

## 6 Nástroje finanční podpory vzdělávání dospělých

### Úvod

Následující text je pojat jako přehled nejrůznějších uplatňovaných a hlavně potenciálních možností systémové finanční podpory vzdělávání dospělých v České republice. Nabízí tak důležitý podnět k promýšlení role státu a dalších aktérů (někdy spojených se státem či EU). Na rozdíl od jiných celků není kapitola rozdělena do tematicky profilovaných podkapitol.

### Aktuální situace v ČR

Globální finanční krize spojená s ekonomickou recesí v minulých letech výrazným způsobem ovlivnila výši i strukturu investic do sféry vzdělávání. Podle analýzy OECD (2016b, s. 198–209) patří veřejné výdaje na vzdělávání (měřené procentuálním poměrem k celkovému HDP) v České republice k nejnižším v rámci celé EU. Aktuálně dosahuje cca 4,1 % HDP, zatímco průměr EU je zhruba o jedno procento vyšší. Horší ukazatele vykazuje pouze Itálie (4 %), Slovensko a Maďarsko (3,8 %), nejlepších výsledků pak dosahují Velká Británie (6,7 %) Dánsko (6,4 %) Norsko (6,3 %) a Portugalsko (6,1 %). Je však nutné si uvědomit, že 70 % těchto prostředků směřuje do oblasti základního a středoškolského vzdělávání, další významná část další potom na podporu terciárního vzdělávání. Výši veřejné podpory dalšího vzdělávání pak není možné – i vzhledem k nesystémovému ukotvení celé oblasti v kontextu vzdělávací politiky – relevantně stanovit. Jak konstatuje Souhrnná zpráva o vzdělávání dospělých UNESCO, sloužící jako podklad pro VI. mezinárodní konferenci o vzdělávání dospělých (CONFINTEA VI), která se konala 1. až 4. prosince 2009 v Brazílii, většina států projevuje tendence podhodnocovat vzdělávání dospělých a nedostatečně do něj investovat. Důvodem tohoto přístupu bývají omezené údaje o vzdělávání dospělých a neefektivní systém informování o celkových nákladech a přínosech (UNESCO, 2010, s. 10).

V ČR obecně přetrvává praxe, kdy nejčastějším způsobem pokrytí nákladů je financování ze soukromých zdrojů. Tato skutečnost je podmíněna faktem, že většinu účastníků dalšího vzdělávání tvoří zaměstnanci, u kterých se předpokládá úplná nebo alespoň částečná úhrada nákladů za vzdělávání ze strany zaměstnavatelů (ČSÚ, 2013, s. 39–40). Celou oblast zásadním způsobem ovlivňují i evropské finanční toky, překážkou efektivního rozvoje je i neexistující legislativní rámec financování. Kromě demotivačního dopadu (Vychová, 2014, s. 37) má tento stav za následek i převažující orientaci nabídky i poptávky na utilitární a praxí požadované obsahy (v důsledku čehož můžeme zaznamenat malý zájem např. o sféru zájmového a občanského vzdělávání), jakož i zaostávání ČR za vyspělými zeměmi v počtu dospělých občanů participujících na edukačních aktivitách. O situaci v ČR mnoho vypovídá i skutečnost, že komerčně poskytované kurzy dalšího vzdělávání nebyly při revizi zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, zařazeny mezi aktivity se sníženou daňovou sazbou – na rozdíl od kurzů realizovaných školskými zařízeními. Daňové povinnosti jsou potom zbaveny programy celoživotního vzdělávání na vysokých školách, akreditované rekvalifikace a jazykové vzdělávání.

