



Tajemný RUD: Mechanismy a motivace

Rozpočtové určení daní a obcemi zřizované školy

Daniel Münich & Jiří Münich

EDUin



Tajemný RUD: Mechanismy a motivace Rozpočtové určení daní a obcemi zřizované školy

Studii vydává EDUin v rámci Klubu zřizovatelů díky finanční podpoře Abakusu – Nadačního fondu zakladatelů Avastu. Studie obsahově čerpá mimo jiné z předchozích analýz v rámci výzkumného programu Strategie AV21 Společnost v pohybu.

Studie reprezentuje názor autorů, a nikoli oficiální stanovisko institucí, s jejichž podporou studie vznikla. Poděkování patří pracovníkům Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a dále Českého statistického úřadu za poskytnutí některých dat a odborných komentářů k nim. Za cenné komentáře a rady ke konceptu studie autoři děkují Jakubovi Fischerovi, Karlu Gargulákovi, Miroslavu Hřebeckému, Václavu Korbelovi, Petru Mazouchovi a řadě dalších. Případná opominutí či chyby však jdou pouze na vrub autorů.

Autoři: Daniel Münich, Jiří Münich

Grafická úprava: Táňa Sekerková

Editorka: Lucie Slejšková

Korektury: Kateřina Horáková

První vydání

EDUin, 2024

Obsah

| | |
|---|----|
| Rozšířené shrnutí | 4 |
| 1 · O čem studie je a není | 6 |
| 2 · Co je to RUD | 6 |
| 3 · Populačně malé, střední a velké obce | 9 |
| 4 · Vazba příjmů z RUD na vstupní parametry | 12 |
| 5 · Obce, školy a žáci | 21 |
| 6 · Dopady počtu dětí a žáků na příjmy obcí z RUD | 30 |
| 7 · Shrnutí a navazující poznámky | 38 |
| 8 · Literatura | 39 |
| Příloha | 40 |

Kalkulačka RUD

Umožňuje obcím a školám spočítat, zda na svou školu musí obec doplácet z dalších výnosů, nebo zda jí část prostředků z RUD zůstává. Využít ji lze i k projekci, jak by se změnil výnosy z RUD při změně počtu žáků.

eduin.cz/kalkulacka-rud



Tajemný RUD: Mechanismy a motivace

Rozpočtové určení daní a obcemi zřizované školy

Rozšířené shrnutí

- Studie prezentuje zjištění kvantitativní analýzy systému rozpočtového určení daní, známého také jako obecní RUD, který představuje hlavní zdroj průběžných a účelově nevázaných příjmů obcí. V roce 2023 systém RUD mezi obce rozdělil 303 mld. Kč, což představuje 14 % celkových příjmů státního rozpočtu (SR) a 4 % HDP země. Analýza se zaměřuje především na provázanost alokace prostředků RUD s počtem žáků v obcemi zřizovaných mateřských (MŠ) a základních školách (ZŠ) na straně jedné a finanční (ne)výhodností provozování škol na straně obcí.
- Podíl každé z více než 6 300 obcí na celkovém rozpočtu RUD je určen parametricky zákonem. Mezi klíčové parametry patří počet obyvatel s bydlištěm v obci. Příjem obcí z RUD za dodatečného obyvatele se skokově mění na několika velikostních hranicích, a proto průměrný výnos z RUD na obyvatele s počtem obyvatel obcí roste. Roční výnosy za dodatečného obyvatele se pak pohybují v širokém rozsahu od zhruba 15 tis. Kč v nejmenších obcích až po 60 tis. Kč v Praze.
- Dalším významným parametrem RUD je počet žáků navštěvujících obcí zřizovanou MŠ nebo ZŠ, bez ohledu na bydliště žáků. Obecní výnos RUD z každého dodatečného žáka je stejný bez ohledu na počet žáků a obyvatel a v roce 2023 představoval necelých 20 tis. Kč za rok.
 - › To pro jednu třídu o 25 žácích představuje pro obec 0,5 mil. Kč ročně navíc.
 - › Pro obec otevírající v každém roce jednu třídu v MŠ to představuje 1,5 mil. Kč ročně.
 - › Pro obec otevírající ročně jednu třídu v prvostupňové ZŠ (5 ročníků) to představuje ročně navíc 2,5 mil. Kč.
 - › Pro obec otevírající ročně jednu třídu v devítileté ZŠ (9 ročníků) to představuje ročně navíc 4,5 mil. Kč.
- Při extrémní fragmentaci obcí dominují obce s velmi nízkými počty obyvatel a dětí školního věku. Obce menší než nejmenší okresní město (do 8 000 obyvatel) mají více než 97% podíl na všech obcích. Žije v nich 46 % obyvatel a podobné podíly dětí školního věku a tyto obce provozují 64 % a 62 % všech obecních MŠ, resp. ZŠ. Téměř polovina z těchto malých obcí neprovozuje mateřskou školu, 61 % neprovozuje základní školu. 14 % dětí ve věku 3–5 let v obci svého bydliště nemá obcí provozovanou MŠ a 24 % dětí v obci nemá ZŠ. Procentní nesoulad mezi počtem dětí 3–5 let starých v obci a počtem žáků v obecní MŠ se výrazně prohlubuje zhruba od 100 těchto dětí v obci s poklesem jejich počtu. V případě prvních stupňů ZŠ a dětí odpovídajícího věku je tato hranice zhruba 300 dětí.
- Roční průběžné náklady na chod školy¹ na jednoho žáka v MŠ jsou zhruba 100 tis. Kč a v případě ZŠ zhruba 130 tis. Kč. Obce se pak na těchto nákladech jimi zřizovaných škol podílejí zhruba

¹ Průběžnými náklady jsou v této studii zjednodušeně označovány celkové náklady vynaložené na chod školy, tzn. jak výdaje takzvané „na provoz“, tak výdaje tzv. „na výuku“.

v rozsahu 10–20 %, zbytek školy dostávají ze státního rozpočtu. Tomu odpovídá průměrný roční příspěvek obcí MŠ ve výši 10–20 tis. Kč a v případě ZŠ 13–26 tis. Kč na žáka. Tento jednotkový příspěvek se však od těchto průměrů liší s ohledem na provozní náročnost školy, velikost školy a míru, v níž je obec ochotna školu podporovat.

- Finanční (ne)výhodnost provozování MŠ a ZŠ, respektive rozšiřování jejich kapacit, pak plyne z rozdílu výnosu obce z RUD na žáka (20 tis. Kč ročně) na straně jedné a příspěvku obce na školní náklady na jednoho žáka (v průměru 10–26 tis. Kč na žáka ročně) na straně druhé. Pro různé kombinace výše celkových (dodatečných) průběžných nákladů obce a dodatečného výnosu z RUD vyčíslujeme čistý výnos obcí z provozu MŠ a ZŠ. Naše zjištění ukazují, že provozování MŠ a ZŠ je v nezanedbatelném podílu případů pro obecní rozpočty přinejmenším neztrátové. Ale konkrétní situace každé obce se liší a závisí na tom, jak nákladný je provoz školy a jaký je podíl obce na financování školy. V případě ZŠ (spíše než MŠ) je důležitým faktorem také velikost školy, protože zatímco s její velikostí výnosy z RUD rostou lineárně, průběžné náklady na žáka se spíše snižují.
- Z pohledu výnosů obcí z RUD a průběžných nákladů na MŠ a ZŠ představují investiční náklady rozpočítané na dobu provozování budov méně významnou nákladovou položku. Osvětlujeme ale, že z politicko-finančně-motivačně-procesních důvodů je v řadě případů pro obce výstavba (investice do) dodatečných školských kapacit bez externě poskytnuté dotace nerealizovatelná, byť následné provozování těchto kapacit nemusí být pro obce výrazně ztrátové a za určitých podmínek může pro obce díky RUD znamenat i kladný každoroční čistý výnos. V otázce investic je mnohdy také omezující nutná koordinace a domluva těchto obcí na společné výstavbě a provozování škol.

Použité zkratky

| | |
|-------|--------------------------------------|
| ČR | Česká republika |
| MF ČR | Ministerstvo financí České republiky |
| MŠ | mateřská škola |
| ORP | obec s rozšířenou působností |
| RUD | rozpočtové určení daní |
| SR | státní rozpočet |
| ZŠ | základní škola |

1 · O čem studie je a není

Tato studie shrnuje klíčová zjištění kvantitativní analýzy systému **ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ**, známého také jako RUD, který představuje dominantní a průběžný zdroj účelově nevázaných příjmů obcí. V roce 2023 systém RUD² mezi obce rozdělil celkem 303,2 mld. Kč, což představuje zhruba 14 % celkových příjmů státního rozpočtu (SR) a 4 % HDP země. V převážně kvantitativní analýze se prioritně soustředíme na souvislosti mezi předpisem rozdělování prostředků RUD mezi obce na straně jedné a zřizováním a provozováním škol – mateřských (MŠ) a základních (ZŠ) – obcemi na straně druhé. Cílem studie je i zvýšení informovanosti o fungování systému RUD a zdrojích důležitých dat na straně vedení obcí a škol.

Význam tématu podtrhuje skutečnost, že Česká republika (ČR) v mezinárodních srovnáních výrazně vybočuje extrémně vysokým počtem malých obcí, viz **Tabulka 3.1**. To má své výhody, ale i dlouhou řadu nevýhod. Obce jsou totiž ze zákona kromě jiného i zřizovateli a provozovateli MŠ a ZŠ. To pro ně znamená nezanedbatelné investiční a průběžné náklady, tedy pokud obec školské zařízení provozuje. Obce totiž školská zařízení zřizovat a provozovat mohou, ale nemusí. V analýzách se proto zaměřujeme i na otázku (ne)zřizování a (ne)provozování školských zařízení obcemi. Předpis RUD sice parametricky zohledňuje počet dětí v obci a počty žáků navštěvujících obcí zřizovanými MŠ a ZŠ, ale použití prostředku z RUD na vzdělávací účely není pro obce povinné, ani není průběžně systematicky sledováno. Výdaje obcí na školská zařízení a potažmo vzdělávání tak mohou, ale nemusí odpovídat tomu, kolik prostředků obce z RUD díky počtu dětí a žáků získávají. U menších obcí jde o to, zda MŠ nebo ZŠ vůbec provozují, u větších obcí jde většinou o to, v jakém rozsahu je provozují ve srovnání s počtem dětí žákovského věku v obci bydlících. První z uvedených fenoménů se dotýká většiny obcí, protože většina obcí je populačně velmi malá. Konkrétně proto na úrovni obcí srovnáváme rozdíly v počtech bydlících dětí, žáků MŠ a ZŠ s příjmy obecních rozpočtů z RUD. V závěru kvantifikujeme finanční motivace ke zřizování a rozšiřování školských kapacit na straně obcí.

Pro datovou a analytickou náročnost v této prvotní analýze nebereme v potaz řadu dalších fenoménů jako například prostorovou dopravní dostupnost školských zařízení zřizovaných obcemi. Konkrétně jde o to, že dostupnost MŠ a ZŠ mimo vlastní obec se může velmi výrazně lišit podle geolokace, dopravní obslužnosti atp. V případě kvantifikace obecních výnosů z RUD v analýze pracujeme s údaji na úrovni obcí. V případě nákladů na provozování škol vycházíme z celostátních průměrných hodnot a jejich odhadovaných odchylek, protože nákladové a investiční informace na úrovni jednotlivých obcí a jimi zřizovaných škol je analyticky extrémně náročné z dostupných dat rozklíčovat.

2 · Co je to RUD

Dominantním příjmem obecních rozpočtů v ČR jsou prostředky průběžně zasílané ze státního rozpočtu (SR) systémem tzv. **rozpočtového určení daní, známého také jako RUD**. Příjmy obcí z RUD nejsou účelově vázány a obce s nimi mohou ve velmi širokém rozsahu nakládat podle vlastního rozhodnutí, potažmo rozhodnutí obecních zastupitelstev. Mohou, ale nemusí, z nich financovat vzdělávací aktivity, konkrétněji průběžné náklady obcemi zřizovaných MŠ a ZŠ, investovat do jejich

² Prostředky RUD bez výnosů daně z nemovitostí, které byly kompletně příjmem obcí v katastrálních územích, kde byla daň odvedena.

kapacit a případně prostředky z RUD spořit na budoucí investice. **Z těchto důvodů je nastavení RUD zásadní pro fungování obcí a potažmo života v celé zemi.**

Celkový rozpočet na RUD obcí bez příjmů daně z nemovitostí v roce 2023 představoval 290,8 mld. Kč. Bez výnosu daně z nemovitostí³ to představovalo cca 14 % výdajů SR a 4 % HDP. Prostředky RUD se ze zákona skládají z různých podílů centrálně vybíraných daní, kterými jsou DPH (daň z přidané hodnoty), daň z příjmů fyzických osob (DPFO) a daň z příjmu právnických osob (DPPO).⁴ Proporce dílčích složek celkového objemu prostředků RUD ukazuje **Diagram 2.1.** (viz níže). Obce získávají prostředky z RUD průběžně během celého roku tak, jak probíhá daňový výběr, a měsíční přehledy zveřejňuje MF ČR.⁵

Protože objem rozdělovaných prostředků systémem RUD je parametricky odvozen od průběžných výnosů jednotlivých daní, spolehlivost predikcí vývoje rozpočtu RUD, a tedy i příjmů jednotlivých obcí z RUD, se odvíjí od spolehlivosti a naplňování makroekonomických a fiskálních predikcí MF ČR.⁶

Podíl každé obce na celkovém rozpočtu RUD je určen parametricky zákonem⁷. Zákon samotný matematický vzorec neobsahuje a nahrazuje ho dlouhá řada nepřehledných paragrafů. Předpis na jedné straně usiluje o zohlednění finanční potřeby obcí, na druhé straně musí být založen na věrohodných a včas známých statistických ukazatelích. Do předpisu RUD pro rok R vstupují následující ukazatele:

- Započtená výměra katastrálních území obce k 1. lednu předchozího roku **R-1**.
- Počet obyvatel registrovaných v obci k 1. lednu předchozího roku **R-1**.
- Počet žáků navštěvujících školu zřízenou obcí 30. září roku **R-2**. Nerozhoduje přitom, zda jde o žáky v obci hlášené k trvalému pobytu.
- Počet zaměstnanců v obci k 1. prosinci roku **R-2**.⁸

Hodnoty uvedených ukazatelů na úrovni každé obce pro nadcházející kalendářní rok R jsou obsaženy v tabulkové příloze 9 každoroční vyhlášky MF ČR, která je vydávána zhruba v září v roce **R-1**.

Ukazatel počtu žáků v ZŠ a MŠ v předpisu rozdělování rozpočtu RUD mezi obce tyto obce nezavazuje, zda a kolik prostředků mají do školských zařízení směřovat, potažmo nakolik je mají směřovat do vzdělávání. Existuje pouze **implicitní úvaha**, že obce s vyšším počtem bydlících osob

³ Prostředky RUD bez výnosů daně z nemovitostí, které byly kompletně příjmem obcí v katastrálních územích, kde byla daň odvedena.

⁴ [Podrobně o zdrojích RUD příslušný zákon.](#)

⁵ Měsíční daňové příjmy rozpočtů krajů a obcí MF ČR.

⁶ Zřejmě nejvhodnějším zdrojem predikcí jsou [Makroekonomické predikce](#) a [Fiskální výhledy](#) Ministerstva financí ČR.

⁷ Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům ([zákon o rozpočtovém určení daní](#)).

⁸ MF ČR publikuje tabulku Počty dětí a žáků ve školách zřízených obcemi – stav ke dni 30. 9. Příklad roku 2022 [zde](#). Počty zahrnují pouze děti a žáky ve školách zřízených obcemi. Započítávají se: děti v MŠ (v běžných třídách a speciálních třídách – tj. třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona), děti v přípravných třídách ZŠ, děti v přípravném stupni ZŠ speciální (dříve pomocné), žáci základních škol (v běžných třídách a speciálních třídách – tj. třídách zřízených podle §16 odst. 9 školského zákona), žáci nižších stupňů víceletých oborů gymnázií (1. a 2. ročník 6letých a 1. až 4. ročník 8letých oborů gymnázií), žáci vzdělávající se individuálně podle § 38 a § 41 školského zákona, kteří se na statistických výkazech uvádějí pouze v oddílu XIII (jak u ZŠ, tak i u gymnázií).

⁹ [Vyhlášky MF ČR s tabulkovými přílohami.](#)

žákovského věku mají i větší potřebu školská zařízení zřizovat, provozovat a financovat, a mají tedy i vyšší náklady na vzdělávání.¹⁰

Diagram 2.1: Podíl daňových výnosů v rozpočtu obecního RUD

Zdroj: **Převzato od MF ČR**

Schéma rozpočtového určení daní od 1. 1. 2024



¹⁰ MF ČR k tomu v lednu 2023 uvedlo: „Jedná se o finanční prostředky, které obce získávají v rámci podílů na vybraných daních na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Částky uvedené níže, vycházející z kritéria „počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí“, jsou pouze informativní. Samotné použití těchto prostředků spadá do samostatné působnosti obce, a je tedy plně v pravomoci dané obce, jak s nimi naloží.“ [-> odkaz](#)

3 · Populačně malé, střední a velké obce

Populační velikost¹¹ českých obcí se pohybuje v obrovském rozsahu od pouhých 16 obyvatel (obec Vysoká Lhota v ORP Pacov) po 1 357 326 obyvatel v hlavním městě Praze. Od populační velikosti obce se přirozeně odvíjí i počet a rozsah obecních agend. Rozsah a problematika správy obcí populačně menších se v řadě ohledů výrazně liší od správy obcí větších a největších. Z pohledu předškolního a základního školství jde primárně o odlišné otázky dopravní dostupnosti školských zařízení, velikosti fixních a průběžných nákladů školských zařízení¹². Menší obce zpravidla řeší otázku, zda vůbec ZŠ či MŠ provozovat, než to, kolik ZŠ a MŠ provozovat a kolik míst v nich mít. I vzhledem k těmto rozdílům rozlišujeme v analýze tři velikostní skupiny obcí:

- **Malé obce (do 7 999 obyvatel)**
- **Středně velké obce (8 000–79 999 obyvatel)**
- **Velké obce (80 000 a více obyvatel)**

Hranice těchto tří velikostních skupin jsme stanovili arbitrárně s následující logikou: Za **malé obce** jsou považovány obce populačně menší než nejmenší okresní město. **Velké obce** pak představují města větší než největší město okresní, která zároveň nejsou městy krajským. Prostřední skupiny pak představují **středně velké obce**. Hodnoty hranic jsou zaokrouhlené na tisíce.

