

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

Bakalářská práce

2019

Filip Peloušek

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

Analýza procesu schvalování kariérního řádu učitelů

Bakalářská práce

Autor práce: Filip Peloušek

Studijní program: Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: Mgr. Magdalena Mouralová

Rok obhajoby: 2019

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 10. 5. 2019

Filip Peloušek

Bibliografický záznam

PELOUŠEK, Filip. *Analýza procesu schvalování kariérního řádu učitelů*. Praha, 2019. 56 s.
Bakalářská práce práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut Sociologie.
Katedra Veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Magdalena Mouralová.

Rozsah práce: 80 331

Anotace

Tato bakalářská práce se zabývá zmapováním procesu schvalování kariérního řádu učitelů. Jednalo se o navrhovanou novelu zákona o pedagogických pracovnících, která by zaváděla kariérní systém pro učitele v ČR. Cílem této práce je zmapovat celý veřejně politický proces provázející tuto navrhovanou novelu a dospět k příčinám toho, proč nakonec nebyla tato novela přijata. Jako výzkumný design je zvolena případová studie. Z teoretických východisek je v práci využita především na teorii tří proudů. Prostřednictvím této teorie jsou vysvětlovány jednotlivé prvky a události vyskytující se v analyzovaném procesu. Pro analýzu aktérů je zvolen přístup dle východiska pro účast dle Colebatche. Pro orientaci ve zkoumaném veřejně politickém procesu využívá práce fázového modelu veřejně politického cyklu.

Pro získání relevantních informací pro analýzu byly provedeny dva rozhovory s aktéry tohoto veřejně politického procesu. Jejich prostřednictvím jsou identifikovány klíčové prvky ve zkoumaném procesu, a stejně tak jejich role v tomto procesu.

Autor identifikuje v práci zásadní prvky a momenty v průběhu zkoumaného procesu a dochází k tomu, které z těchto prvků byly zásadní pro konečné nepřijetí kariérního řádu.

Annotation

This bachelor thesis deals with mapping of the process of approving the career order of teachers. It was a proposed amendment to the Act on Educational Staff, which would introduce a career system for teachers in the Czech Republic. The aim of this work is to map the whole public policy process accompanying this proposed amendment and to come to the reasons why this amendment was not adopted. A case study is chosen as a research design. The theoretical basis of the thesis uses mainly multi stream theory. Through this theory, the individual elements and events in the analyzed process are explained. For the analysis of actors, the approach based on the Colebatch's theory based on participation is chosen. The thesis uses phase model of a public policy cycle in order to orientate in the public policy process.

Two interviews were conducted with the actors of this public policy process to obtain relevant analysis information. Through them, key elements are identified in the process under review, as well as their role in the process.

The author in the thesis identifies the essential elements and moments in the process and finds out, which of these elements were essential for the ultimate non-acceptance of the career order.

Klíčová slova

kariérní řád, učitelé, teorie tří proudů, veřejně politický proces

Keywords

career order, teachers, multi stream theory, public policy process

Title/název práce

Analýza procesu schvalování kariérního řádu učitelů

Analysis of the policy process of adoption of the career code of teachers

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval své vedoucí Mgr. Magdě Mouralové za veškerou pomoc a ochotu při psaní mé bakalářské práce. Dále bych chtěl poděkovat svým respondentům, kteří výrazně pomohli k objasnění mnoha aspektů analýzy, a bez nichž by tak tato práce nemohla vzniknout.

Obsah

Obsah.....	1
Úvod	2
1 Cíle a otázky.....	4
2 Teoretická východiska	5
2.1. Fázový model.....	5
2.2. Teorie tří proudů	6
2.2.1. Struktura teorie tří proudů	6
2.2.2. Proud problémů	7
2.2.3. Proud veřejných politik.....	8
2.2.4. Proud politiky	9
2.2.5. Okno příležitostí	9
2.2.6. Promotéři veřejných politik.....	10
2.2.7. Základní východiska teorie tří proudů.....	11
2.3. Aktéři a jejich dělba podle Colebatche.....	11
3 Metodologie a data	14
3.1. Omezení.....	15
4 Kariérní řád učitelů	17
4.1. Faktický průběh procesu schvalování novely	17
4.2. Obsah návrhu novely.....	18
4.2.1. První kariérní stupeň	19
4.2.2. Druhý kariérní stupeň.....	20
4.2.3. Třetí kariérní stupeň.....	21
4.2.4. Nové specializované činnosti.....	21
5 Aktéři	23
6 Aplikace teorie tří proudů	26
6.1. Proud problémů	26
6.1.1. Indikátory v rámci procesu schvalování kariérního řádu	26
6.1.2. Zpětná vazba pro přípravu kariérního řádu učitelů.....	28
6.1.3. Zatížení problému – časové uspořádání	29
6.2. Proud veřejných politik	29
6.2.1. Ideje a sítě specialistů.....	29
6.3. Proud politiky	30
6.3.1. Nálada společnosti a akce nátlakové skupiny	30
7 Okna příležitostí.....	33
7.1. Otevření okna příležitostí	33
7.2. Uzavření okna příležitostí a nepřijetí kariérního řádu.....	33
8 Závěr	36
Použitá literatura:.....	37
Teze bakalářské práce	42
Seznam příloh.....	45
Přílohy.....	46

Úvod

Kariérní řád učitelů byl zamýšlen jako novela zákona o pedagogických pracovnících, která by zavedla třístupňovou strukturu kariérního postupu pro pedagogy na českých veřejných školách. Měla fungovat především jako motivační nástroj pro učitele, kteří by měli díky tomuto novému veřejně politickému opatření jasně daná pravidla pro jejich další možný kariérní postup. Zároveň by tato novela atraktivně učitelkou profesi, zefektivnila a udělala spravedlivější odměňování učitelů právě podle jejich postavení v rámci navrženého kariérního řádu a podle dalších kritérií, která přinášela (Kariérní řád – Profesní, 2017; MŠMT: Zásady kariérního řádu, 2016). Zároveň se mohlo jednat o jeden z kroků k celoplošnému zvýšení učitelkých platů, po kterém je zde dlouhodobě ze strany učitelů voláno, neboť jsou jejich platy značně podhodnocené oproti průměru států EU (Hronová a Kunc, 2017).

V roce 2014 byl kariérní řád zařazen jako jeden z bodů programového prohlášení vlády Bohuslava Sobotky, kde tato vláda slibovala jeho zavedení už od roku 2015 (Programové prohlášení, 2014). V následujících letech se návrh připravoval na půdě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen ministerstvo školství) a v rámci speciální pracovní skupiny vytvořené právě tímto ministerstvem, která zahrnovala zástupce ministerstva, školských asociací a odbornou veřejnost (Učitelé si zaslouží podporu, 2017; Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2018). Hlavní diskuze nad novelou pak probíhala na půdě Parlamentu a ve veřejném prostoru hlavně až v průběhu první poloviny roku 2017.

Kariérní řád byl schválen na začátku dubna 2017 Poslaneckou sněmovnou s podporou vládnoucí koalice (56. schůze, hlasování č. 259, 2017). V průběhu projednávání novely v Senátu a následně po navrácení návrhu s pozměňovacími návrhy Sněmovně, se zvedl odpor proti novele ze strany některých učitelů, kteří sepsali proti kariérnímu řádu petici. Návrh ztratil podporu vládního hnutí ANO a také KDU-ČSL a při opětovném hlasování v Poslanecké sněmovně v červenci 2017 jej v jeho původním znění podpořila pouze ČSSD, tudíž novela byla zamítnuta (59. schůze, hlasování č. 211, 2017) a v daném volebním období již neměla šanci, aby se znovu dostala na pořad dne.

Tato bakalářská práce se bude primárně zabývat analýzou veřejně politického procesu, který provázal tvorbu a pokus o přijetí kariérního řádu učitelů v České republice Sobotkovou vládou ve výše popsaném období mezi lety 2014 a 2017 a bude se snažit nalézt důvody, které vedly nakonec k nepřijetí daného opatření. K této analýze bude využita teorie tří proudů (*multiple stream framework*), kterou rozpracoval Nikolaos Zahariadis (1999, 2003 a 2007), a

kteřá bývá využívána pro sledování procesu formulace a schvalování jednotlivých veřejných politik.

Této teorii odpovídá i struktura práce, která sleduje jednotlivé proudy dle teorie, a následně se zaměřuje na otevření/zavření tzv. okna příležitostí (*policy window*) a promotéry veřejných politik (*policy entrepreneurs*), kteří se snaží využít otevření tohoto okna k prosazení jejich návrhu opatření.

Pokud jde o možný přínos této práce, můžeme jej nalézt v tom, že se jedná o doposud nezpracované téma díky jeho aktuálnosti, kdy je tedy na místě provést jeho analýzu, která by mohla napovědět, proč nedošlo nakonec k přijetí tohoto veřejně politického opatření. Stejně tak byla doposud tato teorie v českém prostředí aplikována na opatření, která byla již schválena, nebo která procházela teprve schvalovacím procesem, ale doposud nebyla, nebo to alespoň není autorovi známo, aplikována na zamítnuté opatření, což může přinést nový způsob využití této teorie.

1 Cíle a otázky

Hlavním cílem této bakalářské práce je zmapovat proces tvorby a pokus o přijetí kariérního řádu učitelů jako veřejně politického opatření. K tomuto primárnímu cíli bude využita především teorie tří proudů. Hlavnímu cíli jsou pak podřazeny následující od něj se odvíjející výzkumné otázky:

- Jakým způsobem byly obsaženy ve veřejně politickém procesu prvky jednotlivých proudů teorie tří proudů?
- Jací aktéři a jak zasahovali do procesu tvorby a schvalování kariérního řádu učitelů?
- Za jakých okolností se otevřelo a následně zavřelo tzv. okno příležitostí, či zdali k jeho otevření vůbec došlo?
- Z jakých důvodů došlo nakonec k nepřijetí kariérního řádu?

To, jakým způsobem byly obsaženy ve veřejně politickém procesu jednotlivé proudy podle teorie tří proudů, je zásadní otázka pro analýzu celého sledovaného procesu, protože tyto proudy tvoří v rámci dané teorie základ pro následně možné přijetí zkoumaného opatření. Druhá výzkumná otázka, tedy zjistit, jací aktéři a jak zasahovali do procesu tvorby a schvalování kariérního řádu učitelů je podstatná z toho důvodu, že se jedná o základní součást celého veřejně politického procesu. Pozice aktérů je rovněž zahrnuta přímo do teorie tří proudů jakožto součást jednotlivých proudů v podobě tvůrců veřejných politik (*policy makers*), a promotérů veřejných politik (*policy entrepreneurs*), kteří se snaží propojit právě sledované tři proudy politiky.

