



Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/13

Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/13. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost použití peněžních prostředků vynakládaných na rozvoj vzdělávání v České republice se zaměřením na systémy a nástroje hodnocení kvality vzdělávacích programů a výsledků vzdělávací soustavy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“),
Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále také „CZVV“),
Česká školní inspekce (dále také „ČŠI“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do listopadu 2016.

Kontrolováno bylo období od ledna 2011 do listopadu 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MŠMT, CZVV a ČŠI, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly CZVV a ČŠI, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 20. března 2017, **schválilo** usnesením č. 9/V/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Obecné cíle vzdělávání jsou vymezeny školským zákonem¹. Kvalita vzdělávání a úroveň znalostí a dovedností absolventů základních (dále také „ZŠ“) a středních škol (dále také „SŠ“) mají dopady na jejich uplatnění na trhu práce a následně na hospodářský vývoj země. V České republice (dále také „ČR“) a stejně tak v Evropské unii (dále také „EU“) je významně vyšší míra nezaměstnanosti u populace s nižším sekundárním² či nižším vzděláním v porovnání s průměrnou mírou nezaměstnanosti. Problém nezaměstnanosti není zapříčiněn pouze nízkým stupněm vzdělání, ale také nesouladem mezi kvalifikací požadovanou trhem práce a skutečnou kvalifikací ekonomicky aktivních osob. Dle zjištění Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“) vykazuje ČR mezi zeměmi OECD jednu z nejvyšších hodnot nesouladu skutečné a požadované kvalifikace pracovní síly na trhu práce a také výrazně nadbytečnou kvalifikaci zaměstnaných³.

Za oblast vzdělávání na národní úrovni, tzn. včetně hodnocení vzdělávacího systému, je zodpovědné MŠMT. Strategické cíle pro oblast vzdělávání předkládá MŠMT vládě ke schválení v dlouhodobém záměru, jehož cíle jsou mj. zaměřeny na zvyšování kvality vzdělávání. Pro období 2011–2015 byly tyto cíle nastaveny v *Dlouhodobém záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2011–2015*⁴ (dále také „DZ 2011–2015“). Na rozvoj a kvalitu vzdělávacího systému jsou zaměřeny rovněž cíle strategie *Evropa 2020*⁵. Vedle MŠMT mají za kvalitu a efektivitu vzdělávání na úrovni jednotlivých ZŠ a SŠ odpovědnost jejich zřizovatelé a vedení těchto škol. Hodnocení vzdělávání v ZŠ a SŠ provádí ČŠI. Hlavní zodpovědností CZVV je zajištění přípravy a realizace společné části maturitní zkoušky⁶ (dále také „SMZ“).

Z rozpočtu MŠMT jsou každoročně realizovány výdaje na regionální školství⁷, na ZŠ a SŠ ve výši přibližně 80 mld. Kč⁸. Na základě republikových normativů MŠMT přiděluje tyto prostředky ve formě účelové dotace krajům a kraje je následně přerozdělují školám na základě krajských normativů⁹. V těchto prostředcích, které jsou používány zejména na platy zaměstnanců škol, nejsou zahrnuty prostředky, které jednotlivým školám poskytují kraje a obce ze svých rozpočtů (např. výdaje spojené s provozem a údržbou škol – opravy, rekonstrukce), dotace z rozvojových programů MŠMT a z prostředků EU. Kromě těchto

¹ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

² Dle mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED se jedná o 2. stupeň ZŠ a odpovídající ročníky víceletých SŠ. Jednotlivé úrovně vzdělávání dle této klasifikace jsou definovány v příloze č. 1.

³ Mezinárodní výzkum dospělých PIAAC (*Programme for International Assessment of Adult Competencies*) realizovaný OECD v roce 2012.

⁴ Dokument schválený usnesením vlády ČR ze dne 16. listopadu 2011 č. 836.

⁵ Usnesením vlády ČR ze dne 7. června 2010 č. 434 byly schváleny národní cíle ČR stanovené na základě hlavních cílů strategie *Evropa 2020*.

⁶ Maturitní zkouška se skládá ze SMZ a profilové části. Žák získá střední vzdělání s maturitou, jestliže úspěšně vykoná obě části maturitní zkoušky. SMZ je zajišťována centrálně CZVV.

⁷ Regionální školství zahrnuje mateřské školy, ZŠ, SŠ a vyšší odborné školy, viz ustanovení § 161 školského zákona. Kontrola NKÚ byla zaměřena na nástroje hodnocení pro ZŠ a SŠ.

⁸ Údaj vychází ze závěrečných účtů kapitoly MŠMT za jednotlivé roky 2011–2015.

⁹ Na základě podmínek stanovených vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativech.

objemově nejvýznamnějších výdajů vyplývajících z republikových normativů MŠMT vynakládá další prostředky na nástroje hodnocení kvality vzdělávání.

Ve školním roce 2015/2016 bylo v základním a středním stupni vzdělávání více než 1,3 milionu žáků. Vzdělávání na ZŠ a SŠ se řídí rámcovými vzdělávacími programy (dále také „RVP“), které vydává MŠMT. RVP vycházejí ze školského zákona¹⁰ a vymezují povinný obsah, rozsah, konkrétní cíle a podmínky vzdělávání v každém oboru základního a středního vzdělání. RVP jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů (dále také „ŠVP“), které si každá škola vytváří samostatně a podle kterých pak uskutečňuje vzdělávání svých žáků. RVP musí odpovídat nejnovějším poznatkům¹¹ a v souladu s těmito poznatky by měly být MŠMT průběžně upravovány. Z RVP by měly vycházet standardy vzdělávání, které by definovaly minimální cílové požadavky na vzdělávání.

Nástroje hodnocení kvality vzdělávání (dále také „nástroje hodnocení“) obecně představují mechanismy sloužící k monitorování úrovně vzdělání žáků a studentů, k hodnocení kvality škol a následně celého vzdělávacího systému. Tyto nástroje hodnocení by měly podávat zpětnou vazbu žákovi, jeho zákonnému zástupci, učiteli, škole a jejímu zřizovateli. Potřeba zavedení těchto mechanismů do vzdělávacího systému ČR byla identifikována již v roce 2001 na úrovni hlavních strategických dokumentů – v tzv. *bílé knize*¹². Na tuto potřebu upozornila opětovně v roce 2012 organizace OECD¹³.

V základním a středním stupni vzdělávání byly postupně připravovány a zaváděny tyto nástroje hodnocení: ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol (dále také „ověřování 5. a 9. tříd“), jednotné přijímací zkoušky na střední školy s maturitní zkouškou (dále také „JPZ“) a společná část maturitní zkoušky. Za realizaci SMZ a JPZ odpovídalo CZVV, za ověřování 5. a 9. tříd ČŠI.

Kontrola NKÚ prověřila:

- výdaje na zavedení¹⁴ a realizaci nástrojů hodnocení z hlediska naplňování jejich cílů a jejich řízení,
- hospodárnost, účelnost a efektivnost použití peněžních prostředků na vybrané veřejné zakázky (dále také „VZ“) k zavedení a realizaci nástrojů hodnocení,
- využití výstupů nástrojů hodnocení pro změny vzdělávací politiky vedoucí ke zvýšení kvality vzdělávání,
- nápravná opatření k vybraným zjištěním z KA č. 11/08 – *Peněžní prostředky použité na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky*¹⁵.

¹⁰ Ustanovení § 4 školského zákona.

¹¹ RVP musí odpovídat poznatkům vědních disciplín, jejichž základy a praktické využití má vzdělávání zprostředkovat, a pedagogiky a psychologie o účinných metodách a organizačním uspořádání vzdělávání přiměřeně věku a rozvoji vzdělávaného (ustanovení § 4 odst. 2 školského zákona).

¹² Jedná se o dokument *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice*, schválen byl usnesením vlády ČR ze dne 7. února 2001 č. 113.

¹³ *Zpráva OECD o hodnocení vzdělávání – Česká republika*, 2012, viz <http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/zprava-oecd-o-hodnoceni-vzdelavani-v-cr>.

¹⁴ Zavedení SMZ bylo předmětem KA č. 11/08. V KA č. 16/13 byly kontrolovány peněžní prostředky použité na realizaci SMZ a zavedení dalších nástrojů hodnocení kvality vzdělávání.

¹⁵ Kontrolní závěr z KA č. 11/08 byl zveřejněn v části 1/2012 *Věstníku NKÚ*.

II. Vyhodnocení a shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

A. Vyhodnocení

MŠMT vynakládá na vzdělávání na ZŠ a SŠ ročně cca 80 mld. Kč, jejichž efektivnost je dána mj. dosaženou úrovní kvality vzdělávání. Hodnocení kvality vzdělávání má vycházet mj. z výstupů nástrojů hodnocení, které MŠMT dlouhodobě prosazuje prostřednictvím dlouhodobých záměrů, strategických cílů i konkrétními projekty. Na přípravu a realizaci nástrojů hodnocení MŠMT vynaložilo od roku 2011 celkem 1 179,1 mil. Kč. Českému školství se přitom dlouhodobě nedaří výrazně zlepšit výsledky žáků na základním a středním stupni vzdělávání.