Tabulka 3.1 ukazuje, že námi definované malé obce představují naprosto dominantní většinu obcí (97,4 %), bydlí v nich však méně než polovina obyvatel (46,2 %), žije v nich podobný podíl dětí ve věku 0–15 let (47,9 %), přičemž tyto obce zřizují a provozují více než polovinu MŠ (64,2 %) i ZŠ (61,9 %). Z těchto údajů nepřímě vyplývá, že velikost MŠ a ZŠ v malých obcích je nutně výrazně menší než v obcích středně velkých a velkých. Předmětem naší podrobnější analýzy jsou malé obce, tedy 97,4 % všech obcí.

Tabulka 3.1: Počet obcí, obyvatel a dětí dle populační velikosti obcí (v %)

| Podíly obcí, obyvatel, MŠ, ZŠ a dětí (v %) | Malé obce 0–7 999 obyv. | Středně velké obce okresní a středně velká města; 8 000–69 999 obyv. | Velké obce krajská a velká města; 70 000 a více obyv. |
|--|----------------------------|--|---|
| Obcí | 97,4 | 2,4 | 0,2 |
| Obyvatel | 46,2 | 26,6 | 27,2 |
| MŠ | 64,2 | 16,4 | 19,4 |
| ZŠ | 61,9 | 21,4 | 16,7 |
| Děti ve věku 0–15 let | 47,9 | 25,4 | 26,7 |
| Děti v (před)školním věku 3–15 let | 48,0 | 25,5 | 26,4 |
| Děti v MŠ a ZŠ | 43,9 | 30,4 | 25,7 |

¹¹ Populační velikostí, není-li řečeno jinak, rozumíme počet obyvatel s trvalým bydlištěm používaný pro výpočet RUD.

¹² Fixní náklady představují ty náklady, které výrazněji nezávisí na velikosti školy.

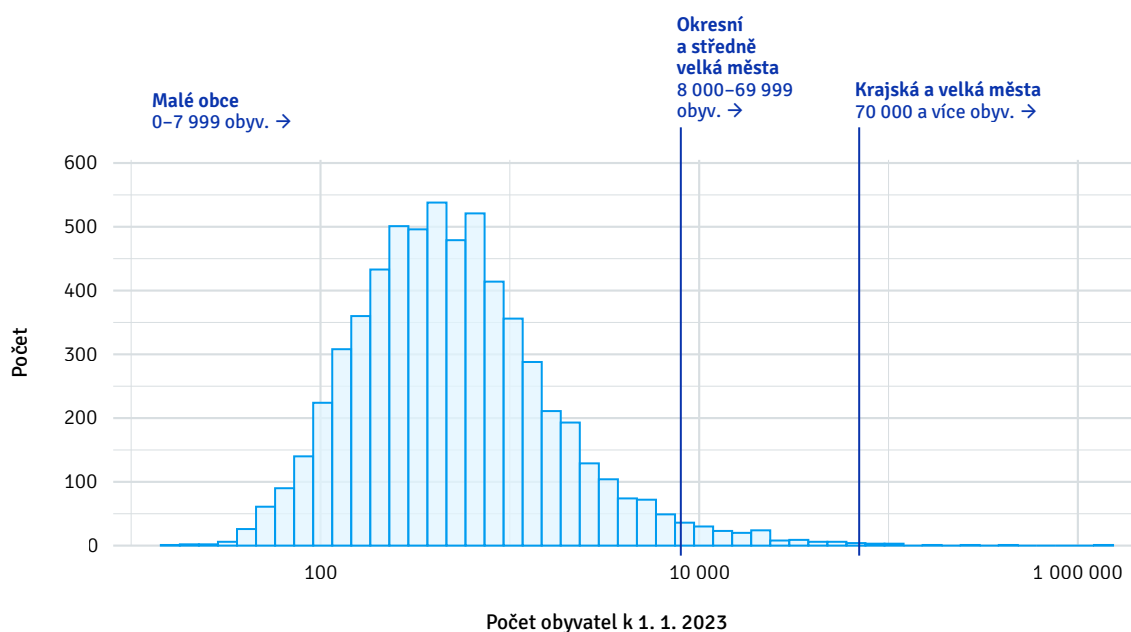
Počet obyvatel

Klíčovým parametrem v předpisu rozdělujícím peníze mezi obce RUD je počet obyvatel. **Graf 3.1** ukazuje rozložení počtu obyvatel napříč obcemi s vymezením populačních hranic námi definovaných malých, středních a velkých obcí. Je opět zřejmé, že malé obce (do 8 000 obyvatel) v celkovém počtu více než 6 000 obcí zcela dominují. Jiný pohled na ten samý fenomén nabízí **Graf 3.2**, který na vertikální ose ukazuje kumulovaný počet obyvatel v obcích řazených podle populační velikosti vynesené na ose horizontální. Je zde opět vidět, že v malých obcích žije zhruba polovina obyvatel země (cca 5 mil.), ve středně velkých obcích 2,8 mil. a ve velkých obcích další 3 mil.

V naprosté většině obcí je hlášeno k pobytu méně než 3 000 dětí ve školním a předškolním věku. Z toho nejčastější počty se pohybují mezi 30 a 100 dětmi.

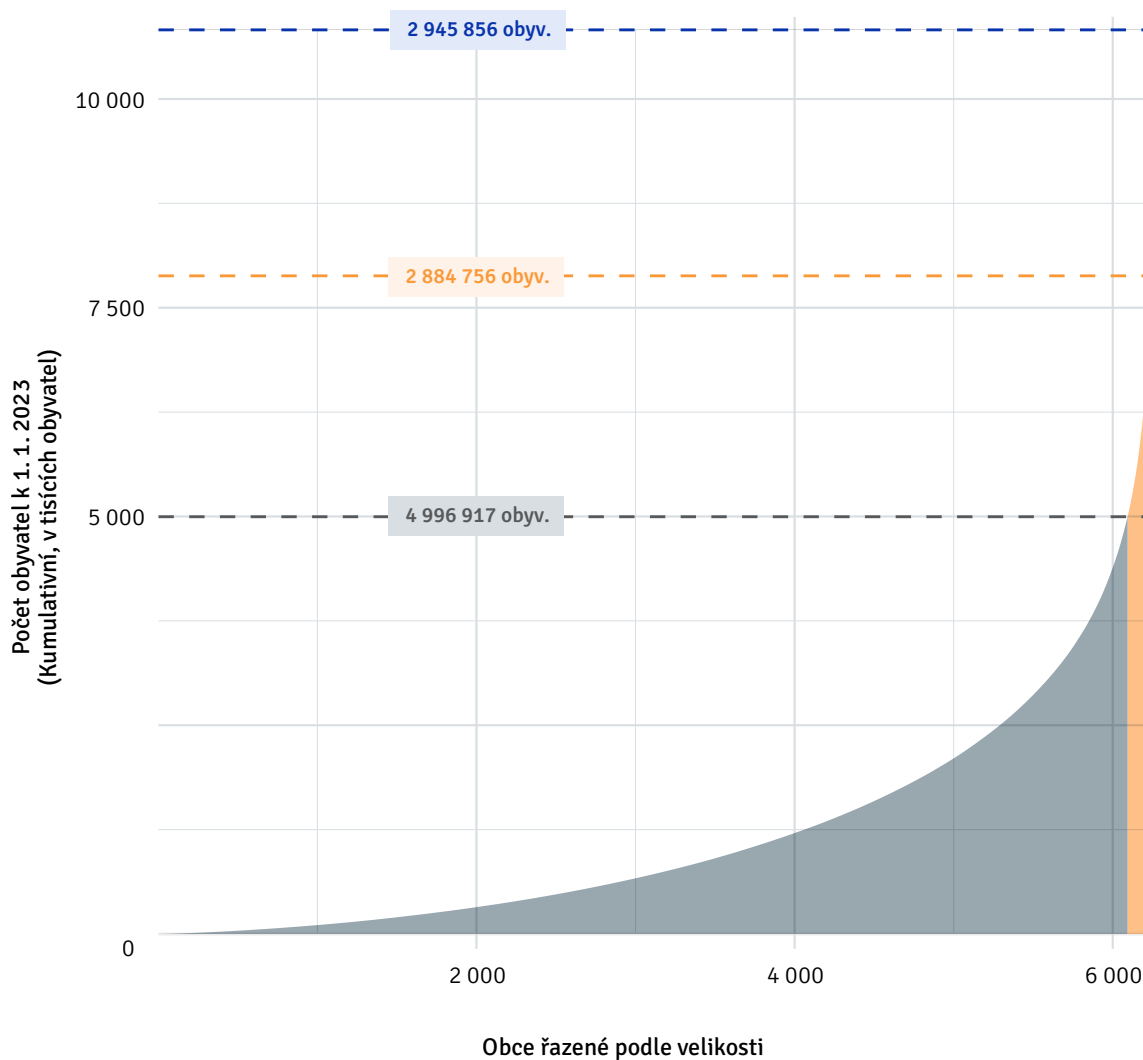
Graf 3.1: Statistické rozdělení populace obcí

Zdroj dat: MF ČR



Graf 3.2: Populace obcí (agregovaný pohled)

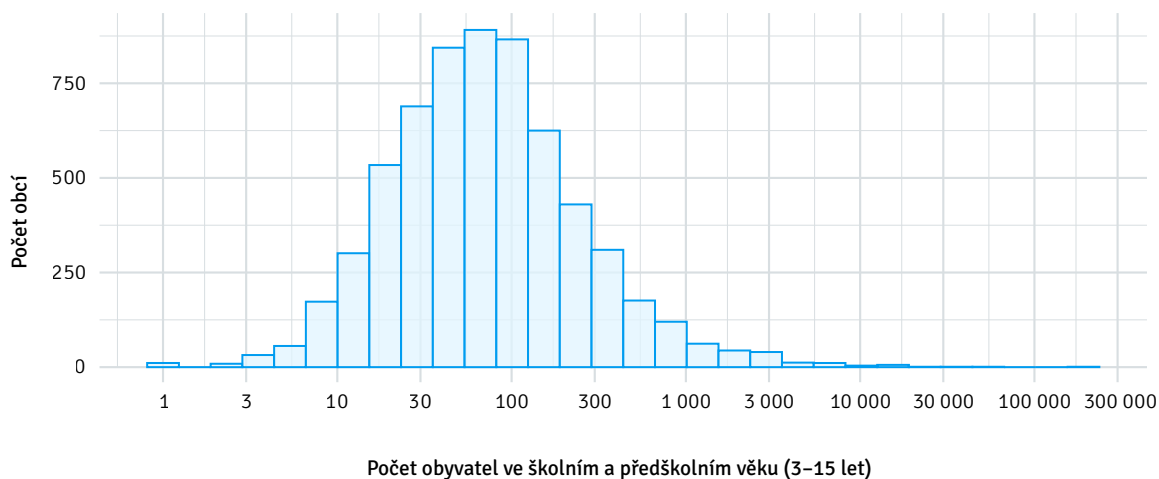
Zdroj dat: MF ČR

**Velikosti obce**

- Malé obce (0–7 999 obyv.)
- Okresní a středně velká města (8 000–69 999 obyv.)
- Krajská a velká města (70 000 a více obyv.)

Graf 3.3: Počet dětí trvale hlášených v obcích

Zdroj dat: ČSÚ



V naprosté většině obcí je hlášeno k pobytu méně než 3 000 dětí ve školním a předškolním věku. Z toho nejčastější počty se pohybují mezi 30 a 100 dětmi.

4 • Vazba příjmů z RUD na vstupní parametry

Populační velikost obcí

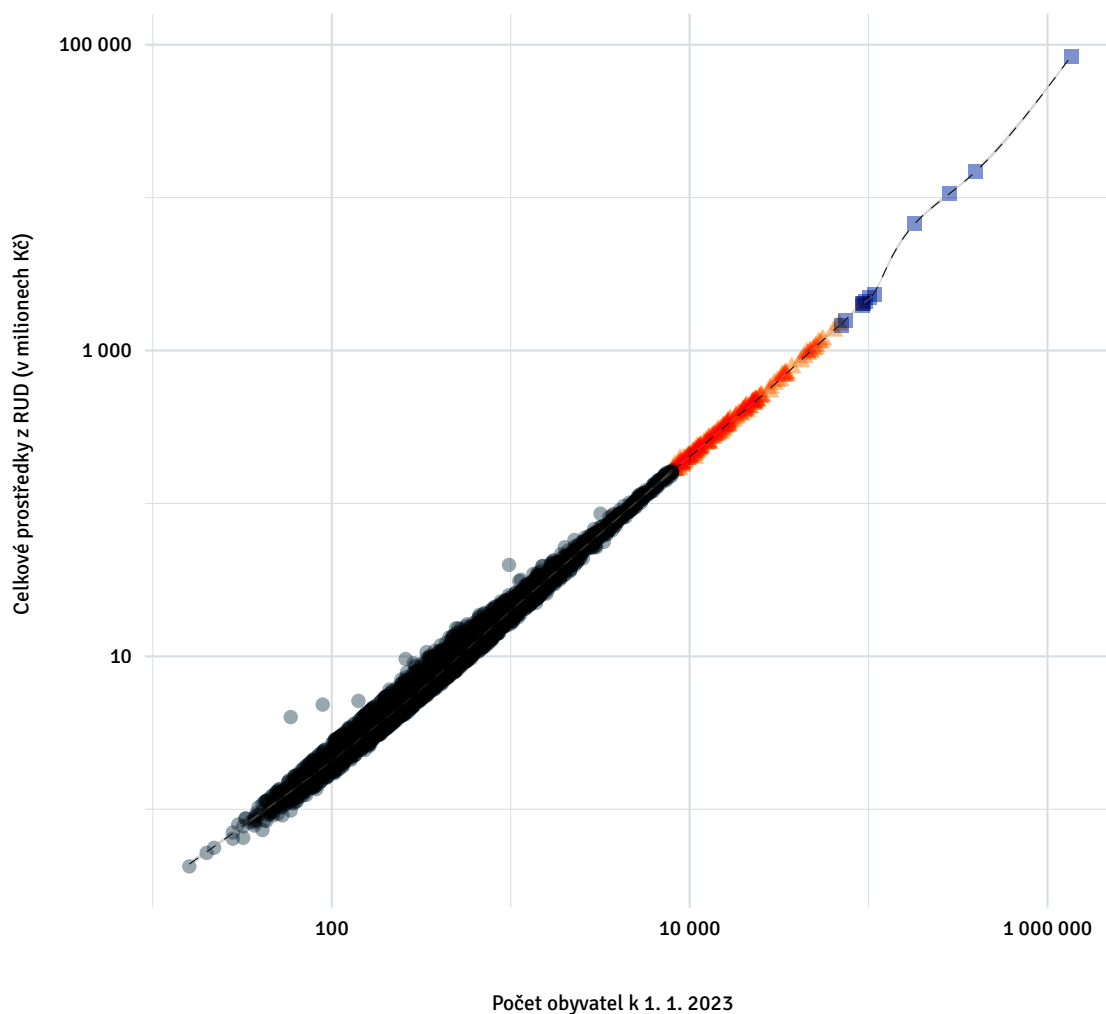
Pro výši celkového příjmu obce z RUD se jako zcela klíčový ukazuje počet obyvatel. V této subsekcí popisujeme, jak se do částky RUD **počet obyvatel** v obci promítá. Jak bylo popsáno již v úvodu, celkový příjem obce z RUD se skládá ze čtyř částí. V každé z nich však počet obyvatel vystupuje jako parametr, a navíc s velkou vahou. V rámci malých obcí proto existuje extrémně vysoká míra korelace počtu obyvatel s počtem dětí a žáků (93 %), vysoká korelace s počtem zaměstnanců (75 %) a silná korelace s katastrální výměrou obce (49 %).¹³

Graf 4.1 ukazuje, jak souvisí celkový objem obecních příjmů z RUD v Kč/rok s počtem obyvatel obce. Každý bod v grafu představuje jednu z více než 6 000 obcí. Graficky a barevně symboly rozlišují malé, střední a velké obce definované v předchozí kapitole. Pro větší přehlednost je na obou osách použito logaritmického měřítka, ale hodnoty vyznačené na osách odpovídají hodnotám skutečným.

¹³ Graf A 1 v příloze dokumentuje korelační matici.

Graf 4.1: Populační velikost obcí a příjem z RUD

Zdroj dat: MF ČR



Velikosti obce

- Malé obce (0–7 999 obyv.)
- ▲ Okresní a středně velká města (8 000–69 999 obyv.)
- Krajská a velká města (70 000 a více obyv.)

Vidíme, že závislost mezi počtem obyvatel je zhruba lineární. Vertikální rozdíly v částkách RUD populačně stejně velkých obcí v rámci obcí malých pramení především z toho, že do rozpisu RUD vstupují kromě populace i další charakteristiky obcí (viz sekce 1). Rozdíly v částkách jsou větší, než se může jevit s ohledem na použití logaritmického měřítka na vertikální ose, a jsou jasněji vidět na dalších grafech ukazujících příjmy z RUD, který připadá na jednoho obyvatele. V případě velkých obcí je nelinearita do legislativního předpisu RUD zakomponovaná záměrně (viz další kapitola).

