálních třídách a samostatný normativ zohledňující zdravotní postižení ve speciálních školách. Teprve v případě nedostatečnosti finančních prostředků z normativních zdrojů může škola obdržet další mimonormativně přidělované finanční prostředky na dofinancování asistentů pedagoga. Pardubický kraj ve sledovaném období takto dofinancovává na školách zřizovaných krajem a obcemi 60 přepočtených úvazků asistentů pedagoga. Jejich rozložení v jednotlivých druzích škol dokládá Tabulka 24. Od školního roku 2014/2015 bylo mimonormativní dofinancování asistentů pedagoga zvýšeno na 70 přepočtených úvazků.

Tabulka 24: Úvazky asistentů pedagoga v Pardubickém kraji

druh školy	školní rok				
	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
mateřská škola	7,7	8,3	7,6	5,1	9
základní škola	35,1	38,3	35,4	42,8	41,2
základní škola speciální	13,7	11,9	14,4	9,6	7,1
střední škola	0,6	1,4	1,25	2,2	2,7

Zdroj: vlastní zpracování dle [37]

Největší počet asistentů pedagoga je pochopitelně na základních školách běžného typu, kterých je nejvíce a kde asistenti pedagoga pomáhají při výuce individuálně integrovaných žáků. Plynule se zvyšuje i velikost úvazků asistentů pedagoga na středních

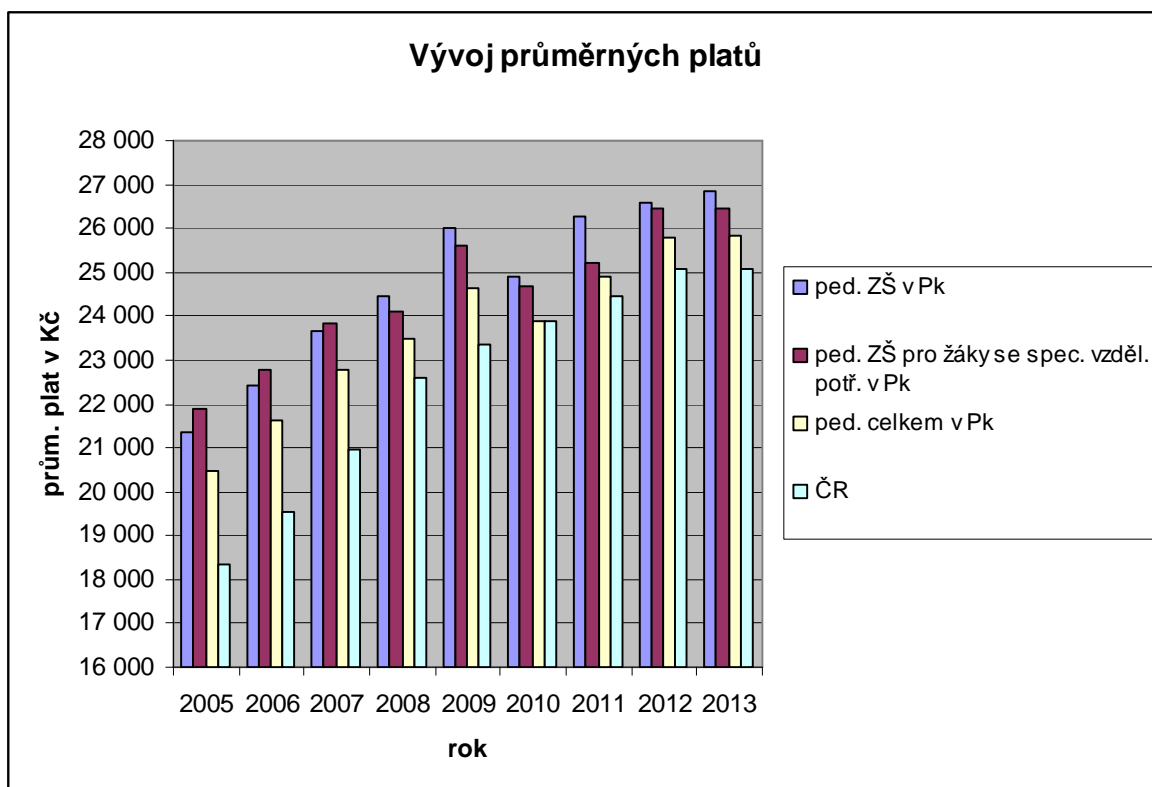
školách, které navštěvuje rostoucí počet zdravotně postižených studentů. Naopak pokles je zaznamenán na speciálních základních školách. Nejde však o absolutní pokles asistentů pedagoga, neboť ti jsou na těchto školách financováni především ze samostatně stanovených normativů, které jsou na postižené žáky podstatně vyšší. Dalšími možnostmi jejich financování je využívání rozvojových programů, které jsou za tím účelem vypisovány, sponzorování a vlastní výdělečná činnost škol, případně i využití povinně vytvořené rezervy.