Tato disproporce způsobuje nerovnováhu na straně nabídky a zároveň fakticky omezuje rozhodování potenciálních klientů. Většina odborných autorit se proto shoduje na potřebě účinnějšího prosazování modelu **vícezdrojového financování**, založeného na poměrné finanční participaci většího množství relevantních aktérů. Mezi nimi by výraznější zastoupení měly vykazovat – kromě státu, zaměstnavatelů, evropských fondů i samotných účastníků – především profesní a zájmové organizace, kraje, obce, případně i další. UNESCO uvádí, že ze 108 zemí, které poskytly ke zpracování Souhrnné zprávy o vzdělávání dospělých informace o financování, jich jen 26 (24 %) uvedlo, že vzdělávání dospělých financuje jeden jediný zdroj. „Přestože stát zůstává tím hlavním zdrojem, soukromý sektor, občanská společnost, mezinárodní dárcovské agentury a jednotlivci tvoří nezanedbatelnou část finančních zdrojů.“ (UNESCO, 2010, s. 10).

Jedním ze stěžejních deficitů je především nedostatečná nabídka efektivních finančních pobídek. Praxe nabízí celou řadu nástrojů přímé i nepřímé podpory dalšího vzdělávání, vhodných pro různé cílové skupiny či prostředí, jejichž cílem je především stimulace poptávky a celkové zvýšení účasti na edukačních aktivitách. Mezi nejefektivnější a nejrozšířenější nástroje patří (zpracováno podle Vychová, 2008, s. 58–70; Šerák, Dvořáková, 2009, s. 54–58 a Vychová, 2014, s. 37–46):

**Daňová zvýhodnění:** Tento nástroj umožňuje zaměstnavatelům nebo účastníkům dalšího vzdělávání odečítat výdaje, příp. jejich části, za absolvované edukační aktivity ze základu daně nebo z celkové daňové povinnosti. Z okolních států funguje podobný systém např. v Německu nebo v Maďarsku. V ČR jsou daňově odčitatelnou položkou např. náklady zaměstnavatele na další vzdělávání zaměstnanců související s jeho podnikatelskou činností a se sjednaným pracovním zařazením zaměstnance, pokud se jedná o zaškolení, zaučení, odbornou praxi absolventů škol a prohlubování kvalifikace. Zvyšování kvalifikace na naproti tomu posuzováno jako překážka na straně zaměstnance a není tak jako daňově odčitatelná položka uznatelná. V souvislosti s implementací zákona č. 179/2006 mají osoby samostatně výdělečně činné možnost odečíst si od základu daně výdaje na zkoušku podle NSK. Obdobná možnost pro fyzické osoby byla zrušena s účinností od 1. 1. 2015. Výjimku představují zaměstnanci, kteří si náklady na zkoušky platili samostatně.

**Vzdělávací fondy:** Bývají zakládány na úrovni státu, regionu či konkrétního hospodářského sektoru. Vytvářeny jsou zpravidla povinnými odvody zaměstnavatelů i zaměstnanců z hrubých mezd nebo z nákladů práce, většinou za výrazné podpory státu. Konkrétní pravidla se liší dle specifik jednotlivých zemí, obvyklá výše odvodů se pohybuje kolem 1 %. V některých zemích jsou navíc odvody diferencovány podle velikosti podniků, kdy malé firmy mohou být za určitých podmínek od odvodů osvobozeny. Různé varianty systému jsou využívány např. ve Francii, Itálii, Finsku, Slovinsku, Maďarsku apod., v České republice není rozšířen.

**Příspěvky na vzdělávání:** Jsou obvykle vypláceny z výše uvedených vzdělávacích fondů, přičemž jejich příjemci mohou být fyzické i právnické osoby. Konkrétní podoba se v jednotlivých zemích liší.

**Poukázky na vzdělávání:** Podstatou tohoto nástroje (který je u nás znám např. z oblasti stravování) tvoří obvykle státem hrazené či dotované poukázky, které jsou obvykle použitelné v rámci konkrétně vymezené oblasti (např. jazykové kurzy, počítačové kurzy, rekvalifikace apod.). Jedná se o standardní a v zahraničí (např. Rakousko, Belgie, Francie, Švýcarsko apod.) rozšířený nástroj, jehož výhodou je jednoduchost, adresnost, transparentnost a malá finanční náročnost. Díky čárovým kódům je navíc usnadněna kontrola a statistiky využití. V souvislosti s touto problematikou stojí za připomenutí mj. projekt MPSV nazvaný ROZAM (ROzvoj ZAMěstnanců) realizovaný v letech 2007–2008, který kromě elektronické databáze vzdělávacích kurzů nabízel účastníkům i systém poukázek opravňujících k účasti na vzdělávacích aktivitách. V ČR se objevily i pokusy o využití poukázkového systému v souvislosti s rekvalifikačními kurzy pro nezaměstnané.

