



MOŽNOSTI SYSTÉMOVÉHO ŘEŠENÍ METODICKÉHO VEDENÍ A FINANCOVÁNÍ POSKYTOVÁNÍ PODPORY ŽÁKŮM SE SVP

Lenka Felcmanová a kol.



SYSTÉMOVÁ PODPORA
INKLUZIVNÍHO
VZDĚLÁVÁNÍ V ČR



MOŽNOSTI SYSTÉMOVÉHO ŘEŠENÍ METODICKÉHO VEDENÍ A FINANCOVÁNÍ
POSKYTOVÁNÍ PODPORY ŽÁKŮM SE SVP

Recenzenti: PhDr. David Greger, Ph.D., Mgr. Jiří Nantl, LL.M.

Autorský kolektiv: Mgr. Lenka Felcmanová,
Mgr. Adéla Lábusová, doc. Mgr. PaedDr. Jan Michalík Ph.D.,
Mgr. Jaroslava Simonová, Ph.D., RNDr. Jana Straková, Ph.D.

Spolupracovali (formou podkladů a připomínek): PaedDr. Pavlína Baslerová,
Mgr. Lenka Brodská, Mgr. Tomáš Habart, Mgr. Jana Korábová,
Mgr. MgA. Mariana Koutská, Ph.D., Mgr. Olga Kusá, Ing. Markéta Nešporová,
Mgr. Lucie Obrovská, Mgr. Světlana Sojková, Mgr. Zdenka Spalová,
PhDr. Jana Stará, Ph.D., Bc. Irena Tlapáková, Ing. Jana Trantinová,
PhDr. Věra Trávníková, Mgr. Ing. Michaela Vodenková Poláková

Autoři děkují všem ostatním odborníkům za jejich názory vznesené
v rámci expertních skupin či při individuálních konzultacích.

OBSAH

POUŽITÉ ZKRATKY	4
1 ÚVOD	5
2 REALIZOVANÉ ANALÝZY	9
3 NEROVNOSTI V ČESKÉM VZDĚLÁVACÍM SYSTÉMU A CESTY K JEJICH ODSTRANĚNÍ . . .	15
3.1 Charakteristiky českého vzdělávacího systému posilující vzdělanostní nerovnost	17
3.2 Společenský kontext a možnosti změny	23
3.3 Exkurz k nerovnostem ve vzdělávání žáků se zdravotním postižením a znevýhodněním	25
3.4 Shrnutí a náměty pro možná řešení	29
4 FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ DĚTÍ, ŽÁKŮ A STUDENTŮ SE SPECIÁLNÍMI VZDĚLÁVACÍMI POTŘEBAMI – POPIS SOUČASNÉHO STAVU	31
4.1 Zdroje financování vzdělávání	33
4.1.1 Veřejné zdroje	33
4.1.2 Jiné zdroje	36
4.1.3 Poznatky z výzkumného šetření	36
4.2 Metody financování vzdělávání	38
4.2.1 Normativní financování	38
4.2.2 Nákladové financování	41
4.2.3 Programové financování	41
4.3 Specifika financování potřeb žáků se SVP	43
4.3.1 Obecná pravidla financování podpory vzdělávání žáků se SVP	43
4.3.2 Financování asistentů pedagoga	48
4.3.3 Poznatky z výzkumného šetření	49
4.3.4 Problematická místa současného systému financování žáků se SVP	51
4.4 Zdroje dat o financování vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami	55
4.5 Závěrečné shrnutí	56
5 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOL – POPIS SOUČASNÉHO STAVU	59
5.1 Legislativní rámec metodického vedení škol	62
5.1.1 Vymezení odpovědnosti MŠMT	62
5.1.2 Vymezení odpovědnosti krajů a obcí	63
5.1.3 Funkční analýza legislativního ukotvení metodického vedení škol kraji a obcemi	66
5.1.4 Vymezení odpovědnosti školských poradenských zařízení – pedagogicko-psychologických poraden a speciálně pedagogických center – za metodické vedení škol	69
5.1.5 Funkční analýza legislativního ukotvení metodického vedení škol poradenskými zařízeními	71

5.2	Reflexe metodického vedení škol na základě výzkumných šetření	74
5.2.1	Poskytovatelé a zaměření metodického vedení škol.	74
5.2.2	Metodické vedení škol a školských poradenských zařízení krajem	81
5.2.3	Metodické vedení škol obcemi	93
5.2.4	Metodické vedení škol školskými poradenskými zařízeními.	96
5.2.5	Závěrečná shrnutí k metodickému vedení poskytovaného školám	102
5.2.6	Metodické vedení školských poradenských zařízení.	103
5.3	Závěrečné shrnutí	105
5.3.1	Odpovědnost za metodické vedení a řízení kvality	105
5.3.2	Metodické vedení škol.	105
5.3.3	Metodické vedení školských poradenských zařízení.	106
6	NÁVRH SYSTÉMOVÝCH ŘEŠENÍ V OBLASTI METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL A ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ VE VZTAHU K IMPLEMENTACI SYSTÉMU PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ	107
6.1	Úvod	109
6.2	Možnosti hierarchického řešení metodického vedení škol a školských poradenských zařízení v oblasti identifikace SVP žáků a aplikace podpůrných opatření	110
6.2.1	Úroveň celostátní	110
6.2.2	Úroveň krajská.	112
6.2.3	Úroveň regionální	116
6.2.4	Úroveň školy.	118
6.2.5	Obecné podmínky poskytování metodického vedení	120
6.3	Návrhy doporučených modelů metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP	121
6.3.1	Optimální model metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP	121
6.3.2	Minimální model metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP	132
6.4	Závěrečné shrnutí	136
7	NÁVRH SYSTÉMOVÝCH ŘEŠENÍ V OBLASTI FINANCOVÁNÍ PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ	139
7.1	Úvod	141
7.2	Návrhy financování podpůrných opatření	142
7.2.1	Model č. 1 – příspěvek na stupeň podpory	142
7.2.2	Model č. 2 – rozpětí částky na stupeň podpory	144
7.2.3	Model č. 3 – financování konkrétních podpůrných opatření	144
8	ZÁVĚR	149
9	POUŽITÁ LITERATURA.	152

POUŽITÉ ZKRATKY

AP	asistent pedagoga
ČŠI	Česká školní inspekce
DVPP	další vzdělávání pedagogických pracovníků
EU	Evropská unie
ESF	Evropské strukturální fondy
KÚ	krajský úřad
MŠ	mateřská škola
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
NIDV	Národní institut dalšího vzdělávání
NÚV	Národní ústav pro vzdělávání
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSPOD	orgán sociálně-právní ochrany dětí
OŠ	odbor školství
PO	podpůrná opatření
PPP	pedagogicko-psychologická poradna
PŠD	povinná školní docházka
RVP ZV	Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání
RVP ZV LMP	Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání – příloha pro vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením
SPC	speciálně pedagogické centrum
SPIV	projekt Systémová podpora inkluzivního vzdělávání v ČR
SVP	speciální vzdělávací potřeby
SZN	sociální znevýhodnění
ŠPP	školní poradenské pracoviště
ŠPZ	školské poradenské zařízení (SPC nebo PPP)
ŠZ	školský zákon
ZP	zdravotní postižení
ZŠ	základní škola
ZZN	zdravotní znevýhodnění

1

ÚVOD

Předkládaný materiál se zaměřuje na popis možností systémového řešení financování podpůrných opatření a metodického vedení škol a školských zařízení v souvislosti s novým systémem podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (SVP), který zavádí novela školského zákona s účinností od září 2016. Cílem autorů tohoto materiálu je přispět k diskusi o možných způsobech implementace nové právní úpravy v oblasti vzdělávání žáků se SVP do praxe škol a školských zařízení. Tato bezesporu klíčová změna v přístupu k podpoře žáků se SVP, podle nové terminologie žáků s potřebou podpůrných opatření, si vyžádá mimo jiné změny ve způsobu financování poskytované podpory i zásadní změnu v přístupu k identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků. Aby bylo dosaženo očekávaného efektu nové právní úpravy, je nezbytné zajistit stabilní financování podpůrných opatření a alespoň v počáteční fázi poskytnout školám a školským zařízením (zejména pak školským poradenským zařízením) adekvátní metodickou podporu.

Materiál v úvodu popisuje současný stav v oblasti zajišťování rovných příležitostí ve vzdělávání a poukazuje na klíčové výzvy v této oblasti i možné cesty k jejich řešení. Dále se zabývá popisem současného stavu v oblasti financování podpory určené žákům se SVP a v oblasti metodického vedení škol a školských poradenských zařízení v problematice zajišťování podpory těchto žáků. Snahou autorů bylo zejména postihnout výhody a nevýhody současné praxe a formulovat doporučení pro potřebné změny. V závěrečných dvou kapitolách jsou formulovány návrhy systémového řešení zajištění metodického vedení a financování podpůrných opatření včetně odhadů finanční náročnosti jednotlivých variant a s nimi souvisejících návrhů nezbytných úprav legislativních předpisů.

Ke zmapování současného stavu i postojů klíčových aktérů k nové právní úpravě byly v rámci projektu Systémová podpora inkluzivního vzdělávání v ČR (SPIV) zpracována celá řada analýz. Ty z nich, na které je v následujícím textu odkazováno, jsou stručně popsány níže. Závěrečné zprávy těchto analýz jsou uvedeny v přílohách tohoto materiálu. V souvislosti s formulací návrhů systémových řešení v oblasti financování a metodického vedení byla ustavena expertní skupina, jejímiž členy byli mimo jiné zástupci krajských úřadů, obcí, profesních asociací v oblasti školských poradenských služeb, vysokých škol, České školní inspekce a neziskových organizací působících ve vzdělávání. Se členy expertní skupiny byly jednotlivé návrhy řešení konzultovány a jejich podněty a připomínky byly cenným zdrojem informací při zpracování jednotlivých návrhů uvedených v tomto materiálu.

2

**REALIZOVANÉ
ANALÝZY**

V rámci klíčové aktivity projektu SPIV, jejímž výstupem je tento materiál, bylo zpracováno celkem 12 analýz, jejichž cílem bylo popsat současnou situaci ve vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami i očekávání klíčových aktérů ve vztahu k novému pojetí podpory vzdělávání žáků se SVP. Zprávy z jednotlivých výzkumných šetření jsou zpracovány jako samostatné dokumenty. V souvislosti s přípravou tohoto materiálu byla vytvořena analýza *Vzdělávání žáků se SVP – metodické vedení a financování*, jejíž součástí jsou tři samostatné analýzy: *Analýza podpory žáků se SVP – školy*, *Analýza podpora žáků se SVP – obce* a *Analýza podpory žáků se SVP – školská poradenská zařízení*. Ve všech realizovaných šetřeních byla pozornost zaměřena především na oblast metodického vedení všech zainteresovaných aktérů a na způsob zajišťování finančních prostředků na podporu vzdělávání žáků se SVP.

VZDĚLÁVÁNÍ ŽÁKŮ SE SVP – METODICKÁ PODPORA A FINANCOVÁNÍ (LUKÁŠ RADOSTNÝ)

Cílem výzkumného šetření bylo zmapovat, jaké názory mají pracovníci jednotlivých krajských úřadů na roli krajů v zajišťování podmínek vzdělávání žáků se SVP (zejména pak jak vnímají svou úlohu při metodické podpoře škol vzdělávajících tuto skupinu žáků) a způsoby, jakými jsou potřeby této cílové skupiny v jednotlivých krajích finančně pokrývány.

Výzkum proběhl metodou polostrukturovaného rozhovoru s pracovníky odborů školství ve všech 14 krajích ČR v období od listopadu 2014 do února 2015. Většinou se rozhovoru účastnilo více zástupců odborů školství. Ve všech krajích proběhl rozhovor i se zástupci či řediteli škol. Otázky rozhovoru byly předem připraveny zadavatelem a byly rozděleny podle dvou hlavních tematických oblastí: metodické vedení škol a financování podpory žáků se SVP. V některých krajích byly navíc získány detailní informace týkající se finančního zajištění vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

Jako zdroj alternativního pohledu na stav podpory vzdělávání žáků se SVP v krajích posloužila též jednorázová ohnisková skupina s řediteli poboček Programů sociální integrace (PSI) společnosti Člověk v tísni, o. p. s. a rozhovory s vybranými informátory z jednotlivých krajů.

ANALÝZA PODPORY ŽÁKŮ SE SVP – ŠKOLY (KATEŘINA BROŽOVÁ, BARBORA ÚLEHLOVÁ, LENKA FELCMANOVÁ ED.)

Cílem šetření bylo získat základní popis stavu metodického vedení škol a zajišťování prostředků na podporu vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Průzkum byl realizován formou standardizovaného dotazníku v elektronické podobě s převážnou většinou uzavřených otázek a probíhal v období od 24. 11. do 5. 12. 2014. Distribuce a sběr dotazníků probíhaly pomocí softwaru

click4survey.cz. Dotazník byl rozeslán na všechny mateřské, základní a střední školy. Vyplněním dotazníku byli pověřeni ředitelé/ky škol.

Celkem se průzkumu zúčastnilo 1346 škol. Výzkumný vzorek se skládá z více než poloviny (58 %) základních škol vzdělávajících podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání (RVP ZV), přibližně třetiny (36 %) mateřských škol a 12 % středních škol. 19 % tvoří školy, jejichž školní vzdělávací program je upraven pro žáky se zdravotním postižením. Školy mohly uvádět více vzdělávacích programů, pokud podle nich vyučují. Ve vzorku byl podíl těchto škol 25 %. Výzkumný vzorek odpovídá necelým 13 % všech mateřských, základních a středních škol v ČR.

Rozložení vyplněných dotazníků v krajích je relativně rovnoměrné. Nejvíce odpovědí (11 %, 11 %, 10 %) bylo v Jihomoravském, Moravskoslezském a Středočeském kraji. Čtvrtina vyplněných dotazníků pochází z obcí s méně než 1000 obyvatel, to je celkově nejvíce dotazníků. Méně odpovídaly školy z obcí s více než 100 000 obyvatel a z Prahy (9 % resp. 7 % škol). Většinu škol, které se zúčastnily průzkumu (78 %), zřizuje obec, 15 % dotázaných škol zřizuje kraj. Ve vzorku výzkumného šetření převažují školy s menším počtem žáků. 2/3 škol uvádějí méně než 200 žáků. 201 – 500 žáků má přibližně čtvrtina škol z výzkumného vzorku. To odpovídá i rozložení z hlediska velikosti obcí, tzn., že převažují školy z malých obcí.

ANALÝZA PODPORY ŽÁKŮ SE SVP – OBCE

**(KATEŘINA BROŽOVÁ, BARBORA ÚLEHLOVÁ,
LENKA FELCMANOVÁ ED.)**

Cílem bylo zjistit alespoň základní informace o tom, nakolik se zástupci obcí ztotožňují s odpovědností za vzdělávání na svém území, jak vnímají svou roli při metodické podpoře škol a nakolik jsou informováni o finančním zajištění podpory žáků se SVP. Průzkum probíhal formou on-line standardizovaného dotazníku pomocí softwaru click4survey.cz. od 24. 11. 2014 do 31. 1. 2015. Většina otázek v dotazníku byla uzavřených.

Přes opakovanou snahu zajistit větší návratnost (včetně spolupráce např. se Svazem měst a obcí) se nakonec podařilo získat pouze 139 odpovědí, což odpovídá o něco více než 2 % všech obcí v ČR (dotazník vyplnilo 18 % oslovených obcí). Rozložení vyplněných dotazníků v krajích není rovnoměrné. Nejvíce odpovědí (po 18 %) je ze Středočeského a Jihomoravského kraje. Výzkumu se nezúčastnily téměř žádné obce z Olomouckého, Plzeňského a Ústeckého kraje (po jednom až dvou dotaznících), za nedostatečné lze považovat i informace z krajů Vysočina a Královéhradeckého (po 2 % z celkového vzorku). Z těchto důvodů tedy nemůžeme vzorek považovat za reprezentativní a informace získané prostřednictvím šetření interpretovat jako platné pro celou ČR.

Přibližně třetina dotazníků pochází z obcí s 3 až 15 tisíci obyvatel, další více než třetina z obcí s 15 až 100 tisíci obyvatel, ostatní kategorie počtu obyvatel naplňují přibližně desetinu vzorku. Žádná obec neuvádí počet obyvatel nad 1 000 000. 10 pražských dotazníků bylo vyplněno v jednotlivých městských částech. Nejvíce obcí z našeho vzorku má na svém území 1 až 3 základní školy (53 %), žádnou základní školu pro žáky se zdravotním postižením (mimo základní školy praktické – 68 %), žádnou (53 %) případně jednu (40 %) základní praktickou školu a 1 až 3 mateřské školy (43 %). Na území 15 % obcí není žádná střední škola, 35 % obcí uvádí na svém území 1 až 3 střední školy.

ANALÝZA PODPORY ŽÁKŮ SE SVP – ŠKOLSKÁ PORADENSKÁ ZAŘÍZENÍ

(KATEŘINA BROŽOVÁ, BARBORA ÚLEHLOVÁ,
LENKA FELCMANOVÁ ED.)

Cílem této analýzy bylo zmapovat situaci ve školských poradenských zařízeních (ŠPZ) v oblasti podpory žáků se SVP, nejvíce pak opět v oblasti metodického vedení a financování podpory. Dále byly zjišťovány postoje pracovníků ŠPZ k vybraným tématům vzdělávání žáků se SVP. Průzkum probíhal formou standardizovaného dotazníku s převážnou většinou uzavřených otázek v elektronické podobě pomocí softwaru click4survey.cz. od 20. do 31. května 2015. Ve výstupech šetření jsou zpracována i data z výkazu **Z 23-01** (Výkaz o pedagogicko-psychologické poradně) podle stavu za rok 2012/2013 a **Z 33-01** (Výkaz o speciálně pedagogickém centru) podle stavu za rok 2012/2013. Dotazník byl určen vedoucím pracovníkům ŠPZ.

Celkem se průzkumu zúčastnilo 66 zařízení: 19 pedagogicko-psychologických poraden (PPP) a 47 speciálně pedagogických center (SPC), jedná se o 41 % oslovených SPC a 44 % PPP. Ve vzorku jsou zastoupena pracoviště ze všech krajů ČR, nicméně zastoupení ŠPZ z některých krajů je nižší. Nejvíce odpovědí je z Prahy a Jihomoravského kraje. Zřizovatelem 82 % zařízení je krajský úřad, 5 % zařízení zřizuje MŠMT, dále byly mezi zřizovateli zmíněny obec, biskupství, 3 zařízení byla soukromá.

NEROVNOSTI V ČESKÉM VZDĚLÁVACÍM SYSTÉMU A CESTY K JEJICH ODSTRANĚNÍ¹

JANA STRAKOVÁ, JAN MICHALÍK

¹ Tento text obsahuje některé myšlenky a informace uvedené ve stati: Straková, J. 2011. Vzdělanostní nerovnosti a vzdělávací politika ve světě a v ČR in. Kasíková H., Straková, J. (Eds.) Diverzita a diferenciacie v základním vzdělávání. Praha: Carolinum.

Česká republika se vyznačuje relativně vysokými vzdělanostními nerovnostmi, tedy silnou závislostí výsledků vzdělávání a dosaženého vzdělání na rodinném zázemí. Důležitou charakteristikou českého vzdělávacího systému je časná diferenciací vzdělávacích drah, se kterou jsou spojeny velké rozdíly mezi školami z hlediska vzdělávacích výsledků a složení jejich žáků. Další charakteristikou systému je absence systematické a efektivní péče o žáky se sociálním a kulturním znevýhodněním. Vysoká diferenciací systému a jeho neschopnost poskytnout kvalitní vzdělání romským žákům je dlouhodobě předmětem kritiky ze strany expertů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Evropské unie (př. Council of the European Union, 2013). Cílem tohoto textu je stručně pojednat o aspektech, které na úrovni předškolního, základního a středního vzdělávání přispívají k vysokým vzdělanostním nerovnostem, o rizicích stávajícího stavu a vývoje a o postojích české společnosti a vzdělávací politiky k této problematice. Text se úžeji zaměřuje na specifické problémy žáků se sociálním znevýhodněním. Pouze okrajově se zmiňuje o skupině žáků se zdravotním postižením a znevýhodněním, žáků s odlišným mateřským jazykem a dalších znevýhodněných skupin. Toto opominutí je zapříčiněno především nedostatkem výzkumných údajů a informací o těchto skupinách.

3.1 CHARAKTERISTIKY ČESKÉHO VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU POSILUJÍCÍ VZDĚLANOSTNÍ NEROVNOST

CHYBĚJÍCÍ VEŘEJNÁ PÉČE O DĚTI MLADŠÍ TŘÍ LET

Velkým nedostatkem českého vzdělávacího (a sociálního) systému je absence jakékoli veřejné péče o děti mladší tří let. Jesle, které běžně fungovaly před rokem 1989, téměř vymizely (statistika MPSV z roku 2010 uvádí 46 veřejných jeslí navštěvovaných 0,5 % dětí ve věku do 3 let). Mateřské školy, které jsou určeny k péči o děti od 3 do 6 let, zpravidla sice přijímají i děti, které ještě věku tří let nedovršily (v roce 2013/2014² navštěvovalo mateřské školy 30 % dětí mladších 3 let), ale nejsou zařízeny na péči o velmi malé děti. Publikace Key Data on Early Childhood and Care in Europe (European Commission/ EACEA/ Eurydice/ Eurostat, 2014) uvádí pro ČR účast v předškolní péči u 5 % žáků ve věku 0 až 3 roky. Mezi evropskými zeměmi je to čtvrtá nejnižší účast po Polsku, Rumunsku a Slovensku. Absence finančně dostupné veřejné péče o velmi malé děti představuje problém pro ženy, které se z rozmanitých důvodů potřebují vrátit do práce, neboť soukromá péče, je-li dostupná, je velmi drahá a většina matek si ji nemůže dovolit.

CHYBĚJÍCÍ VČASNÁ PÉČE O DĚTI SE SOCIÁLNÍM ZNEVÝHODNĚNÍM

Hlavním nedostatkem současného stavu je nicméně skutečnost, že systém systematicky nepečuje o rozvoj dětí znevýhodněných, u kterých není schopna odpovídající péči zajistit rodina a které jsou ohroženy z hlediska budoucí školní úspěšnosti. Publikace Key Data on Early Childhood and Care in Europe (European Commission/ EACEA/ Eurydice/ Eurostat, 2014) uvádí, že v ČR je chudobou nebo

2 Statistiky uváděné v této stati pocházejí ze statistických ročenek školství z let 2012/13 a 2013/14, není-li uvedeno jinak.

sociálním vyloučením ohroženo 17,1 % dětí ve věku 0 až 5 let³. Existují empirické doklady o tom, že raná intervence je nejúčinnější a nejefektivnější i z pohledu vynaložených prostředků. Vědomosti a dovednosti, které si dítě osvojí v raném věku, slouží jako solidní základ pro další vzdělávání a dítě na ně navazuje v průběhu celé své další vzdělávací dráhy.

V ČR působí mnoho nevládních organizací, které poskytují erudovanou pomoc rodinám s dětmi se zdravotním postižením a znevýhodněním. Z jejich služeb však profitují zejména děti rodičů aktivních, které pomoc organizací aktivně vyhledají. Ve velmi obtížné situaci jsou děti z rodin, které nejsou schopny se o své děti řádně postarat a nejsou schopny vyhledat pomoc. I když v ČR působí řada organizací, které se snaží obětavě poskytovat ranou péči dětem v rodinách se sociálním a kulturním znevýhodněním, jejich péče zdaleka nepokryje všechny děti, které by ji potřebovaly.

NEDOSTATEČNÁ KAPACITA MATEŘSKÝCH ŠKOL

Kvalitní předškolní péče je v případě dětí se sociálním a kulturním znevýhodněním limitována rovněž nedostatečnou kapacitou mateřských škol. V posledních letech došlo k výraznému přebytku poptávky nad nabídkou díky krátkodobému navýšení porodnosti (ve školním roce 2013/2014 bylo odmítnuto 60 281 žádostí o umístění dítěte v mateřské škole, v roce 2012/13 to bylo 58 938 žádostí). Přestože mají děti v předškolním roce na docházku do mateřské školy zákonný nárok, poklesla v minulých letech i účast pětiletých dětí v předškolním vzdělávání (zatímco ve školním roce 2005/2006 navštěvovalo MŠ 95,8 % pětiletých dětí, v roce 2013/2014 to bylo o 5 % méně a v roce předcházejícím dokonce o 7 % méně). I když se po opadnutí této vlny účast v předškolním vzdělávání pravděpodobně vrátí na hodnoty z roku 2005, nebude v možnostech současné sítě mateřských škol garantovat dostatek míst všem dětem starším dvou let, jak je to běžné například v Rakousku a Německu, kde mají rodiny s malými dětmi na místo ve školce zákonný nárok.

NEADEKVÁTNÍ KRITÉRIA PRO PŘIJÍMÁNÍ DĚTÍ DO PŘEDŠKOLNÍCH ZAŘÍZENÍ

V souvislosti s nedostatečnou kapacitou mateřských škol se dále ukázalo, že rozhodování o umístění dítěte není vždy zcela transparentní a ne vždy se řídí primárně zájmy dítěte. V roce 2011 se problematikou přijímání do mateřských škol dokonce zabýval úřad Veřejného ochránce práv, který ve svém prohlášení zdůraznil, že rozhodování o přijetí dítěte do MŠ musí být odvozeno od potřeb dítěte a nesmí upřednostňovat potřeby a zájmy rodičů. To typicky znamená přednostní přijímání dětí ohrožených sociálním vyloučením či jinak znevýhodněných místo například typického upřednostňování dětí zaměstnaných rodičů nebo rodičů zaměstnaných ve veřejném sektoru.⁴

NÍZKÁ ÚČAST ROMSKÝCH DĚTÍ A DĚTÍ ZE SOCIÁLNĚ ZNEVÝHODNĚNÝCH RODIN V PŘEDŠKOLNÍM VZDĚLÁVÁNÍ

Současná praxe ovšem ukazuje na opačný trend. GAC (2009) ukázal, že nějakou formu předškolního vzdělávání (mateřskou školu nebo přípravnou třídu) absolvuje pouze zhruba 48 % romských⁵ dětí, přičemž tento podíl zůstává v čase konstantní. Nevládní organizace pracující s romskými dětmi dále uvádějí, že nedostatek míst v mateřských školách dopadá zvýšenou měrou na romské děti, neboť mateřské školy nejsou motivovány je přijímat. Romské rodiny zároveň v mnoha případech nejsou motivovány své děti do mateřských škol posílat (GAC, 2009). Řada nevládních organizací se snaží docílit docházky dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí do mateřských škol prostřednictvím intenzivní spolupráce s mateřskými školami a s rodinami těchto dětí. Přesto se stále zdá, že většina dětí, které v předškolním roce mateřské školy nenavštěvují, pochází ze sociálně znevýhodněných rodin (Picko-

3 Jedná se o děti, které jsou ohroženy chudobou nebo materiálním nedostatkem nebo jejichž rodiče nepracují. Podíl ohrožených dětí je v ČR pod evropským průměrem. Nižší podíl ohrožených dětí než ČR má Dánsko, Nizozemsko, Slovinsko, Finsko, Švédsko a Norsko.

4 <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/kriteria-pro-prijeti-do-materske-skolky-se-maji-tykat-deti-nikoli-posuzovat-jejich-rodic/>

5 Respondenti byli do zmiňovaného výzkumu vybíráni na základě etnicity.

vá, 2014)⁶. Tedy mateřské školy nenavštěvují ty děti, které by to nejvíc potřebovaly. Díky tomu jsou také romské a sociálně znevýhodněné děti hůře připraveny na školní docházku.

VYSOKÁ MÍRA ODKLADŮ ŠKOLNÍ DOCHÁZKY

Široce diskutovanými tématy v české pedagogické komunitě jsou zkoumání školní zralosti a odklady školní docházky. Odklady školní docházky jsou v ČR relativně vysoké: v roce 2013/14 mělo odklad školní docházky 15 % žáků, v roce 2012/13 to bylo dokonce 22 % žáků. Pro srovnání: v sousedních zemích jsou podíly odkladů výrazně nižší – na Slovensku 8 %, v Německu 8 %, v Rakousku 4 %. V řadě zemí (např. Finsko) k odkladům téměř vůbec nedochází⁷. Všechny děti (s výjimkou dětí s těžkým zdravotním postižením) nastupují do školy podle věku a školy považují za svoji povinnost se o ně postarat v souladu s jejich aktuálními kognitivními možnostmi a potřebami.

Výzkum přechodu z mateřské do základní školy (ÚVRV, 2014) ukázal, že odklady jsou častěji poskytovány chlapcům a dětem pocházejícím z rodin s nízkým socioekonomickým statusem, které vykazují v době testování školní zralosti nižší úroveň rozvoje kognitivních schopností. Při rozhodování o odkladu hraje pochopitelně silnou úlohu věk dítěte. I když se může zdát, že odklady skutečně dostávají zejména ty děti, které je nejvíce potřebují, nemáme k dispozici žádné doklady o tom, že odklad dětem skutečně prospívá. Tedy že je v průběhu odkladu školní docházky školní zralost cíleně rozvíjena a zda má odklad skutečně blahodárný dopad na školní připravenost dětí. Existuje řada zahraničních výzkumů, které ukázaly neúčinnost opakování ročníku z hlediska vzdělávacích výsledků žáků. Děti v jeho průběhu vypadnou ze svého vrstevnického kolektivu a nejsou nikterak cíleně kognitivně rozvíjeny. Po skončení opakování jsou pouze o rok starší. Je velmi dobře možné, že zkoumání odkladu školní docházky by přineslo podobné výsledky.

ROZDĚLOVÁNÍ ŽÁKŮ NA ZÁKLADĚ KOGNITIVNÍCH SCHOPNOSTÍ

Praxe hodnocení školní připravenosti je rozporována nejen kvůli vysoké míře odkladů, ale zejména z toho důvodu, že při ní dochází k rozdělování žáků podle kognitivních schopností do hlavního vzdělávacího proudu a do základních škol praktických. ČR patří v evropském srovnání k zemím s relativně vysokým podílem dětí, u kterých jsou diagnostikovány speciální vzdělávací potřeby. Publikace sítě NESSE (2012) uvádí 8,6 % žáků diagnostikovaných jako žáci se speciálními vzdělávacími potřebami, což je 4. nejvyšší podíl mezi evropskými zeměmi po Islandu, Litvě a Estonsku. ČR má tradičně rovněž jeden z nejvyšších podílů žáků vzdělávaných mimo hlavní vzdělávací proud⁸. Dle NESSE (2012) je ČR s 3,6 % žáků vzdělávanými mimo hlavní vzdělávací proud po Belgii a Německu zemí s 3. nejvyšším podílem žáků se speciálními vzdělávacími potřebami vzdělávaných odděleně.⁹

Tito žáci jsou zpravidla vyučováni podle přílohy Rámcového vzdělávacího programu pro žáky s lehkým mentálním postižením (RVP LMP¹⁰). Oddělování žáků s lehkým mentálním postižením do samostatných škol není aplikováno ve všech vzdělávacích systémech. V řadě vzdělávacích systémů tito žáci navštěvují školy hlavního vzdělávacího proudu.

6 Zpráva z šetření základních škol v Libereckém kraji zaměřeném na žáky, kteří nenavštěvovali mateřskou školu (nepublikovaný zdroj).

7 Zdroj: Greger, D.: Rozhodování o odkladu povinné školní docházky ve světle kvantitativních dat CLoSE. Prezentace přednesená na semináři k výsledkům výzkumu CLoSE, PedF UK, 20.10.2014.

8 Starší statistiky viz např. Eurydice 2003: Special needs education in Europe.

9 Tato zpráva zároveň uvádí relativně vysoký podíl žáků mimo hlavní vzdělávací proud na 100 000 žáků. Ve srovnání 15 vyspělých zemí 2. nejvyšší hned po Mexiku.

10 Vzdělávání podle Rámcového vzdělávacího programu pro žáky s lehkým mentálním postižením představuje pro žáky významnou redukci kurikula. Program kladě důraz na manuální aktivity (35 hodin dle RVP LMP vs. 9 hodin dle RVP týdně během 9 let povinné školní docházky) a odpovídajícím způsobem redukuje ostatní předměty (např. 4 hodiny cizího jazyka vs. 21 hodin ve školách hlavního vzdělávacího proudu). Podle přílohy LMP mohou být samozřejmě vzděláváni i žáci zařazení do hlavního vzdělávacího proudu.

VYSOKÉ ZASTOUPENÍ ROMSKÝCH ŽÁKŮ V ZÁKLADNÍCH ŠKOLÁCH PRAKTICKÝCH

Základní školy praktické jsou často zmiňovány zejména v souvislosti se vzděláváním romských žáků. Výroční zpráva ČŠI z roku 2009/2010, která se zabývala umisťováním žáků do ZŠ praktických, odhalila řadu situací, kdy byli romští žáci umisťováni do těchto škol bez jakékoli diagnostiky. ČŠI zároveň kritizovala skutečnost, že 35 % romských žáků bylo diagnostikováno jako žáci s mentálním postižením. Studie vzdělávacích drah romských žáků ukázala, že romští žáci mají desetkrát větší pravděpodobnost, že budou vzděláváni mimo hlavní vzdělávací proud, než žáci z majoritní společnosti (GAC, 2009). GAC (2009) dále uvedli, že v ZŠ praktických končí povinnou školní docházku 40 % romských žáků. V souvislosti se zařazováním romských žáků do ZŠ praktických je kritizována rovněž praxe, kdy jsou zřizovány přípravné třídy při těchto školách. Žáci, kteří ukončí v ZŠ praktických přípravnou třídu, tam nezřídka pokračují i v povinném vzdělávání, a tím pádem absolvují vzdělávání nižší náročnosti, které je nedostatečně vybavuje pro další studium.

NEDOSTATEČNÉ INFORMACE O VZDĚLÁVÁNÍ ZNEVÝHODNĚNÝCH ŽÁKŮ

I když řada dílčích studií i každodenní zkušenosti ukazují, že znevýhodněným skupinám žáků není v českém vzdělávacím systému věnována dostatečná pozornost, nemáme k dispozici data, která by nám umožňovala systematicky sledovat, zda se jejich situace zlepšuje. Školský zákon sice pracuje s pojmem žák se sociálním znevýhodněním, ale neposkytuje vodítko pro jeho identifikaci. Stejně tak současná legislativa neumožňuje identifikaci romských žáků. Občas dochází v rámci monitoringu skladby žáků základních škol praktických k identifikaci žáků podle etnické příslušnosti, tyto údaje však nejsou součástí školských statistik. Situaci dále zkomplikovalo přejmenování zvláštních škol na základní školy praktické. Nedostatek empirických údajů představuje problém například vzhledem k monitoringu mezinárodních organizací v souvislosti s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice¹¹ i vzhledem k evaluaci projektů realizovaných na podporu vzdělávání romských žáků z prostředků Evropského sociálního fondu.

Žáci se zdravotním postižením a znevýhodněním a žáci cizinci sice ve školských statistikách figurují, ale ani u nich nemáme doklady o tom, jak se jim ve vzdělávacím systému daří. I na úrovni systému, ale zejména na úrovni jednotlivých škol by bylo potřeba monitorovat nejen vzdělávací pokroky žáků jako celku, ale též jednotlivých znevýhodněných skupin. V současné situaci, kdy se na znevýhodněné skupiny cíleně nezaměřujeme, může snadno uniknout naší pozornosti, že některé z nich systematicky zaostávají.

DIFERENCIACE SYSTÉMU NA ÚROVNI PRIMÁRNÍ ŠKOLY

V předchozích odstavcích jsme se zabývali rozdělováním žáků podle kognitivních schopností do základních škol s běžným a s redukováným kurikulem. Na prvním stupni povinného vzdělávání však dochází k diferenciaci i v rámci hlavního vzdělávacího proudu. V českém vzdělávacím systému měly dlouhodobou tradici školy s rozšířenou výukou jazyků, do kterých skládali žáci přijímací zkoušky na konci 2. ročníku základní školy. Po zavedení kurikulární reformy, kdy mohou školy zvolit libovolnou profilaci, byly školy s rozšířenou výukou nahrazeny a doplněny rozmanitou nabídkou výběrových škol, ve které se nacházejí například školy s bilingvní výukou, školy pro nadané žáky, školy s waldorfskou pedagogikou, pedagogikou Montessori a podobně. Výběrové školy přestaly být následně sledovány ve školských statistikách.¹² Do řady těchto škol skládají žáci přijímací zkoušky a rodiče si připlácejí na speciální služby, které jsou jim poskytovány. Tato praxe, kdy si rodiče v rámci veřejného školství připlácejí za nadstandardní služby, byla shledána Českou školní inspekcí jako nepřijatelná,

11 V roce 2007 rozhodla Horní komora Evropského soudu pro lidská práva o diskriminaci 18 žáků z Ostravska, kteří byli v letech 1996 až 1999 umístěni do zvláštních škol. Následně vyzvala Evropská komise Českou a Slovenskou republiku, aby přijala opatření, která zabránila další diskriminaci romských žáků ve vzdělávacím systému (Devroye J. 2009).

12 V posledním roce, kdy byly uvedeny ve statistikách, 2010/2011, byly navštěvovány 12 % žáků.

ovšem školy se naučily ji obcházet předstíráním, že nadstandardní služby jsou poskytovány v rámci nepovinných mimoškolních aktivit. Tato praxe tedy trvá a je vítána motivovanými rodiči i zřizovateli a je vnímána jako daň za to, že tito rodiče ponechávají své děti v systému veřejného školství a nevolí pro ně soukromé školy. V roce 2014 zhruba 17 % rodičů volilo pro své dítě základní školu s nějakým zaměřením. Tito rodiče hledají pro své děti náročné kvalitní vzdělávání, které dle jejich přesvědčení úspěšně nastartuje vzdělávací dráhu jejich dítěte (ÚVRV, 2014).

Diferenciaci na prvním stupni povinného vzdělávání podporuje ovšem také výběr běžných základních škol, který je rodiči předškoláků považován za čím dál tím důležitější. Zatímco v roce 2009 vybíralo základní školu pro své dítě 45 % rodičů (STEM/MARK, 2009), v roce 2014 již to bylo téměř o 20 % rodičů více (ÚVRV, 2014). Školu pro své dítě vybírají častěji rodiče vzdělanější a rodiče žijící ve větších městech. Při výběru školy rodiče volí velmi aktivní přístup: navštěvují dny otevřených dveří, domlouvají si konzultace s pedagogy, doptávají se u rodičů stejně starých dětí. Cílem výběru je v první řadě zajistit pro dítě příjemné prostředí, které bude citlivé k jeho potřebám. Výzkum mapující výběr základní školy jasně ukázal, že možnost výběru a způsoby jeho realizace přispívají k posilování nerovností. Výběr zvýhodňuje děti motivovaných vzdělaných rodičů, kteří se orientují ve vzdělávacím systému a jsou schopni pro ně zajistit kvalitní vzdělávání (ÚVRV, 2014).

Důsledky diferenciací v primárním vzdělávání nebyly systematicky sledovány. Mezinárodní výzkumy vědomostí a dovedností TIMSS a PIRLS, které probíhají ve 4. ročníku ZŠ, neprokázaly zatím nárůst rozdílů ve složení a výsledcích žáků mezi jednotlivými školami. Koeficient mezitřídní korelace¹³ se pohybuje stabilně mezi 20 % a 25 %, což znamená, že mezi 20 % a 25 % rozdílů ve výsledcích žáků je možno vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými školami. Greger a Soukup (2014) nicméně ukázali, že kdybychom sledovali rozdíly mezi třídami, rozdíly by byly mezi zúčastněnými zeměmi jedny z nejvyšších, to znamená, že dochází k vysoké diferenciaci nejen mezi školami, ale i uvnitř jednotlivých škol.

DIFERENCIACE SYSTÉMU NA ÚROVNI DRUHÉHO STUPNĚ POVINNÉHO VZDĚLÁVÁNÍ

Odchod žáků do víceletých gymnázií, která jsou navštěvována 13 % žáků na 2. stupni povinného vzdělávání, je nejčastěji diskutovaným tématem v souvislosti s nerovnostmi v českém vzdělávacím systému. Výzkum přechodu do víceletých gymnázií provedený v roce 2012 ukázal, že přijímací proces silně zvýhodňuje děti ze vzdělaných rodin. Motivace studovat na víceletém gymnáziu přichází z rodiny. Děti, které mají alespoň jednoho rodiče s vysokoškolským vzděláním, mají 3x vyšší šanci, že se budou ucházet o studium na víceletém gymnáziu, a o 50 % vyšší šanci, že budou ke studiu přijaty, než děti se stejnými studijními předpoklady z méně vzdělaných rodin. Málokdy přichází motivace ke studiu ze školy, základní školy také zřídka připravují své žáky k přijímacím zkouškám. Ke zkouškám se děti připravují se svými rodinnými příslušníky nebo na přípravných kurzech, které jim rodiče zaplatí. Příprava je většinou velmi intenzivní a pro úspěch v přijímacím řízení nezbytná. Žáci uvádějí, že v přijímacích zkouškách musejí řešit úlohy, které nejsou součástí běžného kurikula prvního stupně základní školy (Greger, Straková, 2013).

Z dalších výzkumů víme, že žáci navštěvující víceletá gymnázia mají lépe placené učitele než žáci na základních školách a lepší podmínky ke vzdělávání. To potvrzuje výsledky zahraničních výzkumů, které ukazují, že žáci ve výběrových třídách z diferenciací profitují a žáci v nevýběrových školách na ni naopak doplácí. V našem případě to ovšem opět znamená, že žáci pocházející ze vzdělaných a motivovaných rodin mají v rámci systému veřejného školství lepší podmínky ke vzdělávání než žáci pocházející z méně příznivého prostředí. Zároveň ovšem nemáme přesvědčivé doklady o tom, že víceletá gymnázia opravdu své žáky rozvíjejí efektivněji než gymnázia čtyřletá navazující na 2. stupeň

13 Koeficient mezitřídní korelace udává podíl rozdílů v nějaké veličině vysvětlený rozdíly mezi jednotlivci a mezi skupinami. Zde vysvětlujeme rozdíly v testových výsledcích. Za skupiny považujeme nejprve školy a následně třídy.

základní školy. Jedinou skutečně doloženou předností víceletých gymnázií je lepší sociální složení jejich žáků.

Víceletá gymnázia nejsou jediným zdrojem diferenciací na úrovni druhého stupně povinného vzdělávání. I zde existuje řada výběrových škol i v rámci hlavního vzdělávacího proudu. Analýzy dat z mezinárodních výzkumů ukazují vysoké a rostoucí rozdíly ve složení a výsledcích žáků jednotlivých škol (např. Straková, 2011).

DIFERENCIACE NA ÚROVNI STŘEDNÍ ŠKOLY

Ve středním vzdělávání nastal po roce 1989 bouřlivý vývoj: zatímco podíl studentů v gymnáziích zůstal dlouho víceméně konstantní (20 %) a jeho velmi mírný nárůst nastal až v posledních letech, došlo k výraznému poklesu podílu žáků v učebních oborech (ze 60 % na 30 %) a naopak k výraznému navýšení podílu žáků ve středních odborných školách (z 20 % na 50 %). Volba vzdělávací dráhy je vysoce korelována s rodinným zázemím žáků a obsah vzdělávání se v jednotlivých středoškolských oborech zásadně liší. Tím lze vysvětlit skutečnost, že ve výzkumu PISA je ČR opakovaně zemí s (po Japonsku) nejsilnější vazbou mezi výsledky vzdělávání a rodinným zázemím na úrovni školy (OECD, 2010; OECD, 2013a). Mezinárodní výzkum vědomostí a dovedností dospělých OECD PIAAC ukázal, že absolventi učebních oborů mají ve srovnání s ostatními středoškoly nízkou úroveň čtenářských a matematických dovedností i dovedností pracovat s informačními technologiemi. Od roku 1998 se významně zvýšila selektivnost (v negativním slova smyslu) učebních oborů, přičemž jejich volba je významně ovlivněna pohlavím (chlapci končí v učebních oborech častěji než děvčata) a rodinné zázemí hraje při volbě střední školy stále větší roli (Straková, Veselý, 2013).

RELATIVNĚ VYSOKÝ PODÍL MLADÝCH LIDÍ MIMO VZDĚLÁVÁNÍ A MIMO TRH PRÁCE

Absolventi učebních oborů vykazují zároveň dlouhodobou i krátkodobou nezaměstnanost, která výrazně převyšuje nezaměstnanost absolventů ostatních středoškolských větví. V této souvislosti je dobré připomenout úsilí MŠMT o navýšení podílu žáků v učebních oborech: Dlouhodobý záměr rozvoje vzdělávací soustavy pro období 2011 – 2015 stanovuje cíl zachovat podíl žáků v učebních oborech na 32 % a nenavýšovat podíl gymnazistů nad 25 až 32 %. Snaha zachovat současný stav bez modifikace obsahu učňovského vzdělávání znamená konzervovat situaci, kdy žáci, kteří mají ve vzdělávacím systému nejhorší startovací podmínky, budou i nadále nuceni k volbě, která je pro ně nevýhodná z hlediska nabytých vědomostí i uplatnění na trhu práce. Přestože ČR má nejvyšší podíl odborného vzdělávání v zemích OECD, které by mělo usnadňovat přechod ze školy do zaměstnání, je průměrná délka hledání zaměstnání u absolventů nad průměrem OECD (Bol, van de Werfhorst, 2013) a podíl mladých lidí, kteří nechodí do školy ani nepracují (12,7 %), se blíží průměru OECD (15,7 %) a převyšuje v této oblasti řadu zemí, které mají podíl odborného vzdělávání daleko nižší (OECD, 2014). Tato čísla ukazují, že české odborné vzdělávání není v usnadňování přechodu ze školy do práce příliš efektivní a znevýhodňuje mladé lidi, kteří by potřebovali největší podporu.

3.2 SPOLEČENSKÝ KONTEXT A MOŽNOSTI ZMĚNY

POSTOJE ČESKÉ SPOLEČNOSTI K DIFERENCIACI VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU

První část textu obsahuje přesvědčivé doklady o tom, že český vzdělávací systém obsahuje řadu prvků posilujících vzdělanostní nerovnosti. Nenacházíme naopak žádné mechanismy, jejichž cílem by bylo tyto nerovnosti zmírňovat. Strategický dokument Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 sice uvádí, že by bylo žádoucí zvýšit spravedlivost systému, ale dozvídáme se z něj málo o opatřeních, která k tomu povedou. Některé cíle uvedené v dokumentu a některá plánovaná opatření vzdělávací politiky zejména v oblasti středního vzdělávání mohou paradoxně nerovnosti dokonce zvyšovat.

Snižování nerovností nepodporuje ani rétorika osobností veřejného života. Odborníci na vzdělávání a zejména ministerští úředníci poskytují v médiích rozmanité návody na to, jak vybrat pro své dítě co nejlepší školu, jak je vhodné školu navštívit, promluvit s ředitelem, podívat se na paní učitelku. Sdělují veřejnosti, že výběr je důležitý. Neslýcháme, že cílem vzdělávací politiky je zajistit, aby výběr nebyl potřebný, protože všechny školy budou poskytovat vysoký standard, v každé škole bude učiněno maximum pro to, aby tam všechny děti byly vzdělávány co nejlépe. Diferenciace v systému je ponechávána svému živelnému vývoji, ze strany tvůrců vzdělávací politiky není učiněn žádný pokus o její regulaci. V této situaci školy neodvozují kvalitu své práce od toho, že jsou schopny se postarat o každé dítě, vyjít vstříc rozmanitým potřebám žáků i rodičů, ale od schopnosti vytvořit atraktivní nabídku a oslovit vzdělané a motivované rodiče. Tedy stejně jako kvalitní rodičovství představuje dovednost vybrat pro své dítě nejlepší školu, kvalitní práce vedení školy představuje schopnost vybrat si dobré děti.

To, že rodiče věnují výběru školy stále větší péči, jasně ukazuje, že nedůvěřují systému ani v otázce naplnění základních potřeb dítěte a pečlivě hledají školu, která bude k jejich dítěti vlídná, kde bude jejich dítě spokojené. V poslední době vzrůstá také množství rodičů, kteří nevěří, že takovou školu pro své dítě naleznou, a kteří zakládají pro své děti školy vlastní. To nemusí nutně znamenat, že veřejné školy jsou špatné. Rozhodně to však vypovídá o atmosféře ve společnosti a důvěře rodičů ve vzdělávací systém. Tento trend vede ke zvětšujícím se rozdílům mezi školami a následně ještě více akceleroval aktivitu vzdělaných a motivovaných rodičů v oblasti výběru. Kromě již zmiňovaného znevýhodnění dětí rodičů, kteří jim nejsou schopni zajistit kvalitní vzdělání, hrozí tato situace zvětšujícími se sociálními rozdíly a následnými společenskými konflikty, jakých jsme svědky v jiných zemích.

Výzkumy ve všech společenských skupinách českých občanů také opakovaně ukazují, že česká společnost považuje výběr školy za žádoucí a rostoucí diferenciace vzdělávacího systému pro ni nepředstavuje problém. Rodiče i pedagogové se domnívají, že povinností školy je pomoci žákům, kteří jsou nějakým způsobem znevýhodněni, zároveň se však domnívají, že časné rozdělování žáků do výběrových a nevýběrových škol je přirozené a všeobecně prospěšné. Ve výzkumu STEM/MARK v roce 2009 uvedlo 84 % procent oslovených rodičů žáků základních a středních škol, že by se škola měla snažit odstraňovat znevýhodnění, které si děti ze sociálně slabých a problémových rodin přinášejí z domova, a 67 % respondentů se domnívalo, že škola má velký potenciál pomoci dětem, jejichž rodina nefunguje tak, jak by měla. Zároveň však 76 % rodičů odpovědělo kladně na otázku, zda je správné, že se v našem školství žáci poměrně brzy rozdělují do tříd a škol podle schopností. V roce 2014 uvedlo 91 % rodičů předškoláků, že rodiče by měli mít právo vybrat si školu pro své dítě a pouze 9 % rodičů souhlasilo s tím, že žáci by měli být do škol rozdělováni podle spádových oblastí (místa bydliště). 73 %

rodičů souhlasilo s tím, že *rozdělování dětí dle schopností do výběrových škol nebo výběrových tříd na základních školách zajistí kvalitní vzdělání* (ÚVRV, 2014).

Ve společnosti je sdílen názor, že oddělování je důležité pro kultivaci elit, přičemž úroveň elit zcela zásadně ovlivňuje kvalitu společnosti. Tento názor vyjadřují velmi silně rovněž akademické elity (Simply5, 2009). Tedy vzdělávací systém musí být v první řadě koncipován tak, aby podpořil vývoj elit, úroveň vzdělávání celé společnosti, případně těch nejhůře vzdělavatelných, je považována za méně důležitou. V ČR jsou málo známy výzkumy, které ukazují, že spravedlivost systému nestojí v protikladu ke kvalitě výsledků, tedy že existují systémy s nízkými rozdíly mezi žáky a zároveň výbornými průměrnými výsledky (např. Finsko, Kanada).

Se stejnými postoji se setkáváme i v pedagogické komunitě. Učitelé také souhlasí s tím, že škola má pomáhat žákům, jejichž rodina jim není schopna poskytnout dostatečnou podporu při vzdělávání, a jsou schopni uvést řadu příkladů účinné pomoci, kterou znevýhodněným žákům poskytují. Zároveň však učitelé vyjadřují silnou podporu diferenciaci systému. V roce 2009 se pouze 17 % učitelů domnívalo, že výběrových a gymnaziálních tříd na úrovni povinného vzdělávání je příliš mnoho nebo by vůbec neměly být, pouze 10 % učitelů se domnívalo, že by neměly existovat základní školy praktické. Tyto školy se těší mezi učiteli velké podpoře, protože některé děti „*na to prostě nemají*“ a brzdí ostatní děti. Řada učitelů zdůrazňuje, že rozdělování je „*pro dobro všech dětí*“ (Factum Invenio, 2009). Silnou podporu vzdělávání žáků v ZŠ praktických potvrdil i výzkum názorů učitelů v roce 2011, kde rozhodný souhlas s jejich existencí vyjádřilo 70 % učitelů základních škol. Tento postoj může být samozřejmě ovlivněn rovněž obavou pedagogů z toho, že by případná transformace ZŠ praktických mohla negativně ovlivnit jejich práci.