Výsledky kontroly NKÚ ukázaly, že nástroje hodnocení v období 2011–2015 nepřispěly k efektivnímu naplňování strategického cíle vzdělávací soustavy, kterým bylo zvýšení kvality vzdělávání. Jedním z klíčových nástrojů hodnocení na úrovni základního vzdělávání mělo být pravidelné celoplošné ověřování 5. a 9. tříd ZŠ, které však MŠMT za dobu pětileté platnosti DZ 2011–2015 nezavedlo. Na úrovni středního vzdělání byla jako nástroj hodnocení od školního roku 2010/2011 realizována společná část maturitní zkoušky. MŠMT její cíle stanovené v DZ 2011–2015 naplnilo jen částečně – MŠMT nezavedlo do roku 2014 povinnou maturitní zkoušku (dále také „MZ“) z matematiky ve vybraných oborech vzdělání a nezajistilo srovnatelnost a objektivnost výsledků společné části maturitní zkoušky v uvedeném období. Dále nebyly zohledňovány výsledky společné části maturitní zkoušky vysokými školami (dále také „VŠ“) v rámci přijímacího řízení. Nástroj jednotné přijímací zkoušky na střední školy s maturitní zkouškou bude zaveden až od školního roku 2016/2017.

V českém školství tak přetrvává absence pravidelné zpětné vazby o kvalitě dosahovaného vzdělání, a to jak pro subjekty odpovědné za zajištění vzdělávání, tak pro další zainteresované skupiny zapojené do systému vzdělávání, tj. takové vazby, pomocí které by bylo možné lépe vyhodnocovat efektivnost prostředků vynakládaných každoročně na systém vzdělávání. Tato absence zpětné vazby může mít negativní vliv na motivaci jednotlivých škol zvyšovat kvalitu poskytovaného vzdělávání. Motivaci nepodporuje ani systém financování regionálního školství, který kvalitativní ukazatele při financování dosud nezohledňuje.

NKÚ doporučuje MŠMT přijmout opatření k zajištění efektivnosti výdajů, které jsou každoročně v řádu desítek miliard korun realizovány prostřednictvím účelové dotace regionálnímu školství pro zajištění úkolů základního a středního stupně vzdělávání. Zejména se jedná o opatření zavést a používat *nástroje hodnocení kvality vzdělávání*, které podají zpětnou vazbu o úrovni kvality poskytovaného základního a středního vzdělávání jak školám, tak veřejnosti. Taková zpětná vazba je jedním z předpokladů ke zlepšení výsledků žáků, a tedy i efektivnosti výdajů státního rozpočtu, kterými se MŠMT na zabezpečení cílů vzdělávání významně podílí.

B. Shrnutí

1. MŠMT nezavedlo pravidelné celoplošné ověřování kvality vzdělávání v uzlových bodech základního vzdělávání, a nenaplnilo tudíž cíl DZ 2011–2015.

MŠMT plánovalo na základě jednoho z cílů DZ 2011–2015 schváleného vládou zavést od školního roku 2012/2013 **celoplošné každoroční ověřování výsledků žáků ZŠ** v uzlových

bodech, tj. v 5. a 9. ročníku¹⁶. Každý žák, jeho zákonný zástupce, učitelé a školy měli dostat zpětnou vazbu o tom, nakolik žáci dosahují ve vzdělávání minimálních požadovaných znalostí. V roce 2013 MŠMT v rozporu s DZ 2011–2015 od tohoto záměru upustilo a nově přistoupilo k záměru realizovat **celoplošné ověřování pouze ve čtyřletém intervalu**. Zástupci krajů a školských asociací s tímto záměrem nesouhlasili. V roce 2015 schválila vláda *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2015–2020* (dále také „DZ 2015–2020“), ve kterém MŠMT ověřování výsledků žáků ZŠ v uzlových bodech dále zúžilo, a **ověřování má probíhat pouze na výběrovém vzorku ve čtyřletém intervalu**.

Cíl DZ 2011–2015 MŠMT nenaplnilo. V kontrolovaném období tak MŠMT nerespektovalo úkol stanovený vládou a přetrvávala absence pravidelné zpětné vazby v podobě objektivních informací o dosahovaných znalostech všech žáků v uzlových bodech základního vzdělávání. Přitom pro potřeby mj. celoplošného každoročního ověřování znalostí žáků byl vyvinut informační systém, s jehož pořízením jsou spojeny výdaje ve výši 116,1 mil. Kč (viz bod 2).

2. Výdaje na nástroje hodnocení – tj. na ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ a na společnou část maturitní zkoušky – nebyly do doby ukončení kontroly realizovány vždy účelným a efektivním způsobem.

Na přípravu, zavedení a realizaci kontrolovaných nástrojů hodnocení (ověřování 5. a 9. tříd, SMZ, JPZ) bylo v období od ledna 2011 do září 2016 vynaloženo celkem 1 179,1 mil. Kč. NKÚ zjistil pochybení při vynakládání peněžních prostředků zejména v následujících případech:

Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ

Za účelem přípravy nástroje hodnocení – ověřování 5. a 9. tříd – realizovalo MŠMT dvě VZ malého rozsahu (dále také „VZMR“), za jejichž plnění vynaložilo 2,6 mil. Kč vč. DPH. MŠMT u těchto VZ porušilo ustanovení § 18 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále také „ZVZ“), když při jejich zadávání nepostupovalo transparentním způsobem v souladu s ustanovením § 6 ZVZ. NKÚ toto jednání MŠMT vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.¹⁷.

Pro uvedený nástroj hodnocení ČŠI vytvořila informační systém včetně aplikace pro mobilní telefony a tablety, na který vynaložila celkem 116,1 mil. Kč vč. DPH. Informační systém však nesloužil v plné míře pro účely, pro které byl vyvíjen – nesloužil mj. pro celoplošné každoroční ověřování výsledků žáků. V resortu školství tak nebyly peněžní prostředky na vývoj tohoto informačního systému vynaloženy účelně. Navíc 5,5 mil. Kč z těchto peněžních prostředků – prostředky na vývoj aplikace pro mobilní telefony a tablety – vynaložila ČŠI neefektivně.

Společná část maturitní zkoušky

Do doby ukončení kontroly CZVV nezadalo řádným způsobem VZ na zajištění služeb na provoz datového centra a jeho telekomunikační infrastruktury pro SMZ. Služby zajišťovalo na základě plnění ze smlouvy vzešlé z jednacích řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“), které nebylo zadáno v souladu se ZVZ. NKÚ toto jednání CZVV vyhodnotil jako porušení rozpočtové

¹⁶ Uzlovými body jsou míněny 5. a 9. ročník základního vzdělávání, tzn. konec jeho prvního a druhého stupně, kdy v případě 5. ročníku může dojít k přechodu do víceletého gymnázia či jiné speciálně zaměřené formy základního vzdělávání a v případě 9. ročníku dochází k ukončení základního vzdělávání a přechodu do středního stupně vzdělávání.

¹⁷ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. Za období plnění z uzavřené smlouvy od listopadu 2014 do září 2016 vynaložilo CZVV celkem 82,7 mil. Kč vč. DPH.

3. Systém financování regionálního školství z rozpočtu MŠMT nemotivuje k zvyšování kvality poskytovaného vzdělávání.

Jedním z cílů aktuálně platného DZ 2015–2020 schváleného vládou je zapojit kvalitativní prvky do systému financování regionálního školství.

Financování škol se v současnosti odvíjí od počtu žáků – normativu na žáka. Tento systém financování tedy nezohledňuje kvalitu poskytovaného vzdělávání jednotlivými školami, jak předpokládá aktuálně platný DZ 2015–2020. Ročně jsou prostřednictvím těchto normativů ze státního rozpočtu – kapitoly MŠMT – vynakládány na základní a střední vzdělávání prostředky ve výši cca 80 mld. Kč.

MŠMT připravená změna financování regionálního školství, která by měla být účinná od školního roku 2018/2019¹⁸, nezohledňuje v systému financování kvalitu poskytovaného vzdělávání, a nemotivuje tak vedení škol k jejímu zvyšování. Zvyšování kvality poskytovaného vzdělávání komplikuje také MŠMT nastavený systém RVP, kdy dochází k nesouladům ŠVP s RVP základního (dále také „RVP ZV“) a středního vzdělávání (dále také „RVP SV“), což přispívá k rozdílné výstupní úrovni znalostí a dovedností žáků jednotlivých ZŠ. Ta se negativně projevuje i při přechodu do vyššího stupně vzdělávání (střední vzdělávání). MŠMT bylo na tento problém opakovaně upozorňováno CZVV.