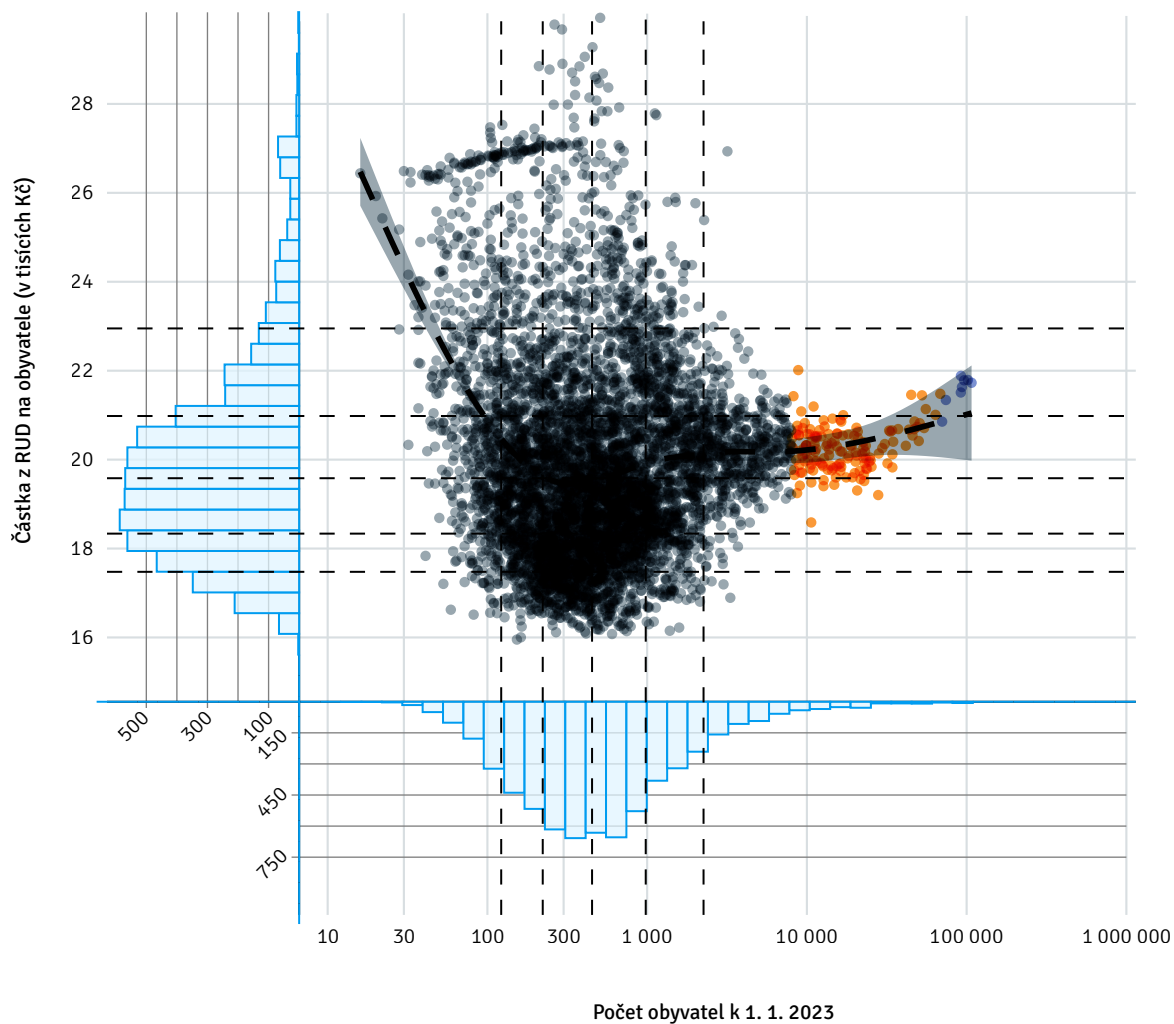
Částka z RUD připadající na jednoho obyvatele obce ročně se i pro obdobně populačně velké obce výrazně liší. Ukazuje to **Graf 4.2**, který na vertikální ose ukazuje příjem z RUD připadající na jednoho obyvatele za rok (2023). Horizontální osa má opět logaritmické měřítko, ale osa vertikální je zde lineární. Linie v grafu navíc vymezují průměr a charakteristiky rozložení (1. a 3. kvartil, medián, 10. a 90. percentil pro danou populační velikost obce). Na levém a spodním okraji grafu navíc vidíme distribuce počtu obcí, aby bylo lépe vidět, kde se nejvíce koncentrují. Vidíme, že částka z RUD připadající na jednoho obyvatele ročně se i pro obdobně populačně velké obce výrazně liší. Pro většinu obcí se částka pohybuje zhruba mezi 16 000 až 30 000 Kč/ročně. V případě několika málo obcí jsou příjmy z RUD na osobu diametrálně vyšší, za čímž stojí výjimečně vysoké hodnoty zbývajících ukazatelů, které do předpisu RUD vstupují také.

Mediánová (střední) obec má 452 obyvatel a nejvíce jsou zastoupené obce mezi 200 a 400 obyvateli. Druhá a čtvrtá krajní čárkovaná čára v grafu potom vymezují polovinu všech obcí kolem mediánu (mezi 25. a 75. percentilem) co do populační velikosti, tak příjmů z RUD. Je zřejmé, že všechny tyto obce patří do skupiny **malých obcí**. Jejich příjem z RUD na hlavu se pohybuje v širokém rozpětí 16 000–40 000 Kč.

Za pozornost stojí případ několika obcí, jejichž příjmy z RUD na obyvatele přesahují hodnotu 30 000 Kč. Jedná se o čtyři **velké obce** (Plzeň, Ostrava, Brno, Praha), jejichž příjem z RUD se počítá podle předpisu odlišného od ostatních obcí. Vedle nich vidíme ale také osm malých obcí, které mají na jednoho obyvatele buď extrémně velkou katastrální výměru nebo počet dětí a žáků. Například obec Lubnice již od začátku 20. století zažívá postupný úbytek obyvatel. Historicky ale provozuje větší školu pro okolní obce. Dochází tak do ní více dětí a žáků, než kolik má obec obyvatel, a díky tomu v přepočtu na občana získává nejvyšší částku z RUD v republice.

Graf 4.2: Populační velikost obcí a příjem z RUD

Zdroj dat: MF ČR



Velikosti obce

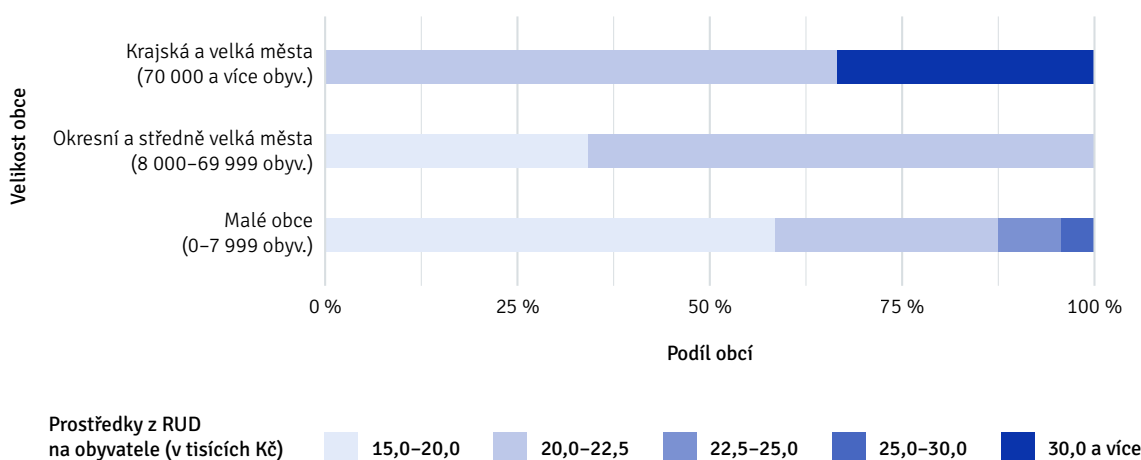
- Malé obce (0–7 999 obyv.)
- Okresní a středně velká města (8 000–69 999 obyv.)
- Krajská a velká města (70 000 a více obyv.)

Tabulka 4.1: Obce s extrémně vysokými příjmy z RUD na obyvatele

| Obec | Příslušnost k obci s rozšířenou působností (ORP) | Velikost obcí | Prostředky RUD na obyvatele (Kč/rok 2023) | Počet obyvatel | Katastrální území obce na obyvatele (ha/obyvatele) | Děti a žáků v MŠ/ZŠ na obyvatele |
|-------------|--|---------------------------|--|----------------|--|----------------------------------|
| Lubnice | Znojmo | Malé obce (0–7 999 obyv.) | 67 875 | 59 | 10,0 | 2,1 |
| Kvílice | Slaný | | 54 331 | 89 | 2,2 | 1,9 |
| Mladecko | Opava | | 36 261 | 141 | 1,9 | 0,9 |
| Chraštica | Příbram | | 37 094 | 259 | 2,6 | 0,9 |
| Borová Lada | Vimperk | | 31 353 | 287 | 10,0 | 0,2 |
| Okna | Česká Lípa | | 31 444 | 339 | 1,7 | 0,7 |
| Čachrov | Klatovy | | 30 845 | 495 | 10,0 | 0,2 |
| Březová | Uherský Brod | | 40 500 | 979 | 1,4 | 1,2 |
| Plzeň | Plzeň | | Střední obce (krajská a větší města (70 000 a více obyv.)) | 37 449 | 181 240 | 0,1 |
| Ostrava | Ostrava | 37 258 | | 283 504 | 0,1 | 0,1 |
| Brno | Brno | 37 438 | | 396 101 | 0,1 | 0,1 |
| Praha | Praha | 62 041 | | 1 357 326 | 0,0 | 0,1 |

Více než polovina malých obcí patří do skupiny obcí s nejnižší úrovní příjmů z RUD na obyvatele. Je to vidět v **Grafu 4.3**, který shrnuje rozdíly v příjmech obcí z RUD na obyvatele v rámci tří skupin obcí podle populační velikosti. Příjmy obcí na osobu jsou v grafu ad hoc rozděleny do šesti skupin v rozsahu 15 až 30+ tis. Kč. Vidíme, že více než polovina malých obcí patří do skupiny obcí s nejnižší úrovní příjmů z RUD na obyvatele v rozmezí 15–20 tis. Kč. Naopak většina středně velkých obcí dostává na obyvatele 22,5–25 tis. Kč. Třetina velkých obcí potom dostává RUD na obyvatele v nejvyšším rozsahu 30+ tis. Kč, přičemž této částky se nedostává téměř žádné obci malé ani střední.

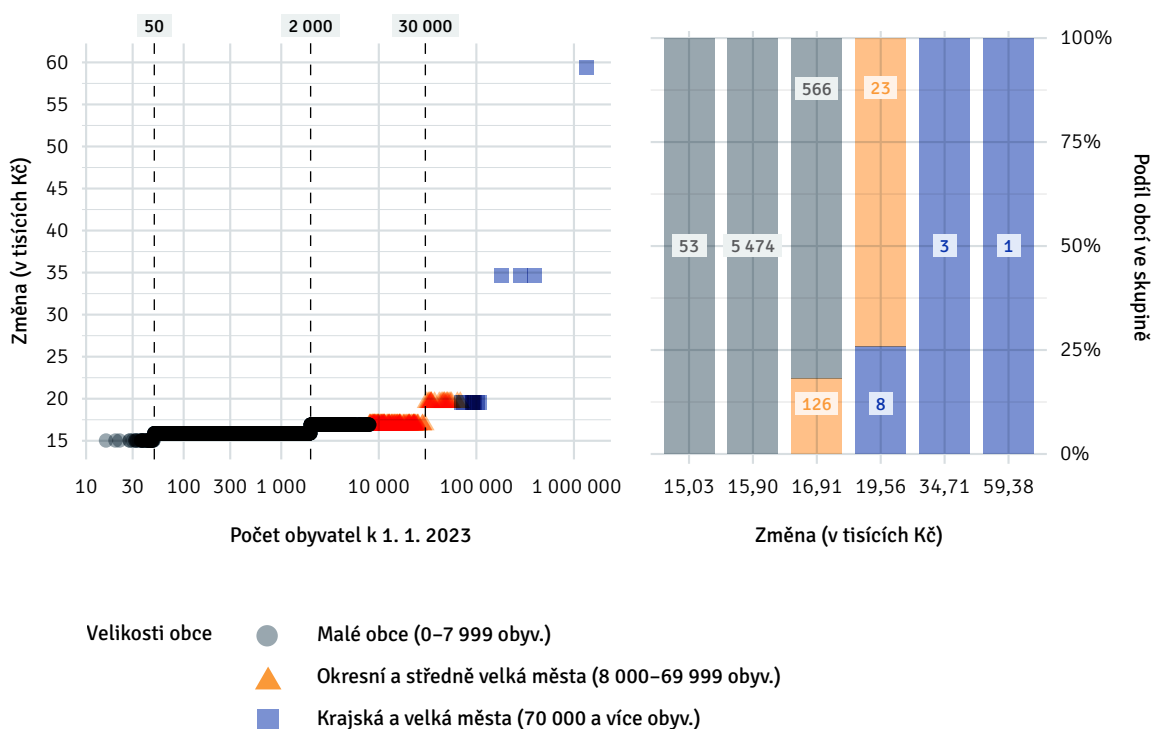
Graf 4.3: Tři velikostní skupiny obcí a příjem z RUD na osobu



Motivační charakter předpisu RUD z pohledu růstu počtu obyvatel vyjadřuje objem **dodatečných prostředků**, který obci z RUD plyne díky jednomu dodatečnému obyvateli. Tento tzv. **dodatečný příjem** se liší podle populační velikosti obcí. Závislost dodatečného příjmu na počtu obyvatel obce ukazuje **Graf 4.4**. Systém RUD je nastaven tak, že **při překročení zákonem stanovené hranice počtu obyvatel obec začne dostávat na každého dodatečného obyvatele (nad touto hranicí) vyšší částku než pod touto hranicí**. Příjmy obecních rozpočtů tedy po překročení každé další hranice rostou s každým dalším obyvatelem rychleji, potažmo se zvyšuje příjem z RUD na průměrného obyvatele.

Graf 4.4: Změna v prostředcích z RUD s jedním dodatečným obyvatelem.

Zdroj dat: MF ČR, vlastní výpočet



Hranic výše příjmů za dodatečného obyvatele je pět. Parametrické hranice jsou 50, 2 000 a 30 000 obyvatel. Po nich následují ještě dva specifické typy – Plzeň, Ostrava a Brno mají stejný koeficient pro počet obyvatel a speciální hodnotu má Praha. Ta má zdaleka nejvyšší příjem na dodatečného obyvatele, a to 59,4 tis. Kč ročně.

V pěti hraničních bodech se dodatečný příjem obcí na dodatečného obyvatele zvyšuje postupně z 15 tis. Kč na 15,8 tis. Kč, 16,9 tis. Kč, 19,6 tis. Kč, 34,7 tis. Kč a 59,4 tis. Kč. Objem příjmů z RUD tedy sice s počtem obyvatel obce roste spojitě, ale má lomený konvexní průběh (laicky řečeno, křivka připomíná tvar písmena U).

Příjem všech obcí (kromě čtyř největších měst) na obyvatele je stejný pro jejich první dva tisíce obyvatel. Má-li ale jedna obec 2 000 obyvatel a druhá 2 001, pak příjem za dvoutisícího prvního je 1,15násobkem příjmu za obyvatele v obci do 2 000 obyvatel. Obec s 2 001 obyvatelem tak bude

mít nepatrně vyšší příjmy z RUD na obyvatele než obec s 2 000 obyvateli a tento rozdíl se bude s počtem obyvatel nad hranicí 2 000 dále zvyšovat, stejně tak průměrný výnos z RUD na průměrného obyvatele.

Počet dětí bydlících v obci

Počty dětí bydlících v obci vstupují do výpočtu příjmu z RUD stejně jako ostatní starší obyvatelé obce. Počty dětí jsou však zásadně určující pro potřeby vzdělávacích kapacit v obcích, a proto je v naší analýze zaměřené na zřizovatelskou roli obcí třeba sledovat tuto populační skupinu zvlášť.

Počet dětí ve věku 0–15 let v obci přirozeně silně koreluje s počtem obyvatel. Ukazuje to **Graf 4.5**, v logaritmických škálách na obou osách (viz následující strana 19). Rozdíly v počtu dětí v rámci populačně obdobně velkých obcí jsou pak dány rozdílnou věkovou strukturou obyvatelstva obcí a rozdílnou mírou porodnosti v posledních 15 letech, která je navíc dána řadou ekonomických a sociálních faktorů v dané lokalitě. Detailnější vhléd nabízí **Graf A 2** v Příloze.¹⁴

Demografické změny

Pro efektivní využívání školských kapacit obcí je velmi důležité průběžně sledovat a předvídat demografické změny ve věkové struktuře obce, konkrétně počty dětí žakovského věku, a tedy hlavně počty nově narozených. Rozdílnou dynamiku těchto změn u dětí ve věku 3–5 let (odpovídá MŠ) ukazuje **Graf 4.6**. Srovnává počty dětí ve věku 3–5 let (k 31. 12. 2022) s počtem dětí k tomu samému datu ve věku 13–15 let (narodily se před 10 lety). Rozdíl je pak způsoben především změnami porodnosti, ale u některých obcí hraje větší roli i stěhování obyvatelstva. Je patrných několik zajímavých fenoménů:

- Míra změn počtu dětí ve věku 3–5 let v obcích středně velkých a velkých je poměrně nízká. Malé změny jsou dány tím, že velké obce jsou více heterogenní a střetává se tam dlouhá řada demografických, ekonomických a dalších fenoménů, které co do změn počtu dětí jdou proti sobě.
- Kladný průměrný růst počtu dětí ve středních a velkých obcích a záporný v rámci malých obcí je pak dán stěhování mladšího obyvatelstva (rodičů) do větších obcí.
- Se zmenšující se velikostí obcí vidíme rostoucí rozdíly v míře změn. K poměrně vysokým negativním změnám došlo zhruba od obcí s méně než 500 obyvateli.