V případě sociálně znevýhodněných jedinců jsou pravidla financování odlišná. Normativně nejsou stanoveny žádné příplatky k základní částce krajského normativu jako u zdravotního postižení. Možnostmi je pouze využití vypisovaných rozvojových programů a povinně vytvořené rezervy.

V Pardubickém kraji představují v roce 2014 zvýšené náklady spojené se vzděláváním dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami částku téměř 89 mil. Kč, což jsou více než 2 % celkových nákladů na vzdělávání v kraji. Z toho největší část tvoří normativní příplatky na postižení. Platy asistentů pedagoga včetně odvodů jsou pro ilustraci ve výši asi 8 mil. Kč, tedy asi 10 % uváděných zvýšených nákladů na postižení. Z vypisovaných rozvojových programů byla v roce 2014 získána v Pardubickém kraji částka 4 mil. Kč pro financování asistentů pedagoga.[40]

7.3 Vývoj platů pedagogických pracovníků

Pro oblast financování regionálního školství ze státního rozpočtu jsou platy pedagogických pracovníků největší, a proto rozhodující složkou. Od jejich výše a dalšího vývoje se odráží kromě jiných faktorů kvalita pedagogů, na které je samozřejmě nejvíce závislá kvalita celého vzdělávacího procesu. Vývoj výše platů ukazuje Obrázek 10. Srovnává výši platů pedagogických pracovníků v běžných základních školách Pardubického kraje s platy pedagogů na základních školách pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami Pardubického kraje a porovnává je s celkovou výší platů pedagogů v regionálním školství v Pardubickém kraji a s celkovou průměrnou mzdou v celé České republice. Srovnání je provedeno za časové období 2005–2013 (za rok 2014 nejsou dosud údaje k dispozici). V celém sledovaném období bylo již v platnosti normativní financování dle školského zákona, platy ve školství jsou tudíž stanovovány stejnou metodikou a jsou proto v celém období srovnatelné.



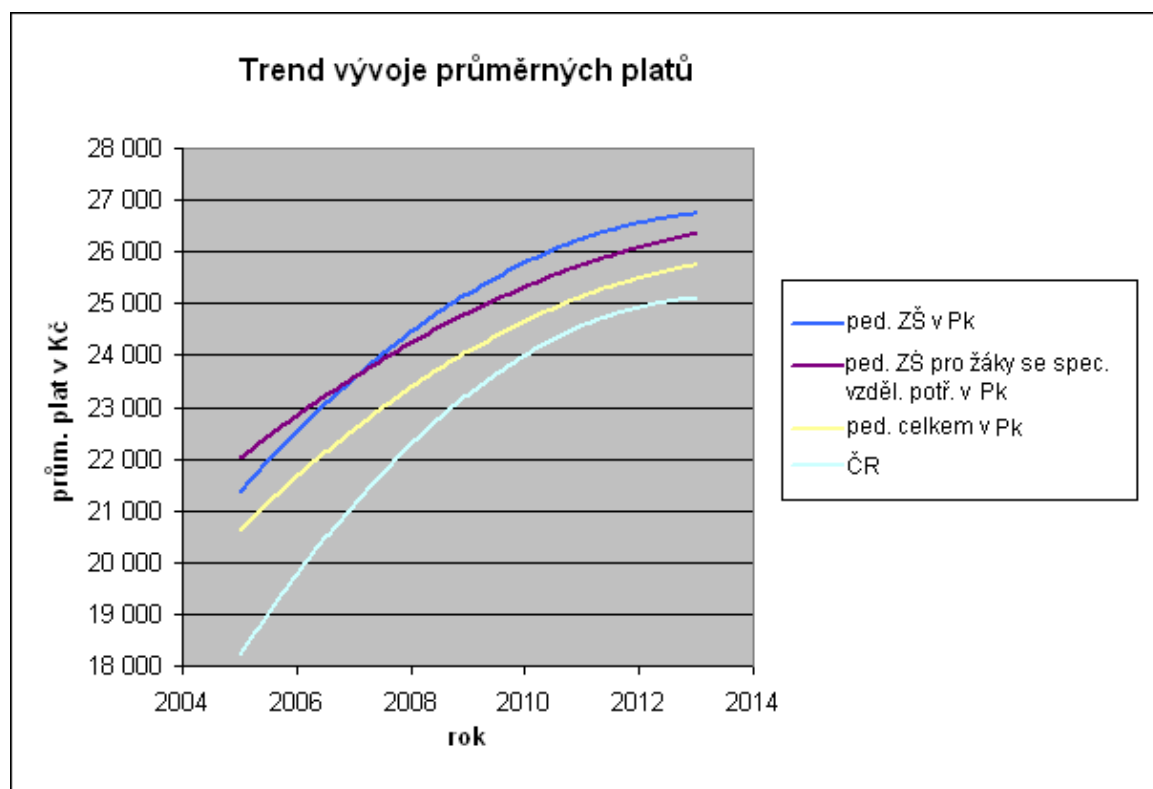
Obrázek 10: Vývoj průměrných platů

Zdroj: vlastní zpracování dle [41] a [42]