PROČ MÁ SMYSL USILOVAT O SNIŽOVÁNÍ VZDĚLANOSTNÍCH NEROVNOSTÍ

Téma spravedlivých příležitostí ve vzdělávání (equity) je nejvyšší prioritou vzdělávacích politik ve většině vyspělých zemí. Vycházejí přitom z přesvědčení, že primární úlohou státu je zajistit kvalitní vzdělávání pro všechny děti bez ohledu na jejich rodinný či etnický původ, speciální potřeby, lokalitu, kde žijí. Primární důvod péče o spravedlivé příležitosti je etický: vědomosti a dovednosti nabyté ve školním věku a dosažené vzdělání jsou silnými prediktory pracovního uplatnění, příjmu a společenského zařazení. Vzdělání má tedy pro život jedince, jeho uplatnění ve společnosti i na trhu práce mimořádný význam. Ve většině ústav vyspělých zemí je zakotveno právo na vzdělání jako jedno ze základních lidských práv a je tedy zcela zřejmé, že přístup k naplnění tohoto práva by měl být pro všechny občany stejný. Pro péči o spravedlivý přístup ke vzdělání ovšem hovoří nejen důvody etické, ale též důvody ekonomické. Existují přesvědčivé doklady o tom, že péče o vzdělání všech přináší nemalé finanční úspory na sociálních dávkách, sociálních službách, zdravotních výdajích, snížené kriminalitě. Zároveň plné využití potenciálu každého jedince vede k vyšší ekonomické produktivitě celé společnosti. V poslední době je zdůrazňován rovněž význam spravedlivých příležitostí ve vzdělávání pro soudržnost společností. Nedostatečná integrace menšin a zvyšující se migrace totiž vedou k rozpadu společností na uzavřené společenské skupiny, což má řadu negativních důsledků, o kterých se můžeme přesvědčit například na rasových nepokojích v zemích, kterým se soudržnost zajistit nepodařilo. Spravedlivé a inkluzivní vzdělávání je jedním z klíčových nástrojů pro řešení tohoto problému.

3.3 EXKURZ K NEROVNOSTEM VE VZDĚLÁVÁNÍ ŽÁKŮ SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM A ZNEVÝHODNĚNÍM

SOUVISLOST S OBECNÝMI SPOLEČENSKÝMI TRENDY

Pro skupinu osob se zdravotním postižením platí v souhrnu obecná tvrzení vyslovovaná k postavení menšin ve společenském a právním systému ČR (viz výše). Vzdělávání osob se zdravotním postižením, jeho úspěchy i problémy, jsou součástí celkových změn vzdělávacího systému u nás za posledních 25 let. Postavení osob se zdravotním postižením v České republice je možno charakterizovat jako stabilizované, podpořené existencí solidního právního rámce a opírající se o převážně pozitivní postoje majoritní části společnosti. Případné diskriminační (či omezující) tendence nejsou mnohdy výsledkem vědomého úsilí o poškozování či neřešení zájmů osob se zdravotním postižením, nýbrž „pouze“ výsledkem poměrně nízkého vědomí skutečných problémů zdravotně postižených jako skupiny i jednotlivců. Uvedené se v plném rozsahu týká i některých otázek vzdělávání osob se zdravotním postižením (Střednědobá koncepce státní politiky vůči občanům se zdravotním postižením, 2012).

Občané se zdravotním postižením nejsou v české společnosti zpravidla považováni za minoritu se specifickými právy a potřebami. Vůči občanům se zdravotním postižením jako k jedné z posledních skupin ve společnosti přetrvává vědomí „historické neodpovědnosti“ za systémové diskriminace a segregační přístupy, kterými česká společnost a v minulosti i stát vydělovaly zdravotně postižené ze svého středu. Tato historická příkoří, mající mnohdy podobu systémové diskriminace či individuálních trestných činů, nebyla v počátcích rozvoje demokratického státu pojmenována a pro řadu dalších úkolů ani řešena (Michalík, 2013).

V současnosti se případné diskriminační tlaky pochopitelně projevují v jiných oblastech a nesouměřitelnými způsoby. Nyní jde zejména o dlouhodobé nerespektování či neznalost základních a zásadních odlišností, které tuto minoritu občanů definují. Jedná se o složitou propletenou síť, sestávající ze silných a zakořeněných diskriminačních tradic v oblasti společenských zvyků a vztahů, architektonických, vzdělanostních a pracovních bariér, jakož i individuálních postojů a soudů o zdravotním postižení a jeho nositelích. Ty se velmi často manifestují právě při řešení praktických otázek vzdělávání dětí, žáků a studentů (dále jen i žáci) se zdravotním postižením, případně zdravotním znevýhodněním.

VLIV SEGREGOVANÉHO MODELU VZDĚLÁVÁNÍ V MINULÝCH DESETILETÍCH

Vzdělávání žáků se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním bylo do roku 1989 v drtivé většině řešeno ve speciálních, specializovaných a povětšinou segregovaných školách a zařízeních. Tehdejší model přinesl obrovské škody pro vztah obou skupin: osob se zdravotním postižením a majoritní populace. Neexistence přirozených kontaktů a jejich utváření od raného věku poznamenaly přinejmenším „nevědomostí“ několik generací obyvatel ČR.

Pro vzdělávací systém znamenala výhradní orientace na segregované modely (právní, organizační, ekonomický, personální, didaktický a metodický) obrovský problém. Popsaná tradice plně odpovídala modelu totalitního či centrálně direktivně řízeného politického systému. Formální a čím dál více i neformální demokratizační tendence prostupující do vzdělávací soustavy od 90. let minulého století byly vnímány jako rozporné, kontroverzní a tzv. módní – právě ve vztahu k historicky zažitému způsobu vzdělávání žáků se zdravotním postižením. Nejednalo a nejedná se pouze o společenské či

vztahové aspekty. Jde o řešení zcela konkrétních aspektů organizace a obsahu vzdělávání (školská legislativa, vzdělávací programy, standardy činnosti speciálních pedagogů a dalších pomáhajících profesí ve školství).

Zjednodušeně platí, že ačkoli speciální školství „poškodilo“ zdravotně postižené jako skupinu, v řadě individuálních případů dokázalo poskytnout vzdělání odpovídající osobnímu potenciálu daného dítěte/žáka. V rámci škol pro žáky se smyslovým postižením (zrakovým, sluchovým) a řečovým postižením byly vyvinuty kvalitní metodické postupy a způsoby práce až do předmětových didaktik. Školy pro žáky s mentálním postižením disponovaly odlišnými vzdělávacími programy (různě se nazývající model „závazných osnov“ či později „vzdělávacích programů“), které umožnily reagovat na specifika kognitivních funkcí této skupiny žáků. Rubem tohoto modelu bylo časté zneužívání těchto programů ke vzdělávání dětí, které neměly mentální postižení, a přesto byly v těchto školách (či vzdělávacích programech) vzdělávány. Stejně tak řada dětí s těžšími formami mentálního postižení byla ze vzdělávání zcela vyloučena.

Od poloviny 90. let se kontinuálně zvyšuje počet žáků se zdravotním postižením ve školách hlavního vzdělávacího proudu. Podpora jejich vzdělávání v těchto školách zpravidla nedosahuje úrovně podpory obvyklé ve školách speciálních. Podle rozsáhlého výzkumu z r. 2015 plných 70 % pedagogických pracovníků na běžných školách (mateřské, základní, střední) nedisponuje speciálně pedagogickým vzděláním (Kol. autorů: Postoje a potřeby pedagogické veřejnosti ve vztahu k implementaci nové školské legislativy – zpráva z výzkumu, UP Olomouc, 2015).

Přetrvávající vnímání speciálních škol jako „odpovídajícího“ místa pro vzdělávání těchto žáků brání jejich transformaci na centra mobilní a terénní podpory škol hlavního proudu. Společenské a výkonné elity školského systému dosud nepostřehly dramaticky odlišnou situaci, která nastala za posledních cca 10 let v poměru speciálních škol a škol hlavního vzdělávacího proudu. U většiny zdravotních postižení (s výjimkou mentálního) je dominantním či převažujícím modelem vzdělávání žáka s příslušným postižením ve škole běžné, tj. mateřské, základní nebo střední. A to i v případě tak (didakticky) náročných situací, jako je vzdělávání žáků s těžkým sluchovým postižením. Původní „tradiční“ speciální školy – typicky školy pro žáky se zrakovým, tělesným či sluchovým postižením – dnes v drtivé většině poskytují vzdělávání dětem s těžkými až mimořádně těžkými formami kombinovaných postižení. Tím české školství na jedné straně splácí svůj dluh skupině žáků, která byla dříve ze vzdělávání zcela vyloučena (osvobození od povinné školní docházky do r. 2005). Na druhé straně personální kapacitu speciálních škol (dovednosti a kompetence tamních speciálních pedagogů) se nepodařilo využít k podpoře škol hlavního vzdělávacího proudu.

ZDRAVOTNÍ POSTIŽENÍ JAKO ZÁLEŽITOST CHARITY, NE LIDSKÝCH PRÁV

Obecné společenské tendence přístupu k osobám se zdravotním postižením směřují více k charitativnímu nazírání (viz i mediální obraz zdravotně postižených) než k systémovému přístupu respektujícímu specifika, potřeby a práva dané minority. V tomto smyslu je pozitivním impulzem díkce novely školského zákona, schválené Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dne 13. 2. 2015: *„Dítětem, žákem a studentem se speciálními vzdělávacími potřebami se rozumí osoba, která k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění nebo užívání svých práv na rovnoprávném základě s ostatními potřebuje poskytnutí podpůrných opatření. Podpůrnými opatřeními se rozumí nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte, žáka nebo studenta. Děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami mají*

právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou a školským zařízením.“ (§ 16 odst. 1 novely školského zákona).

Význam uvedeného ustanovení vystoupí do popředí při srovnání s nedávným řešením podmínek inkluzivního vzdělávání u nás.

Od roku 2005 stále platné ust. § 36 školského zákona zakotvilo právo zákonného zástupce volit školu pro své dítě (včetně dětí se zdravotním postižením). A jemu odpovídající povinnost ředitele tzv. spádové školy přednostně přijmout dítě k povinné školní docházce ze spádového obvodu. Text zákona jednoznačně a bezvýhradně zajišťoval podmínky pro plnění povinné školní docházky každému dítěti/žákovi bydlícímu v daném teritoriu. Přesto byla řada žáků se zdravotním postižením ve spádových školách odmítána s odvoláním na ustanovení také platné normy – prováděcí vyhlášky MŠMT ke školskému zákonu č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných. Znění § 3 odst. 4 této vyhlášky až do roku 2011 obsahovalo pravidlo: *„Žák se zdravotním postižením se přednostně vzdělává formou individuální integrace v běžné škole, pokud to odpovídá jeho potřebám a možnostem a podmínkám a možnostem školy.“*

Text prováděcí normy tak v rozporu se zněním zákona „umožňoval“ odmítat přijetí oprávněné osoby ke vzdělání v jejich spádové, a tedy zákonné škole. Právě uvedený příklad není ve školské legislativě – a přístupu správního a řídicího aparátu školského systému k právům osob se zdravotním postižením – výjimečný. Jedním z důvodů tohoto v právní praxi ne příliš obvyklého stavu bylo chápání zdravotního postižení (resp. jeho nositelů) jako *objektu* péče a pozornosti většinové společnosti, nikoliv jako plnoprávného *subjektu* práv na rovnoprávném základě s ostatními.

STATICKÝ ROZMĚR ZDRAVOTNÍHO POSTIŽENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ

Stávající právní normy i organizační řešení podpory vzdělávání žáků se zdravotním postižením neumožňují potřebnou diferenciaci jejich potřeb v míře odpovídající dopadům příslušného postižení/znevýhodnění do vzdělávání. Podle dosud platného modelu jsou školskými poradenskými zařízeními žáci prohlašováni za „zdravotně postižené“, případně za „těžce zdravotně postižené“. Rozsáhlý problém etiologie, projevů a dopadů desítek druhů nejrozličnějších znevýhodnění je tak de iure posuzován v rámci dvou stupňů: zdravotně postižen a těžce zdravotně postižen. Tato klasifikace je příliš statická, neumožňuje ani veřejné správě, ani pedagogům cílenou a adekvátní reakci na diametrálně odlišné potřeby žáků s určitým druhem postižení dle jeho míry či hloubky (srov. např. vzdělávací dopady slabozrakosti, tupozrakosti, praktické či úplné slepoty...).

Parlamentem ČR schválená novela školského zákona s pětistupňovým modelem hloubky speciálních vzdělávacích potřeb – a jim odpovídajícími stupni podpůrných opatření – představuje možnost a příležitost sofistikovanější reakce na rozdílné a v čase proměnlivé potřeby žáků se zdravotním postižením. Zákonem stanovený model podpůrných opatření však bude třeba adekvátně rozvést ve znění prováděcích norem a zejména v praxi škol, což bude v poměrech českého školství velmi složité.

OBSAHOVĚ I TERITORIÁLNĚ NEJEDNOTNÝ SYSTÉM POSUZOVÁNÍ SPECIÁLNÍCH VZDĚLÁVACÍCH POTŘEB

Významným problémem způsobujícím vzdělávací nerovnosti je velmi různorodé a nestandardizované posuzování speciálních vzdělávacích potřeb. A to jak z hlediska teritoriálního přístupu, tak z hlediska stanovení míry SVP u žáků se stejným druhem zdravotního postižení. Rozsáhlý výzkum podmínek činnosti ŠPZ pro žáky se zdravotním postižením v roce 2011 zahrnoval hodnocení cca 84 tis.

kontaktů SPC s žáky dané cílové skupiny v uvedeném roce. Potvrdily se statisticky významné a fakticky neodůvodnitelné rozdíly v posuzování míry (hloubky) SVP u žáků s jedním druhem zdravotního postižení na území (relativně malé) České republiky (Voženílek, V. Michalík, J. 2013).

Podle jiného zdroje (Klusáček, J., 2015) je v jednotlivých krajích ČR statisticky propastný rozdíl v počtu žáků dosahujících statusu žáka se SVP. Zatímco průměrný počet žáků s nějakým druhem zdravotního postižení (ZP) v základním školství činí pro celou ČR 8,90 %, kraj s nejnižším procentem (Jihočeský) vykazuje jen 4,75 % žáků se ZP a naproti tomu v kraji Královéhradeckém dosahuje podíl těchto žáků 13,11 %. To vše při existenci (relativně) jednotného zákonného a podzákonného rámce posuzování SVP. Přitom je zřejmé, že správná diagnostika speciálních vzdělávacích potřeb a jí odpovídající nastavení podpůrných opatření je zásadní pro vyrovnání příležitostí (handicapů) ve vzdělávání.

NEDOSTATEČNÁ PERSONÁLNÍ A METODICKÁ PODPORA PEDAGOGICKÝCH PRACOVNÍKŮ

Konstatovali jsme nízký stupeň připravenosti většiny pedagogických pracovníků běžných škol na vnímání specifik a potřeb žáků se zdravotním postižením. Segregovaný model vzdělávání žáků našel svůj odraz i v přípravě budoucích učitelů na pedagogických a (ještě více) na všech dalších fakultách připravujících pedagogy pro preprimární, primární a střední stupeň vzdělávání. Od roku 1992 se ve strategických dokumentech předkládaných Vládním výborem pro zdravotně postižené občany opakuje požadavek zařadit do obsahu pregraduální přípravy všech budoucích učitelů poznatky ze speciální pedagogiky, v posledních letech i *inkluzivního vzdělávání*. Navzdory těmto proklamacím se nedaří chápat vzdělávání všech žáků příslušné komunity (šířeji populačního ročníku) jako integrální a zcela samozřejmý prvek organizace a obsahu vzdělávání. Elitářské tendence v postojích značné části obyvatel (viz výše) nacházejí odraz ve vědomí řady pedagogů. Ti nadále zastávají názor, podle něž vzdělávání žáka se zdravotním postižením je „výjimečné, mimořádné a neobvyklé“. Na druhé straně až dosud selhávala metodická a vzdělávací podpora učitelů běžných škol umožňující doplnění kompetencí v rámci dostupných (finančně i časově) modulů dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků.

3.4 SHRNUÍ A NÁMĚTY PRO MOŽNÁ ŘEŠENÍ

Při péči o spravedlivé příležitosti jsou uplatňovány dva základní principy: princip spravedlivosti a princip inkluзивity. Princip spravedlivosti spočívá ve snaze docílit, aby žádné společenské skupiny nebyly v přístupu ke vzdělávání znevýhodněny, aby vzdělávací příležitosti byly co možná nejméně ovlivněny takovými faktory, jako je pohlaví, zdravotní stav, socio-ekonomický status, národnost, apod., které jedinec nemůže ovlivnit. Princip inkluзивity spočívá ve snaze vybavit každého občana základními vědomostmi a dovednostmi, které zaručí, že mu cesta ke vzdělávání bude otevřena v průběhu celého života. Tedy zajistit, aby se těm nejpotřebnějším dostala taková podpora, aby dosáhli základního standardu, na který budou moci později navázat. Tento princip zároveň zohledňuje skutečnost, že všichni mají rozdílné startovní pozice a že ti, kteří jsou již od počátku znevýhodněni, potřebují specifickou péči. Nerovnosti, které se demonstrují zpravidla souvislostí vzdělávacích výsledků a socio-ekonomického statusu, nevznikají pouze v důsledku chudoby. Jsou zapříčiněny rovněž odlišnými kulturními zvyklostmi, které způsobují, že pro žáky z odlišného kulturního prostředí je obtížnější dosát nárokům školy. Proto jim musí být poskytnuta dodatečná podpora, která jim umožní se s těmito nároky vyrovnat. Podpora musí být stejně tak poskytnuta i ostatním znevýhodněným skupinám, jako jsou žáci se zdravotním postižením a znevýhodněním a žáci cizinci.

Význam spravedlivého přístupu ke vzdělávání je ve všech vyspělých zemích opakovaně zdůrazňován v odborných i politických diskusích. Statistické údaje a výsledky mezinárodních výzkumů však ukazují, že přestože se v uplynulých desetiletích ve většině vyspělých zemí výrazně zvýšil přístup ke vzdělávání (zvýšil se podíl osob s úplným středním vzděláním i podíl vysokoškolsky vzdělaných) a vyrovnaly se vzdělávací příležitosti mužů a žen, řada problémů stále přetrvává. Výsledky vzdělání a dosažené vzdělání zůstávají stále značně závislé na rodinném zázemí, tedy je porušován princip spravedlivosti, a velké množství žáků nedosahuje základních kompetencí, což jim znemožňuje účast v dalším vzdělávání, tedy je porušován princip inkluзивity (např. Field et al, 2007). Tento jev je možno ilustrovat i na příkladu ČR, kde vykazují děti nacházející se v poslední čtvrtině z hlediska rodinného zázemí 4x častěji než ostatní děti nedostatečnou úroveň čtenářské gramotnosti a kde 25 % žáků nedosahuje úrovně čtenářské gramotnosti, která je nezbytná pro řešení běžných životních úkonů (Field et al, 2007).

Zkušenost z vyspělých zemí, které usilují o snižování nerovností, ukazují, že opatření v této oblasti mohou přinést ovoce pouze tehdy, jsou-li radikální, cílená, dlouhodobá a vzájemně provázaná a mají-li podporu široké veřejnosti. K tomu všemu zbývá České republice ještě dlouhá cesta.

Nástroje a metodiky vytvořené v rámci projektu Systémová podpora inkluзивního vzdělávání představují první důležitý krok k tomu, aby mohlo ke snižování diferenciací v českém vzdělávacím systému vůbec docházet. Prostřednictvím těchto nástrojů se učitelé naučí, jak rozpoznávat vzdělávací potřeby jednotlivých dětí a jak jim poskytovat cílenou podporu. Bez této dovednosti a zároveň bez propracovaného systému podpůrných opatření, kterých budou moci učitelé využít, není možno usilovat o to, aby se do hlavního vzdělávacího proudu dařilo postupně začleňovat většinu dětí, které jsou nyní vzdělávány mimo hlavní vzdělávací proud. To je důležité, neboť zahraniční zkušenosti nadevší pochybnost ukazují, že na diferencované vzdělávání vždy doplácí žáci s horším rodinným záze-

mím, kterým systém nikdy není schopen v diferencovaném uspořádání poskytnout kvalitnější péči než ve společném vzdělávání.

Samotné začleňování znevýhodněných dětí do hlavního vzdělávacího proudu k zajištění spravedlivosti ve vzdělávacím systému ale nestačí. Vždy hrozí nebezpečí, že tyto děti budou sice začleněny do hlavního vzdělávacího proudu, ale budou stále navštěvovat školy s nižší kvalitou výuky, s nižší náročností, které bývají často označovány jako „školy zbytkové“. Aby mohly být děti s různým zázemím a kognitivními schopnostmi skutečně vyučovány pohromadě, musí být začleňování dětí znevýhodněných provázeno zvyšováním kvality ve všech školách a pro všechny děti. Jen tak můžeme usilovat o to, aby postupně mizely nejen základní školy praktické, ale i školy výběrové. Nebude jich potřeba tehdy, budou-li školy schopny poskytnout odpovídající péči i dětem nadaným a pocházejícím z podnětného rodinného prostředí. Ani to není možno docílit bez navýšení schopnosti škol diagnostikovat specifické vzdělávací potřeby jednotlivých dětí a poskytovat jim cílenou podporu. Ze zvyšování kompetencí učitelů v této oblasti budou těžit všechny děti.

Naplňování zde uvedených opatření je tedy nezbytnou podmínkou přibližování se k ideálnímu stavu, kdy všechny školy budou stejně dobré a kdy se všem dětem v českém vzdělávacím systému bude dostávat v rámci společného vzdělávání stejně kvalitní péče bez ohledu na jejich rodinné zázemí, zdravotní hendikep či místo bydliště.

4

FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ DĚTÍ, ŽÁKŮ A STUDENTŮ SE SPECIÁLNÍMI VZDĚLÁVACÍMI POTŘEBAMI – POPIS SOUČASNÉHO STAVU

JAROSLAVA SIMONOVÁ

Kapitola popisuje zdroje a metody financování vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami¹⁴ ve školách zřizovaných obcemi, svazky obcí a kraji. Cílem této kapitoly je podat základní popis systému financování podpory vzdělávání žáků se SVP na co nejmenším prostoru. Kapitola se nezabývá financováním vzdělávání žáků se SVP, které neposkytuje stupeň vzdělání, tedy např. financováním vzdělávání v předškolních klubech či odpoledního doučování, které je poskytováno nad rámec státem garantovaného vzdělávání převážně neziskovými organizacemi.¹⁵ V prvních dvou částech je popsán současný stav, který se týká financování vzdělávání všech žáků jako nutné východisko pro popis specifik financování podpory vzdělávání žáků se SVP – ten přináší třetí část. Ve čtvrté části jsou stručně popsány typy zdrojů dat o financování vzdělávání žáků se SVP. Pátá část pak shrnuje závěry a přináší doporučení v řešené oblasti.

4.1 ZDROJE FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Financování vzdělávání je na základě zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů¹⁶, zajišťováno z veřejných zdrojů ČR, tedy z prostředků státního rozpočtu a z rozpočtů územních samosprávných celků. Kromě toho může být zajišťováno také z jiných zdrojů a z vlastních příjmů právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení.

4.1.1 VEŘEJNÉ ZDROJE

Jde o dva základní typy zdrojů – státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků.

Ze **státního rozpočtu** jsou financovány tzv. přímé náklady na financování vzdělávání. Jde o tyto typy výdajů:

1. **personální náklady** (platy a mzdy), jejich náhrady, odměny za pracovní pohotovost a za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, odstupné, výdaje na úhradu pojistného, přiděly do fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní náklady vyplývající ze základních pracovněprávních vztahů), náhrady za účast členů ve zkušební komisi pro závěrečné zkoušky, maturitní zkoušky, absolutorium v konzervatoři, absolutorium a na činnost komisaře podle § 184 odst. 1 školského zákona a na odměny pro výkon funkce předsedy komise podle § 184 odst. 2 školského zákona (s výjimkou školských výchovných a ubytovacích zařízení na zotavovací pobyty dětí a žáků ve zdravotně příznivém prostředí bez přerušení vzdělávání a jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky zřizovaných obcemi, svazky obcí nebo kraji);

14 V dalším textu bude místo pojmu „dětí, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami“ používán pojem „žáci se SVP“, přičemž „žáky se SVP“ se myslí všechny kategorie pojmu „dětí, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami“.

15 Vzhledem k tomu, že tento typ vzdělávání má velký význam pro úspěšnost žáků v povinné školní docházce, je ke zvážení zařazení jeho financování do systémových opatření spojených s poskytováním podpůrných opatření pro žáky se SVP.

16 V dalším textu bude používán termín „školský zákon“.

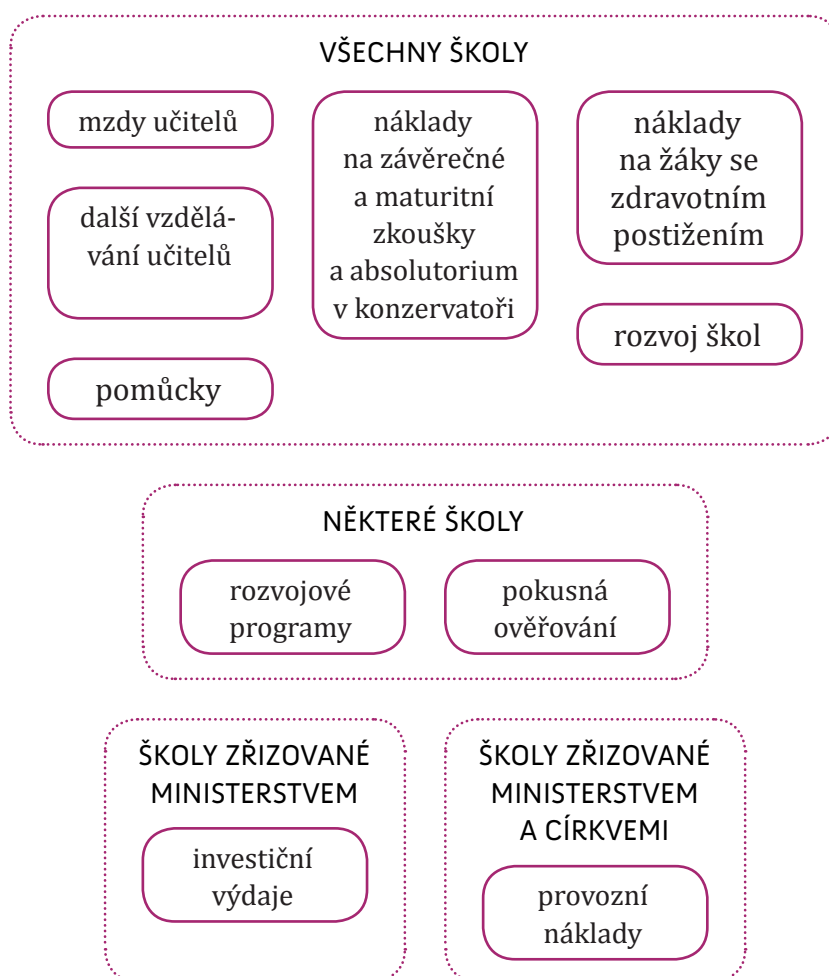
2. **výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí, žáků a studentů uvedených v § 16 odst. 917** (s výjimkou školských výchovných a ubytovacích zařízení na zotavovací pobyty dětí a žáků ve zdravotně příznivém prostředí bez přerušení vzdělávání a jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky zřizovaných obcemi, svazky obcí nebo kraji);
3. **učební pomůcky, školní potřeby a na učebnice**, pokud jsou podle tohoto zákona poskytovány bezplatně (s výjimkou školských výchovných a ubytovacích zařízení na zotavovací pobyty dětí a žáků ve zdravotně příznivém prostředí bez přerušení vzdělávání a jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky zřizovaných obcemi, svazky obcí nebo kraji);
4. **další vzdělávání pedagogických pracovníků** (s výjimkou školských výchovných a ubytovacích zařízení na zotavovací pobyty dětí a žáků ve zdravotně příznivém prostředí bez přerušení vzdělávání a jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky zřizovaných obcemi, svazky obcí nebo kraji);
5. **činnosti, které přímo souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání** (s výjimkou školských výchovných a ubytovacích zařízení na zotavovací pobyty dětí a žáků ve zdravotně příznivém prostředí bez přerušení vzdělávání a jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky zřizovaných obcemi, svazky obcí nebo kraji);
6. **další nezbytné neinvestiční výdaje spojené s provozem škol a školských zařízení** (platí pouze pro školy zřizované ministerstvem a církvemi, výjimkou jsou církevní jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky a výdaje církevních škol na pořízení a zhodnocení dlouhodobého majetku, přičemž tato výjimka se nevztahuje na výdaje na učební pomůcky);
7. **investiční výdaje zařazené do programu podle zvláštního právního předpisu¹⁸** (platí pouze pro školy zřizované ministerstvem);
8. **pokusná ověřování**;
9. **rozvojové programy**;
10. **nezbytné prokazatelné náklady spojené s konáním závěrečných zkoušek, maturitních zkoušek a absolutorií v konzervatoři.**

Rozdělení výše uvedených kategorií výdajů financovaných ze státního rozpočtu pro jednotlivé skupiny škol uvádí obrázek č. 1.

17 Pro děti, žáky a studenty s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, závažnými vývojovými poruchami učení, závažnými vývojovými poruchami chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem, tedy pro děti, žáky a studenty, kteří byli v předchozí legislativní úpravě označováni jako žáci se zdravotním postižením.

18 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

OBRÁZEK Č. 1. Kategorie výdajů financované ze státního rozpočtu v různých skupinách škol.



Ze státního rozpočtu jsou tedy mandatorně hrazeny investiční výdaje pouze školám zřizovaným ministerstvem a provozní výdaje školám zřizovaným ministerstvem a církvemi. Výdaje související s pokusným ověřováním jsou hrazeny pouze školám zapojeným do pokusného ověřování a některé školy obdrží také dotaci z některého z rozvojových programů. Zbylé kategorie výdajů mohou z prostředků státního rozpočtu hradit všechny školy.

Z rozpočtu **územních samosprávných celků** jsou financovány veškeré výdaje právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizují, se čtyřmi výjimkami: výdaji hrazenými ze státního rozpočtu přidělovanými krajským úřadem prostřednictvím krajských normativů, dotací ze státního rozpočtu přidělovaných obcím a svazkům obcí určených na provoz škol a školských zařízení, výdaji z jiných zdrojů a z vlastních příjmů právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení.

Obec i kraj mohou právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení, které zřizují, přispívat na další neinvestiční výdaje jinak hrazené ze státního rozpočtu.

4.1.2 JINÉ ZDROJE

Jiné zdroje tvoří především zdroje Evropské unie (EU) a dotace od právnických osob (např. nadací). Zdroje EU se při financování vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami uplatňují zejména od vstupu do EU v květnu 2004 prostřednictvím operačních programů. Jde především o operační programy zaměřené na vzdělávání, tedy OP Rozvoj lidských zdrojů (2004 – 2006), OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (2007 – 2013) a OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (2014 – 2020). Kromě toho jsou některé náklady na vzdělávání žáků se SVP hrazeny z dalších operačních programů. Finance z operačních programů byly v OP VK alokovány třemi mechanismy: globálními granty krajů (financují se z nich jednotlivé grantové projekty realizované na území příslušného kraje), individuálními projekty národními (jsou realizovány na celém území ČR) a individuálními projekty ostatními (nemusí být realizovány na celém území ČR).

Část výdajů na vzdělávání žáků se SVP může být hrazena také z vlastních příjmů právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení (například příjmy z úplaty za vzdělávání v MŠ, příjmy za stravovací služby pro děti, žáky a zaměstnance).

4.1.3 POZNATKY Z VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ¹⁹

Financování podpory žáků se SVP bylo v dotazníkovém šetření řediteli škol označeno jako největší bariéra pro zajištění podpory vzdělávání žáků se SVP. Polovina ředitelů škol zapojených v šetření se domnívá, že prostředky na zajištění péče o žáky se SVP jsou spíše nebo zcela nedostatečné, jde především o ředitele škol, které vzdělávají průměrný nebo vyšší počet žáků s různými typy SVP (do 50 žáků se zdravotním postižením a sociálním znevýhodněním, do 10 žáků se zdravotním znevýhodněním). Pouze pro 5 % škol jsou tyto finanční prostředky dostatečné, častěji jde o střední školy a školy s menším počtem žáků (do 200 žáků). Přidělené prostředky postačují ve větší míře základním školám praktickým, nejmenší spokojenost uvádějí školy, které vyučují podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání (RVP ZV) bez úprav a přílohy. Především mateřské školy a školy v malých obcích nedokážou tuto otázku posoudit, celkově se k této problematice nedovede vyjádřit 17 % škol.

Při zajištění podpory žáků se SVP chybějí především finanční prostředky na mzdy asistentů pedagoga (82 % škol odpovědělo, že určitě potřebují v této oblasti více peněz), na celkové posílení mzdového fondu (67 %) a na mzdy pedagogů (63 %). Nedostatek prostředků na mzdy pedagogů přitom není tolik tíživý v Praze a ve Středočeském kraji. Prostředky na asistenty pedagoga se nedostávají zejména školám z Jihomoravského kraje. Přibližně polovina respondentů vnímá potřebu navýšení finančních prostředků i na služby školního speciálního pedagoga nebo psychologa, zajištění pomůcek, doučování či reedukaci. Z pohledu ředitelů škol jsou nejméně potřebné prostředky na stavební úpravy (27 % škol je určitě nepotřebuje). Zájem o finanční prostředky na další vzdělávání pedagogických pracovníků (DVPP) a zajištění doučování či reedukace je také relativně vysoký, na škále od 1 do 5 (1 – určitě potřebují, 5 – určitě nepotřebují) se tyto oblasti průměrně umístily na hodnotě nepatrně vyšší než 2, nicméně intenzivněji je vnímána potřeba financování personálních nákladů a pomůcek.

Prostředky, které školy dostávají formou příplatků k normativu na zajištění podpory žáků se zdravotním postižením, stačí bez problémů pouze 5 % škol, spíše spokojeno je 30 % škol, které uvedly alespoň jednoho žáka se zdravotním postižením. Zcela nebo spíše pozitivně hodnotí výši pří-

¹⁹ V této části jsou uvedeny výsledky šetření *Analýza podpory žáků se SVP – školy, které pro společnost Člověk v tísni realizovaly* Kateřina Brožová a Barbora Úlehlová v prosinci 2014.

platků školy zřizované krajem (47 %) a školy samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením (43 %). Spíše nebo zcela negativně hodnotí výši příplatků především školy se školním vzdělávacím programem zpracovaným dle RVP ZV (62 %) a jiné školy než ZŠ samostatně zřízené pro žáky se ZP (59 %). U škol s jiným zřizovatelem než krajem je podíl těchto škol 61 %.

Mimonormativní finanční zdroje na zajištění potřeb žáků se zdravotním postižením využívá téměř třetina škol. Jejich získávání se více věnují školy v Praze a v Libereckém kraji a také školy samostatně zřízené pro žáky se ZP, tzn. především školy s větším počtem zdravotně postižených a sociálně znevýhodněných žáků. Nejčastěji jsou využívány dotační a rozvojové programy MŠMT, uvedlo je 45 % ze škol, které nějaké mimonormativní zdroje používají. Přibližně třetina těchto škol využívá sponzorské dary a příspěvky krajského úřadu.

Na financování potřeb žáků se zdravotním znevýhodněním a sociálním znevýhodněním jsou mimonormativní zdroje používány poněkud méně než na financování potřeb žáků se zdravotním postižením, využívá je přibližně čtvrtina (26 %) škol. Tyto zdroje využívají převážně školy v Praze a základní školy samostatně zřízené pro žáky se ZP. Rozložení zdrojů je podobné jako u podpory žáků se zdravotním postižením, nejvyužívanější jsou dotační a rozvojové programy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT).

Pokud jde o financování služeb asistenta pedagoga, téměř dvě třetiny škol (63 %) uvádějí, že finanční prostředky určené na úhradu jeho služeb spíše nebo určitě neodpovídají výši úvazku, která je uvedena v doporučení ze školského poradenského zařízení, pouze 9 % respondentů uvádí, že výše přidělených prostředků odpovídá doporučení.

Náklady na asistenty pedagoga jsou kromě normativních zdrojů hrazeny především z příspěvků kraje nad rámec přidělených prostředků na úvazek asistenta pedagoga a z příspěvků zřizovatele. Ve 22 % škol samostatně zřízených pro žáky se zdravotním postižením pokryje příspěvek zřizovatele nejméně tři čtvrtiny nákladů na asistenty pedagoga. Zřizovatelem těchto škol je v převažující většině kraj. Dotační a rozvojové programy MŠMT většinou pokrývají maximálně čtvrtinu nákladů na asistenty pedagoga, přibližně v 10 % škol však hradí téměř nebo úplně kompletní náklady na asistenty pedagoga (76 až 100 % nákladů).

4.2 METODY FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Při financování vzdělávání se uplatňují tři základní metody: financování normativní (tzv. financování na žáka), financování nákladové a financování programové. I když zavedení normativního financování svědčí o snaze financovat školy na základě vzdělávaného počtu žáků, v důsledku používání dalších metod financování se fakticky realizuje spíše financování nákladové na úrovni, kterou umožňuje rozpočet. Systém financování je nastaven tak, že pokud nedochází k příliš velkým výkyvům v počtu žáků, pravidla pro financování by měla umožnit uhradit náklady na výuku. Při stanovování normativu se tedy nevychází z průměrných nákladů na realizaci příslušného rámcového vzdělávacího programu, ale především z nákladů předchozího roku upravených dle dostupných prostředků ze státního rozpočtu.

4.2.1 NORMATIVNÍ FINANCOVÁNÍ

Základní metodou financování je financování normativní. MŠMT každý rok stanoví republikové normativy, tj. výši finančních prostředků, kterou vymezí pro jednotlivé věkové kategorie. Pro ilustraci uvádíme výši republikových normativů pro rok 2015 v tabulce č. 1.

TABULKA Č. 1 Výše republikových normativů škol a školských zařízení zřizovaných územními samosprávnými celky na rok 2015.

věková kategorie	celkové neinvestiční výdaje (NIV) jsou tvořeny MP a ONIV Kč/žák	mzdové prostředky vč. odvodů (MP) Kč/žák	ostatní neinvestiční výdaje (ONIV) Kč/žák	limit počtu zaměstnanců zaměstnanec/ 1000 žáků
3 – 5 let ²⁰	39 235	38 735	500	126,961
6 – 14 let ²¹	50 423	49 338	1 085	128,93
15 – 18 let ²²	58 313	57 243	1 070	143,693
19 – 21 let ²³	49 755	49 055	700	126,961
krajská zařízení ústavní výchovy (KZÚV) ²⁴	239 179	236 679	2 500	689,922

20 Děti v předškolním vzdělávání.

21 Žáci plnící povinnou školní docházku.

22 Žáci v denní formě středního vzdělávání s výjimkou žáků plnících povinnou školní docházku; vč. žáků nástavbového studia v denní formě vzdělávání.

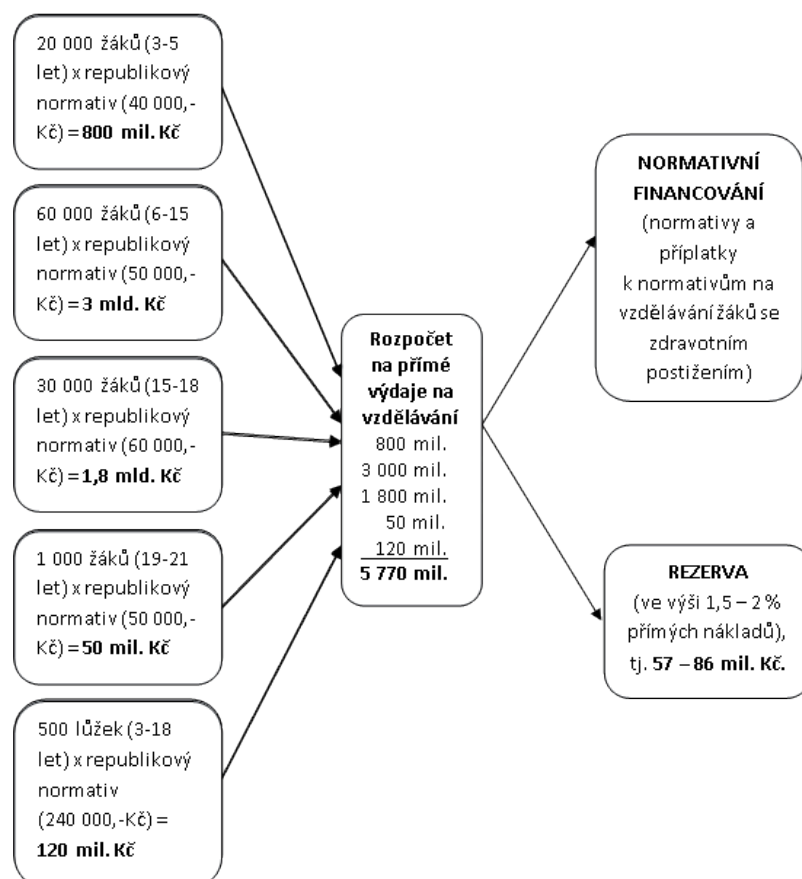
23 Studenti v denní formě vyššího odborného vzdělávání.

24 Počet lůžek v krajských zařízeních ústavní výchovy (diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy) pro děti a mládež ve věku 3 – 18 let.

MŠMT alokuje na kraje finanční prostředky podle počtů žáků v jednotlivých kategoriích, kteří se vzdělávají ve školách a školských zařízeních na území příslušného kraje. Celkovou přidělenou částku pak krajský úřad rozdělí do dvou pomyslných částí: prostředky na normativní financování a rezervu, ze které se řeší především změny ve výkonu škol a školských zařízení v průběhu roku, zejména k 1. září daného kalendářního roku, a také náklady na vzdělávání žáků se SVP. Rezervu povinně vytváří každý krajský úřad v rozmezí nejméně 1,0 % a nejvíce 2,5 % z celkového objemu finančních prostředků rozepsaných krajskému úřadu MŠMT. Rezervu tvoří prostředky pro řešení zvláštních věcných okruhů v průběhu příslušného kalendářního roku, které nelze promítnout do rozpisu rozpočtu jednotlivých právnických osob prostřednictvím krajských normativů. S ohledem na vzdělávání žáků se SVP má krajský úřad zvláštní pozornost věnovat zejména financování vzdělávání dětí s hlubokým mentálním postižením a žáků se SVP v těch případech, kdy stanovení přímých výdajů prostřednictvím krajských normativů nezabezpečuje realizaci upravených vzdělávacích programů či specifika individuálního vzdělávacího plánu projednaná s krajským úřadem a zřízení funkce asistenta pedagoga, pokud tato problematika není dostatečně řešena příplatkem k normativu. Alespoň 60 % prostředků z vytvořené rezervy musí krajský úřad uvolnit na účty právnických osob do 20. června, dalších alespoň 20 % nejpozději do 30. září a zbylé přímé výdaje nejpozději do 30. listopadu příslušného kalendářního roku.²⁵

Základní model přerozdělování peněz ze státního rozpočtu do krajských rozpočtů pro hypotetický kraj ukazuje obrázek č. 2.

OBRAZEK Č. 2 Základní model přerozdělování peněz ze státního rozpočtu do krajských rozpočtů.



²⁵ Zdrojem problémů při tvorbě rozpočtu je kolize účetního a školního roku. Rozpočet se připravuje pro účetní rok, nicméně s novým školním rokem dochází ke změně výkonů (např. počtu žáků), jejichž výše musí být odhadována a kterou musejí zohlednit následné úpravy rozpočtu.

Krajský úřad pak v přenesené působnosti státní správy přidělenou částku přerozdělí školám a školským zařízením zřizovaným krajem i obcemi a svazky obcí. Finanční prostředky poskytuje s využitím krajských normativů, přičemž musí respektovat limit počtu zaměstnanců, který je součástí republikových normativů a také další pravidla určovaná příslušnou legislativou a směrnicemi.²⁶ Krajské normativy jsou stanoveny na jednotky výkonu na kalendářní rok, přičemž jednotkou výkonu může být jedno dítě, žák, student, ubytovaný, stravovaný, lůžko, třída, studijní skupina, oddělení nebo jiná jednotka.

Krajské normativy se v jednotlivých krajích výrazně liší. MŠMT každoročně zpracovává porovnání krajských normativů mzdových prostředků (MP) a ostatních neinvestičních výdajů (ONIV) ze státního rozpočtu připadajících na jednotku výkonu za rok, stanovených jednotlivými krajskými úřady, a zveřejňuje je na svých webových stránkách.²⁷ Pro ilustraci uvádíme v tabulce č. 2 vybrané krajské normativy mzdových prostředků pedagogických pracovníků pro 1. stupeň základní školy tvořené oběma stupni za rok 2015 (v Kč/žáka).

TABULKA Č. 2. Vybrané krajské normativy mzdových prostředků pedagogických pracovníků pro 1. stupeň základní školy tvořené oběma stupni za rok 2015 (v Kč/žáka).

kraj	50 žáků	140 – 150 žáků	250 žáků	400 žáků
Hl. město Praha	20 509	17 705	16 493	16 166
Jihočeský	20 428	17 685	16 616	15 911
Jihomoravský	20 717	18 127	16 955	16 554
Karlovarský	21 715	16 882	16 185	15 241
Královéhradecký	20 577	17 492	16 449	15 771
Liberecký	22 404	19 191	17 309	16 415
Moravskoslezský	22 258	17 197	17 016	16 751
Olomoucký	19 912	15 886	15 752	15 551
Pardubický	20 624	16 795	16 417	15 880
Plzeňský	21 749	17 767	16 106	15 406
Středočeský	21 340	17 424	16 954	16 426
Ústecký	26 003	17 737	16 172	15 508
Vysočina	21 020	18 913	17 456	16 373
Zlínský	25 797	17 726	16 816	16 079

26 Zejména se jedná o vyhlášku č. 492/2005 Sb. o krajských normativech, ve znění pozdějších změn, která stanovuje členění krajských normativů, ukazatele rozhodné pro jejich stanovení, jednotky výkonu, vztah mezi ukazateli a jednotkami výkonu, ukazatele pro výpočet minimální úrovně krajských normativů a zásady pro jejich zvýšení a jejich zveřejnění.

27 Srovnání za rok 2015 je k dispozici zde: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/porovnani-krajskych-normativu-mzdovych-prostredku-a-3>.

Při rozpisu prostředků na školy zřizované obcemi a svazky obcí krajský úřad vychází z návrhů předložených obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Obecní úřad obce s rozšířenou působností zpracovává návrhy rozpisů rozpočtů finančních prostředků v souladu s pravidly stanovenými legislativními předpisy a předává je krajskému úřadu.

Jednotlivé školy pak získají nárokové finanční prostředky na základě zahajovacích výkazů, ve kterých uvedly počty žáků podle krajské výše normativů a příplatků k normativu.

4.2.2 NÁKLADOVÉ FINANCOVÁNÍ

V případě, že se ukáže, že prostředky přidělené systémem normativního financování nestačí na pokrytí přímých nákladů na vzdělávání, vstupuje do systému prostřednictvím dohodovacího řízení také nákladové financování. Jeho prostřednictvím se řeší specifické případy, ve kterých normativní financování není dostatečné. V dohodovacím řízení školy vnesou své požadavky obcím s rozšířenou působností, které je dále projednávají s kraji. Schválené nároky jsou pak hrazeny z rozpočtové rezervy.

4.2.3 PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ

Programové financování se uskutečňuje prostřednictvím rozvojových programů.²⁸ Ty slouží jako nástroj, který má umožnit mimonormativní financování potřeb škol v souvislosti se specifickou oblastí, na kterou je rozvojový program zaměřen. Finanční prostředky z rozvojových programů nejsou nárokové – školy o ně musejí žádat a přestože splní podmínky programu, dotaci nemusejí obdržet v případě, že rozpočet rozvojového programu nestačí na pokrytí požadavků všech škol, které o dotaci požádaly.

Přehled rozvojových programů MŠMT tak, jak byly uvedeny v jednotlivých sekcích webových stránek MŠMT (dotace a granty pro předškolní, základní, střední a speciální vzdělávání), je uveden v tabulce 3.

²⁸ Vyhlášení rozvojových programů je upraveno § 171, odst. 2 školského zákona.

TABULKA Č. 3. Přehled rozvojových programů MŠMT uvedených na webu www.msmt.cz k 27. dubnu 2015 (v závorce je uvedena alokovaná výše finančních prostředků pro rok 2015²⁹).

Předškolní vzdělávání³⁰	Podpora logopedické prevence v předškolním vzdělávání (8,5 mil. Kč)
Základní vzdělávání³¹	Zajištění podmínek základního vzdělávání nezletilých azylantů, osob požívajících doplňkové ochrany, žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky a dětí cizinců umístěných v zařízení pro zajištění cizinců (2,2 mil. Kč)
	Bezplatná výuka českého jazyka přizpůsobená potřebám žáků-cizinců z třetích zemí (8 mil. Kč)
	Zajištění bezplatné přípravy k začlenění do základního vzdělávání dětí osob se státní příslušností jiného členského státu Evropské unie (0, 91 mil. Kč)
Střední vzdělávání³²	Rozvojový program na podporu odborného vzdělávání (200 mil. Kč)
	Rozvojový program na podporu dalšího vzdělávání učitelů odborných předmětů a praktického vyučování v prostředí reálné praxe
Speciální vzdělávání³³	Podpora financování asistentů pedagoga pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením v soukromých a církevních školách (60 mil. Kč)
	Podpora vybavování škol kompenzačními pomůckami pro žáky se zdravotním postižením (10 mil. Kč)
	Podpora škol, které realizují inkluzivní vzdělávání a vzdělávání dětí a žáků se znevýhodněním ³⁴
	Financování asistentů pedagoga pro děti, žáky a studenty se sociálním znevýhodněním (105 mil. Kč)
	Vybavení školských poradenských zařízení diagnostickými nástroji (2 mil. Kč)
	Rozvojový program na podporu školních psychologů, školních speciálních pedagogů ve školách a metodiků ve školských poradenských zařízeních (90 mil. Kč)

29 Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/rozvojove-programy-skupiny-pro-vzdelavani?highlightWords=rozvojov%C3%A9+programy>

30 Kromě rozvojových programů MŠMT uvádí v sekci *Dotace a granty v předškolním vzdělávání* také dotační programy „Program na podporu činnosti nestátních neziskových organizací působících v oblasti předškolního, základního, středního a základního uměleckého vzdělávání v roce 2015“ a „Podpora zabezpečení škol a školských zařízení“, „Rozvoj výukových kapacit mateřských a základních škol zřizovaných územně samosprávnými celky“.

31 Kromě rozvojových programů MŠMT uvádí v sekci *Dotace a granty v základním vzdělávání* také dotační programy „Podpora aktivit v oblasti integrace cizinců na území ČR v roce 2015“, „Podpora zabezpečení škol a školských zařízení“, „Rozvoj výukových kapacit mateřských a základních škol zřizovaných územně samosprávnými celky“.

32 Odbor středního vzdělání MŠMT nemá na webových stránkách vymezenou zvláštní sekci na dotace a programy, jako je tomu v případě jiných stupňů vzdělání. Proto zde uvádíme pouze dva rozvojové programy, které byly uvedeny na domovské stránce pro střední vzdělávání.

33 Kromě rozvojových programů MŠMT uvádí v sekci *Dotace a granty ve speciálním vzdělávání* také dotační programy „Speciální učebnice, speciální učební texty a materiály pro žáky se zrakovým, sluchovým, mentálním postižením a specifickými poruchami učení“, „Program MŠMT na podporu integrace romské komunity“, „Podpora sociálně znevýhodněných romských žáků středních škol a studentů vyšších odborných škol a konzervatoří“, „Dotační program pro oblast prevence rizikového chování“ a program „Rozvoj a obnova materiálně technické základny speciálních škol a systému náhradní výchovné péče“.

34 Dle upozornění na webu MŠMT tento program dále nebude podporován z prostředků MŠMT.

4.3 SPECIFIKA FINANCOVÁNÍ POTŘEB ŽÁKŮ SE SVP

4.3.1 OBECNÁ PRAVIDLA FINANCOVÁNÍ PODPORY VZDĚLÁVÁNÍ ŽÁKŮ SE SVP

Potřeby žáků se SVP jsou financovány primárně normativně. Normativ je tvořen základní částkou a příplatkem. Základní částka je pro žáky se zdravotním postižením totožná s normativem pro stejnou kategorii žáků bez SVP (např. žák 1. stupně základní školy tvořené oběma stupni). Pro žáky základních škol speciálních³⁵ a pro děti v přípravné třídě základní školy pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky je základní částka normativu vymezená zvlášť. Příplatek k normativu se odvíjí od druhu zdravotního postižení žáka a formy integrace (individuální či skupinová).

Příplatky se stanoví na dítě, žáka, studenta se zdravotním postižením ve škole samostatně zřízené pro děti, žáky nebo studenty (dále žáky) se zdravotním postižením, pokud nejde o základní školu speciální, popřípadě ve třídě, oddělení nebo studijní skupině zřízené pro žáky se zdravotním postižením v běžné škole, dále na žáka individuálně integrovaného v běžné škole a žáka se zdravotním postižením v oboru vzdělání praktická škola. Tyto příplatky se dále člení podle jednotlivých druhů zdravotního postižení, přičemž za druhy zdravotního postižení se považují: zrakové postižení, sluchové postižení, tělesné postižení, mentální postižení, vady řeči, vývojové poruchy učení, vývojové poruchy chování a dále jednotlivé kategorie těžkého zdravotního postižení žáků stanovené zvláštním právním předpisem (vyhláška č. 492/2005 Sb.).