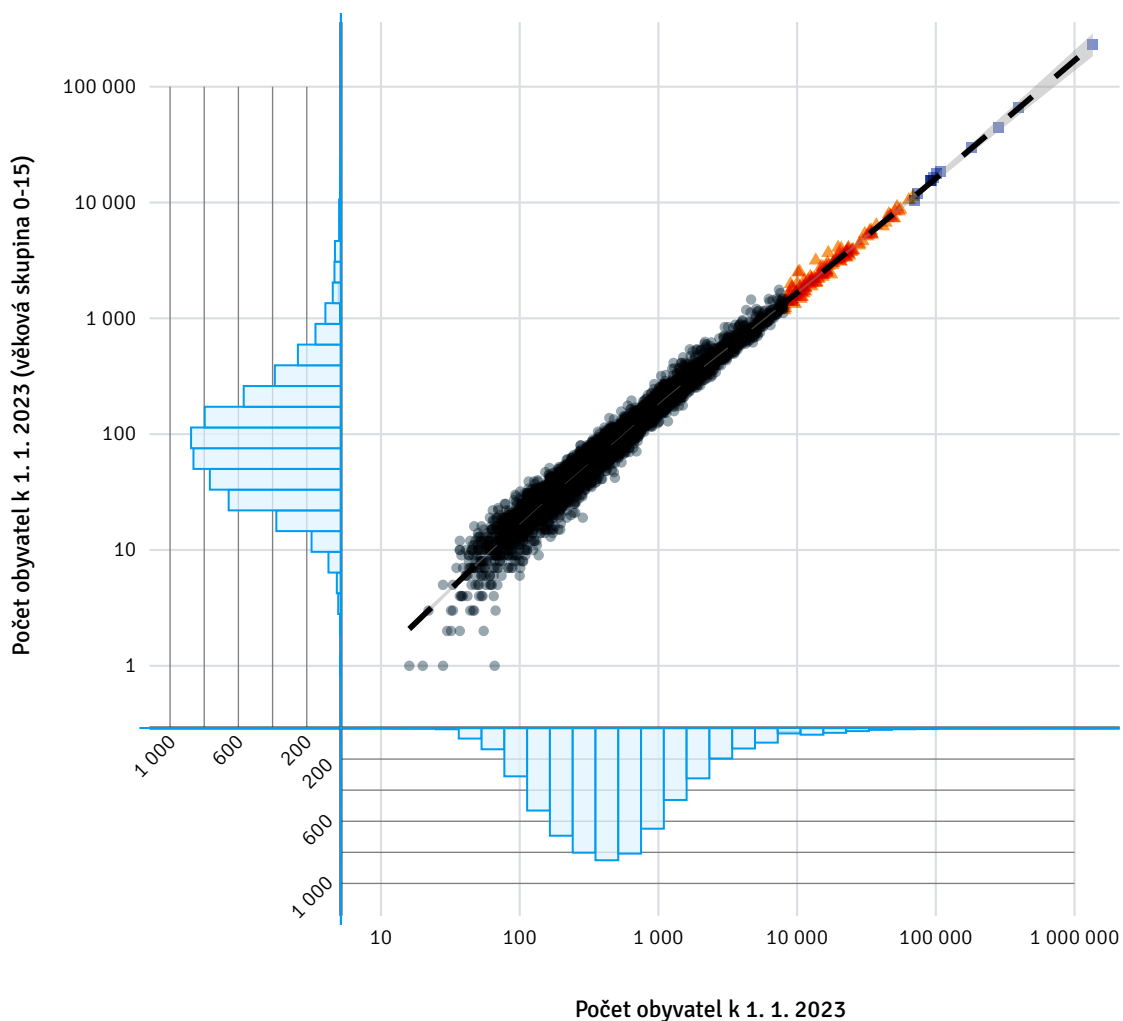
Analýza dynamiky populačních změn a jejich předvídání na úrovni obcí není předmětem této studie, a proto se tomuto fenoménu dále již nevěnujeme. Ale pozornost by se mu obecně věnovat měla, protože úzce souvisí s diskusemi o přílišné fragmentaci obcí v ČR a snahami malé obce buď spojovat, nebo alespoň spojovat některé z jejich agend, např. při zřizování a provozování škol.¹⁵

¹⁴ Graf A 2 v příloze ukazuje, že věkové složení nezletilých občanů obcí je relativně stabilní v čase. Korelace mezi tím, jaký podíl mladistvých tvořil jeden ročník v roce 2022 a v roce 2023, se pohybují okolo 0,95 pro většinu ročníků. Korelace jsou nižší pro děti ve věku 0–2 let. Vidíme také pozitivní korelaci mezi podílem dětí daného věku a dětí o 2–3 roky starších. To může indikovat tendenci rodin mít druhé dítě s 2–3letým rozestupem. Je zajímavé, že tyto korelace jsou nejsilnější u věkových skupin, kterým bylo v roce 2022 0–2 let. Jedním z možných vysvětlení je, že lidé zakládající rodiny mají větší tendenci hlásit své bydliště do určité skupiny obcí.

¹⁵ Podrobněji o problematice potenciálních úspor ze sdružování provozu školských zařízení Fischer a Mazouch (2022). [→ odkaz](#)

Graf 4.5: Počet obyvatel a počet dětí ve věku 0–15 let v obcích

Zdroj dat: MF ČR, ČSÚ

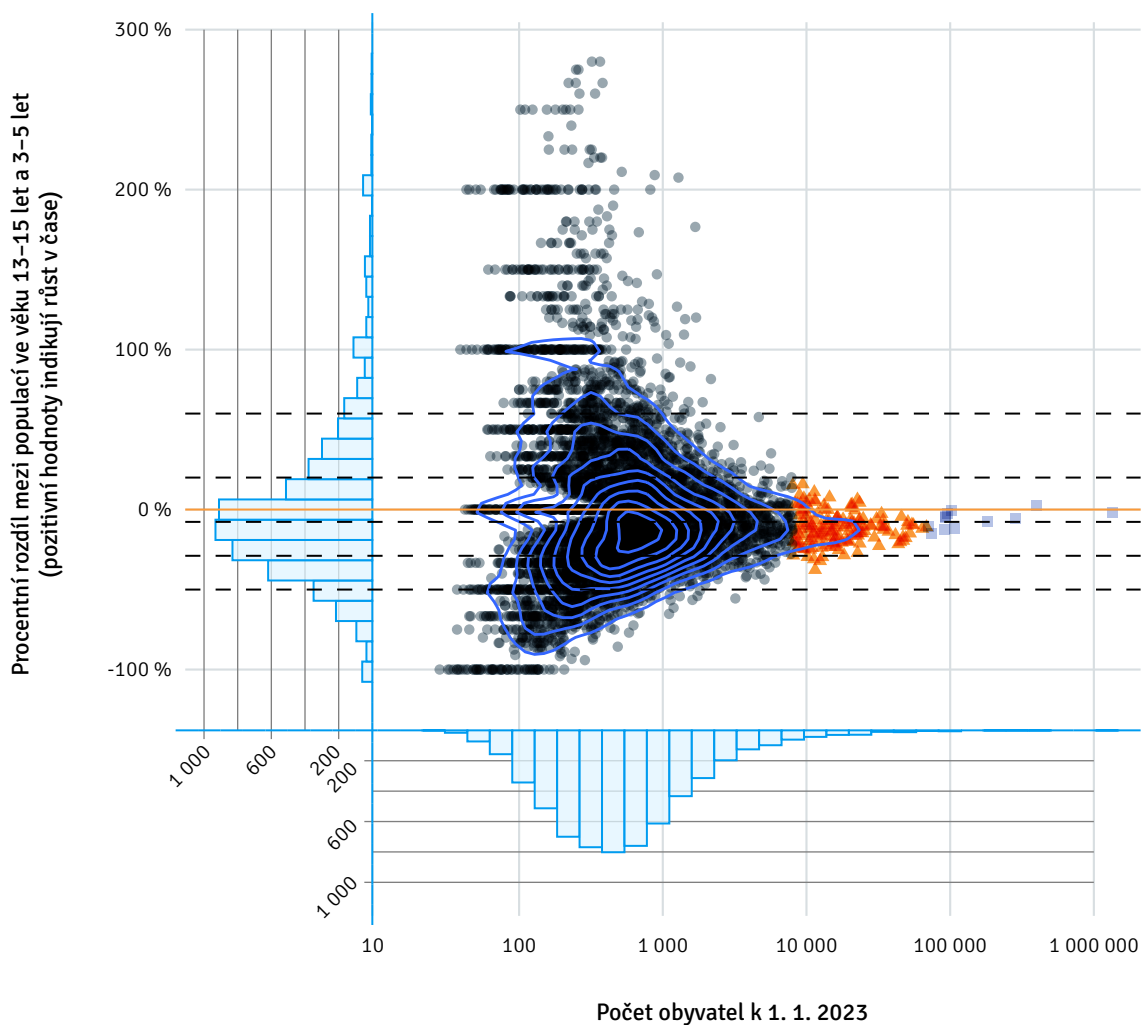


Velikosti obce

- Malé obce (0–7 999 obyv.)
- ▲ Okresní a středně velká města (8 000–69 999 obyv.)
- Krajská a velká města (70 000 a více obyv.)

Graf 4.6: Změny počtu dětí ve věku 3–5 let za poslední dekádu

Zdroj dat: MF ČR, ČSÚ



5 · Obce, školy a žáci

Školy a žáci

V předchozí kapitole jsme shrnuli roli těch parametrů RUD, které přímo nesouvisí se zřizováním a provozováním škol obcemi. V této sekci shrnujeme výsledky analýzy zaměřené naopak na jediný parametr předpisu RUD, který se školstvím přímo souvisí – **počet žáků v ZŠ a MŠ** zřizovaných obcí. Zde je třeba opět připomenout, že u tohoto parametru RUD nezávisí na tom, zda žák má, či nemá v obci hlášeno trvalé bydliště.¹⁶

Zřizování a provozování školských zařízení obcemi

Zřizování a provozování MŠ a ZŠ je plně v jurisdikci obcí, konkrétně rozhodnutí jejich zastupitelstev. Obce tedy nejsou zákonem povinovány MŠ a ZŠ zřizovat a provozovat. Existuje tak řada obcí větších než malé, které MŠ nebo ZŠ neprovozují, přestože v obci je hlášen nemalý počet dětí daného věku. Rozhodnutí o zřízení školského zařízení je pro obec otázkou jednorázové prvotní finanční investice a poté průběžného financování části průběžných výdajů.

Na investicích do kapacit MŠ a ZŠ se vedle obecních rozpočtů mohou podílet i rozpočty krajů a státu, pokud jsou ovšem v dané době vypsány dotační tituly a pokud obce mají zájem a schopnost takovou dotaci ve velmi kompetitivním systému získat. Ve většině případů ale malé a středně velké obce školské zařízení pouze z vlastních úspor nepostaví.

Na samotný provoz školských zařízení pak přispívá státní rozpočet více méně automaticky (příspěvkem odvozeným z počtu žáků, tříd, typu školy a dalších parametrů), primárně na platy pedagogických a nepedagogických pracovníků. Na ostatní provozní výdaje (např. energie) a doplňkové investiční výdaje školám pak přispívají obce ve výši, která je opět plně v jurisdikci obcí. Částky poskytované obcemi školám se tak výrazně liší i v rámci podobně velkých obcí. Údaje o financování škol obcemi jsou teoreticky dostupné ze systému Monitor státní pokladny spravovaný MF ČR¹⁷. Ale zavedená účetní struktura a typologie neumožňuje dostatečně věrohodně rozlišovat mezi typem výdajů obcí na školství a vzdělávání, a i proto do naší analýzy tato data nezapojujeme.

Tabulka 5.1 ukazuje počty a podíly obyvatel, dětí a žáků a ZŠ a MŠ v malých obcích. Je zřejmé, že námi definované malé obce představují dominantní 97% podíl na všech obcích v republice. Žije v nich však pouze necelá polovina obyvatel (46 %) a necelá polovina dětí školního věku (cca 48 %).

¹⁶ Do počtů dětí vstupujících do předpisu RUD se započítávají: děti v MŠ (v běžných třídách a speciálních třídách – tj. třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona), děti v přípravných třídách ZŠ, děti v přípravném stupni ZŠ speciální (dříve pomocné), žáci základních škol (v běžných třídách a speciálních třídách – tj. třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona), žáci nižších stupňů víceletých oborů gymnázií (1. a 2. ročník 6letých a 1. až 4. ročník 8letých oborů gymnázií), žáci vzdělávající se individuálně podle § 38 a § 41 školského zákona, kteří se na statistických výkazech uvádějí pouze v oddílu XIII (jak u ZŠ, tak i u gymnázií). V případě školských zařízení jde pouze o ty zřizované obcemi.

¹⁷ [Monitor státní pokladny](#).

Ačkoliv malé obce zajišťují vzdělávání méně než poloviny dětí v ČR, provozují téměř 70 % individuálních ZŠ a MŠ. Malé obce jsou pak dominantními zřizovateli prvostupňových škol, kde mají téměř absolutní podíl 93,7 %. Výrazně menší podíl malých obcí na žácích ZŠ a MŠ oproti jejich podílu na dětech je příznakem toho, že větší podíl dětí z malých obcí navštěvuje MŠ či ZŠ v obci jiné a větší.

Tabulka 5.1: Obyvatelé, žáci a školy v malých obcích

| | Počet | Celostátní podíl |
|--------------------|-----------|------------------|
| Malé obce | 6 093 | 97,4 % |
| Obyvatelé | 4 996 917 | 46,2 % |
| Děti 3–15 let | 741 200 | 48 % |
| Děti 3–5 let | 167 695 | 48,3 % |
| Děti 6–10 let | 281 517 | 47,9 % |
| Děti 11–15 let | 291 988 | 48 % |
| Žáci v MŠ | 174 771 | 47,3 % |
| Žáci v ZŠ | 407 076 | 40,4 % |
| ZŠ | 2 478 | 68,4 % |
| MŠ | 3 325 | 69,7 % |
| ZŠ pouze 1. stupeň | 1 225 | 93,7 % |

Obce bez ZŠ a MŠ a žáci s bydlištěm v jiných obcích

Řada dětí navštěvuje MŠ a ZŠ v jiné obci, než kde mají bydliště. Z **Tabulky 5.2** (viz níže) je zřejmé, že velký počet dětí žije v malých obcích, které MŠ nebo ZŠ vůbec **neprovozují**. Tyto děti ve věku povinné školní docházky pak nutně navštěvují ZŠ v jiné obci. V případě MŠ mohou navštěvovat i jinou formu předškolního zařízení nezřizovaného obcí nebo být pouze v péči rodičů, příbuzných, sousedů a chův. Dále jsou obce, které v ZŠ **vzdělávají méně dětí**, než jich v obci bydlí. A konečně jsou obce, kde se ve školách vzdělává více dětí, než kolik jich v obci bydlí. Právě fenoménu rozdílných počtů dětí a žáků v obcích se věnuje analýza v této kapitole.

Pro analýzu využíváme dva zdroje dat: **(i)** Statistiky registru MŠMT o počtech žáků ZŠ a MŠ, založené na pravidelných školních výkazech, jak vstupují do výpočtu RUD. **(ii)** Statistiky ČSÚ o počtu obyvatel registrovaných k trvalému bydlišti podle věku.¹⁸ Protože zkoumáme finanční prostředky obcí, zaměřujeme se v analýze pouze na MŠ a ZŠ zřizované obcemi.¹⁹ Připomínáme, že obec získává z RUD příspěvek za každého dodatečného žáka v MŠ či ZŠ bez ohledu na to, zda žák má či nemá v obci bydliště. Vedle toho obec dostává za každé v obci bydlící dítě částku jako za každého staršího obyvatele obce.

¹⁸ Autoři děkují pracovníkům ČSÚ za vstřícnost při dopočítání potřebných agregovaných ukazatelů.

¹⁹ Do použitých dat tak nezahrnujeme školy církevní a soukromé.

