

II. PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy v tomto materiálu předkládá vládě ČR několik souvisejících dokumentů, které se týkají dosavadních prací a budoucího postupu při implementaci reformy finanční pomoci studentům vysokých škol, jejíž přípravu Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy uložila vláda svým usnesením č. 111 ze dne 26. 1. 2009.

Předkládaný materiál na základě analýzy současného stavu, srovnání s vyspělými zeměmi a v souladu s doporučeními OECD pro Českou republiku z roku 2006¹ a 2009² konstatuje, že současný systém finanční pomoci studentům v ČR nevyhovuje hlavním trendům ve vysokoškolském vzdělávání a jeho financování, a to z následujících důvodů:

- Přes zvyšující se věk uchazečů o studium i studentů vysokých škol je pro finanční pomoc student vysoké školy naší legislativou stále chápán jako závislé dítě.
- Náklady spojené se studiem jsou v nesrovnatelně větší míře než v jiných zemích hrazeny z rozpočtů domácnosti rodičů nebo z vlastních výdělků studentů.
- Ve finanční pomoci studentům převládají prvky nepřímé nad přímými, ve vyspělých zemích je tomu naopak.
- Zcela chybí typ studentských půjček (tj. garantovaných nebo poskytovaných státem) na životní a studijní náklady.
- Sociální stipendia se nedostávají ke všem skutečně potřebným, mimo jiné i proto, že je administrují a vyplácí vysoké školy (i vysoké školy toto řešení považují za zcela nesystémové poskytování sociální dávky).
- Výše popsaný systém je jednou z příčin vysoké hladiny sociálních nerovností v přístupu k vysokoškolskému vzdělání v ČR, jejíž pokles nemůže být zajištěn pouhým zvyšováním podílu vstupujících na vysoké školy z příslušné věkové kohorty.

Proto návrh na zavedení moderního systému finanční pomoci studentům sleduje dosažení následujících cílů:

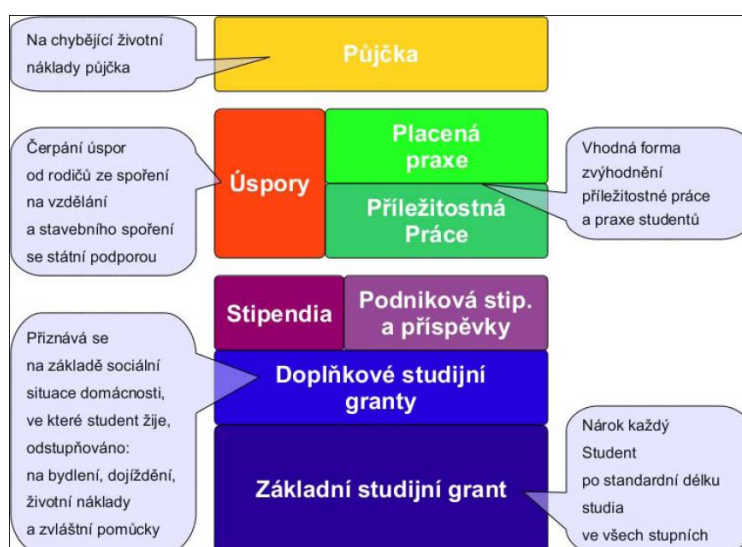
- Změnit chápání studenta v terciárním vzdělávání a legislativními změnami studenta vysoké školy definovat jako „dospělého člověka“ a samostatnou sociální jednotku (to předpokládá mj. zrušit věkovou hranici 26 let pro studenty v terciárním vzdělávání a zavést jiné mechanismy působící proti zneužívání systému).
- Výrazně posílit roli přímých forem finanční pomoci zacílených přímo na studenty a snížit význam forem nepřímých, zejména těch, které nepřispívají k řešení ekonomické situace v době studia.
- Zavést nevratnou univerzální finanční podporu pro všechny studenty (tj. bez ohledu na sociální situaci v rodině, avšak s bonifikací pro handicapované studenty), pokud ovšem řádně plní studijní povinnosti (při neplnění studijních povinností měnit tuto nevratnou podporu na půjčku) – pracovně je tato podpora nazývána „základní studijní grant“.
- Zavést nevratnou finanční podporu pro studenty vázanou na sociální situaci výchozí rodiny či domácnosti studenta (zvláštní režim pro handicapované studenty) – pracovně je tato podpora nazývána „doplňkové studijní granty“.

