

4 FINANCOVÁNÍ ODVĚTVÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU

4.1 Financování školství

4.1.1 Postavení školství ve společnosti

Z ekonomického hlediska školy a vzdělávání vůbec posuzujeme jako **jedno z důležitých odvětví veřejného sektoru**, které produkuje převážně takové veřejné statky, které rozhodujícím způsobem přispívají ke **kultivaci lidského potenciálu**. V současném školství a vzdělávání se setkáváme v podstatě se všemi třemi základními druhy statků, tj. s čistými veřejnými statky, smíšenými statky i se statky privátními.

Ústředním ekonomickým a následně i společenským problémem ve školství a vzdělávání vůbec je **měření, hodnocení výsledků** jako předpokladu pro poskytování příslušných zdrojů ať finančních nebo materiálních či jiných pro tvorbu lidského kapitálu. Lidský kapitál je chápán jako objekt, na který působí efekty vzdělávání jako statku, a jeho hodnota slouží jako podklad pro příslušné investice do lidského kapitálu. V praxi to znamená rozhodování o tom, které školy a vzdělávací instituce zřizovat a provozovat. Mezi ekonomické zvláštnosti patří také zpravidla **pomalá návratnost** vkládaných prostředků.

Velikost **lidského kapitálu** se nejčastěji měří podle dosaženého vzdělání ve vztahu ke kvalitě pracovní síly, respektive k jejím schopnostem a dovednostem. Dlouhodobá praxe nás přesvědčuje o tom, že existuje silná **přímá korelace** mezi pracovními schopnostmi a dovednostmi a stupněm dosaženého vzdělání. Existují samozřejmě výjimky, kdy se objevují jedinci s neobyčejně vysokými dovednostmi bez předchozího odpovídajícího vzdělání a naopak. Pro měření velikosti toků a dopadů do lidského kapitálu lze použít např. metody:

počet žáků, studentů či posluchačů (v příslušné škole nebo vzdělávacím zařízení), **výše výdajů** na příslušný druh vzdělávání (investice a provoz školy, zařízení aj.).

Obě z uvedených metod však nejsou schopny zohlednit **kvalitu výstupů** ve vztahu k velikosti vstupů. Kvalita výstupů je zpravidla hodnocena velmi obecně podle možnosti zastávání určitého pracovního místa, respektive podle mzdové

výnosnosti určitého místa aj. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost ovlivňuje řada dalších faktorů, je velmi obtížné objektivně rozhodnout o umístění příslušných zdrojů, jež zajišťují existenci příslušných škol a vzdělávacích zařízení v určitém místě, v určitém čase v určitých situacích aj.

Problémem je exaktní měření velikosti **poměru mezi výstupy a vstupy**. Cílem ekonomických aktivit v této oblasti je pokud možno co nejpřesněji zjistit, jaké důsledky mají investice do lidského kapitálu na zvýšení jeho kvality, respektive jeho výkonnosti. Finančním výnosem zde může být (ale ne vždy) zvýšení individuální hodnoty určité investice. Do tohoto výnosu také patří dosažení vyšší výkonnosti, a tím zkvalitnění původní základní investice do příslušného vzdělání aj.