Tabulka 5.2 Malé obce bez MŠ a ZŠ a počty dětí

| | Počet | Podíl z malých obcí |
|--|---------|---------------------|
| Obce bez MŠ | 2 901 | 47,6 % |
| Obce bez ZŠ | 3 712 | 60,9 % |
| Děti (3–5 let) v obcích bez obecní MŠ | 23 980 | 14,3 % |
| Žáci (6–15 let) v obcích bez obecní ZŠ | 139 154 | 24,3 % |

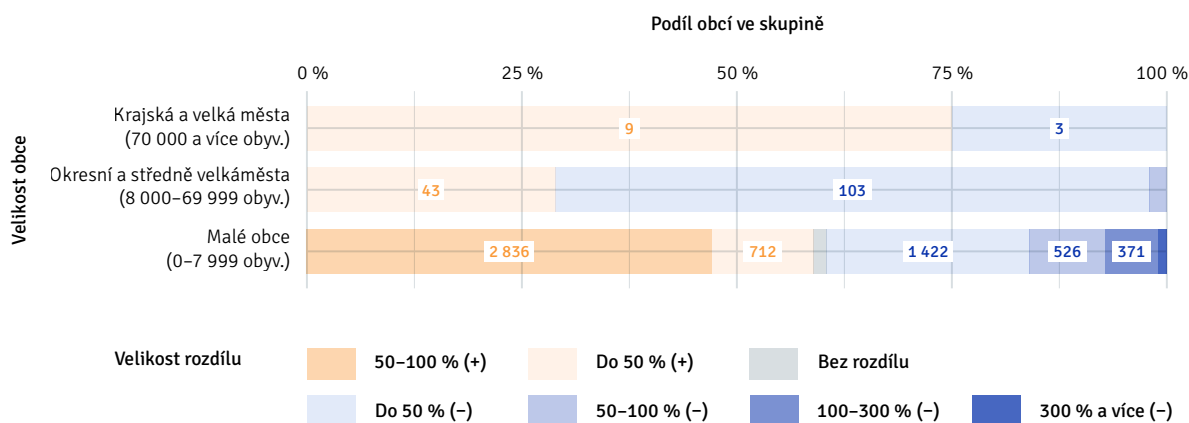
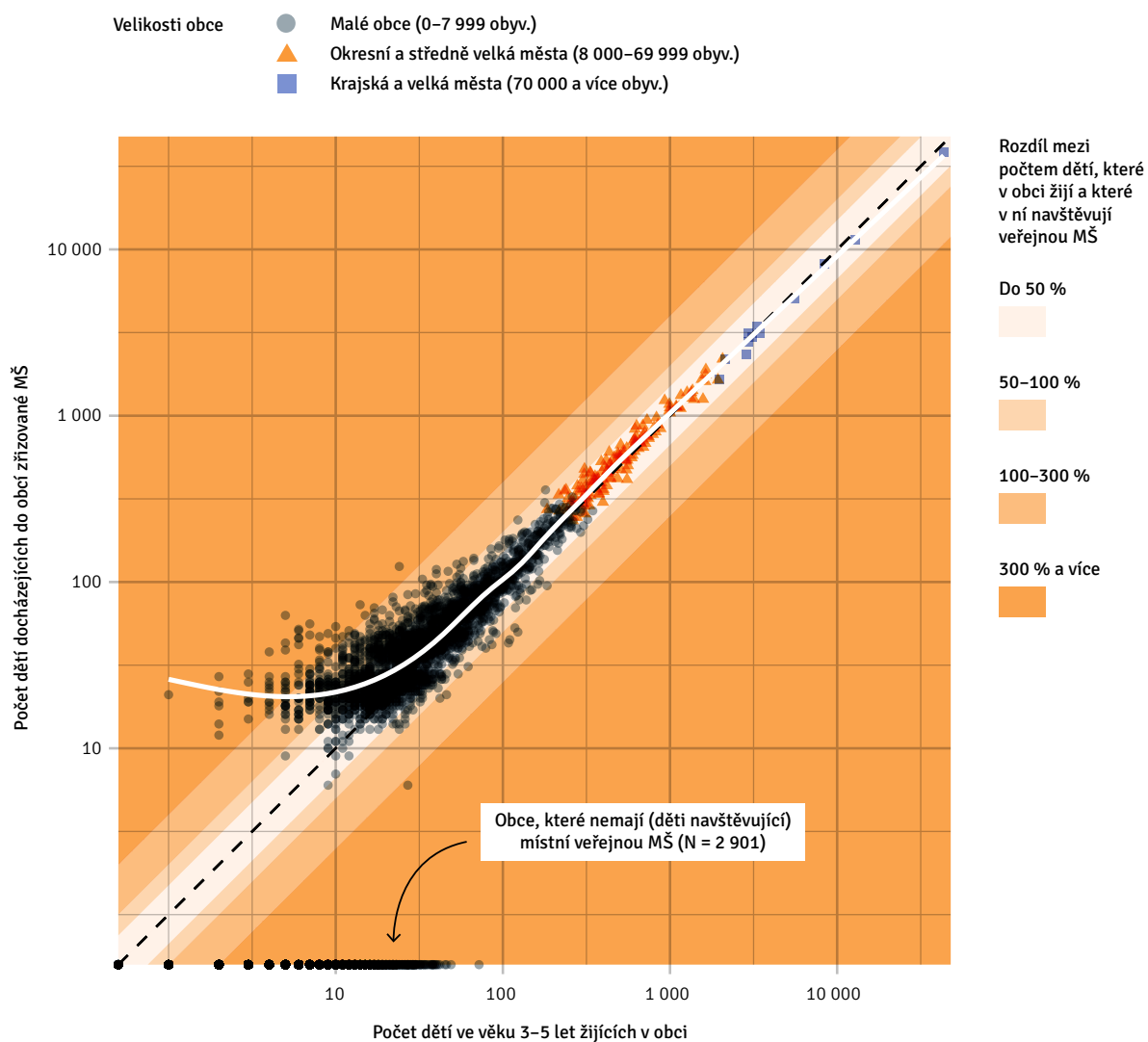
Nesoulad kapacit MŠ a počtu dětí ve věku 3–5 let

Graf 5.1 (viz následující strana 24) porovnává počty dětí ve věku 3–5 let v obcích na straně jedné s počty žáků v obcích zřizovaných MŠ na straně druhé. Zde si musíme uvědomit, že řada dětí navštěvuje jiné formy předškolního zařízení než MŠ a některé děti nenavštěvují zařízení žádné. Barevná pásma v levém grafu, díky logaritmickým škálám, vymezují procentní rozdíl mezi počtem v obci bydlících dětí ve věku 3–5 let a žáků v MŠ. Vidíme, že ve velkých a středních obcích se kladné a záporné rozdíly pohybují v relativně úzkém pásmu +/- 50 %. Tyto rozdíly pak s klesající velikostí obce od zhruba 100 žijících dětí ve věku 3–5 let výrazně rostou. Největší rozdíly, a to oběma směry, se vyskytují mezi malými obcemi, kde žije téměř polovina těchto dětí. Rozdíly jsou ve středních a velkých obcích výrazně menší, ale i tam najdeme řadu obcí s negativním převisem.

Ve 25 % velkých obcí počet dětí v MŠ mírně převyšuje počet dětí ve věku 3–5 let, které v těchto obcích bydlí. V rámci středně velkých obcí to je téměř 75 %. V rámci malých obcí je podíl obcí, kde počet žáků převyšuje počet dětí, poměrně vysoký, a to kolem 40 %. To znamená, že mezi malými obcemi jsou velké rozdíly – některé provozují výrazně vyšší kapacity MŠ, než jsou počty v nich bydlících dětí ve věku 3–5 let, mnohé jiné naopak provozují kapacity nižší. Právě v malých obcích jsou absolutní procentní rozdíly zdaleka největší. Rozdíly jsou velmi vysoké i u větších z malých obcí, které mají 100 dětí ve věku 3–5 let. Tyto počty totiž odpovídají zhruba 4 třídám, což je dostatečně velká kapacita pro zřízení a provozování MŠ nejlépe při prvostupňové ZŠ. Rozdíly se pak asymetricky zvyšují u nejmenších menších obcí tak, že se výrazně zvyšuje podíl obcí s vyšším počtem dětí v MŠ, než je počet v obci žijících dětí. Na horizontální ose X pak vidíme obce, které žáky v MŠ nemají vůbec. Většinou jde o obce, kde žije 10–70 dětí ve věku 3–5 let.

Graf 5.1: Počty dětí ve věku 3–5 let v obcích a počty dětí v MŠ

Zdroj dat: MF ČR, MŠMT



Tabulka 5.3: Počty obcí s převisem počtu dětí ve věku 3–5 let nad počty žáků na MŠ

| Převis | Obce | Počet obcí | Počet obecních MŠ | Počet dětí ve věku 3–5 let převis | Počet dětí ve věku 3–5 let celkem | Podíl dětí (převis) ve velikostní skupině obcí |
|--------------------------------|---------|------------|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Negativní nadbytek míst v MŠ | Malé | 2 381 | 2 485 | 34 566 | 91 959 | 20,61 % |
| Pozitivní nedostatek míst v MŠ | | 3 712 | 840 | 31 200 | 75 736 | 18,61 % |
| Negativní | Střední | 106 | 519 | 8 178 | 58 923 | 9,46 % |
| Pozitivní | | 43 | 180 | 2 100 | 27 563 | 2,43 % |
| Negativní | Velké | 3 | 76 | 302 | 8 432 | 0,32 % |
| Pozitivní | | 9 | 670 | 8 542 | 84 545 | 9,19 % |

Graf v Příloze **Graf A 3** pak ve větší podrobnosti ukazuje, jak se převis počtu dětí ve věku 3–5 let v obcích nad počtem žáků v MŠ výrazně kumuluje u malých a nejmenších obcí.

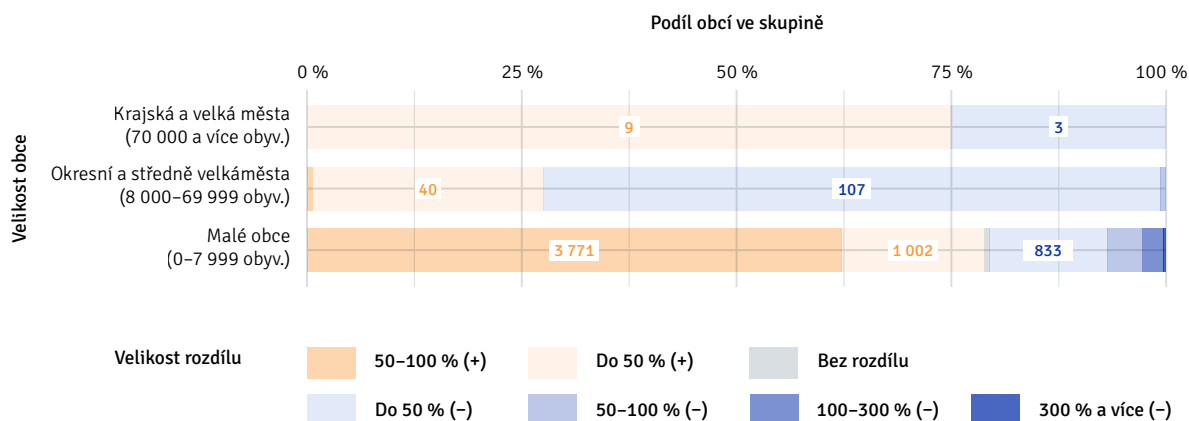
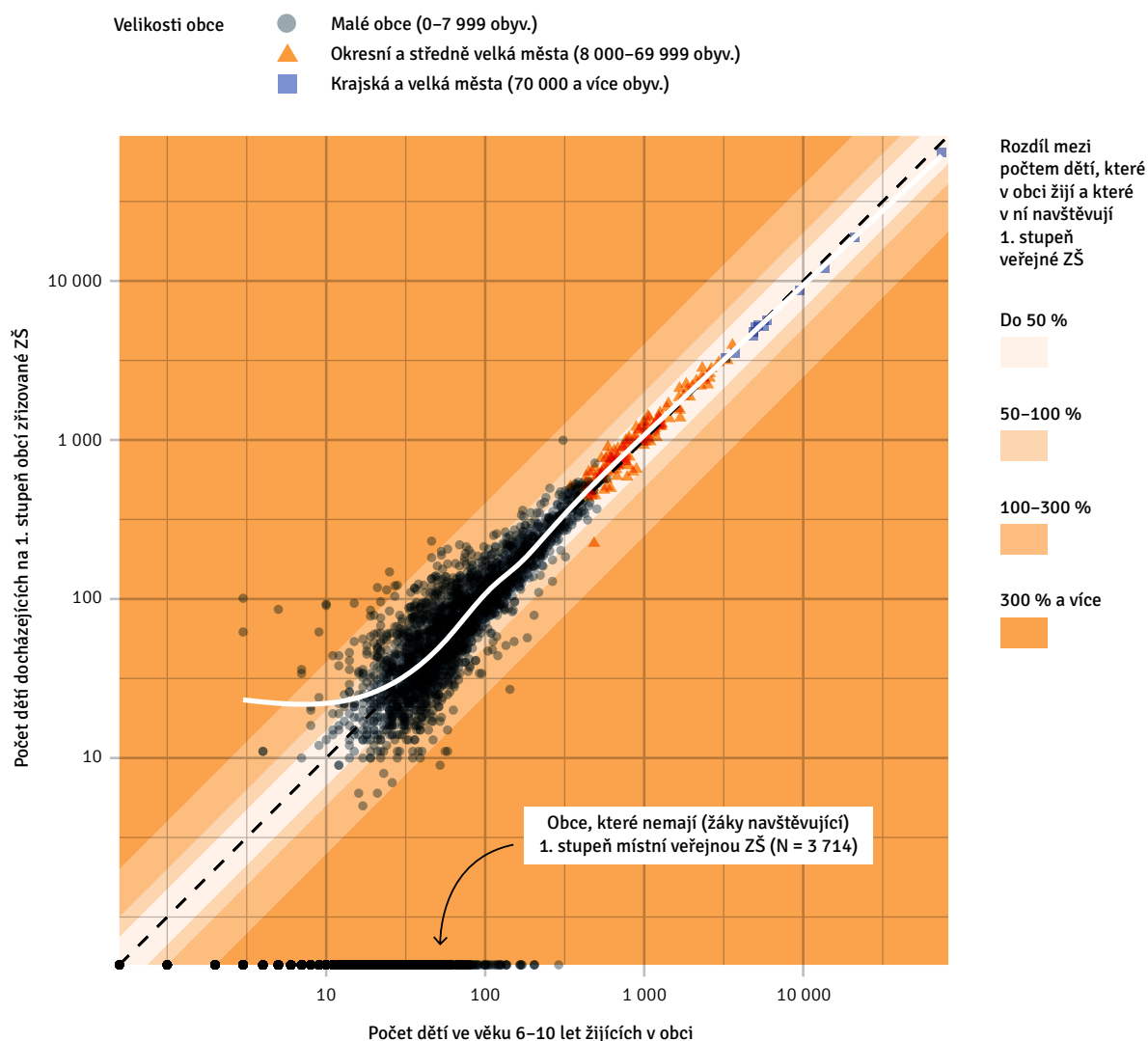
Nesoulad počtu žáků ZŠ a počtu dětí ve věku 6–10 let

Na rozdíl od dětí ve věku 3–5 let, u kterých není povinnost navštěvovat MŠ²⁰, děti ve věku 6+ jsou povinovány školní docházkou. V tomto případě je počet dětí mimo ZŠ, které vzdělávají rodiče doma, zanedbatelný. To znamená, že téměř všechny děti, které nechodí do ZŠ v obci, kde bydlí, navštěvují ZŠ v jiné obci. **Graf 5.2** pak stejným způsobem jako předchozí Graf 5.1 ukazuje situaci dětí ve věku 6–10 let a žáků na prvních stupních ZŠ odpovídajícího věku v detailu. Vidíme podobné rozdíly jako v případě MŠ v Grafu 5.1. To je dáno i tím, že řada ZŠ, které se nacházejí v menších z malých obcí, pokud je tyto obce provozují, fungují společně s MŠ. Takže v případě, že obec neprovozuje MŠ, neprovozuje zpravidla ani ZŠ. V tomto případě se však rozdíly mezi obcemi začínají zvyšovat již od velikosti zhruba 300 dětí (směrem dolů). To zřejmě souvisí s tím, že 5 tříd ZŠ (5 ročníků) vyžaduje větší kapacitu než naplnění 3 tříd MŠ (3 ročníků).

²⁰ Ze zákona jsou děti rok před nástupem do ZŠ povinny docházet do MŠ, ale tato povinnost není dostatečně monitorována a vymáhána a v naší analýze se tomuto fenoménu nevěnujeme.

Graf 5.2: Počty dětí ve věku 6–10 let a žáků 1. stupně ZŠ

Zdroj dat: MF ČR, MŠMT



Tabulka 5.4 srovnává počty dětí v obcích různé velikosti podle toho, zda obce vykazují větší nebo menší počet žáků na 1. stupni ZŠ, než je počet dětí ve věku 6–10 let bydlících v obci. Tento rozdíl nazýváme v tabulce převisem – obce s negativním převisem vykazují více žáků než dětí daného věku 6–10. Není překvapující, že největší rozdíly jsou v malých obcích. Na jedné straně vidíme 1 248 obcí s vysokou kapacitou ZŠ, takže počet žáků v obecní ZŠ o 36,1 % převyšuje počet dětí v obci. Na druhé straně vidíme 4 845 obcí s nedostatkem míst v ZŠ, kde 52 % dětí navštěvuje školu v obci jiné. Počet malých obcí s nedostatečným počtem míst na ZŠ pro děti ve věku 6–10 let je tedy 4x větší než počet malých obcí s kapacitou převyšující počet dětí. V případě středně velkých obcí je tomu naopak a počet obcí s kapacitou vyšší než počet dětí je téměř 3x vyšší. Kapacity středně velkých obcí (většinou okresní města) totiž vzdělávají velký podíl dětí z obcí malých, které nemají dostatečnou kapacitu ZŠ nebo ZŠ neprovozují.