4. Opatření realizovaná MŠMT do doby ukončení kontroly nevedla k výraznému zlepšení výsledků žáků ZŠ a SŠ.

Kritéria pro hodnocení dosahovaných výsledků žáků vychází z minimálních cílových požadavků, tzv. standardů vzdělávání. MŠMT do RVP ZV zapracovalo minimální cílové požadavky pro základní gramotnosti – český jazyk, matematiku a cizí jazyk, a to pro 5. a 9. ročník ZŠ. V dalších předmětech standardy nejsou RVP ZV požadovány, resp. pro ostatní předměty 5. a 9. ročníku ZŠ je MŠMT vydalo jako nezávazné¹⁹. MŠMT nezpracovalo v souladu se svým harmonogramem z roku 2012 do RVP ZV víceúrovňový ročníkový standard vzdělávání (základní, optimální, pro nadané žáky) v předmětech základní gramotnosti – český jazyk a matematika.

Data z mezinárodního šetření PISA²⁰ za období 2003–2015 ukazují, že se nedaří zvrátit dlouhodobě zhoršující se výsledky 15letých žáků (na výstupu ze ZŠ) a ČR se dle těchto výsledků pohybuje na průměrné úrovni členských zemí OECD. Zároveň se od zavedení SMZ ve školním roce 2010/2011 zhoršovala úspěšnost žáků u MZ, tzn. na výstupu ze SŠ.

MŠMT na zhoršující se výsledky vyplývající z šetření PISA a maturitních zkoušek reagovalo opatřeními, z nichž většina v kontrolovaném období nepřinesla požadovaný efekt nebo byla plánována tak, že k jejich realizaci bude přistoupeno až po roce 2016.

¹⁸ V případě úspěšného dokončení legislativního procesu změny školského zákona. Návrh změny školského zákona byl schválen usnesením Senátu Parlamentu ČR ze dne 8. března 2017 č. 1529, viz senátní tisk č. 54, <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/82907/69599>.

¹⁹ Závaznost minimálních cílových požadavků je dána jejich zařazením do RVP ZV.

²⁰ Mezinárodní šetření PISA (*Programme for International Student Assessment*) představuje testování 15letých žáků v matematické, čtenářské a přírodovědné gramotnosti. Jedná se o aktivitu OECD. Aktuální výsledky testování jsou dostupné na <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf> a další výsledky jsou k dispozici na adrese <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/>.

Zhoršující se výsledky žáků a zejména neúspěšnost u MZ ovlivňují míru odchodovosti ze vzdělávání. V době nastavení národních cílů, tj. v roce 2010, které mají přispět k plnění cílů strategie *Evropa 2020*²¹, měla ČR hodnotu indikátoru „podíl osob předčasně odcházejících ze vzdělávání“ na úrovni 4,9 %. Postupně docházelo ke zhoršování až na úroveň 6,2 % v roce 2015²². ČR tak v roce 2015 neplnila stanovený národní cíl.

5. MŠMT reagovalo na vybraná zjištění NKÚ z KA č. 11/08, avšak nápravná opatření nebyla realizována ve všech případech nebo nebyla účinná.

Tím, že MŠMT nevytvořilo podmínky pro zohledňování výsledků MZ vysokými školami v přijímacích řízeních, nerealizovalo nápravné opatření ke zjištění NKÚ z KA č. 11/08 a zároveň nenaplnilo jeden z cílů DZ 2011–2015. Tuto situaci však MŠMT částečně řešilo zavedením nepovinné zkoušky „Matematika+“ od roku 2014²³, kterou některé VŠ akceptovaly jako součást přijímacího řízení.

Dále MŠMT tím, že opakovaně přesouvalo organizační zajištění hodnocení písemných prací z českého jazyka a literatury (dále také „ČJL“) mezi CZVV a školami, nezajistilo srovnatelnost a objektivnost výsledků SMZ v předmětu ČJL. Nápravné opatření MŠMT k zajištění objektivnosti hodnocení písemných prací tak nebylo v období 2011–2016 účinné.

²¹ Strategie *Evropa 2020* stanovila jako jeden z cílů snížení podílu předčasných odchodů ze vzdělávání pod 10 %. Usnesením vlády ČR ze dne 7. června 2010 č. 434 byl nastaven tento cíl na národní úrovni striktněji, a to ve výši 5,5 %.

²² Viz http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40.

²³ V roce 2014 byla „Matematika+“ realizována v pilotní fázi a nebyla zahrnuta do MZ. V letech 2015 a 2016 mohla být „Matematika+“ na základě rozhodnutí ředitele školy zařazena do profilové části MZ.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

K bodu 1 části II: pravidelné celoplošné ověřování výsledků žáků ZŠ

MŠMT si stanovilo v DZ 2011–2015, schváleném usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 836, strategický cíl: „Zavedení standardizovaného hodnocení žáků a škol na úrovni 5. a 9. ročníků ZŠ (včetně odpovídajících ročníků 6 a 8letých gymnázií) a další doprovodné nástroje pro zlepšení kvality základního vzdělávání“. K jeho naplnění mělo přispět mj. pravidelné ověřování výsledků vzdělávání žáků v 5. a 9. třídách ZŠ, které mělo být zajištěno realizací opatření A.2.4 DZ 2011–2015 s termínem plnění do roku 2013. Dle DZ 2011–2015 měly být výsledky pravidelného ověřování výsledků žáků na úrovni 5. a 9. tříd využity pro:

- vlastní hodnocení školy,
- orientaci žáka ve vlastních znalostech, dovednostech a předpokladech pro postup do středního vzdělávání,
- přijímací řízení na SŠ.

Vzhledem k definovanému využití výsledků ověřování 5. a 9. tříd mělo být toto ověřování realizováno každoročně a celoplošně. Ověřování mělo být zavedeno od roku 2013. Ověřovanými předměty byly ČJL, matematika a cizí jazyk.

Dne 10. května 2011 MŠMT schválilo projekt *Národní systém inspekčního hodnocení vzdělávací soustavy v České republice* (dále také „NIQES“)²⁴, jehož realizátorem se stala ČŠI. V rámci projektu byl vyvinut informační systém *InspIS SET* pro ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd a mobilní aplikace *InspIS SET mobile* s celkovými výdaji ve výši 116 105 500 Kč vč. DPH.

Informační systém *InspIS SET* pro ověřování výsledků žáků byl uveden do ostrého provozu v září 2013. K celoplošnému ani výběrovému ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd v ostrém provozu informačního systému *InspIS SET* ve sledovaném období 2011–2015 nikdy nedošlo.

V říjnu 2013 MŠMT na návrh ČŠI odsouhlasilo²⁵ změnu každoročního celoplošného ověřování 5. a 9. tříd na ověřování ve čtyřletém cyklu. Došlo tak k odklonu od původního záměru ověřovat každoročně celoplošně výsledky žáků 5. a 9. tříd, což bylo v rozporu s nastavenými cíli a opatřeními v té době platného DZ 2011–2015.

V listopadu 2013 ČŠI a MŠMT o této změně informovaly zástupce krajů a školských asociací, kteří však s touto změnou vyslovili nesouhlas a požadovali ověřování každoroční.

Usnesením vlády ze dne 15. dubna 2015 č. 277 byl schválen DZ 2015–2020, ve kterém MŠMT nastavilo změnu záměru ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd. Ověřování bude od roku 2017 probíhat ve čtyřletých cyklech pouze na vybraném vzorku 5. a 9. tříd ZŠ. Takto nastavená a aktuálně platná podoba ověřování 5. a 9. tříd již nezajišťuje ohledně kvality dosahovaného vzdělání zpětnou vazbu v podobě:

- externího standardizovaného hodnocení všech ZŠ umožňujícího vzájemnou srovnatelnost žáků a škol,
- výsledků externího hodnocení všech škol jejich zřizovatelům a MŠMT,

²⁴ Hlavním cílem projektu NIQES byla transformace a modernizace národního inspekčního systému ČR v souvislosti s probíhajícími změnami ve vzdělávání a s přihlédnutím k návazným změnám ve vzdělávacím systému ČR. V rámci projektu byly realizovány čtyři klíčové aktivity, z nichž jedna byla zaměřena na národní šetření výsledků žáků.

²⁵ 38. porada vedení MŠMT konaná dne 29. října 2013.

- výsledků pro orientaci každého žáka ve vlastních znalostech, dovednostech a předpokladech pro postup do středního vzdělávání.

K zavedení pravidelného celoplošného ověřování 5. a 9. tříd dle nastavení DZ 2011–2015 tedy nedošlo. Výše uvedenými kroky MŠMT zúžilo původní rozsah (z celoplošného na výběrové) a snížilo četnost (z frekvence každý školní rok na jednou za čtyři roky) ověřování, a nenaplnilo tak cíle DZ 2011–2015. Na systémové úrovni tak byly peněžní prostředky (116 105 500 Kč vč. DPH) resortu školství na vývoj informačního systému *InspIS SET* a mobilní aplikace *InspIS SET mobile* v rámci projektu NIQES vynaloženy neúčelně.