V neposlední řadě mezi cíle práce patří dále popsat obsah navrhovaného opatření a jeho zamýšlené dopady. Tento cíl je podstatný především z toho důvodu, že poznání obsahu plánované novely je potřeba, aby bylo vůbec možné analyzovat veřejně politický proces provádějící přípravu a schvalování kariérního řádu učitelů a vysvětlit postoje jednotlivých aktérů v jeho průběhu. Je jasné, že se podoba kariérního řádu měnila v průběhu času, a není možné postihnout všechny zásahy do jeho znění. Proto se popis zaměří na základní podstatu návrhu, která byla společná pro všechny verze od původního návrhu ministerstva školství, a poté pouze na zásadní změny, které byly navrhovány v průběhu procesu především na půdě Parlamentu, a které jsou tak podstatné pro samotnou analýzu schvalovacího procesu tohoto opatření.

2 Teoretická východiska

2.1. Fázový model

Pro přehlednost toho, ve které fázi veřejně politického procesu se zkoumaná novela zrovna nacházela, využiji fázový model Howletta Rameshe a Perla (2009). Existuje samozřejmě spousta dalších, komplexnějších nebo naopak i jednodušších modelů politického cyklu (Srovnej Potůček, 2005 a Colebatch, 2005), ale pro účel přehlednosti v této bakalářské práci se jeví jako nejvhodnější tento model složený z pěti fází.

První fází je nastolování agendy (*agenda-setting*), která se vyznačuje tím, že v této fázi jsou jednotlivé problémy uznány tvůrci politiky a ti je nastolují jako agendu, kterou jsou ochotní se zabývat. Jde tak také o proces, kdy se problémům dostává pozornosti vlády (Howlett, Ramesh a Perl, 2009, s. 12). Potůček k této fázi uvádí, že „teprve v okamžiku, kdy se řešení problému stane uznaným veřejným zájmem, nastává chvíle pro koncipování a uplatnění nové veřejné politiky“ (Potůček, 2005, s. 38).

Druhou fází je formulace veřejné politiky (*policy formulation*). Jde o fázi, ve které se zvažují různá možná řešení daného problému a jsou tak formulovány různé možné podoby výsledné politiky.

Rozhodování (*decision-making*) se vyznačuje tím, že v této fázi většinou zplnomocněný rozhodovatel, například vláda, činí rozhodnutí, která z navržených variant z předchozí fáze bude přijata, a zdali vůbec nějaká přijata bude (Howlett, Ramesh, Perl, 2009, s. 12). V této fázi se nemusí jednat ale pouze o vládu, proces rozhodování může být širší a může zahrnovat i celý parlament nebo prezidenta dané země, neboli všechny, kteří mohou zapříčinit přijetí nebo zamítnutí navrhované veřejné politiky.

Další fází je poté implementace dané politiky (*policy implementation*), což je proces, ve kterém je již schválená politika uváděna do praxe (Howlett, Ramesh, Perl, 2009, s. 12). Jde tak o provedení a realizaci schválených cílů z předchozích fází.

Poslední pátou fází tohoto modelu je evaluace dané politiky (*policy evaluation*), tedy zhodnocení výsledků implementace. Jde tak o proces, kdy jak tvůrci politiky, tak i další aktéři zapojení do předchozích fází monitorují výstupy z praktického průběhu implementace, z něž mohou vyplynout možné problémy a řešení pro budoucí rekonceptualizaci dané politiky (Howlett, Ramesh, Perl, 2009, s. 12).

Pro sledování procesu schvalování kariérního řádu učitelů již ale evaluace a předchozí fáze implementace politiky nemají význam vzhledem k tomu, že byla tato novela zamítnuta Poslaneckou sněmovnou a nedostala se tak již do fáze implementace nebo evaluace.

2.2. Teorie tří proudů

Teorii zvolenou pro zarámování sledování procesu přípravy a schvalování kariérního řádu učitelů je, jak již bylo zmíněno úvodu, teorie tří proudů. Tuto teorii vytvořil původně John Kingdon (1993) na základě modelu „odpadkového koše“ (*garbage can model*), který byl tradičním modelem pro rozhodování v organizacích (viz např. Cohen, March a Olsen, 1972 a March a Olsen, 1976). Tato teorie byla založena na tom, že do tohoto odpadkového koše vyhazují účastníci procesu jednotlivá rozhodnutí a s nimi nesouvisející problémy a řešení (Zahariadis, 2007, s. 66). Kingdon pak „použil upravený model odpadkového koše k modelování procesu tvorby veřejných politik v rámci americké federální vlády“ (Novotný, 2012, s. 25), v jehož rámci položil základy teorie tří proudů. Dále tuto teorii poté rozvedl ve svých pracích Nikolaos Zahariadis.

Ten ji popisuje jako rámec, který vysvětluje, jak jsou politiky připravovány národními vládami za podmínek nejednoznačnosti (*ambiguity*). Tato nejednoznačnost je pak definována jako „stav, kdy je možné přemýšlet o stejných okolnostech nebo jevech mnoha způsoby“ (Zahariadis, 2007, s. 66). Teorie tří proudů může pokrývat za určitých okolností celý proces tvorby politiky na různých úrovních vládnutí, primárně ale vysvětluje především formování dané politiky – nastolování agendy (*agenda-setting*) a rozhodování (*decision-making*) (Zahariadis, 2007, s. 65).

Dále budou nejdříve přiblíženy strukturální prvky teorie tří proudů a následně základní východiska pro tuto teorii. Před výčtem strukturálních prvků je třeba jen zmínit, že tato východiska pracují se třemi základními koncepty, jimiž jsou již výše zmíněná nejednoznačnost, časové uspořádání (*temporal order*) a politická manipulace (*political manipulation*).

2.2.1. Struktura teorie tří proudů

Celý teoretický rámec teorie tří proudů se skládá z pěti strukturálních elementů: problémů (*problem*), veřejných politik (*policies*), politiky (*politics*), okna příležitosti (*policy window*) a promotérů veřejných politik (*policy entrepreneurs*) (Zahariadis, 2007, s. 70).

První tři z těchto strukturálních elementů pak představují zároveň jednotlivé proudy, tedy základ celé teorie. Jsou jimi tedy proud problémů (*problem stream*), proud veřejných politik (*policies stream*) a proud politiky (*politics stream*). Každý z těchto proudů je koncipován

jako analyticky nezávislý a oddělený od proudů ostatních (Zahariadis, 2007, s. 65). To znamená, že vymezení a analýza každého tohoto proudu probíhá odděleně od ostatních s jeho vlastní dynamikou a pravidly (Zahariadis, 2007, s. 65). K jejich propojení dochází až později v určitém momentu, pro nějž jsou zásadní dva zbylé strukturální prvky teorie tří proudů.

Těmito prvky jsou tak poté okno příležitostí a promotéři veřejných politik. V určitou chvíli dochází k otevření okna příležitostí, kdy jsou v ideálním případě tyto tři proudy shromážděny promotéry veřejných politik. V případě, že se podaří promotérům propojit všechny tyto tři proudy dohromady, tak se dramaticky zvyšuje šance na to, že bude určitá politika přijata tvůrci politiky (Zahariadis, 2007, s. 65). Promotéři veřejných politik tedy vyčkávají a hledají moment, kdy se toto okno příležitostí otevře, aby mohli prosadit svoji politiku – opatření. Dále budou vymezeny blíže tyto všechny strukturální prvky a jejich zákonitosti.

2.2.2. Proud problémů

Proud problémů se skládá z různých podmínek (*conditions*) a zájmů (*concerns*), kterým se chtějí tvůrci politiky věnovat a které musí zvážit při tvorbě politiky. O těchto podmínkách se dozvídají tvůrci politiky skrze různé indikátory, ze zpětné vazby na předchozí opatření (*program feedback*), která může ukázat, co fungovalo a co ne, a skrze události zaměřující pozornost (*focusing events*) (Zahariadis, 2007, s. 70-72).

Indikátory si nejlépe můžeme představit jako objektivně měřitelné hodnoty a počty, nebo také jako výsledky různých studií a hodnotících zpráv. „Indikátory fungují především tak, že ukazují jak závažnost stavu, tak rozsah změny“ (Novotný, 2012, s. 37). V případě kariérního řádu učitelů může jít například jednoduše o počet učitelů na základních a středních školách a míra růstu jejich platů. Dále se může jednat o srovnávací studii klíčových údajů učitelů a ředitelů v rámci Evropy vytvořenou Evropskou komisí a další podobná mezinárodní srovnání.

Druhým prvkem proudu problémů jsou události přitahující pozornost k problematickým vztahům (Novotný, 2012, s. 37). Tato „pozornost není výsledkem individuálního rozhodnutí, nýbrž je převážně dílem médií nebo promotérů veřejných politik“ (Novotný, 2012, s. 37). Může jít tak například o vytrvalé upozorňování na nedostatečné finanční ohodnocení učitelské profese nebo medializování různých výše zmíněných mezinárodních srovnání, ze kterých výše platů učitelů v ČR vychází jako značně podprůměrné v jejich rámci.

Zpětná vazba s předešlých opatření nebo programů slouží k tomu, aby se to, co fungovalo někde jinde využilo i v jiné oblasti a stejně tak naopak, to, co nefungovalo, aby se

již více nevyužívalo. Pro kariérní řád učitelů bylo tak například možné se inspirovat praxí v jiných státech EU, jako je například Slovensko.

Posledním prvkem proudu problémů je pak zatížení problému (*problem load*). Hlavní podstatou tohoto prvku je to, že kapacity tvůrců veřejných politik jsou omezeny tím, jakou pozornost musí věnovat jiným problémům, které řeší ve stejném čase (Novotný, 2012, s. 38). Mohou tak nastat okamžiky, kdy jsou tvůrci veřejných politik zahlceni několika problémy zároveň a na řešení dalších nových již nemají dostatečnou kapacitu. Dobrým příkladem ve spojení s kariérním řádem učitelů může být právě neustálé odkládání nějakého zásadního navýšení platů učitelů či jakékoliv komplexnějšího reformy celého školství.