¹ Implementovat moderní systém finanční pomoci studentům bylo ČR doporučeno v dokumentu „Country note for the Czech Republic“ připraveném skupinou expertů OECD v rámci projektu Thematic Review of Tertiary Education. Viz: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/32/37730231.pdf>.

² Na podzim roku 2009 skupina expertů OECD provedla hodnocení návrhu reformy terciárního vzdělávání v ČR. Pokud jde o návrh na zavedení systému finanční pomoci studentům, v hodnocení bylo uvedeno: „Podle našeho názoru je toto schéma studentské podpory ve všech ohledech dobře koncipované a je v souladu s nejlepší mezinárodní praxí.“ (viz: “Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání vydané Ministerstvem školství v lednu 2009” na http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/sites/default/files/upload/OECD-Expert_Reponse_cz_logg.pdf).

- Všem studentům umožnit získat státem garantovanou (nebo státem poskytovanou) půjčku na pokrytí přímých i nepřímých nákladů spojených se studiem, splácenou po skončení studií ve speciálním režimu (procentem z příjmů).
- Zavést spoření na vzdělání s daňovým zvýhodněním motivujícím rodiny k vytváření úspor na vzdělání dětí a tím stimulovat vytváření plánu financování studií dětí v rodině.
- Zavést zvláštní režim pro zaměstnávání studentů, který by umožňoval spojit potřebu nepravidelného výdělku s výhodami studentské praxe bez zátěže odvodu zdravotního a sociálního pojištění.
- Využít soukromoprávní instituty finanční pomoci studentům zejména pro studenty v kombinovaném studiu.
- V minimální míře zatížit státní rozpočet výrazně více než současný systém, tj. prostřednictvím RIA vybrat nejvíce efektivní (z dlohodobého hlediska fiskálně neutrální) variantu.

Obrázek 1: Schéma cílového stavu finanční pomoci studentům



Předkládaný materiál prezentuje výsledky první fáze realizace reformy finanční pomoci studentům. Stručný přehled vykonaných prací podává **Zpráva o postupu prací na systému finanční pomoci studentům v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, realizovaných od 8. 5. 2009 do 31. 3. 2010** („Zpráva“), která se vládě ČR dává na vědomí. Volba jednotlivých variant reformních kroků by měla být přijata až příští vládou a nakonec Parlamentem. Z tohoto důvodu je současně s touto Zprávou předkládán vládě ČR na vědomí i **Plán implementace reformy finanční pomoci studentům** a zároveň se jí navrhuje ustavení mezirezortní komise pro přípravu tezí věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům vysokých škol.

„Zpráva“ a její přílohy³ dokladují skutečnost, že návrh reformy finanční pomoci studentům byl pod vedením ministryně školství, mládeže a tělovýchovy Miroslavy Kopicové připravován týmem expertů ve spolupráci s odbornou veřejností a dalšími reprezentanty všech zainteresovaných zájemců a nevládních organizací. Takový postup s odvoláním na pozitivní efekty transparentnosti doporučují EU, OSN a OECD. Tento přístup zvyšuje naději na úspěšnou realizaci reformy a její pozitivní přijetí nejen politickou reprezentací, ale také samotnými studenty a jejich rodiči, přičemž proces přípravy reformního materiálu finanční pomoci studentům se tak stává kvalitnější a efektivnější. Zásadní výhodou bylo, že konzultované subjekty se mohly podílet na řešení problému ve fázi, kdy mohly ovlivnit jeho návrh. V této praxi bude expertní tým připravující reformu finanční pomoci studentům pokračovat i v dalších fázích přípravy reformy.