Tabulka 5.4: Počty obcí s převisem počtu dětí ve věku 6–10 let nad počty žáků na 1. stupni ZŠ

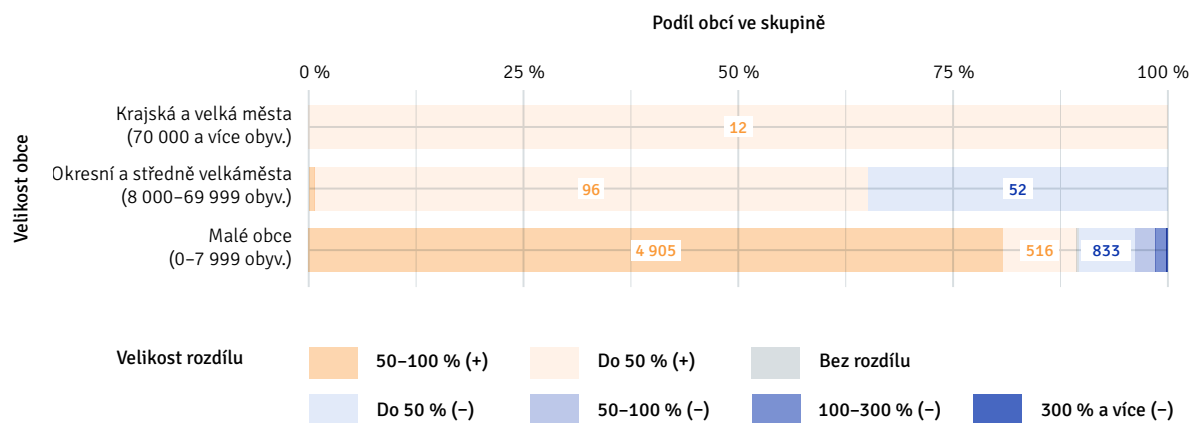
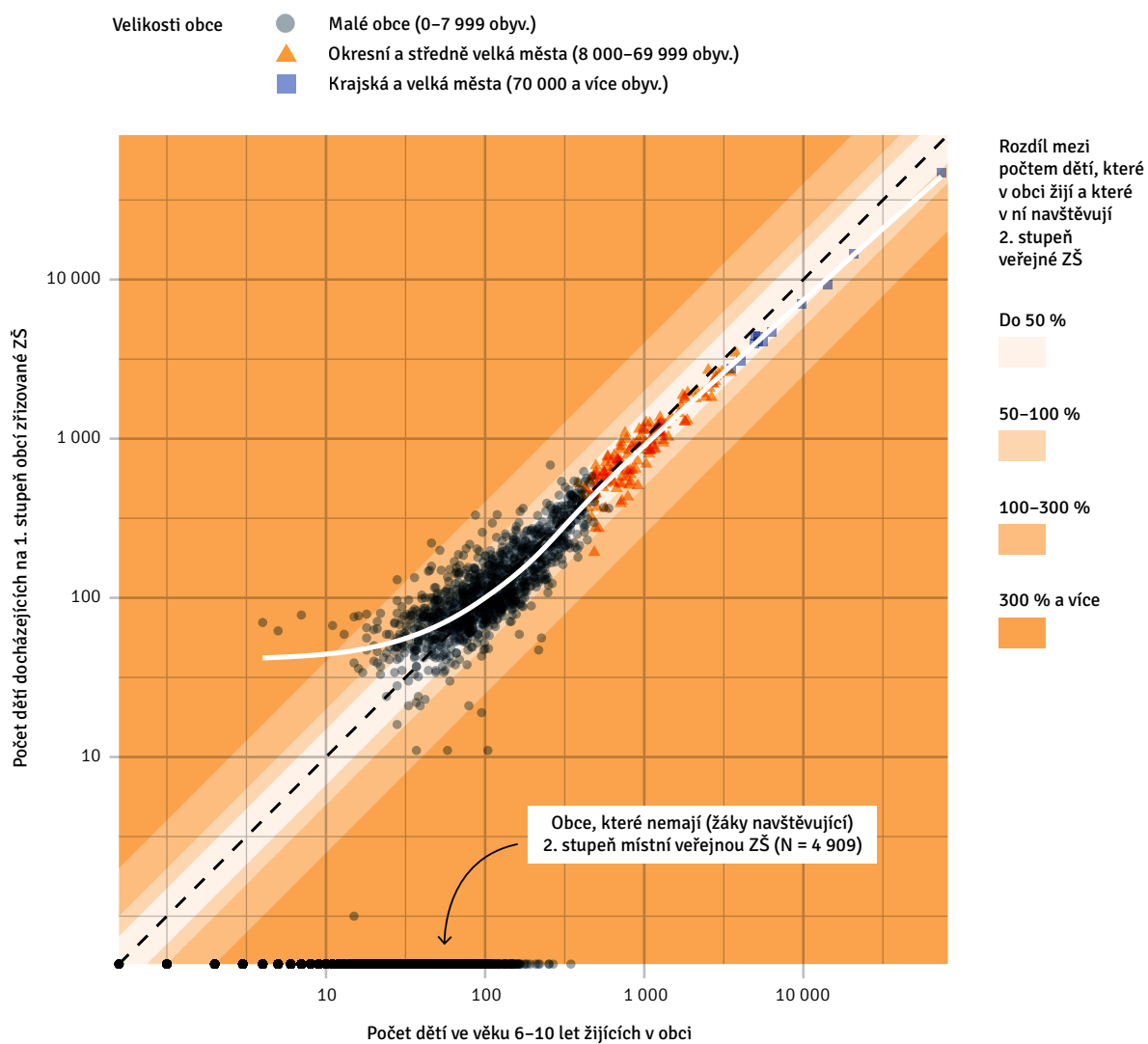
| Převis | Obce | Počet obcí | Počet obecních ZŠ | Počet dětí 6–10 převis | Počet dětí 6–10 celkem | Podíl dětí (převis) ve velikostní skupině obcí |
|--------------------------------|---------|------------|-------------------|------------------------|------------------------|--|
| Negativní nadbytek míst v ZŠ | Malé | 1 248 | 1 319 | 41 226 | 114 115 | 14,64 % |
| Pozitivní nedostatek míst v ZŠ | | 4 845 | 1 159 | 87 020 | 167 402 | 30,91 % |
| Negativní | Střední | 108 | 470 | 14 388 | 101 885 | 9,63 % |
| Pozitivní | | 41 | 192 | 3 538 | 47 568 | 2,37 % |
| Negativní | Velké | 3 | 51 | 281 | 13 401 | 0,18 % |
| Pozitivní | | 9 | 430 | 16 338 | 143 532 | 10,41 % |

Nesoulad počtu žáků ZŠ a počtu dětí ve věku 11–15 let

Obdobné srovnání počtů dětí v obcích ve věku 11–15 let a žáků škol odpovídajících druhému stupni ZŠ ukazuje **Graf 5.3**.

Graf 5.3: Počty dětí ve věku 11–15 let a žáků 2. stupně ZŠ

Zdroj dat: MF ČR, MŠMT



Tabulka 5.5 pak opět srovnává počty dětí v obcích různé velikosti podle toho, zda obce vykazují větší nebo menší počet žáků na 2. stupni ZŠ, než je počet dětí ve věku 11–15 let bydlících v obci. Podobně jako v případě mladších dětí ve věku 6–10 let jsou i zde největší rozdíly nepřekvapivě v malých obcích. Na jedné straně vidíme 630 obcí s vysokou kapacitou ZŠ, takže počet žáků v ZŠ tam o 36,9 % převyšuje počet dětí v obci. Na druhé straně vidíme velmi vysoký počet obcí (5 463) s nedostatkem míst v ZŠ, kde 68,8 % dětí navštěvuje školu v obci jiné. Počet malých obcí s nedostatečným počtem míst na ZŠ pro děti ve věku 11–15 let je tedy 9x větší než počet malých obcí s kapacitou převyšující počet dětí. V případě středně velkých obcí jsou tyto rozdíly výrazně menší. Zajímavá je skupina velkých obcí. Žádná z nich nevykazuje nadbytek míst, a naopak vysoký podíl v nich bydlících dětí (31,1 %) nemá odpovídající kapacitu 2. stupně v obci bydliště. Zde může jít o kombinaci skutečnosti, že ve velkých obcích se nachází větší podíl víceletých gymnázií a soukromých či církevních škol, které do analýzy nezahrnujeme.

Tabulka 5.5: Počty obcí s převisem počtu dětí ve věku 11–15 let nad počty žáků ZŠ

| Převis | Obce | Počet obcí | Počet obecních ZŠ s 2. stupněm | Počet dětí ve věku 11–15 let převis | Počet dětí ve věku 11–15 let celkem | Podíl dětí (převis) ve velikostní skupině obcí |
|--------------------------------|---------|------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Negativní nadbytek míst v ZŠ | Malé | 630 | 711 | 25 375 | 68 706 | 8,7 % |
| Pozitivní nedostatek míst v ZŠ | | 5 463 | 658 | 153 509 | 223 282 | 52,6 % |
| Negativní | Střední | 52 | 234 | 5 089 | 40 712 | 3,2 % |
| Pozitivní | | 97 | 583 | 20 289 | 117 547 | 12,8 % |
| Negativní | Velké | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 % |
| Pozitivní | | 12 | 640 | 49 039 | 157 877 | 31,1 % |

Nesoulad počtu žáků ZŠ a počtu dětí ve věku 6–15 let

Dílčí analýzy pro děti ve věku 6–10 let na 1. stupni ZŠ a děti ve věku 11–15 let na 2. stupni ZŠ lze shrnout pro celou populaci dětí ve věku 6–15 let na obou stupních ZŠ. Čtenář najde obdobné grafické znázornění v **Grafu A 3** a v **Grafu A 4** v Příloze.

6 · Dopady počtu dětí a žáků na příjmy obcí z RUD

Předchozí kapitola ukázala, že **většina obcí v ČR buď MŠ nebo ZŠ neprovozuje, nebo provozuje, ale jejich kapacity jsou nižší než počty dětí, které v obci bydlí**. Lokální nedostatek míst v MŠ rodiče řeší osobní péčí o děti jimi samotnými, prarodiči, umístěním dítěte do dětské skupiny, neformálními sousedským hlídáním a dále v soukromých předškolních zařízeních. V případě ZŠ rodiče školní docházku v naprosté většině případů řeší dojezdem dítěte do jiné obce. Tyto fenomény však ani v případě MŠ, ani u ZŠ dosud nejsou průběžně statisticky sledovány a analyticky vyhodnocovány. Nesoulad mezi počtem dětí v obci bydlících a v téže obci navštěvujících MŠ nebo ZŠ pak souvisí s řadou faktorů. Mezi velmi důležitý faktor patří konkrétní lokalita obce a dopravní blízkost obcí dalších. V této sekci se věnujeme neméně důležitému faktoru, kterým jsou náklady obcí na provozování školských zařízení. Tyto průběžné náklady poměrujeme s průběžnými výnosy obcí z RUD, které vznikají díky počtům žáků v MŠ a ZŠ. Investiční náklady jsou sice velmi důležité, až zásadní, ale jde o náklady jednorázové, které obce musí hradit jednorázově z úspor doplněných při troše štěstí z dotací.

Vyčíslujeme dopady dodatečných žáků v obcích zřizovaných ZŠ a MŠ na dodatečné příjmy obcí z RUD. U výpočtu vycházíme z analytického přepisu zákona o RUD.²¹ Dopad hypotetického zvýšení počtu žáků je spočítán za předpokladu zachování počtu žáků v ostatních obcích, tedy za předpokladu, že celorepublikový rozpočet RUD zůstane zachován. Takto spočítaný dopad, po srovnání s investičními a průběžnými náklady obcí na MŠ a ZŠ, zároveň vyjadřuje finanční motivaci obcí zřizovat a provozovat místa v MŠ a ZŠ.

Jak jsme ukázali v předchozí kapitole, dopad dodatečného dítěte s bydlištěm v obci na příjem obce z RUD se v několika hranicích populační velikosti skokově zvyšuje. Byť se tento princip vztahuje i na děti školního věku, neplatí to pro dopad dodatečného žáka v obecní MŠ či ZŠ. Finanční dopad je zde totiž stejný bez ohledu na populační velikost obce i bez ohledu na počet žáků v obecní MŠ a ZŠ. Zároveň raději opět připomeňme, že dodatečný příjem za dodatečného žáka není podmíněn bydlištěm žáka v obci a obec dodatečné prostředky z RUD získává i za žáky s bydlištěm v obci jiné.

Při srovnávání obecních nákladů a výnosů zřízení a provozování školského zařízení je třeba rozlišovat mezi **zřízením školy nové a rozšířením kapacity školy stávající**. V obou případech je dále třeba rozlišovat **jednorázové investiční náklady a průběžné náklady**. V dalším se nejdříve věnujeme analýze nákladů a výnosů **provozu dodatečných kapacit škol**, které mají z pohledu finančního mnohem větší význam. Až poté stručně komentujeme i náklady a výnosy z pohledu jednorázových investic, které nemají přímou vazbu na RUD, ale spíše na celostátní dotační tituly pro investiční výstavbu obcí.

²¹ [Měsíční daňové příjmy rozpočtů krajů a obcí MF ČR.](#)

Výnosy RUD z dodatečných žáků v MŠ a ZŠ

Dopad dodatečného žáka v MŠ i ZŠ na příjem obce z RUD v roce 2023 představoval 19 644 Kč/rok.²² Tento údaj nezahrnuje přínos z RUD z titulu dodatečného obyvatele obce. Pro jednoduchost budeme v dalším pracovat se zaokrouhlenou částkou **20 000 Kč/žáka/rok**. Pro investiční rozhodnutí obcí ohledně zřízení MŠ nebo ZŠ nebo rozšíření jejich kapacit a provoz však není rozhodující ani tak dodatečný příjem za jednoho žáka, ale spíše dodatečný příjem za dodatečnou třídu žáků (učebnu).²³ Proto v **Tabulce 6.1** vyčíslujeme dodatečný příjem z RUD pro dodatečné počty žáků, které odpovídají násobkům velikosti typické třídy o **25 žácích**. **Jedna dodatečná třída s 25 žáky, v MŠ nebo ZŠ, tak zvýší obecní rozpočet z RUD o 500 tis. Kč/rok** (25 x 20 000 Kč). Avšak ani jedna dodatečná třída není pro investiční rozhodnutí typická. Zvýšení počtu tříd, do kterých školská zařízení žáky v ročníku přijímá, o jednu třídu totiž zpravidla znamená, že posunem do dalších ročníků se počet tříd ve škole postupně s lety navyšuje až na dvojnásobek. Například:




- Zřízení a provozování MŠ přijímající nové žáky do jedné třídy během tří let představuje celkem **tři ročníky**. To pak pro obec znamená zvýšení příjmů z RUD o **1,5 mil. Kč/rok** (3 x 500 tis. Kč).
- Zřízení a provozování prvostupňové ZŠ s pěti ročníky do pěti let naplní tříd **pět**, což odpovídá dodatečným příjmům z RUD **2,5 mil Kč/rok**.
- Zřízení a provozování devítileté školy v ustáleném stavu vyžaduje **devět** dodatečných tříd, tedy navíc **4,5 mil. Kč/rok**.
- Pokud se při provozování devítileté školy žáci přijímají do dvou prvních tříd, v ustáleném stavu to odpovídá osmnácti třídám, a tedy **9 mil. Kč/rok** z RUD navíc.

V **Tabulce 6.1** barevně rozlišujeme tyto typické kapacit MŠ a ZŠ. Částky v tabulce představují dodatečné roční výnosy obecních rozpočtů z RUD za tyto dodatečné žáky.

²² MF ČR k tomu v lednu 2023 uvedlo: „Na základě pokladního plnění za rok 2023, z toho plynoucího objemu sdílených daní pro obce, váhy kritéria „počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí“ a počtu dětí MŠ a žáků ZŠ k 30. září 2022 lze určit, že výše prostředků ze sdílených daní na základě tohoto kritéria byla pro rok 2023 v částce 19 644 tis. Kč na žáka.“ [→ odkaz](#)

²³ Kapacita školského zařízení kromě tříd představuje ještě další součásti (šatny, kabinety, technické prostory, toalety, atd.), ale v zájmu přehlednosti prezentace zde realitu poněkud zjednodušujeme.

Tabulka 6.1: Dopady hypotetického navýšení počtu žáků, resp. tříd na příjem obce z RUD

| Hypotetické navýšení | | Dodatečné prostředky z RUD* Kč/rok | |
|----------------------|-------------------------|---------------------------------------|---|
| Počtu žáků | Počtu tříd po 25 žácích | | |
| 1 | | 20 000 | |
| 25 | +1 | 500 000 | |
| 50 | +2 | 1 000 000 | |
| 75 | +3 | 1 500 000 |  MŠ |
| 100 | +4 | 2 000 000 | |
| 125 | +5 | 2 500 000 |  prvostupňové ZŠ |
| 150 | +6 | 3 000 000 |  devítileté ZŠ |
| 175 | +7 | 3 500 000 | |
| 200 | +8 | 4 000 000 | |
| 225 | +9 | 4 500 000 | |
| 250 | +10 | 5 000 000 | |
| 275 | +11 | 5 500 000 | |
| 300 | +12 | 6 000 000 | |
| 325 | +13 | 6 500 000 | |
| 350 | +14 | 7 000 000 | |
| 375 | +15 | 7 500 000 | |
| 400 | +16 | 8 000 000 | |
| 425 | +17 | 8 500 000 | |
| 450 | +18 | 9 000 000 | |
| 500 | +19 | 10 000 000 | |

* Přesná částka na 1 žáka představuje 19 644 Kč.

Průběžné náklady vyvolané dodatečnou kapacitou

Dodatečná místa ve školském zařízení pro obec na druhé straně představují dodatečné průběžné náklady²⁴. Větší část sice pokrývají přímé dotace školám ze státního rozpočtu (především platy pedagogických a nepedagogických pracovníků), ale nemalými částkami školám přispívají i obce

²⁴ Průběžnými náklady jsou v této studii zjednodušeně označovány celkové náklady vynaložené na chod školy, tzn. jak výdaje takzvané „na provoz“, tak výdaje tzv. „na výuku“

jako jejich zřizovatelé. Dodatečné průběžné náklady obce budou v případě rozšíření stávající školy spíše výrazně nižší, protože provoz dodatečné školní kapacity mohou částečně obsloužit již existující kapacity (například personál jídelny, údržby apod.). Typické náklady pokrývané dotací z obecního rozpočtu představují energie, vodné a stočné, telekomunikační a datové služby. Obce také mohou, ale nemusí, přispívat školám na platy pedagogických a nepedagogických pracovníků nad rámec dotace poskytované školám ze státního rozpočtu. Výše provozních dotací poskytovaných obcemi školám není regulována a přirozeně se liší. Velkou roli hraje samotná velikost školy jako právní osoby a dále energetická náročnost budov, priority obecních zastupitelstev, efektivnost řízení školy. Z těchto důvodů v následujícím textu pracujeme s celonárodním odhadem průměrných průběžných výdajů MŠ a ZŠ a ukazujeme citlivost výsledků na možné odchylky od této průměrné hodnoty. Výši těchto alternativních dodatečných průběžných nákladů následně srovnáváme s výnosem z RUD, který na počtu žáků závisí čistě lineárně.

Jak shrnuje Tabulka 6.2, v roce 2022 byly celkové veřejné průběžné výdaje na MŠ resp., ZŠ zřizované obcemi 34,3 mld. Kč resp., 123,2 mld. Kč a do těchto zařízení chodilo celkem 349,4 resp. 953,7 tis. žáků. To představuje průměrné náklady 98 168 Kč/žák/rok v MŠ, resp., 129 181 Kč/žák/rok v ZŠ.