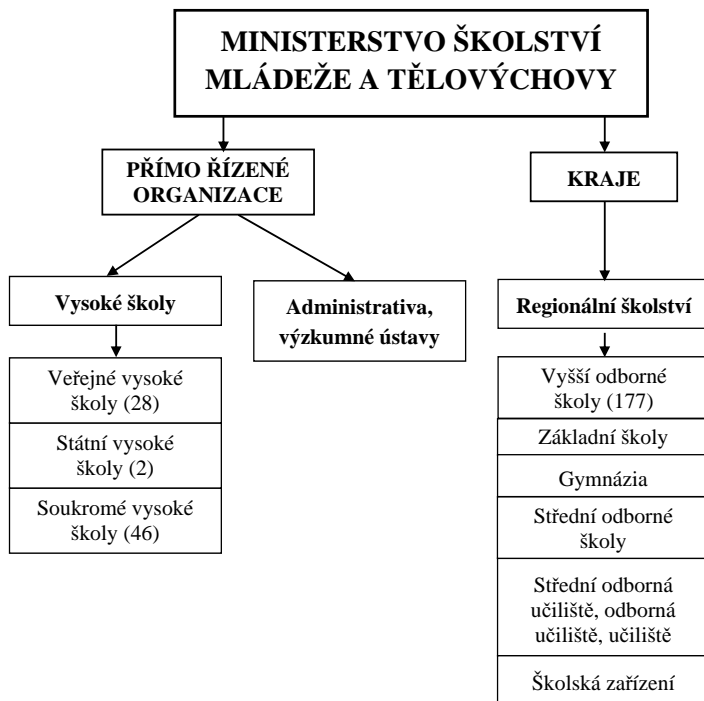
Školství a jeho **koncepce** je součástí **vzdělávací politiky** každého státu, neboť úroveň jednotlivých typů škol má následný vliv na hospodářský, kulturní a sociální rozvoj příslušné země. Vzdělání působí v podstatě jako **pozitivní externalita**, z které má prospěch každý subjekt. Vzdělaní lidé v každém státě jsou předpokladem pro další hospodářský rozvoj, pro snadnější adaptabilitu, pro snadnější zvládnutí nových a náročnějších technologií a pro zajištění produkce kvalitních statků všeho druhu aj. Přehled o současné struktuře školství v ČR je patrný z následujícího schématu.

4.1.2 Struktura školství v ČR (r. 2012)

Školství v ČR se rámcově rozděluje na školství přímo řízené a na školství regionální. Podrobně viz schéma č. 4.1.

Celkové výdaje na vzdělání jsou v různých zemích různé a úzce souvisí jak s dlouhodobou ekonomickou situací, tak i s určitým historickým vývojem v dané zemi. **Velikost celkových nákladů** na školství se objektivně vyjadřuje nejčastěji jako procentický podíl z produkovaného HDP v příslušné zemi. Nejvyšší procentický podíl je u školství primárního a sekundárního, kde činí u států EU v průměru 3,6 %, u terciárního školství činí 1,2 %. Podíl celkových nákladů na školství činí v průměru 5,6 %. Mezi státy s nejvyšším procentem nákladů na školství patří Švédsko a Dánsko.

Schéma 4.1 Struktura školství v ČR (rok 2012)



4.1.3 FINANCOVÁNÍ ŠKOLSTVÍ

Převážná část školství v ČR je financována z některého druhu **veřejného** rozpočtu, protože školní vzdělání je pokládáno převážně za **veřejný statek**. (Je připraven projekt pro placení školného na vysokých školách, čímž se terciární školství stane statkem smíšeným). Stát má zájem nejen na **produkcí** příslušných statků v oblasti školství, ale také na jejich **spotřebě**. Kvalita vzdělávacího procesu v různých školních zařízeních je kromě jiného závislá na dostatku **finančních** a jiných prostředků, které má provozovatel školního zařízení k dispozici.

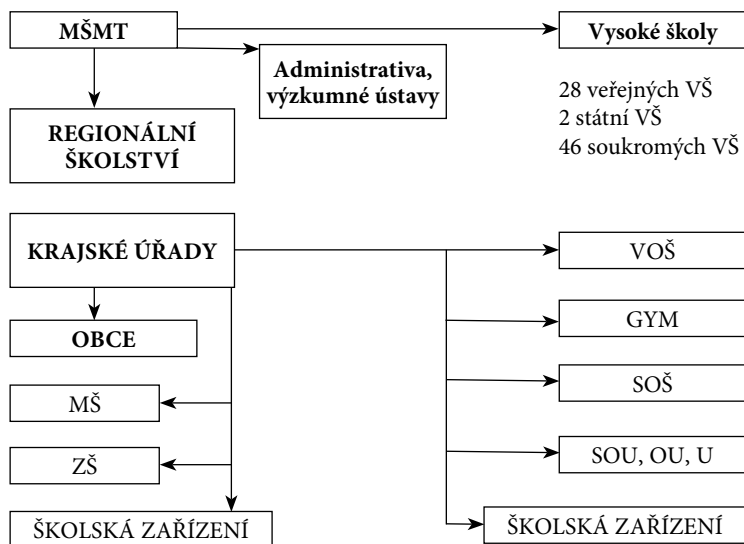
Vzhledem k tomu, že užitek ze vzdělání lze v řadě případů aspoň z části kvantifikovat, je řada občanů ochotna se podílet na nákladech na příslušnou část vzdělání (viz soukromé školy, různé vzdělávací kurzy aj.). Každý stát zpravidla garantuje každému svému občanovi bezplatné **základní vzdělání**. U nás jde o absolvování základní a střední školy. **Financování školství** představuje ty finanční prostředky,