Vyhláška dále stanovuje, pro které výkony (skupiny žáků se zdravotním postižením) se příplatky stanovují, neuvádí ale podrobně metodiku, kterou se stanovuje výše příplatku, proto každý kraj stanovuje příplatky dle vlastní metodiky.

V tabulce č. 4 pro ilustraci uvádíme přehled tzv. příplatků na žáky se zdravotním postižením ve formě koeficientů ze základních normativů k zajištění zvýšené potřeby pedagogické práce pro rok 2015 v Hl. městě Praha. Pro individuální integraci žáků s mentálním postižením je příplatek stanoven formou koeficientu, jak uvádí tabulka č. 4, pro ostatní druhy postižení je příplatek stanoven formou konkrétní částky, jak uvádí tabulka č. 5.

³⁵ Pro základní školy speciální bývá krajský normativ cca 3x vyšší než pro běžné základní školy kvůli vyšším nákladům na výuku ve třídách s nižším počtem žáků. Například krajský normativ celkových neinvestičních prostředků se v roce 2015 v Hlavním městě Praha pohyboval pro základní školy tvořené oběma stupni v rozmezí 26 482 Kč (první stupeň, školy od 300 žáků) až 45 670 (druhý stupeň, školy do 74 žáků), normativ pro ZŠ speciální byl 129 856 Kč.

TABULKA Č. 4. Koeficienty ze základních normativů k zajištění zvýšené potřeby pedagogické práce pro rok 2015 v Hl. městě Praha³⁶.

druh postižení	příplatek	příplatek individuální integrace
mentální postižení	0,70	0,70
středně těžké mentální postižení	1,50	1,50
těžké mentální postižení	2,00	2,00
hluboké mentální postižení	2,50	2,50
sluchové postižení	1,40	x
neslyšící	1,75	x
zrakové postižení	1,50	x
nevidomí	2,00	x
hluchoslepí	2,50	x
vady řeči	0,60	x
těžké vady řeči	0,80	x
tělesné postižení	1,40	x
těžce tělesně postižení	2,00	x
vývojové poruchy	0,80	x
souběžné postižení	2,00	x
autismus	2,00	x

V tabulce č. 5 pak pro ilustraci uvádíme přehled příplatků na 1 dítě/žáka/studenta individuálně integrovaného v běžné škole pro různé druhy zdravotního postižení pro rok 2015 v Hl. městě Praha.

³⁶ Tabulka je převzata z webových stránek Hl. města Praha: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/rozpocet/krajske_normativy/ a upravena.

TABULKA Č. 5. Příplatky na 1 dítě, 1 žáka, 1 studenta individuálně integrovaného v běžné škole pro různé typy postižení pro rok 2015 v HL. městě Praha³⁷.

MŠ	NP	PP celkem	úvazek na 1 žáka	mzdové prostředky pedagogové	odvody	FKSP	NIV (výše příplatku)
sluchové postižení	38,3	22 500	0,03	8 100	2 754	81	10 935
neslyšící	21,9	22 500	0,05	13 500	4 590	135	18 225
zrakové postižení	21,3	22 500	0,05	13 500	4 590	135	18 225
nevidomí	11,9	22 500	0,08	21 600	7 344	216	29 160
hluchoslepí	9,6	22 500	0,10	27 000	9 180	270	36 450
vady řeči	59,6	22 500	0,02	5 400	1 836	54	7 290
těžké vady řeči	42,3	22 500	0,02	5 400	1 836	54	7 290
tělesné postižení	19,2	22 500	0,05	13 500	4 590	135	18 225
těžké tělesné postižení	18,2	22 500	0,06	16 200	5 508	162	21 870
vývojové poruchy	85,5	22 500	0,01	2 700	918	27	3 645
souběžné postižení	12,8	22 500	0,08	21 600	7 344	216	29 160
autismus	12,8	22 500	0,08	21 600	7 344	216	29 160
ZŠ a SŠ	NP	PP celkem	úvazek na 1 žáka	mzdové prostředky pedagogové	odvody	FKSP	NIV
sluchové postižení	38,3	25 380	0,03	9 137	3 107	91	12 335
neslyšící	21,9	25 380	0,05	15 228	5 178	152	20 558
zrakové postižení	21,3	25 380	0,05	15 228	5 178	152	20 558
nevidomí	11,9	25 380	0,08	24 365	8 284	244	32 892
hluchoslepí	9,6	25 380	0,10	30 456	10 355	305	41 116
vady řeči	59,6	25 380	0,02	6 091	2 071	61	8 223
těžké vady řeči	42,3	25 380	0,02	6 091	2 071	61	8 223
tělesné postižení	19,2	25 380	0,05	15 228	5 178	152	20 558
těžké tělesné postižení	18,2	25 380	0,06	18 274	6 213	183	24 669
vývojové poruchy	85,5	25 380	0,01	3 046	1 036	30	4 112
souběžné postižení	12,8	25 380	0,08	24 365	8 284	244	32 892
autismus	12,8	25 380	0,08	24 365	8 284	244	32 892
vzdělávání dle § 42	125,8	25 380	0,01	3 046	1 036	30	4 112

NP – průměrný počet jednotek výkonu připadající na 1 pedagogického pracovníka

PP – průměrná měsíční výše platu pedagogického pracovníka

FKSP – Fond kulturních a sociálních služeb

NIV – neinvestiční výdaje

³⁷ Údaje jsou převzaty z webových stránek HL. města Praha: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/rozpocet/krajske_normativy/.

Výše příplatků na podporu vzdělávání žáků se zdravotním postižením se napříč jednotlivými kraji velmi liší. Přehled rozdílů uvádí tabulka č. 6.

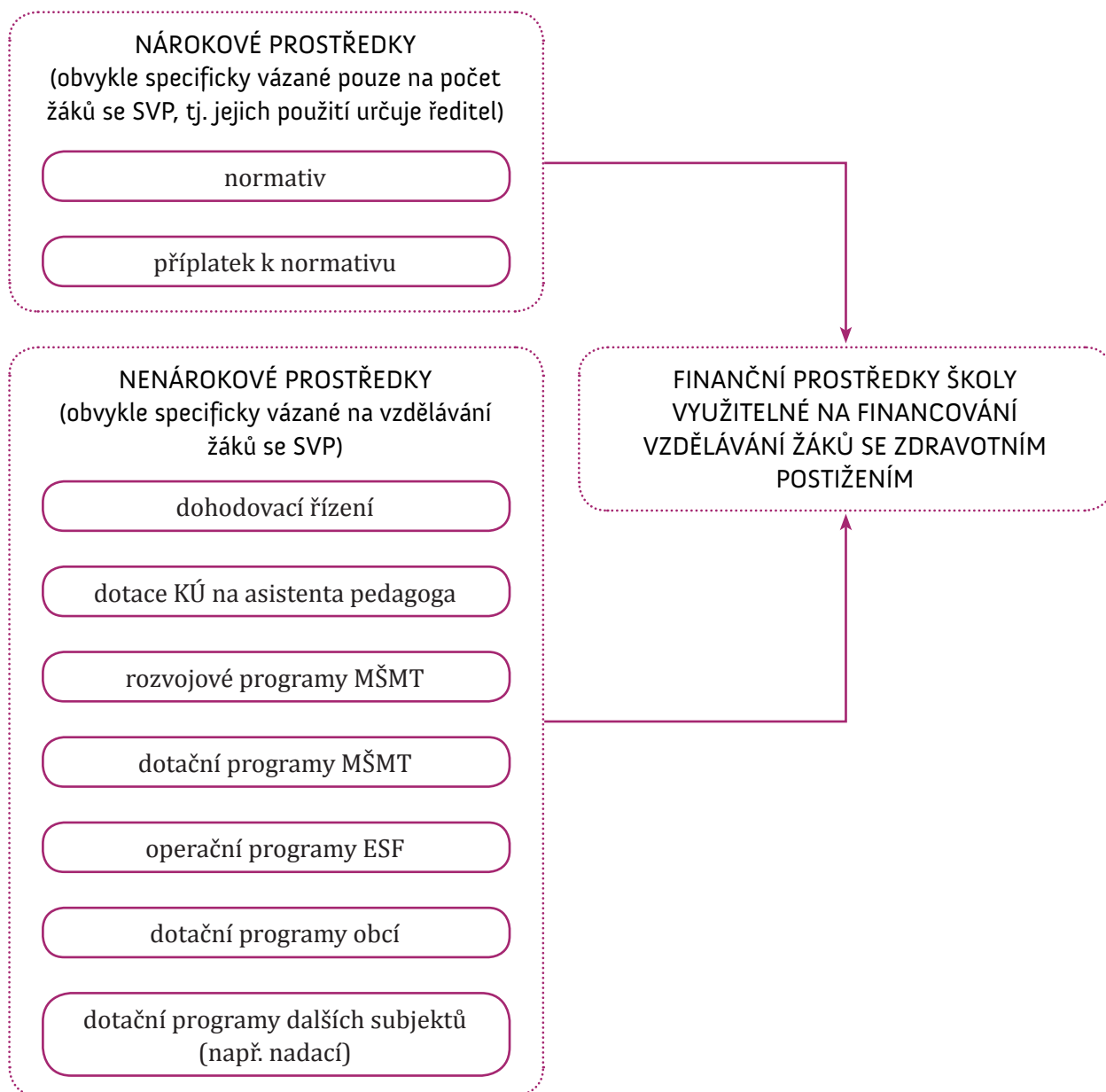
TABULKA 6. Přehled příplatků k normativům na některé druhy postižení v 1. stupni základní školy, ve speciálních třídách i na individuálně vzdělávané žáky (údaje za rok 2012).

Krajské normativy v roce 2013 - příplatky na zdravotní postižení															
Základní školy 1.stupeň															
	CZ010	CZ020	CZ031	CZ032	CZ041	CZ042	CZ051	CZ052	CZ053	CZ063	CZ064	CZ071	CZ072	CZ080	
	H. m. Praha	Středočeský	Jihomoravský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský	Příměr Čt
Individuální integrace - příplatky															
mentální postižení	8 149	x	8 505	x	x	ONIV 100	x	12 824	x	22 113	13 592	4 275	x	x	11 576
středně těžké mentální postižení	8 149	x	17 010	x	x	ONIV 100	x	12 824	x	33 169	x	4 275	x	x	15 085
těžké mentální postižení	12 223	x	25 515	x	x	ONIV 750	x	45 729	x	44 226	61 960	16 724	x	x	34 396
sluchové postižení	12 223	x	17 010	x	x	ONIV 1200	x	25 651	x	33 169	21 933	11 324	x	x	20 218
těžké sluchové postižení	20 372	x	25 515	x	x	ONIV 1200	x	104 257	x	44 226	27 181	16 724	x	x	39 712
zrakové postižení	18 334	x	17 010	x	x	ONIV 1200	x	25 651	x	33 169	21 933	11 324	x	x	21 237
těžké zrakové postižení	32 594	x	25 515	x	x	ONIV 1200	x	104 257	x	44 226	27 181	16 724	x	x	41 750
vady řeči	8 149	x	8 505	x	2 850	ONIV 100	x	12 824	x	22 113	8 348	4 275	x	x	9 581
těžké vady řeči	8 149	x	25 515	x	2 850	ONIV 100	x	12 824	x	44 226	21 933	16 724	x	x	18 889
tělesné postižení	20 372	x	17 010	x	x	ONIV 1200	x	25 651	x	33 169	27 181	11 324	x	x	22 451
těžké tělesné postižení	20 372	x	25 515	x	x	ONIV 1200	x	86 749	x	44 226	61 960	16 724	x	x	42 591
postižení více vadami	32 594	x	80 000	x	x	x	x	104 257	x	44 226	61 960	16 724	x	x	56 627
hluchoslepí	40 743	x	80 000	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	x	16 724	x	x	45 423
vývojové poruchy	4 074	x	2 793	x	2 850	ONIV 100	x	x	x	1 729	8 348	1 170	x	x	3 494
autismus	32 594	x	80 000	x	x	ONIV 750	x	104 257	x	44 226	61 960	16 724	x	x	56 627
Individuální integrace - koeficienty															
mentální postižení	x	0,50	x	0,65	0,50	0,25	0,365	x	0,50	x	x	x	x	0,50	0,47
středně těžké mentální postižení	x	1,20	x	1,30	1,00	0,25	0,365	x	1,00	x	x	x	x	0,50	0,80
těžké mentální postižení	x	2,00	x	2,00	1,50	0,75	1,500	x	1,50	x	x	x	x	1,50	1,54
sluchové postižení	x	1,00	x	0,78	1,00	0,50	0,800	x	1,00	x	x	x	x	1,50	0,94
těžké sluchové postižení	x	1,50	x	1,30	1,00	0,50	1,500	x	1,50	x	x	x	x	x	1,22
zrakové postižení	x	1,00	x	0,78	1,00	0,50	0,800	x	1,00	x	x	x	x	1,00	0,87
těžké zrakové postižení	x	1,50	x	1,30	1,00	0,50	1,500	x	1,50	x	x	x	x	1,50	1,26
vady řeči	x	0,50	x	0,20	x	0,25	0,183	x	0,01	x	x	x	x	0,15	0,22
těžké vady řeči	x	1,00	x	0,78	x	0,25	0,650	x	1,50	x	x	x	x	x	0,84
tělesné postižení	x	1,00	x	0,78	1,00	0,50	0,650	x	1,00	x	x	x	x	1,00	0,85
těžké tělesné postižení	x	1,50	x	1,30	1,50	0,50	1,000	x	1,50	x	x	x	x	x	1,22
postižení více vadami	x	2,00	x	2,00	1,50	x	1,500	x	1,50	x	x	x	x	1,00	1,58
hluchoslepí	x	2,00	x	2,00	1,50	0,75	1,500	x	1,50	x	x	x	x	x	1,54
vývojové poruchy	x	0,05	x	0,20	x	0,25	0,183	x	0,01	x	x	x	x	0,15	0,14
autismus	x	2,00	x	2,00	1,50	0,75	1,500	x	1,50	x	x	x	x	1,50	1,54
třída, skupina, oddělení - příplatky															
mentální postižení	x	x	14 445	x	x	ONIV 100	x	x	x	22 113	40 039	x	x	x	25 532
středně těžké mentální postižení	x	x	21 634	x	x	ONIV 100	x	x	x	33 169	x	x	x	x	27 402
těžké mentální postižení	x	x	28 857	x	x	ONIV 750	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	59 000
hluboké postižení	x	x	x	x	x	x	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
sluchové postižení	x	x	21 634	x	x	ONIV 1200	x	x	x	33 169	71 992	x	x	x	42 265
těžké sluchové postižení	x	x	28 857	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	59 000
zrakové postižení	x	x	21 634	x	x	ONIV 1200	x	x	x	33 169	71 992	x	x	x	42 265
těžké zrakové postižení	x	x	28 857	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	59 000
vady řeči	x	x	14 445	x	x	ONIV 100	x	x	x	22 113	40 039	x	x	x	25 532
těžké vady řeči	x	x	28 857	x	x	ONIV 100	x	x	x	44 226	77 048	x	x	x	50 044
tělesné postižení	x	x	21 634	x	x	ONIV 1200	x	x	x	33 169	53 717	x	x	x	36 173
těžké tělesné postižení	x	x	28 857	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	59 000
postižení více vadami	x	x	76 097	x	x	x	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 747
hluchoslepí	x	x	76 097	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 747
vývojové poruchy	x	x	14 445	x	x	ONIV 100	x	x	x	22 113	32 449	x	x	x	23 002
autismus	x	x	76 097	x	x	ONIV 750	x	x	x	44 226	137 916	x	x	x	86 080
třída, skupina, oddělení - koeficienty															
mentální postižení	0,80	0,70	x	0,50	0,90	0,50	0,73	0,95	0,75	x	x	1,00	0,95	0,80	0,78
středně těžké mentální postižení	1,50	1,50	x	0,50	1,50	1,00	0,73	0,95	1,50	x	x	1,00	2,85	0,80	1,26
těžké mentální postižení	2,00	2,00	x	1,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	2,85	2,50	2,04
hluboké postižení	2,50	2,00	x	x	2,00	x	x	x	2,00	x	x	2,10	x	2,50	2,18
sluchové postižení	1,40	1,25	x	0,50	1,50	0,75	1,70	1,75	1,50	x	x	1,50	1,50	2,50	1,44
těžké sluchové postižení	1,75	1,75	x	1,00	1,50	1,50	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	x	x	1,73
zrakové postižení	1,50	1,25	x	0,50	1,50	0,75	1,70	1,75	1,50	x	x	2,00	1,50	1,50	1,40
těžké zrakové postižení	2,00	1,75	x	1,00	1,50	1,50	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	x	2,50	1,84
vady řeči	0,60	0,70	x	0,50	0,50	0,50	0,73	0,90	0,75	x	x	1,15	0,95	1,00	0,75
těžké vady řeči	0,80	1,25	x	1,00	0,50	1,00	1,30	1,25	2,00	x	x	2,10	x	1,40	1,26
tělesné postižení	1,40	1,25	x	0,50	1,50	0,75	1,30	1,50	1,50	x	x	1,50	1,50	1,50	1,29
těžké tělesné postižení	2,00	1,75	x	1,00	2,00	1,50	1,70	1,75	2,00	x	x	2,10	x	x	1,76
postižení více vadami	2,00	2,00	x	1,00	2,00	x	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	2,85	1,50	1,95
hluchoslepí	2,50	2,00	x	1,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	x	x	x	x	x	1,93
vývojové poruchy	0,80	0,70	x	0,50	0,90	0,50	0,73	0,90	0,75	x	x	1,00	0,95	0,80	0,78
autismus	2,00	2,00	x	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	2,85	2,50	1,95
škola samostatně zřízená - příplatky															
mentální postižení	x	x	x	x	x	ONIV 100	x	x	x	22 113	40 039	x	x	x	31 076
středně těžké mentální postižení	x	x	x	x	x	ONIV 100	x	x	x	33 169	x	x	x	x	33 169
těžké mentální postižení	x	x	x	x	x	ONIV 750	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
hluboké postižení	x	x	x	x	x	x	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
sluchové postižení	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	33 169	71 992	x	x	x	52 581
těžké sluchové postižení	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
zrakové postižení	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	33 169	71 992	x	x	x	52 581
těžké zrakové postižení	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
vady řeči	x	x	x	x	x	ONIV 100	x	x	x	22 113	40 039	x	x	x	31 076
těžké vady řeči	x	x	x	x	x	ONIV 100	x	x	x	44 226	77 048	x	x	x	60 637
tělesné postižení	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	33 169	53 717	x	x	x	43 443
těžké tělesné postižení	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
postižení více vadami	x	x	x	x	x	x	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
hluchoslepí	x	x	x	x	x	ONIV 1200	x	x	x	44 226	103 918	x	x	x	74 072
vývojové poruchy	x	x	x	x	x	ONIV 100	x	x	x	22 113	32 449	x	x	x	27 281
autismus	x	x	x	x	x	ONIV 750	x	x	x	44 226	137 916	x	x	x	91 071
škola samostatně zřízená - koeficienty															
mentální postižení	0,80	0,85	x	0,50	0,90	0,50	0,73	0,95	0,75	x	x	1,00	0,95	0,80	0,79
středně těžké mentální postižení	1,50	1,80	x	0,50	1,50	1,00	0,73	0,95	1,50	x	x	1,00	2,85	0,80	1,28
těžké mentální postižení	2,00	2,00	x	1,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	2,85	2,50	2,04
hluboké postižení	2,50	2,50	x	x	2,00	x	x	x	2,00	x	x	2,10	x	2,50	2,27
sluchové postižení	1,40	1,40	x	0,50	1,50	0,75	1,70	1,75	1,50	x	x	1,50	1,50	2,50	1,45
těžké sluchové postižení	1,75	2,00	x	1,00	1,50	1,50	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	x	x	1,76
zrakové postižení	1,50	1,70	x	0,50	1,50	0,75	1,70	1,75	1,50	x	x	2,00	1,50	1,50	1,45
těžké zrakové postižení	2,00	2,00	x	1,00	1,50	1,50	2,00	2,00	2,00	x	x	2,10	x	2,50	1,86
vady řeči	0,60	0,85	x	0,50	0,50	0,50	0,73	0,90	0,75	x	x	1,15	0,95	1,00,	

Zatímco v některých krajích je finančně více podporováno zajištění podpory vzdělávání žáků se zdravotním postižením v běžných školách (např. Plzeňský kraj), jiné kraje naopak vynakládají vyšší prostředky na podporu těchto žáků ve speciálních školách či třídách (např. Moravskoslezský kraj). Rozdíly v rámci jednoho typu postižení přitom mohou dosahovat až jednoho násobku normativu. Nastavení výše příplatků k normativu ve prospěch individuální integrace může být v současném systému jedním z nástrojů podpory rozvoje inkluzivního vzdělávání na území daného kraje.

Přehled zdrojů pro financování vzdělávání žáků se SVP ve školách uvádí obrázek č. 3.

OBRÁZEK Č. 3 Zdroje pro financování žáků se SVP.



4.3.2 FINANCOVÁNÍ ASISTENTŮ PEDAGOGA³⁸

Jednou z forem podpory žáků se SVP je přidělení asistenta pedagoga (dále AP)³⁹. Asistent pedagoga vykonává přímou pedagogickou činnost ve třídě, ve které se vzdělávají žáci se speciálními vzdělávacími potřebami, nebo ve škole zajišťující vzdělávání žáků formou individuální integrace. Přímá pedagogická činnost asistenta pedagoga také může spočívat v pomocných výchovných pracích ve školách a ve školských zařízeních. Hlavními činnostmi asistenta pedagoga jsou pomoc pedagogickým pracovníkům školy při výchovné a vzdělávací činnosti, komunikaci se žáky a zákonnými zástupci žáků a komunitou, ze které žák pochází; podpora žákům při přizpůsobení se školnímu prostředí; pomoc žákům při výuce a při přípravě na výuku a nezbytná pomoc žákům s těžkým zdravotním postižením při sebeobsluze a pohybu během vyučování a při akcích pořádaných školou mimo místo, kde škola v souladu se zápisem do školského rejstříku uskutečňuje vzdělávání (zákon č. 563/2004 Sb., vyhláška č. 73/2005 Sb.).

Funkci asistenta pedagoga zřizuje ředitel školy ve třídě, ve které se vzdělává žák se SVP. V případě žáků se zdravotním postižením musí ředitel školy požádat krajský úřad o souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga. Pro udělení souhlasu se zřízením funkce asistenta pedagoga je nezbytné vyjádření školského poradenského zařízení (zákon č. 561/2004 Sb.).

Plat asistenta pedagoga by měl být teoreticky hrazen z příplatků k normativu, které jsou stanovovány pro jednotlivé druhy zdravotního postižení. Normativní způsob financování na uhrazení nákladů souvisejících s působením asistenta pedagoga ve škole však často nestačí, proto musejí být tyto náklady dofinancovány krajskými úřady. Ty mohou zvýšené náklady hradit z rezervy krajských úřadů. Stanovení částky, kterou školy na asistenta pedagoga získávají od kraje nad rámec normativu (základní částky a příplatku) se v jednotlivých krajích liší.⁴⁰ Obvyklým postupem je dofinancování rozdílů mezi normativně zajištěnými finančními prostředky a náklady na úvazek stanovený školským poradenským zařízením. Finanční prostředky jsou účelově vázány a v případě změny situace (například přestěhování žáka nebo dlouhodobé nemoci) škola musí poměrnou část finančních prostředků krajskému úřadu vrátit.

Výše platu asistenta pedagoga se odvíjí od zařazení do platové třídy a výše úvazku a její stanovení je vnímáno jako značně problematické. Asistent pedagoga může být zařazen do 4. až 9. platové třídy, přičemž pro 9. platovou třídu je stanoven plat ve zhruba dvojnásobné výši oproti 4. platové třídě. Rovněž stanovení výše úvazku je poměrně variabilní, protože nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků stanovuje pro asistenta pedagoga týdenní rozsah hodin přímé pedagogické činnosti na 20 až 40 hodin. To znamená, že je možné v minimální variantě očekávat od asistenta pedagoga zaměstnaného na plný úvazek odpracování 20 hodin přímé

38 Problematice asistenta pedagoga je věnován další z výstupů projektu SPIV Návrh systému financování asistenta pedagoga, proto jsou zde zmíněny jenom základní informace.

39 Činnost asistenta pedagoga je upravena celou řadou legislativních předpisů: zákon č. 561/2004 Sb. (školský zákon), zákon č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovnících, vyhláška č. 10/2005 Sb., o vyšším odborném vzdělávání, vyhláška č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, vyhláška č. 72/2005 Sb. o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a vzdělávání dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, vyhláška č. 317/2005 Sb., o dalším vzdělávání pedagogických pracovníků, akreditační komisi a kariérním systému pedagogických pracovníků, vyhláška č. 492/2005 Sb., o kraj-
ských normativních – všechny legislativní normy ve znění pozdějších předpisů.

40 Jednotlivé modely financování nákladů na asistenta pedagoga v jednotlivých krajích jsou blíže popsány v publikaci Radostný, L. 2015. *Vzdělávání žáků se SVP - metodická podpora a financování*. Závěrečná zpráva z empirického šetření. Praha: Člověk v tísni, o. p. s.

pedagogické činnosti, v maximální variantě ale až 40 hodin⁴¹, přičemž konkrétní rozsah stanovuje ředitel. V konečném důsledku tedy asistent pedagoga zaměstnaný na plný úvazek může v krajních případech odpracovat týdně 20 hodin v 9. platové třídě se mzdou cca 20 200 Kč, nebo 40 hodin ve 4. platové třídě s platem 9 890 Kč (oba platy jsou stanoveny pro praxi do 6 let).

Financování asistenta pedagoga je dvoukolejné – výše zmiňovaný systém se týká asistentů pedagoga pro žáky se zdravotním postižením, zatímco asistenti pedagoga pro žáky se sociálním znevýhodněním jsou financováni z rozvojových a dotačních programů MŠMT.

I když poptávka po asistentech pedagoga v posledních letech roste⁴², stát na jejich financování neposkytuje další prostředky a očekává, že kraje ufinancují asistenty pedagoga z přidělených republikových normativů. Intenzivní dynamika růstu počtu asistentů pedagoga nutí jednotlivé kraje vyvíjet různorodé mechanismy, jak se s rostoucí poptávkou vypořádat⁴³. Principiálně jde dosud o systém neustálený, který je jak kraji, tak příjemci (školy) vnímán jako značně problematický. Školám přidělené prostředky často nestačí a jsou nucené dofinancovávat asistenta pedagoga z jiných zdrojů. O finanční prostředky na asistenty pedagoga pro sociálně znevýhodněné žáky musejí žádat prostřednictvím dotačních a rozvojových programů, přičemž vyřízení dotace trvá několik měsíců a navíc nelze počítat s tím, že škola dotaci jistě dostane. Relativně často tedy dochází k situaci, kdy škola potřebuje služby asistenta již využívat, ale ještě nemá přidělené finanční prostředky a jeho zaměstnáním riskuje, že bude muset plat asistenta pokrýt z jiných zdrojů. Náklady na zřízení funkce asistenta lze dle Agentury pro sociální začleňování⁴⁴ rozdělit do několika skupin – náklady na samotnou pozici asistenta v 8. platové třídě jsou 241 200 Kč, náklady na vybavení pro asistenta (počítač, pomůcky) jsou cca 20 000 Kč. K osobním nákladům a nákladům na vybavení je potřeba připočítat provozní náklady na energie a pracovní místo, které jsou obdobné jako u ostatních pracovníků a náklady na proškolení pedagogického sboru – cca 5 000 Kč na jednoho člena sboru.

4.3.3 POZNATKY Z VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ⁴⁵

Ředitelé škol často nejsou informováni o možnostech financování podpory žáků se SVP. V oblasti financování jsou školy také velmi málo metodicky vedeny, přestože financování formou dotací a grantů považují za složité a administrativně náročné. Tomu odpovídá i to, že mimonormativní zdroje k podpoře žáků se zdravotním postižením využívá pouze třetina škol a k podpoře žáků se zdravotním znevýhodněním a sociálním znevýhodněním pouze čtvrtina.

O oblastech priorit čerpání prostředků z rezervy krajských úřadů vytvořené po normativním rozpisu rozpočtu nemají školy poměrně často přehled, téměř polovina škol (48 %) se k této problematice nedokáže vyjádřit nebo vůbec neví, že nějaká krajská rezerva a její priority existují. Mezi těmito školami je více mateřských škol. V případě škol s jiným zřizovatelem než krajem se k této problematice

41 Takovéto rozmezí je zcela výjimečné, pro naprostou většinu kategorií pedagogických pracovníků je stanovena pevná hodnota přímé pedagogické činnosti.

42 Dle statistik MŠMT se za posledních 5 let jejich počet zvýšil cca 5 krát.

43 Více o těchto mechanismech uvádí publikace Radostný, L. 2015. Vzdělávání žáků se SVP - metodická podpora a financování. Závěrečná zpráva z empirického šetření. Praha: Člověk v tísni, o.p.s.

44 Údaje jsou čerpány z publikace Asistent pedagoga – příručka pro obce, která je dostupná z http://www.socialni-zaclenovani.cz/05%20-%20Vzdelavani/05_02.pdf.

45 V této části jsou uvedeny výsledky šetření *Analýza podpory žáků se SVP – školy*, které pro společnost Člověk v tísni realizovaly Kateřina Brožová a Barbora Úlehlová v prosinci 2014.

nedokáže vyjádřit nebo vůbec neví o existenci rezervy 50 % ředitelů škol, v případě škol zřizovaných krajem jde o 38 % škol, v případě škol samostatně zřízených pro žáky se zdravotním postižením o 39 % škol. Pouze 3 % škol jsou s nastavením priorit spokojena vzhledem k vlastním potřebám, necelá čtvrtina respondentů je spíše spokojena a necelá pětina spíše nespokojena.

Téměř polovina ředitelů škol (47 %) uvádí, že nemá k dispozici informace o tom, jaká je výše příplatků k normativu na zajištění podpory žáků se zdravotním postižením v jejich kraji, přičemž informovanější jsou školy zřizované krajem (mají informace ve 39 %) oproti školám s jiným zřizovatelem (48 %). Lépe informované jsou školy samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením, jejichž vedoucí pracovníci nemají informaci o výši příplatku ve 28 %. Informace o výši příplatku se nedostávají především školám v Praze, Jihomoravském, Pardubickém a Středočeském kraji, v malých obcích do 1000 obyvatel a v malých školách s méně než 50 žáky. Také mateřské školy jsou informovány méně často než ostatní typy škol.

Pokud jde o způsob financování poradenských pracovníků školy, způsob financování funkce výchovného poradce a metodika prevence je obdobný – přibližně v 80 % škol je jeho funkce hrazena pomocí normativně přidělených prostředků, dále se na jejich financování podílí další příspěvky kraje, ONIV a příspěvky zřizovatele (každý zdroj okolo 5 %), minimálně jsou v jejich financování zapojeny ostatní zdroje. Na školního speciálního pedagoga či psychologa postačují normativně přidělené prostředky pouze ve 45 %, respektive 31 % škol. Školy samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením hradí školního speciálního pedagoga z normativně přidělených prostředků v 53 % a školního psychologa v 61 % případech. Z ostatních zdrojů jsou využívány především programy MŠMT (14 resp. 18 %) a příspěvky zřizovatele (v případě školního psychologa tvoří průměrně 20 % objemu finančních prostředků). Z dalších zdrojů jsou do určité míry významné ještě příspěvky kraje mimo normativně přidělené prostředky a prostředky ESF. Příspěvky kraje tvoří 11 % zdrojů na financování speciálního pedagoga a 7 % zdrojů na financování školního psychologa. Zdroje ESF přispívají k financování služeb školního speciálního pedagoga z 6 % a k financování školního psychologa ze 13 %.

Příplatek k normativu na zajištění podpory žáků se zdravotním postižením školy nejvíce využívají na zakoupení pomůcek pro tyto žáky (69 % škol), polovina škol z něj platí mzdy asistentů pedagoga a 35 % škol mzdy pedagogů, kteří tyto žáky vyučují. Okolo čtvrtiny škol tyto prostředky využívají na financování DVPP nebo reedukačních aktivit. Málokdy je příplatek použit na zajištění funkce speciálního pedagoga nebo psychologa (pouze 6 % škol). Školy samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením hradí z příplatku k normativu mzdu asistenta pedagoga v 59 % škol, což je významně více než v ostatních typech škol. Tyto školy taktéž častěji využívají příplatek k hrazení mezd pedagogů vyučujících žáky se zdravotním postižením (43 % těchto škol).

Prostředky získané z mimonormativních zdrojů školy pro žáky se zdravotním postižením nejvíce používají na zajištění pomůcek (uvádí to více než 2/3 škol, které tyto prostředky využívají), více než 40 % škol je využívá na mzdy pedagogů či asistentů pedagoga. Minimálně jsou tyto peníze používány na úhradu stavebních úprav (5 % škol). Mimonormativní zdroje pro žáky se sociálním znevýhodněním a zdravotním znevýhodněním jsou také využívány k podobným účelům jako zdroje pro financování podpory žáků se zdravotním postižením, tj. na pořizování pomůcek a na mzdy pedagogických pracovníků.

Kritéria, podle kterých rozděluje kraj prostředky na asistenta pedagoga jednotlivým školám, jsou poměrně velké části škol neznámá – téměř třetina respondentů nemůže způsob rozdělování prostředků zhodnotit. Počet těch, kteří se domnívají, že kritéria jsou spíše nebo určitě transparentní, a těch, kteří se domnívají, že spíše nebo určitě transparentní nejsou, je velmi podobný – oba názory

sdílí přibližně třetina ředitelů škol. Školy zřizované krajem hodnotí transparentnost významně lépe – určitě ano odpovědělo 13 % škol a spíše ano odpovědělo 35 % škol.

Názory na využití příplatků k normativu na žáka se zdravotním postižením jako prostředků na úhradu mzdy asistenta pedagoga jsou rozdílné – polovina respondentů se domnívá, že se dají/mají k tomuto účelu využívat, polovina má opačný názor. Významně častěji je jako využitelné pro úhradu mzdy asistenta pedagoga vnímají ředitelé škol v Jihomoravském a Libereckém kraji, v základních školách a školách s malým počtem žáků (do 50 žáků).

4.3.4 PROBLEMATICKÁ MÍSTA SOUČASNÉHO SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ ŽÁKŮ SE SVP

Přestože po přijetí novely školského zákona⁴⁶ došlo k dílčímu zlepšení legislativního rámce financování podpory vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, určité problémy nadále přetrvávají. Níže uvádíme přehled některých z nich.

PODMÍNKY PRO VZDĚLÁVÁNÍ ŽÁKŮ SE SVP ZAJIŠŤUJE KRAJ VE SPECIÁLNÍCH ŠKOLÁCH

Výslovná povinnost zajistit podmínky pro uskutečňování vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami je školským zákonem určena kraji, nikoliv obci. Navíc je v zákoně výslovně uvedeno, že kraj za tímto účelem zřizuje mateřské, základní a střední školy a školská zařízení pro děti a žáky uvedené v § 16 odst. 9⁴⁷ a základní školy speciální.

Chybí tedy ustanovení, které stanovuje nejenom kraji, ale i obci povinnost zajišťovat podmínky pro vzdělávání žáků s potřebou podpůrných opatření. Rovněž tak chybí výslovné vymezení, že podmínky pro vzdělávání žáků s potřebou podpůrných opatření mají být vytvářeny také ve školách hlavního vzdělávacího proudu.

CÍLE VZDĚLÁVÁNÍ

Pouze v případě předškolního vzdělávání je deklarovaným cílem vzdělávání „poskytovat speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami“. V případě základního ani středního vzdělávání tento cíl explicitně v cílech příslušného stupně vzdělávání uveden není.

PŘÍPLATKY K NORMATIVU JENOM PRO ŽÁKY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Dle školského zákona ve znění platném do 1. 9. 2016 se ze státního rozpočtu poskytují finanční prostředky vyčleněné na činnost škol a školských zařízení na výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením. Chybí tedy vymezení poskytování finančních prostředků na výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí, žáků a studentů se všemi kategoriemi SVP. To se projevuje například v tom, že zatímco zvýšené náklady na vzdělávání žáků se zdravotním postižením jsou řešeny nárokovým příplatkem k normativu, zvý-

46 Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

47 Pro děti, žáky a studenty s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, závažnými vývojovými poruchami učení, závažnými vývojovými poruchami chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem, tedy pro děti, žáky a studenty, kteří byli v předchozí legislativní úpravě uváděni jako žáci se zdravotním postižením.

šené náklady na vzdělávání žáků se sociálním znevýhodněním jsou řešeny pouze nenárokovými rozvojovými a dotačními programy.

Problém přetrvává i po úpravě školského zákona platné od 1. 9. 2016, neboť v ustanovení § 160 je uvedeno, že stát poskytuje finanční prostředky na výdaje na nezbytné zvýšení nákladů spojené s výukou dětí, žáků uvedených v § 16 odst. 9, tedy opět pouze na podporu žáků se zdravotním postižením. V § 161 odst. 2 je zároveň uvedeno, že součástí krajských normativů jsou příplatky na podpůrná opatření se zřetelem k jejich normované náročnosti. Krajům je tedy uloženo z prostředků získaných od státu zajistit finanční prostředky na podpůrná opatření pro všechny žáky uvedené v § 16 odst. 1 školského zákona. Pokud budou ale zvýšené náklady ze státního rozpočtu hrazeny pouze v souvislosti se vzděláváním žáků uvedených v § 16 odst. 9, je zde reálné riziko, že objem poskytnutých finančních prostředků nebude postačovat k pokrytí nákladů na podpůrná opatření pro všechny žáky. Kraje tak budou buď muset podpůrná opatření dofinancovat z vlastních prostředků, nebo bude poskytování podpůrných opatření opět (a nyní již v rozporu se zákonem) zajištěno pouze pro žáky se zdravotním postižením. Do doby nabytí účinnosti novely by mělo dojít ke změně ustanovení § 160 tak, aby bylo zřejmé, že stát bude poskytovat finanční prostředky na zvýšené výdaje spojené se vzděláváním žáků s potřebou podpůrných opatření. **Z ustanovení § 16 odst. 1 totiž jednoznačně vyplývá, že skupina žáků, kteří mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření, je širší a zahrnuje také žáky, kteří podpůrná opatření potřebují z jiných než zdravotních důvodů.** Změněna musí být také vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, která by měla stanovovat výši příplatků se zřetelem k normované finanční náročnosti podpůrných opatření. Jejich výše pak může stimulovat k inkluzivnímu vzdělávání vybraných typů žáků, nebo od něj naopak spíše odrazovat.

NEJEDNOTNOST V POSUZOVÁNÍ POTŘEB ŽÁKŮ SE SVP A PŘIDĚLOVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

Oblast podpory vzdělávání žáků se SVP je významně ovlivněná skutečností, že stanovení objemu vyčleněných finančních prostředků, stanovování priorit a metodika pro přidělování dotací jednotlivým školám se v jednotlivých krajích liší, čímž de facto dochází ke vzniku 14 velmi různorodých systémů. Chybí jednotná metodika, která by zajišťovala, že děti se srovnatelnými speciálními vzdělávacími potřebami obdrží ve všech poradenských zařízeních srovnatelné posudky, a také aby na pokrytí jejich potřeb byly dle srovnatelných kritérií přiděleny srovnatelné finanční prostředky. Současný systém je tedy nespravedlivý – podpora vzdělávání žáka s potřebou podpůrných opatření se může v jednotlivých krajích zásadně lišit. Například daný žák při nezměněné potřebě podpůrných opatření může v jednom kraji získat podporu asistenta pedagoga, zatímco v jiném nikoliv.

ABSENCE SYSTÉMOVÉHO ZAJIŠTĚNÍ PROSTŘEDKŮ PRO POTŘEBY ŽÁKŮ SE SOCIÁLNÍM ZNEVÝHODNĚNÍM

Jak již bylo zmíněno výše, prostředky na zajištění potřeb žáků se sociálním znevýhodněním bývají obvykle čerpány z rozvojových a dotačních programů MŠMT. Termíny i zacílení vyhlašovaných rozvojových programů se mění, není předem jasné, jak velké jsou šance na přidělení finančních prostředků. Nejedná se tedy o systémový nástroj, na který by se ředitelé škol mohli spolehnout.

ŽÁCI SE SVP VE ŠKOLÁCH SOUKROMÝCH ZŘIZOVATELŮ JSOU POSUZOVáni JAKO ZVLÁŠTNÍ KATEGORIE

Získání prostředků pro financování potřeb žáků se SVP v zařízeních soukromých zřizovatelů podléhá jiným pravidlům než pro žáky ve veřejných školách a zajistit financování jejich zákonem garantovaných nároků je podstatně obtížnější než v zařízeních veřejných zřizovatelů.

PŘEKRYV NORMATIVNÍHO A PROGRAMOVÉHO FINANCOVÁNÍ

Zacílení některých programů financování podpory žáků se SVP se překrývá se zacílením normativního financování. Tento překryv je nesystémový, protože neumožňuje hospodárně plánovat čerpání prostředků státního rozpočtu.

VYSOKÁ MÍRA NEJISTOTY V PŘIDĚLOVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

Přestože žák ze školského poradenského zařízení obdrží posudek, který doporučuje využití služeb asistenta pedagoga, pokrytí nákladů na jeho mzdu není nárokové. Navíc se o přidělení finančních prostředků se ředitel školy dozvídá s několikaměsíčním posunem, což může být zásadní problém pro zajišťování prostředků z jiných finančních zdrojů.

NEJISTOTA PRO ŽÁKY A JEJICH RODIČE

I když školský zákon stanovuje, že žáci se SVP mají právo na vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám a možnostem, v praxi je toto právo nevymahatelné, zejména pokud jde o jeho finanční zajištění. V praxi pak dochází například k tomu, že řada rodičů je nucena přispívat na mzdu asistenta pedagoga, pokud chce, aby dítě se SVP bylo integrováno do běžné základní školy. Tuto praxi přiznalo 12 % škol zapojených v dotazníkovém šetření.

PŘEDŠKOLNÍ ROK PODRUHÉ BEZPLATNĚ JENOM PRO DĚTI SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Novela školského zákona omezuje bezplatnost předškolního vzdělávání na jeden školní rok. To znamená, že děti, kterým byl udělen odklad povinné školní docházky (PŠD), se nemohou v mateřské škole vzdělávat bezplatně. Toto omezení neplatí pouze pro děti uvedené v § 16, odst. 9, tedy pro děti dle předchozí úpravy vedené jako děti se zdravotním postižením, ostatní děti s potřebou podpůrných opatření jej musejí hradit. Reálně tak hrozí, že děti z rodin s nízkým socio-ekonomickým statutem, kterým byl udělen odklad PŠD, nebudou do mateřské školy docházet z důvodu zvýšených finančních nároků s tím spojených. Přitom se jedná o děti, které vzdělávání v mateřské škole v souvislosti s převažující nízkou mírou připravenosti na školní docházku potřebují nejvíce.

ABSENCE ADRESNÉHO ZACÍLENÍ PŘIDĚLENÝCH FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

Současné nastavení systému nezajišťuje, aby byly přidělené finanční prostředky prokazatelně využité na zajištění potřeb konkrétního žáka. V mnoha případech také nelze dohledat, jak konkrétně byly prostředky využity, a díky tomu posléze hodnotit efektivitu jejich zacílení a vliv na vzdělávací výsledky žáka. O absenci adresného zacílení svědčí i skutečnost, že dle šetření Analýza podpory žáků se SVP – školy, téměř polovina ředitelů škol (47 %) uvádí, že nemá k dispozici informace o tom, jaká je výše příplatků k normativu na zajištění podpory žáků se zdravotním postižením v jejich kraji.

NEPRUŽNOST SYSTÉMU

Lhůty mezi identifikací SVP žáka, jejich potvrzením školským poradenským zařízením, případným povolením zřízení funkce asistenta pedagoga a přidělením finančních prostředků na úhradu jeho mzdy jsou obvykle v řádu měsíců, tedy neúměrně dlouhé z hlediska naplňování potřeb žáka se SVP.

ORIENTACE FINANCOVÁNÍ NA ROČNÍ ROZPOČET

Z hlediska dlouhodobého plánování i pružné reakce na nově vzniklé potřeby v souvislosti například s přestěhováním žáka je velmi nepraktická orientace financování na roční rozpočet, která koliduje s reálnými potřebami v průběhu školního roku. Úpravy rozpočtu ke konci hospodářského roku sice umožňují některé změny zohlednit, nicméně větší pružnost systému by jistě byla přínosná.

ZPŮSOB FINANCOVÁNÍ ASISTENTŮ PEDAGOGA ZNEMOŽŇUJE JEJICH PLNOHODNOTNÉ ZAČLENĚNÍ

Asistenti pedagoga jsou krajským úřadem schvalováni na základě doporučení pro vzdělávání konkrétního žáka. Tomuto určení pak odpovídá i výše přidělených finančních prostředků, která vede k tomu, že jsou asistenti často zaměstnáváni pouze na dobu určitou. Taková forma pracovně-právního vztahu nepředstavuje dobré východisko pro jejich odborný a kariérní růst a znemožňuje jim plně se začlenit do pedagogického sboru školy, ve které působí.

VEDENÍ DOKUMENTACE

Při vedení dokumentace budou i nadále evidováni žáci původně vedení v kategorii „zdravotně postižení“, což bude představovat výhodnější oporu pro nastavování například rozvojových či dotačních programů. U ostatních kategorií žáků se SVP bude opět nejasné, kolik jich vlastně je, protože v dokumentaci se budou uvádět pouze *„údaje o podpůrných opatřeních poskytovaných žákovi školou v souladu s § 16 a o závěrech vyšetření uvedených v doporučení školského poradenského zařízení“*.

4.4 ZDROJE DAT O FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ ŽÁKŮ SE SPECIÁLNÍMI VZDĚLÁVACÍMI POTŘEBAMI

Hlavním zdrojem dat o financování škol a školských zařízení jsou statistické ročenky školství, které na svých webových stránkách zveřejňuje MŠMT.⁴⁸ Údaje se nacházejí ve čtyřech oddílech: výkonové ukazatele, zaměstnanci a mzdové prostředky a soubor ekonomických ukazatelů. Ve vývojové ročence pak lze sledovat vývoj vybraných parametrů od školního roku 2003/2004.

Část **výkonové ukazatele** obsahuje počty škol, žáků, absolventů a učitelů, počty zařízení a jejich výkony včetně počtů učitelů za příslušný školní rok. Údaje jsou uvedeny jak v globálních číslech, tak ve členění podle zřizovatele, oborů vzdělání/studia, jednotlivých oblastí a krajů.

Část **zaměstnanci a mzdové prostředky** obsahuje podrobné údaje o pracovnících a mzdových prostředcích v příslušném kalendářním roce za školy a školská zařízení zřizované MŠMT, obcemi, kraji, soukromníky a církví. V tabulkách jsou vedeny jak souhrnné údaje, tak údaje ve členění podle druhů škol a školských zařízení, zřizovatelů, krajů (v elektronické verzi též na úrovni okresů).

Část ekonomické ukazatele obsahuje kapitoly Souhrnné informace, Příjmy a výdaje, Zaměstnanci a mzdy v oblasti školství, Normativy, Vysoké školy, Výdaje regionálního školství na vzdělávání, Souhrnné údaje a Přílohy.⁴⁹

Údaje v mezinárodním srovnání lze čerpat především ze dvou zdrojů: z Eurostatu (statistického úřadu Evropské komise)⁵⁰ a ze statistik OECD.⁵¹ Údaje nejsou členěny z hlediska žáků se SVP, poskytuje pouze globální pohled v mezinárodním srovnání, přesto ale mohou být pro argumentaci užitečné.⁵²

K dispozici jsou také data z výběrových šetření či kvalitativních výzkumů. Jde například o data z Rychlých šetření Ústavu pro informace ve vzdělávání.⁵³ K dispozici jsou také studie, které vznikly v rámci projektů ESF.⁵⁴

48 Jsou dostupné z webové adresy: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/rocenky>.

49 Na webových stránkách MŠMT nebyla dlouho aktualizována, poslední údaje, které jsou k dispozici, jsou z roku 2013.

50 Jsou dostupné z webové adresy: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database#>.

51 Za rok 2014 jsou dostupné z webové adresy: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>, o rovnosti příležitostí vypovídají také data z výzkumu PISA, která jsou dostupná z webové adresy: <http://www.oecd.org/pisa/>, na národní úrovni pak z webové adresy: <http://www.csicr.cz/Prave-menu/Mezinarodni-setreni/PISA>.

52 Jako příklad může sloužit poměr na učitel/žák v primárním vzdělávání. Podpůrná opatření pro žáky se SVP jsou obzvláště důležitá v počátečních fázích vzdělávání. Když se SVP podaří vhodně kompenzovat, v pozdějším věku se může potřeba podpůrných opatření zmenšovat, popřípadě může zcela vymizet. Jedním z důležitých předpokladů poskytování podpůrných opatření 1. stupně je nižší počet žáků ve třídě. Česká republika má v evropském srovnání třetí nejvyšší počet žáků na učitele (po Velké Británii a Turecku) – viz: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00054&language=en&toolbox=sort> (data z roku 2012).

53 Například v březnu 2010 proběhlo Rychlé šetření zaměřené na systém financování škol, asistenty pedagoga pro sociálně znevýhodněné žáky, asistenty pedagoga pro žáky-cizince a inkluzivní vzdělávání.

54 Jako příklad mohou sloužit závěrečné zprávy *Analýza podpory žáků se SVP – školy a Vzdělávání žáků se SVP – metodická podpora a financování*, které vznikly v rámci projektu Systémová podpora inkluzivního vzdělávání v ČR.

4.5 ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ

Z hlediska financování školský zákon neposkytuje příliš velkou oporu či dokonce pobídku pro úsilí poskytovat podpůrná opatření žákům se SVP v co největší možné míře v inkluzivním prostředí. Naopak lze pozorovat spíše tendence segregáční či orientované pouze na vybrané skupiny žáků se SVP. Tento stav je způsoben dvěma základními příčinami: formulací zadání a nesystémovým nastavením financování potřeb žáků se SVP.

Školský zákon výslovně uvádí, že za zajištění podmínek vzdělávání pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami zodpovídá kraj, přičemž za tímto účelem má zřizovat školy a školská zařízení pro žáky uvedené v § 16, odst. 9, tedy žáky, kteří v předchozí úpravě spadali do kategorie „zdravotně postižení“. Chybí tedy výslovné vymezení, že podmínky pro vzdělávání žáků s potřebou podpůrných opatření mají být vytvářeny také ve školách hlavního vzdělávacího proudu, kde se v současné době vzdělává převažující většina žáků uvedených v § 16 odst. 9.

Současná úprava, ze které vyplývá, že by se žáci se SVP měli vzdělávat spíše segregovaně, je dále podporována způsobem nastavení normativního financování. Financování prostřednictvím příplateků, které jsou různé pro žáky ve speciálních třídách a školách a žáky v individuální integraci v běžných základních školách, v řadě případů finančně znevýhodňuje integraci žáka se SVP do běžné školy.

Přes narůstající potřebu asistentů pedagoga nedokázal stát zareagovat na měnící se potřeby, a to přesto, že asistent pedagoga je jedním z deklarovaných podpůrných opatření dle novely školského zákona. Zásadním problémem je dvoukolejnost systému, který pro asistenty pedagoga pro žáky se zdravotním postižením vymezuje nárokové normativní financování kombinované s dofinancováním z krajské rezervy, zatímco financování ostatních kategorií asistentů pedagoga školy musejí zajistit vlastním úsilím z rozvojových a dotačních programů. Pro všechny kategorie asistentů pedagoga ovšem přetrvává nedůstojné postavení. To je dané jednak způsobem financování, které umožňuje jejich činnost pouze v průběhu školního roku, ale také nejasným vymezením výše úvazku a platové třídy.

Ministerstvo školství již několik let připravuje reformu financování regionálního školství. Dle dostupných údajů⁵⁵ je hlavním cílem reformy zvýšit efektivitu využití veřejných prostředků. Dílčími cíli pak jsou:

- ukončení vzdělávání na daném vzdělávacím stupni či oboru v řádném termínu;
- absolventi daného stupně či oboru vzdělávání najdou uplatnění v navazujícím stupni vzdělávání či v praxi;
- zajištění rovného financování vzdělávání všech žáků, kteří do vzdělávání na daném stupni či daného oboru vstupují, bez ohledu na lokalitu, zřizovatele školy, či vzdělávací zařízení, která žák/dítě navštěvuje;
- financováním přispět k trvalému zvyšování kvality poskytovaného vzdělávání a školských služeb;
- oddělit financování MŠ a ZŠ od ostatního vzdělávání;
- zajištění dlouhodobé stability a předvídatelnosti financování pro jednotlivé školy.