**Vzdělávací účty:** Tato forma průběžného šetření na budoucí výdaje má charakter speciálních spořicíh účtů s předem stanoveným cílem využití (podobně jako je tomu u stavebního spoření). Obvyklé jsou i příspěvky ze strany státu případně další zvýhodnění (daňové osvobození, nezapočítávání naspořených prostředků do celkových příjmů rodiny apod.). Zkušenost s tímto nástrojem mají např. ve Velké Británii nebo v Rakousku.

**Půjčky na vzdělávání:** obvykle mají charakter účelového úvěru na úhradu budoucích výdajů na vzdělání. Často jsou garantované státem a jejich splácení bývá odloženo až na dobu po skončení samotného vzdělávání. Typická je i zvýhodněná úroková sazba, delší doba splácení či odklad zahájení odvodu splátek. Rozšiřující variantou bývá i možnost financování dalších nákladů spojených se vzděláváním (např. doprava). V ČR tuto půjčku již některé z bankovních institucí reálně nabízejí, ovšem v naprosté většině v souvislosti se studiem v rámci formálního školského systému.

Podstatnou změnu do systému financování přineslo členství ČR v Evropské unii, která je aktuálně nejvýznamnějším zdrojem veřejných financí. Vstup do svazku evropských států umožnil krajům,

regionům, obcím i jednotlivým institucím či podnikatelům participovat na systému finančních pobídek realizujících cíle Evropské hospodářské a sociální politiky. Podstatně se tak zvýšily možnosti implementace konkrétních revitalizačních, rozvojových a výzkumných programů. Právě na vypracování strategických dokumentů a operačních programů (národních i komunitárních) závisí možnost čerpání požadovaných prostředků z fondů EU. Centrálním koordinátorem využívání fondů EU je v České republice Ministerstvo pro místní rozvoj (prostřednictvím Národního orgánu pro koordinaci). V rámci předchozího programového období 2007–2013 měla ČR v programech vycházejících se strukturálních fondů (především z Evropského sociálního fondu) a z Fondu soudržnosti k dispozici celkem 26,7 miliard EUR (v přepočtu cca 790 miliard Kč). S ohledem na pouze 85% financování projektů ze strany EU se předpokládalo, že stát navíc přispěje částkou ve výši cca 133 miliard Kč. Schváleno bylo více než 43 000 projektů, přesto se očekává, že se za toto období, u kterého byla s orgány EU dojednána výjimečná možnost zpětného financování až do konce roku 2016), nepodaří dočerpat cca 30 mld. Kč (ČTK, 2016).

Příklady vybraných systémových projektů hrazených z evropských strukturálních fondů:

**Koordinace profesního vzdělávání jako nástroje služeb zaměstnanosti (Kooperace):** Projekt byl realizován Fondem dalšího vzdělávání v letech 2013–2015 s cílem analyzovat systém dalšího profesního vzdělávání v ČR a vytvořit informační platformu sloužící k rozvoji této oblasti (server Koopolis). Součástí projektu byla i komparace systémů DPV v několika vybraných evropských zemích. Podrobné informace na: <https://koopolis.cz/sekce/knihovna/401-zaverecna-publikace-projektu-kooperace>.

**Koncepce dalšího vzdělávání (Koncept):** Projekt byl realizován v letech 2009–2013 s alokací cca 70 milionů Kč z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Jeho cílem bylo navrhnout systémové prostředí pro oblast dalšího vzdělávání, přičemž mezi klíčové aktivity patřily analytické a koncepční práce, sladění vzdělávací nabídky s potřebami trhu práce, kvalita dalšího vzdělávání, podpora nabídky dalšího vzdělávání a vzdělávání zaměstnanců malých a středních podniků. Hlavními výstupy projektu byly koncepční studie Systémový rozvoj dalšího vzdělávání, vznik profesní kvalifikace Lektor dalšího vzdělávání, zprovoznění webového portálu DV Monitor nebo návrh ratingu vzdělávacích institucí. Podrobné informace o projektu jsou k dispozici na <http://www.nuv.cz/koncept>.