2.2.3. Proud veřejných politik

V proudu veřejných politik primárně soupeří různé alternativy možných politik o pozornost a o to, aby se prosadily ve veřejně politickém procesu. Zahariadis (2007, s. 72) definuje tento proud jako „změť nápadů a návrhů, které spolu soupeří o přijetí veřejně politickou sítí (*policy network*)“. Tyto nápady a návrhy jsou tvořeny ze strany různých expertů, kteří pocházejí z řad úředníků, akademiků, vládních pracovníků nebo z think tanků, kteří je navrhuji prostřednictvím různých fór, pracovních skupin, expertíz apod. (Zahariadis, 2007, s. 72).

Je potřeba si uvědomit, že touto fází prochází spousta nápadů a návrhů, ale pouze jejich malá část se přetaví v seriózní návrh, který je brán vážně a o kterém se skutečně jedná a vede diskuze. Čím více se jeví návrh již od samotného počátku jako těžší na pozdější implementaci, tím je nižší šance, že projde touto částí procesu (Zahariadis, 2007, s.72). Proud veřejných politik se skládá ze dvou prvků: idejí a sítí specialistů.

Ideje jsou hlavním prvkem proudu veřejných politik, protože ten je „představován především „myriádou“ (*soup*) idejí, které mezi sebou soupeří o příznivé přijetí v sítích veřejných politik“ (Novotný, 2012, s. 41). Důležité je si uvědomit, že není možné tyto ideje zaměňovat za ideologie v případě teorie tří proudů. Jedná se zde spíše právě od jednotlivé návrhy, nápady, které se navzájem ovlivňují nebo spolu soupeří.

Sítí specialistů pak rozumíme, jak již bylo zmíněno výše, jednotlivé úředníky, akademiky, vládní pracovníky nebo pracovníky různých think tanků, kteří vytvářejí ideje prostřednictvím různých komunit neboli sítí veřejných politik (Novotný, 2012, s. 41).

V případě kariérního řádu učitelů je v rámci tohoto proudu důležité se zaměřit především na pracovní skupinu ministerstva školství, kterou tak můžeme označit jako síť specialistů, která se zabývala právě kariérním řádem učitelů, a která shromažďovala experty

z různých prostředí, kteří tak vnášeli do procesu své postřehy a nápady – ideje. Důležité je i analyzování různých fór, která předcházela této pracovní skupině a kde se diskutovalo o zavedení kariérního řádu ve všeobecné rovině.

2.2.4. Proud politiky

Proud politiky představuje poslední ze tří proudů a „odkazuje k širšímu politickému diskursu, v jehož rámci je veřejná politika tvořena (Novotný, 2012, s. 39). Podle Zahariadis (2007, s. 73) se proud politiky skládá ze tří elementů: nálady společnosti (*national mood*), kampaně nátlakových skupin (*pressuregroup campaigns*) a administrativních nebo legislativních personálních změn (*administrative or legislative turnover*).

Tvůrci politik vnímají podporu nebo opozici různých zájmových skupin jako indikátoru konsensu nebo odporu v širší politické aréně (Zahariadis, 2007, s. 73). Tuto podporu nebo opozici zájmových skupin pak řadíme pod prvek kampaní nátlakových skupin. Může se jednat například o různé protestní akce v podobě peticí, stávek nebo různých výzev adresovaných odpovědným politikům.

Společenská nálada se poté týká představy, že poměrně velký počet jednotlivců v dané zemi má tendenci přemýšlet společně a že se tato nálada čas od času mění (Zahariadis, 2007, s. 73). Společenská nálada je něco, co vláda a politici obecně sledují a přizpůsobují tomu svoje jednání a návrhy, které předkládají a podporují. Ke změně společenské nálady pak dochází často právě v důsledku kampaní nátlakových skupin, které změni veřejností vnímaný obraz situace.

V případě administrativních nebo legislativních personálních změn se jedná o situaci, kdy se zásadně změni rozložení sil nebo podmínek na politické mapě. Jde tak například o situaci po parlamentních volbách, kdy se změni jak obsazení Sněmovny, tak i často složení vládní koalice, v rámci čehož jsou pak obměňováni i vedoucí administrativní pracovního státního aparátu.

2.2.5. Okno příležitostí

V jistém okamžiku potom dochází, respektive může dojít, k propojení nebo přímo spojení výše popsaných tří proudů a v tento moment jsou činěna rozhodnutí. Těmto okamžikům se v teorii tří proudů říká okna příležitostí. Kingdon (1995, s. 165) definoval tyto momenty „jako pomíjivé příležitosti pro obhájce návrhů k prosazení vlastních oblíbených rozhodnutí nebo k tomu, aby obrátili pozornost ke svým specifickým problémům“. Okna se otevírají zpravidla díky určitým

událostem v proudu politiky nebo kvůli vysoké míře závažnosti určitého problému (Zahariadis, 2007, s. 74). Nedá se tak ve většině případů předvídat, kdy dojde k jejich otevření.

Jako nejnázornější a nejjednodušší příklad otevření okna příležitostí bývají v literatuře uváděny neočekávané události v podobě různých katastrof. Například to, když pád letadla přinese pozornost otázkám bezpečnosti letectví (Zahariadis, 2007, s. 74).

Problém ovšem může nastat, když promotéři veřejných politik použijí nevhodné okno příležitostí pro prosazení svých cílů (Zahariadis, 2007, s. 73). Jde zde o špatné vyhodnocení a vysvětlení si určité události nebo jevu, kterou promotéři veřejných politik mylně pochopí jako vhodnou příležitost pro prosazení jejich politiky – tedy jako otevření okna příležitostí.

Okno příležitostí je naprosto klíčovou částí celé struktury teorie tří proudů, protože právě otevření okna příležitostí je klíčovým momentem pro prosazení jednotlivých politik a tím i nejdůležitější fází celého procesu. Tato fáze je klíčová i v případě kariérního řádu učitelů. Nabízí se zde totiž tři varianty toho, co se stalo v této fázi a proč nakonec nedošlo k přijetí kariérního řádu. První možnou variantou je to, že se okno příležitostí vůbec neotevřelo a k přijetí opatření tak ani nemohlo dojít. Druhá možnost nabízí takový pohled, že se okno příležitostí otevřelo, ale následně se z jiných důvodů zavřelo. Poslední třetí možnost je ta, že promotéři veřejných politik použili v případě tohoto opatření špatné okno příležitostí.

2.2.6. Promotéři veřejných politik

Poslední strukturální částí teorie tří proudů jsou promotéři veřejných politik. Zahariadis (2007, s. 74) je definuje jako „jednotlivce nebo spojené aktéry do skupin, které se pokoušejí spojit tři proudy politik“. Jsou to tak „jedinci ochotní investovat čas, energii, reputaci, peníze k tomu, že budou prosazovat určitou pozici kvůli předpokládanému budoucímu zisku ve formě materiálních, účelových či solidárních užitků“ (Novoný, 2012, s. 45). Od těchto aktérů to tak vyžaduje dostatek trpělivosti, ale i schopnost rozpoznat vhodnou příležitost, tedy otevření okna příležitostí, a také umění spojovat jednotlivé proudy dohromady (Zahariadis, 2007, s. 74).

V případě analyzované novely zákona o pedagogických pracovnících lze vnímat jako promotéry veřejných politik především zástupce ministerstva školství, některé experty na vzdělávací politiku a také samotnou ministryni školství Kateřinu Valachovou, která se ve sledovaném období nejvíce zasazovala o přijetí kariérního řádu učitelů.

Pokud jde o dosavadní využití teorie tří proudů v ostatních pracích v českém akademickém prostředí, většina jich při použití této teorie zkoumala již schválená opatření a analyzovala veřejně politický proces ex post a tudíž se soustředila na to, proč se okno příležitostí

otevřelo. Zde se naopak jedná o zamítnutý návrh a bude zde tak zkoumáno, proč se naopak toto okno příležitostí nakonec zavřelo, nebo vůbec neotevřelo.

2.2.7. Základní východiska teorie tří proudů

Teorie tří proudů, jak již bylo zmíněno výše, pracuje se třemi základními koncepty, jimiž jsou nejednoznačnost, časové uspořádání a politická manipulace.

Nejednoznačnost způsobuje to, že často není jasné, čeho přesně například chtějí jednotliví politici dosáhnout a jakými cestami chtějí později zvolené veřejné politiky uvést do praxe. Politické rozhodování tak provází i jistá vágnost a nezáměr ze strany zodpovědných politiků o některá témata a problémy.

S nejednoznačností pak jde ruku v ruce druhý konceptuální prvek, a to politická manipulace. „Pokud je nejednoznačnost všeprostopující prvkem politiky (*politics*), pak je manipulace bojem o kontrolu této nejednoznačnosti“ (Novotný, 2012, s. 34). Promotéři veřejných politik často využívají nejednoznačnosti v politice k prosazení svých vlastní zájmů a cílů. Zároveň ale taky využívají manipulace k tomu, aby ovlivnili přímo tvůrce politik. Ti mají totiž často nejasné preference a nevědí přesně co chtějí, a promotéři je tak svou manipulací navedou k tomu, aby našli své místo ve veřejně politickém procesu, význam a smysl v tom, co dělají (Novotný, 2012, s. 34). Všeobecně tak může jít o případ, kdy ministr, potažmo úředníci ministerstva, chtějí provést nějakou reformu, ale neví, jakým způsobem a jakými prostředky toto provést. V tu chvíli vstupují na scénu právě promotéři veřejných politik, kteří svým zásahem navedou daného ministra směrem, jakým potřebují a jaký považují za správný.

Posledním konceptuálním prvkem je pak časové uspořádání. Zde je v rámci teorie tří proudů podstatné si uvědomit, že je zde připisována mnohem větší důležitost významu času než racionálnímu rozhodování (Novotný, 2012, s. 33). Tvůrci politik jednájí pod časovým tlakem, kdy nemají možnost zvažovat všechna pro a proti a postihnout tak celou komplexnost jednotlivých problémů. Pozornost je tak věnována problémům a řešením, která jsou nabízena jako první ze strany promotérů veřejných politik.

2.3. Aktéři a jejich dělba podle Colebatche

Veřejně političtí aktéři jsou nedílnou součástí analyzování každého veřejně politického procesu. Navíc zvolený rámec pro analýzu schvalovacího procesu kariérního řádu učitelů, teorie tří proudů, zahrnuje aktéry ve všech svých strukturálních prvcích, ať už jako tvůrce politiky, rozhodovatele, experty, veřejnost, nebo přímo jako promotéry veřejných politik.