Výraznější nárůst od počátku sledovaného období se postupně zpomaluje a v posledních letech je jen velmi nepatrný nebo je dokonce vystřídán stagnací. Do jednotlivých porovnávaných platových segmentů se přitom promítají různé vlivy. V průměrných platech celé České republiky je dominantním vlivem vývoj HDP, inflace a zaměstnanosti s velkou závislostí na evropské a světové ekonomice. V roce 2009 a 2010 z těchto důvodů dochází ke zpomalování růstu platů a postupně až ke stagnaci. Stejný důvod měl pokles platů ve všech oblastech školství v roce 2010. Příčinou bylo Usnesení vlády č. 54 z ledna 2010 o výdajových opatřeních k dodržení schváleného deficitu státního rozpočtu ČR na rok 2010. Vázání finančních prostředků pro kapitolu školství představovalo objem cca 1,6 mld. Kč, přičemž dopad ve mzdových prostředcích v Pardubickém kraji se projevil poklesem o 1,5 %. V platech pedagogů se kromě těchto vlivů projevuje zásadním způsobem i demografický vývoj. Mezi lety 2005 a 2008 byl průměrný plat pedagogů ve speciálních školách vyšší než průměrný plat pedagogů na běžných školách. Vlivem

příznivějšího demografického vývoje v počtu žáků na základních školách od roku 2008 dochází i k navyšování finančních prostředků plynoucích do základního školství. Navýšení počtu žáků se přitom projevilo na běžných školách, na speciálních školách je zaznamenán naopak jejich pokles z důvodu větší míry individuální integrace a platy pedagogů na běžných školách proto předstihly platy pedagogů na školách speciálních. Vliv na snižující se průměrné platy pedagogů ve speciálních školách má jistě i rostoucí počet asistentů pedagoga, jejichž plat je výrazně nižší a přitom se do průměrných platů pedagogů ve speciálním školství započítává.

Využitím polynomické funkce, která je proložena hodnotami průměrných platů v jednotlivých oblastech ve sledovaném období, lze odhadnout trend budoucího vývoje průměrných platů všech zmiňovaných oblastí. Znázorněny jsou na Obrázku 11.



Obrázek 11: Trend vývoje průměrných platů

Zdroj: vlastní zpracování dle [41] a [42]

Z obrázku je dobře patrné předstihnutí platů pedagogů ve speciálním školství platy pedagogů běžných škol. Obě kategorie mají i v posledních letech mírně rostoucí trend a lze

předpokládat jeho udržení z důvodu rostoucího počtu žáků na základních školách. Příliv finančních prostředků z důvodu příznivějšího demografického vývoje předstihuje přetrvávající vliv negativního hospodářského vývoje, který způsobuje stagnaci platů v ČR jako celku. Lze proto usuzovat na mírné zlepšování vývoje platů pedagogů základních škol v porovnání s průměrem celé republiky.

7.4 Modelový příklad

Pro posouzení možnosti efektivnějšího využití finančních prostředků a současně naplnění integračního a inkluzivního přístupu ke vzdělávání byl zpracován jednoduchý modelový příklad sloučení základní školy se základní školou praktickou. K porovnání byly vybrány školy ve městě Heřmanův Městec, malém městě v okrese Chrudim s 5000 obyvateli. Ve městě je zřízena jediná základní škola a současně i jedna základní škola praktická, což umožňuje zřetelné a jednoznačné porovnání.

Základní škola je úplnou základní školou tvořenou 1. i 2. stupněm. Školu navštěvuje 732 žáků ve 29 třídách. Průměrný počet žáků na jednu třídu je 25, což je takřka ideální naplněnost z pohledu financování. Zhruba polovina žáků dojíždí z okolní spádové oblasti, kterou tvoří 40 obcí. Jedná se současně o největší školu v okrese Chrudim a jednu z největších v celém Pardubickém kraji.[43] Základní škola praktická byla v Heřmanově Městci založena v roce 1943, tehdy jako pomocná třída při obecní škole chlapecké. Jde rovněž o školu úplnou s 1.–9. ročníkem, ovšem školu malotřídní se čtyřmi třídami. Spádovou oblastí je rovněž širší okolí Heřmanova Městce.[44]

Tabulka 25 udává charakteristiku obou škol odděleně, tzn. současného stavu, s uvedením počtu žáků na jednotlivých stupních a normativním počtem pedagogických a nepedagogických pracovníků.