kteřé jsou ve státním rozpočtu (SR) přiděleny **kapitole** Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). SR ČR např. na rok 2011 počítal pro rezort MŠMT s výdaji celkem 127,08 mld. Kč. Z celkových výdajů SR ČR na rok 2011, které činily 1 179 mld. Kč, připadalo tak na školství **10,77 %**.

Druhým základním zdrojem finančních prostředků pro školství **jsou příspěvky obcí a měst** na hospodářský provoz různých předškolních zařízení, školních jídelen, mateřských a základních škol aj. Obce potřebné finanční prostředky na místní školství získávají jako účelovou neinvestiční **dotaci ze SR**, kterou doplňují ze svých zdrojů.

Z celkových provozních (neinvestičních) výdajů je **60–65 %** spotřebováno na **mzdy**. Celkové výdaje na školství se dále ještě zvyšují o výdaje zahrnuté v kapitole Všeobecná pokladní správa a výdaje některých ministerstev, které se používají pro vzdělávání občanů, jako je Ministerstvo vnitra (zajišťování speciální kvalifikace příslušníků Policie ČR, Ministerstva obrany, dopravy, spravedlnosti aj.). Zvláštní skupinu škol představují církevní školy, např. tzv. biskupská gymnázia aj. Přehled o základním **rozdělení** finančních prostředků ve školství poskytuje schéma č. 4.2.

Schéma 4.2 Toky finančních prostředků ve školství ČR (r. 2012)



Základní rozdělení finančních prostředků

Financování jednotlivých skupin škol velmi úzce souvisí se **správou** příslušných škol. Z tohoto hlediska se rozlišuje:

- **přímo** řízené a financované školství: patří sem převážně vysoké školy,
- **regionální** školství (RgŠ): všechny školy kromě vysokých škol,
- **ostatní** přímo řízené organizace: např. VÚ odborného školství, VÚ pedagogický, Česká školní inspekce, orgány veřejné správy aj.

Struktura **rozpočtu** běžných či neinvestičních (NIV) **výdajů** kapitoly MŠMT na rok 2011 v podobě tzv. limitů obsahuje tabulka č. 4.1.

Tabulka 4.1 Struktura běžných výdajů MŠMT ČR na rok 2011

Specifické ukazatele rozpočtu	Velikost rozpočtu: tis. Kč
Celkem výdaje MŠMT	127 086 415
věda a vysoké školy	35 870 934
v tom: vysoké školy	22 423 938
výzkum, vývoj a inovace	13 446 996
<i>z toho: programy spolufinancované z EU a FM</i>	<i>4 777 600</i>
výdaje regionálního školství a přímo řízených organizací	82 832 690
podpora činnosti v oblasti mládeže	202 150
podpora činnosti v oblasti sportu	1 899 160
v tom: sportovní reprezentace	1 061 536
všeobecná sportovní činnost	837 624
výdaje na programy mimo výzkum, vývoj a inovace	4 112 970
ostatní výdaje na zabezpečení úkolů resortu	4 177 014

Pramen: Rozpočet MŠMT na r. 2011

Podstatná část rozpočtových prostředků MŠMT je použita na financování regionálního školství (cca 70 %) a zbývající část na vysoké školy, výzkum, administrativu a ostatní orgány.