Pro práci s aktéry v analýze je třeba si nastavit jejich co nejjasnější klasifikaci. K tomu bude využito dvou klasifikací podle Colebatche. První z těchto klasifikací pracuje s dvojrozměrným chápáním politiky. Toto pojetí politiky říká, že můžeme vnímat politiku ve dvou rozměrech, ve „vertikálním“ a v „horizontálním“, přičemž se tyto rozměry navzájem nevylučují, spíše se právě naopak doplňují a jeden předpokládá druhý. (Colebatch, 2005, s. 30).

Vertikální rovinu chápe jako přenos autoritativních rozhodnutí tzv. z vrchu dolů, kdy zplnomocněný tvůrce rozhodnutí přenáší své rozhodnutí na své podřízené, kteří mají na starosti jeho implementaci (Colebatch, 2005, s. 30-31). Jako jednoduchý příklad si můžeme představit ministra rozhodujícího o možných alternativách podoby návrhu zákona, který vybere následně jednu z možných variant, a dá ji zpracovat jemu podřízeným ministerským úředníkům.

Horizontální rozměr naopak pokrývá v politice vztahy a jednání mezi jednotlivými účastníky veřejně politického procesu, a stejně tak i jednání, vztahy a způsoby rozhodování v jednotlivých organizacích, které jsou aktéry v daném zkoumaném procesu. Politika se v horizontálním rozměru pojímá vzhledem k strukturování jednání. Všimá si vztahů mezi účastníky politiky mimo vertikální linii hierarchické moci (Colebatch, 2005, s. 30). Jde tak zde o širší spektrum aktérů, kteří se jakkoliv relevantně účastní politického procesu. Může jít jak o odborníky nebo neziskové organizace vyjadřující se k dané politice, další zapojené úřady a ministerstva, tak i například o mezinárodní účastníky.

Druhou klasifikací aktérů je jejich rozdělení podle jejich práva na účast. Východiska pro účast na veřejně politickém procesu podle Colebatche (2005, s. 30-31) jsou autorita, odbornost a řád, přičemž někteří aktéři mohou do procesu vstupovat i pod více než jedním z těchto východisek.

Pod východisko autority můžeme řadit hlavně ty aktéry, kteří mají možnost činit legitimní rozhodnutí a můžeme je označit tak za tvůrce politiky. Mohou to tak být například konkrétní ministr do jehož gesce zrovna daná politika spadá, také ale i kolektivní orgány jako vláda nebo zákonodárny sbor (Colebatch, 2005, s. 31), v našich podmínkách Poslanecká sněmovna a Senát.

Odbornost jako východisko pro účast na veřejně politickém procesu můžeme vnímat především tak, že na základě svých znalostí a odbornosti v konkrétní oblasti je kvalifikována určitá skupina odborníků či expertů k účasti na tomto procesu. Je třeba si uvědomit, že odbornost má většinou specifické zaměření (Colebatch, 2005, s. 34). Odborníci na oblast dopravy mají zajisté jinou odbornost než odborníci v oblasti vzdělávání.

Tito odborníci se nachází jak na úrovni vlády na daných ministerstvech, tak i vně tohoto systému. Jedná se tak například o různé profesní organizace, akademiky, neziskové organizace nebo firmy či mezinárodní organizace (Colebatch, 2005, s. 34). V případě vzdělávací politiky, která je nejrelevantnější pro tuto práci se může jednat především o zástupce pedagogických fakult, asociací ředitelů a pedagogů všech úrovní škol nebo organizací jako je například EDUin.

Posledním východiskem pro účast je poté řád. Toto východisko se snaží zahrnout všechny relevantní aktéry pro danou oblast politiky a učinit tak politický proces a danou politiku předvídatelnou. Řád v tomto smyslu se tak snaží „řešit základní problém řízení – totiž jak zajistit, aby se politika vytvořená na vrcholu prosadila v celé organizaci“ (Colebatch, 2005, s. 36). Řád jako východisko je důležitý už ve fázi formulace politiky, kdy je vhodné na základě řádu zahrnout co nejvíce relevantních aktérů, aby tito aktéři následně podpořili případnou hladkou implementaci dané politiky. Do této oblasti by tak spadali v případě kariérního řádu především samotní učitelé, kterých by se opatření dotklo nejvíce, ředitelé jednotlivých škol, ale i právě profesní organizace ředitelů a učitelů, rodiče a žáci, nebo zástupci pedagogických fakult.

3 Metodologie a data

Výzkumný design této práce je případová studie veřejně politického procesu schvalování konkrétního veřejně politického opatření, v tomto konkrétním případě návrhu kariérního řádu učitelů ve formě novely zákona o pedagogických pracovnících. Případová studie je vhodným přístupem výzkumu, protože obecně jde v případové studii o zachycení složitosti případu, o popis vztahů v jejich celistvosti“ (Hendl, 2005, s. 104). Tedy přesně to, co je cílem této práce ve vztahu ke sledovanému procesu.

V této práci je využita primárně sekundární analýza relevantních veřejně politických dokumentů, jako jsou jednotlivé verze návrhu novely zákona o pedagogických pracovnících, tak jak byly navrhovány v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a Senátu ČR, strategické dokumenty ministerstva školství vážící se k přípravě opatření, dokumenty z národního projektu Kariérní systém, petice učitelů z tzv. pedagogické komory, záznamy z jednání komor parlamentu, ze kterých lze vyčíst názory a pohledy jednotlivých politických stran a jejich zástupců a stejně tak postoje ministerstva školství, dokumenty z mezirezortního řízení a také oficiální veřejná vyjádření zapojených aktérů. Analýza těchto dokumentů slouží k vytvoření základního přehledu o veřejně politickém procesu provázejícího zkoumané opatření a o postojích aktérů, kteří do něj vstupovali v jeho průběhu ve vymezeném období.

Všechny tyto dokumenty jsou z naprosté většiny veřejně přístupné na internetu na stránkách státních institucí nebo dalších zainteresovaných aktérů a není zde tedy problém, se k nim dostat a využít je k účelu analýzy.

Pro dotvoření celistvějšího obrazu jsou využity taktéž zprávy z médií ze sledovaného období týkající se schvalování kariérního řádu učitelů.

Další součástí výzkumného designu jsou rozhovory s klíčovými aktéry zkoumaného veřejně politického procesu, které mají pomoci zjistit, jakou přesně tito aktéři zastávali pozici a roli ve sledovaném procesu a odhalit podrobněji jejich postoj k návrhu kariérního řádu. Vedle toho mohou dokreslit a doplnit strukturu analyzovaného procesu schvalování opatření, jejíž obraz nebude zcela jistě kompletní pouze z analýzy relevantních dokumentů. Rozhovory jsou totiž jednou z hlavních metod sběru dat v kvalitativním výzkumu a jsou nejlepším způsobem, jak vystihnout úhel pohledu na danou problematiku daných osob (Legard, Keegan, Ward, 2003, s. 141)

Za tyto klíčové aktéry považuji MŠMT, zástupce tzv. pedagogické komory, která vyvolala petici proti přijetí kariérního řádu, zástupce ředitelů škol prostřednictvím různých

asociací ředitelů, a také odbornou veřejnost, která se podílela na tvorbě opatření v jeho počátku v rámci pracovní skupiny vytvořené ministerstvem školství. Důležitý je i postoj jednotlivých politických stran, který se v průběhu procesu vyvíjel. Jejich postoje se ale dají sledovat dobře v rámci zápisů jednání z jednotlivých schůzí Sněmovny a Senátu, stejně jako z jejich veřejných vyjádření, která jsou zaznamenána ve formě tiskových zpráv a mediálních článků. Z politických stran je pro výsledek celého schvalovacího procesu nejzásadnější postoj hnutí ANO, jehož podporu novela ztratila pro navrácení jejího návrhu zpět Poslanecké sněmovně Senátem.

Rozhovory byly provedeny dva. První z nich byl vedený s náměstkem ministra školství Petrem Pavlíkem 11. března 2019 na ministerstvu školství. Petr Pavlík byl ve sledovaném období náměstkem tehdejší ministryně školství Kateřiny Valachové a byl i vedoucím pracovní skupiny ministerstva pro implementaci kariérního řádu učitelů. Rozhovor s ním pomohl pokrýt činnost této pracovní skupiny a tím pádem velkou část fáze formulace politiky, a stejně tak i následnou fázi rozhodování odehrávající se převážně na půdě Parlamentu.

Druhý z rozhovorů byl proveden s ředitelkou mateřské školky na Černém Mostě Andreou Benešovou 28. března 2019. Tato respondentka působila jako členka petičního výboru petice proti přijetí kariérního řádu učitelů. Tento rozhovor doplnil informace k práci petičního výboru a pedagogické komory, která tuto petici připravila. Rovněž osvětlil průběh sbírání podpisů pod tuto petici.

Takto získaným informacím pomáhají následně vytvořit základní přehled o celé problematice schvalovacího veřejně politického procesu kariérního řádu učitelů. V další fázi jsou pak tato data roztříděna a podřazena pod jednotlivé proudy a fáze používané teorií tří proudů. Stejně tak jsou rozděleni a přiřazeni i jednotliví aktéři podle jejich rolí a postavení do vertikálně-horizontálního modelu podle Colebatche (Colebatch, 2005, s. 30-31).

3.1. Omezení

Hlavním omezením, se kterým jsem se v rámci své analýzy setkal bylo to, že ne se všemi vytipovanými aktéry, kteří by objasnili blíže další oblasti schvalovacího procesu nebylo možné, ať už s časových nebo dalších důvodů těchto aktérů možné provést s nimi rozhovor. Takto byla například oslovena bývalá poslankyně za ANO a členka školského výboru Poslanecké sněmovny Ivana Dobešová, která mohla přiblížit průběh schvalování na půdě Poslanecké sněmovny a pohled jedné z vládních stran, která nakonec po navrácení návrhu Senátem svoji podporu návrhu přehodnotila. Dalším osloveným byl Radek Sárközi, prezident pedagogické komory a pověřený zástupce petičního výboru petice proti přijetí kariérního řádu učitelů, který mohl jakožto hlavní představitel této petice nejlépe popsat důvody a záměry s jakými byla tato

petice připravována. Poslední neúspěšně oslovenou byla pak tehdejší ministryně školství Kateřina Valachová, která provázela návrh zákona od jeho počátku až do podání vlastní demise v červnu 2017.