Tabulka 25: Normativní počet zaměstnanců - samostatné školy

základní škola	počet žáků			počet zaměstnanců		
	1.st.	2.st.	celkem	NPp 1.st.	NPp 2.st.	NPo
<i>ukazatel Np, No</i>				<i>19,48</i>	<i>14,35</i>	<i>71,74</i>
ZŠ	444	288	732	22,793	20,070	10,204
vývojové poruchy (0,01x)		2	2		0,001	0,000
Celkem ZŠ	444	288	732	22,793	20,071	10,204

ZŠ praktická	počet žáků			počet zaměstnanců		
	1.st.	2.st.	celkem	NPp 1.st.	NPp 2.st.	NPo
<i>ukazatel N_p, N_o</i>				<i>14,86</i>	<i>9,3</i>	<i>49,48</i>
ZŠ praktická	7	26	33	0,471	2,796	0,667
4 ment., 1 řeč., 1 vývoj. (0,75x)	6		6	0,303	0,000	0,091
1 aut. (2x)	1		1	0,135	0,000	0,040
25 ment. (0,75x)		25	25	0,000	2,016	0,379
1 více vad (2x)		1	1	0,000	0,215	0,040

celkem ZŠ praktická	7	26	33	0,909	5,027	1,217
----------------------------	----------	-----------	-----------	--------------	--------------	--------------

celkem ZŠ + ZŠ praktická	451	314	765	23,702	25,098	11,421
---------------------------------	------------	------------	------------	---------------	---------------	---------------

Zdroj: vlastní zpracování dle [29] a [34]

Jak je patrné z údajů v tabulce, na 2. stupni běžné základní školy jsou individuálně integrováni 2 žáci. Protože se jedná o nejméně závažný druh postižení, u kterého příplatek na postižení v Pardubickém kraji počítá jen s koeficientem 0,01, nemá jejich zařazení na normativní počet zaměstnanců a financování žádný vliv. Z průměrného počtu jednotek výkonu, které připadají na jeden plný pracovní úvazek pedagogického a nepedagogického pracovníka (ukazatel N_P a N_O) stanovený v Pardubickém kraji, vychází normativní počet pedagogických a nepedagogických pracovníků (ukazatel NP_P a NP_O). Stejným způsobem jsou vypočteny hodnoty ukazatelů NP_P a NP_O pro samostatnou základní školu praktickou, která má stanoveny odlišné ukazatele N_P a N_O v závislosti na velikosti školy. Výše příplatků u základní školy praktické je určena odlišnými koeficienty dle druhu postižení. V závěru tabulka uvádí součet normativního počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků na dvou oddělených školách.

Tabulka 26 uvádí stejný výpočet v případě sloučení škol a integrování žáků základní školy praktické do tříd běžné školy. Vzhledem k minimálnímu počtu žáků na praktické škole a velikosti a počtu tříd běžné základní školy by individuální integrace byla v tomto případě velmi jednoduchá.

Tabulka 26: Normativní počet zaměstnanců - sloučené školy

základní škola	počet žáků			počet zaměstnanců		
	1.st.	2.st.	celkem	NPp 1.st.	NPp 2.st.	NPo
<i>ukazatel Np, No</i>				19,51	14,72	72
ZŠ	451	314	765	23,116	21,332	10,625
4 ment. (0,5x)	4		4	0,103		0,028
1 řeč., 1 vývoj. (0,01x)	2		2	0,001		0,000
1 aut. (1,5x)	1		1	0,077		0,021
25 ment. (0,5x)		25	25		0,849	0,174
2 vývoj. (0,01x)		2	2		0,001	0,000
1 více vad (1,5x)		1	1		0,102	0,021
celkem ZŠ	451	314	765	23,297	22,284	10,869

Zdroj: vlastní zpracování dle [29] a [34]

Prostým výpočtem z čistě ekonomického hlediska s odhlédnutím od mnoha dalších nutných podmínek je výsledný součet normativního počtu pedagogických a nepedagogických pracovníků na jedné sloučené škole příznivější a je uveden opět v závěru tabulky. Rozdíl v normativním počtu zaměstnanců samostatné a sloučené školy je uveden v Tabulce 27.

Tabulka 27: Rozdíl normativního počtu zaměst. – samostatné školy a sloučené školy

součást	počet žáků			počet zaměstnanců		
	1.st.	2.st.	celkem	NPp 1.st.	NPp 2.st.	NPo
ZŠ + ZŠ praktická samostatně	451	314	765	23,702	25,098	11,421
ZŠ + ZŠ praktická sloučené	451	314	765	23,297	22,284	10,869
rozdíl	0	0	0	0,405	2,814	0,552

Zdroj: vlastní zpracování

Z pohledu celkových výsledných neinvestičních výdajů je k financování oddělených škol dle Tabulky 25 vynaloženo v součtu 23,4 mil. Kč. Suma vychází z průměrných platů pedagogických pracovníků (ty jsou na základní škole praktické navíc zvýhodněny vzhledem k malému počtu zaměstnanců do 10 na škole) a nepedagogických pracovníků, normativního počtu zaměstnanců, povinných odvodů a ostatních neinvestičních výdajů.