Tabulka 6.2: Provoz MŠ a ZŠ

| Počet žáků v ČR tis./rok | | Celkové veřejné výdaje mld. Kč/rok | | Výdaje na žáka Kč/žák/rok | |
|-----------------------------|-----------------|---------------------------------------|-----------------|------------------------------|---------|
| MŠ ¹ | ZŠ ² | MŠ ³ | ZŠ ³ | MŠ | ZŠ |
| 349,4 | 953,7 | 34,3 | 123,2 | 98 168 | 129 181 |

Zdroje:

- ¹ MŠMT, Vývojová ročenka školství 2012/13–2022/23, Předškolní vzdělávání, vývoj mateřských škol, Tabulka B4.2 [→ odkaz](#)
- ² MŠMT, Vývojová ročenka školství 2012/13–2022/23, Základní vzdělávání, vývoj základních škol, Tabulka B3.2 [→ odkaz](#)
- ³ MŠMT, Statistická ročenka školství, Soubor ekonomických ukazatelů 2022, Tabulka A5, [→ odkaz](#)

Jak už bylo osvětleno, ze zřizovatelského pohledu obce však nejsou relevantní průběžné náklady celkové, zahrnující dotace ze státního rozpočtu MŠMT, ale pouze ta část, kterou přispívá obec. Statistiky Monitoru státní pokladny²⁵ ukazují, že podíl obecních dotací na celkových příjmech MŠ, resp. ZŠ představuje v průměru 15 %. V následující sekci proto pracujeme se dvěma variantami podílu obecního příspěvku obcí, 10 a 20 %. Podíl obecního příspěvku bude spíše vyšší v případě menších škol s ohledem na existenci tzv. fixních nákladů chodu školy, které se automaticky nemění s velikostí školy. Dotace z MŠMT totiž toto reflektují jen částečně.

²⁵ [Monitor státní pokladny](#)

Srovnání dodatečných výnosů z RUD a dodatečných průběžných nákladů

Pokud se na problém (ne)provozování MŠ a ZŠ obcí budeme dívat čistě finančním pohledem obecního rozpočtu, pak otázka stojí, jak vysoké jsou tyto dodatečné průběžné náklady školy (spojené s dodatečnou kapacitou) ve srovnání s dodatečnými příjmy obce z RUD. V našem srovnání rozlišujeme následující:

- Rozdílné náklady provozování MŠ a ZŠ. Pracujeme se zaokrouhlenými hodnotami z Tabulky 6.2, 100 tis. Kč pro MŠ a 130 tis. Kč pro ZŠ.
- Tři alternativní úrovně nákladnosti provozu školy: na průměru ČR, 25 % pod a 25 % nad ním.
- Dva podíly, jakými se obce účastní na celkových příjmech škol, 10 % a 20 %.

Realita každé jedné obce a školy je samozřejmě jiná. Dá se proto pouze zhruba odhadovat, že jednotkové náklady na provoz školy (na žáka) budou klesat s velikostí školy (počtem žáků) a že podíl příspěvku obcí bude vyšší u menších škol.²⁶ **Tabulka 6.3** prezentuje různé kombinace předpokladů výše průběžných nákladů MŠ a ZŠ a podílu dotací z rozpočtu obce, ve kterých se konkrétní obec, při odhadu jednotlivých parametrů, může zhruba najít.

Tabulka 6.3: Dodatečné náklady a výnosy provozování MŠ a ZŠ

| | Provoz MŠ (Kč/žák/rok) | | | Provoz ZŠ (Kč/žák/rok) | | |
|---|------------------------|--------------|---------------|------------------------|--------------|---------------|
| | Národní průměr | 75 % průměru | 125 % průměru | Národní průměr | 75 % průměru | 125 % průměru |
| Dodatečné jednotkové náklady veřejných rozpočtů (Kč na žáka) | | | | | | |
| | 100 000 | 75 000 | 125 000 | 130 000 | 100 000 | 160 000 |
| Dodatečné náklady obecních rozpočtů podle podílu obce (Kč na žáka) | | | | | | |
| 10 % | 10 000 | 7 500 | 12 500 | 13 000 | 10 000 | 16 000 |
| 20 % | 20 000 | 15 000 | 25 000 | 26 000 | 20 000 | 32 000 |
| Dodatečné výnosy RUD (Kč na žáka) | | | | | | |
| | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 |
| Bilance Čistý výnos: Dodatečný výnos – Dodatečný náklad (Kč na žáka) | | | | | | |
| 10 % | +10 000 | +12 500 | +7 500 | +7 000 | +10 000 | +4 000 |
| 20 % | 0 | +5 000 | -5 000 | -6 000 | 0 | -12 000 |

²⁶ [Úspory z rozsahu v českém školství odhadují Fischer a Mazouch \(2022\).](#)

Pro posouzení ryze finanční výhodnosti provozování školy obcí je zde klíčová **balance**, tedy čistý výnos, tzn. dodatečné výnosy obce z RUD minus dodatečné průběžné náklady obce v posledním řádku Tabulky 6.3. Z údajů je zřejmé, že čistý výnos z RUD z dodatečného žáka v MŠ či ZŠ je při 10% podílu obce na financování provozu pozitivní ve všech zvažovaných případech. Při 20% podílu obce však pozitivní čistý výnos vychází pouze v případě MŠ (má o něco nižší průběžné náklady než ZŠ) a v případě nízkých jednotkových průběžných nákladů na 75 % celostátního průměru.

Tabulka 6.3 však nedává konečnou odpověď, protože jak jsme již vysvětlili, v případě dodatečných kapacit škol se zpravidla neuvažuje v jednotkách dodatečných míst, ale v jejich desítkách, či spíše stovkách. Pro tento účel prezentujeme **Tabulku 6.4** (viz následující strana 36), která uvádí čisté výnosy obecních rozpočtů z naplnění kapacit násobků dodatečných tříd o 25 žácích. Barevnými sloupci v políčkách tabulky jsou pro větší přehlednost zvýrazněny čisté výnosy pozitivní (modře) a negativní (červeně). Negativní čistý výnos odpovídá situaci, kdy provoz dodatečné školské kapacity je pro obec z čistě účetně-finančního pohledu ve vazbě na RUD ztrátový.

Z údajů v Tabulce 6.4 je zřejmá základní logika, že výskyt pozitivních čistých výnosů je vyšší v případě MŠ než ZŠ, vyšší u méně provozně náročných škol a nižší v případě vyššího podílu obce na financování školy. V našem srovnání Tabulky 6.4 průběžné výdaje obce rostou lineárně s počtem tříd, potažmo žáků, protože případně klesající jednotkové náklady na žáka s velikostí školy zohledňuje parametr podílu obce na dotování provozu školy.

Námi prezentovaná zjištění ukazují, že výnosy obcí z RUD díky parametru počtu žáků v obecní MŠ a ZŠ v řadě případů zhruba odpovídají průběžným nákladům obcí na MŠ a ZŠ. V tomto smyslu tedy nutně neplatí, že provozování MŠ a ZŠ je pro obecní rozpočty ztrátovou záležitostí. Samozřejmě ale závisí na nákladnosti školního provozu a na míře, jak se na tom chce obec podílet. To také znamená, že řadě obcí, jejichž školy přijímají děti z jiných obcí, se toto vyplatí nebo přinejmenším na tom finančně neztrácí. Rozhodování o zřízení a rozšiřování kapacit ZŠ a MŠ jsou však také otázkou jednorázových počátečních investic. To se ale k systému RUD vztahuje jen velmi nepřímou, pokud obec hradí investice do školských kapacit z vlastních úspor (průběžných příjmů z RUD). Toto krátce diskutujeme v následující kapitole.

Investiční náklady

Dosud jsme se zabývali pouze průběžnými náklady obcí na školská zařízení a průběžnými výnosy obcí z RUD díky parametru počtu žáků v MŠ a ZŠ. Provozování školy je ale samozřejmě podmíněno její existencí. To zase předpokládá jednorázové investiční výdaje na stavbu školy v minulosti nebo současnosti. Zde přímé srovnání investičních výdajů s dodatečnými příjmy z RUD není na místě, protože investice představuje výdaj jednorázový, zatímco příjem z RUD je průběžný. I proto v naprosté většině stavební investice do školských kapacit obce realizují získáním dotací a na investici se podílejí spíše formou spolufinancování v širokém rozsahu zhruba 10 % až 50 %. V případech, kdy obec na dotační titul nedosáhne, což je případ velmi častý, většinou dostatečnou kapacitu MŠ nebo ZŠ neprovozuje.

Tabulka 6.4: Dodatečné čisté výnosy obecních rozpočtů z dodatečných kapacit (obsazených) MŠ a ZŠ

| Hypotetické navýšení | | Podíl obce na celkových provozních nákladech | | | | | | | | | | | |
|----------------------|-------------------------|--|------------------|------------------|----------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------|-------------------|
| | | MŠ | | | | | | ZŠ | | | | | |
| | | 10 % | | | 20 % | | | 10 % | | | 20 % | | |
| Počtu žáků | Počtu tříd po 25 žácích | Národní průměr | 75 % průměr | 125 % průměr | Národní průměr | 75 % průměr | 125 % průměr | Národní průměr | 75 % průměr | 125 % průměr | Národní průměr | 75 % průměr | 125 % průměr |
| 1 | | 10 000 | 12 500 | 7 500 | 0 | 5 000 | -5 000 | 7 000 | 10 000 | 4 000 | -6 000 | 0 | -12 000 |
| 25 | +1 | 250 000 | 312 500 | 187 500 | 0 | 125 000 | -125 000 | 175 000 | 250 000 | 100 000 | -150 000 | 0 | -300 000 |
| 50 | +2 | 500 000 | 625 000 | 375 000 | 0 | 250 000 | -250 000 | 350 000 | 500 000 | 200 000 | -300 000 | 0 | -600 000 |
| 75 | +3 | 750 000 | 937 500 | 562 500 | 0 | 375 000 | -375 000 | 525 000 | 750 000 | 300 000 | -450 000 | 0 | -900 000 |
| 100 | +4 | 1 000 000 | 1 250 000 | 750 000 | 0 | 500 000 | -500 000 | 700 000 | 1 000 000 | 400 000 | -600 000 | 0 | -1 200 000 |
| 125 | +5 | 1 250 000 | 1 562 500 | 937 500 | 0 | 625 000 | -625 000 | 875 000 | 1 250 000 | 500 000 | -750 000 | 0 | -1 500 000 |
| 150 | +6 | 1 500 000 | 1 875 000 | 1 125 000 | 0 | 750 000 | -750 000 | 1 050 000 | 1 500 000 | 600 000 | -900 000 | 0 | -1 800 000 |
| 175 | +7 | 1 750 000 | 2 187 500 | 1 312 500 | 0 | 875 000 | -875 000 | 1 225 000 | 1 750 000 | 700 000 | -1 050 000 | 0 | -2 100 000 |
| 200 | +8 | 2 000 000 | 2 500 000 | 1 500 000 | 0 | 1 000 000 | -1 000 000 | 1 400 000 | 2 000 000 | 800 000 | -1 200 000 | 0 | -2 400 000 |
| 225 | +9 | 2 250 000 | 2 812 500 | 1 687 500 | 0 | 1 125 000 | -1 125 000 | 1 575 000 | 2 250 000 | 900 000 | -1 350 000 | 0 | -2 700 000 |
| 250 | +10 | 2 500 000 | 3 125 000 | 1 875 000 | 0 | 1 250 000 | -1 250 000 | 1 750 000 | 2 500 000 | 1 000 000 | -1 500 000 | 0 | -3 000 000 |
| 275 | +11 | 2 750 000 | 3 437 500 | 2 062 500 | 0 | 1 375 000 | -1 375 000 | 1 925 000 | 2 750 000 | 1 100 000 | -1 650 000 | 0 | -3 300 000 |
| 300 | +12 | 3 000 000 | 3 750 000 | 2 250 000 | 0 | 1 500 000 | -1 500 000 | 2 100 000 | 3 000 000 | 1 200 000 | -1 800 000 | 0 | -3 600 000 |
| 325 | +13 | 3 250 000 | 4 062 500 | 2 437 500 | 0 | 1 625 000 | -1 625 000 | 2 275 000 | 3 250 000 | 1 300 000 | -1 950 000 | 0 | -3 900 000 |
| 350 | +14 | 3 500 000 | 4 375 000 | 2 625 000 | 0 | 1 750 000 | -1 750 000 | 2 450 000 | 3 500 000 | 1 400 000 | -2 100 000 | 0 | -4 200 000 |
| 375 | +15 | 3 750 000 | 4 687 500 | 2 812 500 | 0 | 1 875 000 | -1 875 000 | 2 625 000 | 3 750 000 | 1 500 000 | -2 250 000 | 0 | -4 500 000 |
| 400 | +16 | 4 000 000 | 5 000 000 | 3 000 000 | 0 | 2 000 000 | -2 000 000 | 2 800 000 | 4 000 000 | 1 600 000 | -2 400 000 | 0 | -4 800 000 |
| 425 | +17 | 4 250 000 | 5 312 500 | 3 187 500 | 0 | 2 125 000 | -2 125 000 | 2 975 000 | 4 250 000 | 1 700 000 | -2 550 000 | 0 | -5 100 000 |
| 450 | +18 | 4 500 000 | 5 625 000 | 3 375 000 | 0 | 2 250 000 | -2 250 000 | 3 150 000 | 4 500 000 | 1 800 000 | -2 700 000 | 0 | -5 400 000 |
| 500 | +19 | 5 000 000 | 6 250 000 | 3 750 000 | 0 | 2 500 000 | -2 500 000 | 3 500 000 | 5 000 000 | 2 000 000 | -3 000 000 | 0 | -6 000 000 |

■ MŠ
 ■ prvostupňové ZŠ
 ■ Devítileté ZŠ

Přesto si lze položit otázku, nakolik se obcím vyplatí ze svých provozních prostředků RUD průběžně hradit nejen průběžné výdaje, ale také jednorázové výdaje investiční formou počátečních úspor a případně pozdějších splátek půjček. K posouzení této otázky je potřeba odhadnout výši investičních nákladů na jedno dodatečné (obsazené) místo ve škole, respektive na dodatečnou třídu, respektive na násobky počtu tříd podle počtu nově otevíraných tříd v ročníku, podobně jako v předchozí sekci.

Z otevřených zdrojů lze dohledat, že v současnosti jedno dodatečné místo ve škole v nedávných letech vyšlo zhruba na půl milionu Kč, byť údaje se případ od případu velmi liší a je těžké zohlednit dynamický růst stavebních prací posledních let. Investice představuje výdaj jednorázový, a proto je třeba ji rozpočítat na dobu životnosti stavby. Pokud budeme předpokládat životnost stavby 50 let a investiční náklad na jedno místo přepočítáme včetně diskontování na jeden rok, vyjde nám částka investičních nákladů zhruba 10 000 Kč/místo/rok. To je částka nepoměrně nižší než jednotkové náklady (na žáka/rok), které jsme v předchozí sekci odhadli na 100 000 Kč, resp. 130 000 Kč/žáka/rok. Investiční náklady jsou tedy proti nákladům průběžným vysoké jen zdánlivě, což je dáno jejich vysokou jednorázovou částkou. Teoreticky lze tedy investiční náklady téměř zanedbat, protože z dlouhodobého a čistě finančního pohledu zcela dominují náklady průběžné. Z pohledu finančního provozu obcí a samosprávného charakteru řízení obce však pokrytí investičních nákladů samotnými obcemi představuje velký problém. Jednou z možností je, aby obec na investici deset až dvacet let šetřila z výnosů RUD. Řada obcí to také dělá, a i proto obce jako celek na účtech vykazují poměrně velké úspory. Alternativou je půjčka, což je ale z pohledu samosprávného charakteru řízení obce volenými zástupci na krátké 4leté období, navíc často bez dostatečné investorský-finanční zkušenosti v menších obcích, varianta politicky citlivá a neprůchodná.

V reálné situaci prostě investiční náklady představují velkou překážku, protože obce a jejich zastupitelské politické reprezentace těžko mohou kalkulovat se zadlužením obcí a splácením půjček na dlouhé desítky let. Právě to je důvod pro existenci dotačních investičních titulů státu, které nejsou součástí RUD. Ve studii Kalíšková a kol. (IDEA 2016) a její připravované aktualizaci Kalíšková a Münich (IDEA 2024) ukazujeme, že z pohledu veřejných rozpočtů a s dlouhodobým časovým horizontem představují dodatečná místa v MŠ čistý výnos v řádu desítek Kč/místo/rok. Tento výnos je primárně způsoben vyšší zaměstnaností rodičů menších dětí, většinou žen, a zvýšeného výběru daní a pojistného.²⁷ Problém je, že národohospodářské uvažování je v ČR poslední dvě dekády příliš krátkodobé a není schopné dohlédnout dlouhodobější výnosový horizont. Čisté výnosy míst v MŠ plynou primárně z dodatečných výnosů veřejných rozpočtů díky dodatečné zaměstnanosti rodičů menších dětí. S tímto však v případě míst v ZŠ počítat nelze, protože docházka do ZŠ je již dnes povinná a všichni žáci nějakou kapacitu ZŠ najdou, byť není v jejich obci.

²⁷ Analýza Kalíšková a Münich (2016) ukázala, že hrubý finanční výnos veřejných rozpočtů z dodatečného místa v MŠ převyšuje dodatečné veřejné výdaje (náklady) s tím spojené, takže čistý výnos je kladný v řádu několika desítek tisíc Kč/místo/rok. Problém je však v tom, že zatímco čistý finanční výnos veřejných rozpočtů je kladný, čistý finanční výnos obcí je záporný. Efekt známý pod názvem „kapsy přiříté na špatném místě“ vede k tomu, že obce nemají dostatečnou finanční motivaci MŠ zřizovat, případně navyšovat jejich kapacity, byť by to bylo rozpočtově přínosné a ve veřejném zájmu. Aktualizace studie vyjde na podzim 2024 jako Kalíšková a Münich (2024).