Dalším omezením byla již delší uplynulá doba od konce sledovaného veřejně politického procesu (téměř dva roky). Respondenti si tak na určité detaily již přesně nevzpomínali a na některé otázky tak odpovídali více obecněji a ne s úplnou jistotou.

Posledním omezením byla, taktéž z důvodu již delší doby od průběhu sledovaného procesu, nedostupnost některých dokumentů, především z úplného počátku přípravy kariérního řádu v rámci národního projektu Kariérní systém.

4 Kariérní řád učitelů

4.1. Faktický průběh procesu schvalování novely
První konkrétní návrh kariérního řádu učitelů byl připravován v letech 2012–2015 v rámci projektu Kariérní systém, zaštitěný Národním institutem pro další vzdělávání (dále NIDV), kde se na něm podíleli odborníci z ministerstva školství, České školní inspekce, pedagogických fakult, a i ředitelé ze všech druhů škol (Kariérní systém učitele, 2016).

Novela následně byla zařazena do Plánu legislativních prací vlády pro rok 2015 (Plán prací, 2015), kdy ji ministerstvo školství začalo skutečně připravovat. V rámci těchto příprav vznikla v září 2015 i odborná skupina ministerstva školství pro implementaci tohoto zákona, sestávající ze zástupců konsorcia pedagogických fakult, zástupců ředitelských asociací, pracovníků NIDV a pracovníků ministerstva školství (Informace o implementaci, 2016).

Ministerstvo školství v únoru 2016 poslalo návrh novely zákona o pedagogických pracovnících do mezirezortního připomínkového řízení, ve kterém setrval návrh do 18. března (Mezirezortní připomínkové řízení, 2017).

V polovině dubna byla následně dokončena verze návrhu novely určená pro jednání Vlády a legislativní rady vlády. Vláda se návrhem zabývala na své schůzi 7. listopadu 2016, kde byl tento návrh schválen (Usnesení Vlády České republiky č. 977, 2016), a následně postoupen Poslanecké sněmovně.

Poslancům byl návrh zákona rozeslán hned 11. listopadu (Sněmovní tisk 959, 2017). Garančním výborem se stal Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Prvním čtením návrh prošel na začátku prosince 2016, a následně byl projednáván příslušným garančním výborem. V průběhu února 2017 proběhla obecná i podrobná rozprava k návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a posléze byla novela dále projednávána garančním výborem, který vydal své doporučující usnesení 22. března (Sněmovní tisk 959/5, 2017).

Třetí závěrečné čtení návrhu zákona proběhlo v Poslanecké sněmovně 7. dubna 2017, kdy byl konečný návrh znění novely zákona schválen 89 hlasy ze 130 přítomných poslanců (56. schůze, 259. hlasování, 2017). Návrh podpořili poslanci vládnoucí koalice ČSSD, ANO a KDU-ČSL, ke kterým se ještě přidali poslanci hnutí Úsvit a 3 poslanci z klubu TOP 09 a Starostů a stejný počet poslanců z KSČM. Naopak proti hlasovalo pouze 9 poslanců za ODS a jeden za TOP 09 a Starosty. Zbytek přítomných poslanců se zdržel hlasování.

Návrh byl tak dále postoupen na začátku května Senátu, kde byl jako garanční výbor určen Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice a organizační výbor přikázal

tisk k projednání také Ústavně-právnímu výboru (Sněmovní tisk 959, 2017). Ten ve 42. usnesení doporučil Senátu schválit návrh ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou (Usnesení Senátu č. 42, 2017). Garanční výbor naopak ve svém usnesení doporučil vrátit návrh Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které přiložil k danému usnesení (Usnesení 59, 2017).

Senát projednal návrh 31. května na své 7. schůzi, kde nakonec svým hlasováním rozhodl, že návrh vrátí sněmovně s pozměňovacími návrhy (Usnesení Senátu č. 165, 2017). Proti návrhu na navrácení hlasovali pouze někteří senátoři za ČSSD, přičemž 8 z nich se hlasování zdrželo, a 3 senátoři z Klubu nezávislých senátorů. Zbylé dva senátorské kluby spadající do tehdejší vládnoucí koalice hlasovali většinově pro návrh na navrácení Poslanecké sněmovně, stejně jako kluby ODS, Starostů a nezávislých a nezařazení senátoři (7. schůze, 12. hlasování, 2017).

Na začátku června byl senátní návrh postoupen jednotlivým poslancům. Finální projednávání novely zákona o pedagogických pracovnících proběhlo na plénu Poslanecké sněmovny 12. července 2017 na její 59. schůzi (Sněmovní tisk 959). Zde nejdříve ve svém 210. hlasování nepřijala sněmovna návrh novely ve znění přijatém ze Senátu, kdy pro tento návrh hlasoval pouze jediný poslanec Petr Gazdík, a dalších 99 ze 131 přítomných bylo proti tomuto návrhu (59. schůze, 210. hlasování, 2017).

Posledním se tak stalo následující hlasování o verzi návrhu, kterou schválila původně Poslanecká sněmovna. Aby byl návrh schválen, musela by pro něj hlasovat absolutní většina poslanců, tedy 101 z nich. V tomto hlasování při přítomnosti 134 poslanců, avšak návrh podpořilo pouze 39 poslanců, z čehož 33 z nich bylo z ČSSD. Proti naopak hlasovalo 55 poslanců, přičemž 24 z nich bylo z vládní koalice, tedy z hnutí ANO a KDU-ČSL (59. schůze, hlasování č. 211, 2017). Sněmovna tak tímto hlasováním návrh novely zákona o pedagogických pracovnících definitivně nepřijala.

4.2. Obsah návrhu novely

Podoba možného kariérního postupu pro učitele před návrhem novely zákona o pedagogických pracovnících zavádějící kariérní řád, a tedy i současná podoba tohoto systému je taková, že nabízí učitelům pouze značně omezené možnosti, co se týče jejich kariérního růstu a rozvoje. První ze současných možností je výkon specializovaných činností ve škole, jako je výchovný poradce, školní metodik prevence, školní psycholog, školní speciální pedagog apod. (Zákon 563/2004 Sb., § 2, odst. 2), což ale nelze brát jako přímou možnost kariérního postupu, ale zkrátka jako doplňující pracovní činnost u některých učitelů vedle jejich běžné praxe, nebo jako

samostatnou pozici pro další pedagogy. Druhou alternativou je tak už jen směřování k některé z vedoucích pracovních pozic ve škole, jako jsou ředitel školy či zástupce ředitele. Zde se ovšem nedá mluvit o kariérním růstu čistě v rámci pedagogické profese, neboť činnost vedení školy je vedle toho také značně administrativní a manažerskou záležitostí (Průcha, 2009).

Vedle toho zde byl nový navrhovaný kariérní řád pro učitele, jehož základní princip spočíval v zavedení třístupňové struktury pro kariérní postup učitelů, který měl tak pomoci jejich profesnímu růstu a rozvoji. Ten rozděloval učitele do jednotlivých tříd na základě tzv. standardu učitele podle jeho pracovních kompetencí. Tento standard měl tři oblasti, kterým se měl věnovat: oblast profesního rozvoje, oblast spolupráce a podílu na rozvoji školy a oblast vlastní pedagogické činnosti (Kariérní řád – Profesní, 2017).

Dále bude popsána zmíněná třístupňová struktura tak, jak byla navržena ve verzi, která byla schválena vládou a předložena Poslanecké sněmovně 10. 11. 2016.

4.2.1. První kariérní stupeň

První kariérní stupeň měl být věnován začínajícím učitelům. V návrhu se počítalo se zavedením tzv. adaptačního období učitele. Toto období se týkalo učitelů, kteří na školách právě začínají, ať jsou to čerství absolventi pedagogických škol či učitelé přicházející z odborné praxe (Kariérní řád – Profesní, 2017). S adaptačním obdobím se vázala i nově zavedená pozice uvádějícího učitele, který měl být nápomocen začínajícímu učiteli a sloužit k jeho rozvoji. Uvádějícímu učiteli by měl příslušet příplatek ve výši 3000 Kč (Sněmovní tisk 959/0, § 133, odst. 3).

Adaptační období učitele mělo trvat dva roky (Sněmovní tisk 959/0, § 29d). Během těchto dvou let s pomocí uvádějícího učitele a rovněž vedení školy si měl každý začínající učitel osvojit podmínky praxe a dále pak přizpůsobit znalosti, které získal při vzdělání, různým podmínkám dané školy (Kariérní řád – Profesní, 2017).

Po uplynutí dvou let mělo přijít na řadu hodnocení, při němž mělo být sledováno několik kritérií, především pak zlepšení kvality výuky ve vztahu ke konkrétním výsledkům žáků (Kariérní řád – Profesní, 2017). Začínající učitel obdržel v rámci tzv. atestačního řízení hodnocení, na kterém se měli podílet uvádějící učitel i ředitel školy. Dokladem pro hodnocení bylo i předložené portfolio daného učitele, jenž „obsahovalo doklady, které podávají přehled o dosažených kompetencích a kvalitě výkonu profese učitele“ (Vzdělávací služby, 2017) a mělo být nutné pro úspěšný postup do druhého kariérního stupně. Součástí atestačního řízení měla být i obhajoba tohoto portfolio před atestační komisí, sestávající z ředitele školy, uvádějícího

učitele a třetího člena komise, kterým měl být jeden buďto zástupce školy, připravující k výkonu povolání učitele, učitel ve třetím kariérním stupni nebo školní inspektor (Vzdělávací služby, 2017).

4.2.2. Druhý kariérní stupeň

Pokud učitel úspěšně prošel atestačním řízením, měl být zařazen do druhého kariérního stupně. Ve druhém stupni byl pedagog definován jako učitel, který „vykonává komplexní vzdělávací a výchovnou činnost“ (Sněmovní tisk 959/0, § 29e). Jednalo by se pravděpodobně z logiky navrženého řádu o nejpočetnější skupinu učitelů.

V tomto stupni se mělo měnit platové ohodnocení, a to posunutím do 2. platového stupně stupnice platových tarifů pedagogických pracovníků podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Ve spojení s přechodem do vyšší platové třídy mělo dojít ke zvýšení platového tarifu (Kariérní řád – Profesní, 2017).

Pro postup do dalšího, tedy třetího, stupně kariérního řádu bylo určeno několik podmínek. Nutná by byla minimálně desetiletá praxe na pozici učitele druhého kariérního stupně, dále pak dlouhodobě nadstandardní výkon učitele odpovídající popisu profesních kompetencí, zejména pak vyšší kvalita práce s dětmi, žáky a studenty a odvádění většího rozsahu práce pro zaměstnavatele – opora kolegům, jejich metodické vedení a podobně (Kariérní řád – Profesní, 2017). Poslední podmínkou by bylo opět splnění atestačního řízení.