Z Tabulky 27 vyplývá úspora téměř 4 normativních zaměstnanců, což ve výsledném součtu znamená rozdíl v celkových neinvestičních výdajích 1,5 mil. Kč ve prospěch sloučené školy.

Částku samozřejmě nelze považovat za úsporu v této výši, protože převedením žáků se speciálními vzdělávacími potřebami vzniknou další dodatečné náklady běžné škole. V některém ročníku s největším počtem postižených žáků a současně největší naplněností třídy v běžné škole by mohla nastat nutnost rozdělení tříd tak, aby v nich byl menší počet žáků. Stejně tak je pravděpodobné zvýšení úvazku asistentů pedagoga na běžné škole.

8 ZÁVĚR

Financování školství je velmi složitým problémem, na jehož řešení má vliv mnoho často i velmi protichůdných faktorů. Ve svém důsledku se stává kompromisem ekonomických, sociálních i politických zájmů společnosti, která podle stupně svého vývoje určuje i stupeň vzdělanosti. Tím je dán i zájem o vzdělanost jedinců, kteří jsou jakýmkoliv způsobem znevýhodněni a o jejich začlenění do společnosti.

Základním prvkem financování regionálního školství, které je v práci rozebíráno, je vždy množství finančních prostředků, které je schopen a ochoten přidělit státní rozpočet a efektivní rozdělování přidělených prostředků. Z pohledu množství finančních prostředků lze očekávat nelepšící se situaci minimálně ze dvou důvodů. Prvním důvodem je stav světové ekonomiky, na níž je závislá i ekonomika česká. Není asi možné očekávat dlouhá období poměrně příznivého růstu s pravidelně se zvyšujícími příjmy státního rozpočtu. V posledních letech se naopak stávají pravidlem krátká období křehkého růstu střídaná recesí, ke kterým přispívá i napjatá politická situace. Druhým důvodem je samotná skladba české společnosti a platných zákonů. Vlivem demografického vývoje dochází ke stárnutí populace a zvyšování počtu obyvatel v důchodovém věku. To spolu s neřešenými (nebo nešťastně řešenými) otázkami důchodové reformy a dalších nutných změn znamená každoročně se zvyšující mandatorní výdaje státního rozpočtu a zužování možností a výše rozdělování dalších finančních prostředků.

Z uvedených důvodů vyplývá, že zefektivnění financování je jedinou možnou cestou, jak prostřednictvím financování dosáhnout vyšší kvality vzdělávání. V oblasti regionálního školství je na základě stanovených republikových normativů přidělena každému kraji stejná poměrná výše finančních prostředků podle počtu dětí, žáků a studentů. V jednotlivých krajích jsou následně stanoveny základní částky normativů sice dle místních potřeb, ale mnohdy natolik rozdílně, že se liší i v řádu 100 %, jak bylo patrné z porovnávaných hodnot. Týká se to zejména oblasti neúplných škol a škol s malou naplněností. Takové disproporce mezi kraji České republiky rozhodně nejsou, přestože v mnohých okresech neúplné školy a školy na výjimku tvoří i nadpoloviční většinu počtu, což je v Pardubickém kraji velmi názorné. Řešením by se v určitých případech mohlo stát snížení normativu, které by více motivovalo úvahy o slučování škol, které nejsou schopny naplnit kapacitu a které by po sloučení mohly po finanční stránce daleko lépe prosperovat.

Taková změna by musela být volena velmi citlivě, aby nezasáhla zrušením školu v místě, kde sice její ekonomické fungování je na pováženou, ale současně představuje i jakýsi společenský a kulturní fenomén. To platí zejména pro malé a odlehlé obce, které by ztrátou školy za určitou dobu mohly ohrozit i vlastní existenci. Řešení je to smysluplné spíše ve větších obcích s více školami.

Ještě větší rozdíly než v případě základních částek krajských normativů mohou vznikat ve velikosti příplatků pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením. V případě stanovení velikosti příplatku násobkem základní částky, což je případ většiny krajů včetně kraje Pardubického, jsou výsledné částky pro zdravotně postižené v rámci jednoho kraje na různě velkých a různě naplněných školách stejného typu i násobně odlišné. V porovnání mezi různými kraji, které mají navzájem velmi rozdílné základní částky krajského normativu a rozdílné násobky, může rozdíl v extrémním krajním případě činit až šestinásobek. To jistě není správné řešení pro stejně postiženého žáka ve stejném druhu školy. Účinnější a spravedlivější je rozhodně stanovení výše příplatku konkrétní částkou se zohledněním druhu postižení a dalších podmínek. Přidělené finanční prostředky by tak byly v mnoha případech efektivněji a cíleněji využity.