Je tedy patrné, že explicitním cílem reformy není zajištění financování žáků se SVP, pouze sjednocení pravidel pro území celého státu. Reforma financování může být příležitostí pro zohlednění potřeb žáků se SVP, pouhé sjednocení normativů ovšem situaci nevyřeší. Proto je žádoucí využít změnu systému financování k zohlednění potřeb žáků se SVP tak, aby vznikl systém, který bude spravedli-

⁵⁵ Podklad pro 5. jednání kulatého stolu k problematice financování regionálního školství.

vý, funkční, efektivní a zároveň úsporný. Funkčnost systému předpokládá uplatnění zásad *evidence-based* přístupu, který staví na metodách a postupech objektivně ověřených. To znamená, že nestačí „pouze“ zavést nový systém financování, nutné je také průběžně monitorovat a vyhodnocovat jeho vliv na výsledky vzdělávání a celkový rozvoj žáků se SVP a podle zjištěných výsledků pak případně zavádět další opatření. Nový systém by měl například zohlednit skutečnost, že nejúčinnější forma podpory je raná intervence, a proto je žádoucí soustředit úsilí i finanční prostředky na začátek vzdělávací dráhy žáků.

5

**METODICKÉ VEDENÍ
ŠKOL – POPIS
SOUČASNÉHO STAVU**

ADÉLA LÁBUSOVÁ

Kapitola popisuje metodické vedení pedagogických pracovníků škol a školských zařízení, kteří poskytují podporu žákům s důrazem na podporu žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Při popisu vycházíme především z výzkumných šetření realizovaných v rámci projektu Systémová podpora inkluzivního vzdělávání v ČR (SPIV). Metodické vedení chápeme jako systémově zajištěnou podporu rozvoje profesních kompetencí pracovníků a ředitelů škol a školských zařízení zaměřenou na zlepšování výsledků vzdělávání a naplňování vzdělávacích potřeb každého žáka a poskytování souvisejících služeb.

Novela školského zákona změnila pojetí speciálních vzdělávacích potřeb. *„Dítětem, žákem a studentem se speciálními vzdělávacími potřebami⁵⁶ je osoba, která k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění nebo užívání svých práv na rovnoprávném základě s ostatními potřebuje poskytnutí podpůrných opatření. Podpůrnými opatřeními se rozumí nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám žáka“* (zákon č. 561/2004 Sb., § 16). Žáci se SVP mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou a školským zařízením. V legislativní úpravě se tedy ustoupilo od kategorizace žáků podle typu postižení či znevýhodnění a nově bylo zavedeno pojetí zaměřené na překonávání překážek v učení pomocí podpůrných opatření, která mají být žákům poskytována.

Vzhledem ke skutečnosti, že popis metodického vedení se vztahuje ke stavu před nabytím účinnosti zákona č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také „školský zákon“), a některé další zákony, je v textu většinou užívána tomu odpovídající terminologie. Pouze pokud je v textu potřeba upozornit na odlišnosti obou přístupů nebo popisujeme překážky v učení obecně bez návaznosti na ukotvení v čase, používáme termíny „podpůrná opatření“, „děti a žáci s potřebou podpůrných opatření“.

56 V dalším textu bude místo pojmu „děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami“ používán také pojem „žáci se SVP“, přičemž „žáci se SVP“ se myslí všechny kategorie pojmu „děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami“.

5.1 LEGISLATIVNÍ RÁMEC METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL

V této podkapitole předkládáme souhrn základních ustanovení právních předpisů, které souvisejí s metodickým vedením, a jejich funkční výklad. Metodické vedení vztahujeme především ke krajům a obcím, neboť se jedná o subjekty vykonávající samosprávu i pro oblast vzdělávání a zároveň nejčastější zřizovatele školských právnických osob. Při popisu vycházíme především ze školského zákona. Z hlediska systémového metodického vedení odborně profesního vycházíme především z vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

5.1.1 VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI MŠMT

MŠMT odpovídá za celkový stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy,⁵⁷ vypracovává národní program vzdělávání a zpracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy⁵⁸ a hodnotí vzdělávací soustavu ve zprávě o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy.⁵⁹ MŠMT také odpovídá za rámcové vzdělávací programy a prováděcími předpisy určuje organizaci a strukturu vzdělávání⁶⁰. Ministerstvo má vytvářet podmínky pro další vzdělávání pedagogů a za tímto účelem má zřizovat zařízení pro další vzdělávání pedagogů.⁶¹

Dále má MŠMT kompetence vyplývající z pozice zřizovatele ve vztahu ke konkrétním školám. Výlučně do kompetence ministerstva pak spadá odpovědnost za školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny a za školy, jejichž činnost je upravena mezinárodními smlouvami.⁶² Ministerstvo rovněž vytváří podmínky pro výkon ústavní a ochranné výchovy.⁶³ U škol zřizovaných ministerstvem, církvemi nebo náboženskými společnostmi uděluje souhlas ke zřízení jednotlivé třídy, oddělení nebo studijní skupiny s upravenými vzdělávacími programy v rámci školy⁶⁴ a ke zřízení funkce asistenta pedagoga.⁶⁵

Ministerstvo je jediný subjekt, jehož odpovědnost za stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy je vymezena zákonem velmi precizně a jasně jako subjektu, který odpovídá za výkon státní správy v oblasti školské soustavy. Nelze tedy rozporovat, že především MŠMT je odpovědné za metodické vedení celého systému školství v ČR. Přesto v návrhové části tohoto dokumentu doporučujeme, aby ve školském zákoně bylo doplněno ustanovení, které ministerstvu výslovně ukládá zajištění metodického vedení v oblasti vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Cílem je dosažení

57 § 169 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

58 § 3 a § 9 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

59 § 12 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

60 Např. § 24, 26 a 7 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

61 § 169 odst. 2 písm. b) zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

62 § 169 odst. 3 písm. a) a b) § 3 a § 9 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

63 § 169 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

64 § 16 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

65 § 16 odst. 9 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

jednotného přístupu k identifikaci míry podpory a zajištění poskytování podpůrných opatření těmto žákům ve všech krajích ČR.

5.1.2 VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI KRAJŮ A OBCÍ

Kraje a obce jsou většinovými zřizovateli škol na území České republiky, neboť vykonávají územní samosprávu ve školství. Odpovědnost vyplývá z jejich samostatné územní působnosti, kdy mají povinnost zajistit vzdělávání pro občany s trvalým bydlištěm na jejich území, přičemž povinnost zajistit povinné vzdělávání připadá obcím a povinnost zajistit střední a další typy vzdělávání připadá krajům.

Kraje a obce mají při zajišťování vzdělávání (zejména při zřizování a zrušování škol) **dbát o soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území.**⁶⁶ Jejich povinností je také zajistit dostupnost vzdělávání a školských služeb dle místních podmínek.⁶⁷

Ze zákona o krajích a zákona o obcích dále vyplývá, že mají povinnost dbát **mj. o vzdělávací či jiné potřeby svých občanů**⁶⁸ a za tím účelem zřizují školy a školská zařízení.

VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI KRAJŮ

Kraj je povinen zajistit podmínky pro uskutečnění středního a vyššího odborného vzdělávání, jazykového, základního uměleckého a zájmového vzdělávání, pro výkon ústavní výchovy a pro vzdělávání **dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami.**⁶⁹ Kraj za tímto účelem zřizuje a ruší tomu odpovídající instituce, tedy mimo jiné školy střední, vyšší odborné, školy samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením (pro děti, žáky uvedené v novelizovaném § 16 odst. 9).⁷⁰ Ve vztahu k těmto školám pak kraji vzniká **statut vyplývající z pozice zřizovatele** – kraj vydává zřizovací listiny a rozhoduje o jejich změnách, rozhoduje o sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení škol, jmenuje a odvolává ředitele a stanoví jeho plat, popřípadě mzdu,⁷¹ schvaluje rozpočet, zlepšený výsledek hospodaření a vytvoření dalších peněžních fondů,⁷² jmenuje a odvolává členy rady a zajišťuje výdaje s výjimkou výdajů hrazených z finančních prostředků státního rozpočtu.⁷³

Kraj může dále zřizovat a rušit mateřské a základní **školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, školská zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školská poradenská zařízení a školská účelová zařízení.** Kraj může také zřizovat **přípravné třídy** pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, přednostně pro děti, kterým byl povolen odklad povinné školní docházky.⁷⁴

66 § 177 odst. 2 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

67 § 177 odst. 2 písm. b) zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

68 § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

69 § 181 zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

70 § 181 zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

71 § 129 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

72 § 129 odst. 2 písm. a) až c) zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

73 § 182 zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

74 § 47 zákona č. 561/2004 Sb. (Školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Krajský úřad jednou za čtyři roky zpracovává v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky **dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji** a předkládá jej ministerstvu k vyjádření. Část dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, která se týká vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem, předkládá rada kraje zastupitelstvu kraje ke schválení.⁷⁵ Dlouhodobý záměr obsahuje **analýzu** vzdělávací soustavy kraje a na základě předpokládaného **demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje stanovuje cíle a úkoly** pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji.

Krajský úřad každoročně zpracovává **výroční zprávu o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji**, předkládá ji zastupitelstvu kraje a ministerstvu.⁷⁶ Provádí také **hodnocení vzdělávací soustavy** v kraji ve zprávě o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji.⁷⁷ Kraj může také provádět hodnocení škol a školských zařízení, které zřizuje, podle kritérií, která předem zveřejní.⁷⁸

Krajský úřad ve spolupráci se zřizovatelem školy **zajišťuje vzdělávání cizinců** – jejich bezplatnou přípravu k začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou potřebám těchto žáků, podle možností také podporu výuky mateřského jazyka a kultury země jeho původu, která bude koordinována s běžnou výukou ve škole navštěvované žákem. Také zajišťuje **přípravu pedagogických pracovníků, kteří budou vzdělávání cizinců uskutečňovat**.⁷⁹ Krajský úřad dále stanovuje se souhlasem zákonného zástupce **dítěti s hlubokým mentálním postižením** takový způsob vzdělávání, který odpovídá duševním a fyzickým možnostem dítěte, a to na základě doporučujícího posouzení odborného lékaře a školského poradenského zařízení. Krajský úřad zároveň zajišťuje odpovídající pomoc při vzdělávání dítěte, zejména **pomoc pedagogickou a metodickou**.⁸⁰

Zastupitelstvo kraje povinně zřizuje **výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost**, který vedle povinností organizačně – finančního charakteru (vyjádření k dotacím atd.) také předkládá návrhy **ke zkvalitnění péče poskytované školami**.⁸¹ Předkládání návrhů je povinností, pokud se výbor shodne na tom, že je potřeba vzdělávání zkvalitňovat, nebo pokud jej k tomu vyzve zastupitelstvo.⁸²

V přenesené působnosti pak stát stanovuje krajskému úřadu úkol poskytovat mj. **odbornou metodickou pomoc obcím**,⁸³ tj. bylo by možné dovodit, že tuto povinnost má krajský úřad i pro oblast vzdělávání. Stát přenáší tímto způsobem částečně výkon státní správy na krajský úřad. V přenesené působnosti také krajský úřad uděluje souhlas s některými postupy ředitele školy.⁸⁴

75 Část týkající se škol zřizovaných krajem schvaluje zastupitelstvo kraje.

76 § 12 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

77 § 10 a následně § 12 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

78 § 12 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

79 § 20 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

80 § 42 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

81 § 78 odst. 1 a 6 zákona č. 129/2000 Sb. (zákon o krajích), ve znění pozdějších předpisů.

82 § 77 odst. 1 a 6 zákona č. 129/2000 Sb. (zákon o krajích), ve znění pozdějších předpisů.

83 § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb. (zákon o krajích), ve znění pozdějších předpisů.

84 Například dle § 16 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Lze shrnout, že **kraj má v souvislosti s metodickým vedením tři povinnosti** týkající se **zajištění vzdělávání** pro specifické skupiny dětí a žáků:

povinnost k vytvoření podmínek pro uskutečnění vzdělávání žáků se SVP,
povinnost zajistit vzdělávání cizinců včetně zajištění přípravy pedagogických pracovníků, kteří budou cizince vzdělávat,

povinnost stanovit způsob vzdělávání pro děti s hlubokým mentálním postižením včetně zajištění odpovídající pomoci při vzdělávání tohoto dítěte, zejména pedagogické a metodické.

Dále má **dvě konkrétní povinnosti** týkající se **zpracování a předkládání dokumentů**: přípravu dlouhodobého záměru, ve kterém jsou vymezeny priority vzdělávací soustavy, a koncepční záměry pro další rozvoj a přípravu výroční zprávy o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji. K úkolům kraje v oblasti metodického vedení dále patří **předkládání návrhů na zkvalitnění vzdělávání** prostřednictvím výboru pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost a **metodické vedení obcí**. Návrh na zkvalitnění vzdělávání je předkládán pouze v případě, pokud to výbor uzná za potřebné nebo pokud je k tomu výbor vyzván zastupitelstvem. Metodické vedení obcí nemá nastaveny žádné konkrétní mechanismy, obsah ani způsoby vyhodnocení. Úkoly stanovují odpovědnost politickou, nikoli právní, neboť v zákoně nejsou stanoveny sankce za neplnění daných úkolů. Z legislativních předpisů dále vyplývá velmi obecné **doporučení**, jež zjednodušeně zní: kraj má dbát o soulad rozvoje vzdělávání se zájmy občanů.

VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI OBCÍ

Obec je povinna **zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky** dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a pro děti umístěných na jejím území ve školských zařízeních pro **výkon ústavní výchovy**.⁸⁵ Za tímto účelem zřizuje a ruší základní školy. Dále obec zřizuje a ruší mateřské školy a mateřské a základní školy **s vyučovacím jazykem národnostní menšiny**. Obec je také povinna zajistit podmínky pro **předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky** pro děti s místem trvalého pobytu na jejím území a pro děti umístěné na jejím území **v dětském domově**. Za tímto účelem obec buď zřizuje mateřskou školu, nebo zajistí předškolní vzdělávání v mateřské škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí. Obec má také možnost zřizovat **přípravné třídy** pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, přednostně pro děti, kterým byl povolen odklad povinné školní docházky.

Obce mají školským zákonem vymezeny kompetence vyplývající z pozice zřizovatele základních a mateřských škol. Mají také povinnost stanovit **školské obvody spádové školy či škol** a mají **zajistit výdaje** právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizují, s výjimkou výdajů hrazených z finančních prostředků státního rozpočtu.⁸⁶ Financování výdajů škol ze strany obce do velké míry závisí na reálných možnostech obce a na prioritách, které si určuje politická reprezentace obce.⁸⁷

Obec, stejně jako kraj, má dbát při výkonu územní samosprávy mimo jiné o **soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území**.⁸⁸ Oproti kraji ale obec není zavázána zákonem ke zpra-

85 § 178 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

86 § 180 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

87 V dotazníkovém šetření v rámci projektu SPIV 57 % ze 139 obcí uvedlo, že nepřispívá školám na svém území na zajištění podpory vzdělávání žáků se SVP.

88 § 177 odst. 2 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

cování hodnocení vzdělávání na svém území a nemusí vypracovávat dlouhodobé záměry vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. Může však provádět hodnocení školy nebo školského zařízení podle předem stanovených kritérií.⁸⁹

Závěrem lze zmínit obecné ustavení týkající se samostatné působnosti vymezené zákonem o obcích. Obec má ve svém územním obvodu pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především mimo jiné o uspokojování potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje.⁹⁰ Jedná se o základní ustanovení samostatné působnosti, jež nemá žádné další upřesnění ani konkrétní procesní ukotvení v zákonném znění.

Obec je tedy povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky, ale **odpovědnost za vedení a koncepci vzdělávání v rámci územní správy není vymahatelná a nejsou ani nastaveny žádné mechanismy sledování naplňování** této odpovědnosti.

Legislativní úpravu lze shrnout tak, že obec sice má odpovědnost za to, aby její obyvatelé měli pro své děti zajištěno plnění povinné školní docházky a předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, ale vše nad rámec této povinnosti je již pouze možností. **Obec se musí „ztotožnit“ s odpovědností** za vzdělávání na svém území, aby ji skutečně naplňovala, přitom není nastaven žádný mechanismus, který by plnění odpovědnosti sledoval. O odpovědnosti za kvalitu vzdělávání a metodické vedení škol se explicitně v právních předpisech nepíše. Kromě toho je otázka, do jaké míry obec nese odpovědnost za vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami na svém území vzhledem ke skutečnosti, že povinnost zajistit podmínky pro vzdělávání žáků se SVP je vymezena specificky kraji.

5.1.3 FUNKČNÍ ANALÝZA LEGISLATIVNÍHO UKOTVENÍ METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL KRAJI A OBCEMI

Nejprve je třeba zdůraznit, že vztah zřizovatele a školy spadá do oblasti veřejného práva. Zřizovateli nelze tedy přisuzovat v žádném ohledu povinnosti, ale ani možnosti působení vůči škole nad rámec stanovený legislativními předpisy. Pro zřizovatele i ředitele školy platí zásada, podle níž to, co není výslovně povoleno, je zakázáno. Zřizovatel tak může do činnosti školy zasahovat toliko způsoby stanovenými zákonem. Škola je samostatnou právnickou osobou, tedy jedná samostatně, nikoli jménem zřizovatele.

Kompetence zřizovatele náležející krajům a obcím jsou jasně dané: pravomoc zřizování, slučování a rušení škol, jmenování a odvolávání ředitele a školské rady, schvalování rozpočtu, zajištění výdajů právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení mimo státní rozpočet, u obcí pak určování spádové oblasti.

Kraj má stanoveny dvě povinné kompetence směřující k naplňování odpovědnosti za vzdělávání v rámci správy svého území. Má předkládat výroční zprávu, kde má být zohledněno hodnocení

⁸⁹ § 12 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ § 35 odst. 2 zákona o obcích.

vzdělávání, a jednou za čtyři roky má předkládat dlouhodobý záměr rozvoje vzdělávací soustavy. Zde je definice vymezena především ekonomickými cíly, „demografickým vývojem“ a „potřebami trhu práce“. Obce tuto povinnost nemají. Obce pouze mohou, ale nemusejí hodnotit vzdělávání na svém území, pracovat např. se zprávami ČŠI, zpracovávat dlouhodobé záměry a zřizovat pozici ve svém úřadě, která má ve své gesci odpovědnost za koncepci vzdělávání. Obce mají povinnost poskytovat škole prostředky nad rámec státních příspěvků, ale i to je do velké míry závislé na vůli politické reprezentace. Zákonodárce dále nikde explicitně nespojuje odpovědnost za vzdělávání s jeho kvalitou a nejsou stanoveny žádné mechanismy, jimiž by bylo možné sledovat naplňování odpovědnosti za vzdělávání krajem resp. obcí na jejich území.

Odpovědnost za koncepci vzdělávací soustavy nebo metodické vedení jinak v zákoně není popsána. Základní ustanovení, na které je možné odkazovat, pouze říká, že kraj a obec mají dbát o soulad rozvoje vzdělávání se zájmy občanů, potřebami trhu práce, demografickým vývojem a rozvojem svého území. U obcí lze ještě odkazovat na ustanovení, že mají dbát mj. o vzdělávací či jiné potřeby svých občanů.⁹¹ Tato formulace je však velmi obecná až vágní.

Kraj i obec mají tedy mít odpovědnost za „koncept“ vzdělávání na svém území. Kromě toho mají ze statusu zřizovatele zákonodárcem určené poměrně významné kompetence (zřizování, slučování, rušení škol, jmenování a odvolání ředitele, určování spádové oblasti atd.), kterými mohou funkčně ovlivňovat koncepci vzdělávání i s ohledem na jeho kvalitu. Schází ale přesnější definice toho, co je odpovědností, kterou mají mít obec a kraj jako subjekty vykonávající správu svého území ve vztahu ke vzdělávání. V důsledku pak nemohou být efektivně naplňovány ani kompetence zřizovatelské, neboť nejsou stanoveny cíle a oblasti této odpovědnosti. Formulaci „v souladu se zájmy občanů“ lze vykládat mnoha způsoby. V zákoně není stanoveno, do jaké míry, v jakých oblastech (kromě demografického vývoje a uplatnění na trhu práce) má být odpovědnost naplněna (respektive jsou zohledněny pouze základní ekonomické determinanty). Není stanoveno, co má územní samospráva sledovat, co má hodnotit, jaké mechanismy tomu mají sloužit a také kdo má odpovědnost sledovat, zda je koncepce naplňována. Pojmy „metodické vedení“ a „koncepte vzdělávání“, „hodnocení vzdělávání“ se používají v zákoně velmi obecně, nejsou blíže specifikovány, není dostatečně vyjasněn vztah mezi nimi, což může vést k odlišným interpretacím. Obecné formulace uvedené v zákoně vedou k interpretaci, že v případě obce je zákonem zaručeno pouze zajištění povinné školní docházky dítěte s trvalým bydlištěm na jejím území nebo zajištění docházky do školy zřizované jinou obcí a zajištění podmínek pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. U obcí pak ve vztahu k žákům se SVP nejsou legislativně stanoveny žádné specifické povinnosti.

Za daných legislativních podmínek je tedy nutné, aby se kraj a ve větší míře obec „ztotožnily“ s potřebou odpovědnosti za koncepci vzdělávání v komplexním pojetí, jak potvrzuje i doporučení uvedené v materiálu Národního ústavu vzdělávání (NÚV) s názvem „Doporučení pro zřizovatele k hodnocení škol“.⁹² Zásadním problémem ve vztahu k metodickému vedení a koncepci vzdělávání je právě ona komplexnost, tedy otázka míry a povahy sledování jiných než ekonomických determinantů vzdělávání. Není vyjasněno, nakolik metodické vedení a koncepce vzdělávání mají sledovat, jak kvalitní vzdělávání školy poskytují a jak se profilují. Sledování a péče o kvalitu poskytovaného vzdělávání vykonavateli samosprávy je z hlediska právního opomíjeno. I to může být jedním z důvodů, proč v současném systému kraj ani obec jako zřizovatelé obvykle nezasahují do rozhodování ředitele školy v oblasti managementu kvality vzdělávání. Je přitom nesporné, že jednotným managementem, dob-

91 § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

92 „Východiskem vhodného přístupu zřizovatele k hodnocení školy je ztotožnění se s potřebou pravidelného hodnocení školy a jeho komplexnosti.“ In: NÚV. (2011). Doporučení pro zřizovatele k hodnocení škol. Praha: NÚV. Dostupné na: http://www.nuov.cz/uploads/AE/vystupy/Doporučení_pro_zřizovatele_k_hodnocení_skol.pdf.

rou správou a organizací vzdělávání je možné výrazně ovlivnit i jeho kvalitu. Kvalita vzdělání je bezesporu silnou oporou celkové sociální koheze, prosperity i kulturního kapitálu. Ovšem cíle vzdělávání nemohou zohledňovat pouze ekonomickou efektivitu. Bylo by třeba jasněji definovat, v jaké oblasti je zřizovatel a vykonavatel samosprávy odpovědný za metodické vedení a koncepci vzdělávání.

Příklad specifikace toho, jak může zřizovatel při evaluaci kvality vzdělávání postupovat a co má sledovat, je uvedena např. v již zmíněném dokumentu NÚV: „*Hodnocení školy musí postihovat většínu činností školy jak v oblasti vzdělávání, tak v oblasti personální, ekonomické, materiálně technické, v oblasti podmínek, v nichž škola pracuje, apod. Zřizovatel by neměl přímo hodnotit proces vzdělávání. Kvalitu pedagogického procesu však může posuzovat např. ze zpráv České školní inspekce, která dle školského zákona hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání.*“ Existují tedy návody a doporučení, jak může zřizovatel (vykonavatel samosprávy) postupovat při realizaci koncepce vzdělávání a její evaluaci, avšak k tomu, aby byly využívány, je potřeba „ztotožnění se s odpovědností“ za kvalitu vzdělávání. Je pravděpodobné, že do velké míry skutečnou odpovědnost za kvalitu vzdělávání zákon zaručit nemůže. Zákon ale může lépe a přesněji vymezit, co má zřizovatel či vykonavatel samosprávy sledovat, kdo má systematicky vyhodnocovat naplňování odpovědnosti za kvalitu vzdělávání a stanovit, jaké mechanismy a nástroje k tomu může využívat.

Ve vztahu ke vzdělávání žáků se SVP lze upozornit ještě na rozpor, kdy za zajištění podmínek pro uskutečňování vzdělávání těchto žáků má odpovědnost kraj, přitom se v posledních letech výrazně proměňuje zastoupení krajů a obcí v pozici zřizovatele škol samostatně zřízených pro žáky se zdravotním postižením (dále jen „speciální školy“). V některých lokalitách se speciální školy (zejména základní školy praktické) poměrně často přesouvají pod správu obcí. V mnoha školách se realizuje výuka žáků se zdravotním postižením, ať už ve skupinové či individuální integraci, některé základní školy vzdělávají podle standardního vzdělávacího programu (RVP ZV) i podle vzdělávacího programu zpracovaného na základě přílohy k Rámcovému vzdělávacímu programu pro základní vzdělávání určené pro žáky s lehkým mentálním postižením (RVP ZV – LMP), aniž by se profilovaly jako ZŠ praktické apod. Zároveň žáci se sociálním znevýhodněním, kteří jsou také řazeni mezi žáky se SVP, většinou vůbec nejsou identifikováni a tudíž ani evidováni ve školních matrikách. V roce 2013 bylo např. ve školních matrikách evidováno 4 582 žáků se sociálním znevýhodněním, přičemž střední odhad skutečného počtu těchto žáků v českých školách je 140 tisíc.⁹³ Legislativní úprava tedy přestává odpovídat tomu, co se děje v praxi. Pokud zákonní zástupci zvolili pro vzdělávání žáka se SVP vzdělávání ve spádové škole, může nastat situace, kdy škola nebude ztotožněna se svou povinností zajistit odpovídající podmínky pro jeho vzdělávání. V takové situaci je otázkou, do jaké míry se v dané záležitosti lze obracet na obec jako zřizovatele a vykonavatele samosprávy, neboť obci není zákonem výslovně uloženo zajistit podmínky pro vzdělávání žáků se SVP. Tato povinnost je uložena pouze kraji. Kraj zároveň nemůže pověřit obec vytvořením podmínek pro vzdělávání těchto žáků. Při výkonu samostatné působnosti (na rozdíl od působnosti přenesené) totiž nelze říci, že kraj může obci něco nařídit. Přitom každé dítě má nárok na vzdělávání ve spádové škole. **Jestliže se obce stávají do velké míry těmi, kdo zajišťuje vzdělávání žáků se SVP, je legislativní úprava ukládající povinnost zajistit podmínky vzdělávání žáků se SVP pouze kraji nevyhovující.**

93 kol. autorů. Očekávání rozložení četnosti SVP podle stupňů podpůrných opatření. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s. 2015.

5.1.4 VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ – PEDAGOGICKO-PSYCHOLOGICKÝCH PORADEN A SPECIÁLNĚ PEDAGOGICKÝCH CENTER – ZA METODICKÉ VEDENÍ ŠKOL

Činnost školských poradenských zařízení (dále také „ŠPZ“) upravuje především vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, částečně také vyhláška 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších předpisů. V tomto materiálu budou uvedena vybraná ustanovení vyhlášky č. 72/2005 Sb. vztahující se k metodickému vedení resp. metodické podpoře pedagogických pracovníků škol a školských zařízení.

V paragrafu 2 definujícím účel poradenských služeb je uvedeno, že poradenská zařízení mají přispívat *k rozvíjení pedagogicko-psychologických a speciálně pedagogických znalostí a profesních dovedností pedagogických pracovníků ve školách a školských zařízeních.*⁹⁴ V paragrafu 3 odst. 2 je dále uvedeno, že *pedagogickým pracovníkům vykonávajícím pedagogicko-psychologickou činnost ve školách a školských poradenských zařízeních je poskytována odborná podpora za účelem zvýšení kvality poradenských služeb. Vyhláška však již blíže neupravuje, kdo tuto podporu má poskytovat a jaké má mít tato podpora parametry.*

V paragrafu 5 definujícím služby pedagogicko-psychologických poraden (PPP) je ustanovení explicitně stanovující PPP poskytování metodické podpory škole.⁹⁵

V paragrafu 6 definujícím služby center (SPC) je metodická podpora zmíněna ve dvou ustanoveních:

- d) poskytuje pedagogickým pracovníkům a zákonným zástupcům poradenství v oblasti vzdělávání žáků se zdravotním postižením, případně také se zdravotním znevýhodněním;*⁹⁶
- e) poskytuje metodickou podporu škole.*⁹⁷

⁹⁴ § 2 písm. h) vyhlášky č. 72/2005 Sb. ve znění vyhlášky 116/2011 Sb.

⁹⁵ § 5 odst. 3 písm. d) vyhlášky č. 72/2005 Sb.

⁹⁶ § 6 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 72/2005 Sb.

⁹⁷ § 6 odst. 4 písm. e) vyhlášky č. 72/2005 Sb.

V přílohách vyhlášky jsou dále blíže specifikovány standardní činnosti obou typů zařízení. Uvádíme výčet ustanovení týkajících se metodického vedení či podpory pedagogů škol:

PEDAGOGICKO-PSYCHOLOGICKÉ PORADNY:

Informační a metodická činnost. Příprava podkladů pro vzdělávací opatření, dokumentace apod.:⁹⁸

- 1) *Metodické vedení práce výchovných poradců a školních metodiků prevence v základních a středních školách.*
- 2) *Příprava podkladů*
 - a) *pro integraci žáků se specifickými poruchami učení a chování do základních a středních škol,*
 - b) *pro zařazení žáků se specifickými poruchami učení a chování do škol, tříd, oddělení a studijních skupin s upravenými vzdělávacími programy pro tyto žáky.*
- 4) *Poskytování odborných konzultací pedagogickým pracovníkům v oblasti péče o děti předškolního věku, žáky základních škol a žáky středních škol, jejichž školní vzdělávání vyžaduje zvláštní pozornost.*
- 5) *Poskytování odborných konzultací pedagogickým pracovníkům základních a středních škol v souvislosti s integrací žáků se zdravotním postižením a s vytvářením a naplňováním individuálních vzdělávacích plánů pro tyto žáky.*
- 6) *Zpracování zpráv o žácích pro zákonné zástupce, školy a další instituce v souladu s předpisy o ochraně osobních údajů.*
- 8) *Metodická pomoc při tvorbě preventivních programů škol.*
- 9) *Spolupráce se středisky výchovné péče při poskytování standardních služeb pro žáky se specifickými poruchami chování a s rizikem vzniku sociálně patologických jevů, pro jejich zákonné zástupce a pedagogické pracovníky, kteří je vzdělávají.*

SPECIÁLNĚ PEDAGOGICKÁ CENTRA:

Příloha č. 2 upravuje standardní činnosti obecné, které jsou společné všem centrům. K metodickému vedení pedagogických pracovníků škol se vážou následující ustanovení:⁹⁹

- 6) *Konzultace pro zákonné zástupce, pedagogické pracovníky, školy a školská zařízení.*
- 9) *Metodická činnost pro zákonné zástupce, pedagogy (podpora při tvorbě individuálního vzdělávacího plánu).*
- 14) *Pomoc při integraci žáků se zdrav. postižením do mateřských, základních a středních škol, instruktáž a úprava prostředí.*

V příloze jsou dále standardní činnosti podle specializace zařízení, s metodickým vedením pedagogických pracovníků škol nejvíce souvisejí následující činnosti:

CENTRA POSKYTUJÍCÍ SLUŽBY ŽÁKŮM S VADAMI ŘEČI:¹⁰⁰

- k) *instruktáže pro zákonné zástupce a pedagogické pracovníky*

CENTRUM POSKYTUJÍCÍ SLUŽBY ŽÁKŮM SE ZRAKOVÝM POSTIŽENÍM:¹⁰¹

- p) *koordinace setkání zákonných zástupců a pedagogických pracovníků vzdělávajících zrakově postižené žáky*
- q) *metodické vedení asistentů pedagogů, kteří pracují se zrakově postiženými žáky*

⁹⁸ Příloha č. 1 vyhlášky č. 72/2005 Sb.

⁹⁹ Příloha č. 2. I. vyhlášky č. 72/2005 Sb.

¹⁰⁰ Příloha č. 2 II vyhlášky č. 72/2005 Sb.

¹⁰¹ Příloha č. 2 II vyhlášky č. 72/2005 Sb.

CENTRUM POSKYTUJÍCÍ SLUŽBY ŽÁKŮM SE SLUCHOVÝM POSTIŽENÍM:¹⁰²

f) kurzy znakového jazyka pro zákonné zástupce, pedagogické pracovníky, školy a školská zařízení

CENTRUM POSKYTUJÍCÍ SLUŽBY ŽÁKŮM S PORUCHAMI AUTISTICKÉHO SPEKTRA:¹⁰³

c) metodické vedení zaměstnanců ve školství, spolupráce s rodinou, konzultace s ostatními účastníky péče

d) osvětová činnost

e) spolupráce se školskými zařízeními a ostatními účastníky péče, semináře, konzultace

U center poskytujících služby žákům s mentálním postižením a tělesným postižením není ve standardních činnostech speciálních metodická podpora pedagogických pracovníků škol uvedena.

5.1.5 FUNKČNÍ ANALÝZA LEGISLATIVNÍHO UKOTVENÍ METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL PORADENSKÝMI ZAŘÍZENÍMI

Zákonodárce školským poradenským zařízením definuje úlohu metodické podpory pedagogů jednoznačně. V popisu služeb ve vyhlášce č. 72/2005 Sb. je (mimo jiné) uvedeno, že ŠPZ mají poskytovat metodickou podporu škole. Obsah metodického vedení školských poradenských zařízení se odvíjí od účelu, ke kterému jsou tato zařízení zřizována, a je tedy mnohem užší než je tomu u subjektů vykonávajících správu území. V § 2 vyhlášky č. 72/2005 Sb. je uvedeno, že ŠPZ mají přispívat k rozvíjení pedagogicko-psychologických a speciálně pedagogických znalostí a profesních dovedností pedagogických pracovníků ve školách a školských zařízeních.¹⁰⁴

V § 5 resp. § 6 jsou uvedeny základní činnosti pedagogicko-psychologických poraden a speciálně pedagogických center, které zahrnují metodickou podporu škol. V ustanovení § 6 odst. 1 je uvedeno, že SPC poskytuje své služby při výchově a vzdělávání žáků se zdravotním postižením a v odůvodněných případech také žákům se zdravotním znevýhodněním, přičemž druhy zdravotního postižení, na které se jednotlivá centra specializují, jsou uvedeny v příloze vyhlášky definující standardní činnosti center. Jedná se o tělesné, mentální, sluchové a zrakové postižení, poruchy autistického spektra, vady řeči, hluchoslepotu a více vad. Cílová skupina poradenských služeb poraden není obdobně konkrétně specifikována. V § 5 v odstavci č. 1 je uvedeno, že poradny poskytují své služby při výchově a vzdělávání žáků, lze tedy usuzovat, že cílovou skupinou poraden mohou být všichni žáci. Tento závěr podporují i další ustanovení tohoto paragrafu, kde je uvedeno, že služby PPP jsou poskytovány žákům se zvýšeným rizikem školní neúspěšnosti nebo vznikem problémů v osobnostním a sociálním vývoji. Jsou-li cílovou skupinou služeb PPP všichni žáci, pak i žáci se speciálními vzdělávacími potřebami, zejména pokud k činnostem PPP patří zjišťování SVP žáků. V praxi se poradny nejčastěji zaměřují na poskytování poradenských služeb v souvislosti se vzděláváním žáků s vývojovými poru-

¹⁰² Příloha č. 2 II vyhlášky č. 72/2005 Sb.

¹⁰³ Příloha č. 2 II vyhlášky č. 72/2005 Sb.

¹⁰⁴ § 2 písm. h) vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů. Kromě toho je v § 3 odst. 2 pamatováno na odbornou podporu pedagogických pracovníků poskytujících pedagogicko-psychologické služby přímo ve škole.

chami učení a chování, přestože tyto cílové skupiny žáků se zdravotním postižením nejsou v případě poraden jednoznačně legislativně ukotveny,¹⁰⁵ a také žáků se vzdělávacími a výchovnými problémy.

V příloze č. 1 vyhlášky č. 72/2005 Sb. definující standardní činnosti poraden je v části „informační a metodické činnosti“ uvedeno, že poradny mají *poskytovat odborné konzultace pedagogickým pracovníkům základních a středních škol v souvislosti s integrací žáků se zdravotním postižením a s vytvářením a naplňováním individuálních vzdělávacích plánů pro tyto žáky*. Zároveň však není vyjasněno, za jakých okolností má metodické vedení v této oblasti pracovníkům školy poskytovat PPP a za jakých SPC. Současná legislativní úprava nevyjasňuje kompetence PPP a SPC v oblasti metodického vedení ve vztahu k jednotlivým skupinám žáků, resp. cílové skupiny, na které jsou poradenské služby (včetně metodického vedení škol) zaměřeny, definuje konkrétněji pouze v případě SPC. Určité zúžení cílové skupiny žáků, kterých se týká metodické vedení poraden, lze nalézt ve standardních činnostech v příloze vyhlášky 72/2005 Sb. č. 1, kde se dočteme, že poradny poskytují poradenské konzultace a doporučení pedagogickým pracovníkům vzdělávajícím děti a žáky, kterým je poskytována individuální nebo skupinová diagnostická a intervenční péče poradny¹⁰⁶. Dále ke standardním činnostem poraden patří

- příprava podkladů pro integraci žáků se specifickými poruchami učení a chování;
- poskytování odborných konzultací pedagogickým pracovníkům základních a středních škol v souvislosti s integrací žáků se zdravotním postižením a s vytvářením a naplňováním individuálních vzdělávacích plánů pro tyto žáky;
- poskytování odborné konzultace pedagogickým pracovníkům v oblasti péče o děti předškolního věku, žáky základních škol a žáky středních škol, jejichž školní vzdělávání vyžaduje zvláštní pozornost. Kromě toho je zmiňována pomoc školám při tvorbě preventivních programů a poskytování služeb žákům s poruchami chování a s rizikem vzniku sociálně patologických jevů.

Ve vyhlášce je zřejmá nejednotnost terminologie užívané v samotném textu vyhlášky a jejích přílohách (žáci se zvýšeným rizikem školní neúspěšnosti nebo vzniku problémů v osobnostním a sociálním vývoji x žáci, jejichž vzdělávání vyžaduje zvláštní pozornost x žáci s výukovými problémy x žáci s nerovnoměrným vývojem apod.). Obecné vymezení cílové skupiny služeb poraden uvedené v paragrafu 5 neodpovídá poměrně úzké specifikaci cílových skupin žáků, v souvislosti s jejichž vzděláváním je poskytována metodická podpora školám v příloze vyhlášky. Také vymezení a kategorizace standardních činností poraden v příloze vyhlášky postrádá určitou systémovost. Některé činnosti, které zjevně spadají do oblasti metodické podpory, jsou uvedeny v intervenčních činnostech (např. poskytování poradenské konzultace a doporučení pedagogickým pracovníkům vzdělávajícím děti a žáky, kterým je poskytována individuální nebo skupinová diagnostická a intervenční péče poradny), jiná ustanovení zahrnutá v kategorii „metodická a informační činnost“ s tématem metodického vedení nemají nic společného (např. *„Při přípravě zpráv v případech, kdy je žák v péči odborného lékaře nebo klinického psychologa, školské poradenské zařízení vychází z klinické diagnózy a léčebných opatření odborného lékaře nebo klinického psychologa, který tuto péči žákovi poskytuje, pokud tyto podklady zákonný zástupce nebo žák školskému poradenskému zařízení předá“*).

Ve standardních činnostech, které jsou společné všem SPC, je uvedeno, že centra poskytují konzultace pro pedagogické pracovníky, školy a školská zařízení. Dále je zde uvedena metodická činnost pro pedagogy (podpora při tvorbě individuálního vzdělávacího plánu), pomoc při integraci žáků se

¹⁰⁵ Explicitně jsou tyto cílové skupiny zmíněny u některých standardních činností PPP uvedených v příloze č. 1 vyhlášky 72/2005 Sb.

¹⁰⁶ Příloha č. 1 Standardní činnosti poraden, Psychologická a speciálně pedagogická intervence bod 8 Psychologická a speciálně pedagogická intervence (vyhláška č. 72/2005 Sb.).

zdravotním postižením do MŠ, ZŠ a SŠ a s tím spojená instruktáž a úprava prostředí. Jiné formy metodického vedení nejsou v Příloze č. 2 I Standardních činnostech společných zmíněny.

Ve výčtu standardních činností definujících činnosti jednotlivých SPC dle typu zdravotního postižení je metodické vedení popsáno různými způsoby. Centra pro žáky s vadou řeči mají poskytovat instruktáže. Centra pro žáky se zrakovým postižením koordinují setkávání zákonných zástupců a pedagogických pracovníků a metodicky vedou asistenty pedagoga. Centra pro sluchově postižené poskytují kurzy znakového jazyka a centra pro žáky s poruchami autistického spektra metodicky vedou zaměstnance ve školství, spolupracují se školskými zařízeními a dělají osvětovou činnost. Centra poskytující služby žákům s mentálním postižením a tělesným postižením nemají ve standardních činnostech tematizovanu podporu pedagogů škol. Lze tedy shrnout, že všechna centra mají zajišťovat metodické vedení škol (§ 6 odst. 4 písm. e), zároveň je i v případě standardních činností center zřejmé, že metodické vedení pedagogických pracovníků škol není pojednáno systematicky.

Reálná praxe samozřejmě může probíhat podle potřeb pracovníků škol a školských zařízení, nedostatečné vymezení obsahu i forem metodického vedení ve vyhlášce však umožňuje značnou variabilitu jeho realizace v praxi odvislé od vůle a časových možností pracovníků jednotlivých poradenských zařízení. Zásadním problémem je, že není definován minimální standard této poradenské služby (stejně jako je tomu i u všech ostatních poradenských služeb). Nedostatečně konkretizované zadání neumožňuje ani systematické vyhodnocování efektivity metodického vedení.

5.2 REFLEXE METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL NA ZÁKLADĚ VÝZKUMNÝCH ŠETŘENÍ

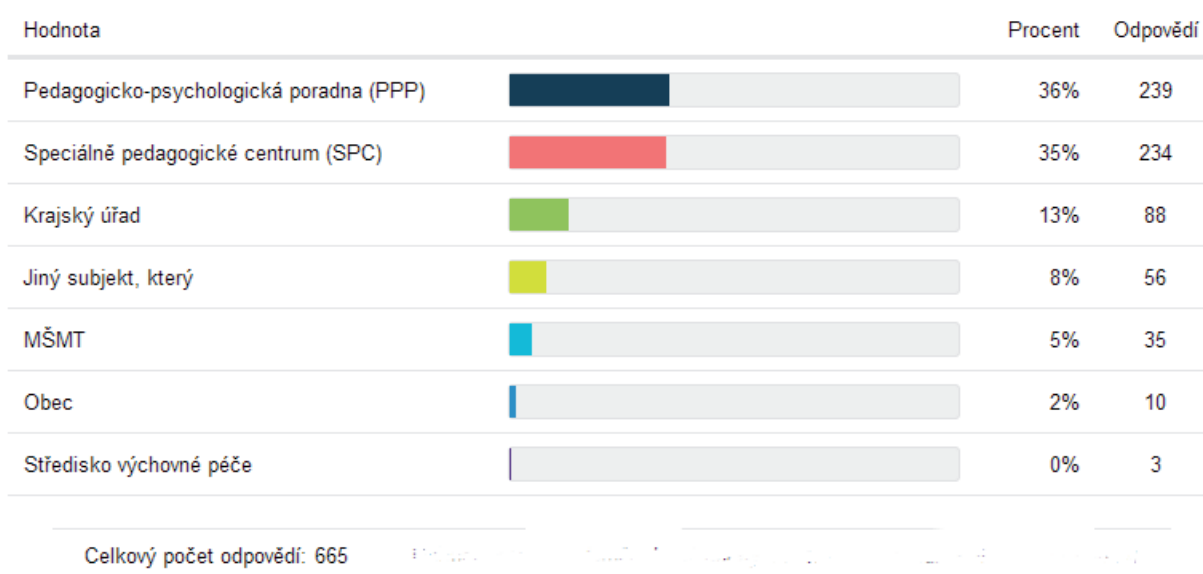
V České republice nejsou k dispozici reprezentativní data o stavu metodického vedení škol ze strany obcí, krajů či dalších subjektů. Popis současného stavu metodického vedení uvedený v této podkapitole vychází ze šetření popsanych v úvodu tohoto materiálu, která byla realizovaná se zástupci krajů, obcí, škol a poradenských zařízení v rámci projektu Systémová podpora inkluzivního vzdělávání.

5.2.1 POSKYTOVATELÉ A ZAMĚŘENÍ METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL

Z hlediska škol je zásadní a poměrně znepokojující zjištění, že více než polovina škol (68%) se necítí být metodicky vedena, a to navzdory tomu, že v dotazníkovém šetření byl uveden výběr z šesti konkrétních institucí¹⁰⁷ a možnost uvést vlastní volbu. Školy, které uvedly, že jsou metodicky vedeny, se následně vyjadřovaly k tomu, se kterým poskytovatelem metodického vedení jsou nejvíce v kontaktu. Nejčastěji školy uváděly, že jim je metodické vedení poskytováno školskými poradenskými zařízeními – pedagogicko-psychologickými poradnami a speciálně pedagogickými centry (68 %, respektive 64 %). Procentní podíly dominantních poskytovatelů metodického škol jsou uvedeny v grafu č. 1.

GRAF Č. 1 Procentní podíly poskytovatelů metodického vedení

Se kterým z uvedených subjektů jste ohledně metodického vedení v kontaktu nejvíce, kdo vás podporuje nejvíce?



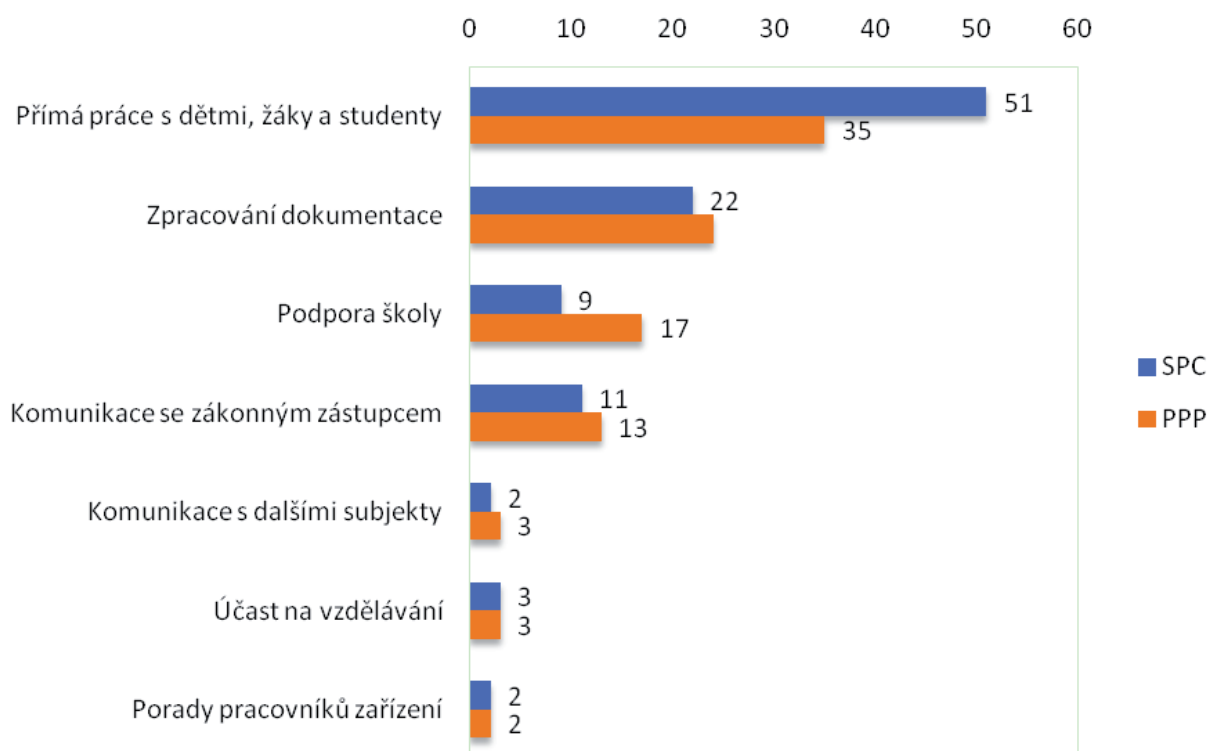
107 V nabídce dotazníku byly tyto konkrétní možnosti: MŠMT, krajský úřad, obec, PPP, SPC, Středisko výchovné péče.

Krajský úřad uvedlo jako dominantního poskytovatele metodického vedení 13 % škol, MŠMT 5 % a obce pouze 2 % škol. Školy zřizované krajem uváděly častěji jako poskytovatele metodického vedení kraj. Byť v absolutních číslech se jedná pouze o 18 škol, z hlediska poměru je to významné zastoupení. Speciální školy nejčastěji jako hlavního poskytovatele metodického vedení uváděly SPC a běžné základní školy nejčastěji uváděly PPP.

V dotazníkovém šetření zaměřeném na školská poradenská zařízení všechna ŠPZ uvedla, že realizují metodické vedení škol. Podpora pedagogů škol v případě pedagogicko-psychologických poraden tvoří dle sdělení respondentů 17 % jejich celkové činnosti. Zástupci speciálně pedagogických center uvedli, že podíl podpory škol na celkové činnosti těchto zařízení činí 9 % (viz. graf č. 2).

Na základě zpracování dat ze zahajovacích výkazů za školní rok 2013/2014 vychází u PPP činnost „metodická konzultace pedagogům“ na 8 % celkové činnosti. Dále 0,1 % činnosti je vykazována jako „projekty pro školy“ a 0,5 % činnosti jako vedení kurzů pedagogům. Z „ostatní individuální péče“ je ještě 2,6 % činnosti věnováno konzultacím k IVP. Při součtu všech těchto vykazovaných činností vychází podpora pedagogům na 11,2 % činnosti zaměstnanců PPP. U SPC činí činnost „služby pedagogům“ také 8 % celkové činnosti. Projekty pro školy jsou zastoupeny jen minimálně (0,02 %). Z „jiné individuální péče“ tvoří ještě 1,2 % konzultace k IVP. Celkově tedy SPC věnují dle údajů ze zahajovacích výkazů podpoře pedagogů 9,22 % své činnosti.

GRAF. Č. 2 Procentní zastoupení vybraných činností školských poradenských zařízení z pohledu vedoucích pracovníků PPP a SPC



Pozn. V dotazníkovém šetření byla sledována četnost následujících činností:

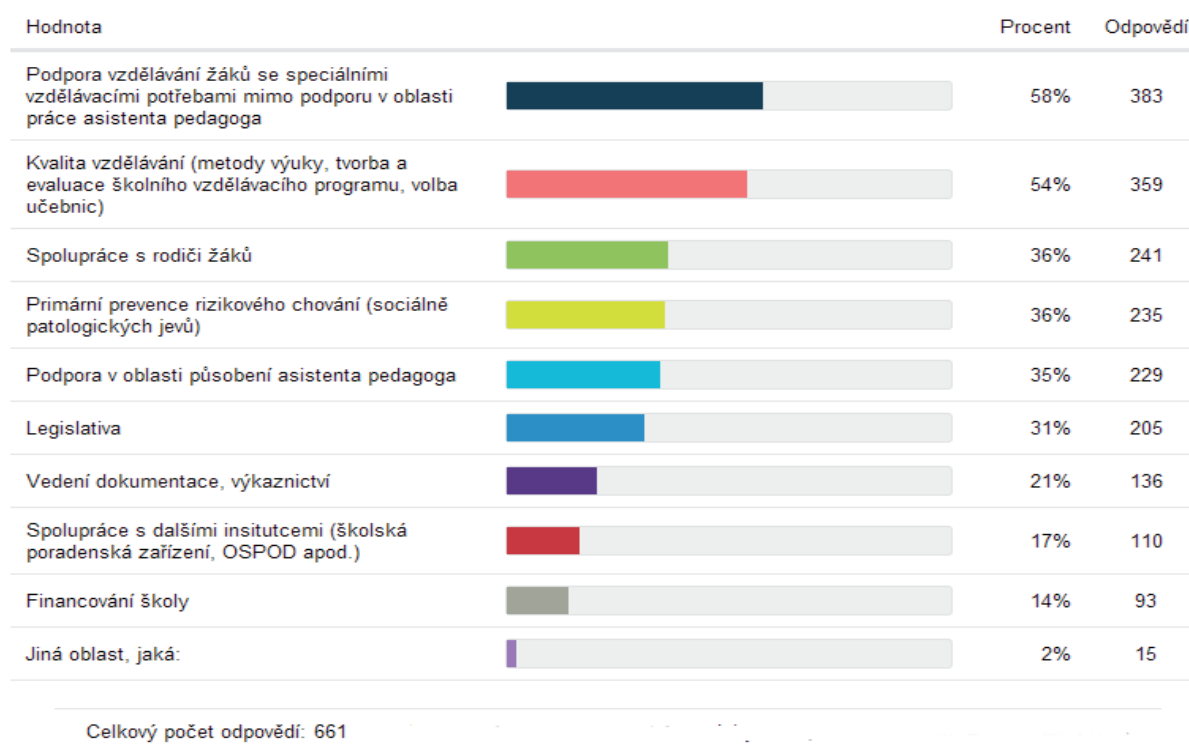
1. *Přímá práce s dětmi, žáky a studenty (diagnostika, skupinová intervence, individuální intervence)*
2. *Zpracování dokumentace (zpracování výsledků diagnostiky, vypracování zprávy a doporučení, výkaznictví, vedení dokumentace dle vyhlášky 72/2005 Sb.)*
3. *Podpora školy (telefonická a e-mailová komunikace s pracovníky škol, návštěvy pracovníků zařízení ve školách, návštěvy pracovníků škol v zařízení, realizace kurzů a workshopů pro pedagogy apod.)*
4. *Komunikace se zákonným zástupcem v jakékoliv formě*
5. *Komunikace s dalšími subjekty (např. účast na poradách se zástupci kraje, účast v pracovních a odborných skupinách, komisích, spolupráce se soudy, OSPOD apod.)*
6. *Účast na vzdělávání*
7. *Porady pracovníků zařízení*
8. *Jiné, jaké.....*

Z výstupů šetření realizovaných ve školách dále vyplývá, že zaměření metodického vedení je možné rozlišit na dvě hlavní tematické oblasti – pedagogickou (kvalita výuky, podpora žáků se SVP apod.) a administrativní (financování, legislativa a výkaznictví). U institucí poskytujících metodické vedení se projevilo vždy výrazné zaměření na jednu z těchto oblastí. Hlavními poskytovateli odborného vedení v pedagogické oblasti jsou školská poradenská zařízení. V méně případech střediska výchovné péče nebo jiné subjekty, které nebyly uvedeny v nabídce dotazníku. MŠMT, krajské úřady a obce poskytují metodické vedení především v nepedagogických oblastech – legislativa, financování školy, vedení dokumentace a výkaznictví.