Atestační řízení pro postup do třetího kariérního stupně mělo mít z logiky věci přísnější podmínky. Cílem atestačního řízení pro získání třetího kariérního stupně mělo být „prověřit a zhodnotit kvalitu práce učitele v oblasti jeho práce s dětmi a žáky ve třídě“ (Vzdělávací služby, 2017). Učitel by se měl dále rozvíjet ve svých pracovních znalostech, dále by se mělo hodnotit obecné působení v dané škole, ale i mimo ni. Celé atestační řízení mělo trvat jeden rok (Kariérní řád – Profesní, 2017).

Další možný postup závisel na „obhajobě dosavadní práce učitele s využitím jeho dokladového portfolia, zprávě České školní inspekce o provedených hospitacích v průběhu atestačního řízení a na zprávě ředitele dané školy“ (Vzdělávací služby, 2017).

Atestační řízení mělo být opět ukončeno hodnotícím pohovorem před atestační komisí. Tato atestační komise se ovšem měla skládat z jiných členů než komise pro postup do druhého kariérního stupně. Tato komise měla být pětičlenná a měla se skládat z: „ředitele školy, v níž daný učitel působí, školního inspektora, zástupce školy připravující učitele (SŠ, VOŠ, VŠ),

učitele ve třetím kariérním stupni ze stejného druhu školy, popř. se stejnou aprobační a odborníka z praxe“ (Vzdělávací služby, 2017).

4.2.3. Třetí kariérní stupeň

Ve třetím kariérním stupni by se tak nacházeli učitelé s dostatečně prohloubeným vzděláním, kteří by podporovali další růst školy, ve které působí a nacházeli by se zde v pozici, kdy by pomáhali svým kolegům v nižších stupních navrhovaného kariérního řádu. V návrhu novely zákona o pedagogických pracovnících byl učitel ve třetím stupni definován jako učitel, který „vykonává komplexní vzdělávací a výchovnou činnost a dále zajišťuje profesní rozvoj pedagogických pracovníků školy, metodicky usměřuje a koordinuje vzdělávací a výchovnou činnost učitelů.“ (Sněmovní tisk 959/0, § 29f).

Učitelům ve třetím kariérním řádu měl být přidělen příplatek 3000 Kč, ovšem jen pokud by se aktivně věnovali rozvoji dalších učitelů ve své škole (Kariérní řád – Profesní, 2017). Vedle tohoto příplatku zde měly být i další možnosti, „jak odměnit větší rozsah práce učitele na 3. kariérním stupni, a to specializačním příplatkem za výkon specializovaných činností, popř. osobním příplatkem“ (Kariérní řád – Profesní, 2017).

4.2.4. Nové specializované činnosti

Nový kariérní řád počítal kromě třístupňového standardu učitele i s širší nabídkou specializovaných činností. Specializované činnosti byly definovány v návrhu novely tak, že je „vykonává pedagogický pracovník vedle své přímé pedagogické činnosti. Specializovanou činnost může vykonávat pedagogický pracovník, který absolvoval specializační studium v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků“ (Sněmovní tisk 959/0, § 28d).

S výkonem specializované činnosti byl spojen nárok na specializační příplatek pedagogického pracovníka ve výši 1 000 až 2 000 Kč měsíčně (Sněmovní tisk 959/0, § 133 odst. 2).

Mezi nové specializované činnosti patřil mentor profesního rozvoje. Podmínkou pro výkon této činnosti bylo dosažení třetího kariérního stupně. Mentor profesního rozvoje měl zajišťovat profesní rozvoj pedagogických pracovníků školy, vytvářet plán pedagogického rozvoje školy, dále pak poskytovat rady ostatním pedagogickým pracovníkům ve škole kde měl působit a předávat jim své zkušenosti (Kariérní řád – Profesní, 2017).

Další ze specializovaných činností byl tzv. kariérový poradce, který se měl věnovat žákům dané školy. Měl pomáhat studentům najít vhodné povolání a zároveň tuto oblast

konzultovat i se zákonnými zástupci daných dětí. Podmínkou pro tuto činnost bylo dosažení druhého kariérního stupně (Kariérní řád – Profesní, 2017).

Výčet specializovaných činností zahrnoval dále „koordinátora vlastního hodnocení školy, koordinátora v oblasti informačních a komunikačních technologií, koordinátora školního vzdělávacího programu nebo vzdělávacího programu vyšší odborné školy, metodika prevence sociálně patologických jevů, specialisty v oblasti environmentální výchovy, speciálního pedagoga v oblasti školské logopedie, specialisty v oblasti prostorové orientace zrakově postižených, výchovného poradce a koordinátora vlastního hodnocení školy“ (Sněmovní tisk 959/0, § 28d odst. 2).

Vedle výše popsanych zamýšlených opatření obsahovala novela dále i záměr zavést pro učitele volno k samostudiu, upravit další vzdělávání pedagogických pracovníků, ohodnotit funkce třídních učitelů, stanovit povinnosti vzdělávacích institucí nebo také určit předpoklady pro výkon ředitele školy (Sněmovní tisk 959/0).

Celkově zde byl pokus v podobě kariérního řádu zavést efektivní kariérní systém pro učitele „s jasnou motivační vazbou na jejich hodnocení“ (Sněmovní tisk 959/0, s. 23). Cílem byl širší profesní rozvoj včetně zavedení nových specializovaných činností, který bude motivován i s rostoucím finančním ohodnocením podle stupňů kariérního řádu a vykonávaných činností ve škole.

5 Aktéři

V celém veřejně politickém procesu spojeném s kariérním řádem učitelů ve sledovaném období je značný počet významných relevantních aktérů. Tyto aktéry je tak na místě identifikovat, a pro přehlednost rozdělit podle výše popsané Colebatchovi teorie dělby aktérů dle jejich východiska pro účast, přičemž pro přehlednost toto dělení bude vztaženo vždy na jednotlivé fáze modelu veřejně politického procesu Howletta, Rameshe a Pearla.

První fází je tak nastolování agendy, již může nastolovat i širší množství aktérů, a z níž se posléze dané agenda posouvá do dalších fází procesu, formulace politiky a rozhodování. K nastolení agendy došlo v rámci sledovaného období v podobě začlenění kariérního řádu učitelů do legislativních prací vlády pro rok 2015, k čemuž došlo také na popud výsledků národního projektu Kariérní řád, který měl dále sloužit ministerstvu školství jako podklad pro přípravu této novely zákona o pedagogických pracovnících (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). V této fázi se také projevila jako hlavní promotor této veřejné politiky, teda jako někdo, kdo se podle teorie tří proudů ochoten investovat svůj čas, energii a reputaci k prosazování určité jím vybrané politiky a který hledá ideální moment (okno příležitosti) k tomuto prosazení, Kateřina Valachová, tehdejší ministryně školství. Na tuto skutečnost v rozhovoru poukazyval Petr Pavlík takto: „*Kateřina Valachová se rozhodla, že chce dokončit kariérní řád*“ (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019), a vzala si tak dle něj tento projekt za svůj.

Následně vznikla na ministerstvu školství odborná skupina pro přípravu a implementaci kariérního řádu. S touto skupinou se tak dostáváme do fáze formulace veřejné politiky. Tato skupina se zároveň také jeví jako důležitý bod pro analýzu aktérů a zkoumání jejich práva na účast v daném veřejně politickém procesu.

Tuto skupinu vedl náměstek ministryně školství Petr Pavlík (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). Jako zástupci pedagogických fakult zde byli například profesorka Radka Wildová z Karlovy univerzity a docent Tomáš Janík z Masarykovy univerzity (Lidé, 2019). Dále ve skupině působili zástupci asociací ředitelů základních a středních škol (J. Zajíček, H. Stýblová), pracovníci NIDV (H. Plitzová, L. Šlajchová, M. Šimonová) a také pracovníci legislativní sekce ministerstva školství (Informace o implementaci, 2016).

Z hlediska autority jako práva na účast je zde jako zřejmý aktér Petr Pavlík, jako zástupce ministerstva školství, potažmo tehdejší ministryně školství jako vedoucí této skupiny, který celé její fungování řídí. Jako aktéra spadajícího pod východisko autority můžeme zařadit ještě z předchozí fáze vládu, která zařadila kariérní řád do svého plánu legislativních prací a

dále se procesu účastnila i v jeho dalších fázích jako rozhodovatel neboli zplnomocněný tvůrce rozhodnutí.

Východisko odbornosti zjevně zahrnuje především zástupce pedagogických fakult a legislativní sekce ministerstva školství. Odbornost kvalifikuje na základě schopností a znalostí v konkrétních oblastech různé experty a odborníky, z nichž se každá skupina zaměřuje zpravidla na určitou specifickou oblast (Colebatch, 2005, s. 34). Zástupci vysokých škol tak byli zjevně kvalifikováni především na základě jejich odbornosti v rámci školství a pedagogiky, jakožto ti, kdo sami učí a připravují budoucí učitele. Ze stejného důvodu, tedy z hlediska odbornosti v rámci vzdělávací politiky, byli do této skupiny zařazeni i zástupci NIDV, kteří zároveň představovali kontinuitu s předchozím národním projektem Kariérní systém. Naopak legislativci ministerstva školství byli kvalifikováni především na základě jejich odborné právní specializace, a tedy na úpravu podoby novely z hlediska její odborné právní formulace a úpravy.

Posledním východiskem pro účast je poté řád. Ten se snaží postihnout všechny možné relevantní aktéry, kteří mohou později zajistit hladkou implementaci navrhované politiky (Colebatch, 2005, s. 33). V jeho rámci tak byli zahrnuti do odborné skupiny ministerstva zástupci asociací ředitelů jednotlivých stupňů škol.