Z porovnání počtu dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a vývoje jejich počtu v uplynulých několika letech, s ohledem na druh postižení, je jejich větší míra integrace a inkluze jistě možná. Vzhledem k počtu osob eventuálně začleňovaných do běžných škol (desetiny procent u mateřských škol a nízké jednotky procent v případě základních škol) by rozhodně nenastal kapacitní problém v naplněnosti škol, neboť z demografického vývoje je zřejmé, že počet žáků se nevrátí na úroveň 70. a 80. let 20. století, které kapacita škol odpovídala. Z pohledu druhu postižení převažují u mateřských škol vady řeči a u základních škol vývojové poruchy učení, chování a mentální poruchy. Jedná se o nejlehčí druhy postižení, jejichž charakter procesu začlenění většinou nebrání, v mnoha případech by možná byl prospěšnější než segregace. Poměrně rychle se zvyšující počet individuálně integrovaných žáků v základních školách je ostatně již dnes patrný.

Analýzou časových řad výše platů pedagogických pracovníků v běžných základních školách a školách pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami a za pomoci náhrady hodnot polynomickou funkcí lze zjistit trendy dalšího vývoje. Je zřejmé, že klesající trendy

všech křivek znamenají zpomalování nárůstu platů pedagogů, byť ne v takové míře jako celek České republiky. Opět to potvrzuje, že někdejší prognózy o růstu platů pedagogů na hodnoty o 30 % vyšší než průměr České republiky zůstanou nenaplněny a jedinou cestou je zvyšování efektivity financování uvnitř samotného resortu.

Se zřetelem na osoby se speciálními vzdělávacími potřebami se zdaleka nejefektivnější řešení jeví v individuální integraci a inkluzi. Na modelovém příkladu sloučení běžné základní školy a základní školy praktické bylo prokázáno, že z čistě ekonomického hlediska je tato cesta průchodná. Z porovnání neinvestičních výdajů oddělených a sloučených škol vyplývá výše úspory, která by pravděpodobně pokryla nutně zvýšené výdaje v případě sloučení, a to zejména v navýšených počtech asistentů pedagoga.

Ekonomické hledisko, jakkoliv je důležité a nezbytné pro uskutečnění celého procesu, musí zapadnout i do kontextu sociálního. Je jen nutnou, nikoliv však postačující podmínkou. Osoby, kterým se i přes jejich postižení dostane v rámci možností kvalitního vzdělání, budou pro společnost v budoucnu přínosem, ne zátěží očekávající příjem sociálních dávek. Zvýšené výdaje na vzdělávání se mohou naopak stát velmi dobrou investicí. Přes přijetí Národního akčního plánu inkluzivního vzdělávání a přihlášení se v rámci vyspělých zemí světa k tomuto procesu je v České republice situace mnohdy opačná. Ukazuje se, že zásadním problémem není náročnost financování integrace a inkluzivního přístupu, ale postoje většiny české společnosti.

Segregace osob se speciálními vzdělávacími potřebami není řešením problému, je jen jeho skrýváním a odsouváním. Jde o nepochopení skutečnosti, že proces integrace a inkluze znamená nejen umožnění smysluplného života postižených osob, ale zároveň obohacení celé společnosti. V tomto případě beze zbytku platí, že společnost je tak vyspělá a silná, jak se umí postarat o své nejslabší články.

9 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

- [1] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 555 s. ISBN 80-735-7052-1.
- [2] Česká republika. Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod. In: *Sbírka zákonů*. 1991, částka 6.
- [3] *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice: Bílá kniha*. 1. vyd. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání, 2001, 98 s. ISBN 80-211-0372-8.
- [4] Strategie vzdělávací politiky 2020. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: vzdělávání: strategické a koncepční dokumenty* [online]. MŠMT, © 2013 – 2014 [cit. 2014-11-23]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/strategie-vzdelavaci-politiky-2020>
- [5] SEVEROVÁ, Lucie. *Znalostní ekonomika a vzdělávání v mezinárodním kontextu*. 1. vyd. Praha: Alfa Nakladatelství, 2011, 224 s. ISBN 978-80-87168-16-5.
- [6] ŠRÉDL, Karel. *Znalostní ekonomika a vzdělávání*. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, c2010, 115 s. ISBN 978-80-213-2039-0.
- [7] Klasifikace vzdělávání (CZ-ISCED 2011). *Český statistický úřad: Klasifikace* [online]. 2014, 16. 4. 2014 [cit. 2014-11-23]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/klasifikace_vzdelani_cz_isced_2011
- [8] *Vzdělávací systém České republiky: základní údaje o zemi (2005)*. 2. vyd. Praha: Národní vzdělávací fond, Národní informační středisko pro poradenství, 2006. ISBN 80-867-2829-3.
- [9] Výroční zpráva ČŠI za školní rok 2012/2013. *Česká školní inspekce: Dokumenty: Výroční zprávy* [online]. Praha, listopad 2013 [cit. 2014-11-18]. Dostupné z: <http://www.csicr.cz/getattachment/dbb46d47-e52b-49ba-915f-b47cdb82cae4>
- [10] *Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávání v České republice v roce 2013*. Praha: MŠMT, 2014, 109 s. ISBN 978-80-87601-21-1.