K bodu 2 části II: účelnost a efektivnost výdajů na nástroje hodnocení kvality

Na přípravu, vývoj a realizaci nástrojů hodnocení bylo v kontrolovaném období od ledna 2011 do září 2016 vynaloženo celkem 1 179 062 825 Kč. Podrobný přehled uvádí příloha č. 4.

Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ – MŠMT

MŠMT v roce 2011 zadalo dvě VZMR zaměřené na podporu záměru ověřování 5. a 9. tříd:

- *Projektová dokumentace Automatizované testování 5. a 9. tříd základních škol*

MŠMT zahájilo VZ dne 17. ledna 2011 jako VZMR s předpokládanou hodnotou 1 930 000 Kč bez DPH. Předmětem plnění VZ bylo vyhotovení projektové dokumentace pro automatizované testování žáků 5. a 9. tříd. Dne 14. března 2011 MŠMT s vítězným uchazečem uzavřelo *smlouvu o poskytování poradenských služeb*, za jejíž plnění uhradilo celkem 708 000 Kč vč. DPH.

- *Odborná pomoc s vedením projektu Automatizované testování 5. a 9. tříd základních škol*

MŠMT zahájilo VZ dne 17. ledna 2011 jako VZMR s předpokládanou hodnotou 1 960 000 Kč bez DPH. Předmětem plnění VZ byla odborná pomoc s vedením projektu pro automatizované testování žáků 5. a 9. tříd. MŠMT dne 14. března 2011 uzavřelo *smlouvu na odbornou pomoc s vedením projektu „Automatizované testování 5. a 9. tříd základních škol“*, za jejíž plnění uhradilo celkem 1 884 000 Kč vč. DPH.

MŠMT u obou výše uvedených VZ nezdůvodnilo jejich určení jako VZMR objasněním ani relevantním dokladem. Určení kategorie VZ dle jejich předpokládané hodnoty tak není zpětně přezkoumatelné, což znamená, že není v souladu se zásadou transparentnosti. V případě obou VZ bylo hodnoticí subkritérium pro hodnocení nabídek nastaveno netransparentním způsobem, který neumožňoval objektivně posoudit míru jeho naplnění v podaných nabídkách. Na základě netransparentně nastaveného způsobu hodnocení nabídek MŠMT vybralo vítězné uchazeče, se kterými podepsalo smlouvy. Dále MŠMT v souvislosti s uchováváním dokladů k VZ postupovalo v době realizace předmětných VZ v rozporu se zákonem č. 499/2004 Sb.²⁶ Na základě takového postupu – neuchování základních dokumentů k VZ – není zadávání VZ zpětně přezkoumatelné.

MŠMT porušilo ustanovení § 18 odst. 3 ZVZ tím, že v průběhu zadávání výše uvedených VZ nepostupovalo v souladu se zásadou transparentnosti stanovenou ustanovením § 6 ZVZ. V důsledku porušení povinností stanovených ZVZ použilo MŠMT peněžní prostředky na realizaci těchto VZ neoprávněně ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.

²⁶ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

a NKÚ takové jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. až do výše 2 592 000 Kč.

Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd ZŠ – ČŠI

V rámci projektu NIQES spolufinancovaného z *Evropského sociálního fondu* realizovala ČŠI dvě VZ, které byly zaměřeny na ověřování 5. a 9. tříd:

- Vývoj informačního systému pro ověřování výsledků žáků – *InspIS SET*

ČŠI vyhlásila VZ dne 12. července 2011 a dne 14. listopadu 2011 podepsala s vítězným uchazečem *smlouvu o poskytnutí služby*. ČŠI ke dni 10. června 2014 převzala kompletní plnění z této smlouvy, tzn. informační systém na ověřování výsledků žáků – *InspIS SET*. Výdaje za plnění uvedené smlouvy činily 110 600 000 Kč vč. DPH.

- Doplnění informačního systému pro ověřování výsledků žáků – aplikace pro mobilní telefony a tablety

ČŠI zahájila dne 12. května 2014 otevřené zadávací řízení na realizaci nadlimitní VZ. Předmětem plnění VZ byl vývoj verzí vybraných komponent systému ověřování výsledků žáků pro mobilní telefony a tablety – vývoj aplikace *InspIS SET mobile*, která měla dle ČŠI přispět k masivnějšímu využití informačního systému *InspIS SET*. ČŠI dne 17. září 2014 podepsala s vítězným uchazečem zadávacího řízení VZ *smlouvu o poskytnutí služby*, za jejíž plnění vynaložila 5 505 500 Kč vč. DPH. ČŠI však neuzavřela smlouvu v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 ZVZ, neboť uzavřená smlouva neodpovídala nabídce vítězného uchazeče v parametru „*dostupnost provozu aplikace*“. Takové jednání bylo v rozporu se zásadou transparentnosti dle ustanovení § 6 ZVZ. ČŠI tak použila část peněžních prostředků neoprávněně ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. a NKÚ takové jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. až do výše 385 385 Kč (výše dílčí části plnění *smlouvy o poskytnutí služby*).

Vytvořený informační systém *InspIS SET* doplnila ČŠI v roce 2015 o bezplatnou a veřejně přístupnou aplikaci *InspIS SET mobile* určenou pro mobilní telefony a tablety v hodnotě 5 505 500 Kč vč. DPH. Do ukončení kontroly (11. listopadu 2016), tzn. po 16 měsících a 11 dnech, bylo aplikací vygenerováno a realizováno celkem 1 994 testů, což neodpovídá masivnějšímu využití informačního systému *InspIS SET*. Takové využití aplikace za sledované období NKÚ vyhodnotil jako neúčelné a neefektivní vzhledem k vynaloženým peněžním prostředkům.

Vzhledem k odklonu od původního záměru ověřování 5. a 9. tříd, pro které měl informační systém *InspIS SET* včetně aplikace *InspIS SET mobile* sloužit, byly peněžní prostředky v celkové výši 116 105 500 Kč v resortu školství vynaloženy neúčelně (viz kapitola III., bod 1).

Společná část maturitní zkoušky

Ke dni 31. října 2014 měla skončit účinnost *smlouvy o outsourcingu služeb* na zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb pro řízení a kontrolu SMZ. CZVV proto dne 6. června 2014 zahájilo užší zadávací řízení, tj. pouhé čtyři měsíce před ukončením *smlouvy o outsourcingu služeb*. Předmětem plnění mělo být zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb nezbytných pro řízení a kontrolu SMZ. K podání nabídky CZVV vyzvalo dva uchazeče, z jejichž nabídek vybralo nabídku vhodnější (uchazeč 1). CZVV užší zadávací řízení po vydání předběžného opatření Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se zákazem uzavřít s vítězným uchazečem smlouvu ukončilo dne 8. ledna 2015.

CZVV s odůvodněním krajní naléhavosti (časové tísňe) zahájilo dne 27. října 2014 zadávací řízení VZ v JŘBU dle ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ, a to s obdobným předmětem plnění, jaký mělo užší zadávací řízení. CZVV mohlo a mělo předvídat, že mohou nastat skutečnosti spojené s využitím opravných prostředků v rámci VZ zadané v užším zadávacím řízení. CZVV tak vzhledem k významnosti VZ a povinnosti zajistit řádný průběh SMZ nezahájilo užší zadávací řízení s dostatečným časovým předstihem a podmínky pro použití JŘBU dle ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ tím nebyly naplněny.

Dne 31. října 2014 uzavřelo CZVV s uchazečem 1 na základě JŘBU *smlouvu o outsourcingu služeb* s předmětem plnění zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb nezbytných pro řízení a kontrolu SMZ. Plnění mělo být dle CZVV poskytováno po nezbytně dlouhou dobu. Celkové výdaje na plnění z této smlouvy k 30. 9. 2016 činily 82 660 456,10 Kč vč. DPH.

Dne 11. září 2015 uveřejnilo CZVV oznámení o VZ zadávané v užším řízení s názvem *CZVV – zajištění informační infrastruktury a souvisejících služeb pro řízení a kontrolu společné části maturitní zkoušky*, na základě kterého uzavřelo dne 28. dubna 2016 *smlouvu o dodání HW infrastruktury a poskytování služeb ICT podpory realizace MZ* opět s uchazečem 1. Nově uzavřená smlouva však svým předmětem neodpovídala tak docela *smlouvě o outsourcingu služeb* vzešlé z JŘBU, protože neobsahovala poskytování služeb provozu datového centra a poskytování služeb provozu telekomunikační infrastruktury datového centra. Uchazeč 1 tak i po uzavření nové smlouvy nadále poskytoval služby provozu datového centra ze *smlouvy o outsourcingu služeb* vzešlé z JŘBU, jež CZVV zadalo v rozporu se ZVZ.