Metodické vedení je obecně nejčastěji zaměřeno na podporu vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami mimo podporu v oblasti práce asistenta pedagoga (uvádí 58 % škol). V podobné intenzitě se dále metodická podpora věnuje kvalitě vzdělávání (54 %). Zhruba třetina škol uvedla metodickou podporu od hlavního poskytovatele i v oblastech: spolupráce s rodiči žáků (36 %), primární prevence rizikového chování (36 %) a podpora v oblasti působení asistenta pedagoga (35 %). Nejméně se metodická podpora obecně věnuje tématům financování škol (17 %) a spolupráci s dalšími institucemi (17 %).

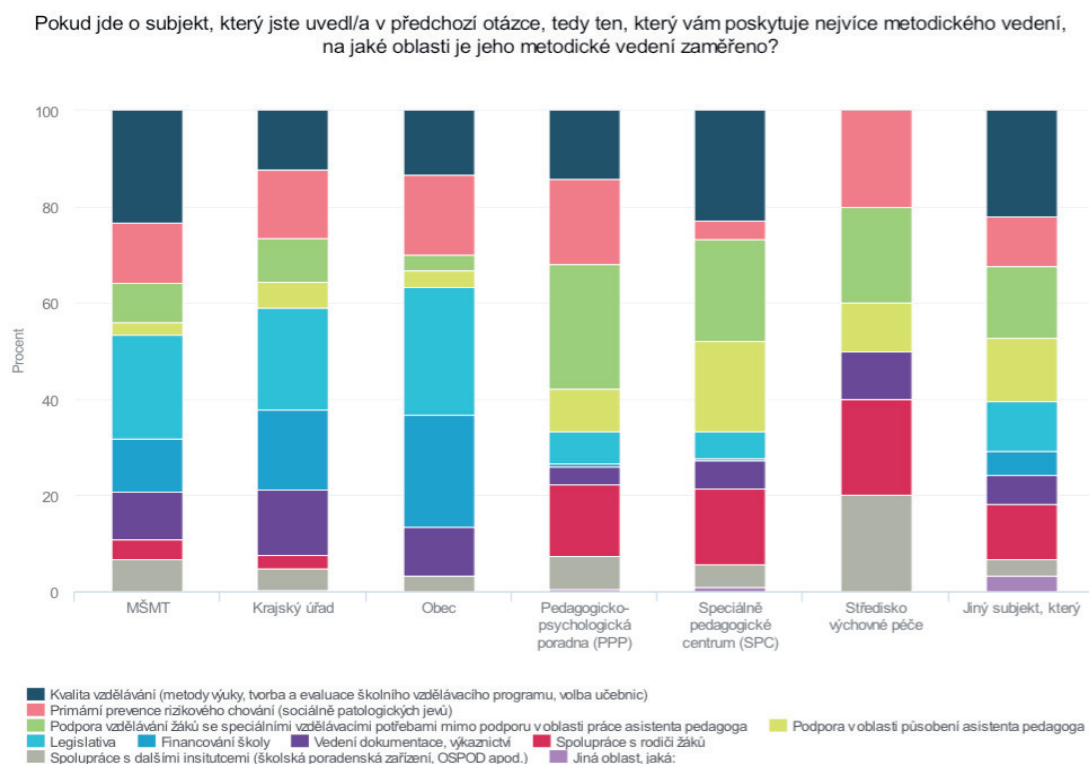
GRAF Č. 3 Procentní zastoupení vybraných tematických oblastí metodického vedení

Pokud jde o subjekt, který jste uvedl/a v předchozí otázce, tedy ten, který vám poskytuje nejvíce metodického vedení, na jaké oblasti je jeho metodické vedení zaměřeno?



Při interpretaci údajů o zaměření metodického vedení je třeba přihlídnout k tomu, že školy si v dotazníku mohly vybrat pouze jednoho hlavního poskytovatele metodického vedení, jehož činnost dále specifikovaly. Většina škol uvedla jako dominantního poskytovatele metodického vedení PPP či SPC, kde lze očekávat, že hlavní náplní budou činnosti spojené s odbornou pomocí v pedagogické oblasti. Míra zastoupení vybraných témat metodického vedení u jednotlivých poskytovatelů je uvedena v grafu č. 4.

GRAF Č. 4 Procentní podíl tematického zaměření metodické podpory poskytované školám podle typu instituce, která ho poskytuje.

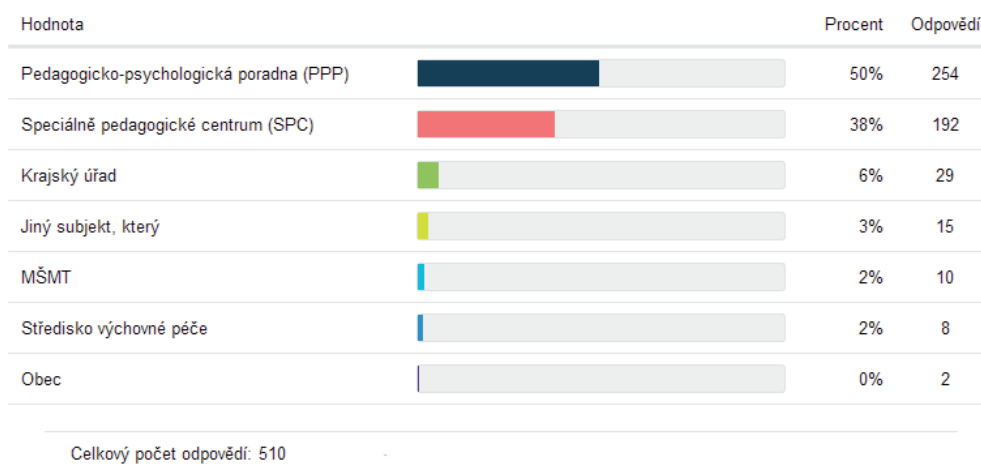


V dotazníku jsme položili zvlášť otázku na metodické vedení pouze ve vztahu k podpoře vzdělávání žáků se SVP. Více než $\frac{3}{4}$ škol (77 %), které jsou nějak metodicky vedeny, potvrdilo, že jsou metodicky vedeny také v oblasti podpory žáků se SVP. Školy ve vztahu k metodickému vedení v oblasti podpory žáků se SVP nejčastěji uváděly jako poskytovatele metodického vedení pedagogicko-psychologické poradny. Zastoupení PPP v roli poskytovatele metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP je 50 % (viz. graf č. 5). Vyšší zastoupení PPP oproti SPC lze vysvětlit četnějším zastoupením těchto pracovišť v ČR a také vyšším počtem klientů těchto zařízení (ve školním roce 2014/2015 PPP vykázaly 184 435 klientů, SPC pak 78 536 klientů¹⁰⁸). Je tedy pravděpodobné, že školy se častěji setkávají se žáky se SVP, kteří jsou v péči PPP, a ty jim ve vztahu k těmto žákům poskytují metodické vedení.

108 MŠMT, Statistická ročenka školství – výkonové ukazatele dostupné na <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>.

GRAF Č. 5. Procentní zastoupení poskytovatelů metodické podpory v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP

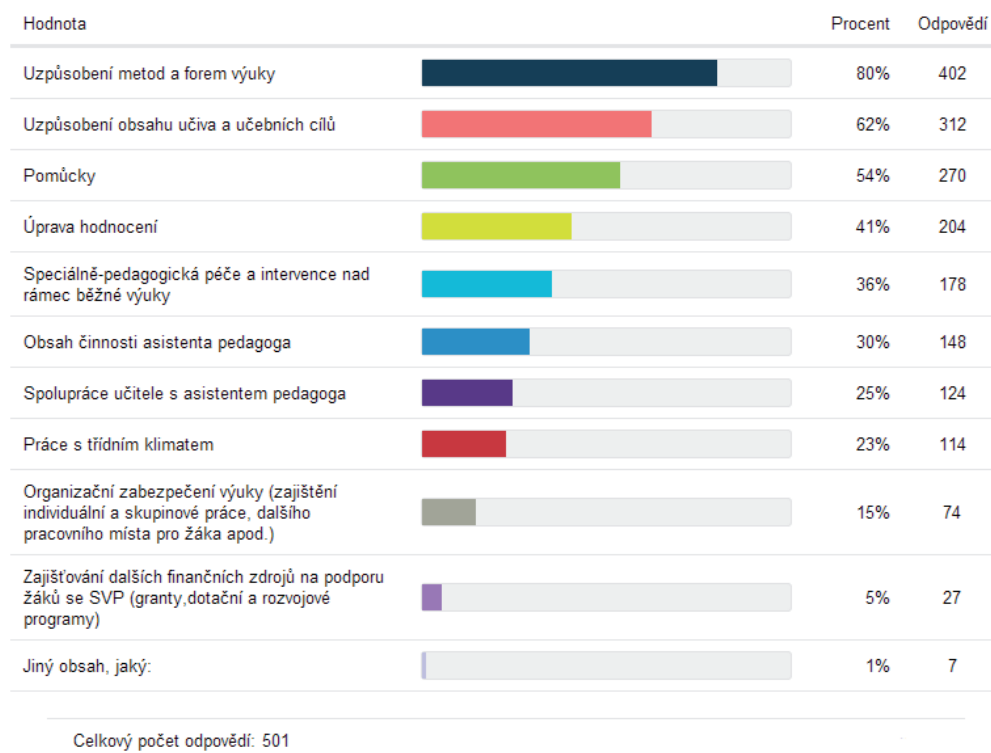
Se kterým z uvedených subjektů jste ohledně metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP v kontaktu nejvíc, kdo vás podporuje nejvíce?



Školy v dotazníkovém šetření dále hodnotily míru zastoupení vybraných témat metodického vedení v rámci podpory žáků se SVP a služeb asistenta pedagoga. Výsledky jsou zobrazeny v grafu č. 6.

GRAF Č. 6 Procentní zastoupení jednotlivých témat metodické podpory v oblasti vzdělávání žáků se SVP z pohledu škol

Pokud jde o subjekt, který vám poskytuje nejvíce metodického vedení v oblasti SVP, co konkrétně je obsahem metodického vedení v oblasti vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a služeb asistenta pedagoga?



Z údajů uvedených v grafu č. 6 je zřejmé, že nejčastějším tématem v rámci podpory žáků se SVP je oblast uzpůsobení metod a forem výuky. Tuto oblast uvedlo 80 % respondentů. Druhým nejčastějším tématem je oblast uzpůsobení obsahu učiva a učebních cílů. Naopak nejméně je v rámci metodického vedení věnována pozornost dalšímu zajišťování finančních zdrojů na podporu žáků se SVP.

Školy sice uvedly, že oblast práce se žáky se SVP je nejčastějším tématem metodické podpory, z dalších výsledků dotazníkového šetření však vyplývá, že s mírou metodického vedení v této oblasti, nejsou zcela spokojeny. Z dalších odpovědí je zřejmé, že podpora žáků se SVP je oblastí, ve které pedagogové potřebují intenzivní metodickou podporu, která není v současné době saturována. Školy uvedly nepřipravenost pedagogů jako čtvrtou nejvýznamnější překážku rozvoje inkluzivního vzdělávání. Zaměstnanci poradenských zařízení vnímají nepřipravenost pedagogů na vzdělávání žáků se SVP dokonce jako jednoznačně největší bariéru inkluze (myslí si to 77 % respondentů).

Projevem potřeby podpory škol v oblasti vzdělávání žáků se SVP je také všemi oslovenými subjekty deklarovaná potřeba většího počtu speciálních pedagogů a psychologů ve školách. Absenci většího zastoupení těchto pracovníků ve školách uvedly obce jako největší překážku rozvoje inkluzivního vzdělávání. Odpovědnost za koordinaci vzdělávání žáků se SVP ve školách má nejčastěji ředitel či jiný pracovník managementu školy, což znamená, že pro práci se žáky se SVP není vytvořena resp. využívána samostatná pozice s vyčleněnou časovou dotací.¹⁰⁹ Lze tedy shrnout, že přestože téma podpory žáků se SVP je dle výsledků šetření nejčastějším tématem metodického vedení, školy mají potřebu další podpory související s výukou těchto žáků.

Konkrétní oblasti podpory žáků se SVP, ve kterých by školy uvítaly více metodického vedení, jsou následující:

- zajištění dalších finančních zdrojů na podporu žáků se SVP,
- uzpůsobení obsahu učiva a učebních cílů,
- speciálně-pedagogická péče a intervence nad rámec běžné výuky a
- organizační zabezpečení výuky.

Tyto závěry lze potvrdit i z výstupů kvalitativně zaměřeného výzkumu realizovaného v rámci projektu SPIV, který probíhal formou ohniskových skupin.¹¹⁰ Nepřipravenost pedagogů pro práci s žáky s potřebou podpůrných opatření byla jedním z nejčastěji se objevujících témat, kromě nedostupnosti psychologických a speciálně pedagogických služeb ve škole a nedostatku prostředků na podpůrná opatření. Nejvíce obav projevili pedagogové vzhledem ke vzdělávání žáků s psychiatrickými poruchami, těžkým a středním mentálním postižením a poruchami chování. Specifickým fenoménem, ze kterého pramení velké obavy, jsou nespolutracující rodiče s tím, že skupina těchto rodičů se podle pedagogů za poslední léta rozšiřuje a není vnímána jako přímo závislá na sociálním statusu rodiny. Nejvíce připravenosti pedagogové deklarovali pro oblast práce se žáky se specifickými poruchami učení, kteří jsou již nyní v převažující míře integrováni v běžných školách. I zde lze ale upozornit na otevřené možnosti dalšího vzdělávání pedagogů, neboť za převládající principy práce s těmito žáky byly označeny úlevy při testování znalostí, práce navíc v různých skupinách a více procvičování na doma. Tomu by odpovídaly i výstupy dotazníkových šetření, kdy oblast „uzpůsobení učiva a učeb-

109 Druhým nejčastěji uváděným pracovníkem byl výchovný poradce, třetí nejčastější odpovědí bylo, že za koordinaci vzdělávání žáků se SVP odpovídají jejich třídní učitelé.

110 Kol. autorů. Postoje a potřeby pedagogické veřejnosti ve vztahu k implementaci podpůrných opatření podle nové školské legislativy. Zpráva z výzkumu. Univerzita Palackého v Olomouci, 2015.

ních cílů“ vyšla jako druhá nejintenzivněji podporovaná a zároveň jako druhá, kterou je třeba nejvíce podpořit.

Ze všech výstupů realizovaných šetření tedy vyplývá, že metodická podpora při vzdělávání žáků s potřebou podpůrných opatření je vnímána pedagogy jako jedna z nejpotřebnějších. V souvislosti s novelou § 16 školského zákona se pedagogové cítí být až ohroženi tím, že nebudou umět poskytovat péči tak, jak bude vyžadovat školský zákon. Obavy před unáhlenými změnami byly zmiňovány velmi často v připomínkách v rámci všech dotazníkových šetření. Ředitelé v poznámkách tematizovali nedostatečné vzdělání pedagogů v oboru speciální pedagogiky.

Absenci metodického vedení u 68 % škol výzkumného vzorku můžeme dávat do souvislosti s tím, že školská poradenská zařízení poskytují své služby především v návaznosti na podporu žáků se SVP, kteří se v dané škole vzdělávají. 23 % škol z výzkumného souboru uvedlo, že nemá žádného žáka se SVP, přičemž 70 % těchto škol zároveň uvedlo, že se jim nedostává žádného metodického vedení. Nasvědčuje tomu i skutečnost, že metodické vedení obecně je nejvíce zaměřeno na podporu žáků se SVP a 77 % škol z těch, které uvedly, že jsou metodicky vedeny, jsou metodicky vedeny právě v této oblasti. Lze tedy najít spojitost mezi výskytem žáků se SVP ve škole a metodickým vedením škol. Školy, které nemají žáky se SVP, se významně méně často cítí být metodicky vedeny, než školy, které tyto žáky mají. Školy zároveň také potřebují metodickou podporu i v jiných oblastech, než je podpora vzdělávání žáků se SVP. **Je zde tedy značný prostor pro zvýšení dostupnosti i intenzity metodického vedení škol nejen v oblasti vzdělávání žáků se SVP.**

5.2.2 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOL A ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ KRAJEM

5.2.2.1 ZAMĚŘENÍ METODICKÉHO VEDENÍ POSKYTOVANÉHO KRAJEM

Z rozhovorů se zástupci odborů školství krajských úřadů vyplynulo, že svou odpovědnost za metodické vedení vnímají jednoznačně primárně pro oblast zajišťování financování vzdělávání na základě krajských normativů a zajišťování finanční podpory vzdělávání žáků se SVP. Lze shrnout, že zástupci krajů akcentují metodickou roli kraje v oblasti administrativního a organizačního zajištění financování vzdělávání, a nikoliv oblasti pedagogické. Koresponduje s tím i fakt, že naprostá většina metodických doporučení, informací zveřejňovaných na webových stránkách a témat porad je zaměřena na výklad legislativních dokumentů týkajících se financování vzdělávání nebo výkaznictví.¹¹¹ Zástupci odborů školství upozorňovali, že nejsou k dispozici jednoznačné právní výklady některých legislativních předpisů ze strany MŠMT, a kvůli tomu se zvyšuje objem jejich práce v této oblasti. Metodická podpora škol ve vztahu k realizaci vzdělávání podle výpovědí zástupců krajských úřadů není krajům legislativně uložena. Zástupci krajských úřadů zároveň uvedli, že metodické vedení škol v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP kraje zajišťují prostřednictvím školských poradenských zařízení, která zřizují.

Zaměření metodického vedení krajských úřadů primárně na oblast zajištění financování vzdělávání, legislativních výkladů a administrativy potvrzují i zjištění z šetření s řediteli škol. Školy, které

111 Výjimkou jsou např. metodická doporučení pro žádosti asistentů pedagoga, kde kraj stanovuje i činnosti pro práci asistenta pedagoga, neboť to není stanoveno jinak.

uvedly krajský úřad jako dominantního poskytovatele metodického vedení, uváděly významně vyšší podíl tematických oblastí financování a legislativa než školy, které uvedly jako hlavního poskytovatele metodického vedení ŠPZ (viz. graf č. 4).

O primárním zaměření na oblast financování svědčí i způsob, jak jsou koncipovány dlouhodobé záměry vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. Velká část textu je v souladu se zákonem vždy zaměřena na souvislosti s demografickým vývojem a uplatněním na trhu práce. Management kvality vzdělávání je v dokumentech většinou pouze vedlejším kritériem efektivnosti ekonomického zajištění vzdělávací soustavy. Zprávy ČŠI jsou využívány jako podklad k vypracování záměrů jen minimálně. Popis stávajícího stavu i návrhy opatření pro oblast speciálního a inkluzivního vzdělávání nejsou dostatečně konkrétní. Například u opatření „podporovat přípravu dětí na zahájení povinné školní docházky“¹¹² se můžeme pouze dohadovat, kdo konkrétně a jak bude podporovat přípravu dětí, zda kraj bude podporovat neziskové organizace pracující s dětmi, zřizovat přípravné třídy, nebo bude rozšiřovat osvětu na svých webových stránkách.¹¹³ Jinde se můžeme v kapitole nazvané „rovnost přístupu ke vzdělávání“ dočíst pouze o počtu škol pro děti se zdravotním postižením. U naprosté většiny opatření je uveden termín plnění „průběžně“, tedy stále se realizující a nikdy nekončící činnosti bez vymezení konkrétních kroků indikujících plnění opatření. I když některé dlouhodobé záměry poskytují i podrobnější údaje, obecně lze konstatovat, že zajištění vzdělávání žáků se SVP je v rozporu s potřebami škol a školských zařízení věnována zcela nedostatečná pozornost, stejně tak jako managementu zaměřenému na sledování kvality vzdělávání obecně.

Větší odpovědnost vyplývá krajským úřadům ve vztahu k institucím, které zřizují (např. speciální školy a školská poradenská zařízení). Za naplňování této odpovědnosti považují zástupci krajských úřadů kromě povinností stanovených legislativou především pravidelně pořádané porady. U škol zřizovaných obcemi tyto porady většinou neprobíhají, přičemž zástupci krajských úřadů argumentují § 67 zákona o krajích, kde je na kraj delegována odpovědnost za metodickou pomoc obcím.¹¹⁴ Šetření na školách do jisté míry potvrzuje, že školy zřizované krajem reflektují jeho metodickou roli významněji. 34 % škol zřizovaných krajem uvedlo jako hlavní instituci poskytující metodické vedení právě kraj, což je výrazně více, než v případě škol s jiným zřizovatelem.

Zástupci školských poradenských zařízení v šetření uváděli kraj jako druhého nejčastějšího poskytovatele metodické podpory (viz. graf č. 7). Metodické vedení poskytované krajem ŠPZ má obdobné formy jako u škol (konkrétní formy metodického vedení jsou popsány níže). Z dotazníkového šetření v ŠPZ vyplynulo, že nejčastěji jsou projednávány právní výklady, výkaznictví a financování, pozornost je věnována také doporučování služeb asistenta pedagoga, diagnostická činnost je řešena jen okrajově.

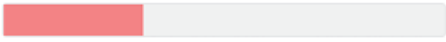
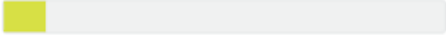
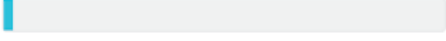
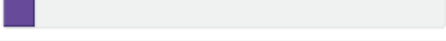
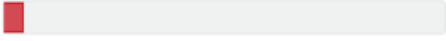
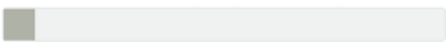
112 Autorský kolektiv ve spolupráci se sociálními partnery. (2012). Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v Ústeckém kraji 2012/2016.

113 Další příklady nekonkrétních opatření: „prevence nevhodné volby vzdělávací soustavy“; „podpora DVPP v oblasti speciálního vzdělávání“.

114 § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb. (zákon o krajích) ve znění pozdějších předpisů.

GRAF Č. 7 Procentní zastoupení poskytovatelů metodického vedení z pohledu školských poradenských zařízení (možnost výběru více variant)

Kdo vašemu zařízení poskytuje metodické vedení?

Hodnota		Procent	Odpovědi
krajský úřad		68%	28
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy		32%	13
Národní ústav vzdělávání		76%	31
Národní institut pro další vzdělávání		10%	4
vysoké školy		2%	1
asociace pracovníků poradenských zařízení		63%	26
další odborné společnosti, asociace		7%	3
neziskové organizace, poskytovatelé sociální služeb		5%	2
někdo jiný, kdo		7%	3

Jako součást metodického vedení lze vnímat i zajišťování vzdělávání pedagogických pracovníků škol a školských zařízení. Zástupci krajských odborů školství v tomto ohledu odkazovali na jimi zřizovaná krajská vzdělávací centra, která jsou částečně dotována z rozpočtu kraje. Míra komunikace vedení vzdělávacích center s krajskými úředníky a postoj zaměstnanců odborů školství k tomu, nakolik mají ovlivňovat vzdělávací nabídku v těchto centrech, se velmi různí. Některé kraje mají větší zájem na prosazování určitých témat do vzdělávací nabídky (např. Karlovarský kraj a Pardubický kraj), jiné ponechávají odpovědnost za volbu témat na vzdělávacím centru. Vzdělávací centra nepodléhají odborům školství a proto ani hodnocení kvality poskytovaných vzdělávacích aktivit nespadá do jejich kompetencí.

5.2.2.2 FORMY METODICKÉHO VEDENÍ POSKYTOVANÉHO KRAJEM

Metodická podpora podle zástupců krajských odborů školství probíhá třemi způsoby: pravidelné porady či tematická setkávání s vedoucími pracovníky škol a školských poradenských zařízení nebo zástupci obcí; zasílání informací pomocí databází nebo zveřejňování informací na webových portálech a komunikace formou telefonátů či mailů v rámci konkrétních dotazů ze škol či ŠPZ.

Pravidelné porady jsou realizovány ve všech krajích pouze pro školy zřizované krajem (dvakrát až třikrát do roka). Porady pro školy zřizované obcemi či jinými zřizovateli jsou realizovány pouze v některých krajích, především v závislosti na velikosti kraje. Rozlohou větší kraje pořádají pouze porady pro obce s rozšířenou působností, ale jsou i výjimky, v Kraji Vysočina se konají porady pro ředitele obecních škol po jednotlivých okresech.

Kraje zveřejňují informace pomocí databází či webových portálů, přičemž polovina krajů má k tomuto účelu speciální webové portály a polovina zveřejňuje informace na webových stránkách

krajského úřadu. Předmětem všech zmíněných forem podpory jsou informace související s financováním, výkaznictvím a legislativou.¹¹⁵ Dále probíhá průběžná komunikace (telefonicky, e-mail) a ad hoc svolávané porady či semináře v případě potřeby (např. při změnách v legislativě).¹¹⁶ Zástupci krajských úřadů uvedli, že telefonická a e-mailová korespondence jsou v rámci metodické podpory škol i ŠPZ poskytovány prakticky denně.

Školská poradenská zařízení uvedla jako nejčastější formu metodického vedení ze strany krajského úřadu účast vedoucího pracovníka zařízení na poradě či setkání pořádaném mimo zařízení. Téměř stejně často zařízení s krajským úřadem komunikují ohledně metodického vedení pomocí e-mailu nebo telefonu, následuje distribuce materiálů v tištěné nebo elektronické podobě.¹¹⁷

Ve výstupech šetření byl zaznamenán určitý rozpor ve vnímání intenzity komunikace mezi krajskými úřady a školskými poradenskými zařízeními. Zástupci krajských odborů školství uváděli různou frekvenci setkávání se zástupci poradenských zařízení (např. v Moravskoslezském kraji 2x ročně, jednou za čtvrt roku v Libereckém kraji a 1x měsíčně v Jihočeském kraji), ale všichni se shodovali na nejméně jedné poradě ročně. Pouze 59 % zástupců školských poradenských zařízení však uvedlo, že jejich krajský úřad pořádá pravidelné porady,¹¹⁸ 5 % zařízení o podobných poradách neví a zbytek respondentů se domnívá, že kraje tyto porady nepořádají.¹¹⁹ Přestože metodické vedení krajským úřadem ŠPZ hodnotí poměrně dobře (viz níže), ze srovnání údajů šetření na krajích a v ŠPZ lze vyvodit, že obě strany mají rozdílné vnímání intenzity vzájemné komunikace. Z šetření v ŠPZ také vyplynulo, že se školská poradenská zařízení necítí být ze strany krajů dostatečně informována v oblastech, kde by se měla či mohla jistou mírou účastnit procesu rozhodování (např. při stanovování priorit čerpání prostředků z rezervy krajů, více viz. závěrečná zpráva z šetření v ŠPZ¹²⁰).

Specifická situace ovlivňující způsob komunikace mezi krajským úřadem a ŠPZ nastává ve vztahu ke zřizování funkce asistenta pedagoga (AP). Jak legislativní, tak finanční podmínky před novelizací školského zákona v roce 2015 ve vztahu k působení AP neposkytovaly systémová řešení. Kraje proto vytvářejí vlastní metodické pokyny¹²¹ a mechanismy, kterými situaci řeší. V oblasti udělování souhlasu se zřízením funkce asistenta pedagoga lze vymezit dva, respektive tři různé postupy:

- a) poradenská zařízení dávají doporučení, o udělení souhlasu ale rozhoduje odbor školství KÚ;
- b) vedoucí poradenských zařízení asistují v komisích, které rozhodují o rozdělení finančních prostředků vázaných na souhlas se zřízením funkce AP;
- c) V Kraji Vysočina se postupuje dle „Manuálu k udělení souhlasu ke zřízení funkce asistenta pedagoga ve třídě, oddělení nebo studijní skupině, ve které se vzdělává dítě, žák nebo student se speciálními vzdělávacími potřebami“ (dále jen „manuál“), který upravuje postup při udělení souhlasu krajského úřadu se zřízením funkce asistenta pedagoga. Souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga krajský úřad udělí vždy; dle manuálu se posuzuje, zda v konkrétním případě

115 Více k tématům konzultací a porad viz Radostný, L. 2015. Vzdělávání žáků se SVP - metodická podpora a financování. Závěrečná zpráva z empirického šetření. Praha: Člověk v tísni, o. p. s.

116 Specifická je komunikace mezi krajskými úřady a ŠPZ ve vztahu ke zřizování pozice asistenta pedagoga.

117 Oproti tomu u metodického vedení ze strany MŠMT vyplynulo, že druhou nejčastější formou metodické podpory je pořádání kurzů, workshopů a seminářů.

118 Významně častěji tuto odpověď uvádějí pracoviště z Prahy a Jihomoravského kraje.

119 Ta poradenská zařízení, která uvedla, že porady se konají, uvedla četnost takto: nejčastěji (v 38 %) jsou pořádány 2x ročně, téměř čtvrtina zařízení (23 %) uvádí konání 4x ročně, 15 % zařízení hovoří o 1 poradě za rok, 13 % zařízení porady 3 x za rok a pouze 4 zařízení uvádějí 5 a více porad ročně. Porad na krajském úřadě se z téměř tří čtvrtin zařízení účastní jen vedoucí pracovníci, 26 % zařízení tam vysílá i řadové zaměstnance.

120 Brožová, Úlehlová. Analýza podpory žáků se SVP – školská poradenská zařízení. Závěrečná zpráva. Člověk v tísni, o. p. s. 2015

121 Tyto materiály obsahují definice funkce asistenta pedagoga, pracovní náplň, doporučení pro stanovení platové třídy, podmínky pro financování, postup pro vydávání souhlasů a náležitosti podávaných žádostí apod.

poskytne finanční podporu pedagogické asistence nad stanovené normativy z rezervy kraje. Za tímto účelem krajský úřad v manuálu stanovil „kritéria pro hodnocení míry podpory“ dle kterých postupují školská poradenská zařízení. Tato kritéria vymezují případy, ve kterých bude finanční podpora z rezervy kraje žadateli poskytnuta automaticky; v hraničních nebo ostatních případech je míra finanční podpory posuzována na základě vyjádření odborné komise. Ve vztahu k udělování souhlasu se zřízením funkce asistenta pedagoga se postupuje dle správního řádu.

Zástupci krajských úřadů dále uvedli, že žádosti škol o souhlas se zřízením funkce AP jsou ze strany kraje zamítány velmi zřídka a většinou pouze z formálních důvodů.¹²²

Výstupy z rozhovorů na krajích týkající se procesů schvalování AP doplňují zjištění z šetření s vedoucími pracovníky ŠPZ. Necelá polovina (48%) zástupců školských poradenských zařízení uvedla, že mají nějakou roli v procesu schvalování žádostí škol o zřízení funkce asistenta pedagoga, které realizuje krajský úřad. Polovina těchto zařízení má roli velmi významnou – krajský úřad akceptuje rozsah úvazku uvedený v jejich doporučení. Přibližně třetina zařízení uvádí, že jejich pracovník je členem komise pro posouzení žádostí ze škol. Jen minimum zařízení uplatňuje svůj vliv v podobě konzultací – pracovníci zařízení poskytují konzultace pracovníkům pověřeným posouzením žádostí (např. o dopadech určitého druhu postižení do vzdělávání apod.) nebo konzultují na pravidelných poradách organizovaných krajem. Spolupráce týkající se procesu schvalování asistentů pedagoga je tedy intenzivnější než v jiných oblastech, neboť školská poradenská zařízení často určují např. rozsah práce AP a třetina ŠPZ se účastní přímo schvalování funkce AP. I zde však z šetření vyplynuly informace o určitých nedostatcích v komunikaci mezi kraji a ŠPZ, neboť 44 % vedoucích pracovníků ŠPZ udává, že jejich zařízení není informováno krajem o výši prostředků na asistenty pedagoga na příslušný školní rok.

5.2.2.3 HODNOCENÍ KVALITY METODICKÉHO VEDENÍ POSKYTOVANÉHO KRAJEM

Zástupci škol v dotazníkovém šetření uváděli, že se jim nedostává dostatečné a adekvátní metodické podpory v oblasti zajišťování finančních prostředků.¹²³ To se týká jak metodického vedení ve vztahu k financování provozu školy a vzdělávání obecně (pouze 14 % škol z těch, které mají nějaké metodické vedení, uvedlo, že se jejich hlavní poskytovatel metodického vedení věnuje podpoře v oblasti tématu financování škol viz. graf č. 3), tak oblasti zajišťování dalších finančních zdrojů (granty, dotační a rozvojové programy) pro práci se žáky se SVP. Pouze 5 % škol z těch, které mají metodické vedení v oblasti podpory žáků se SVP, uvedlo, že je zaměřeno také na zajišťování dalších finančních zdrojů na podporu žáků se SVP, viz. graf č. 6). Ačkoliv je třeba zohlednit, že školy si mohly vybrat pouze jednoho dominantního poskytovatele metodické podpory, není bez zajímavosti, že jako dominantního poskytovatele metodického vedení uvedlo kraj pouze 13 % škol.

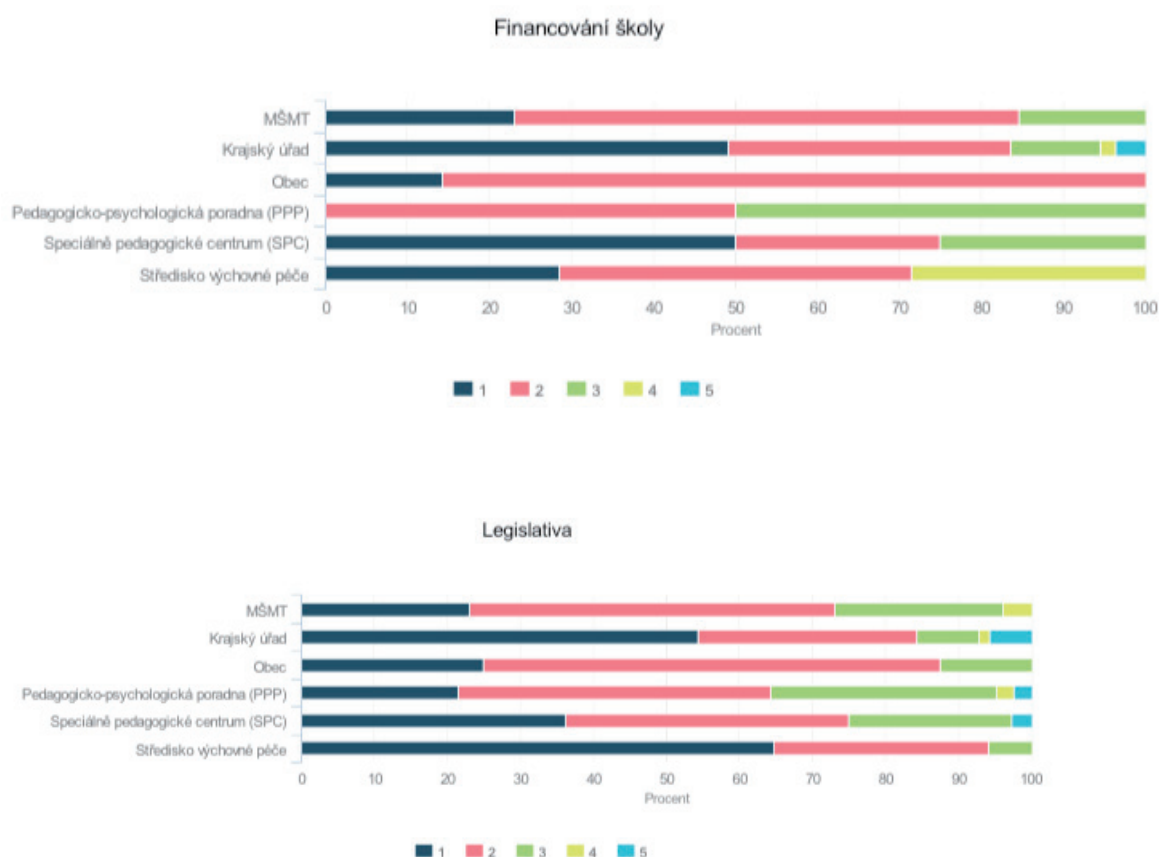
Financování je školami považováno za nejvíce metodicky podhodnocenou oblast. To se shoduje s výstupy šetření realizovaného ve školských poradenských zařízeních, ze kterého vyplývá, že ŠPZ poskytují metodické vedení v této oblasti nejméně. Zástupci krajských odborů školství sice konstatují, že nemají pro poskytování metodického vedení dostatek kapacit, zároveň ale nereflktují poskytované metodické vedení v oblasti financování jako zásadně nedostačující. Je pravděpodobné, že školy

122 Lze se domnívat, že většina krajů má zájem na snížení rizika napadení postupu krajského úřadu při rozhodování o udělení souhlasu tak, že pokud má žádost formální pochybení, k jejímu zamítní většinou nedochází, ale není přijata (pro neúplnost) a je vrácena škole k doplnění.

123 V tomto ohledu panuje i shoda s vyjádřením obcí, které zajišťování finančních prostředků na podporu žáků se SVP vnímají jako primární potřebu škol v oblasti metodického vedení.

vnímají nedostatek metodického vedení v dané oblasti především proto, že obecně zastávají názor, že mají nedostatek prostředků na vzdělávání a zejména na vzdělávání žáků se SVP. Pokud jim ale nějaké metodické vedení je krajem poskytováno, jsou s ním školy spokojeny a považují je za dostačující. Pokud školy uvedly jako hlavního poskytovatele metodického vedení krajský úřad, uváděly podporu především v těchto oblastech a zároveň ji i hodnotily kladně.¹²⁴ Kraje a SPC vycházejí jednoznačně jako poskytovatelé nejkvalitnější metodické podpory v oblasti financování. Je-li tedy nějaké metodické vedení v oblasti financování krajem poskytováno školám, je kvalitní, ale obecně je školami vnímán nedostatek podpory v oblasti financování, neboť školy obecně deklarují nedostatek prostředků na vzdělávání. Kromě pedagogicko-psychologických poraden jsou i všechny ostatní instituce v oblasti poskytování metodického vedení v oblasti financování hodnoceny poměrně dobře, viz. graf č. 8.

GRAF Č. 8 Spokojenost škol s metodickou podporou v oblasti financování školy a legislativy podle poskytovatele metodického vedení.¹²⁵ (známkování jako ve škole 1 = nejlepší; 5 = nejhorší)



Poměrně dobře hodnotí kvalitu metodického vedení poskytovaného krajským úřadem školská poradenská zařízení. Obzvláště dobře je hodnocena oblast aktuální legislativy a právních výkladů. Relativně dobré hodnocení se objevilo ještě u položek vedení dokumentace, výkaznictví, finančního zajištění chodu zařízení a také doporučení služeb asistenta pedagoga. Metodické vedení kraje u těch-

124 Nutné je také zohlednit, že školy si mohly v dotazníku vybrat pouze jednoho poskytovatele metodického vedení. Školy vnímají primárně metodické vedení pro oblast pedagogickou, tudíž volili jako hlavního poskytovatele ŠPZ, která metodické vedení pro tuto oblast poskytují minimálně. Ovšem nespokojenost s podporou v oblasti financování uváděly školy na více místech v dotazníku.

125 Rozdíl ve spokojenosti s poskytovanými službami od PPP a SPC lze jednoznačně spojovat s charakterem poskytovaných služeb, kdy SPC se zaměřují na děti se ZP, se kterými je více spojeno nárokování prostředků na podpůrná opatření.

to oblastí bylo školskými poradenskými zařízeními hodnoceno lépe než nejlépe hodnocená oblast metodického vedení poskytovaná Národním ústavem vzdělávání (více informací o hodnocení kvality metodického vedení jednotlivých poskytovatelů viz. závěrečná zpráva z šetření v ŠPZ¹²⁶).

Jako zásadní problém je jak zaměstnanci ŠPZ, tak zástupci krajských úřadů shledávána nedostatečná časová a personální kapacita krajských úřadů pro metodické vedení. V rozhovorech vedených v rámci výzkumu se zástupci krajských úřadů zaznívalo toto téma často. Kromě obecné vytíženosti upozorňovali zástupci krajských úřadů na pracovní zatížení způsobené absencí jednotného oficiálního výkladu k některým právním dokumentům ze strany MŠMT (především ve vztahu k zřizování pozice AP), a dále zmiňovali také absenci věstníků, které by upozorňovaly na změny v zákonech a vyhláškách. Nejednoznačný či chybějící oficiální výklad MŠMT k právním předpisům umožňuje různé interpretace a nedává jistotu správného postupu. Někdy se také liší výklady různých institucí (např. ČŠI, MŠMT, krajského úřadu). Pracovníci většiny krajských úřadů také uváděli, že nemají časovou kapacitu na realizaci pravidelných porad pro všechny školy v kraji. Zástupci krajských úřadů zároveň připouštěli, že informace se pak často k ředitelům škol nedostanou v potřebné kvalitě. Důsledek toho je, že školy se o to více individuálně obracejí na kraj s konkrétními dotazy, a to opět zvyšuje pracovní vytížení pracovníků krajských úřadů.

Nedostatek kapacit může být jednou z příčin, proč se polovina školských poradenských zařízení účastnících se porad na krajském úřadě domnívá, že existuje nějaká tematická oblast, o které by bylo třeba s krajem jednat intenzivněji. V komentářích se objevovaly nejčastěji témata týkající se legislativy, právních výkladů, vedení dokumentace a výkaznictví. Dále zaznělo, že by se mělo v rámci krajských porad věnovat více prostoru následujícím tématům:

- personální zajištění ŠPZ a finanční zajištění provozu;
- financování žáků se SVP;
- zajišťování zvyšování kvalifikace pedagogů;
- problematice asistentů pedagoga;
- sjednocení pracovních postupů;
- posouzení SVP žáků;
- „pochopení náplně práce pracovníků ŠPZ“.

5.2.2.4 INFORMOVANOST V OBLASTI ČERPÁNÍ PROSTŘEDKŮ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU NA ŽÁKY SE SVP

Pro ověření hloubky rozsahu a intenzity informovanosti škol, školských poradenských zařízení a obcí v oblasti přerozdělení prostředků ze státního rozpočtu krajem jsme položili ve všech dotazníkových šetřeních otázky týkající se tzv. rezervy kraje,¹²⁷ výše příplatků k normativu a financování asistentů pedagoga, tedy prostředků určených na vzdělávání žáků se SVP. Otázky jsme kladli také z toho důvodu, že školská poradenská zařízení i školy samotné mají největší přehled o potřebách spojených se vzděláváním žáků se SVP, a tudíž by měly participovat při nastavování objemu těchto prostředků. Informovanost především škol a ŠPZ v dané oblasti lze tedy považovat za jistou zpětnou vazbu o tom, nakolik je způsob přerozdělování prostředků na speciální vzdělávací potřeby žáků flexibilní a odpovídá skutečným potřebám.

126 Brožová, Úlehlová. Analýza podpory žáků se SVP – školská poradenská zařízení. Závěrečná zpráva. Člověk v tísni, o. p. s., 2015.

127 Dle směrnice MŠMT č. j. 28 768/2005-45 krajský úřad vytváří rezervy ve výši nejméně 1,0 % a nejvíce 2,5 % z celkového objemu finančních prostředků rozepsaných krajskému úřadu ministerstvem podle § 161 odst. 5 školského zákona pro příslušný rok. Rezerva zahrnuje prostředky ze státního rozpočtu, které jsou vyčleněny pro řešení zvláštních věcných okruhů a které nelze zohlednit do rozpisu krajských normativů. Krajské úřady mají povinnost každoročně stanovit rozpis rezervy a priority pro její čerpání.

REZERVA Z PROSTŘEDKŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU PRO KAPITOLU ŠKOLSTVÍ

Téměř polovina oslovených škol (48 %) se nedokáže vyjádřit nebo vůbec neví, že kraj vytváří rezervu z prostředků státního rozpočtu a stanovuje priority pro jejich čerpání.¹²⁸ Školy zřizované krajem jsou v porovnání se školami s jiným zřizovatelem informovány více. 38 % škol zřizovaných krajem se nedokáže vyjádřit k tématu rezervy, zatímco ze škol zřizovaných jiným zřizovatelem se k rezervě nedovede vyjádřit 50 % subjektů. Dvě třetiny školských poradenských zařízení z výzkumného vzorku uvedly, že nespolupracují s krajskými úřady při nastavování prostředků v rezervě. Třetina vedoucích pracovníků poradenských zařízení uvedla, že zasílá krajskému úřadu požadované informace.¹²⁹ 21 % zařízení se účastní přímo jednání s krajem (viz. graf č. 9). 36 % vedoucích pracovníků ŠPZ neví, jaká je výše prostředků rezervy určených na podporu vzdělávání žáků se SVP (např. zajištění služeb asistenta pedagoga).

GRAF Č. 9 Formy spolupráce ŠPZ s krajem při nastavování prostředků v rezervě vytvořené po normativním rozpočítání prostředků státního rozpočtu

Jakou formou spolupracujete s krajským úřadem při nastavování prostředků v rezervě?

Hodnota	Procent	Odpovědi
zasíláme vyžádané informace krajskému úřadu	33%	22
pracovník zařízení se účastní jednání s pracovníky kraje	21%	14
vyjadřujeme se k písemnému návrhu zaslanému krajem	5%	3
jinak, jak	3%	2
na stanovování prostředků v rezervě nespolupracujeme	67%	44

60 % dotázaných obcí nemá informace o tom, kolik peněz je v rezervě krajských úřadů, a jaké jsou oblasti, na které se mohou prostředky z rezervy čerpat.¹³⁰ Třetina obcí (36 %) se nedokáže vyjádřit k tomu, zda jsou prostředky z rezervy rozdělovány transparentně,¹³¹ další zhruba třetina způsob rozdělování prostředků z rezervy shledává spíše nebo určitě transparentním.

128 Pouze 3 % škol jsou pak spokojena s těmito prioritami vzhledem k vlastním potřebám, necelá čtvrtina respondentů je spíše spokojena a necelá pětina spíše nespokojena. Spokojení a nespokojení respondenti v této oblasti jsou vyrovnáni – obou skupin je okolo 25 %. Mírně se liší školy zřizované krajem, kde je spokojeno nebo spíše spokojeno 42 % škol.

129 Pouze 5 % poradenských zařízení uvedlo, že se vyjadřují k písemnému návrhu zaslanému krajem.

130 Všichni respondenti z Prahy spadají do skupiny, která nemá informace z této oblasti, dále se negativní odpověď častěji vyskytovala u obcí z Jihomoravského a Středočeského kraje, informovaní jsou naopak respondenti z Moravskoslezského kraje.

131 78 % obcí se domnívá, že prostředky z rezervy jdou nejčastěji na zřízení pozice asistenta pedagoga.

GRAF Č. 10 Hodnocení transparentnosti stanovování a čerpání prostředků v rezervě kraje obcemi.

Je podle Vás přehledný a dostatečně transparentní způsob, jakým je stanovována a čerpána tato rezerva?

Hodnota		Procent	Odpovědi
Nedokážu posoudit		36%	49
Určitě ano		18%	24
Spíše ano		17%	23
Spíše ne		17%	23
Určitě ne		12%	16

Celkový počet odpovědí: 135

Součinnost škol a ŠPZ s krajským úřadem při nastavování výše prostředků a priorit rezervy jsou prokazatelným znakem větší efektivity celého systému, neboť právě ŠPZ a školy mohou k tomuto účelu poskytnout relevantní informace. Ačkoliv informace o výši rezervy a priorit pro čerpání prostředků z rezervy nejsou nezbytně potřebnou informací k tomu, aby škola mohla žádat prostředky na zajištění speciálních vzdělávacích potřeb žáků, je nesporné, že povědomí ředitelů o její existenci, výši prostředků a prioritách může napomoci efektivnějšímu zajištění vzdělávání žáků se SVP. Pokud přibližně třetina nebo polovina zainteresovaných aktérů nemá o rezervě potřebné informace, lze vznášet otázku, do jaké míry lze efektivně nastavovat priority pro čerpání prostředků z rezervy v souladu s reálnými potřebami škol a školských zařízení.

PŘÍPLATKY K NORMATIVU NA ZDRAVOTNÍ POSTIŽENÍ

Necelá polovina škol (47%) a školských poradenských zařízení (46 %) zapojených v šetřeních nemá k dispozici informace o tom, jaká je výše příplatků k normativu na zajištění podpory žáků se zdravotním postižením v jejich kraji.¹³² V případě školských poradenských zařízení byl jako zdroj informací o výši příplatku nejčastěji uveden příslušný krajský úřad (77 % zařízení, která uvedla, že mají k dispozici informace o výši příplatků). Téměř polovina ŠPZ tyto informace vyhledává ve zveřejněných materiálech. 5 % ŠPZ uvedlo, že informace o výši příplatků jim poskytují školy.

Tyto informace jsou alarmující. Znalost výše příplatků na zdravotní postižení vedoucími pracovníky škol je nezbytná pro vyčlenění prostředků na zajištění podpory žáků se zdravotním postižením, na které jsou prostředky určeny. Školy a ŠPZ zároveň mají krajům dodávat pod-

¹³² Rozdíl v informovanosti o výši příplatků na zajištění podpory žáků se ZP je patrný u škol s RVP ZV s přílohou pro LMP, s RVP ZV upraveným pro ZP a RVP ZŠS, které uvádějí tuto nedostatečnost ve 28%, a ostatními školami, které připouštějí neznalost ve 48%.

klady k nastavení výše příplatků pro následující školní rok, což si v praxi lze jen těžko představit, pokud polovina aktérů nezná aktuálně platnou výši příplatků.

U obcí byla v dotazníku položena otázka pouze na postup rozpočítávání krajského normativu obecně. Při rozpočítávání krajského normativu kraj podle 45 % obcí zúčastněných v průzkumu nekomunikuje se svými obcemi.¹³³

PROSTŘEDKY NA ASISTENTA PEDAGOGA

Kritéria, podle kterých rozděluje kraj prostředky na asistenta pedagoga (AP), nedokáže ohodnotit třetina zástupců oslovených škol. Přibližně třetina ředitelů škol se domnívá, že kritéria jsou spíše nebo určitě transparentní, třetina se naopak domnívá, že transparentní spíše nebo určitě nejsou. Školy zřizované krajem hodnotí transparentnost kritérií pro přidělení prostředků na AP významně lépe (určitě ano odpovědělo 13 % škol a spíše ano odpovědělo 35 % škol zřizovaných krajem).

56 % vedoucích pracovníků školských poradenských zařízení uvádí, že je informováno o výši prostředků na asistenty pedagoga na příslušný školní rok, 44 % respondentů o ní informováno není. Téměř polovina vedoucích pracovníků ŠPZ (48 %) uvádí, že jejich zařízení má nějakou roli v procesu schvalování žádostí škol o zřízení funkce asistenta pedagoga, které realizuje krajský úřad. **Převažující většina poradenských zařízení (82 %) však zároveň uvedla, že při doporučení výše úvazku asistenta pedagoga pro konkrétního žáka postupuje tak, že jednotliví pracovníci zařízení posuzují potřebu a rozsah služby na základě potřeb žáka a kolektivu třídy dle svých zkušeností.** Pouze necelá čtvrtina postupuje podle pokynů krajského úřadu, minimum zařízení pak má vytvořený vlastní interní materiál pro stanovení rozsahu úvazku nebo postupuje jinak. Podle postupů stanovených krajem navrhuje úvazek asistenta méně často speciálně pedagogická centra.