Mezi **závažné ukazatele** v rozpočtu kapitoly MŠMT patří **limity**: prostředků na platy a prostředků na ostatní platby a na počet zaměstnanců. **Ministerstvo** těmito ukazateli: limituje prostředky na mzdy (v r. 2011: 58,1 mld.), reguluje počet

zaměstnanců (v r. 2011: 219 652 osob), určuje průměrný měsíční plat v resortu (v r. 2011: 21 464 Kč) aj.

Limit počtu pracovníků v regionálním školství se bude postupně **snížovat** zejména vzhledem ke snižujícímu se počtu narozených dětí. Naopak však **stoupá** zájem o studium na **vysokých školách**, které většinou nejsou schopny uspokojit poptávku.

4.1.4 Financování přímo řízeného školství

Do této skupiny škol patří všechny **vysoké školy (VŠ)**. V ČR bylo v r. 2011 celkem 28 VVŠ a ty měly 141 fakult, na kterých studovalo v prezenčním studiu včetně doktorského studia cca 412 000 studentů, z toho v distanční a kombinované formě 117 097 studentů (ČSÚ 2011). Rozpočtované výdaje VŠ na rok 2011 včetně výdajů na vědu činily **35,87** mld. Kč. Na celkovém objemu vydávaných finančních prostředků z rozpočtu MŠMT se podílely VŠ na výzkumu cca **28 %** (výrazný **vzestup** proti předchozímu roku).

Podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, je VŠ: **veřejná, soukromá a státní**.

V ČR patří do **státních VŠ** Univerzita obrany a Policejní akademie. Od roku 1999 přešly dosavadní VŠ do skupiny tzv. **veřejných vysokých škol (VVŠ)**. Samostatnou skupinu VŠ tvoří soukromé VŠ (SVŠ), které z hlediska financování nejsou v podstatě závislé na SR.

Základním a rozhodujícím východiskem pro poskytování dotací pro VŠ jsou strategické priority vysokoškolské politiky, především **přechod od kvantitativní expanze** posledního desetiletí k všestranné **podpoře kvality** rozvoje a s tím související **diverzifikace** vysokého školství ČR. České vysoké školství se z hlediska kvantitativních ukazatelů terciárního vzdělávání vyrovnalo průměru vyspělých zemí Evropy a počtem studentů předstihlo některé ekonomicky vyspělejší země, jako je např. Rakousko, Německo nebo Švýcarsko. Růstová dynamika je u nás jednou z nejvyšších ze všech rozvinutých zemí světa. Mezi absolventy převažují (80 %) absolventi magisterského studia.

Vývoj ukazuje, že kvantitativní expanze musí být provázena **diverzifikací** vysokého školství. Jejím cílem je připravit studenty na rozmanité pozice ve společnosti, ale na druhé straně také zachovat a ochránit nejkvalitnější část univerzitního sektoru vysokého školství, jehož vysoká úroveň je životně důležitá pro vývoj ekonomiky společnosti.

V diverzifikovaném prostředí je třeba vytvořit příznivé prostředí pro profilace jednotlivých škol podle v toho, v jakém směru dokážou dosahovat nejlepších výsledků. Vedle škol orientovaných na špičkový výzkum musí získat dostatečný

prostor také bakalářské programy, vzdělávání dospělých, spolupráce s podniky a podpora vlastního regionu.

Zásady a pravidla financování VŠ musí nejen odrážet strategické priority státu, ale musí se stát jedním z rozhodujících faktorů posunu od kvantity ke kvalitě a k diverzifikaci vysokého školství. Vhodný systém financování je hlavním nástrojem prosazování příslušných zásad. Zásady a pravidla obsahují proto řadu nových kroků, které transformují strategické priority vysokoškolské politiky do konkrétní podoby financování a rozpočtování VVŠ.

4.1.5 Příspěvek na vzdělávací činnost

Studenti

Pravidla pro zabezpečení vzdělávací činnosti se i nadále odvíjejí od počtu studentů, studujících ve standardní době plus jeden rok (ve zkratce „SDS + 1). Nadále jde tedy o **normativní** financování, které s sebou však nese některé podstatné změny. Jde především o použití parametru: vědeckého výkonu, úrovně kvalifikačního zajištění výuky doktorského studia, výkonu v mezinárodním zaměření vysoké školy (parametr VKM).