**NSP – Národní soustava povolání:** NSP vzniká jako otevřená databáze monitorující a evidující požadavky na výkon jednotlivých povolání, tj. především popis nároků ve formě obecných a odborných kompetencí. Projekt NSP byl realizován v letech 2007–2008, navazující NSP II pak v letech 2011–2012. Svým zaměřením je úzce provázán s Národní soustavou kvalifikací a Integrovaným systémem typových pozic. Legislativně je NSP ukotvena v zákoně o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. Další informace.: <http://www.nsp.cz>.

**NSK – Národní soustava kvalifikací:** Jde o veřejnou databázi existujících profesních kvalifikací umožňující oficiální ohodnocení výsledků učení ve formě jednorázové zkoušky. Umožňuje zároveň srovnávání kvalifikací uznávaných v ČR s kvalifikacemi uznávanými v jiných evropských státech. Projekt NSK byl realizovaný v letech 2005–2008, navazující projekt NSK 2 pak v letech 2009–2015. Další informace: <http://www.nuv.cz/projekty/nsk> a <http://www.nuv.cz/nsk2>.

**UNIV – Uznávání výsledků neformálního vzdělávání a informálního učení:** Celý projektový komplex byl rozdělen do tří vzájemně navazujících projektů – UNIV 1 (2005–2007), UNIV 2 KRAJE (2009–2013) a UNIV 3 (2012–2015). Cílem bylo vytvoření sítě středních škol fungující jako centra celoživotního učení a příprava modulových vzdělávacích programů. Záměrem bylo naučit střední školy spolupracovat se zaměstnavateli a připravovat pro ně vzdělávací programy na míru. V rámci projektu UNIV 3 pak mělo být připraveno cca 350 modulových rekvalifikačních programů, který by měly být k dispozici všem subjektům poskytujícím rekvalifikační vzdělávání. Projekt tak kromě zapojení středních škol do poskytování dalšího profesního vzdělávání sloužil i k pilotnímu ověření vybraných

profesních kvalifikací z NSK. Koordinátorem projektu byl NÚV, podrobnosti jsou k dispozici na <http://www.univ.cz>, příp. <http://univ2.univ.cz/cs/>.

**Kvalita v dalším profesním vzdělávání:** Cílem projektu realizovaného v letech 2007–2008 bylo vytvořit a pilotně ověřit systém certifikace vzdělávacích institucí, lektorů a manažerů dalšího vzdělávání a provázat jej s poradenstvím. Bohužel, vytvořené nástroje nebyly nikdy implementovány do praxe. Další informace: <http://old.nvf.cz/kvalita/index.htm>.

Pro **programové období 2014–2020** bylo pro Českou republiku alokováno 23,96 miliard EUR (cca 650 mld. Kč) rozdělených do 11 tematických cílů. Z celkové částky je 8 % (1,96 mld. EUR) směřováno k naplnění tematického cíle Zkvalitnění systému vzdělávání, 11 % (2,51 mld. EUR) je určeno pro cíl Investice do výzkumu, vývoje a inovací pro praxi a 6 % (1,38 mld. EUR) pro cíl Zvyšování zaměstnanosti a kvalitní pracovní síla. Konkrétní programy pro programové období 2014 – 2020 byly vymezeny usnesením vlády ČR č. 867 ze dne 28. listopadu 2012. Pro kontext vzdělávání dospělých jsou relevantní především Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání (alokace 2,8 mld. EUR), Operační program Zaměstnanost (2,1 mld. EUR) nebo Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (4,6 mld. EUR). (MMR, 2016)

Je zcela jednoznačné, že dynamické změny edukační reality kvalitativního i kvantitativního charakteru registrované v několika posledních letech můžeme alespoň zčásti dát do souvislosti právě s možností extenzivního využívání evropských finančních zdrojů. Jejich vliv se pozitivně projevil nejen v množství a do určité míry i kvalitě nabídky (zde jsou ovšem registrované dopady poněkud ambivalentního charakteru, viz dále), ale i v postupné profesionalizaci celého segmentu.