Výstupy šetření jsou v tomto ohledu překvapující. To, že školy z jedné třetiny neshledávají procesy spojené s přidělováním AP jako transparentní, je dalším důkazem již zmíněné nesystémovosti v oblasti zřizování funkce AP. Potvrzuje se, že pravidla pro přidělování prostředků na AP i výše těchto prostředků se liší místně (kraj od kraje) i v čase (z roku na rok). Školy se proto musí častěji informovat a ověřovat si, jaké jsou formální náležitosti žádosti a jaké jsou prostředky aktuálně vyčleněné na služby AP.

Výstup je ale zářející především ve vztahu k ŠPZ. Přibližně polovina oslovených ŠPZ se necítí být informována o výši prostředků na AP na příslušný školní rok a necítí se být vtažena do procesu schvalování žádostí AP krajským úřadem. To je znepokojující údaj, zejména v kontextu toho, že většina oslovených ŠPZ postupuje při doporučení výše úvazku AP podle zkušeností svých pracovníků a pouze necelá čtvrtina ŠPZ se řídí podle pokynů krajského úřadu. Vystává otázka, jak může fungovat systém, kde ti, kdo určují potřeby, nemají přehled o tom, jaké mají limity, a také otázka, jak dochází k nastavení limitu rozpočtu, když není navázána spolupráce mezi těmi, kdo určují potřeby, a těmi, kdo určují limity prostředků. Dodejme, že pouze u poloviny oslovených ŠPZ, která se účastní procesu schvalování žádostí AP krajským úřadem, je akceptován rozsah úvazku uvedený v jejich doporučení. Z výše uvedeného vyplývá, že role ŠPZ v procesu zřizování funkce AP není vyjasněna.

Zmatek a nejasnosti dokládá i to, že jednotliví aktéři vzdělávání zastávají odlišný názor na to, jaké prostředky mají sloužit na úhradu služeb AP. Téměř tři čtvrtiny vedoucích pracovníků oslovených školských poradenských zařízení nevnímají příplatky k normativu na žáka se zdravotním postižením

133 Výsledky pro jednotlivé kraje nelze vzhledem k malému počtu odpovědí považovat za reprezentativní, přesto není bez zajímavosti, že vzhledem ke komunikaci ohledně tohoto tématu jsou nejhůře hodnoceny kraje Středočeský a Pardubický, naopak za komunikující kraj byl častěji označen kraj Moravskoslezský, Jihomoravský a Praha.

jako prostředky na úhradu mzdy asistenta pedagoga. Zástupci krajských úřadů naopak tyto příplatky vnímají jako základní zdroj financí na služby AP. Podle obcí kraje nejčastěji směřují na mzdu asistenta pedagoga zdroje z rezervy kraje. Podle výsledku průzkumu na školách přitom dle sdělení ředitelů škol příspěvek z rezervy kraje na úhradu AP vůbec nepoužívá celých 61 % škol, pro 11 % škol je to však hlavní nebo jediný zdroj úhrady AP.

Lze tedy shrnout, že procesy spojené se zřizováním funkce AP jsou provázeny velkými nejasnostmi a rozdílnými postoji jednotlivých aktérů.

5.2.2.5 SHRNUTÍ INFORMACÍ K METODICKÉMU VEDENÍ POSKYTOVANÉHO KRAJEM

Závěrem lze shrnout některé dominantní shodné rysy metodického vedení krajů. Jednoznačně se shoduje primární tematické zaměření především na oblasti financování vzdělávání, legislativy a výkaznictví. Témata týkající se kvality vzdělávání jsou pracovníky krajů vnímána jako oblast spadající do kompetencí České školní inspekce a zejména školských poradenských zařízení, kterým je kraj z velké většiny zřizovatelem. Metodickému vedení poskytovanému kraji tak z hlediska celkové koncepce schází komplexnost v přístupu ke vzdělávání. Management kvality vzdělávání není prioritním tématem, což může být zapříčiněno i nevyjasněností kompetencí v právních dokumentech pro oblasti metodického vedení ve vzdělávání.

Jako další shodný rys metodického vedení poskytovaného kraji se ukázala jeho nedostatečnost. Z šetření vyplynulo, že financování vzdělávání a podpora žáků se SVP jsou tématy metodického vedení, které by školy potřebovaly nejvíce posílit. Školami uváděná nedostatečná metodická podpora v oblasti zajištění financování je nejspíše spojena s převažujícím názorem respondentů všech realizovaných šetření, že nedostatek finančních prostředků na zajištění vzdělávání žáků se SVP je největší bariérou inkluzivního vzdělávání. Financování celého vzdělávacího systému je obecně považováno za zásadní problém. Zároveň ty školy, které uvedly, že mají zajištěno metodické vedení v oblasti financování a legislativy krajem, hodnotily kraj v této oblasti kladně (téměř z 85 % bylo metodické vedení v oblasti financování poskytované krajem hodnoceno jako výborné resp. velmi dobré). Ačkoliv tedy krajské úřady poskytují v rámci svých možností metodickou podporu (školám a ŠPZ), školy nevnímají podporu krajů ve všech ohledech za dostačující. Výstupy šetření také potvrdily, že podstatnou roli hraje statut kraje vůči škole. Pokud je škola zřizována krajem, dostává se snadněji k potřebným informacím.

Příčinou nedostatečné metodické podpory v oblasti vzdělávání žáků se SVP mohou být i omezené časové možnosti pracovníků krajských úřadů a školských poradenských zařízení na realizaci metodického vedení (k tématu nedostatečné kapacity ŠPZ dále také viz podkapitola Hodnocení metodického vedení poskytovaného poradenskými zařízeními v pedagogické oblasti). Většina krajů nemá dle sdělení pracovníků odborů školství kapacitu realizovat pravidelné porady pro všechny školy v kraji. Pravidelné porady jsou realizovány pouze pro školy, které kraje zřizují. Na druhou stranu pak častěji dochází k situacím, kdy se ředitelé škol na pracovníky kraje obracejí s individuálními dotazy, jejichž

zodpovídání je časově náročné. Metodické vedení také komplikuje skutečnost, že neexistují jednoznačné výklady MŠMT k některým legislativním textům (především ve vztahu k zřizování funkce AP).

V mnoha ohledech se ale přístup jednotlivých krajů k realizaci metodického vedení výrazně liší. Dalo by se říci, že existuje 14 odlišných systémů jak z hlediska výkladu legislativy,¹³⁴ tak z hlediska intenzity a obsahu metodické spolupráce se školami a ŠPZ (četnost akcí metodického vedení, míra komunikace se školami a ŠPZ, procesní náležitosti zřízení pozice asistenta pedagoga atd.).

Jako příklad lze uvést vnímání potřeby součinnosti pracovníků KÚ se školskými poradenskými zařízeními. Naprostá většina pracovníků odborů školství KÚ identifikovala jako problém nejednotnost přístupu školských poradenských zařízení k posuzování speciálních vzdělávacích potřeb žáků, na jehož základě vzniká nárok na finanční prostředky. Zároveň ale jen v některých krajích je snaha docílit jednotného postupu prostřednictvím zavádění jednotných pravidel a předávání informací mezi krajským úřadem a ŠPZ.¹³⁵ V jiných krajích se zaměstnanci krajských úřadů necítí zodpovědní za tuto oblast a vnímají ji jako problém zastřešujícího metodického vedení v oblasti pedagogicko-psychologického poradenství, která náleží státním institucím, jejichž činnost je zaměřena na odbornou stránku pedagogické nebo psychologické profese. Zástupci krajských úřadů, kde je méně realizováno systémové řízení a metodické vedení poradenského systému, vnímají stávající komunikaci mezi krajem a ŠPZ za dostatečnou. Zde se tedy projevuje odlišné vnímání míry odpovědnosti krajů za činnost ŠPZ a potřeby spolupráce v rámci metodického vedení.

Příkladnou ukázkou rozdílů ve vnímání potřeb a priorit ve vztahu k praxi je také odlišný názor pracovníků krajských odborů školství a ředitelů škol na potřebnost funkce asistenta pedagoga: ředitelé jednoznačně považují současné zajištění služeb asistenta pedagoga za nedostačující,¹³⁶ zatímco zástupci odborů školství krajských úřadů naopak za uspokojené téměř nad rámec možností. Téměř tři čtvrtiny ŠPZ nevnímají příplatky k normativu na žáka se zdravotním postižením jako prostředky na úhradu mzdy asistenta pedagoga, zatímco podle metodických pokynů a výkladu krajských úřadů je základním prostředkem právě příplatek k normativu.

Pokud je metodické vedení krajem poskytováno, je hodnoceno kladně. Systémovou příčinou nedostatečného metodického vedení zajišťovaného krajem je absence jednoznačného vymezení odpovědnosti krajů za metodické vedení škol a školských zařízení v právních předpisech (školský zákon, zákon o krajích) a nejednotné výklady stávajících právních dokumentů, což je krajskými úředníky vnímáno jako odpovědnost MŠMT. To vede zároveň k tomu, že interpretace některých právních dokumentů se v jednotlivých krajích v různé míře liší. Lze shrnout, že koncepční a zřizovatelská role krajů je vnímána především jako odpovědnost za ekonomickou funkčnost a efektivitu systému, což se odráží i v charakteru poskytovaného metodického vedení. Realitou je též podhodnocení časových a personálních kapacit krajů i jimi zřizovaných ŠPZ pro oblast metodického vedení.

134 Nejvýrazněji se tyto odlišnosti projevují v oblasti zřizování pozice asistenta pedagoga.

135 Například Zlínský a Královéhradecký kraj to řeší slučováním pedagogicko-psychologických poraden nebo speciálně pedagogických center pod jednotné vedení.

136 82 % zástupců škol odpovědělo, že chybí finance na mzdy asistentů pedagoga.

5.2.3 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOL OBCEMI

Vnímání odpovědnosti za koncepci a management kvality vzdělávání se u jednotlivých dotazovaných obcí výrazně liší. Rozdíly mezi tím, nakolik jsou obce aktivní v dané oblasti, mohou být velké, neboť legislativní ukotvení odpovědnosti obcí je v tomto ohledu nejednoznačné. V dotazníkovém šetření se zástupci obcí nebylo dosaženo vzorku, který by byl dostatečně reprezentativní, nicméně jeho závěry jsou více méně v souladu s tím, co se potvrzuje v praxi. Obcí, ve kterých jsou důsledně naplňovány kompetence ve vztahu k managementu kvality vzdělávání, je menšina. Zakládání, slučování a rušení škol se děje většinou až v situaci potřeby neodkladného zásahu z důvodu změn demografického vývoje, nikoliv na základě realizace cílené a promyšlené koncepce. Většina obcí nekoná pravidelné porady s řediteli škol a nejsou příliš podporovány širší komunikační platformy, kdy obec zprostředkovává spolupráci mezi zainteresovanými aktéry vzdělávání v lokalitě (viz text Petry Klingerové). Obce většinou nesledují vzdělávání komplexně a strategické plány pro koncepci vzdělávací politiky nejsou zdaleka samozřejmostí. Kompetence zřizovatele se pak do velké míry zužují na každoroční schvalování rozpočtů škol a školských zařízení.

Z dotazníkového šetření vyplynulo, že pouze méně než polovina obcí (47 %) má zpracovanou dlouhodobou či střednědobou strategii rozvoje vzdělávání¹³⁷ a 60 % obcí uvedlo, že na obecním / městském úřadě není pověřen metodickým vedením škol žádný pracovník. Pokud je metodické vedení ze strany obcí realizováno, pak je dle sdělení respondentů zaměřeno především na výklad legislativy, financování škol, vedení dokumentace a výkaznictví.

Více než polovina, tedy 57 % obcí nepřispívá školám na svém území na zajištění podpory vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami nad rámec krajského normativu a příplatků z regionálního školství, přibližně jedna třetina obcí (34 %) na tyto potřeby naopak přispívá pravidelně. Případný příspěvek obcí je nejčastěji směřován na stavební úpravy ve školách (školy v rámci průzkumu uváděly, že peníze na stavební úpravy jsou z uvedených forem podpory žáků se SVP v současnosti nejméně potřeba). Téměř stejnou důležitost má podle obcí příspěvek za účelem zajištění pomůcek, v této oblasti školy podle vyjádření ředitelů pociťují nedostatek financí. Na třetím místě, co se týče směřování příspěvku z obcí do škol, je podle výsledků průzkumu v obcích mzda asistentů pedagoga, což je zároveň nejtěživější finanční problém škol v rámci problematiky vzdělávání žáků se SVP. Méně často pak obce přispívají na zajištění služeb školního pedagoga a/nebo psychologa a posílení mzdového fondu celkově, což jsou další oblasti, kde školy vnímají nejvíce obtíží s financováním.

Obce, které mají zpracovanou dlouhodobou strategii rozvoje vzdělávání, oproti obcím bez této strategie častěji poskytují školám metodické vedení (66 %), více školám přispívají nad rámec krajského normativu na vzdělávání žáků se SVP, jsou lépe informovány o procesech financování, více komunikují s krajským úřadem při sestavování rozpočtu a zároveň jsou více kritické k transparentnosti rozdělování prostředků kraje z tzv. rezervy. Stejně se projevila souvislost mezi vzděláním osoby, která má školství v obci na starosti, a pojetím odpovědnosti za vzdělávání. Strategický plán, příspěvky na podporu vzdělávání žáků se SVP (pravidelně přispívá 55 %) a příspěvky na mzdy pedagogů jsou realizovány častěji v obcích, kde má školství na starosti někdo s pedagogickým vzděláním. Z obcí, kde má odpovědná osoba pouze ekonomické vzdělání, přispívá pravidelně nad rámec krajského normativu na vzdělávání žáků se SVP pouze 18 %.

Tyto závěry korespondují s výstupy šetření na školách, podle kterého se obce věnují především metodickému vedení v nepedagogických oblastech. Poskytování metodického vedení v oblasti vzdě-

¹³⁷ Nejčastěji mají strategický plán zpracovány obce s 15 až 100 tisíci obyvatel.

lávání žáků se SVP uvedlo jen 13 % obcí, jejich podpora je nejčastěji soustředěna na oblast zajišťování dalších finančních zdrojů (granty, dotační a rozvojové programy). Žádná z dotazovaných škol neuvedla obec jako subjekt, který jí poskytuje nejvíce metodického vedení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP. Zároveň se objevila připomínka, že poskytování metodické podpory obcím nepřísluší.

Obce považují za nejčastější nástroj svého metodického vedení pravidelná setkávání se zástupci škol, což koresponduje s tím, že u obcí školy vnímají jako nejčastější formu komunikace osobní setkání. Komunikaci e-mailem či telefonem uváděly obce jako druhou nejčastější formu a školy jako nejčastější formu komunikace obecně.

U obcí šetření proběhlo na velmi malém vzorku, je tedy třeba výstupy vnímat s jistou obezřetností. Závěry jsou ale víceméně v souladu s tím, s čím se můžeme setkat v praxi. Obce svou roli územně správního celku v oblasti managementu kvality vzdělávání většinou neprojevují příliš aktivně, resp. aktivní obec s širokou platformou spolupracujících aktérů vzdělávání (zástupci škol, rodičů žáků, neziskových organizací atd.) a uvědomělým přístupem je spíše výjimkou. Obce do vzdělávání ve své působnosti příliš nezasahují a v zásadě se jej nesnaží řídit, což se odráží i na metodickém vedení. Zajímavé je zjištění, že míra naplňování odpovědnosti za vzdělávání v obci souvisí se vzděláním osoby, která má oblast školství na starosti, a s tím, zda obec má vypracovaný strategický plán.

KOMUNIKAČNÍ PLATFORMA JAKO JEDEN Z NÁSTROJŮ ŘÍZENÍ ZÁKLADNÍHO ŠKOLSTVÍ

Mgr. Petra Klingerová

V diskusích o vzdělávání často zaznívá, že hlavní zodpovědnost za její kvalitu nese škola, její vedení a pedagogický sbor. Role vedení územně správního celku či zřizovatele, kterým je také nejčastěji obec, je zpravidla vnímána pouze formálně.

Tento stav je důsledkem decentralizace základního vzdělávání v ČR, která byla zahájena v polovině 90. let 20. st. rozdělením centrálního odvětvového řízení na tehdejší okresy. V druhé fázi pak došlo na přelomu tisíciletí po zrušení okresů, kdy byly některé kompetence převedeny na kraje a na obce s rozšířenou působností, jiné přímo na obce. Takto vysoká míra decentralizace, která je ve světovém měřítku ojedinělá, je charakteristická tím, že zřizovatel nebo územně správní celky svou roli manažerů procesu vzdělávání na svém území naplňují pouze částečně, a to především v oblasti rozpočtování a investic.

Obsah a kvalita vzdělávání, včetně procesu přijímání dětí, je ponechávána v gesci škol. Mnoho škol pak v důsledku vytváří jakési ostrovy s vlastními zvyklostmi, které komunikují s okolím často pouze o problémech, které je nutné bezodkladně řešit, nikoliv však o širší vzdělávací strategii v daném místě. Nedostatečná komunikace a nedostatečné komplexní řízení v rámci samosprávního území může vést ke vzniku segregovaných škol s nižší kvalitou vzdělávání na straně jedné a škol elitních na straně druhé. Tento trend ohrožuje sociální soudržnost společnosti a vede k horším vyhlídkám absolventů segregovaných škol v přijetí na školy sekundárního vzdělávání a následně na trhu práce. Následující odstavce přibližují, jakými způsoby by mohly obce jako územně správní celky a zřizovatelé základních škol efektivněji naplňovat řídicí roli v oblasti základního vzdělávání.

Vedení komunikační platformy v obci

Zavedení a podpora průběžné komunikace mezi jednotlivými aktéry jsou nezbytnou podmínkou funkčního řízení vzdělávacího procesu na území obce. Tato komunikační platforma by měla propojovat všechny základní a mateřské školy v místě (včetně škol jiných zřizovatelů), školská poradenská zařízení, zástupce odborů sociální péče, neziskové organizace, zástupce rodičů a občanských iniciativ popř. další instituce. Důležité je, aby platforma byla vedena obcí v roli územně správního celku a nejenom v roli zřizovatele a zahrnovala tudíž i školy, kterým obec není zřizovatelem. Činnost komunikační platformy

by měla přispívat k zajištění transparentnosti při financování škol, ke konstruktivní zpětné vazbě pro vedení jednotlivých škol, k řešení aktuálně vzniklých problémů (záškoláctví, komunikace s rodiči, klima na školách, apod.), k efektivnímu řešení spádových oblastí, a v neposlední řadě by měla usilovat o vytvoření strategického plánu, jehož hlavní prioritou by mělo být celkové zkvalitnění vzdělávání na daném správním území a zajištění rovného přístupu ke vzdělávání. V rámci této platformy by měla alespoň okrajově probíhat intenzivnější komunikace mezi menšími obcemi a obcemi s rozšířenou působností, neboť pro vhodnou koncepci vzdělávací politiky je třeba zvažovat potřeby občanů s přesahem hranic jednotlivých obcí. Nastavení vzájemné součinnosti sousedních obcí a dalších zřizovatelů může zároveň napomoci k sjednocení evidence a tím větší transparentnosti pro zpracování návrhů rozpisu finančních prostředků státního rozpočtu, které kraji předkládá pouze ORP.

Optimalizace sítě základních škol

Další možností, jak zkvalitnit celkově vzdělávání u obcí s více jak jednou školou, je využití plánované optimalizace sítě základních škol. Se snižováním počtu dětí ve věku povinné školní docházky se potýká řada obcí. Stojí tak často před rozhodnutím, kterou školu zavřít z důvodu její nenaplněnosti. Uzavření segregované školy s nižší kvalitou vzdělávání může být příležitostí, jak docílit plnohodnotného základního vzdělání všech dětí na daném území. Tento krok však musí být naplánován a realizován tak, aby děti, které navštěvovaly segregovanou školu, byly rozděleny do co největšího počtu škol v obci. Rušení školy by mělo být ošetřeno vhodnou změnou spádových oblastí v obci tak, aby v příštích letech nedošlo k opětovnému segregativnímu procesu na jiné škole.

Záškoláctví

Jedním z nečastějších a nejzávažnějších problémů, se kterým se školy potýkají, je záškoláctví. Často se jedná o záškoláctví skryté, tedy neřešené. Některé školy, které vzdělávají více dětí se sociálním znevýhodněním, po čase rezignují a přestávají vymáhat dodržování pravidelné školní docházky. Tolerují vysoké počty zameškaných hodin a nevyšetřují podezřelé absence. Důležitou rolí obce jako samosprávného celku a zřizovatele by proto mělo být nastavení jednoznačných pravidel při hlášení a omlouvání zameškaných hodin. Mělo by dojít k nastavení jednotného systému školních řádů v obci, aby nedocházelo k tomu, že školy s tolerantnějším přístupem postupně přitáhnou sociálně znevýhodněné žáky. Školní řády by měly tematizovat řešení problému tzv. skrytého záškoláctví, tj. měly by v nich být definovány podezřelé absence a způsob, jakým budou řešeny.

Z výzkumů (např. Gabal, 2009) vyplývá, že žáci se sociálním znevýhodněním mají až dvojnásobné omluvené absence oproti ostatním žákům. Rozsáhlé absence pak pochopitelně výrazně snižují šance těchto dětí na úspěch ve vzdělávání a následně na uplatnění v zaměstnání. Tak si obec zakládá na ještě větší sociální problémy v budoucnu. Snižování počtu zameškaných hodin u těchto žáků by proto mělo být jedním z klíčových cílů vzdělávacích politik všech zřizovatelů.

Fundraising

Inkluzivní vzdělávání je z hlediska dlouhodobého fungování společnosti sociálně, kulturně i ekonomicky efektivní, nicméně je nutné připustit, že vyžaduje zvýšené nároky na prostředky (pomůcky, lidské zdroje, atd.). S běžným rozpočtem je obtížné úspěšně zařazovat žáky se speciálními vzdělávacími potřebami do škol hlavního vzdělávacího proudu. Zřizovatelé i obce v roli územně správních celků mohou hrát významnou roli v procesu zajišťování dalších finančních prostředků na vzdělávání a jejich spravedlivé distribuce.

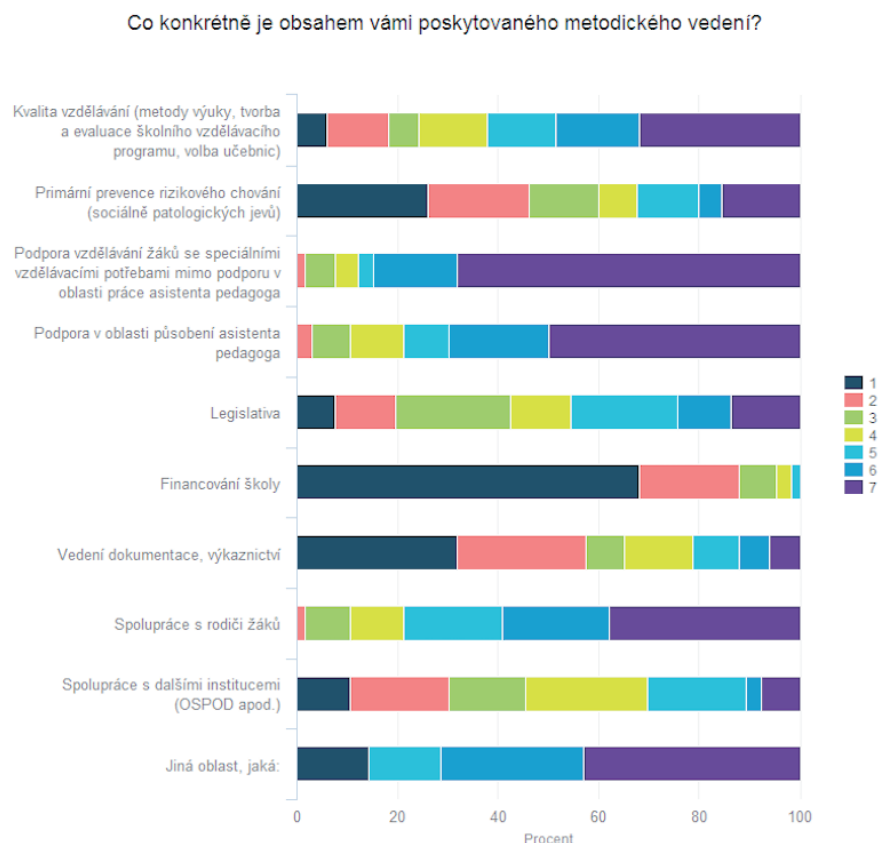
Více informací o uvedených opatřeních naleznete v publikaci *Pasivita, břemeno, nebo výzva? Role zřizovatele ZŠ při zajišťování rovného přístupu ke vzdělání*. Praha, Člověk v tísni, 2014.

5.2.4 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOL ŠKOLSKÝMI PORADENSKÝMI ZAŘÍZENÍMI

5.2.4.1 ZAMĚŘENÍ METODICKÉHO VEDENÍ POSKYTOVANÉHO ŠKOLSKÝMI PORADENSKÝMI ZAŘÍZENÍMI

Výše již bylo řečeno, že ŠPZ byla uváděna školami v dotazníkovém šetření jako hlavní poskytovatel metodické podpory (68 %, respektive 64 %). Nejčastější tematickou oblastí metodického vedení poskytovaného ŠPZ je podpora vzdělávání žáků se SVP. I vedoucí pracovníci ŠPZ uvádějí, že v oblasti metodické podpory škol věnují největší podíl svých aktivit podpoře při vzdělávání žáků se SVP. Školami i ŠPZ byla shodně jako třetí nejčastější oblast metodického vedení uvedena spolupráce s rodiči žáků. Metodická podpora škol v oblasti kvality vzdělávání byla pracovníky ŠPZ hodnocena jako čtvrtá nejčastější (školami jako druhá) a podpora v oblasti činnosti asistenta pedagoga jako druhá nejčastější (školami jako pátá). Z porovnání výsledků šetření ve školách a v ŠPZ je zřejmé, že se obě skupiny respondentů víceméně shodují na hlavních oblastech podpory. Pouze pořadí se u některých oblastí mění. Obě skupiny respondentů se shodují v tom, že nejméně zastoupená oblast metodického vedení je financování škol a oblast legislativy. Hodnocení míry zastoupení jednotlivých tematických oblastí metodického vedení ze strany pracovníků školských poradenských zařízení je uvedeno v grafu č. 11. Přesnému pořadí nelze přiřkládávat větší význam, neboť školy v této otázce nehodnotily pouze metodické vedení ŠPZ, ale zvoleného dominantního poskytovatele (viz graf. č. 3 a 4).

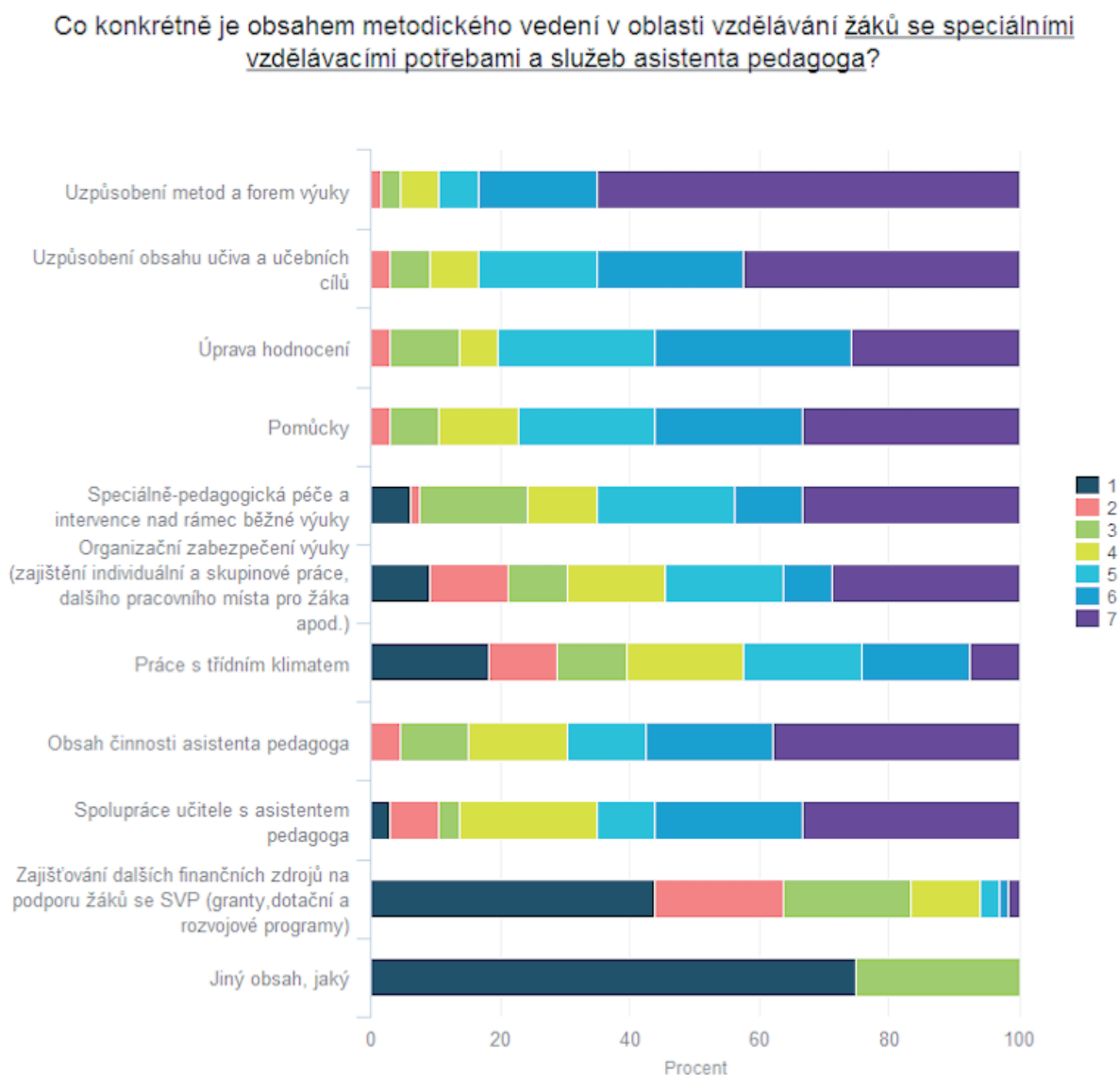
GRAF Č. 11 Struktura obsahu metodického vedení škol, jak ho uvádějí ŠPZ (na škále od 1 do 7, kde 1 znamená nejméně a 7 nejvíce)



Nejčastěji uváděným poskytovatelem metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP jsou pedagogicko-psychologické poradny (polovina oslovených škol uvádí PPP jako hlavního poskytovatele metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP), speciálně pedagogická centra jako dominantního poskytovatele metodického vedení uvedlo 38 % škol (více viz graf č. 5). Rozdíl v podílech PPP a SPC je dán odlišným počtem pracovišť i klientů obou typů zařízení.

Školy i poradenská zařízení se podle výstupů dotazníkových šetření zcela shodují i na hlavních oblastech poskytované metodické podpory zaměřené pouze na žáky se SVP. Jsou to témata, která souvisejí především s realizací výuky: uzpůsobení metod a forem výuky, uzpůsobení obsahu učiva a učebních cílů, úprava hodnocení a pomůcky. Naopak nejméně je v rámci metodického vedení věnována pozornost dalšímu zajišťování finančních zdrojů na podporu žáků se SVP. Detailnější představení výpovědí zástupců škol a ŠPZ je uvedeno v grafech č. 6 a 12.

GRAF Č. 12 Obsah metodického vedení poskytovaného školám v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP z pohledu ŠPZ



5.2.4.2 FORMY METODICKÉHO VEDENÍ POSKYTOVANÉHO ŠKOLSKÝMI PORADENSKÝMI ZAŘÍZENÍMI

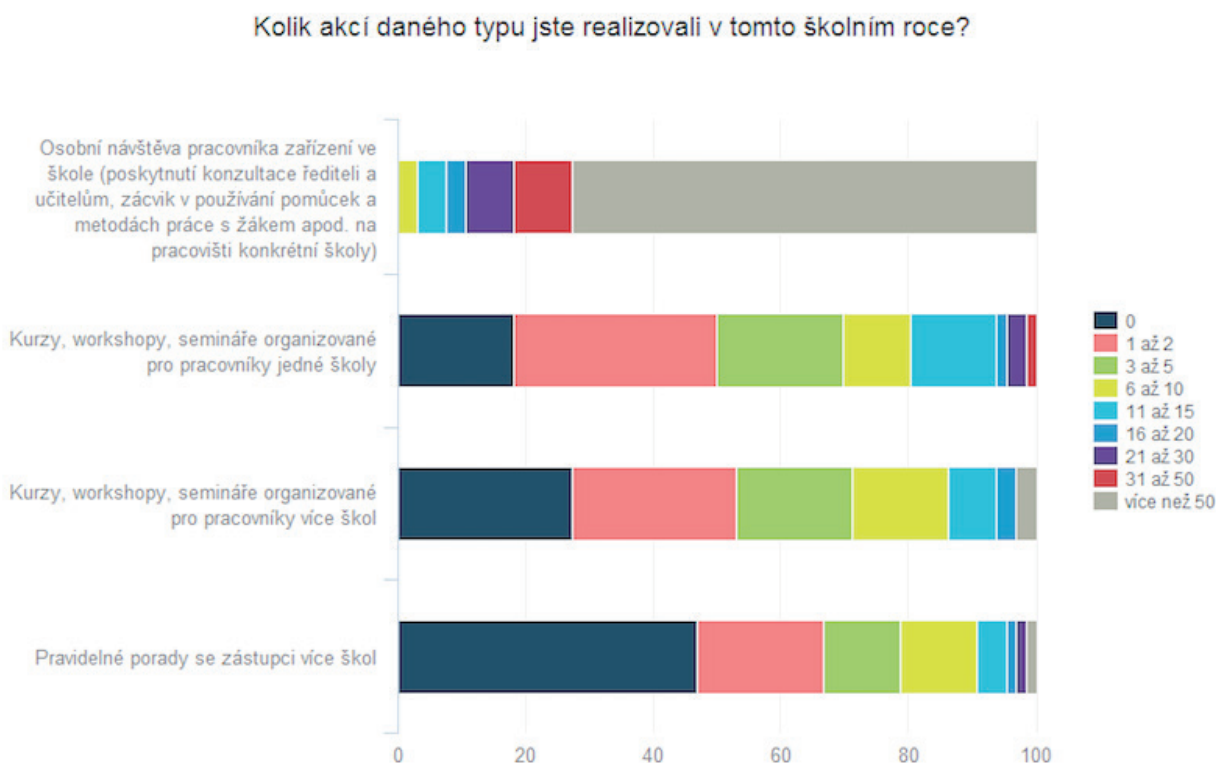
Z pohledu poradenských zařízení je metodické vedení škol nejčastěji realizováno jako osobní návštěva pracovníka zařízení ve škole (poskytnutí konzultace řediteli a učitelům, záznam v používání pomůcek a metodách práce s žákem apod. na pracovišti konkrétní školy), tuto formu využila většina zařízení (73 %) více než 50x za poslední školní rok. Školy vnímají v tomto ohledu rozdíl mezi SPC a PPP. Jednoznačně více metodicky působí ve školách zaměstnanci SPC, což odpovídá charakteru jejich standardních činností. Osobní návštěva školy je zároveň považována za nejefektivnější formu poskytování podpory školám. V tabulce č. 1 je uvedena četnost forem metodické podpory podle poskytovatele metodického vedení.

TABULKA Č. 3 Četnost metodické podpory podle poskytovatele (čím nižší známka, tím častější forma

	Osobní kontakt	DVP	Setkání	Email
Jiný subjekt	2,26	1,68	2,11	2,18
Kraj	3,21	1,68	2,21	1,79
Obec	3	2,57	1,56	2,00
PPP	2,04	2,37	2,17	2,11
SPC	1,71	2,46	2,33	1,9
MŠMT	3,20	1,75	1,82	1,84

Druhá nejčastější forma metodického vedení je komunikace se školami e-mailem nebo telefonem, tu většina poradenských zařízení (77 %) využila za rok 1x – 15x. Školy tuto formu metodické podpory řadí téměř u všech poskytovatelů jako nejčastější. U podpory formou dalšího vzdělávání (kurzy, workshopy, semináře pro pedagogy) jsou větší rozdíly. Některá poradenská zařízení organizovala až 15 podobných akcí, ale více než čtvrtina (27 %) zařízení žádný kurz dalšího vzdělávání nerealizovala. Další vzdělávání pedagogů ohodnotili zástupci škol jak u PPP, tak u SPC jako nejméně častou formu podpory. Z pohledu ŠPZ jsou nejméně využívány pravidelné porady se zástupci více škol, těch se nezúčastnila téměř polovina všech dotázaných ŠPZ (47 %). Obdobně školy hodnotí porady se zástupci více škol jako méně častou formu metodické podpory. Četnost jednotlivých forem metodického vedení poskytovaného školám školskými poradenskými zařízeními je uvedena v grafu č. 13.

GRAF Č. 13 Četnost forem metodického vedení škol z pohledu ŠPZ

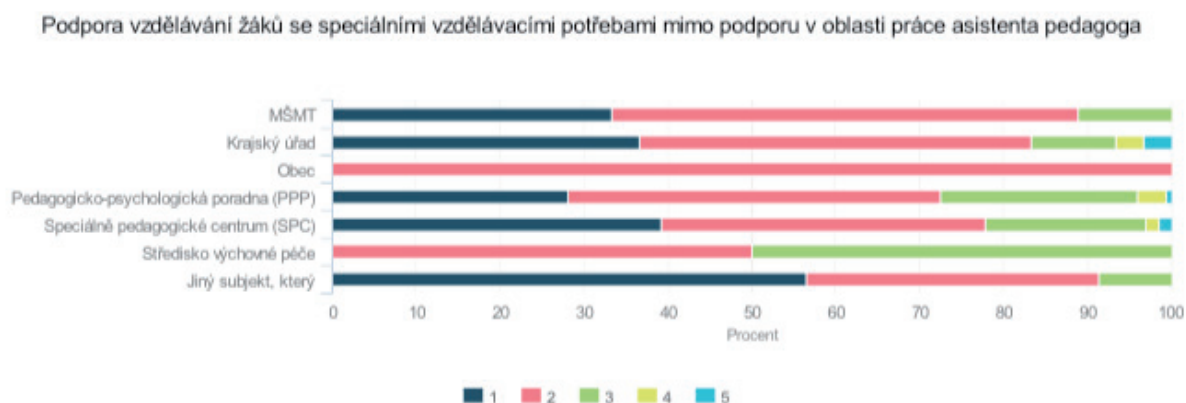


5.2.4.3 HODNOCENÍ METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL ŠKOLSKÝMI PORADENSKÝMI ZAŘÍZENÍMI

Spokojenost s poskytovaným metodickým vedením škol je u většiny oblastí (i poskytovatelů) shodně dobrá obecně, PPP a SPC nevyjímaje. Zajímavé je, že v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP včetně působení asistenta pedagoga školy nejlépe hodnotily kvalitu metodického vedení poskytovaného jinými subjekty než těmi, jež jsou uvedeny v nabídce (viz. graf č. 14).¹³⁸ Například v oblasti kvality vzdělávání je nejlépe hodnoceno středisko výchovné péče – 58 % respondentů je ohodnotilo známkou 1, což je poměrně překvapivé s ohledem na zaměření těchto zařízení (specializují se na problematiku poruch chování a rizikové chování) a jejich počet. V porovnání podpory poskytované PPP a SPC jsou školy více spokojené s činností SPC. Pouze u oblastí spolupráce s dalšími institucemi a vedení dokumentace byly PPP ohodnoceny lépe než SPC (z osmi oblastí). Příčinou může být skutečnost, že pracovníci SPC bývají častěji v přímém kontaktu s pedagogy.

¹³⁸ Mezi těmito subjekty bylo 10 neziskových společností, 10krát NIDV, 9krát interní zaměstnanec školy, 5krát školní poradenské pracoviště a 4krát Krajské vzdělávací a informační centrum.

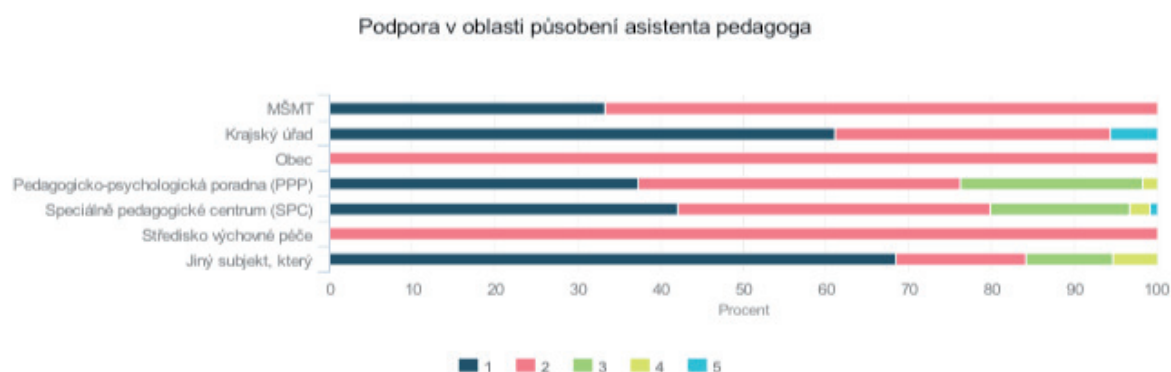
GRAF Č. 14 Míra spokojenosti škol s poskytovaným metodickým vedením v oblasti vzdělání žáků se SVP dle poskytovatele (hodnoceno známkou 1 až 5; 1 = nejlépe, 5 = nejhůře)



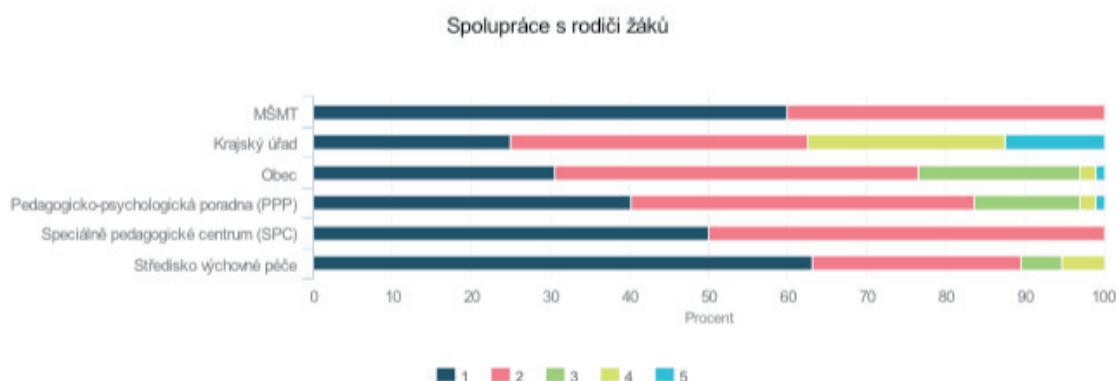
GRAF Č. 15 Míra spokojenosti s poskytovaným metodickým vedením školám v oblasti kvalita vzdělání dle poskytovatele (hodnoceno známkou 1 až 5; 1 = nejlépe, 5 = nejhůře)



GRAF Č. 16 Míra spokojenosti s poskytovaným metodickým vedením školám v oblasti působení asistenta pedagoga dle poskytovatele (hodnoceno známkou 1 až 5; 1 = nejlépe, 5 = nejhůře)



GRAF Č. 17 Míra spokojenosti s poskytovaným metodickým vedením školám v oblasti spolupráce s rodiči žáků dle poskytovatele (hodnoceno známkou 1 až 5; 1 = nejlépe, 5 = nejhůře)



Největším úskalím metodické podpory poskytované poradenskými zařízeními je nedostatečná časová a personální kapacita těchto zařízení, což potvrzuje více výstupů z dotazníkového šetření v ŠPZ.

Převážná většina poradenských zařízení (83 %) uvádí, že by ráda metodicky vedla školy, ovšem nemají na to dostatek kapacit. Pouze 17 % ŠPZ pak považuje metodické vedení, které jejich pracoviště poskytuje školám, za dostatečné.

82 % poradenských zařízení se domnívá, že jejich personální obsazení je spíše nebo zcela nedostatečné.¹³⁹ Pouze 5 zařízení je považuje za dostatečné a 6 za spíše dostatečné. Nedostatek služeb speciálních pedagogů uvedlo 93 % zařízení,¹⁴⁰ nedostatek psychologů 75 % zařízení.¹⁴¹

GRAF Č. 18 Názor vedoucích pracovníků ŠPZ na potřebu navýšení pracovních pozic

U kterých pozic byste potřebovali navýšit úvazek?

Hodnota	Procent	Odpovědí
Speciální pedagog	93%	56
Psycholog	75%	45
Sociální pracovník	32%	19
Metodik prevence v pedagogicko-psychologické poradně	7%	4

Celkový počet odpovědí: 60	Průměr: 1,8	Směrodatná odchylka: 0,8	Medián: 2	Modus: 1
----------------------------	-------------	--------------------------	-----------	----------

¹³⁹ Pouze 5 zařízení považuje kapacitu za dostatečnou a 6 za spíše dostatečnou.

¹⁴⁰ SPC uvádějí ve výkazu v průměru na zařízení 3,1 úvazku speciálního pedagoga s požadavkem na navýšení o 1,6 úvazku. PPP uvádějí v průměru na zařízení 7,9 úvazku speciálního pedagoga s požadavkem na navýšení o 2,6 úvazku.

¹⁴¹ SPC ve výkazu uvádějí v průměru na zařízení 1 úvazek psychologa s požadavkem na navýšení o 1,1 úvazku. PPP uvádějí v průměru na zařízení 10,3 úvazku psychologa s požadavkem na navýšení o 2,4 úvazku.

Z šetření dále vyplynulo, že SPC by požadovala navýšení o 1,6 úvazku a PPP o 2,6 úvazku speciálního pedagoga na jedno zařízení. V případě psychologa se v průměru jedná o potřebu navýšení o 1,1 úvazku na jedno SPC a 2,4 úvazku na jednu PPP. Potřeba navýšení počtu pracovníků se ukázala i v případě sociálních pracovníků – 1 úvazek na jedno SPC a 2,2 na jednu PPP.

Požadované navýšení pracovníků ve speciálně pedagogických centrech je téměř 100 % – ze 4,6 úvazku na zařízení na 8,3 úvazku.

Požadované navýšení pracovníků PPP je 30 % – z 20,5 úvazku na 26,5 úvazku na zařízení. PPP požadují i navýšení metodika prevence o 2,3 úvazku. Metodik prevence není vykazován.

Šetření dále ukázalo, že téměř všechna zařízení (92 %) mají 1 až 40 % škol ve vzdálenosti 31 – 50 km od pracoviště, výjimkou nejsou ani školy ze vzdálenosti okolo 100 km.

5.2.5 ZÁVĚREČNÁ SHRNUTÍ K METODICKÉMU VEDENÍ POSKYTOVANÉHO ŠKOLÁM

Alarmujícím zjištěním v rámci realizovaného šetření je, že **více než polovina škol z výzkumného vzorku se necítí být nikým metodicky vedena**. Stávající **metodické vedení škol zaměřené na pedagogickou oblast je do velké míry závislé na přítomnosti konkrétního žáka s diagnostikovanými speciálními vzdělávacími potřebami ve škole**, neboť právě na oblast podpory vzdělávání žáků se SVP se zaměřují školská poradenská zařízení coby nejčastější poskytovatelé metodického vedení.

Přestože je této oblasti v rámci metodického vedení pedagogických pracovníků škol věnováno nejvíce pozornosti, z dotazníkového šetření vyplynulo, že se jedná o oblast, ve které by školy potřebovaly více metodicky podpořit. Konkrétně by školy uvítaly posílení metodického vedení v následujících oblastech:

- zajištění dalších finančních zdrojů na podporu žáků se SVP (granty, dotace, dary),
- uzpůsobení obsahu učiva a učebních cílů,
- speciálně pedagogická péče a intervence nad rámec běžné výuky a
- organizační zabezpečení výuky.

Školy i školská poradenská zařízení však **pociťují nedostatek metodického vedení poskytovaného školám**. Poradenští pracovníci celkově pociťují zásadní nedostatek personálních a časových kapacit pro poskytování všech svých služeb, metodické vedení škol nevyjímaje. K této situaci v případě některých ŠPZ přispívají i značné dojezdové vzdálenosti do škol, jejichž metodickou podporu při vzdělávání žáků se SVP zajišťují.

Školy, školská poradenská zařízení i obce a kraje shodně označují za jednu z nejvýznamnějších překážek rozvoje inkluzivního vzdělávání nedostatek psychologů a speciálních pedagogů poskytujících své služby přímo ve školách. Tito pracovníci mohou kontinuálně zajišťovat metodické vedení pracovníků škol v míře, která je aktuálně potřebná.

Z dotazníkového šetření ve školách také vyplynulo, že metodické vedení asistentů pedagoga je ještě daleko více podhodnoceno než metodické vedení jiných pedagogických pracovníků. V téměř dvou třetinách škol nikdo nepůsobil v oblasti metodického vedení asistentů pedagoga. Přitom 99 % zástupců škol z šetření se domnívá, že asistenti pedagoga by měli být někým metodicky vedeni.

5.2.6 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ

Zásadním problémem zmiňovaným i zástupci krajských úřadů, je **nejednotnost diagnostiky speciálních vzdělávacích potřeb žáků v ŠPZ**, což je problém jednoznačně související s **nedostatečným centrálním metodickým vedením školských poradenských zařízení, absencí standardů práce v poradenském systému a na ně navazujícího kariérního řádu propojeného se systematicky vedenou supervizí**. Výrazné, statisticky nevysvětlitelné rozdíly četností jednotlivých druhů zdravotního postižení vykazovaných ve školských statistikách mezi kraji ČR tento závažný problém potvrzují.¹⁴² Se standardy činnosti ŠPZ souvisí také rozmístění a zaměření odbornosti jednotlivých zařízení, což se zpětně odráží v kapacitě ŠPZ, jak časové tak personální.¹⁴³

Nedostatek metodického vedení potvrzují i výsledky šetření s vedoucími pracovníky ŠPZ. **41 % školských poradenských zařízení uvedlo, že nejsou metodicky vedena.**

Školským poradenským zařízením, která uvedla, že jsou metodicky vedena, nejčastěji poskytuje metodické vedení Národní ústav vzdělávání (76 %), krajský úřad (68 %) a asociace pracovníků poradenských zařízení (63 %). Z dalších institucí uvádí necelá třetina zařízení (32 %) ještě MŠMT, ostatní instituce jsou zastoupeny minimálně. Podíl jednotlivých institucí je uveden v grafu č. 19 (respondenti měli možnost výběru více variant).

GRAF Č. 19 Poskytovatelé metodického vedení školským poradenským zařízením

Kdo vašemu zařízení poskytuje metodické vedení?

Hodnota	Procent	Odpovědi
krajský úřad	68%	28
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	32%	13
Národní ústav vzdělávání	76%	31
Národní institut pro další vzdělávání	10%	4
vysoké školy	2%	1
asociace pracovníků poradenských zařízení	63%	26
další odborné společnosti, asociace	7%	3
neziskové organizace, poskytovatelé sociální služeb	5%	2
někdo jiný, kdo	7%	3

142 Viz Klusáček J., Hrstka D., Felcmanová (ed.), *Počty dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v základním školství v ČR 2014*. Praha, březen, 2015. Analýza proběhla v rámci projektu SPIV.

143 Více viz např. Návrh nového modelu působnosti ŠPZ pro žáky se zdravotním postižením zpracovaného v rámci projektu Inovace činnosti SPC při posuzování speciálních vzdělávacích potřeb, reg. č.: CZ.1.07/1.2.00/14.0020, APZP, 2013, Univerzita Palackého Olomouc, 20.

Školská poradenská zařízení zapojená v šetření nejlépe hodnotila metodické vedení poskytované asociacemi pracovníků poradenských zařízení (výrazně spokojenější jsou s metodickým vedením své asociace pracovníci SPC). Nejlepší hodnocení metodického vedení Národního ústavu pro vzdělávání bylo v oblasti diagnostiky speciálních vzdělávacích potřeb s průměrným hodnocením 4,3 (na škále od 1 do 7, kde 1 znamená, že potřeby nejsou naplňovány a 7 znamená, že potřeby jsou zcela naplňovány). Všechny další oblasti metodické podpory poskytované Národním ústavem pro vzdělávání byly hodnoceny v rozmezí 1,9 až 3,4. Tři nejlépe hodnocené oblasti metodického vedení poskytovaného krajským úřadem byly: aktuální legislativa, první výklady (5,6), finanční zajištění chodu zařízení (4,7) a vedení dokumentace a výkaznictví (4,5). Metodické vedení ze strany MŠMT nenaplnuje potřeby ŠPZ téměř vůbec, pouze v oblasti *aktuální legislativa, právní výklady* se hodnocení dostalo do kladné poloviny (4,2), ostatní oblasti jsou průměrně hodnoceny mezi hodnotami 1,5 a 3,2.¹⁴⁴

Nejčastější formou metodického vedení ŠPZ je účast vedoucího pracovníka nebo více pracovníků na poradě či setkání pořádaných poskytovatelem metodického vedení. Kurzy, workshopy, semináře pořádané poskytovatelem metodického vedení jsou druhou nejčastější formou metodického vedení. **Podle respondentů byly jako nejefektivnější vyhodnoceny kurzy a semináře od poskytovatele metodického vedení,** porady a setkání pro vedoucí a zaměstnance poradenských zařízení na půdě poskytovatele metodického vedení jsou ale také žádána. Formou, která je relativně žádána, avšak nepříliš nabízena, jsou metodické návštěvy a akce realizované poskytovatelem metodického vedení přímo v poradenském zařízení. Lze vyhodnotit, že formy metodického vedení ŠPZ jejich poskytovateli, by mohly být realizovány efektivněji, ale nejsou zásadním problémem metodického vedení obecně.