Vědecký výkon, kvalifikační zajištění a mezinárodní zaměření

Zavedení uvedeného kritéria VKM patří mezi podstatné změny při posuzování výše příspěvku na studenta. Parametr VKM je složen ze 13 ukazatelů, které lze shrnout do tří oblastí: dva ukazatele se vztahují k vědeckému výkonu vysoké školy, tři ukazatele se týkají akademických pracovníků s hodnotami profesora a docenta, studentů a absolventů doktorského studia, osm ukazatelů je z oblasti mezinárodního zaměření VŠ indikované účasti v programech mobility, rozsahem studia cizinců, finančními prostředky získanými ze zahraničí (mobilita a internacionalizace). Hodnota VKM bude limitovat rozsah financovaných magisterských a především doktorských studií.

V – Ukazatelé vědeckého výkonu vysoké školy (váha 50 %)

Počet bodů započítaných podle přijaté metodiky Rady pro výzkum a vývoj, které jsou zjišťovány a zveřejňovány v Rejstříku informací o výsledcích RIV.

K – Ukazatelé kvalifikační struktury akademických pracovníků a doktorského studia (váha 20 %)

Je posuzován počet profesorů a docentů a počet všech studentů a absolventů doktorských studijních programů.

M – Ukazatele mezinárodní mobility studentů a internacionalizace (váha 30 %)

Je posuzován počet všech studentů s cizím státním občanstvím, mimo těch, kteří si plně hradí své studium z vlastních prostředků.

Příspěvek na studenta podle typu studijního programu

Doktorské studijní programy

Úkolem doktorských studijních programů je příprava vědeckých a vysoce tvůrčích pracovníků. Přitom počet studentů doktorského studia je v současné době – na rozdíl od počtu jeho absolventů – naddimenzován a není důvod ho dále zvyšovat. Navrhovaná úprava proto podporuje rozvoj doktorských studijních programů na těch pracovištích, která dlouhodobě prokazují dostatečnou výkonnost i kapacitu. Cílem MŠMT v doktorských studijních programech je proto postupně omezit jejich kvantitativní růst a současně posílit jejich kvalitu tím, že realizace doktorských programů bude těsněji svázána s prokázanou výkonností ve výzkumu a vývoji.

Magisterské studijní programy

Do vysokoškolského (nebo dlouhého magisterského) studia je v současné době přijímáno již přes 60 % z celkového počtu. Po roce 2012 čeká VŠ vlna demografického poklesu, jejímž důsledkem bude snižování počtu přijímaných v řádu desítek tisíc. Podíl absolventů bakalářského studia, kteří pokračují v navazujícím magisterském studiu, se dnes (r. 2010) pohybuje kolem 80 %. Navrhovaná změna ve financování magisterských studijních programů si proto klade tři cíle:

- 1) pokračovat ve snižování počtu nově zapsaných do dlouhého (magisterského) studia,
- 2) postupně snižovat podíl studentů pokračujících v navazujícím magisterském studiu,
- 3) podpořit kvalitu navazujícího magisterského studia tím, že jeho poskytování bude alespoň částečně svázáno s prokázanou výkonností ve výzkumu a vývoji.

Bakalářské studijní programy

Rovněž do bakalářského studia je třeba začít s omezováním počtu nově zapsaných studentů. Počet nově zapsaných studentů do bakalářských studijních programů univerzitních VVŠ bude pro daný rok započten nejvýše do výše 95 % počtu předchozího roku. Cílem navrhovaných úprav je celkové snížení nově zapsaných studentů do bakalářských studijních programů již v r. 2012.

Příspěvek na vzdělávací činnost podle počtu absolventů

Použitím pravidel pro použití tohoto příspěvku se sleduje zvýšení úspěšnosti studia, neprodlužování doby studia doktorandů a zvýšení podílu absolventů bakalářských studijních programů, kteří přicházejí na **pracovní trh**. Pro poskytování tohoto příspěvku se budou respektovat tyto základní skutečnosti:

- ukazatel podílu absolventů bakalářského studia nepokračujících v navazujícím studiu,
- ukazatel délky doktorského studia,
- ukazatel zaměstnatelnosti absolventů VŠ.