Zároveň je ale možné identifikovat názory upozorňující i na některé negativní faktory spjaté s reálnými dopady evropských projektů. Poukazuje se především na nadměrnou administrativní zátěž (místo o profesionalizaci segmentu proto někteří mluví spíše o byrokratizaci), problematickou spolupráci s oprávněnými orgány (především Ministerstvo pro místní rozvoj nebo krajské úřady) a nedostatky v čerpání financí. Charakteristickým trendem je celkové snížení kvality (nejen) dalšího vzdělávání a devalvace jeho hodnoty, zvláště za situace, kdy dosud není k dispozici žádný funkční systém řízení kvality dalšího vzdělávání (FDV, 2015b, s. 73). Někteří autoři (např. Mužík, 2010, s. 61) poukazují i na další, potenciálně velmi nebezpečný trend. Silné finanční zázemí, které evropské projekty zcela určitě vytvářejí, způsobuje mimo jiné i cenovou deformaci, kdy je celá řada edukačních aktivit nabízena za minimální poplatky, příp. zcela zdarma. Ačkoli může tento faktor hrát i pozitivní roli (v rámci realizovaných průzkumů účasti na aktivitách vzdělávání dospělých bývá právě finanční náročnost chápána jako jeden z kruciólních faktorů), negativní aspekty jednoznačně převažují. Dlouhodobý trend ukazuje, že si účastníci dalšího vzdělávání ve velké míře na takto nízko nasazenou cenovou hladinu zvykli a v důsledku toho jeví velmi malou ochotu platit reálné tržní náklady (Braňka, 2010, s. 37). Dochází tak k pokřivení vztahu mezi cenou a kvalitou (Mužík, 2010, s. 56).

V neposlední řadě je nastolována i otázka udržitelnosti a pokračování již realizovaných projektů (FDV, 2015b, s. 73). Obecná rozšířenost a relativní dostupnost evropských financí zapříčinila situaci, kdy má řada aktivních projektů za primární cíl nikoli saturaci reálně existující poptávky, ale právě ono samotné čerpání finančních prostředků, tj. ekonomický profit. Takové projekty většinou nebývají koncipovány s ohledem na dlouhodobou udržitelnost, navíc jejich prostřednictvím dochází k další deformaci trhu.

V posledních letech byla navíc nucena – především vlivem ekonomické krize projektující se do klesající poptávky – ukončit svou činnost celá řada organizací zaměřených na edukaci dospělých. Často pak šlo právě o ty organizace, které nebyly (ať už z důvodu vlastního rozhodnutí či nedostatku administrativních schopností) podpořeny penězi z evropských projektů. Podobná situace může nastat i po roce 2020, který je posledním rokem aktuálního programového období. Dá se očekávat, že v této době začnou trh opouštět ty organizace, které nemají kvalitně vyřešenou kontinuitu svých aktivit i po uzavření toků evropských zdrojů. Je navíc velmi pravděpodobné, že zmíněná redukce nabídky edukačních aktivit zasáhne všechny segmenty vzdělávání dospělých. Reálná situace sice

pravděpodobně nebude natolik kritická, přesto však lze v dohledné době očekávat výrazné změny jak na straně nabídky, tak na straně poptávky.

### ***Shrnutí kapitoly***

Kapitola podrobně probrala jeden ze základních parametrů řízení vzdělávání dospělých – jeho financování. Také tento aspekt vzdělávání je součástí vzdělávací politiky, resp. veřejných politik (sociální aj.). Přehled všechny nástrojů používaných i nepoužívaných v určitém prostředí (zde ČR) ukazuje na trendy vývoje, aktuální stav i vyhlídky rozvoje vzdělávání dospělých.

### ***Doporučená literatura***

Fond dalšího vzdělávání, Koopolis: <https://koopolis.cz/>

NUV (Národní ústav pro vzdělání): <http://www.nuv.cz/>