Jako logická možnost se jeví pod východisko řádu zahrnout taky samotné učitele. Ti nebyli přímo zastoupeni v odborné skupině a neměli tak přímý vliv na formulaci novely v této fázi. Ministerstvo navíc tuto situaci vnímalo tak, že „obecně se dotazovat učitelů, zda chtějí kariérní řád, před tím, než je známa jeho konečná podoba a vazba na odměňování, by mohlo být zavádějící, neboť (...) finální podoba navrhovaného kariérního řádu je dosud řešena...“ (Tisková zpráva: 5 otázek, 2017) Před vznikem pracovní skupiny ministerstva byli totiž učitelé zahrnuti do diskuzí jak v rámci národního projektu Kariérní systém, tak i po jeho skončení proběhlo několik informačních seminářů a také kulatých stolů s učiteli v rámci připravované novely. Učitelé tak byli ministerstvem školství vnímáni jakožto již obsažená skupina, která se mohla vyjádřit během výše zmíněných seminářů a kulatých stolů, nebo mohla využít i na podzim 2015 zřízeného kontaktního formuláře pro kariérní systém (Tisková zpráva: 5 otázek, 2017).

Učitelé byli zahrnuti i později ve chvíli, kdy se rozhodovalo na půdě Parlamentu o pozměňovacích návrzích k navrhované novele. V tomto období se konaly dva kulaté stoly s učiteli v Brně a Benešově a další diskuzní semináře, díky čemuž opět ministerstvo vnímalo učitele jako obsažené v diskuzi o podobě kariérního řádu (Tisková zpráva: 5 otázek, 2017). To

dokládá uvedení právě těchto akcí v tiskové zprávě ministerstva školství, kde se ministerstvo snažilo vysvětlit nejasnosti okolo v té době připravované novely a poukázat na to, že i učitelé byli zahrnuti do diskuze o podobě tohoto opatření.

Další fází je pak fáze rozhodování, kdy zplnomocněný tvůrce rozhodnutí vybírá z jednotlivých verzí podoby politiky (Howlett, Ramesh, Perl, 2009, s. 12) vzešlých z předchozí fáze formulace politiky. Je-li tato fáze propojena s Colebatchovou klasifikací dle východiska pro účast na procesu, tak logicky z tohoto propojení vychází to, že východiskem jednotlivých aktérů v této fázi je autorita. V případě schvalování kariérního řádu učitelů jde především o Vládu ČR, Poslaneckou sněmovnu a Senát, jakožto kolektivní orgány, které rozhodovaly o možném přijetí či zamítnutí dané novely.

Následně zbývají fáze implementace a evaluace, které ale v případě kariérního řádu učitelů kvůli jeho zamítnutí Poslaneckou sněmovnou po navrácení návrhu Senátem nenastaly, a není tak ani možné se jimi zabývat.

6 Aplikace teorie tří proudů

V této kapitole budou postupně analyzovány jednotlivé výše teoreticky popsané tři proudy politického procesu podle Zahariadise, tak aby bylo možné určit, které z těchto proudů byli v rámci veřejně politického procesu nejvýznamnější a jakou v rámci něj sehrály roli při možném otevření okna příležitostí, a později pro jeho případné uzavření.

Analýza se bude snažit identifikovat nejvýznamnější prvky v jednotlivých proudech. Pokud některé z prvků, které byly uvedeny v rámci teoretické části, nebudou obsaženy v této analýze, je to mu tak z toho důvodu, že jejich výskyt ve veřejně politickém procesu nebyl relevantní pro jeho ovlivnění, či se zde vůbec nevyskytovaly.

6.1. Proud problémů

V rámci tohoto proudu je třeba se zabývat především indikátory, které byly relevantní pro aktéry účastníci se schvalování kariérního řádu, a dále zpětnou vazbou a možným zatížením problémy tvůrců politiky. Z podstaty tohoto proudu se většina jeho analýzy dotýká fáze nastolování agendy a formulace veřejné politiky. Události zaměřující pozornost budou rozebrány níže v kapitole věnující se oknům příležitostí a nepřijetí kariérního řádu.

6.1.1. Indikátory v rámci procesu schvalování kariérního řádu

Jak bylo poukázáno výše, indikátory fungují především jako ukazatelé závažnosti určitého stavu, tak poukazují na rozsah změny tohoto stavu (Novotný, 2012, s. 37). Záleží pak na tvůrcích politiky, které z těchto indikátorů považují ze svého pohledu za skutečně problematické (Zahariadis, 2007, s. 71).

Prvním z relevantních indikátorů v případě kariérního řádu učitelů byla výše učitelských platů. V České republice je konstantně poukazováno na nedostatečné ohodnocení učitelské profese (např. Münich a Straka, 2012; Müllner, 2018). V rámci Evropské unie jsou platy učitelé značně podhodnocené ve srovnání s ostatními členskými státy (Hronová a Kunc, 2017), a stejně tak tomu je i ve srovnání v rámci OECD (ČTK, 2018). Průměrné platy učitelů zde dosahují v poměru k průměrným platům ekvivalentně vzdělaných lidí hodnoty pouhých 61,1 % podle dat z roku 2015 (ČTK, 2018), tedy přesně z období, kdy byl na stole kariérní řád učitelů.

Jak již bylo uvedeno výše, navrhovaná podoba kariérního řádu měla přinést učitelům zvýšení jejich platů na základě jednotlivých kariérních stupňů, do kterých by učitelé postupovali, a stejně tak na základě dalších příplatků, které tato novela zaváděla, jako byl například příplatek pro třídní učitele až 2 000 Kč měsíčně, nebo 3 000 Kč měsíčně pro uvádějího učitele (Sněmovní tisk 959/0, § 133)

Tento indikátor vyplývá jako důležitý i z hlediska jednotlivých respondentů a aktérů. Petr Pavlík, jakožto vedoucí pracovní skupiny ministerstva školství pro implementaci kariérního řádu uvádí, že: „*Tam bylo zvýšení příplatku za třídnictví, uvádějící učitel, a vůbec to financování celého tohoto systému je potřebné pro ten systém. (...) Sice jsme jim potom prosadili těch 15 % zvyšování* (pozn. autora: navýšení průměrného platu učitelů o 15 % pro rok 2019), *ale to neřeší uvádějící učitele, to neřeší příplatky za třídnictví, to neřeší příplatky za specializační pozice*“ (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019)

Petice učitelů na tento indikátor také upozorňovala v úvodním textu své petice, kde mimo jiné platy učitelů srovnávala s platy zaměstnanců projektu pro implementaci kariérního řádu a uváděla, že „jde o výsměch řadovým učitelům“ (Petice za nepřijetí, 2017). Dále organizátoři této petice požadovali ve své výzvě senátorům navýšení jednotlivých příspěvků, oproti jejich výši v návrhu novely, schválené senátem (Výzva senátorům, 2017).

V rozhovoru se zástupkyní petičního výboru petice proti zavedení kariérního řádu učitelů a zároveň ředitelkou mateřské školy Andreou Benešovou, tato ředitelka mimo jiné uvedla z pohledu mateřských škol: „*Nějaké třídnictví tady neexistuje, stejně tak když jste nějaký koordinátor vzdělávacích programů, a pro nás takto udělaný* (myšleno kariérní řád) *neměl smysl*“ (Rozhovor s Andreou Benešovou, 2019). Poukazovala tak na to, že pro určité stupně škol, v tomto případě mateřské školy, neměl z jejich pohledu kariérní řád smysl, protože by se tohoto stupně nedotklo žádné zvyšování platů v podobě příplatků obsažených v novele.

Dalším významným indikátorem je i ve spojení s prvním indikátorem pak finanční náročnost zavedení a další provozování kariérního řádu učitelů a peníze navázané na celý projekt implementace kariérního řádu. Na samotný projekt implementace bylo vyhrazeno 507 milionů korun (Tisková zpráva: 5 otázek, 2017). Na celou novelu pak bylo v době jejího schvalování navázáno 5 miliard korun (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019), které měly v následujících letech pokrýt první náklady spojené se zaváděním kariérního systému, jako byly například příplatky za třídnictví.

Proti rozvržení financí na implementaci novely se pak vymezovala opět Pedagogická komora ve své petici, kde uváděla, že většinu prostředků spolkně administrace a propagace projektu, a že „rozsah tohoto projektu ani jeho finanční náklady naprosto neodpovídají skutečnosti, že se bude v příštích pěti letech kariérní systém týkat pouze 5 % učitelů v daném roce“ (Petice za nepřijetí, 2017).

Petr Pavlík k financím navázaným na celý kariérní řád poukazoval na to, že učitelé bojující proti kariérnímu řádu si vůbec neuvědomovali, že v případě neúspěšného konce legislativního procesu spojeného s danou novelou, zmizí i peníze vyčleněné v rámci této novely pro učitele. „*Ty lidi říkali, teď těch 5 miliard použijeme na něco jiného. Což dokazovali, že vůbec neví, že jakmile skončil ten legislativní proces, tak se ty peníze vrátily na ministerstvo financí*“ (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019).

6.1.2. Zpětná vazba pro přípravu kariérního řádu učitelů

Další prvkem proudu problémů je zpětná vazba, která může sloužit tvůrcům politiky tak, že se mohou inspirovat například v zahraničí, kde již podobné systémy fungují, a upravit je pro jejich podmínky. Pro navrhovaný český kariérní řád tak mohly sloužit jako příklady kariérní řády dalších zemí EU. Největší inspirací pak bylo zřejmě v počátku projektu NIDV Kariérní systém Slovensko, a jeho již fungující kariérní řád.

Slovenský kariérní systém učitelů, narozdíl od navrhovaného třístupňového českého, sestává ze čtyř stupňů: začínající pedagogický zaměstnanec, samostatný pedagogický zaměstnanec, pedagogický zaměstnanec s první atestací a pedagogický zaměstnanec s druhou atestací (§ 27 zákona č. 317/2009 Z. z.). Z této podoby systému pak vycházel i návrh projektu NIDV, který taktéž navrhoval zavedení čtyřstupňového systému v téměř totožné podobě, jakou má ten slovenský. Sestával tedy ze začínajícího učitele, učitele, učitele s první atestací a učitele s druhou atestací (Prezentace projektu Kariérní systém, 2012).

Takto navržený systém dorazil i k pracovní skupině ministerstva školství pro implementaci. Ta věděla o inspiraci předloženého projektu slovenským kariérním řádem, ale v rámci maximálního možného zjednodušení tuto inspiraci opustila a odbourala čtvrtý kariérní stupeň (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). K tomu Petr Pavlík dále uvedl: „*Ten původní návrh jsme se snažili co nejvíce zjednodušit, nějakým způsobem tomu dát logickou strukturu. Odbourali jsme tzv. čtvrtý kariérní stupeň, který v tom systému nedával smysl*“. Celkově podle Pavlíka, tak neměla zpětná vazba v podobě zahraničních zkušeností žádný vliv na přípravu novely v rámci pracovní skupiny ministerstva školství.