Bakaláři nepokračující v navazujícím studiu

Většina absolventů bakalářských studijních programů (cca 80 %) pokračuje ve studiu dalších většinou navazujících magisterských programů, což je v rozporu se záměrem MŠMT o přímý přechod podstatné části absolventů bakalářských programů na pracovní trh. Proto bude MŠMT zvýhodňovat ty vysoké školy, jejichž bakalářské studijní programy vedou přímo ke kvalifikaci dobře uplatnitelné na pracovním trhu (jsou např. připravovány společně s budoucími zaměstnavateli absolventů) a absolventi již nepokračují v dalším studiu. Škola, jejíž absolventi do dvou let po ukončení bakalářských studijních programů nepokračují v dalším studiu na vysoké škole, bude zvýhodněna tím, že pro finanční příspěvek za tyto absolventy bude mít multiplikativní koeficient hodnotu 2.

Délka doktorského studia

Nedostatkem doktorského studia je jak jeho prodlužování, tak jeho nízká míra absolvování. Proto se bude hodnota multiplikativního koeficientu pro výpočet finančního příspěvku za absolventa doktorského studia odvozovat od délky studia. Multiplikativní koeficient bude mít až do délky studia $SDS + 1,0$ hodnotu 2, v každém dalším půlročním období nad touto délkou klesne o 0,25; nabude tedy hodnoty 1,5 při délce studia $SDS + 2$ a dále hodnoty 1,0 při $SDS + 3$ a delší ($SDS =$ standardní délka studia).

Zaměstnatelnost absolventů

Pro výpočet příspěvku na absolventa se používá vážený průměr počtu standardizovaných nezaměstnaných za poslední tři roky, kdy váhy činí za rok t : 50 %, za rok $t - 1$: 30 % a za rok $t - 2$: 20 %.

Označení ukazatelů

Rozpočtový student

Je student, který je zapsán ke studiu s výjimkou studenta – občana ČR, jehož studium je hrazeno z prostředků jiné rozpočtové kapitoly, a studenta v cizím jazyce, který si hradí plně své studium ze svých prostředků. Hodnota ukazatele A se vypočte jako součin základního normativu a normativního počtu studentů.

Normativní počet studentů

Je počet studentů násobený koeficientem ekonomické náročnosti příslušné VVŠ (1,0 až 5,90). Pro tyto účely jsou fakulty VŠ rozděleny celkem do **sedmi** skupin. Přehled hodnot koeficientů obsahuje tabulka č. 4.2.

Tabulka 4.2 Koeficienty ekonomické náročnosti fakult

Číslo skupiny	Skupina fakult	Koeficient ekonomické náročnosti
1	filozofické, právnické, teologické, ekonomické	1,00
2	pedagogické	1,20
3	technické, tělesné výchovy a sportu, informatiky	1,65
4	přírodovědecké, zemědělské, farmaceutické, architektury, sociálně zdravotní	2,25
5	lékařské, chemické, MFF, FJFI	2,80
6	veterinární	3,50
7	umělecké	5,90

Pramen: Rozpočet resortu školství na rok 2011.

Z údajů v tabulce vyplývá, že výše příspěvku na jednoho studenta pro příslušnou VVŠ, respektive její fakultu, se vypočítá vynásobením základní výše příspěvku koeficientem pro příslušnou fakultu.

Základní normativ na absolventa

Je výpočtová částka stanovená ministerstvem na NIV na jedno studium v akreditovaném studijním programu. Tato částka vznikne podílem finančních prostředků vyčleněných na vzdělávací činnost a normativního počtu studentů všech vysokých škol (kromě uměleckých). Přidělené finanční prostředky fakulta rozdělí na jednotlivé činnosti. Nejvíce finančních prostředků (cca 70 %) se spotřebuje na **mzdy**.