7 · Shrnutí a navazující poznámky

V naší analýze jsme podrobně osvětlili principy rozdělování prostředků ze státního rozpočtu systémem rozpočtového určení daní (RUD). Ukázali jsme, že v alokačním předpisu hraje zásadní roli počet obyvatel obcí, ale další ukazatele, jako např. katastrální výměra, mohou v některých případech hrát poměrně velkou roli. Zákonný předpis záměrně zvyšuje výnosy připadající na jednoho dodatečného obyvatele s velikostí obce a tyto rozdíly jsou poměrně velké. Naopak výnos z RUD závisí ryze lineárně na počtu žáků docházejících do mateřských a základních škol zřizovaných obcemi bez ohledu na jejich počet a populační velikost obce. V roce 2023 tento dílčí výnos představoval téměř 20 tis. Kč ročně za žáka. V dalším textu podrobně ukazujeme, že mezi počtem dětí s bydlištěm v obci a počtem žáků v obecních MŠ a ZŠ existují obrovské rozdíly, které se zvyšují u menších obcí, jež svým podílem v ČR zcela dominují.

V analýze nákladů a výnosů obcí při provozování MŠ a ZŠ kvantifikujeme jejich rozdíl (jako čisté výnosy). **Jedním z hlavních zjištění naší analýzy je, že provozování MŠ a ZŠ je v nezanedbatelném podílu případů po obecní rozpočty přinejmenším neztrátové.** Konkrétní situace dané obce se ale liší případ od případu a závisí na tom, jak nákladný je provoz školy a jaký je podíl obce na financování školy. V případě ZŠ (spíše než MŠ) je důležitým faktorem také velikost školy, protože s její velikostí výnosy z RUD rostou lineárně, zatímco náklady na žáka se spíše snižují. V tomto bodě je mnohdy omezující nutná domluva malých obcí na společné výstavbě a provozování škol. Dochází zde k typickému **koordinačnímu selhání**²⁸. Pro Českou republiku to představuje poměrně velký problém, protože dominantní většina obcí je populačně velmi malých a tomu i odpovídají nízké počty v nich bydlicích dětí školního věku. Při vědomí toho, že **slučování malých obcí ve větším měřítku je v ČR z pohledu politické ekonomie velmi nepravděpodobné, je žádoucí hledat alternativní řešení, která nesoulad v místní dostupnosti škol alespoň sníží.** Například je možno koordinačně a jinak podporovat školy provozované svazkem obcí nebo finančně stimulovat spojování škol různých obcí do větších celků, nejen napříč obcemi, ale i v rámci obcí. Za úvahu také stojí, zda promyšleným nastavením výše výnosu z RUD za dodatečného žáka v MŠ a ZŠ cíleně motivovat obce k provozování školských zařízení v optimálnější rozsahu a velikosti než dosud. Jde ale o otázku přesahující záměr této studie.

Z pohledu výnosů obcí z RUD a průběžných nákladů na MŠ a ZŠ nepředstavují investiční náklady zásadnější položku. Ale z politicko-finančně-motivačně-procesních důvodů je v řadě případů pro obce výstavba dodatečných školských kapacit bez externí dotace nerealizovatelná. Jak ukazuje jiná studie (IDEA, 2024), je dodatečný čistý výnos veřejných rozpočtů z dodatečného místa v MŠ kladný v řádu desítek tisíc Kč ročně. Tento výnos se však do velké míry týká státního rozpočtu a příjmů ze zdravotního pojištění (odvody zaměstnaných rodičů) a mnohem méně rozpočtu obecního.

Námi prezentovaná analýza je v řadě ohledů poměrně zjednodušená a nepostihuje řadu fenoménů. Například nebereme v potaz geografickou a dopravní dostupnost školských zařízení napříč obcemi, byť data pro navazující výzkumy k dispozici jsou. Náklady provozování školských zařízení také odhadujeme velmi hrubě pouze na základě průměrů za celou republiku. V tomto případě sice již existuje centrální zdroj dat z účetních výkazů školských zařízení, ale mezi ryze účetními položkami je poměrně velký problém rozlišit a pro analýzy standardizovat typy příjmů a výdajů podle jejich funkčního určení.

²⁸ V odborné anglicky psané literatuře známo jako coordination failure.

8 • Literatura

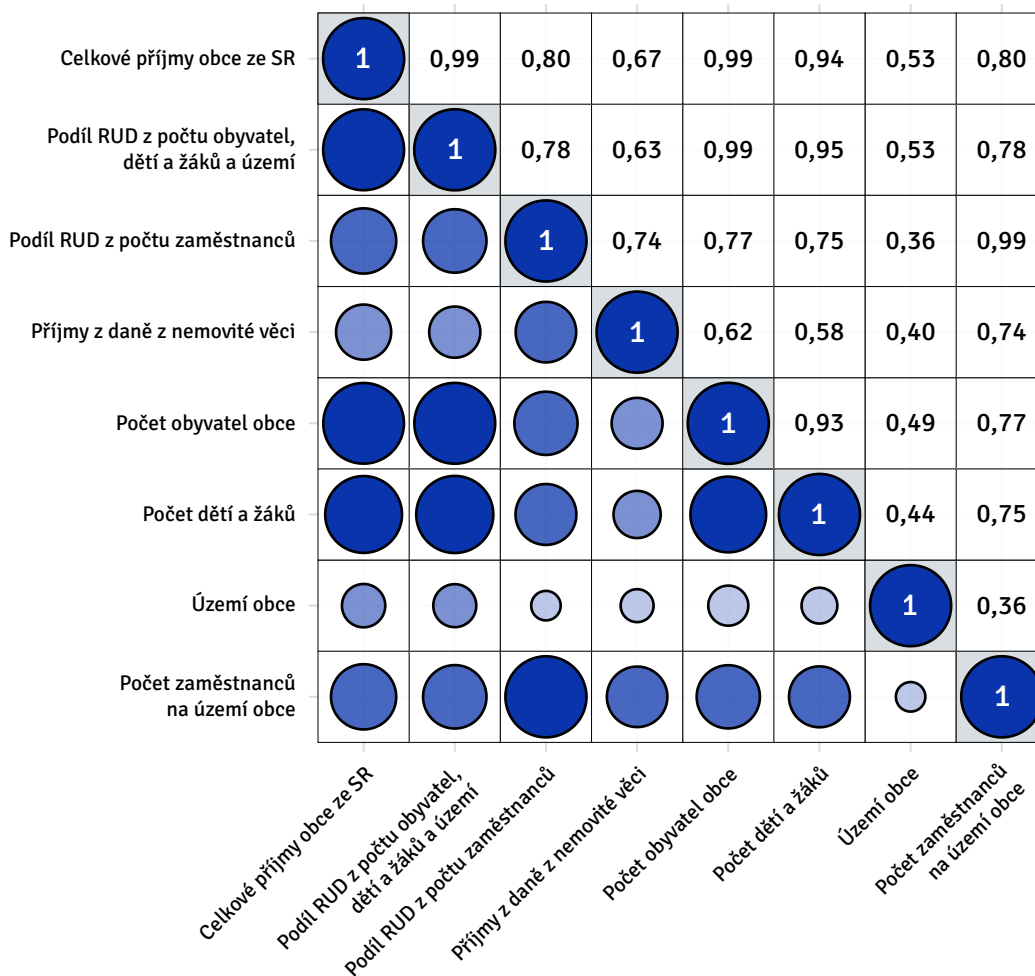
- **Fischer, Jakub & Mazouch, Petr. (2022).** Společenství obcí: Potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol. **Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica – Praha, ISBN 978-80-245-2465-8.** [→ odkaz](#)
- **Kalíšková, Klára, Münich, Daniel & Pertold, Filip. (2016).** Veřejná podpora míst ve školkách se vyplatí: analýza výnosů a nákladů. **Studie IDEA 3/2016.** [→ odkaz](#)
- **Kalíšková, Klára & Münich, Daniel. (2024).** Aktualizace předchozí studie IDEA Veřejná podpora míst ve školkách se vyplatí: analýza výnosů a nákladů **vyjde do konce roku 2024.** [→ odkaz](#)

Příloha

Graf A 1: Korelogram proměnných v předpisu RUD

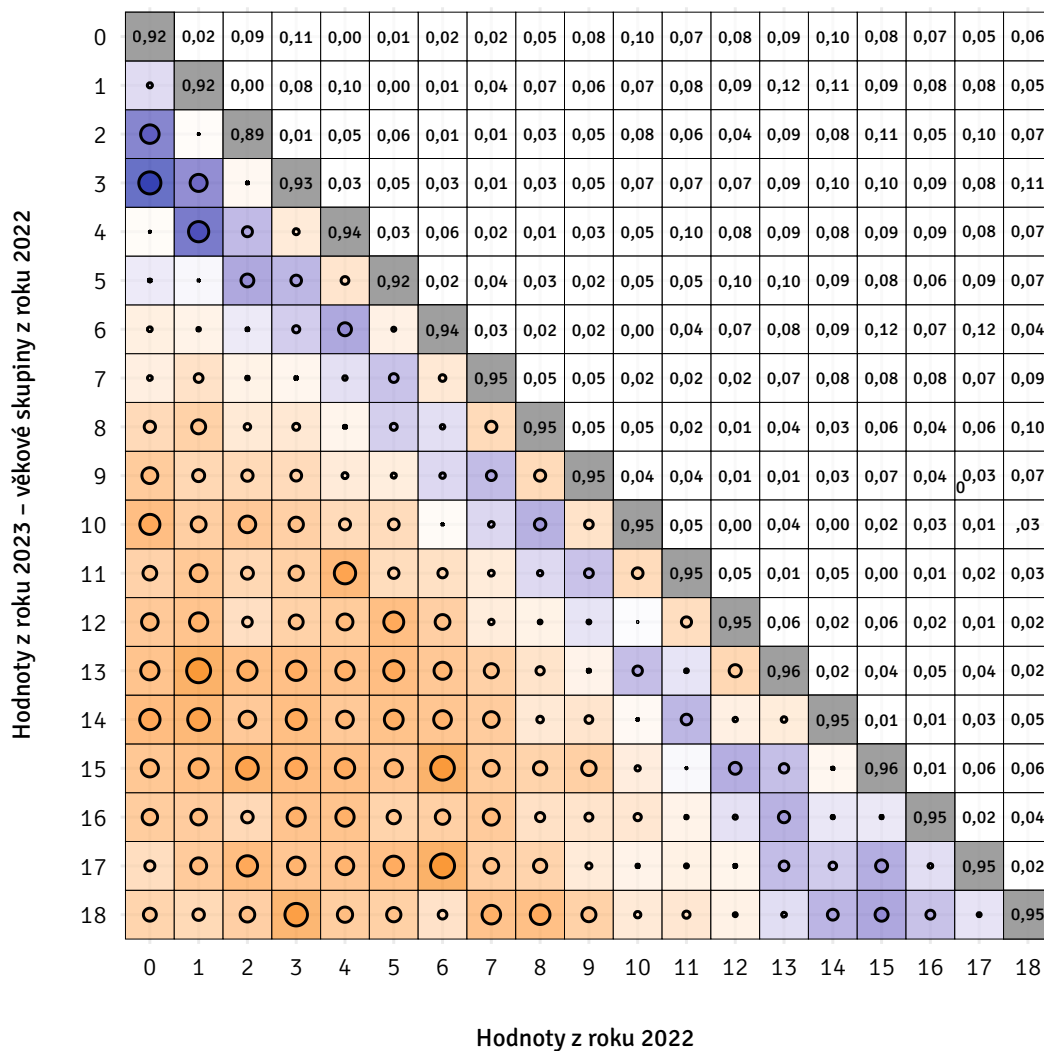
Malé obce (0–7 999 obyv.)

Zdroj dat: MF ČR

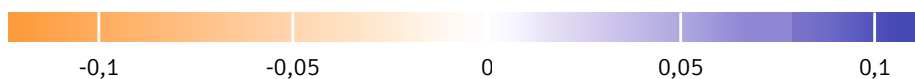


Graf A 2: Korelogram stability věkového složení populace v čase

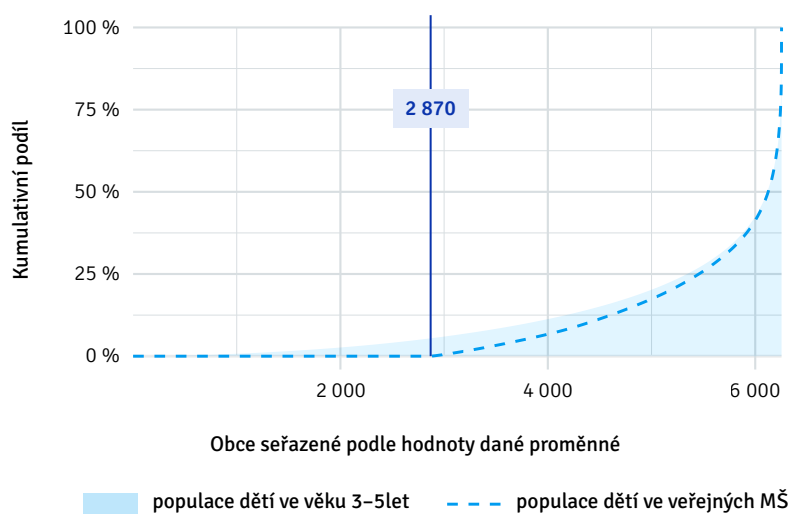
Zdroj dat: ČSÚ



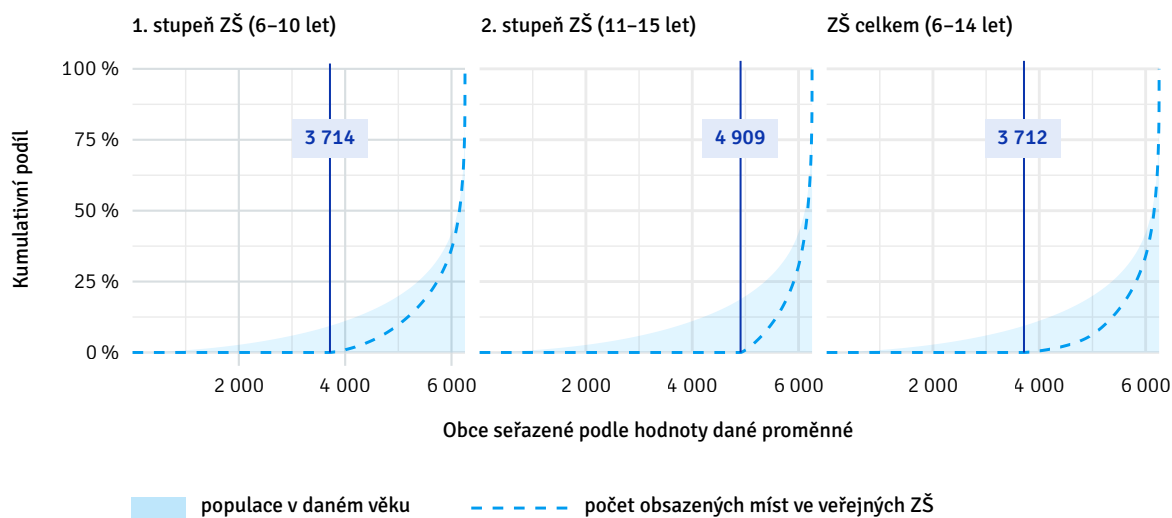
Korelační koeficient



Graf A 3: Kumulativní součet počtů dětí ve věku 3–5 let v obci a počtů žáků v obecních MŠ
(obce se přičítají zleva doprava podle populační velikosti 3–5 let)



Graf A 4: Kumulativní součet počtů dětí daného věku v obci a počtů žáků v odpovídajících stupních obecních škol
(obce se přičítají zleva doprava podle populační velikosti daného věku)





Daniel Münich

působí v IDEA při CERGE-EI, společného pracoviště Univerzity Karlovy a Národohospodářského ústavu AV ČR

→ daniel.munich@cerge-ei.cz



Jiří Münich

působí v agentuře PAQ Research

→ jiri.munich@paqresearch.cz



Abakus je nadační fond zakladatelů Avastu, který navazuje na důvěru v chytrá a jednoduchá řešení a je pokračováním jejich dlouholetých filantropických aktivit. Cílem nadačního fondu je přinášet nástroje pozitivní změny do české společnosti a provádět systémové změny v zásadních oblastech, jako je všeobecné vzdělávání, péče v závěru života či podpora rodin s dětmi se zdravotním znevýhodněním.



EDUin je nezisková organizace a jejím posláním je dlouhodobě a systematicky informovat veřejnost a média o proměnách světa vzdělávání a vzdělávací politiky, propojovat odbornou a širokou veřejnost a kultivovat debatu o těchto tématech ve veřejném prostoru.

Co dělá EDUin



Podpora a sdílení dobré praxe pro města a obce, které vidí vzdělávání jako klíčový prvek rozvoje svěřeného území.

www.eduin.cz/klubzrizovatelu



Každoroční celostátní konference pro zřizovatele škol nad tématy, která aktuálně hýbou českým vzdělávacím prostředím.

www.lepsiskola.eduin.cz



Newsletter, který každý týden přináší výběr důležitých zpráv ze světa vzdělávání.

www.eduin.cz/beduin



To podstatné ze vzdělávání → aktuální témata, analýzy a novinky z českého školství.

www.eduin.cz



Global Teacher Prize Czech Republic je odborná cena pro učitele ZŠ a SŠ.

www.gtpcz.cz



V analýzách autoři zachycují a hodnotí aktuální stav vzdělávacího systému a změny ve vzdělávací politice v ČR v daném roce.

www.eduin.cz/audit



Chcete podpořit práci EDUinu?

Na webu www.podporujuvzdelavani.cz si vyberete projekt, na který rovnou můžete přispět.

[#podporujuvzdelavani](https://www.instagram.com/podporujuvzdelavani)