Přílohou Zprávy jsou mj. předkládány vládě ČR nejdůležitější studie, které v rámci přípravné fáze

³ <http://www.reformy-msmt.cz/financni-pomoc-studentum/navrh-reformy-financni-pomoci-studentum>

vznikly. Při přípravě těchto studií, které vznikaly ve spolupráci s řadou významných domácích i zahraničních expertů a v partnerství s řadou institucí a organizací se podařilo dosáhnout nejvyššího stupně zapojení veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Výsledné dvě studie proveditelnosti, a to *Regulační rámec systému studentských půjček v ČR* a *Srovnání právních rádnů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*, které jsou přílohou Zprávy, jsou důležitým podkladovým materiálem, jenž nabízí podrobný přehled možných variant řešení systému půjček v ČR a variant řešení grantů, stipendií a dalších druhů finanční pomoci jak přímých, tak i nepřímých. Podkladové práce pro RIA v podobě těchto dvou studií jsou zdrojem srozumitelně podávaných informací, které se vyhýbají technickým pojmům, jež jsou pro neodbornou veřejnost nesrozumitelné. Expertní týmy dospěly při pracích na reformě k závěru, že takto popsané varianty jsou v rámci českého právního řádu legislativně uskutečnitelné.

Proces hodnocení dopadů regulace nenahrazuje politické rozhodování, pouze vytváří předpoklady pro jeho kultivaci, proto ačkoli jsou v těchto studiích zpracovány a porovnány varianty možných řešení, nebylo v této fázi provedeno jejich vyhodnocení v oblasti nákladů a přínosů. Jedním z úkolů mezirezortní komise, jež se navrhuje vládě ČR k ustavení, a to ve složení, které zajišťuje náležité zastoupení všech zainteresovaných rezortů by měl být dohled nad realizací soustavy metod směřujících k systematickému zhodnocení negativních nebo pozitivních dopadů variant navrhovaných či existujících regulací popsaných v obou studiích předkládaných vládě ČR. V závěru expertního posuzování různých variant by mělo být expertním týmem koordinovaným mezirezortní komisí vybráno takové řešení, které naplňuje stanovený cíl a jeho přínosy převyšují náklady s dlouhodobě fiskálně neutrálním dopadem. To bude tvořit podklad pro politické rozhodnutí.

Tato druhá, budoucí, etapa, v níž bude hrát mezirezortní komise klíčovou roli, je nastíněna v Plánu implementace reformy finanční pomoci studentům, který popisuje důvody, cíle a principy, které je potřeba v další fázi přípravy na reformě rozpracovat. Tento materiál vychází z rozsáhlých analýz právního řádu jak ČR, tak právního řádu v rámci EU i mimo EU, které byly v přípravné fázi provedeny právě výše zmíněnými expertními týmy.

Obsah materiálu zasahuje napříč několika rezortů, vedle Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je to především Ministerstvo financí a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Toto je jeden z důvodů, proč je nezbytné vytvořit mezirezortní komisi z odborníků nominovaných příslušnými ministerstvy, jako účinný nástroj skutečně komplexního řešení celé problematiky. Návrh na zřízení mezirezortní komise je součástí tohoto materiálu (část V).

Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání byla s návrhem reformy finanční pomoci studentům seznámena a doporučila ministryni Kopicové tento návrh předložit vládě. V zápise z jednání Rady ze dne 6. 4. 2010 je uvedeno: „Členové Rady v diskuzi zejména vyzdvihli založení systému spoření pro vzdělávání a možnost podnikových stipendií, která odbourávají bariéry mezi školou a zaměstnavateli. Odstranění věkové bariéry 26 let byl další kladný prvek návrhu a Rada poukázala na to, že na zvýšení věkové hranice na 35 až 42 let se již shodla na minulém zasedání. Senátor profesor Hálek označil předložené dokumenty za výjimečně dobře připravené. Rada doporučila paní ministryni Plán implementace finanční pomoci studentům předložit vládě.“

Z předložených materiálů v tuto chvíli neplynou žádné přímé finanční náklady pro veřejné rozpočty. Činnost mezirezortní komise by si neměla vyžádat zvláštních nákladů a měla by být pokryta v rámci rozpočtové kapitoly rezortů. Výzkum studentů maturitních ročníků avizovaný v Plánu implementace reformy finanční pomoci studentům bude financován v rámci projektu IPn „Reforma terciárního vzdělávání“, v jehož rozpočtu jsou na tento výzkum alokovány potřebné prostředky.