144 Detailní informace o hodnocení jednotlivých poskytovatelů metodického vedení jsou uvedeny v materiálu Brožová, K. Úlehlová, B., Felcmanová, L. (ed.), *Analýza podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami – školská poradenská zařízení*. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015

5.3 ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ

5.3.1 ODPOVĚDNOST ZA METODICKÉ VEDENÍ A ŘÍZENÍ KVALITY

- Stávající právní předpisy nevymezují jednoznačně resp. dostatečně konkrétně odpovědnost za metodické vedení škol a školských zařízení na různých úrovních systému (celostátní, krajské a regionální).
- Není stanoveno, kdo a jak vyhodnocuje plnění odpovědnosti vykonavatele samosprávy a zřizovatele v oblasti metodického vedení škol.
- Skutečnost, že nejsou vyjasněny role a kompetence v oblasti metodického vedení škol, zapříčiňuje nedostatečné řízení kvality vzdělávání ze strany zřizovatelů škol (zejm. obcí).
- Za daných legislativních podmínek je nutné, aby se zřizovatel (obec) „ztotožnil“ s potřebou odpovědnosti za koncepci vzdělávání v komplexním pojetí. Málokde funguje aktivní systematická koordinace vzdělávací politiky na úrovni samosprávy obcí.
- Jestliže se obce stávají do velké míry těmi, kdo zajišťuje vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami, je ustanovení školského zákona ukládající povinnost zajistit podmínky pro vzdělávání žáků se SVP kraji již nefunkční.

5.3.2 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOL

- Velká část škol se necítí být někým metodicky vedena.
- I školy, které uvedly, že mají zajištěno metodické vedení, pocítují nedostatek metodického vedení.
- Hlavními poskytovateli metodického vedení jsou školská poradenská zařízení (pedagogicko-psychologické poradny a speciálně pedagogická centra).
- MŠMT, krajské úřady a obce poskytují školám metodické vedení především v nepedagogických oblastech (legislativa, financování vzdělávání a provozu školy, vedení dokumentace a výkaznictví). Kraje se zaměřují výhradně na metodické vedení v oblastech financování vzdělávání a legislativy. Zástupci odborů školství krajských úřadů zastávají názor, že metodické vedení v pedagogické oblasti nespadá do jejich kompetence. Metodické vedení v pedagogické oblasti kraje zajišťují prostřednictvím školských poradenských zařízení, která zřizují.
- Jak z hlediska výkladu legislativy, tak z hlediska praxe existuje 14 různých systémů podpory vzdělávání žáků se SVP (co kraj, to více či méně odlišný přístup k identifikaci SVP, poskytování prostředků na zajištění podpory atd.).
- Nejčastěji je metodické vedení škol zaměřeno na podporu vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Hlavní oblasti podpory jsou: uzpůsobení metod a forem výuky, uzpůsobení obsahu učiva a učebních cílů, úprava hodnocení a pomůcky.
- Poskytování metodického vedení zaměřeného na pedagogickou oblast je do velké míry závislé na přítomnosti žáka či žáků se speciálními vzdělávacími potřebami ve škole.
- V případě škol, které mají metodické vedení zajištěno, převažuje spokojenost s poskytovaným metodickým vedením u většiny oblastí i poskytovatelů metodického vedení.
- Za nedostatečně podporovanou je školami nejvíce považována oblast financování vzdělávání a provozu školy, přičemž tato nespokojenost nejspíše souvisí s pocítovaným nedostatkem finančních prostředků ve školství obecně.

- Z realizovaných šetření vyplývá, že za součást metodického vedení škol jsou považovány služby školních psychologů a speciálních pedagogů, kterých je v současné době značný nedostatek.
- V téměř dvou třetinách škol nikdo nepůsobil v oblasti metodického vedení asistentů pedagoga.

5.3.3 METODICKÉ VEDENÍ ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ

- Převážná většina poradenských zařízení se domnívá, že jejich personální obsazení je spíše nebo zcela nedostatečné. Nedostatek speciálních pedagogů uvedlo 93 % zařízení, nedostatek psychologů 75 % zařízení zahrnutých v dotazníkovém šetření. V případě PPP je deklarovaná potřeba navýšení 6 celých úvazků pracovníků na jedno zařízení, v případě SPC je to 3,7 úvazku na jedno zařízení (v případě SPC tedy téměř dvojnásobek současného stavu).
- Více než polovina poradenských zařízení se necítí být někým metodicky vedena.
- Kraje i školy negativně hodnotí absenci jednotného metodického vedení ŠPZ ve vztahu k určování konkrétních speciálních vzdělávacích potřeb žáků a na to navázaných finančních prostředků (příplatky k normativu, příspěvky na zajištění služeb asistenta pedagoga).
- Absenci jednotného metodického vedení v oblasti určování SVP žáků dokládají i analýzy statistických dat vysokou mírou rozdílů v četnosti jednotlivých druhů SVP v rámci krajů ČR.

6

NÁVRH SYSTÉMOVÝCH ŘEŠENÍ V OBLASTI METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL A ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ VE VZTAHU K IMPLEMENTACI SYSTÉMU PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ

LENKA FELCMANOVÁ

6.1 ÚVOD

Návrhy reagují na skutečnosti uvedené v kapitole mapující současný stav metodického vedení pedagogických pracovníků škol a školských poradenských zařízení v oblasti podpory vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (SVP) a především na změny, které přináší novela § 16 školského zákona. Novela školského zákona zavádí s účinností od 1. 9. 2016 nový systém podpory, který klade nové nároky na pedagogické pracovníky zejména v oblasti identifikace míry podpory žáků se SVP, kterou potřebují při vzdělávání a zapojení v kolektivu, a také v oblasti aplikace a vyhodnocování efektivity podpůrných opatření. Úspěšná implementace změn, které novela školského zákona přináší, je podmíněna mimo jiné také zajištěním metodické podpory pedagogickým pracovníkům škol a školských poradenských zařízení, jejíž zvýšená intenzita je třeba zejména v prvních několika letech po nabytí účinnosti nové právní úpravy.

Sjednocení přístupu v poskytování podpory žákům se SVP je zásadní zejména proto, že současná praxe, kdy žák s konkrétním druhem zdravotního postižení dostává v různých krajích různou míru podpory v závislosti na objemu finančních prostředků a přístupu úředníků kraje k jejich distribuci, je diskriminační. Pokud stát připouští, že jedinec s určitým druhem zdravotního postižení v jednom kraji obdrží podporu ve formě služeb asistenta pedagoga, a jiný jedinec s identickým zdravotním postižením ji v jiném kraji neobdrží, dochází k jeho přímé diskriminaci. Je zcela nezbytné, aby MŠMT v následujících letech sjednotilo praxi v doporučování a poskytování podpůrných opatření, čehož není možné dosáhnout bez zajištění centrálně řízeného metodického vedení pedagogických pracovníků škol a školských zařízení. Pouhé přijetí nové legislativní úpravy v této situaci nestačí, zejména je-li praxe v identifikaci jednotlivých SVP žáků v krajích natolik rozdílná, jak dokládají údaje ze Statistických ročenek školství – Výkonové ukazatele.

Z realizovaných šetření vyplynulo, že v současné době **řada škol i školských poradenských zařízení nepociťuje žádné metodické vedení. Tento názor uvedla polovina škol a 41 % školských poradenských zařízení** zapojených v šetřeních realizovaných v rámci projektu SPIV popsaných v úvodu tohoto materiálu. Analýza platné právní úpravy také ukázala, že odpovědnost za metodické vedení škol a školských poradenských zařízení (ať již za jeho přímé poskytování či zajištění poskytování jiným subjektem) není uložena subjektům, které je zřizují. Metodické vedení škol je upraveno pouze na úrovni prováděcích předpisů, nikoliv na úrovni zákona, přičemž konkrétní náplň metodického vedení je, poněkud nesystematicky, popsána pouze v příloze vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních.

Návrhy opatření uvedené v této kapitole mají za cíl systémové zlepšení podpory pedagogických pracovníků škol při zavádění nové právní úpravy vzdělávání žáků se SVP do praxe.

V této kapitole budou popsány:

- možnosti hierarchického řešení metodického vedení škol a školských poradenských zařízení v oblasti identifikace potřeb žáků, aplikace a evaluace podpůrných opatření
- návrhy doporučených modelů metodického vedení
- odhad finančních nákladů spojených s jednotlivými variantami navrhovaných řešení
- doporučené úpravy příslušných právních předpisů

6.2 MOŽNOSTI HIERARCHICKÉHO ŘEŠENÍ METODICKÉHO VEDENÍ ŠKOL A ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ V OBLASTI IDENTIFIKACE SVP ŽÁKŮ A APLIKACE PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ

V této podkapitole budou představeny možnosti metodického vedení škol na jednotlivých úrovních systému od zastřešující úrovně celostátní po úroveň školy. U každého potencionálního poskytovatele metodického vedení na dané úrovni budou popsány výhody a nevýhody zajišťování metodického vedení tímto poskytovatelem, podmínky implementace a případná rizika s tím spojená.

Následně budou představeny dva doporučené modely zajištění metodického vedení škol v oblasti poskytování podpory žákům se SVP při vzdělávání a zapojení v kolektivu. U těchto modelů budou taktéž spočítány předpokládané finanční náklady a uvedeny nezbytné úpravy právních předpisů.

6.2.1 ÚROVEŇ CELOSTÁTNÍ

Jedná se o zastřešující článek metodického vedení, jehož primárním úkolem je sjednocení metodického vedení na nižších úrovních systému.

Na této úrovni se jedná především o činnosti koordinační – výměnu informací s osobami odpovědnými za metodické vedení na krajské úrovni, ovlivňování činnosti MŠMT dle zjištěných potřeb z praxe, dále činnosti tvůrčí – tvorbu metodických materiálů určených ke sjednocení praxe v oblasti identifikace potřeby podpůrných opatření a poskytování podpůrných opatření žákům se SVP, přípravu změn právních předpisů apod.

Obvyklými formami metodického vedení na této úrovni budou pravidelná setkání s osobami odpovědnými za metodické vedení na krajské, případně také regionální úrovni, zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup, e-mailová a telefonická komunikace, případně též zajišťování vzdělávacích akcí pro pracovníky odpovědné za metodické vedení na krajské úrovni.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE VĚCNĚ PŘÍSLUŠNÝ ODBOR MINISTERSTVA ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY (MŠMT)

Výhody	- Zajištění přímého přístupu osobám odpovědným za metodické vedení na krajské úrovni ke všem důležitým informacím z oblasti legislativy, plánování a řízení školství eliminující možné dezinterpretace či ztrátu informací. - Nezpochybnitelná autorita při jednání se zástupci krajů, zřizovateli a dalšími účastníky poskytování podpory žákům se speciálními vzdělávacími potřebami. - Možnost realizace systémových změn (např. úprav legislativy) či ovlivnění činnosti přímo řízených organizací MŠMT v návaznosti na zjištěné potřeby prostřednictvím zpětné vazby. - Možnost provázání informací o potřebách zjištěných v rámci metodického vedení s plánováním v oblasti financování podpůrných opatření. - V porovnání s jinými poskytovateli je zde největší potenciál k zajištění jednotnosti přístupů v krajích. - Centrální orgán odpovědný za tvorbu vzdělávací politiky získá lepší přehled o potřebách škol a školských poradenských zařízení v oblasti poskytování podpory žákům se SVP.
Nevýhody	
Podmínky implementace	- Jednoznačné vymezení odpovědnosti MŠMT za metodické vedení v oblasti vzdělávání žáků se SVP ve školském zákoně. - Personální posílení věcně příslušného odboru o osobu či osoby odborně způsobilé pro realizaci metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP, která/kterí budou mít na starost výhradně (či v převažující míře) agendu metodického vedení.
Možná rizika	- Přílišná vytíženost pracovníků odpovědných za metodické vedení jinou pracovní činností.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE PŘÍMO ŘÍZENÁ ORGANIZACE MŠMT

Výhody	- Tradice zajišťování metodického vedení těmito organizacemi, - Doposud nedostatečně využívaný potenciál těchto organizací pro zajištění komplexního metodického vedení nejen v tématech podpory žáků se SVP.
Nevýhody	- Vyšší riziko zkreslení či dezinterpretace informací z MŠMT, - Větší časové prodlevy při přenosu informací z MŠMT ke koncovým uživatelům. - Větší administrativní i časová zátěž při předávání informací mezi MŠMT, přímo řízenou organizací a osobami odpovědnými za metodické vedení na krajské úrovni. - Nižší možnost ovlivňování obsahu strategických dokumentů a legislativních předpisů na základě podnětů získaných prostřednictvím zpětné vazby. - Nižší možnost participace při nastavování finančních prostředků na zajišťování podpůrných opatření.
Podmínky implementace	- Dostatečně silná podpora ze strany ústředního orgánu zvyšující autoritu přímo řízené organizace.
Možná rizika	- Pokračování současné praxe diferenciací přístupů k identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků a poskytování podpory v jednotlivých krajích.

6.2.2 ÚROVEŇ KRAJSKÁ

I na této úrovni v rámci metodického vedení stále převažují činnosti koordinační – výměna informací s osobami odpovědným za metodické vedení na centrální úrovni a regionální úrovni, shromažďování informací a podnětů od osob odpovědných za metodické vedení na regionální úrovni a jejich předávání na centrální úroveň, vedení základní evidence poskytovatelů metodického vedení na regionální úrovni v daném kraji, vedení základní evidence četnosti využívání podpůrných opatření v kraji, ovlivňování nabídky programů DVPP v kraji apod. Zároveň je na této úrovni již potřebné odborné metodické vedení v oblasti identifikace potřeb žáků se SVP, doporučování konkrétních podpůrných opatření a poskytování podpůrných opatření ve školách určené školským poradenským zařízením. Je otázkou, do jaké míry a zda vůbec je třeba odlišit koordinační a odborné činnosti v rámci metodického vedení na této úrovni.

Z realizovaného dotazníkového šetření vyplynulo, že pracovníci ŠPZ by potřebovali posílit metodické vedení zejména v následujících oblastech:

- aktuální legislativa, právní výklady
- definování konkrétních prostředků a forem podpory žáka na základě diagnostiky
- uzpůsobení obsahu vzdělávání, forem a metod výuky žáka se SVP, oblast působení asistenta pedagoga
- vedení dokumentace, výkaznictví
- diagnostika speciálních vzdělávacích potřeb
- reedukační, stimulační a další aktivity s žákem
- finanční zajištění chodu zařízení

Mezi obvyklé formy metodického vedení na této úrovni patří pravidelná setkání s osobami odpovědnými za metodické vedení na centrální a regionální úrovni, zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup, e-mailová a telefonická komunikace, případně též zajišťování vzdělávacích akcí pro pracovníky odpovědné za metodické vedení na regionální úrovni.

V případě odborného metodického vedení pracovníků školských poradenských zařízení jsou ze strany zástupců ŠPZ nejvíce žádány kurzy a semináře, dále také pravidelné porady a setkání pro vedoucí pracovníky a zaměstnance poradenských zařízení na půdě poskytovatele metodického vedení a metodické návštěvy a akce realizované poskytovatelem metodického vedení na pracovištích poradenských zařízení.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJÍ PRACOVNÍCI KRAJSKÉHO ÚŘADU

Výhody	- Vysoká míra informovanosti o financování podpory žáků se SVP ve stávajícím systému distribuce finančních prostředků na realizaci této podpory. - Vysoká míra informovanosti o vykazovaných počtech žáků se SVP ve školách v kraji a vybraných podpůrných opatřeních (např. asistent pedagoga). - Znalost právních předpisů a jejich výkladů, - Existující přehledná informační prostředí pro zveřejňování metodických materiálů a informací (tzv. školské portály krajů). - Autorita při jednání s organizacemi a obcemi v kraji.
Nevýhody	- Absence vymezení odpovědnosti krajů za metodické vedení škol a školských zařízení v legislativních předpisech a z toho vyplývající dosavadní nízká míra zkušenosti pracovníků krajských úřadů s touto agendou. - Nízká míra zkušenosti pracovníků krajských úřadů s metodickým vedením souvisejícím s poskytováním podpory žákům se speciálními vzdělávacími potřebami. - Relativně nízká míra kontaktu s koncovými uživateli služeb (žáky se SVP). - Vysoká míra závislosti na politickém prostředí a s tím spojené riziko časté obměny úředníků i nastavených pravidel pro jejich činnost.
Podmínky implementace	- Jednoznačné vymezení odpovědnosti krajů za metodické vedení v oblasti vzdělávání žáků se SVP ve školském zákoně. - Zajištění kontinuity a stability agendy metodického vedení bez ohledu na aktuální politickou situaci v kraji. - Personální posílení věcně příslušných odborů krajských úřadů o osobu či osoby odborně způsobilé pro realizaci metodického vedení v oblasti podpory žáků se SVP, která/kteří budou mít na starost výhradně (či v převažující míře) agendu metodického vedení. - Vytvoření nezbytných materiálních a technických podmínek pro realizaci jednotlivých forem metodického vedení.
Možná rizika	- Převažující přesvědčení pracovníků odborů školství krajských úřadů, že by metodické vedení neměli krajské úřady vykonávat. - Pokračování diferenciací přístupů jednotlivých krajů v důsledku vysoké míry závislosti činnosti úředníků krajského úřadu na záměrech politické reprezentace v kraji.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE KOORDINÁTOR S KRAJSKOU PŮSOBNOSTÍ, KTERÝ JE POVĚŘEN METODICKÝM VEDENÍM A NEJEDNÁ SE O PRACOVNÍKA KRAJSKÉHO ÚŘADU

V kraji působí pracovník v pozici koordinátora metodického vedení v oblasti vzdělávání žáků se SVP.

Výhody	- Relativní nezávislost na proměnlivosti přístupu krajských institucí v závislosti na politické situaci. - Možnost pružnějšího reagování na potřeby všech aktérů.
Nevýhody	- Potřeba vytvoření nových pozic v jednotlivých krajích.
Podmínky implementace	- Ukotvení pozice v rámci vzdělávacího systému s jasně vymezenou gescí a vztahu k centrálnímu orgánu i poskytovatelům metodického vedení na regionální úrovni, - Zajištění kompetentních odborníků s koordinačními schopnostmi a dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků i poskytování podpůrných opatření ve školách. - Zajištění stabilního zdroje financování a potřebného zázemí těchto pracovníků.
Možná rizika	- Riziko vyplývající z nezakotvení této pozice v rámci stávajících institucí spočívající v nízké míře možností reálně ovlivňovat praxi škol a ŠPZ (jak je tomu již nyní v případě krajských koordinátorů pro oblast autismu či logopedickou péči). - Konflikt rolí v případě, že tento pracovník bude současně pracovníkem nějaké školy či školského zařízení. - Rozsah činnosti, má-li být vykonávána v odpovídající kvalitě, je nad rámec možností jednoho pracovníka v kraji.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJÍ PRACOVNÍCI KRAJSKÝCH POBOČEK NÁRODNÍHO INSTITUTU DALŠÍHO VZDĚLÁVÁNÍ (NIDV)

V každé krajské pobočce NIDV působí pracovníci odpovědní za koordinaci i obsahovou náplň metodického vedení v daném kraji.

Výhody	- Existence poboček této přímo řízené organizace s potřebným zázemím ve všech krajích. - Zkušenost pracovníků škol a školských zařízení se službami této instituce. - Výhody vyplývající z pozice organizace přímo řízené MŠMT – přímá komunikace s centrálním orgánem.
Nevýhody	
Podmínky implementace	- Zajištění kompetentních odborníků s koordinačními schopnostmi a dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků i poskytování podpůrných opatření ve školách schopných metodicky vést pracovníky škol a ŠPZ. - Zahrnutí metodického vedení do kmenové činnosti NIDV a s tím související zajištění stabilního financování pracovníků odpovědných za tuto agendu.
Možná rizika	- Přílišná vytiženost pracovníků odpovědných za metodické vedení jinou pracovní činností (zejména nebude-li agenda metodického vedení dostatečně personálně saturována).

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJÍ PRACOVNÍCI KRAJSKÝCH POBOČEK NÁRODNÍHO ÚSTAVU PRO VZDĚLÁVÁNÍ (NÚV)

V každém kraji vznikne pobočka NÚV, kde působí pracovníci odpovědní za koordinaci i obsahovou náplň metodického vedení v daném kraji.

Výhody	- Výhody vyplývající z pozice organizace přímo řízené MŠMT – přímá komunikace s centrálním orgánem. - Již stávající zahrnutí metodického vedení a tvorby metodických materiálů v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP do kmenové činnosti NÚV (Oddělení rovných příležitostí ve vzdělávání, školských a školních poradenských služeb).
Nevýhody	- Nutnost vybudovat síť poboček této přímo řízené organizace v krajích. - Absence předchozí zkušenosti aktérů poskytování podpory žáků se SVP s působením této organizace v krajích.
Podmínky implementace	- Vytvoření sítě poboček NÚV v krajích. - Zajištění kompetentních odborníků s koordinačními schopnostmi a dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků i poskytování podpůrných opatření ve školách schopných metodicky vést pracovníky škol a ŠPZ pro jednotlivá krajská pracoviště. - Zajištění stabilního financování provozu poboček a jejich pracovníků.
Možná rizika	- Nedostatek kompetentních odborníků v některých regionech.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJÍ PRACOVNÍCI KRAJSKÝCH INSPEKTORÁTŮ ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE

Výhody	- Krajská působnost. - Kvalitní právní výklady a orientace ve sporných otázkách. - Kontakt s praxí. - Autorita u škol i dalších institucí.
Nevýhody	- Střet metodické a inspekční činnosti – zástupci škol a školských zařízení vnímají ČŠI především jako inspekční orgán. - Nižší míra zkušenosti s agendou školských poradenských zařízení.
Podmínky implementace	- Zahrnutí metodického vedení v oblasti vzdělávání žáků se SVP do portfolia činností ČŠI by vyžadovalo komplexní změnu zaměření činnosti organizace. - Proškolení pracovníků krajských inspektorátů v oblasti metodického vedení či zajištění kompetentních odborníků s koordinačními schopnostmi a dobrou znalostí odborné problematiky schopných metodicky vést pracovníky škol a ŠPZ.
Možná rizika	- Obtíže v komunikaci zástupců škol a ŠPZ v oblasti metodické podpory z důvodu obav z možných sankcí ze strany ČŠI za uplatňování nevhodných postupů.

6.2.3 ÚROVEŇ REGIONÁLNÍ

Metodické vedení na regionální úrovni je již v převažující míře zaměřeno na odborné metodické vedení konkrétních škol. Obsahem metodického vedení na této úrovni je především podpora konkrétních škol v identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků s potřebou podpůrných opatření prvního stupně, poskytování podpůrných opatření a vyhodnocování jejich účinnosti. Mezi tematické oblasti, ve kterých pedagogičtí pracovníci škol potřebují metodické vedení, patří zejména:

- uzpůsobení metod a forem výuky SVP žáků
- uzpůsobení obsahu učiva a individualizace učebních cílů
- úprava hodnocení s ohledem na individuální možnosti žáků
- užívání speciálních a kompenzačních pomůcek
- speciálně pedagogická péče a intervence nad rámec běžné výuky
- organizační zabezpečení výuky (zajištění individuální a skupinové práce, dalšího pracovního místa pro žáka apod.)
- práce s třídním klimatem
- náplň činnosti asistenta pedagoga a jeho spolupráce s učiteli

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE KOMPETENTNÍ PRACOVNÍK OBECNÍHO ÚŘADU OBCE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

Výhody	- Poskytovatelem metodického vedení by byl zástupce majoritních zřizovatelů škol.
Nevýhody	- Absence předchozí zkušenosti s agendou metodického vedení škol. - Závislost na záměrech politické reprezentace v obci. - Finančně a personálně velmi náročná varianta.
Podmínky implementace	- Jednoznačné vymezení odpovědnosti obcí s rozšířenou působností za metodické vedení v oblasti vzdělávání žáků se SVP ve školském zákoně. - Zajištění kompetentních odborníků s dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků a poskytování podpůrných opatření ve školách schopných metodicky vést pracovníky škol. - Zajištění stabilního zdroje financování a potřebného zázemí těchto pracovníků.
Možná rizika	- Nedostatek kompetentních odborníků v některých regionech.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE KOORDINÁTOR S PŮSOBNOSTÍ V RÁMCI ORP, KTERÝ JE POVĚŘEN METODICKÝM VEDENÍM A NEJEDNÁ SE O PRACOVNÍKA OBECNÍHO/MĚSTSKÉHO ÚŘADU

Výhody	- Možnost pružnějšího reagování na potřeby všech aktérů.
Nevýhody	- Finančně a personálně velmi náročná varianta. - Nutnost vytvoření nové pozice v systému včetně zabezpečení pracoviště. - Absence předchozí zkušenosti aktérů poskytování podpory žákům se SVP s obdobným modelem podpory.
Podmínky implementace	- Ukotvení této pozice v rámci vzdělávacího systému s jasně vymezenou gescí a vztahu ke školám a školským zařízením i poskytovatelům metodického vedení na krajské úrovni. - Zajištění kompetentních odborníků s dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků a poskytování podpůrných opatření ve školách schopných metodicky vést pracovníky škol
Možná rizika	- Nepřijetí nového subjektu ze strany škol. - Nedostatek kompetentních odborníků v některých regionech.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJÍ PRACOVNÍCI ŠKOLSKÝCH PORADENSKÝCH ZAŘÍZENÍ

Výhody	- Dlouhodobá zkušenost s poskytováním metodické podpory školám. - Metodické vedení je součástí legislativně ukotvených standardních činností ŠPZ. - ŠPZ jsou školami tradičně vnímána jako poskytovatelé metodického vedení. - Odbornost pracovníků ŠPZ v řadě oblastí – podpora ve vzdělávání žáků se SVP, diagnostika SVP, práce s rodinami žáků, poskytování vzdělávání pedagogickým pracovníkům škol, supervize (v některých krajích), sociální práce. - Možnosti působení v terénu (v současné době odvislé od personálních kapacit). - Navázané kontakty s ostatními institucemi v systému, zkušenosti s účastí v mezioborových a konziliárních skupinách. - Absence kontrolní role – možnost skutečné podpory pro toho, kdo si metodické vedení vyžádá. - Přehled o žácích s potřebou podpory, důvěra rodin při řešení potíží.
Nevýhody	- Nižší míra povědomí o problematice financování podpory vzdělávání žáků se SVP a právních výkladech (zejména ve sporných případech).
Podmínky implementace	- Posílení personálních kapacit ŠPZ. - Vytvoření standardu metodické činnosti ŠPZ.
Možná rizika	- Přenesení odpovědnosti za metodické vedení škol v oblasti podpory žáků se SVP na ŠPZ bez potřebného navýšení počtu pracovníků vedoucích k přetížení pracovníků ŠPZ a problémům s plněním dalších legislativně uložených povinností.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJÍ ŠKOLY SAMOSTATNĚ ZŘÍZENÉ PRO ŽÁKY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Výhody	- Pracovníci těchto škol jsou odborně kompetentní pro poskytování metodického vedení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP.
Nevýhody	- Nerovnoměrné pokrytí speciálních škol v jednotlivých regionech. - Odborné zaměření na určitý druh či druhy zdravotního postižení dle cílové skupiny příslušné školy. - Nižší míra zkušeností s organizací vzdělávání v běžných školách.
Podmínky implementace	- Ukotvení metodické činnosti speciálních škol v příslušných legislativních předpisech včetně vymezení vztahu ke školám a školským zařízením, jimž mají poskytovat metodické vedení, i poskytovatelům metodického vedení na krajské úrovni. - Uvolnění pracovníků odpovědných za metodické vedení z přímé pedagogické činnosti.
Možná rizika	- Nedostupnost metodického vedení z důvodu absence speciální školy v regionu.

6.2.4 ÚROVEŇ ŠKOLY

Obsah metodické podpory na této úrovni již plně odpovídá potřebám pracovníků konkrétní školy spojeným se vzděláváním konkrétních žáků se SVP. Osoba odpovědná za metodické vedení na úrovni školy slouží jako zdroj informací pro ostatní pracovníky školy, komunikuje a koordinuje spolupráci se ŠPZ při doporučování, poskytování a vyhodnocování podpůrných opatření. Poskytuje podporu učitelům a asistentům pedagoga v konkrétních situacích (např. nastavení jejich spolupráce ve třídě apod.). Shromažďuje informace o poskytnuté podpoře a jejích výsledcích (např. v plánech pedagogické podpory či individuálních vzdělávacích plánech). Realizuje pravidelná setkání s pedagogickými pracovníky školy, při kterých je řešena podpora konkrétních žáků. Vede evidenci dostupných zdrojů v regionu, které lze využít v rámci aplikace podpůrných opatření (např. informace o nabídce kurzů DVPP, o pomůckách, které jsou v regionu k dispozici, dostupnosti tlumočnických služeb apod.), spolupracuje s externími poskytovateli služeb, orgány sociálně-právní ochrany dětí a dalšími institucemi. Spolupracuje s poskytovateli metodického vedení na regionální úrovni, poskytuje jim informace o potřebách pracovníků školy v oblasti metodického vedení a realizované podpoře.

Osoba odpovědná za metodické vedení by měla být součástí managementu školy.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE VÝCHOVNÝ PORADCE A/NEBO METODIK PREVENCE

Výhody	- Obě funkce jsou již ve školství zavedené. - Standardní činnosti těchto poradenských pracovníků školy jsou legislativně definované a zahrnují také metodické vedení. - Tito poradenští pracovníci školy mají alespoň základní vzdělání v problematice podpory vzdělávání žáků se SVP (odbornost metodika prevence je zaměřena především na možnosti podpory žáků při začlenění v kolektivu, formování vztahů ve skupině či výskytu rizikového chování).
Nevýhody	- Nedostatečné uvolnění z přímé pedagogické činnosti (u metodika prevence chybí úplně). - Pozice poradenského pracovníka školy není součástí managementu školy (což má vliv na míru ochoty ostatních pedagogických pracovníků uplatňovat jejich doporučení v praxi). - V souvislosti s výkonem funkce mají další povinnosti.
Podmínky implementace	- Nutnost doplnění vzdělání v oblasti identifikace speciálních vzdělávacích potřeb žáků, aplikace podpůrných opatření a vyhodnocování jejich účinnosti. - Uvolnění z přímé pedagogické činnosti ve větším rozsahu než doposud. - V případě výchovného poradce oddělení agendy kariérového poradenství.
Možná rizika	- Přenesení zodpovědnosti a veškeré práce spojené s poskytováním podpůrných opatření na poradenské pracovníky školy.

METODICKÉ VEDENÍ ZAJIŠŤUJE KOORDINÁTOR PRO POSKYTOVÁNÍ PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ

Výhody	
Nevýhody	- Vytvoření nové pozice. - Možné problémy spojené s vymezením kompetencí koordinátora pro poskytování podpůrných opatření a výchovného poradce, který má podporu ostatních pedagogů při vzdělávání žáků se SVP zahrnutou ve standardních činnostech.
Podmínky implementace	- Ukotvení této pozice v rámci organizační struktury školy s jasně vymezenou náplní činnosti a vztahu k ostatním pedagogickým pracovníkům školy i poskytovatelům metodického vedení na regionální úrovni. - Uvolnění z přímé pedagogické činnosti v potřebném rozsahu.
Možná rizika	- Nepřijetí této pozice pracovníky školy.

METODICKÉ VEDENÉ ZAJIŠŤUJE ŠKOLNÍ SPECIÁLNÍ PEDAGOG A/NEBO ŠKOLNÍ PSYCHOLOG

Výhody	- Vysoká odborná kompetence pro poskytování metodického vedení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP v oblasti identifikace SVP žáků i poskytování podpůrných opatření. - Zahrnutí metodické podpory pedagogů v legislativně ukotvených standardních činnostech těchto poradenských pracovníků. - Poskytování výhradně poradenských služeb bez souběžné vyučovací povinnosti. - Možnost realizace podpůrných opatření intervenčního charakteru (reedukace, stimulace apod.) bez nutnosti zajišťování externího dodavatele.
Nevýhody	- Současný zcela nedostatečný počet pracovníků na školách. - Vyšší finanční nákladnost.
Podmínky implementace	- Zajištění finančních prostředků umožňujících využití služeb školního speciálního pedagoga a/nebo psychologa všem školám vzdělávajícím žáky se SVP.
Možná rizika	- Přenesení veškeré zodpovědnosti za podporu žáků se SVP na poradenské pracovníky školy. - Nedostupnost odborníků s potřebnou kvalifikací v některých regionech.

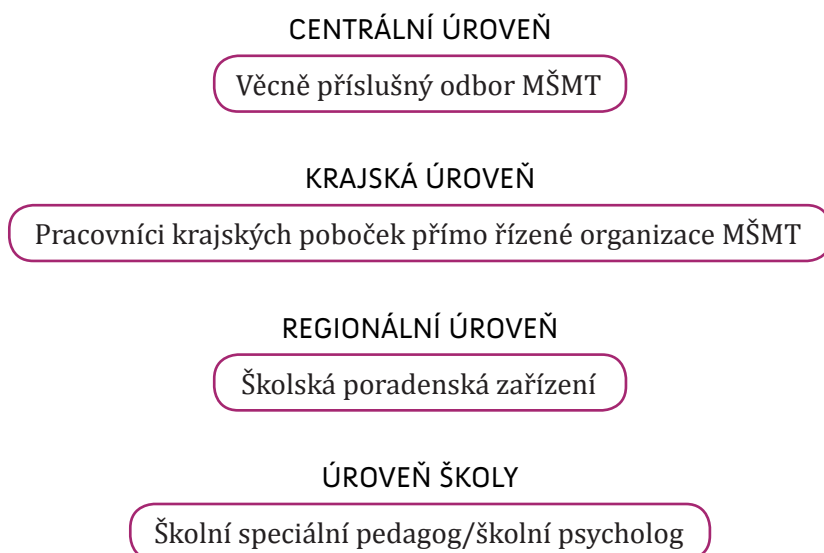
6.2.5 OBECNÉ PODMÍNKY POSKYTOVÁNÍ METODICKÉHO VEDENÍ

Nezbytnou podmínkou zajištění systémového řešení jednotného metodického vedení pracovníků škol a školských zařízení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP je dopracování výkladů platné legislativy a sjednocení výkladu platné legislativy MŠMT a ČŠI. Další nezbytnou podmínkou je zpracování metodických materiálů popisujících postupy jednotlivých aktérů při identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků, poskytování podpůrných opatření a průběžném vyhodnocování jejich efektivity. Cílem všech realizovaných opatření by mělo být sjednocení praxe v krajích tak, aby žák s konkrétním druhem SVP obdržel ve všech krajích stejnou podporu.

6.3 NÁVRHY DOPORUČENÝCH MODELŮ METODICKÉHO VEDENÍ V OBLASTI PODPORY ŽÁKŮ SE SVP

Jednotlivé možnosti řešení hierarchického modelu metodického vedení byly konzultovány se zástupci expertní skupiny vytvořené v rámci realizace klíčové aktivity projektu, jejímž výstupem je mimo jiné tento materiál. Na základě podnětů od členů expertní skupiny byly vybrány dva modely – optimální a minimální. Popis obou modelů včetně odhadů jejich finanční náročnosti jsou uvedeny níže.

6.3.1 OPTIMÁLNÍ MODEL METODICKÉHO VEDENÍ V OBLASTI PODPORY ŽÁKŮ SE SVP



V rámci expertní skupiny panovala všeobecná shoda na názoru, že metodické vedení na centrální úrovni by měli zajišťovat pracovníci věcně příslušného odboru MŠMT. Tato varianta může nejspíše přispět k dosažení cílového stavu, kterým je sjednocení postupů na území celé ČR. Alternativním řešením, které bylo též zmiňováno, bylo pověření výkonem metodického vedení na centrální úrovni některé z přímo řízených organizací MŠMT.

V případě krajské úrovně zajišťování metodického vedení se jeví jako optimální varianta poskytovatele metodického vedení krajské pobočky některé z přímo řízených organizací MŠMT. Členové expertní skupiny se domnívají, že jeden až dva pracovníci přímo řízené organizace, kteří mají na starost metodické vedení v jednom kraji, jsou dostatečným řešením. V této souvislosti byl nejčastěji zmiňován Národní institut dalšího vzdělávání (již v současné době má krajské pobočky) a Národní ústav pro vzdělávání (v současné době nemá pobočky v krajích).

Na úrovni regionu se jednoznačně jeví jako nejlepší poskytovatelé metodického vedení školská poradenská zařízení. Mají v této oblasti dlouhodobé zkušenosti a školy je již v současné době vnímají

jako hlavní zdroj metodické podpory. Nezbytnou podmínkou je však navýšení počtu pracovníků těchto zařízení, neboť již v současné době mají některá zařízení problém s plněním legislativně stanovených lhůt pro poskytování poradenských služeb. Posílit počty poradenských pracovníků je třeba nejen v souvislosti se zajišťováním metodického vedení, ale také v souvislosti s očekávaným nárůstem počtu klientů ŠPZ, které přinese novela školského zákona.

Na úrovni školy jsou nejvhodnějšími pracovníky poskytujícími metodickou podporu školní speciální pedagog a/nebo školní psycholog. Jejich podporu by uvítala naprostá většina škol zapojených v realizovaném šetření. V rámci expertní skupiny byla v souvislosti s těmito poradenskými pracovníky školy nejčastěji zmiňována odborná připravenost pro podporu učitelů i konkrétních žáků se SVP, respekt u ostatních pedagogických pracovníků školy a v porovnání s jinými pracovníky školy i lepší připravenost pro spolupráci se ŠPZ, zejména v procesu doporučování podpůrných opatření pro žáky se SVP a při předávání informací o poskytovaných podpůrných opatření 1. stupně.

6.3.1.1 PODMÍNKY IMPLEMENTACE OPTIMÁLNÍHO MODELU – LEGISLATIVNÍ ÚPRAVY

Nezbytnou podmínkou implementace tohoto modelu je úprava legislativních předpisů, případně též úpravy ve vymezení kmenové činnosti přímo řízených organizací MŠMT.

V souvislosti **se zajištěním metodického vedení na centrální úrovni** je nutná úprava ustanovení § 171 školského zákona, kde je třeba doplnit ustanovení ve znění: „*Ministerstvo zajišťuje metodické vedení v oblasti vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami*“.

Jednoznačné vymezení odpovědnosti MŠMT za metodické vedení je nezbytnou podmínkou dosažení sjednocení postupů škol a školských poradenských zařízení při identifikaci míry potřeby podpory i poskytování podpůrných opatření. MŠMT může metodickou podporu spočívající na této úrovni především v koordinační činnosti realizovat přímo prostřednictvím věcně příslušného odboru, nebo jím může pověřit některou ze svých přímo řízených organizací.

Pokud by na krajské úrovni poskytoval metodické vedení Národní institut pro další vzdělávání, je třeba metodické vedení zahrnout do kmenové činnosti této instituce a proškolit, případně též doplnit pracovníky s dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků a poskytování podpůrných opatření ve školách schopných metodicky vést pracovníky škol. Výhodou této instituce je existence poboček v krajích. V případě Národního ústavu pro vzdělávání je metodické vedení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP součástí kmenové činnosti, kterou zajišťuje dle zveřejněných informací Oddělení rovných příležitostí ve vzdělávání, školských a školních poradenských služeb. V případě této instituce by bylo třeba vytvořit síť krajských pracovišť (lze řešit např. v souvislosti se vznikem revizních pracovišť v krajích).

V případě školských poradenských zařízení by bylo žádoucí sjednotit základní vymezení metodického vedení pracovníků škol u obou druhů zařízení. Navrhovanou úpravou je úprava standardních činností uvedených v příloze č. 1 a 2 vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských slu-

žeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, resp. uvedených ve vyhlášce, která tuto vyhlášku nahradí s účinností od 1. 9. 2016.

Doporučené doplnění ustanovení **vymezující činnosti spojené s metodickou podporou** je následující:

Metodická podpora pedagogických pracovníků škol při identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků vyžadujících poskytování podpůrných opatření 1. stupně.

Metodická podpora při poskytování podpůrných opatření 1. až 5. stupně a průběžném vyhodnocování jejich efektivity.

V případě speciálně pedagogických center je vhodné uvedené ustanovení doplnit do standardních činností společných.

Také v případě standardních činností školních psychologů a speciálních pedagogů by bylo žádoucí doplnit standardní činnosti uvedené v příloze č. 3 III a IV o následující ustanovení:

Metodické vedení pedagogických pracovníků školy při identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků vyžadujících poskytování podpůrných opatření 1. stupně.

Metodická podpora při poskytování podpůrných opatření 1. až 5. stupně a průběžném vyhodnocování jejich efektivity.

Metodická podpora pedagogických pracovníků školy při zpracování a vyhodnocování plánů pedagogické podpory a individuálních vzdělávacích plánů.

Koordinace spolupráce se školským poradenským zařízením při doporučování podpůrných opatření 2. až 5. stupně žákům školy.

6.3.1.2 PODMÍNKY IMPLEMENTACE OPTIMÁLNÍHO MODELU – NAVÝŠENÍ POČTU PORADENSKÝCH PRACOVNÍKŮ

Protože autorům nejsou známy počty ani kvalifikace pracovníků přímo řízených organizací MŠMT, nebudou níže vypočítány náklady spojené s případným navýšením počtu pracovníků těchto organizací, resp. vytvořením nezbytné infrastruktury.

V tomto materiálu se budeme zabývat finančními dopady navýšení počtu poradenských pracovníků škol (školních speciálních pedagogů a psychologů) a poradenských pracovníků školských poradenských zařízení.

V případě školních speciálních pedagogů/psychologů jsme vytvořili tři varianty odhadů vycházející z modelu, ve kterém byly finanční náklady spočteny na základě týdenní časové dotace věnované metodické podpoře pedagogických pracovníků školy v souvislosti s poskytováním podpory jednomu žákovi s potřebou podpůrných opatření. Autoři jsou si vědomi určité schematizace, neboť skutečná doba věnovaná metodickému vedení učitelů týkající se konkrétního žáka bude odvislá od řady

faktorů (míry speciálních vzdělávacích potřeb, míry znalostí učitelů v oblasti speciální pedagogiky apod.), nicméně pro účely odhadu nákladů tento model považujeme za vyhovující.

Pro výpočet ročních nákladů spojených s poskytováním metodického vedení pedagogickým pracovníkům byla použita superhrubá mzda (zahrnující sociální a zdravotní pojištění, které odvádí zaměstnavatel, a zákonné pojištění) pedagogického pracovníka zařazeného do 13. platové třídy (hodinová sazba 166 Kč včetně odvodů a zákonného pojištění) vycházející z platových tříd a tabulek pro pedagogické pracovníky pro rok 2015. Plat pedagogického pracovníka je počítán na celý kalendářní rok, tj. na 52 týdnů v roce.

V tabulce č. 1 je uveden přehled předpokládaného počtu žáků s potřebou podpůrných opatření v 1. až 5. stupni, údaje zde uvedené byly převzaty z materiálu zpracovaného v rámci projektu SPIV s názvem *Očekávané rozložení četnosti SVP podle stupňů podpůrných opatření, Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o.p.s., 2015*. Dále jsou zde uvedeny **tři varianty odhadů předpokládaných ročních nákladů spojených s poskytováním metodického vedení školním speciálním pedagogem nebo psychologem v základních školách**. Jednotlivé varianty se liší týdenní hodinovou dotací věnovanou metodickému vedení na jednoho žáka se SVP (1 hodina týdně, půl hodiny týdně a 2 hodiny týdně). Do výpočtu nákladů spojených s poskytováním metodického vedení školními speciálními pedagogy, resp. Psychology, byli započtení všichni žáci s potřebou podpůrných opatření včetně žáků s potřebou PO 1. stupně, neboť učitelé budou potřebovat podporu v souvislosti s poskytováním podpůrných opatření všem žákům se SVP. U žáků s potřebou PO 1. stupně tato podpora bude třeba zejména v souvislosti s vypracováním plánu pedagogické podpory, poskytováním PO a následným vyhodnocením jejich efektivity. V případě těchto žáků se učitelé nebudou moci opřít o doporučení a další podklady ze školského poradenského zařízení.

TABULKA Č. 1 Varianty odhadů nákladů metodického vedení zajišťovaného školním speciálním pedagogem nebo psychologem

Předpokládaný počet žáků s potřebou podpůrných opatření v 1. až 5. stupni		
<i>Spodní odhad</i>	<i>Střední odhad</i>	<i>Horní odhad</i>
136 376	227 248	318 118
Náklady na metodické vedení školním speciálním pedagogem v rozsahu 1 hodiny týdně na žáka		
1 177 197 632 Kč	1 961 604 736 Kč	2 745 994 576 Kč
Náklady na metodické vedení školním speciálním pedagogem v rozsahu půl hodiny týdně na žáka		
588 598 816 Kč	980 802 368 Kč	1 372 997 288 Kč
Náklady na metodické vedení školním speciálním pedagogem v rozsahu 2 hodiny týdně na žáka		
2 354 395 264 Kč	3 923 209 472 Kč	5 491 989 152 Kč

Předpokládá se, že po zavedení nové právní úpravy stoupne počet žáků, kteří budou klienty školských poradenských zařízení. Tato skutečnost bude dána tím, že dle novely školského zákona více žáků dosáhne na podpůrná opatření spojená s finančním příspěvkem. Školy i zákonní zástupci žáků budou více motivováni k získání doporučení, které škole zajistí prostředky na poskytnutí podpory. Proces přiznávání podpůrných opatření a jejich následné vyhodnocování bude zároveň vyžadovat zintenzivnění spolupráce mezi školskými poradenskými zařízeními a školami. Pracovníci ŠPZ budou mít např. povinnost kontaktovat školu před vystavením doporučení s návrhy konkrétních podpůrných opatření, aby se zástupci školy projednali možnosti poskytování navrhovaných podpůrných opatření apod. Školy budou také zejména v prvních letech zavedení nového systému potřebovat intenzivnější metodickou podporu ze strany pracovníků ŠPZ. Z realizovaného šetření s vedoucími pracovníky ŠPZ vyplynulo, že převažující většina (82 %) z nich se domnívá, že jejich personální obsazení je spíše nebo zcela nedostatečné. Již v současné době by tato odborná pracoviště potřebovala navýšit počet úvazků v průměru o 1,6 úvazku speciálního pedagoga na jedno SPC, v případě PPP je to dokonce 2,6 úvazku speciálního pedagoga na jedno zařízení. V souvislosti s metodickým vedením škol je třeba zmínit také dojezdové vzdálenosti do škol, které mají ŠPZ ve své péči. Více než třetina ŠPZ zapojených v šetření (35 %) spravuje 1 až 30 % škol ze vzdálenosti 81 – 100 km, 71 % zařízení má 1 až 40 % škol ve vzdálenosti 51 – 80 km. Téměř všechna zařízení (92 %) mají 1 až 40 % škol ve vzdálenosti 31 – 50 km. Pouze 3 zařízení mají všechny školy ve vzdálenosti do 10 km od místa pracoviště.

Níže jsou uvedeny komparace situace ŠPZ z jednotlivých krajů ČR ve vztahu k počtům pracovníků. Dále jsou představeny **odhady nezbytného nárůstu počtu úvazků pracovníků školských poradenských zařízení spojených s očekávaným nárůstem počtu žáků, kterým budou určena podpůrná opatření 2. až 5. stupně**. Tato opatření dle novely školského zákona lze poskytnout pouze na základě doporučení školského poradenského zařízení. Dále jsou zde uvedeny **odhady předpokládaného nárůstu agendy metodického vedení pedagogických pracovníků škol** ve třech variantách – nárůst činností spojených s metodickou podporou škol o 20, 40 resp. 60 % a s ním spojeným nárůstem počtu úvazků pracovníků ŠPZ.

TABULKA Č. 2 Počty úvazků pracovníků PPP ve školním roce 2014/2015 v krajích¹⁴⁵

Kraj	Počet přepočtených úvazků v PPP v kraji	Počet klientů PPP v kraji	Počet klientů PPP, který odpovídá jednomu úvazku pracovníka PPP	Počet pracovních hodin jednoho pracovníka PPP na jednoho klienta
Jihočeský	55.9	6 998	125	14.9
Ústecký	99.0	12 616	127	14.6
Jihomoravský	179.4	24 823	138	13.5
Moravskoslezský	113.7	16 825	148	12.6
Královéhradecký	63.0	10 613	168	11.1
Středočeský	88.4	15 382	174	10.7
Zlínský	41.8	7 484	179	10.4
Praha	146.2	27 712	190	9.8
Liberecký	40.2	7 688	191	9.7
Plzeňský	53.3	11 262	211	8.8
Olomoucký	45.8	11 528	252	7.4
Vysočina	40.0	10 883	272	6.9
Karlovarský	23.0	6 491	282	6.6
Pardubický	40.7	14 130	347	5.4
Celkem/ průměr (sloupec 2 a 3) Průměr (sloupec 4 a 5)	1030.4 / 73,6	184435 / 13 174	179	10.4

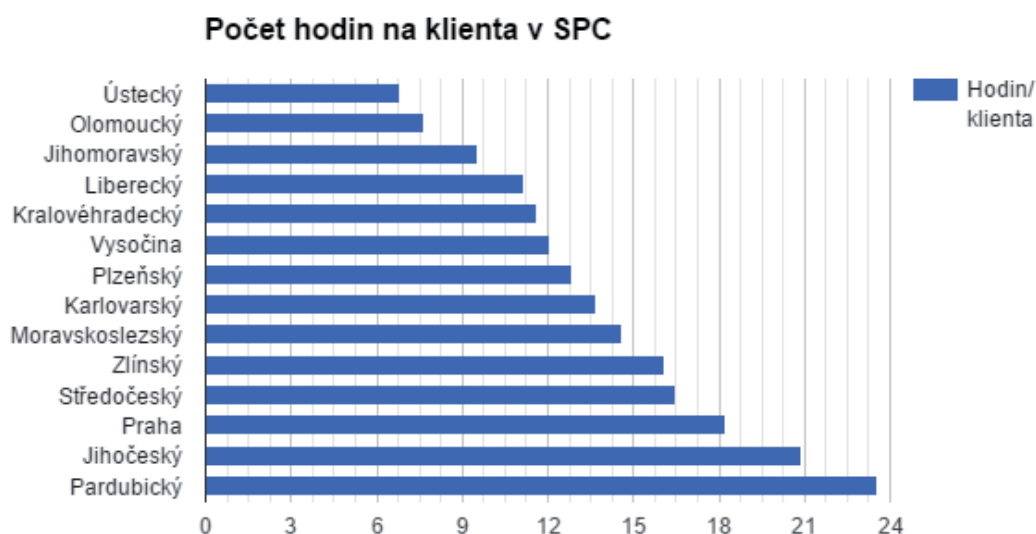
¹⁴⁵ zdroj: MŠMT: Statistická ročenka školství 2014/2015 - výkonové ukazatele: I1.7 Pedagogicko-psychologické poradny – odborní pracovníci, z toho ženy – podle území, zpracoval Jan Rudolf.

TABULKA Č. 3 Počty úvazků pracovníků SPC ve školním roce 2014/2015 v krajích¹⁴⁶

Kraj	Počet přepočtených úvazků v SPC v kraji	Počet klientů SPC v kraji	Počet klientů SPC, kteří odpovídají jednomu úvazku pracovníka SPC
Jihočeský	25.9	2312	89
Jihomoravský	59.1	11574	196
Karlovarský	18.4	2502	136
Královéhradecký	28.9	4637	160
Liberecký	16	2675	167
Moravskoslezský	69.8	8905	128
Olomoucký	41.7	10143	243
Pardubický	20.8	1645	79
Plzeňský	19.7	2860	145
Praha	83.3	8515	102
Středočeský	38.3	4330	113
Ústecký	40.1	10940	273
Vysočina	21.9	3379	154
Zlínský	35.5	4119	116
Celkem/ Průměr (sloupec 1,2) Průměr (sloupec 3)	519,4 /37.1	78 536 /5610	151

¹⁴⁶ zdroj: MŠMT: Statistická ročenka školství 2014/2015 – výkonové ukazatele: I2.1 Speciálně pedagogická centra při školách pro žáky se ZP – centra, klienti – podle území; I2.2 Samostatná speciálně pedagogická centra – centra, klienti – podle území; I2.3 Speciálně pedagogická centra – odborní pracovníci, z toho ženy – podle území, zpracoval Jan Rudolf.