CZVV do ukončení kontroly, tedy ani za dva roky po uzavření *smlouvy o outsourcingu služeb*, neučinilo žádné kroky, aby provoz datového centra a provoz telekomunikační infrastruktury datového centra zajistilo v rámci řádného zadávacího řízení dle ZVZ. Tyto služby nadále zajišťovalo na základě JŘBU zadaného v rozporu se ZVZ. NKÚ takové jednání vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

Jednotlivá zkouška

CZVV zajišťuje dle školského zákona jednotlivou zkoušku, která svým obsahem a formou odpovídá zkoušce SMZ. Technicko-organizační procesy jednotlivé zkoušky CZVV zajistilo prostřednictvím *Portálu jednotlivé zkoušky*. Tento portál byl vytvořen na základě *smlouvy o dílo*, kterou CZVV uzavřelo dne 7. března 2012. Za plnění ze smlouvy uhradilo celkem 3 291 602,12 Kč vč. DPH.

Portál byl dokončen v dubnu 2012, a ačkoliv se první jednotlivá zkouška měla konat v září 2012, CZVV zajistilo podmínky k jejímu konání až od roku 2013. Náklady CZVV na vývoj a provoz portálu po odečtení výnosů²⁷ za období 2012–2016 činily 3 303 331 Kč vč. DPH. V letech 2013 až 2016 absolvovalo jednotlivou zkoušku 17 studentů, uskutečnilo se tedy 17 jednotlivých zkoušek, které se skládaly ze 42 dílčích zkoušek²⁸. Průměrné náklady na konání jedné dílčí zkoušky činily 78 651 Kč a na konání jedné jednotlivé zkoušky (jednoho předmětu) 194 314 Kč. Vzhledem k četnosti využití portálu a počtu uskutečněných dílčích

²⁷ Dle ustanovení § 50 odst. 1 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, za konání jednotlivé zkoušky platí uchazeč o její vykonání úplatu nejvýše 1 500 Kč.

²⁸ Jednotlivá zkouška z jednoho předmětu se může skládat z více dílčích zkoušek (písemná práce, didaktický test, ústní zkouška).

zkoušek za sledované období 2012–2016 byly peněžní prostředky na uvedený způsob zajištění technicko-organizačních procesů jednotlivé zkoušky vynaloženy neefektivně. Zejména pak v porovnání s náklady na zajištění SMZ, kdy průměrné náklady za období 2011–2015 na jednu dílčí zkoušku činily 406 Kč.

K bodu 3 části II: systém financování regionálního školství z rozpočtu MŠMT

Vzdělávání na úrovni regionálního školství je financováno z rozpočtu MŠMT. MŠMT poskytuje krajům formou dotace prostředky dle skutečného počtu žáků (dle školní matriky pro příslušný školní rok) ve školách a školských zařízeních, a to na základě republikových normativů²⁹. MŠMT stanovuje republikové normativy jako celkovou výši neinvestičních výdajů (mzdové prostředky, odvody a ostatní neinvestiční výdaje) připadajících na vzdělávání a školské služby na jednoho žáka příslušné věkové kategorie za kalendářní rok. Tento normativ činil v roce 2016 v případě základních škol 53 922 Kč, v případě středních škol 62 352 Kč.

Příslušný krajský úřad následně přiděluje a poskytuje³⁰ školám a školským zařízením, které zřizují kraje, obce a dobrovolné svazky obcí, ze svého rozpočtu finanční prostředky na základě krajských normativů.

MŠMT si v DZ 2015–2020 stanovilo jako jeden z cílů realizaci komplexní reformy systému financování regionálního školství, která by měla mj. zajistit zapojení kvalitativních prvků do systému financování. MŠMT si k tomuto cíli stanovilo mj. záměr zohledňovat v systému financování SŠ úspěšnost žáků v oboru vzdělání konkrétní školy na výstupu ze vzdělávání.

Nesoulad ŠVP s RVP

ČŠI provádí kontroly souladu ŠVP s RVP ZV a RVP SV v rámci své inspekční činnosti. Např. ve školním roce 2013/2014 ČŠI zjistila více než 14% nesoulad ŠVP s RVP ZV z hlediska učebních osnov, v případě středního odborného vzdělávání byl nesoulad ŠVP v oblasti učebních osnov s RVP SV 22 %, u ŠVP gymnázií pak 17 %.³¹ ČŠI v návaznosti na tato zjištění upozornila na problém vzdělávání žáků stejného oboru v různých ročnících dle různých ŠVP a z toho plynoucí nesplnění závazných cílových požadavků na výstupu ze vzdělávání. Důsledky se negativně projevují při přechodu žáků do vyššího stupně vzdělávání, kdy např. na SŠ přicházejí ze ZŠ žáci s rozdílnou či nízkou úrovní znalostí. CZVV na tuto skutečnost MŠMT upozorňovalo v letech 2012–2014. Tento problém se následně odráží také v neúspěšnosti žáků u MZ (viz kapitola III., bod 4). K řešení uvedeného problému by mělo přispět zavedení JPZ, které budou realizovány od školního roku 2016/2017.

Návrh změny školského zákona

Dne 8. března 2017 schválil Senát Parlamentu ČR návrh změny školského zákona, týkající se mj. financování regionálního školství.³² V případě úspěšného dokončení legislativního procesu změny školského zákona nastane od školního roku 2018/2019 změna v systému normativního financování pedagogické práce. Namísto financování na základě počtu žáků bude toto financování založeno na počtu odučených hodin.

²⁹ Dle ustanovení § 160 odst. 1 písm. c) a d), ustanovení § 161 odst. 1 školského zákona.

³⁰ Na základě podmínek stanovených vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativech.

³¹ Výroční zpráva České školní inspekce za školní rok 2013/2014.

³² Senátní tisk č. 54.

Návrh změny školského zákona však nezavádí ukazatele financování zaměřené na úspěšnost žáků v oboru vzdělání konkrétní školy. Problém zavedení ukazatelů postihujících kvalitu výstupů vzdělávání na úrovni jednotlivých ZŠ souvisí rovněž s absencí výstupů z každoročního celoplošného ověřování žáků ZŠ (viz kapitola III., bod 1), které mělo dle DZ 2011–2015 sloužit mj. také pro hodnocení škol. Uvedené skutečnosti zvyšují riziko nenaplnění cíle, který byl pro oblast reformy financování regionálního školství stanoven v DZ 2015–2020.

K bodu 4 části II: opatření MŠMT přijatá v reakci na zhoršující se výsledky žáků ZŠ a SŠ

Na zhoršující se výsledky žáků poukazovalo CZVV ve svých zprávách o průběhu a výsledcích MZ a ve výročních zprávách za období 2011–2015 a ČŠI ve svých výročních a tematických zprávách. Upozorňovaly na související problémy vzdělávacího systému jak v základním, tak středním stupni vzdělávání.

Standardy základního vzdělávání nepokrývají základní gramotnosti ve všech ročnících ZŠ

Pro základní vzdělávání vydalo MŠMT jeden RVP³³ s platností od 1. září 2005. Vzdělávání v jednotlivých školách probíhá dle ŠVP, které vydává ředitel školy. ŠVP musí být v souladu s příslušným RVP. Dle ustanovení § 4 odst. 4 školského zákona může MŠMT v závažných případech RVP měnit s účinností nejdříve od následujícího školního roku. MŠMT si v roce 2016³⁴ nastavilo standardní postup pro komplexní revize RVP a jejich následné zapracování do ŠVP. Doba trvání „životního cyklu“ RVP do zahájení jeho revize závisí na době zapracování RVP do ŠVP (max. 2 roky od vydání RVP) a době vzdělávání v příslušném stupni (základní/ střední vzdělávání) a oboru vzdělání (příloha č. 3).

V roce 2012 si MŠMT stanovilo³⁵ dopracovat nový RVP ZV, který měl být účinný od 1. září 2016. S účinností od 1. září 2013 MŠMT do RVP ZV zařadilo *standardy základního vzdělávání pro 5. a 9. ročník* pro předměty ČJL, cizí jazyk a matematika. Změnou RVP ZV s účinností od 1. září 2016 MŠMT do RVP ZV doplnilo pouze podporu pro žáky se speciálním vzdělávacím programem a pro žáky nadané, *standardy základního vzdělávání* však zůstaly ve znění účinném od 1. září 2013³⁶, tj. bez původně plánovaného systému více úrovní (základní, optimální, pro nadaného žáka) závazných ročníkových standardů pro ČJL a matematiku, které by měly pomoci eliminovat problémy při přestupu žáka mezi školami. MŠMT tak nerealizovalo úpravy RVP dle harmonogramu a podařilo se mu do RVP ZV zařadit pouze *standardy základního vzdělávání pro 5. a 9. ročník* pro základní gramotnosti. *Standardy základního vzdělávání* pro další gramotnosti³⁷ mají pro školy pouze doporučující charakter.