- [11] PRŮCHA, Jan. *Moderní pedagogika*. 2. přepr. a aktual.v. Praha: Portál, 2002, 481 s. ISBN 80-717-8631-4.
- [12] Česká republika. Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). In: *Sbírka zákonů*. 2004, částka 190.
- [13] Česká republika. Vyhláška č. 72/2005 Sb. o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních. In: *Sbírka zákonů*. 2005, částka 20.
- [14] Česká republika. Vyhláška č. 73/2005 Sb. o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných. In: *Sbírka zákonů*. 2005, částka 20.
- [15] Česká republika. Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách. In: *Sbírka zákonů*. 2006, částka 37.
- [16] SLOWÍK, Josef. *Speciální pedagogika: prevence a diagnostika, terapie a poradenství, vzdělávání osob s různým postižením, člověk s handicapem a společnost*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2007, 160 s. Pedagogika (Grada). ISBN 978-802-4717-333.
- [17] PIPEKOVÁ, Jarmila. *Kapitoly ze speciální pedagogiky*. Brno: Paido - edice pedagogické literatury, 1998, 234 s. ISBN 80-859-3165-6.
- [18] ANDERLIK, Lore. *Montessori - Ein Weg zur Inklusion: Überlegungen aus der Praxis - für die Praxis*. 1. Aufl. Dortmund: modernes lernen, 2011. ISBN 978-380-8006-719.
- [19] JESENSKÝ, Ján. *Kontrapunktů integrace zdravotně postižených*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 1995, 175 s. ISBN 80-718-4030-0.
- [20] HÁJKOVÁ, Vanda a Iva STRNADOVÁ. *Inkluzivní vzdělávání: [teorie a praxe]*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, 217 s. Pedagogika (Grada). ISBN 978-802-4730-707.
- [21] Česká republika. Sdělení č. 10/2010 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. In: *Sbírka mezinárodních smluv*. 2010, částka 4.
- [22] Národní akční plán inkluzivního vzdělávání - přípravná fáze. *Strategie vzdělávání 2020: Dokumenty: Knihovna koncepcí* [online]. MŠMT, 2010 [cit. 2014-12-09].

- Dostupné z: http://www.vzdelavani2020.cz/images_obsah/dokumenty/knihovna-koncepci/napiv/napiv.pdf
- [23] Česká republika. Zákon č. 306/1999 Sb. o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. In: *Sbírka zákonů*. 1999, částka 100.
- [24] Česká republika. Vyhláška č. 492/2005 Sb. o krajských normativch. In: *Sbírka zákonů*. 2005, částka 170.
- [25] Analýza financování školství - MŠMT 2010. *Učitelské noviny* [online]. 2010 [cit. 2014-12-11]. Dostupné z: http://www.ucitelskenoviny.cz/userfiles/file/analyza_financovani_skolstvi-msmt_2010.doc?PHPSESSID=086bfe2a0bc2e41d60b3c0ed13671a04
- [26] MŠMT. *Rozpočet kapitoly 333 MŠMT na rok 2014 a rozdělení závazných ukazatelů mezi jednotlivé školské úseky: č. j. MSMT-7877/2014-1*. Praha, březen 2014.
- [27] Dlohodobý záměr vzdělávání Pardubického kraje 2012. *Pardubický kraj: Krajský úřad: Odbor školství a kultury: Informace pro veřejnost* [online]. 24. 2. 2012 [cit. 2015-01-31]. Dostupné z: <http://www.pardubickykraj.cz/pro-verejnost/69615/dlouhodoby-zamer-2012>
- [28] Evidence škol a školských zařízení v Pardubickém kraji. *Školský portál Pardubického kraje* [online]. Pardubický kraj, © 2014 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.klickevzdelani.cz/Ve%C5%99ejnost/Evidence%C5%A1kola%C5%A1kolsk%C3%BDchza%C5%99%C3%ADzen%C3%AD.aspx>
- [29] MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, mládeže a tělovýchovy. *Výkaz o základní škole podle stavu k 30. 9.: M3. 2009-2014*.
- [30] BARTOŇOVÁ, Dagmar. *Demografická situace České republiky: proměny a kontexty 1993-2008*. 1st pub. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010, 238 s. ISBN 978-807-4190-247.
- [31] Věková struktura k 31. 12. 2013: Česká republika. *Český statistický úřad: Obyvatelstvo: Animované grafy: Animované stromy života* [online]. 19. 9. 2014 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/animgraf/cz/>