GRAF Č. 1 Počet hodin jednoho pracovníka SPC na klienta



Z údajů uvedených v tabulkách č. 1 a 2 a grafu č. 1 je zřejmé, že v současné době existují mezi kraji značné rozdíly v počtech vykazovaných klientů na jednoho pracovníka ŠPZ. Rozdíly jsou přitom v případě některých krajů až trojnásobné. V souvislosti s novým systémem podpory žáků se SVP bude třeba v následujícím období sjednotit postupy při vykazování poskytování poradenské podpory. Cílem v následujícím období by taktéž mělo být přijetí personálního standardu, který bude stanovovat alespoň nejvyšší možný počet klientů na jednoho pracovníka a s ním související nejnižší možný průměrný počet hodin poradenské činnosti jednoho pracovníka ŠPZ na jednoho klienta.

NÁRŮST KLIENTŮ V ŠPZ VLIVEM ZAVEDENÍ NOVÉHO SYSTÉMU PODPORY ŽÁKŮ SE SVP

Speciálně pedagogická centra

Ve školním roce 2014/2015 SPC evidovala 78 536 klientů, kterým poskytovalo poradenské služby celkem 519 pracovníků na plný úvazek. Dle odhadu projektu Systémová podpora inkluzivního vzdělávání (viz. materiál *Očekávané rozložení četnosti SVP podle stupňů podpůrných opatření, Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o.p.s., 2015*) bude po zavedení nové legislativní úpravy vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami roce 2016 takových klientů 84 685 (toto číslo zahrnuje klienty s potřebou PO 2. až 5. stupně). Jedná se tedy o nárůst o cca 7,8 % a při dodržení stávajícího systému práce s klienty by se jednalo o navýšení kapacit v SPC celkem o 41 úvazků. Na základě předchozích analýz ovšem přepokládáme, že současný stav je poddimenzovaný, v takovém případě by navýšení bylo ještě větší. Do analýzy taktéž nebyl započten přirozený nárůst klientů ŠPZ daný celkovým nárůstem počtu dětí vstupujících do systému vzdělávání, který je předpokládán ještě v následujících několika letech.

TABULKA Č. 4 Odhad nárůstu klientů a úvazků pracovníků SPC po zavedení nového systému podpory žáků se SVP od září 2016¹⁴⁷

	Současný stav	Odhadovaný stav od 2016	Nárůst	Nárůst v %
Počet klientů	78536	84685	6149	7.83%
Počet úvazků	519.4	560.1	40.7	7.83%

Pedagogicko-psychologické poradny

Zavedení systému podpůrných opatření bude mít zásadní dopad na pedagogicko-psychologické poradny, jelikož výrazně stoupne počet žáků, kteří budou čerpat podpůrná opatření 2. a 3. stupně z důvodu nezdravotních překážek v učení (PO odpovídající kulturnímu prostředí a jiným životním podmínkám žáka). Model nabízí tři varianty nárůstu – minimální, střední a maximální, přičemž nezahrnuje žáky s potřebou PO 1. stupně. Počty žáků s potřebou PO ve stupních 2 až 5 vycházejí, stejně jako v případě SPC, z materiálu *Očekávané rozložení četnosti SVP podle stupňů podpůrných opatření, Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísní, o.p.s., 2015*, který obsahuje kvalifikované odhady počtu žáků s potřebou podpůrných opatření ze zákonem stanovených důvodů. Jak je patrné z tabulky č. 5, ve které jsou prezentovány jednotlivé modely, očekávaný nárůst se pohybuje v rozpětí 13, 6 % (minimální varianta) po 31, 4 %, což v přepočtu na celé úvazky pracovníků PPP znamená nárůst o 70 až 324 úvazků.

TABULKA Č. 5 Odhad nárůstu klientů a úvazků pracovníků PPP po zavedení nového systému podpory žáků se SVP od září 2016¹⁴⁸

Současný stav		Varianta	Odhadovaný stav od 2016		Nárůst v %
			Nárůst způsobený zvýšením počtu klientů	Celkem	
Počet klientů	184435	Min	12500	196935	13.55%
		Střed	35218	219653	19.10%
		Max	57935	242370	31.41%
Počet úvazků	1030.4	Min	69.8	1100.2	13.55%
		Střed	196.8	1227.2	19.11%
		Max	323.7	1354.1	31.43%

V současné době je neznámý překryv mezi současnými klienty ŠPZ a odhadovaným počtem klientů po zavedení nové právní úpravy. Přestože sociální znevýhodnění jako kategorii speciálních vzdělávacích potřeb současná legislativa uznává, počet žáků s tímto druhem SVP vykázaných ve školních matrikách je minimální (4582 za školní rok 2013). Je tedy pravděpodobné, že dojde k reálnému ná-

147 zdroj: UPOL, ČvT: Očekávané rozložení četnosti SVP podle stupňů podpory, 2015, zpracoval Jan Rudolf.

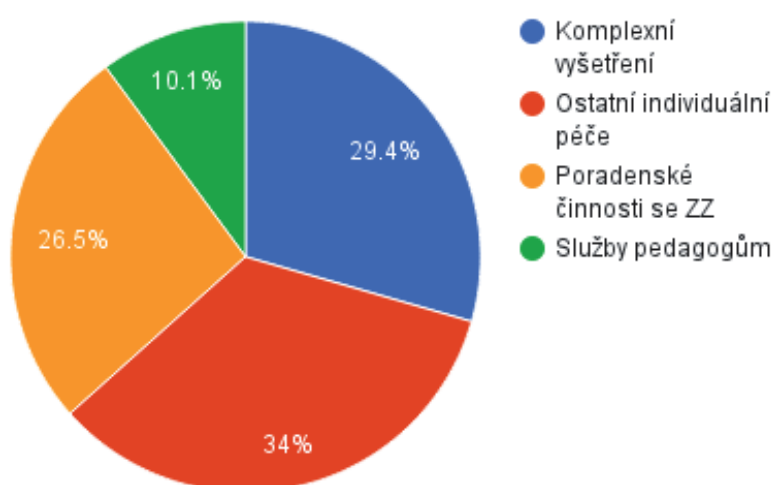
148 zdroj: UPOL, ČvT: Očekávané rozložení četnosti SVP podle stupňů podpory, 2015, zpracoval Jan Rudolf.

růstu počtu klientů PPP s nezdravotními překážkami v učení. Zároveň lze jen těžko odhadnout, jaký podíl těchto žáků je již v současné době vykazován v rámci jiných kategorií SVP. Skutečný nárůst klientů tak ukáže až praxe, je však třeba s nárůstem počtu klientů školských poradenských zařízení počítat.

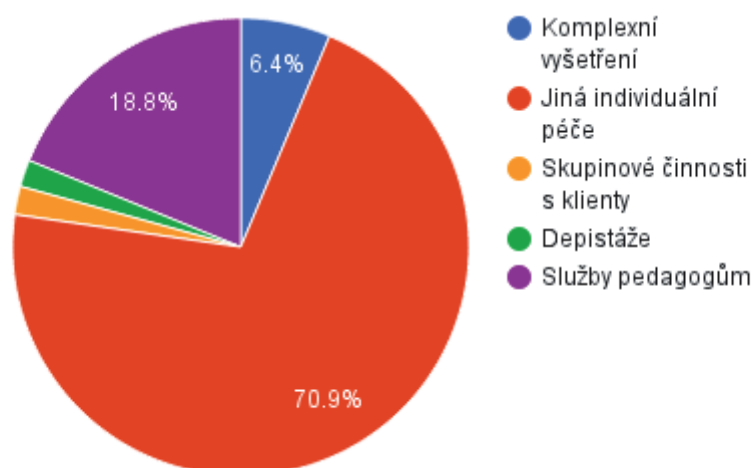
NÁRŮST METODICKÉ PODPORY ŠKOL ZE STRANY ŠPZ

V souvislosti se zavedením nové právní úpravy podpory vzdělávání žáků se SVP i novými postupy před přiznáním podpory jednotlivým žákům dojde k navýšení potřeby metodického vedení škol pracovníky školských poradenských zařízení. V grafech č. 2 a 3 jsou uvedeny procentní podíly vykazovaných činností ve školním roce 2014/2015. Dle vykazovaných údajů v současné době tvoří služby pedagogům 10,1 % činností PPP a 18,8 % činností SPC.¹⁴⁹

GRAF Č. 2 Procentuální vyjádření činností PPP (dle údajů ze zahajovacích výkazů 2014/2015)



GRAF Č. 3 Procentuální vyjádření činností SPC (dle údajů ze zahajovacích výkazů 2014/2015)



149 Do činnosti „služby pedagogům“ nejsou zahrnuty konzultace k individuálním vzdělávacím plánům, které jsou ŠPZ vykazovány jako součást individuální činnosti s klienty. Nárůst těchto konzultací je reflektován v odhadu nárůstu počtu pracovníků ŠPZ v souvislosti se zvýšením počtu žáků se SVP (potřebou podpůrných opatření).

Níže jsou prezentovány tři varianty modelu nárůstu metodické podpory škol. První varianta počítá s nárůstem činností zahrnutých do služeb pedagogům o 20 %, druhá varianta o 40 % a třetí o 60 %. Odhady nárůstu počtu poradenských pracovníků jsou uvedeny v tabulkách č. 6 a 7.

TABULKA Č. 6 Zvýšení počtu metodických konzultací a dalších forem podpory pedagogů a jeho vliv na pracovní úvazky v SPC¹⁵⁰

Nárůst počtu služeb pedagogům	Nárůst v celkovém počtu činností SPC vyvolaný změnou počtu služeb pedagogům	Nárůst počtu úvazků
20%	3.77%	19.6
40%	7.54%	39.1
60%	11.30%	58.7

TABULKA Č. 7 Zvýšení počtu metodických konzultací a dalších forem podpory pedagogů a jeho vliv na pracovní úvazky v PPP¹⁵¹

Nárůst počtu služeb pedagogům	Nárůst v celkovém počtu činností PPP vyvolaný změnou počtu služeb pedagogům	Nárůst počtu úvazků
20 %	2.03 %	20.9
40 %	4.05 %	41.8
60 %	6.08 %	62.7

Z údajů uvedených v tabulkách č. 6 a 7 je zřejmé, že v souvislosti s nárůstem metodické podpory poskytované pedagogickým pracovníkům škol po zavedení nové právní úpravy podpory žáků se SVP dojde k potřebě navýšení úvazků pracovníků ŠPZ v rozmezí od 40 do 122 celých úvazků v závislosti na míře nárůstu tohoto segmentu poradenských služeb. S ohledem na legislativně daný nárůst komunikace mezi školou a ŠPZ v souvislosti s doporučováním a poskytováním podpůrných opatření žákům se autorský tým kloní spíše k vyšším variantám nárůstu činnosti spadající do kategorie služby pedagogům (40 resp. 60 %).

150 zdroj: MŠMT: Statistická ročenka školství 2014/2015 - výkonové ukazatele: I1.5.1 Pedagogicko-psychologické poradny – činnosti – podle území.

151 zdroj: MŠMT: Statistická ročenka školství 2014/2015 - výkonové ukazatele: I1.5.1 Pedagogicko-psychologické poradny – činnosti – podle území.

6.3.2 MINIMÁLNÍ MODEL METODICKÉHO VEDENÍ V OBLASTI PODPORY ŽÁKŮ SE SVP

CENTRÁLNÍ ÚROVEŇ

Věcně příslušný odbor MŠMT

KRAJSKÁ ÚROVEŇ

Pracovníci krajských poboček přímo řízené organizace MŠMT

REGIONÁLNÍ ÚROVEŇ

Školská poradenská zařízení

ÚROVEŇ ŠKOLY

Výchovný poradce

Minimální model se od optimálního liší až na úrovni školy, kde je na místo se speciálním pedagogem či psychologem počítáno s výchovným poradcem. Výhodou tohoto modelu je, že tato funkce je již ve školách zavedená (platí pro základní, střední a vyšší odborné školy). V případě mateřských škol by v této variantě bylo třeba tuto funkci zavést. Standardní činnosti tohoto poradenského pracovníka školy jsou již v současné době legislativně definované a zahrnují také metodické vedení dalších pedagogických pracovníků školy. Tito poradenští pracovníci školy mají alespoň základní vzdělání v problematice podpory vzdělávání žáků se SVP. Jejich odborná připravenost je ovšem v porovnání se školním speciálním pedagogem či psychologem výrazně nižší.

6.3.2.1 PODMÍNKY IMPLEMENTACE MINIMÁLNÍHO MODELU – LEGISLATIVNÍ ÚPRAVY

Nezbytnou podmínkou implementace minimálního modelu je stejně jako v případě optimálního modelu úprava legislativních předpisů, případně též úpravy ve vymezení kmenové činnosti přímo řízených organizací MŠMT.

V souvislosti se **zajištěním metodického vedení na centrální úrovni** je nutná úprava ustanovení § 171 školského zákona, kde je třeba doplnit ustanovení ve znění: „*Ministerstvo zajišťuje metodické vedení v oblasti vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.*“

Jednoznačné vymezení zodpovědnosti MŠMT za metodické vedení je nezbytnou podmínkou dosažení sjednocení postupů škol a školských poradenských zařízení při identifikaci míry potřeby podpory i poskytování podpůrných opatření. MŠMT může metodickou podporu spočívající na této úrovni

především v koordinační činnosti realizovat přímo prostřednictvím věcně příslušného odboru, nebo jím může pověřit některou ze svých přímo řízených organizací.

Pokud by na krajské úrovni poskytoval metodické vedení Národní institut pro další vzdělávání, je třeba metodické vedení zahrnout do kmenové činnosti této instituce a proškolit, případně též doplnit pracovníky s dobrou znalostí odborné problematiky v oblasti identifikace SVP žáků a poskytování podpůrných opatření ve školách schopných metodicky vést pracovníky škol. Výhodnou této instituce je existence poboček v krajích. V případě Národního ústavu pro vzdělávání je metodické vedení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP součástí kmenové činnosti, kterou zajišťuje dle zveřejněných informací Oddělení rovných příležitostí ve vzdělávání, školských a školních poradenských služeb. V případě této instituce by bylo třeba vytvořit síť krajských pracovišť (lze řešit např. v souvislosti se vznikem revizních pracovišť v krajích).

V případě školských poradenských zařízení by bylo žádoucí sjednotit základní vymezení metodického vedení pracovníků škol u obou typů zařízení (PPP a SPC). Navrhovanou úpravou je úprava standardních činností uvedených v příloze č. 1 a 2 vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, resp. uvedených ve vyhlášce, která tuto vyhlášku nahradí s účinností od 1. 9. 2016.

Doporučené doplnění ustanovení **vymezující činnosti spojené s metodickou podporou** je následující:

Metodická podpora pedagogických pracovníků škol při identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků vyžadujících poskytování podpůrných opatření 1. stupně,

Metodická podpora při poskytování podpůrných opatření 1. až 5. stupně a průběžném vyhodnocování jejich efektivity.

V případě speciálně pedagogických center je vhodné uvedená ustanovení doplnit do standardních činností společných.

Také v případě standardních činností školních psychologů a speciálních pedagogů by bylo žádoucí **doplnit standardní činnosti** uvedené v příloze č. 3 III a IV o následující ustanovení:

Metodické vedení pedagogických pracovníků školy při identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků vyžadujících poskytování podpůrných opatření 1. stupně,

Metodická podpora při poskytování podpůrných opatření 1. až 5. stupně a průběžném vyhodnocování jejich efektivity,

Metodická podpora pedagogických pracovníků školy při zpracování a vyhodnocování plánů pedagogické podpory a individuálních vzdělávacích plánů,

Koordinace spolupráce se školským poradenským zařízením při doporučování podpůrných opatření 2. až 5. stupně žákům školy.

Pro zajištění metodického vedení pedagogických pracovníků mateřských škol v oblasti poskytování podpůrných opatření dětem se speciálními vzdělávacími potřebami bude třeba zavést funkci výchovného poradce také v MŠ.

Doporučená úprava ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky č. 72/2005 Sb. **zavádějící funkci výchovného poradce také do mateřských škol** je následující:

(1) Ředitel mateřské, základní, střední a vyšší odborné školy zabezpečuje poskytování poradenských služeb ve škole zpravidla výchovným poradcem a školním metodikem prevence, kteří spolupracují zejména s třídními učiteli, učiteli výchov, případně s dalšími pedagogickými pracovníky školy.

V souvislosti se zvýšenými nároky na výkon činnosti výchovného poradce bude též třeba **navýšit počet hodin, o které se snižuje přímá pedagogická činnost učitelů pověřených výkonem funkce výchovného poradce**. Bude proto nezbytná úprava Nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků, ve znění pozdějších předpisů:

3) Učiteli – výchovnému poradci se snižuje týdenní rozsah přímé pedagogické činnosti

a) v mateřské, základní a střední škole s počtem žáků

1. do 150 o 3 hodiny týdně,
2. do 250 o 4 hodiny týdně,
3. do 550 o 5 hodiny týdně,
4. do 800 o 6 hodiny týdně,
5. nad 800 o 7 hodin týdně.

6.3.2.2 PODMÍNKY IMPLEMENTACE MINIMÁLNÍHO MODELU – NAVÝŠENÍ POČTU PORADENSKÝCH PRACOVNÍKŮ

Analogicky s optimálním modelem bude počítáno s nárůstem počtu poradenských pracovníků ve školách a školských poradenských zařízeních.

V souvislosti s nárůstem nároků spojených s poskytováním metodického vedení výchovnými poradci bude třeba navýšit počet hodin, o které se snižuje přímá pedagogická činnost učitelů pověřených výkonem funkce výchovného poradce. V tabulce č. 8 jsou uvedeny tři varianty nárůstu – o 1, 2 a 3 hodiny týdně v případě výchovných poradců v běžných základních a středních školách. Při výpočtu bylo počítáno s jedním výchovným poradcem na jednu školu. Počty škol byly získány ze Statistické ročenky školství – Výkonové ukazatele 2014/2015 (4 106 ZŠ, 1 310 SŠ).

Pro výpočet ročních nákladů spojených s poskytováním metodického vedení pedagogickým pracovníkům byla použita superhrubá mzda (zahrnující sociální a zdravotní pojištění, které odvádí zaměstnavatel, a zákonné pojištění) pedagogického pracovníka zařazeného do 12. platové třídy (hodinová sazba 162 Kč¹⁵² včetně odvodů a zákonného pojištění) vycházející z platových tříd a tabulek pro pedagogické pracovníky pro rok 2015. Plat pedagogického pracovníka je počítán na celý kalendářní rok, tj. na 52 týdnů v roce.

152 Ve výpočtu je použita částka 161,724 Kč.

TABULKA Č. 8 Odhady ročních nákladů na navýšení počtu hodin, o který se snižuje přímá pedagogická činnost výchovného poradce

Náklady na snížení přímé pedagogické činnosti o 1 hodinu týdně
45 546 654 Kč
Náklady na snížení přímé pedagogické činnosti o 2 hodiny týdně
91 093 307 Kč
Náklady na snížení přímé pedagogické činnosti o 3 hodiny týdně
136 639 961 Kč

Jak je zřejmé z údajů uvedených v tabulce č. 8, roční náklady na navýšení počtu hodin, o které se snižuje přímá pedagogická činnost výchovných poradců v základních a středních školách, se pohybují od 45,5 mil. do 136, 6 mil. v závislosti na počtu hodin, o které bude uvolnění navýšeno.

Tabulka č. 9 uvádí odhad ekonomické náročnosti zavedení funkce výchovného poradce do mateřských škol. Protože neznáme skladbu mateřských škol diferencovanou dle počtu dětí, bylo počítáno se 4 hodinami uvolnění z přímé pedagogické činnosti týdně na jednoho výchovného poradce na jednu MŠ. Počet mateřských škol v ČR byl získán ze Statistické ročenky školství – Výkonové ukazatele 2014/2015 (5 158 MŠ).

TABULKA Č. 9. Odhad ročních nákladů na zavedení funkce výchovného poradce v mateřských školách (uvolnění z přímé pedagogické činnosti v rozsahu 4 hodin týdně)

Počet pozic výchovného poradce v MŠ	Roční náklady na zřízení funkce výchovného poradce v MŠ
5158	173 507 858 Kč

Pokud by v mateřských školách byla metodická podpora v oblasti identifikace speciálních vzdělávacích potřeb dětí s potřebou PO 1. stupně a aplikací PO 1. až 5. stupně zajišťováno výchovným poradcem, **roční náklady spojené s uvolněním pedagogického pracovníka pro výkon této funkce by činily při průměrném uvolnění v rozsahu 4 hodin týdně 173 507 858 Kč.**

6.4 ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ

Expertní skupina složená ze zástupců krajů, obcí, profesních organizací poradenských pracovníků vysokých škol, České školní inspekce a neziskových organizací se shodla na tom, že metodické vedení na centrální úrovni by měli zajišťovat pracovníci **věcně příslušného odboru MŠMT**.

V případě krajské úrovně metodického vedení se jeví jako optimální varianta **krajské pobočky některé z přímo řízených organizací MŠMT**. Členové expertní skupiny se domnívají, že pro tuto úroveň postačují jeden až dva pracovníci přímo řízené organizace zajišťující metodické vedení v kraji. V této souvislosti byl nejčastěji zmiňován Národní institut dalšího vzdělávání (již v současné době má krajské pobočky) a Národní ústav pro vzdělávání (v současné době nemá pobočky v krajích).

Na úrovni regionu se jednoznačně jeví jako nejlepší poskytovatelé metodického vedení **školská poradenská zařízení**, která jsou již v současné době dominantními poskytovateli metodické podpory škol. Nezbytnou podmínkou je však navýšení počtu pracovníků těchto zařízení, neboť již v současné době mají některá zařízení problém s plněním legislativně stanovených lhůt pro poskytování poradenských služeb. Posílit počty poradenských pracovníků je třeba nejen v souvislosti se zajišťováním metodické podpory, ale také v souvislosti s očekávaným nárůstem počtu klientů ŠPZ, které přinese novela školského zákona. **Personální nároky**, které jsme v souvislosti s nárůstem počtu klientů ŠPZ a zvýšením intenzity metodické podpory školám spočítali, se pohybují od 152 celých úvazků po 487 celých úvazků pracovníků PPP a SPC. **Realistický model odpovídá nezbytnému navýšení počtu pracovníků školských poradenských zařízení o 320 celých úvazků.**

Na úrovni školy jsou nejvhodnějšími poskytovateli metodického vedení **školní speciální pedagog a/nebo školní psycholog**. Jejich podporu by uvítala naprostá většina škol zapojených v realizovaném šetření. V rámci expertní skupiny byla v souvislosti s těmito poradenskými pracovníky školy nejčastěji zmiňována odborná připravenost pro podporu učitelů. **Předpokládané roční finanční náklady spojené se zavedením metodické podpory** ze strany těchto poradenských pracovníků se pohybují v rozmezí od 588 milionů do 5,5 miliard v závislosti na očekávaném počtu žáků se SVP a týdenní hodinové dotaci metodického vedení v souvislosti s podporou těchto žáků. **Realistický model výdajů na metodickou podporu učitelů ze strany školního speciálního pedagoga odpovídá 1,9 mld. ročně** (odpovídá 1 hodině týdně metodické podpory v souvislosti se vzděláváním jednoho žáka se SVP při středním odhadu počtu žáků se SVP).

Minimální variantou **zajištění metodické podpory pedagogů** na úrovni školy je zajištění této činnosti **výchovnými poradci**. Výhodou této varianty je, že tato funkce je již ve školách zavedena (platí pro základní, střední a vyšší odborné školy). **V případě mateřských škol by v této variantě bylo třeba tuto funkci zavést.** Nezbytnou podmínkou je také navýšení počtu hodin, o které se snižuje přímá pedagogická činnost učitelů pověřených výkonem funkce výchovného poradce. **Roční náklady na navýšení počtu hodin, o které se snižuje přímá pedagogická činnost výchovných poradců v základních a středních školách**, se pohybují od 45,6 milionů do 136,6 milionů v závislosti na počtu hodin. **Realistický model odpovídá 91 mil. ročně. Rozšíření funkce výchovného poradce do mateřských škol** (i v těchto školách bude nezbytné zajistit metodické vedení pedagogů v souvislosti s identifikací a poskytováním podpůrných opatření) **si vyžádá náklady ve výši 173,5 milionů ročně** (při předpokladu jednoho výchovného poradce na jednu MŠ zařazeného ve 12. platové třídě).

Nezbytnou podmínkou zajištění systémového řešení jednotného metodického vedení pracovníků škol a školských zařízení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP je dopracování výkladů platné legislativy a sjednocení výkladů platné legislativy MŠMT a ČŠI. Další nezbytnou podmínkou je zpracování metodických materiálů popisujících postupy jednotlivých aktérů při identifikaci speciálních vzdělávacích potřeb žáků, poskytování podpůrných opatření a průběžném vyhodnocování jejich efektivity. Cílem všech realizovaných opatření by mělo být sjednocení praxe v krajích tak, aby žák s konkrétním druhem SVP obdržel ve všech krajích stejnou podporu.

7

**NÁVRH SYSTÉMOVÝCH
ŘEŠENÍ V OBLASTI
FINANCOVÁNÍ
PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ**

LENKA FELCMANOVÁ

7.1 ÚVOD

Návrhy představené v této kapitole reagují na skutečnost, že s účinností od 1. 9. 2016 budou mít žáci se SVP nárok na bezplatné poskytování podpůrných opatření. Pokud školské poradenské zařízení dojde k závěru, že žák k tomu, aby mohl naplno rozvinout svůj vzdělávací potenciál, nezbytně potřebuje podpůrná opatření, stát bude muset poskytnout prostředky na jejich zajištění. To se týká mimo jiné i podpůrného opatření spočívajícího ve službách asistenta pedagoga, jejichž financování je v současné době značně problematické, zejména co se týká předvídatelnosti zajištění prostředků určených na platy těchto pedagogických pracovníků. V souvislosti s novým vymezením skupiny žáků se SVP také dojde k rozšíření skupiny žáků, kteří budou mít nárok na poskytnutí podpůrných opatření 2. až 5. stupně, o žáky dle současné terminologie označované jako žáci se sociálním znevýhodněním. Jedná se o početnou skupinu žáků, na jejichž podporu stát doposud neposkytoval finanční prostředky prostřednictvím příplatku k normativu. Prostředky určené na podporu těchto žáků byly doposud školám poskytovány pouze prostřednictvím nenárokových prostředků distribuovaných v rámci rozvojových programů (viz. kapitola č. 4).

V této kapitole budou popsány tři možné varianty financování podpůrných opatření, přičemž varianta, která je v souladu se záměrem MŠMT včetně odhadů dopadů do státního rozpočtu, je detailně popsána v samostatném materiálu s názvem *Kvalifikovaný odhad finanční náročnosti podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami v ČR. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015.*

Nový přístup k financování podpůrných opatření je spojen se změnou kategorizace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (SVP). Stávající kategorizace žáků se SVP uvedená ve školském zákoně vychází z horizontálního členění na žáky se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním a sociálním znevýhodněním. Doposud však školy dostávaly příplatek k normativu pouze na žáky se zdravotním postižením, přičemž výše příplatku je v jednotlivých krajích rozdílná. Běžnou praxí tedy je, že škola v jednom kraji na žáka se zdravotním postižením určitý objem prostředků, škola v jiném kraji na toho samého žáka se stejnými potřebami jiný objem prostředků.

Nové pojetí kategorizace žáků se SVP má přímý vliv na financování podpůrných opatření. Finanční prostředky na realizaci podpory by měly být školám přidělovány na základě stanovení skutečných potřeb žáka, a nikoliv na základě stanovení konkrétní diagnózy.

7.2 NÁVRHY FINANCOVÁNÍ PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ

7.2.1 MODEL Č. 1 – PŘÍPLATEK NA STUPEŇ PODPORY

Financování podpůrných opatření je možné realizovat v rámci několika modelů. **První možností je stanovení příplatku na jednotlivé stupně podpůrných opatření (v tomto pojetí by se spíše jednalo o stupně podpory).** Ke stupňům podpory 2 až 5 by byla přidělena fixní částka, ze které by škola zajišťovala konkrétní podpůrná opatření pro daného žáka dle doporučení školského poradenského zařízení (jednalo by se např. o určitý rozsah podpory asistenta pedagoga, počet hodin reedukace týdně, kompenzační pomůcky apod.). Jednalo by se tedy o analogický postup jako v případě příspěvku na péči, který je v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.

Částka pro jednotlivé stupně by byla stanovována MŠMT na období příslušného roku. Při jejím výpočtu by se vycházelo z průměrné finanční náročnosti podpůrných opatření v daném stupni a možností státního rozpočtu. Stanovení částek pro jednotlivé stupně by bylo v kompetenci MŠMT a výše příplatků diferencovaná dle stupňů podpory by byla jednotná pro všechny kraje ČR. Jednalo by se o účelově vázané prostředky využitelné výhradně na zajištění podpory žáka s potřebou podpůrných opatření dle pokynů stanovených v doporučení školského poradenského zařízení. Je důležité zdůraznit, že tato varianta je s ohledem na informace uvedené v důvodové zprávě k návrhu novely školského zákona nepravděpodobná. Přesto jsme na základě vyčíslení nákladů na podpůrná opatření v daném stupni a kvalifikovaného odhadu četnosti využívání jednotlivých podpůrných opatření stanovili průměrné částky pro jednotlivé stupně podpory. Navrhované výše příplatků pro jednotlivé stupně podpory jsou uvedeny v tabulce č. 1. Je však třeba zdůraznit, že se jedná o průměrné částky na podpůrná opatření v daném stupni podpory.

TABULKA Č. 1 Navrhované příplatky na stupně podpory

Stupeň PO	Výše příplatku na stupeň podpory
2	9 013
3	36 790
4	77 776
5	82 825

V tabulce č. 2 jsou uvedeny odhadované roční náklady spojené s tímto modelem financování podpůrných opatření.

TABULKA Č. 2 Předpokládané roční výdaje spojené s 2. modelem financování PO

Stupeň podpory	Počet žáků stupeň podpory – spodní odhad SZN	Počet žáků stupeň podpory – střední odhad SZN	Počet žáků stupeň podpory – horní odhad SZN
2	89 463	105 654	121 845
3	66 860	73 387	9 136
4	9 136	9 136	9 136
5	3 645	3 645	3 645
Odhad nákladů na PO v jednotlivých stupních podpory			
2	806 330 019	952 259 502	1 098 188 985
3	2 459 779 400	2 699 907 730	4 482 677 550
4	710 561 536	710 561 536	710 561 536
5	301 897 125	301 897 125	301 897 125
Celkem	4 278 568 080	4 664 625 893	6 593 325 196

Diferenciace žáků do jednotlivých stupňů podpory vychází z dalšího výstupu projektu SPIV s názvem *Očekávané rozložení četnosti SVP podle stupňů podpory, Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015*. Při rozdělování žáků do jednotlivých stupňů podpory pracovníci speciálně pedagogických center vycházeli z **Katalogu posuzování míry speciálních vzdělávacích potřeb** (výstup projektu Inovace činnosti SPC, Olomouc, 2013), který čerpá z Mezinárodní klasifikace funkčních schopností, disability a zdraví. V případě žáků s nezdravotními překážkami v učení bylo vytvořeno posuzovací schéma, které bylo ke stanovení četnosti žáků v jednotlivých stupních podpory využito na vzorku 4433 žáků. Do výpočtů byli zahrnuti také žáci s vývojovými poruchami učení a chování (celkem 71 918 ve stupních podpory 2 a 3).

Nespornou nevýhodou této varianty je absence možnosti přizpůsobení objemu finančních prostředků konkrétní podpoře jednotlivých žáků. Lze předpokládat, že žáci s ohledem na specifika svých speciálních vzdělávacích potřeb budou potřebovat různé kombinace podpůrných opatření, jejichž finanční náročnost nebude v naprosté většina odpovídat stanovené částce pro daný stupeň podpory (někde bude nedostatečná, jinde naopak vyšší, než je potřeba).

Výhodou modelu je naopak snazší administrace a vykazování prostředků určených na podpůrná opatření a lepší předvídatelnost výdajů při stanovování rozpočtu na nové období. Model je lepší než ten současný, který výši příplatku k normativu diferencuje dle druhu zdravotního postižení a formy vzdělávání žáka, aniž by zohledňoval skutečnou míru podpory žáka při vzdělávání. Konkrétní výši příplatků stanovují kraje, takže se v rámci ČR můžeme setkat až s trojnásobnými rozdíly ve výši příplatku na žáka s identickým druhem zdravotního postižení a formou vzdělávání (viz. tabulka č. 6 v kapitole č. 4 Financování vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami – popis současného stavu). Navrhovaný model vychází z členění příplatku dle stupně podpory, kterou žák potřebuje při vzdělávání. Odstraňuje mezikrajové rozdíly ve výši příplatku pro žáky se srovnatelnou mírou podpory při vzdělávání.

7.2.2 MODEL Č. 2 – ROZPĚTÍ ČÁSTKY NA STUPEŇ PODPORY

Druhou variantou je centrálně stanovené rozpětí částky na jednotlivé stupně podpory (2. až 5.), přičemž výši částky pro daný stupeň by stanovoval kraj v rámci normativního rozpisu prostředků ze státního rozpočtu. Z tohoto rozpětí by byly čerpány prostředky na zajištění konkrétních podpůrných opatření pro daného žáka. Krajské úřady by při stanovení konkrétní částky pro daný stupeň mohly zohledňovat regionální specifika (např. dostupnosti určitých služeb apod.). MŠMT by stejně jako nyní poskytovalo prostředky na podporu žáků se SVP v rámci republikového normativu, konkrétní výši prostředků v rámci stanoveného rozpětí by určovaly kraje.

Jednoznačnou nevýhodou tohoto modelu je de facto konzervace současného stavu, kdy výše příplatku k normativu na žáky se zdravotním postižením se kraj od kraje liší.

7.2.3 MODEL Č. 3 – FINANCOVÁNÍ KONKRÉTNÍCH PODPŮRNÝCH OPATŘENÍ

Třetí variantou je nacenění všech podpůrných opatření. Příplatek na žáka, který by škola obdržela, by tak byl součtem částek za všechna žákovi navržená podpůrná opatření. Jedná se o model, který by zajistil financování všech pro žáka doporučených podpůrných opatření, zároveň se ale jedná o model pro státní rozpočet finančně nejnáročnější. Nacenění jednotlivých podpůrných opatření uvedených v Katalogu podpůrných opatření, klíčového výstupu projektu SPIV je uvedeno v samostatném materiálu *Kvalifikovaný odhad finanční náročnosti podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami v ČR. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015.*

Níže uvádíme shrnutí odhadů finanční náročnosti poskytování podpůrných opatření (bez nacenění speciálních didaktických a kompenzačních pomůcek, jejichž přehledy jsou uvedeny v samostatných tabulkách v materiálu *Kvalifikovaný odhad finanční náročnosti podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami v ČR. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015.*)

Spodní odhad ročních nákladů na zajištění podpůrných opatření pro žáky se SVP (bez odhadu ročních nákladů na speciální didaktické a kompenzační pomůcky) je uveden v tabulce číslo č. 3. V případě služeb asistenta pedagoga pro žáky ve speciálních třídách a školách je použit následující návrh týdenní časové dotace služby asistenta pedagoga na stanovený počet žáků:

- 3. stupeň – 1 AP v rozsahu úvazku 19 hodin týdně (15 hodin přímá pedagogická činnost + 4 hodiny nepřímá pedagogická činnost) na 10 žáků.
- 4. stupeň – 1 AP v rozsahu úvazku 40 hodin týdně (30 hodin přímá pedagogická činnost + 10 hodin nepřímá pedagogická činnost) na 6 žáků.
- 5. stupeň – 1 AP v rozsahu úvazku 40 hodin týdně (30 hodin přímá pedagogická činnost + 10 hodin nepřímá pedagogická činnost) na 6 žáků.

V případě žáků se SVP v běžných školách je u žáků se sociálním znevýhodněním počítáno se zajištěním služby AP pro 40 % žáků ve 2. stupni a 50 % žáků ve 3. stupni. Maximální týdenní hodinová dotace v jednotlivých stupních zahrnující přímou i nepřímou pedagogickou činnost byla stanovena následujícím způsobem:

- Stupeň 2 – 3 hodiny týdně
- Stupeň 3 – 19 hodin týdně
- Stupeň 4 – 40 hodin týdně
- Stupeň 5 – 40 hodin týdně

V případě žáků se specifickými poruchami učení a chování je počítáno se zajištěním služby AP pro 20 % žáků ve 2. stupni a 30 % žáků ve 3. stupni (8. platová třída). V případě žáků se zdravotním postižením vzdělávaných formou individuální integrace návrh nepočítá se službou asistenta pedagoga ve 100 % případů, ale diferencuje podíl žáků s potřebou tohoto podpůrného opatření dle druhu a stupně postižení. Odhad finančních nákladů PO intervence (reedukace, doučování apod.) vychází ze stanovené týdenní hodinové dotace dle jednotlivých stupňů u všech žáků se SVP (13. platová třída).¹⁵³ V případě ročních nákladů na další vzdělávání pedagogických pracovníků pro získání potřebných kompetencí pro práci s žáky se SVP byla použita částka 1.000 Kč/rok na jednoho žáka se SVP. Náklady na podpůrné opatření „úprava prostředí“ jsou vypočítány jako roční náklad pro 30 % dětí s potřebou PO. Diferenciace ročních nákladů PO „úprava prostředí“ jsou:

- 2. stupeň = 10 000 Kč/rok,
- 3. až 5. stupeň = 15 000 Kč/rok.

TABULKA Č. 3 Očekávané náklady v Kč na podpůrná opatření – spodní hranice odhadu

Náklady na PO v Kč celkem (škola běžná i speciální)			
Oblast PO/ celkové náklady	s využitím spodního odhadu žáků se SZN	s využitím středního odhadu žáků se SZN	s využitím horního odhadu žáků se SZN
Asistent pedagoga	4 101 360 727	4 626 458 120	5 151 494 258
Intervence	2 242 357 446	2 607 236 076	2 972 080 179
DVPP	169 103 000	191 821 000	214 538 000
Úprava prostředí	696 413 333	783 018 333	869 618 333
Celkem	7 209 234 506	8 208 533 529	9 207 730 770

Střední a očekávané realitě bližší odhad finanční náročnosti podpůrných opatření (bez odhadu ročních nákladů na speciální didaktické a kompenzační pomůcky) je uveden v tabulce č. 4. V případě žáků ve speciálních třídách a školách je použit stejný postup jako v případě minimalistické varianty (1 : 10, 1 : 6). V případě žáků se SVP v běžných školách je u žáků se sociálním znevýhodněním počítáno se zajištěním služby AP pro 40 % žáků ve 2. stupni a 60 % žáků ve 3. stupni. V případě žáků se specifickými poruchami učení a chování je počítáno se zajištěním služby AP pro 30 % žáků ve 2. stupni a 40 % žáků ve 3. stupni. V případě žáků se zdravotním postižením vzdělávaných formou individuální integrace se nepočítá se službou asistenta pedagoga ve 100 % případů, ale diferencuje se podíl žáků

¹⁵³ Týdenní hodinové dotace v jednotlivých stupních se liší dle druhu SVP a formy vzdělávání (běžná, speciální škola) více viz. Kvalifikovaný odhad finanční náročnosti podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami v ČR. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015.

s potřebou tohoto podpůrného opatření dle druhu a stupně postižení. V této variantě jsou počítány náklady na činnost AP v 8. platové třídě. Odhad finančních nákladů PO intervence (reedukace, doučování apod.) vychází ze stanovené týdenní hodinové dotace dle jednotlivých stupňů u všech žáků se SVP. Při výpočtu byla použita superhrubá hodinová mzda ve 13. platové třídě. V případě ročních nákladů na další vzdělávání pedagogických pracovníků pro získání potřebných kompetencí pro práci s žáky se SVP byla použita částka 5.000 Kč/rok na jednoho žáka se SVP. PO Úprava prostředí je vypočítána jako roční náklad pro 30 % žáků s potřebou PO.

TABULKA Č. 4 Očekávané náklady v Kč na podpůrná opatření – střední hranice odhadu

Náklady na PO v Kč celkem (škola běžná i speciální)			
Oblast PO/ celkové náklady	s využitím spodního odhadu žáků se SZN	s využitím středního odhadu žáků se SZN	s využitím horního odhadu žáků se SZN
Asistent pedagoga	4 654 339 917	5 259 400 893	5 864 388 362
Intervence	2 242 357 446	2 607 236 076	2 972 080 179
DVPP	845 515 000	959 105 000	1 072 690 000
Úprava prostředí	696 413 333	783 018 333	869 618 333
Celkem	8 438 625 696	9 608 760 302	10 778 776 874

Maximální roční odhad finanční náročnosti (bez odhadu ročních nákladů na speciální didaktické a kompenzační pomůcky) je vyčíslen v tabulce číslo 5. V této variantě jsou uvedeny náklady na činnost AP v 8. platové třídě, přičemž v případě žáků vzdělávaných ve speciálních školách bylo vycházeno ze stejného poměru jako v předchozích variantách. V případě žáků vzdělávaných v běžných školách byla maximální týdenní hodinová dotace dle jednotlivých stupňů předpokládána u 100 % žáků. Odhad finančních nákladů PO intervence (reedukace, doučování apod.) vychází ze stanovené týdenní hodinové dotace dle jednotlivých stupňů u všech žáků se SVP. Při výpočtu byla použita ze superhrubá hodinová mzda v 13. platové třídě. V případě ročních nákladů na další vzdělávání pedagogických pracovníků pro získání potřebných kompetencí pro práci se žáky se SVP byla použita částka 5.000 Kč/rok na jednoho žáka se SVP (a stejně jako u předchozích dvou variant je možno zařadit i další způsoby výpočtu těchto nákladů jak jsou popsány v kap. č. 5). Poslední naceněnou oblastí je základní úprava prostředí školní třídy (budovy), která je v tomto modelu předpokládána u 50 % žáků s potřebou PO.

TABULKA Č. 5 Očekávané náklady v Kč na podpůrná opatření – horní hranice odhadu

Náklady na PO v Kč celkem (škola běžná i speciální)			
Oblast PO/ celkové náklady	s využitím spodního odhadu žáků se SZN	s využitím středního odhadu žáků se SZN	s využitím horního odhadu žáků se SZN
Asistent pedagoga	8 955 140 041	10 067 974 569	11 180 686 585
Intervence	2 242 357 446	2 607 236 076	2 972 080 179
DVPP	845 515 000	959 105 000	1 072 690 000
Úprava prostředí	1 044 620 000	1 174 527 500	1 304 427 500
Celkem	13 084 983 638	14 805 797 077	16 526 441 036

Rozptyl očekávaných ročních nákladů je dán rozptylem očekávaného počtu dětí, které budou mít podle nové právní úpravy nárok na poskytování podpůrných opatření, kdy v současné chvíli je největší neznámou skupina žáků, kteří budou čerpat podpůrná opatření z důvodu nezdravotních překážek v učení.

Tato varianta je nesporně nejvýhodnější ve vztahu k naplnění potřeb žáka. Její nevýhodou může být vyšší administrační náročnost – prostředky budou zasílány individualizovaně jednotlivým školám dle výsledné částky, která bude součtem všech nákladů na podpůrná opatření, která budou poskytována jejím žákům.

ZÁVĚR

Nová právní úprava vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami je nesporně pozitivní změnou v přístupu k podpoře těchto žáků směřující k naplnění jejich potřeb i rozvoji jejich vzdělávacího potenciálu. Poskytování podpory nikoliv na základě diagnózy, ale na základě zjištěné potřeby konkrétních podpůrných opatření, zvyšuje její efektivitu i účelnost vynaložených prostředků. Sjednocení přístupu k poskytování podpory zároveň povede k eliminaci současné diskriminační praxe, kdy žáci se srovnatelnými SVP dostávají odlišnou podporu podle toho, v jakém kraji žijí.

Novela § 16 školského zákona zároveň přináší nové požadavky na pedagogické pracovníky škol i školských poradenských zařízení. Aby bylo dosaženo pozitivních změn i v každodenní praxi škol, je třeba poskytnout školám a školským poradenským zařízením dostatečnou metodickou podporu, zejména v počátečním období, kdy bude třeba změnit mnohé zavedené postupy. V tomto materiálu jsme se snažili popsat současný stav metodického vedení škol a ŠPZ včetně jeho nedostatků, na které je třeba reagovat. Zároveň byly nabídnuty možnosti zajištění komplexního metodického vedení v oblasti podpory vzdělávání žáků se SVP, které je nezbytnou podmínkou úspěšné a rychlé implementace nové právní úpravy do praxe škol. Předloženy byly i odhady finanční náročnosti jednotlivých variant řešení.

Zajištění stabilního financování podpůrných opatření je další nezbytnou podmínkou implementace novely § 16, tím spíše, že poskytování podpůrných opatření bude zákonem garantovaným nárokem. V materiálu byly představeny možnosti financování podpůrných opatření s popisem jejich výhod i nedostatků a v případě dvou modelů i odhadů jejich finanční náročnosti. Z důvodové zprávy k novele školského zákona vyplývá, že MŠMT nejspíše zvolí variantu financování jednotlivých podpůrných opatření, které žákovi budou doporučena. Proto byl tento model a jeho finanční dopady detailněji popsán v samostatném dokumentu s názvem *Kvalifikovaný odhad finanční náročnosti podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami v ČR. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015.*

Nezbývá než si přát, aby školy v souvislosti se zavedením nového systému podpory žáků se SVP dostaly kvalitní metodické vedení, s jehož podporou učitelé budou zavádět nové postupy do své každodenní činnosti, a také dostatek finančních prostředků na realizaci podpory. Změna jistě bude postupná, lze očekávat, že i počet žáků, kteří budou čerpat podporu, nevzroste skokově ze dne na den. Je však třeba již nyní předjímat všechny důsledky, které zavedení nárokové podpory přináší a dobře se na ně připravit, aby nová právní úprava naplnila svůj účel, kterým je nesporně zvýšení kvality vzdělávání žáků se SVP.

POUŽITÁ LITERATURA

- Bol, T., Van de Werfhorst, H. G. 2013. *Educational Systems and the Trade-Off between Labor Market Allocation and Equality of Educational Opportunity*. Chicago: The University of Chicago Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.1086/669122>.
- Brožová, K. Úlehlová, B., Felcmanová, L. 2015. *Analýza podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami - obce*. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s.
- Brožová, K. Úlehlová, B., Felcmanová, L. 2015. *Analýza podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami – školská poradenská zařízení*. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s.
- Brožová, K. Úlehlová, B., Felcmanová, L. 2015. *Analýza podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami - školy*. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s.
- Council of the European Union. 2013. *Recommendations from the Permanent Representatives Committee* (10626/1/13).
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010626%202013%20REV%201>.
- Council of the European Union. 2013. *Recommendations from the Permanent Representatives Committee* (10626/1/13).
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010626%202013%20REV%201>
- ČŠI. 2010. *Výroční zpráva České školní inspekce 2009/2010*. Praha: ČŠI.
- Devroye J., *Northwestern University Journal of International Human Rights*, Volume 7 > Issue 1 (Spring 2009) European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of D. H. and Others v. the Czech Republic (Application no. 57325/00)
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Factum Invenio. 2009. *Analýza předpokladů a vzdělávacích potřeb pedagogických pracovníků pro zkvalitňování jejich pedagogické práce*. Učitelé ZŠ a SŠ. Praha: Factum Invenio.
- Field, S., Kuczera, M., Pont, B. 2007. *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. Paříž: OECD.
- GAC spol. s.r.o. 2009. *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit*. Praha: GAC.
- Greger, D., Soukup, P. 2014. *Rozdíly ve výsledcích jednotlivých škol a tříd na 1. stupni ZŠ a sociální podmíněnost dosažených výsledků žáků*. (Nepublikovaný rukopis.)
- Greger, D., Strakova, J. 2013. *Přechod žáků na víceletá gymnasia*. Zpráva z dotazníkového šetření žáků 5. ročníku ZŠ v projektu CLoSE. Praha: ÚVRV.
- Klusáček, J. 2015. *Počty dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v základním školství ČR 2014*, Zpráva z výzkumu, Olomouc: SPIV.
- kol. autorů. 2015. *Očekávané rozložení četností SVP podle stupňů podpůrných opatření*. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s.
- Michalík, J. 2005. *Školská integrace žáků s postižením na základních školách v České republice*, Olomouc: Vydavatelství UP, ISBN:80-244-1045-1.
- Michalík, J. 2013. *Právo, společnost a zdravotně postižení*. Olomouc: Vydavatelství UP, ISBN 978-80-244-3533-6.

Michalík, J. 2013. *Rodiče a dítě se zdravotním postižením (nejen) na základní škole*. Pardubice: Studio Press s.r.o., ISBN 978-80-86532-29-5.

Národní plán opatření pro snížení negativních důsledků zdravotního postižení, schválen usnesením vlády ČR č. 493 ze dne 8. září 1993.

Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením, schválen usnesením vlády ČR č. 1004 ze dne 17. srpna 2004.

Národní plán pomoci zdravotně postiženým občanům. Plán akcí na období druhého pololetí 1992–1994, schválen usnesením vlády ČR č. 466 ze dne 29. června 1992.

Národní plán vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením, schválen usnesením vlády ČR č. 256 ze dne 14. dubna 1998.

Národní plán vytváření rovných příležitostí pro občany se zdravotním postižením, schválen usnesením vlády ČR č. 253 ze dne 29. března 2010.

NESSE. 2012. *Education and Disability/Special Needs. Policies and Practices in Education, Training and Employment for Students with Disabilities and Special Educational Needs in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

OECD 2013. *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. Paříž: OECD.

OECD. 2010. *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. Paříž: OECD.

OECD. 2014. *Education at a Glance 2014*. Paříž: OECD.

Radostný, L., Lábusová, A., Vodenková Poláková, M. (eds.) 2015. *Vzdělávání žáků se SVP – metodická podpora a financování*. Univerzita Palackého v Olomouci, Člověk v tísni, o. p. s., 2015

Simply5. 2009. *Elity a vzdělávání*. Praha: Simply5.

STEM/MARK. 2009. *Sociologický výzkum zaměřený na analýzu struktury postojů a očekávání veřejnosti k oblasti školství, výchovy a vzdělávání. Část 2. Postoje rodičů a žáků ke vzdělávání*. Praha: STEM/MARK.

Straková, J. 2011. *Vzdělávací politika a vzdělanostní nerovnosti ve světě a v ČR* in Kasíková, H., Straková, J. (Eds.), *Diverzita a diferenciacie v základním vzdělávání*. Praha: Carolinum.

Straková, J., Veselý, A. 2013. *Předpoklady úspěchu v práci a v životě. Výsledky mezinárodního výzkumu kompetencí dospělých OECD PIAAC*. Praha: DZS.

Střednědobá koncepce přístupu státu k občanům se zdravotním postižením. Vláda ČR. ©2012. Cit.[18-01-2015]. Dostupné z WWW:
< <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=6473>>.

Ústav pro výzkum a rozvoj vzdělávání. 2014. *Tisková zpráva k výsledkům výzkumu přechodu dětí z mateřské školy do 1. třídy základní školy*. 17.10. 2014.

Voženílek, V., Michalík, J., a kol. 2013. *Atlas činnosti speciálně pedagogických center v ČR*. Olomouc: UP, 144 s. ISBN 978-80-244-3464-3.

MOŽNOSTI SYSTÉMOVÉHO ŘEŠENÍ METODICKÉHO VEDENÍ A FINANCOVÁNÍ
POSKYTOVÁNÍ PODPORY ŽÁKŮM SE SVP

Autorský kolektiv:

© Mgr. Lenka Felcmanová, Mgr. Adéla Lábusová, doc. Mgr. PaedDr. Jan Michalík Ph.D.,
Mgr. Jaroslava Simonová, Ph.D., RNDr. Jana Straková, Ph.D.
© Člověk v tísni, o. p. s., Praha 2015

Editace: Mgr. Lenka Felcmanová
Jazyková korektura: Mgr. Ing. Pavel Kolmačka
Grafika: Ondřej Polony

Vydavatel:

Člověk v tísni, o. p. s., vzdělávací program Varianty, Šafaříkova 24, 120 00 Praha 2, www.clovekv tisni.cz, www.varianty.cz

ISBN: 978-80-87456-69-9

Publikace vznikla v rámci projektu Systémová podpora inkluzivního vzdělávání v ČR CZ.1.07/1.2.00/43.0003.
Tento projekt je spolufinancován ESF a státním rozpočtem ČR.

Neoprávněné užití tohoto díla je porušením autorských práv a může zakládat občanskosprávní,
správněprávní, popř. trestněprávní odpovědnost.

Nositel projektu:
UNIVERZITA PALACKÉHO
V OLOMOUCI



Partner projektu:
ČLOVĚK V TÍSNI
O.P.S.



Partneři:



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