³³ MŠMT pro obory středního vzdělávání vydalo 281 RVP – pro každý obor středního vzdělávání byl vydán jeden RVP (výchozí stav roku 2012). Seznam oborů středního vzdělávání uvádí příloha č. 1 nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání.

³⁴ *Tvorba a revize kurikulárních dokumentů pro předškolní, základní a střední vzdělávání na národní úrovni*, materiál byl schválen dne 5. dubna 2016.

³⁵ Dokument *Informace o úpravách rámcových vzdělávacích programů, standardech vzdělávání a testování žáků (současný stav, záměry)* ze dne 24. září 2012.

³⁶ Zjištěno ze zdroje: Národní ústav pro vzdělávání – http://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2016.pdf, ke dni 31. října 2016.

³⁷ Člověk a jeho svět, informační a komunikační technologie, dějepis, výchova k občanství, fyzika, chemie, přírodopis, zeměpis, hudební výchova, výchova ke zdraví, tělesná výchova, člověk a svět práce – viz <http://digifolio.rvp.cz/view/view.php?id=9832>.

Rozšíření vzdělávání ukončeného MZ na úkor úspěšnosti u MZ

Zprávy CZVV upozorňovaly na masové rozšíření maturitního vzdělávání, přičemž do maturitních oborů nastupují i žáci, kteří nemají předpoklady pro úspěšné složení MZ. Důsledkem je pak vysoká neúspěšnost u MZ zejména u žáků středních odborných učilišť a žáků nástaveb s maturitou (příloha č. 2). Na vzdělávání těchto žáků MŠMT vynakládá prostřednictvím financování regionálního školství peněžní prostředky, které jsou v případě neúspěchu u MZ vynaloženy bez předpokládaného efektu.

MŠMT ohledně řešení problému odkázalo na strategické dokumenty vzdělávání pro období od roku 2016 a jako jedno z opatření uvedlo reformu financování regionálního školství, která by dle MŠMT měla zamezit přijímání žáků za účelem zlepšení ekonomické situace školy. Dále MŠMT uvedlo zavedení jednotných přijímacích zkoušek, které by měly u SŠ nastavit vstupní úroveň znalostí žáků při vstupu do oborů s MZ a selektovat žáky s předpoklady pro úspěšné složení MZ. JPZ budou zavedeny od školního roku 2016/2017. Jedná se tedy o opatření s realizací po roce 2016.

Díličí opatření nevedla ke zlepšení výsledků žáků v předmětu matematika

CZVV a ČŠI v průběhu období 2011–2015 analyzovaly příčiny zhoršujících se výsledků v předmětu matematika a na počátku roku 2015 MŠMT na základě těchto analýz vypracovalo přehled plánovaných opatření. V opatřeních byl kladen důraz mj. na realizaci průběžného ověřování žáků ZŠ v matematice (minimálně 5. a 9. tříd ZŠ) a každoroční vyhodnocení výsledků tohoto ověřování. Opatření potvrzují odůvodněnost cílů původní podoby ověřování 5. a 9. tříd a význam jeho výsledků pro zvýšení kvality vzdělávání. Přesto MŠMT toto ověřování nezavedlo (viz kapitola III., bod 1).

Dále MŠMT např. zajišťovalo prostřednictvím ČŠI a Národního institutu pro další vzdělávání metodické pomůcky a kurzy pro pedagogy v předmětu matematika. V období 1. pololetí 2012 až 2. pololetí 2014 se těchto kurzů zúčastnilo 1 757 pedagogů ZŠ, ale pouze 51 pedagogů SŠ. Dopad tohoto opatření na SŠ tak byl minimální.

Ačkoliv měla být povinná MZ z matematiky pro vybrané obory zavedena dle cílů DZ 2011–2015 do roku 2014, bude zavedena až s účinností od školního roku 2020/2021³⁸. Od roku 2014 však MŠMT realizovalo za účelem zvýšení matematické gramotnosti zkoušku „Matematika+“ jako nepovinný předmět profilové části MZ. Dále MŠMT legislativně³⁹ upravilo povinnost zavedení JPZ od školního roku 2016/2017. JPZ by měly být u žáků přijímaných na SŠ zajištěny předpoklady pro úspěšné studium a složení MZ, mj. také z matematiky.

Opatření, která MŠMT v kontrolovaném období realizovalo, neměla v tomto období dopad na výsledky žáků v předmětu matematika, další opatření jsou plánována s realizací po roce 2016.

Předčasné ukončení vzdělávání či odborné přípravy

Usnesením vlády ČR ze dne 27. dubna 2011 č. 314 byl schválen *Národní program reformy 2011*, který představuje mj. příspěvek ČR k plnění cílů strategie *Evropa 2020*. Jedním z cílů

³⁸ Zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Dtto.

strategie *Evropa 2020* v oblasti vzdělávání bylo snížit předčasné odchody ze vzdělávání pod úroveň 10 %. Na tento cíl navazoval národní cíl, který v roce 2010 nastavila vláda striktněji, a to ve výši 5,5 %. Ukazatel předčasného ukončení vzdělávání či odborné přípravy se ověřuje na vzorku populace ve věku 18–24 let a ukazuje, jaký podíl této populace dosáhl nejvýše nižšího sekundárního vzdělání (ISCED 2 – příloha č. 1) a zároveň se nezapojil do dalšího procesu vzdělávání nebo odborné přípravy. V ČR byl tento ukazatel v roce 2010 na poměrně nízké úrovni 4,9 %, následně došlo k jeho nárůstu na úroveň 6,2 % v roce 2015. ČR tak v roce 2015 průběžně neplnila národní cíl stanovený k přispění k plnění strategie *Evropa 2020*.

Dosaženou hodnotu ukazatele ovlivňují zhoršující se výsledky žáků a zejména neúspěšnost u MZ (příloha č. 2), neboť neúspěšní žáci často končí po čtyřech letech vzdělávání pouze se základním vzděláním, což znamená, že splňují definici ukazatele předčasných odchodů ze vzdělávání. Dle výsledků mezinárodního srovnání PISA, které má MŠMT k dispozici, se dlouhodobě nezlepšuje ani úroveň znalostí a dovedností žáků ZŠ v základních gramotnostech (příloha č. 2).

K bodu 5 části II: nápravná opatření MŠMT ke zjištěním NKÚ z KA č. 11/08

KA č. 16/13 se zaměřila mj. na ověření nápravných opatření k vybraným zjištěním z KA č. 11/08. Na výsledky KA č. 11/08 reagovalo MŠMT stanoviskem⁴⁰, které předložilo vládě, a navrhlo v něm nápravná opatření. Tato opatření nereagovala explicitně na všechny nedostatky zjištěné u kontrolovaných osob v KA č. 11/08. Vláda na základě svého usnesení ze dne 4. července 2012 č. 491 uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy navržená nápravná opatření realizovat.

Spolupráce s vysokými školami

NKÚ v KA č. 11/08 zjistil, že MŠMT nezajistilo podmínky pro zohledňování výsledků MZ při přijímacím řízení na VŠ. MŠMT tak zavedením SMZ nedosáhlo ve školním roce 2010/2011 stanoveného strategického cíle pro oblast reformy MZ.

Ani v období 2011–2015 nebyl naplněn cíl A.3.6 stanovený DZ 2011–2015, a to v části dosažení dohody s VŠ o využití objektivizovaných výsledků SMZ pro výběr a přijetí uchazečů na VŠ. Tato skutečnost byla ovlivněna změnou modelu MZ. MŠMT při nastavování tohoto cíle – spolupráce s VŠ – uvažovalo o využití dvouúrovňového modelu MZ. Změnou modelu od školního roku 2012/2013 na jednoúrovňový se však změnila podmínky pro možné využití výsledků maturitních zkoušek ze strany VŠ. MZ v této podobě ověřuje pouze minimální úroveň znalostí, které musí žák na výstupu ze středního vzdělávání mít, a neprověřuje „vyšší“ úroveň znalostí, kterou by VŠ mohly využít při výběru uchazečů o studium. Ačkoliv MŠMT nenaplnilo cíl DZ 2011–2015, připravilo kompenzaci dvouúrovňové MZ v předmětu matematika v podobě výběrové zkoušky „Matematika+“, kterou vybrané VŠ akceptovaly. V letech 2015 a 2016 byla „Matematika+“ zařazena do profilové části MZ, od školního roku 2016/2017 bude však realizována jako samostatná zkouška mimo MZ.