- [32] Věkové složení obyvatelstva. *Český statistický úřad* [online]. 2002-2014, 13. 5. 2014 [cit. 2015-02-02]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/publ/130064-14-r_2014
- [33] Rozpočet kapitoly MŠMT. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Vzdělávání: Školství v ČR: Ekonomika školství: Rozpočet a závěrečný účet kapitoly MŠMT* [online]. 2009-2014 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/rozpocet-kapitoly-msmt>
- [34] KRAJSKÝ ÚŘAD PARDUBICKÉHO KRAJE, odbor školství a kultury. *Základní částky krajských normativů pro rok 2014 (včetně jejich násobků) a ukazatele rozhodné pro jejich stanovení: čj: KrÚ 8908/2014*. Pardubice, 18. 2. 2014.
- [35] ŠMEJKAL, Vladimír. Porovnání krajských normativů mzdových prostředků a ostatních neinvestičních výdajů stanovených jednotlivými krajskými úřady v roce 2014. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Vzdělávání: Školství v ČR: Ekonomika školství: RgŠ ÚSC a soukromé školství: Normativy* [online]. 25. srpen 2014 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/porovnani-krajskych-normativu-mzdovych-prostredku-a-2>
- [36] *Principy rozpisu rozpočtu přímých výdajů na vzdělávání pro rok 2014*. Krajský úřad, 2014.
- [37] Výroční zprávy. *Pardubický kraj: Krajský úřad: Odbor školství a kultury: Pro veřejnost* [online]. 2010-2014, 30.1.2015 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.pardubickykraj.cz/pro-verejnost/60666/vyrocnizpravy-skolstvi>
- [38] *Základní škola a Praktická škola SVÍTÁNÍ, o.p.s.* [online]. © 2015 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.svitani.cz/index.php>
- [39] MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, mládeže a tělovýchovy. *Výkaz o mateřské škole podle stavu k 30. 9.: S1-01*. 2009-2014.
- [40] KRAJSKÝ ÚŘAD PARDUBICKÉHO KRAJE. *Zvýšené náklady spojené se vzděláváním dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami v r. 2014*. Pardubice, 2014.

- [41] KRAJSKÝ ÚŘAD PARDUBICKÉHO KRAJE. *Počet zaměstnanců a výše průměrného platu - Š/ŠZ v působnosti Pardubického kraje*. Pardubice, 2005-2014.
- [42] Mzdy, náklady práce - časové řady. Český statistický úřad: Vydáváme: Časové řady [online]. 4.12.2014, 21.1.2015 [cit. 2015-02-02]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/pmz_cr
- [43] *Základní škola Heřmanův Městec* [online]. © 2013-2015 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.zshermanuvmestec.cz/>
- [44] *Základní škola praktická a základní škola speciální Heřmanův Městec* [online]. © 2010 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://www.zspmestec.cz/>

10 PŘÍLOHY

Příloha A	Počet obyvatel v Pardubickém kraji podle věkových kategorií.....	93
Příloha B	Výše průměrných platů v národním hospodářství ČR a pedagogů v Pardubickém kraji	94

Příloha A

Počet obyvatel v Pardubickém kraji podle věkových kategorií

věková kategorie	rok												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-2	13 792	13 713	13 794	14 102	14 389	15 015	15 906	16 726	17 126	17 154	16 828	16 473	15 769
3-5	14 285	14 330	14 148	13 898	13 823	13 868	14 225	14 502	15 141	15 986	17 066	17 445	17 435
6-14	55 847	54 098	52 267	50 779	49 057	47 140	45 223	43 769	42 993	42 875	43 136	43 698	44 732
15-18	26 947	26 719	26 727	26 362	26 303	26 374	26 126	26 054	25 011	23 460	21 679	20 227	19 521
19-21	21 855	20 868	20 359	20 232	20 294	20 300	20 535	20 449	20 232	19 933	19 813	19 505	18 430
0-99	507 176	506 534	505 486	505 285	506 024	507 751	511 400	515 185	516 329	517 164	516 411	516 440	515 985

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ [online]. 2014 [cit. 2015-02-02]. Dostupné z: <http://www.czso.cz>

Příloha B

Výše průměrných platů v národním hospodářství ČR a pedagogů v Pardubickém kraji

Ø plat	rok									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pk pedagog ZŠ	21 337	22 407	23 652	24 447	26 008	24 895	26 282	26 598	26 843	
Pk pedagog ZŠ pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami	21 880	22 784	23 825	24 109	25 628	24 695	25 229	26 429	26 447	
Pk pedagog celkem	20 459	21 645	22 792	23 489	24 653	23 863	24 885	25 768	25 840	
ČR	18 344	19 546	20 957	22 592	23 344	23 864	24 455	25 067	25 078	

Zdroj: vlastní zpracování dle ČSÚ [online]. 2014 [cit. 2015-02-02]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/> a KRÚ PK: Počet zaměstnanců a výše průměrného platu. Pardubice, 2005-2014.