Změna systému hodnocení písemných prací

MŠMT v rámci nápravného opatření č. 2.5 přesunulo hodnocení písemných prací z ČJL a cizích jazyků na centrální úroveň (tj. na CZVV) s cílem zajistit vyšší objektivnost hodnocení

⁴⁰ Stanovisko Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k závěrům Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 11/08 „Peněžní prostředky použité na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky“ včetně opatření rezortu k zajištění optimálního procesu realizace nového modelu maturitní zkoušky z května roku 2012, čj. MSMT-11182/2012-23.

písenných prací a snížit administrativní zátěž pro školy. Tato změna byla realizována na základě zákona č. 472/2011 Sb.⁴¹ a v roce 2012 bylo hodnocení zajištěno prostřednictvím hodnotitelů CZVV. V tomto roce byla zjištěna dílčí pochybení jednotlivých hodnotitelů CZVV při hodnocení písenných prací z ČJL. Následně došlo na základě zákona č. 370/2012 Sb.⁴² ke změně, kdy se hodnocení písenných prací z ČJL od školního roku 2012/2013 vrátilo zpět na úroveň jednotlivých škol.⁴³

V jarním termínu MZ v roce 2014 došlo k přehodnocení písenných prací z ČJL. Celková neúspěšnost maturantů během „ostrého“ hodnocení dosáhla hodnoty 1,8 %, při přehodnocení nezávislými hodnotiteli CZVV došlo k nárůstu na hodnotu 10,1 %. V roce 2016 tak MŠMT na základě zákona č. 178/2016 Sb. vrátilo hodnocení písenných prací z ČJL zpět na centrální úroveň hodnocení CZVV. Časté a nekoncepční změny v průběhu let 2011–2016 v organizačním zajištění hodnocení písenných prací z ČJL – kdy povinnost hodnotit písenné práce přecházela střídavě ze škol na CZVV a zase zpět – mají negativní dopad na srovnatelnost a objektivnost výsledků SMZ v předmětu ČJL, potažmo celé MZ.

⁴¹ Zákon č. 472/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Zákon č. 370/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Hodnocení písenných prací z cizího jazyka zajišťovalo během celého kontrolovaného období CZVV.

Seznam zkratk

CZVV	– Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání
ČJL	– český jazyk a literatura
ČR	– Česká republika
ČŠI	– Česká školní inspekce
DPH	– daň z přidané hodnoty
DZ 2011–2015	– <i>Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2011–2015</i>
DZ 2015–2020	– <i>Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy 2015–2020</i>
ESF	– <i>Evropský sociální fond</i>
EU	– Evropská unie
<i>InspIS SET</i>	– informační systém pro ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol
<i>InspIS SET mobile</i>	– aplikace systému <i>InspIS SET</i> určená pro mobilní telefony a tablety
JPZ	– jednotné přijímací zkoušky na střední školy
JŘBU	– jednací řízení bez uveřejnění
KA	– kontrolní akce
MŠMT	– Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MZ	– maturitní zkouška
nástroje hodnocení	– nástroje hodnocení kvality vzdělávání
NIQES	– <i>Národní systém inspekčního hodnocení vzdělávací soustavy v České republice</i>
NKÚ	– Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	– Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
ověřování 5. a 9. tříd	– ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol
RVP	– rámcový vzdělávací program
RVP ZV	– rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání
RVP SV	– rámcový vzdělávací program pro střední vzdělávání
SMZ	– společná část maturitní zkoušky
SOŠ	– střední odborné školy
SŠ	– střední škola
ŠVP	– školní vzdělávací program
ZŠ	– základní škola
VŠ	– vysoká škola
VZ	– veřejná zakázka
VZMR	– veřejná zakázka malého rozsahu
ZVZ	– zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Příloha č. 1: Jednotlivé úrovně vzdělání dle klasifikace ISCED (*International Standard Classification of Education*)

Kód	Úroveň vzdělání	Zařazení českých vzdělávacích programů do klasifikace ISCED
0	Preprimární vzdělávání	Mateřské školy
1	Primární vzdělávání	1. stupeň základní školy
2	Nižší sekundární vzdělávání	2. stupeň základní školy a odpovídající stupeň víceletých středních škol
3	Vyšší sekundární vzdělávání	Střední školy (gymnázia, učiliště, konzervatoře apod.)
4	Postsekundární neterciární vzdělávání	Pomaturitní studium
5	Krátký cyklus terciárního vzdělávání	Vzdělávání v posledních dvou ročnících konzervatoří
6	Bakalářská nebo jí odpovídající úroveň	Bakalářské studium VŠ, studium vyšší odborné školy
7	Magisterská nebo jí odpovídající úroveň	Magisterské studium VŠ
8	Doktorská nebo jí odpovídající úroveň	Doktorské studium VŠ
9	Vzdělávání jinde neuvedené	–

Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_vzdelani_cz_isced_2011.

Příloha č. 2: Výsledky MZ, výsledky mezinárodního šetření PISA

Celková úspěšnost u MZ v letech 2011–2016

Celková úspěšnost maturantů konajících MZ (v %)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Celkem	90,50	91,10	90,90	89,40	88,40	86,88
- z toho víceletá gymnázia	99,50	99,50	99,40	99,20	99,00	98,78
- z toho čtyřletá gymnázia	98,60	98,50	98,70	98,30	97,90	97,48
- z toho <i>nástavba s maturitou</i>	76,90	77,70	76,40	72,80	66,70	61,40
- z toho SOŠ umělecké	90,30	90,70	92,30	88,40	89,60	86,55
- z toho <i>ostatní školy s maturitou (kromě gymnázií, nástaveb a uměleckých SOŠ)</i>	89,90	90,30	89,70	87,70	86,20	84,23

Zdroj: doklady a informace CZVV.

Úspěšnost u MZ v předmětu matematika v letech 2011–2016

Úspěšnost (v %)	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	J	P	J	P	J	P	J	P	J	P	J	P
Celkem	85,89	47,02	80,80	43,66	73,81	47,25	69,24	55,07	69,65	40,16	69,76	35,12
- z toho víceletá gymnázia	99,12	86,49	99,04	83,82	98,76	77,63	98,04	88,00	97,99	77,17	97,64	62,37
- z toho čtyřletá gymnázia	98,31	81,25	97,34	78,11	97,14	82,65	94,62	86,12	94,24	68,78	93,86	64,50
- z toho <i>nástavba s maturitou</i>	69,35	38,99	62,19	35,00	47,17	37,36	39,57	42,58	35,83	27,10	35,21	22,10
- z toho SOŠ umělecké	63,30	33,33	62,77	23,64	56,65	50,77	50,00	32,89	53,90	22,64	42,86	33,33
- z toho <i>ostatní školy s maturitou (kromě gymnázií, nástaveb a uměleckých SOŠ)</i>	84,55	50,28	79,95	46,19	71,43	49,47	63,33	57,20	61,81	42,24	60,53	36,59

Zdroj: doklady a informace CZVV.

J – jarní termín,

P – podzimní termín

Bodové výsledky ČR v mezinárodním šetření PISA v letech 2003, 2006, 2009, 2012, 2015

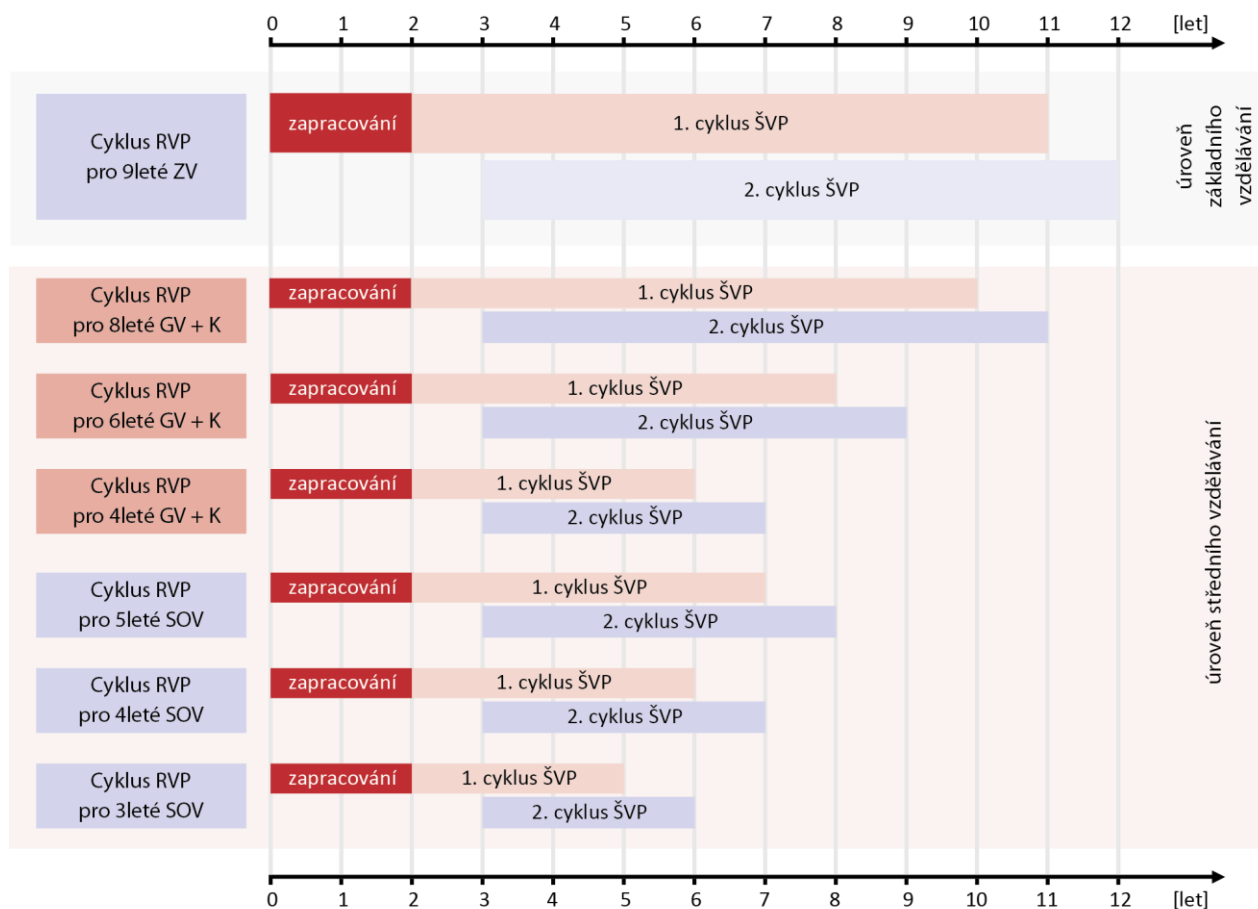
Gramotnost	Území	2003	2006	2009	2012	2015
– čtenářská	ČR	489	483	478	493	487
	OECD průměr	494	489	493	496	493
– matematická	ČR	516	510	493	499	492
	OECD průměr	500	494	495	494	490
– přírodovědná	ČR	523	513	500	508	493
	OECD průměr	496	498	501	501	493

Zdroj: vlastní zpracování na základě publikací OECD k jednotlivým mezinárodním šetřením PISA za roky 2003, 2006, 2009, 2012 a 2015 (<https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/>).

Pozn.: Vyšší bodové hodnocení představuje lepší výsledek žáků v dané gramotnosti.

Příloha č. 3: Grafické znázornění „životních cyklů“ RVP

Schéma 1: Doba trvání jednotlivých životních cyklů RVP základního a středního vzdělávání



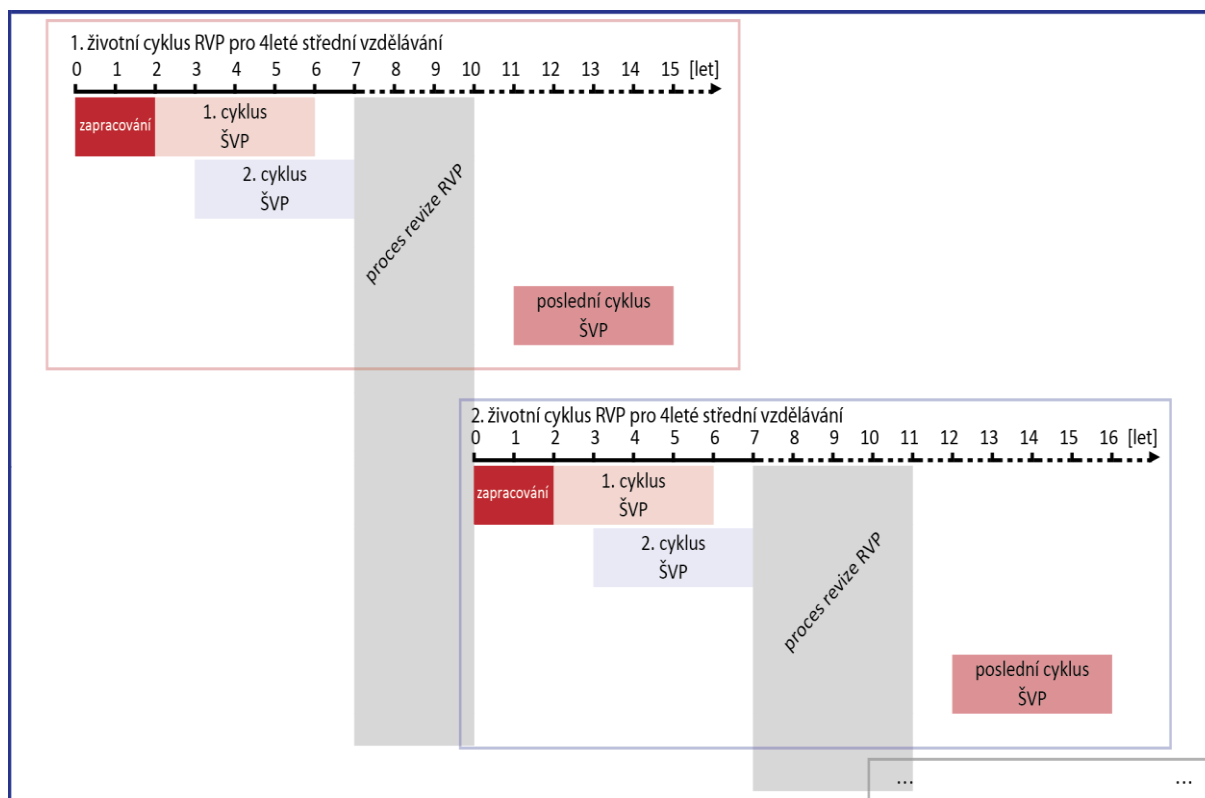
Legenda: V roce 2012 existovalo 281 oborů středního vzdělávání, tedy bylo i zpracováno 281 RVP.

RVP – rámcový vzdělávací program
ŠVP – školní vzdělávací program

ZV – základní vzdělávání
GV – gymnaziální vzdělávání

K – konzervatoře
SOV – střední odborné vzdělávání

Schéma 2: Detailní grafické zobrazení životních cyklů RVP pro čtyřleté střední vzdělávání (gymnázia, konzervatoře a střední odborné vzdělávání)



Legenda: Životní cyklus RVP = doba realizace vzdělávání dle RVP, tj. zpracování RVP do příslušného ŠVP + 1. a 2. cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP + další cykly vzdělávání dle vypracovaného ŠVP až do schválení nového či aktualizovaného RVP, jeho zpracování do příslušného nového ŠVP a zavedení do 1. ročníku příslušné úrovně/oblasti a oboru vzdělávání, tedy včetně doby doběhu vzdělávání podle původního ŠVP až do konce posledního ročníku příslušné úrovně/oblasti a oboru vzdělávání.



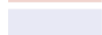
= 1. životní cyklus RVP
= 2. životní cyklus RVP
= další navazující životní cyklus RVP



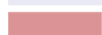
= zpracování = zpracování RVP do příslušného ŠVP



= 1. cyklus ŠVP = 1. cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP



= 2. cyklus ŠVP = 2. cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP



= poslední cyklus ŠVP = poslední cyklus vzdělávání dle vypracovaného ŠVP



= proces revize RVP = časově neohraničené/neomezené a proměnlivé období, kdy dochází k revizi RVP



= část časové osy s proměnlivým, časově neohraničeným/neomezeným obdobím revize RVP

Zdroj: vlastní zpracování na základě dokladů a informací MŠMT.

Příloha č. 4: Přehled peněžních prostředků vynaložených na nástroje hodnocení od ledna 2011 do září 2016

Nástroj hodnocení	Realizátor	Účel vynaložení peněžních prostředků	Vynaložené peněžní prostředky (v Kč)
Společná část maturitní zkoušky*	CZVV	Příprava a realizace SMZ vč. zajištění provozu datové infrastruktury	1 046 565 989 (z toho 115 173 580 Kč financováno z ESF)
Ověřování výsledků žáků 5. a 9. tříd základních škol	MŠMT	Projektová dokumentace a odborná pomoc s vedením projektu	2 592 000
	ČŠI	Vývoj elektronického systému <i>InspIS SET</i> a aplikace pro mobilní telefony a tablety <i>InspIS SET mobile</i>	116 105 500 (z toho 98 689 675 Kč financováno z ESF)
Jednotné přijímací zkoušky na střední školy**	CZVV	Příprava JPZ a pokusné ověřování	13 799 336
Celkem		1 179,1 mil. Kč	

Zdroj: vlastní zpracování na základě dokladů a informací MŠMT, CZVV a ČŠI.

* Přípravou a realizací SMZ v období od roku 2005 do 30. 6. 2011 se zabývala kontrolní akce NKÚ č. 11/08, za toto období bylo na SMZ vynaloženo celkem 1 189 717 000 Kč.

** V případě JPZ se jedná o prostředky vynaložené k datu 31. 8. 2016.