Dále je zde vhodné zmínit, že i další prvky zanesené do navrhované novely zákona o pedagogických pracovnících mohly svoji počáteční inspiraci najít v zahraničních příkladech. Institut začínajícího učitele byl již například v roce 2011 zaveden téměř v polovině států Evropské unie, jako jsou Francie, Slovensko, Portugalsko, Německo, Itálie, Irsko nebo Rakousko (Klíčové údaje, 2011, str. 3). Inspiraci ze zahraničí pro tento prvek, podle vedoucího

pracovní skupiny MŠMT chybějící a zásadní, avšak Pavlík nepotvrzuje, a stejně tak ji není možné dohledat v dokumentech projektu Kariérní systém a je tak pravděpodobné, že nehrála zvláště zásadní roli.

6.1.3. Zatížení problému – časové uspořádání

Posledním prvek, který bude rozebrán v této kapitole je zatížení problému. Jde zde o to, jak dalece jsou tvůrci politiky zatíženi jinými problémy ve stejném čase. Pokud je toto zatížení velké, nemusejí poté tvůrci politiky zvládat věnovat dostatečnou pozornost všem aspektům jednotlivých problémů.

V rámci fáze formulace politiky a tím především činnosti pracovní skupiny pro implementaci nedocházelo podle Petra Pavlíka ke střetu s jinými problémy k řešení, ale spíše zde působil faktor časového tlaku na tuto pracovní skupinu. Zde se dostáváme k jednomu ze základních východisek teorie tří proudů, a to časovému uspořádání, které předpokládá, že tvůrci politik často jednají pod časovým tlakem.

Pracovní skupina měla na přepracování výstupů z předchozího projektu NIDV Kariérní systém, a vypracování návrhu novely, pouhé dva měsíce. Tento časový tlak způsobila svým zadáním tehdejší ministryně školství Kateřina Valachová. „*Paní ministryně na to dala, jak bylo jejím zvykem, neuvěřitelně hektické termíny. Prostě do dvou měsíců to muselo být napsané,*“ uvádí k přípravě návrhu Petr Pavlík. Z toho pak vycházela i snaha skupiny o maximální zjednodušení připraveného návrhu, oproti obdržené verzi z projektu Kariérní systém (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). V této fázi se tak nejednalo o zatížení problému jako takové, ale skutečně spíše o časový tlak na tvůrce politiky, kterým tento tlak zabránil v dané fázi k hlubšímu propracování návrhu a také k zahrnutí širšího spektra aktérů do fáze formulace politiky.

6.2. Proud veřejných politik

V této kapitole bude rozebrán proud veřejných politik, tedy proud, ve kterém soupeří jednotlivé alternativy politiky o pozornost a o své prosazení ve veřejně politickém procesu. Sestává ze dvou prvků, idejí, které chápeme právě jako jednotlivé možné alternativy politiky, a sítě specialistů, ze kterých tyto ideje vycházejí.

6.2.1. Ideje a síť specialistů.

V rámci procesu přípravy a schvalování kariérního řádu učitelů můžeme identifikovat hlavní dvě sítě specialistů. První z nich existovala ještě před hlavním sledovaným obdobím v rámci této bakalářské práce, tedy mezi lety 2014–2017. Byla jí skupina v rámci NIDV, která měla na

starost národní projekt Kariérní systém v době jeho trvání mezi lety 2012 až 2015. Tato síť specialistů v sobě spojovala experty a odborníky z ministerstva školství, České školní inspekce, pedagogických fakult a zástupce ředitelů všech stupňů škol (Kariérní systém učitele, 2016). Výsledkem tohoto projektu, jak již bylo popsáno výše, byl návrh čtyřstupňového kariérního řádu pro učitele, který můžeme vnímat jako hlavní ideu vzešlou z této sítě.

S výsledky projektu Kariérní systém pak následně pracovala ministerská skupina pro implementaci, kterou můžeme identifikovat jako druhou síť specialistů v procesu schvalování kariérního řádu. Ta, jak již také bylo výše popsáno, sestávala z vedoucího této skupiny Petra Pavlíka, a dále ze zástupců pedagogických fakult, asociací ředitelů škol, pracovníků NIDV a legislativních odborníků ministerstva školství.

Ta původní ideu čtyřstupňového kariérního řádu přetvořila a zjednodušila do podoby třístupňového kariérního řádu (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019), kterou můžeme vnímat jako hlavní ideu této sítě specialistů. Tato idea se pak i promítla do konečného návrhu kariérního řádu vypracovaného ministerstvem školství pro mezirezortní připomínkové řízení a následné schválení vládou.

Výrazně se tak ve sledovaném období projevuje pouze druhá síť specialistů, která navazuje na ideu první sítě, a její ideje tak nemají přímo jak s dalšími soupeřit, i kvůli omezenému časovému období, ve kterém tato síť působila. Proud veřejných politik se tak díky tomu jeví jako nejméně analyticky významný ve sledovaném období veřejně politického procesu.

6.3. Proud politiky

Třetím proudem je pak proud politiky, který zahrnuje do sebe širší politický diskurz provázející veřejně politický proces. V této kapitole bude popsán především prvek nálady společnosti a akce nátlakové skupiny. Prvek personální změny bude více rozebrán v následujících kapitolách, věnujících se oknům příležitostí a nepřijetí kariérního řádu.

6.3.1. Nálada společnosti a akce nátlakové skupiny

Podle Zahariadise (2007, s. 73) je společenská nálada to, když poměrně velká skupina jednotlivců má tendenci přemýšlet společně. To je něco, co sledují politici a přizpůsobují možným změnám této společenské nálady své výroky a činy. Při celkové počtu 155 000 učitelů v roce 2017 (Statistická ročenka školství 2016/2017), je možné vnímat celou učitelskou obec jakožto skupinu, jež představuje vlastní náladu společnosti relevantní pro ovlivnění rozhodování politiků.

Jak již bylo uvedeno v kapitole s analýzou aktérů, učitelé nebyli přímo obsaženi v žádné z pracovních skupin zabývajících se přípravou návrhu kariérního řádu. Byly ale pořádány semináře a kulaté stoly, které měly učitele do diskuze zahrnout a zajistit tak jejich informovanost a případně možnost, vyjádřit své připomínky k podobě kariérního řádu i prostřednictvím kontaktního formuláře vytvořeného k problematice kariérního řádu (Tisková zpráva: 5 otázek, 2017). Učitelé byli poté přizváni k diskusi o podobě novely v rámci rozhodovací fáze v Parlamentu, kdy se konaly dva kulaté stoly v Brně a Benešově (tamtéž). Podoba návrhu byla navíc v průběhu veřejně politického procesu diskutována i se zástupci školských odborů, které se rovněž shodovaly s ostatními zahrnutými aktéry na potřebnosti zavedení návrhu (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). Nic v tomto období nenasvědčovalo tomu, že by se učitelé stavěli proti kariérnímu řádu.

Změna nálady společnosti, rozumějme nálady učitelů jakožto určité skupiny, přišla poté poměrně náhle ve chvíli schvalování návrhu novely v Senátu. V tomto momentu se totiž objevila Pedagogická komora se svou Výzvou senátorům k zamítnutí kariérního řádu pro učitele, a vyzývala i další učitele, aby se k této výzvě připojili. Pedagogická komora zde kritizovala to, že učitelé neměli možnost se vyjádřit k současné podobě návrhu kariérního řádu a požadovala po senátorech, aby v pozměňovacích návrzích vrátili do Sněmovny takovou variantu novely, která nebude obsahovat jakékoli části týkající se kariérního řádu, a zachová pouze čísta s příplatky za třídnictví a specializované profese (Výzva senátorům, 2017). Tuto výzvu mělo podpořit 7 400 učitelů (Čápová, 2017).

Pedagogická komora se tak do procesu zapojila jako nátlaková skupina, požadující zamítnutí kariérního řádu na půdě Parlamentu ČR. Po navrácení návrhu s pozměňovacími návrhy Senátem Poslanecké sněmovně, následovala další výraznější akce Pedagogické komory, a to petice za nepřijetí novely zákona o pedagogických pracovnících. Tuto petici mělo nakonec podepsat podle jejích organizátorů více než 21 500 učitelů (Činnost a úspěchy Pedagogické komory, 2018).

V této petici Pedagogická komora požadovala, aby návrh novely zákona o pedagogických pracovnících nebyl schválen v jakémkoliv znění, tedy ve verzi s pozměňovacími návrhy vrácené Senátem, ani v původním znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Ve zdůvodnění, proč učitelé stojící za peticí nechtějí přijetí této novely, uváděly především to, že se v prvních pěti letech bude týkat pouze 5 % učitelů. Dále že bude tento kariérní systém diskriminovat většinu učitelů a přidělá jim další velkou administrativní zátěž, a také že vznikne komplikovaný byrokratický systém, který spolkně velkou část finančních

prostředků, které by jinak mohly jít přímo do školství (Petice za nepřijetí, 2017). Andrea Benešová k tomu uváděla: „*Nám vadilo, že to bylo navrženo ve smyslu toho, že si budete dělat nějaká portfolia, přitom my máme portfolií už tolik, že bychom s nimi mohli tapetovat, a nic to neřeší*“ (Rozhovor s Andreou Benešovou, 2019). Dále v rozhovoru ještě jednou potvrdila, že administrativní náročnost je jednou z hlavních věcí, která jí a dalším učitelům zásadně vadila.

Petr Pavlík se v rozhovoru velmi kriticky vyjadřoval ke způsobu sbírání podpisů. „*Já ty informace mám z těch učeben, to se prostě posílalo ve sborovnách, a když dáte něco takto českému učiteli (...) a řeknete mu jen to: ‚bude administrativní zátěž‘, tak to podepíše*“ (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). Přičemž dále uvedl, že dle něj učitelé vůbec návrh celé novely nemohli číst, protože by jinak tuto petici nemohli podepsat. Tento způsob sbírání podpisů, tedy bez konkrétním povědomí o obsahu novely na straně petici podepisujících učitelů, pak překvapivě potvrdila i samotná zástupkyně petičního výboru Andrea Benešová: „*Přiznám se, že ony to učitelky zase tak nesledují ten kariérní řád. Tudiž, když jsme jim to na nějaké poradě vysvětlovala, jaký to má pro nás spíš nevýhody, tak to prostě podepsaly*“ (Rozhovor s Andreou Benešovou, 2019).

To že tato změna nálady ve společnosti způsobená kampaní nátlakové skupiny v průběhu jednání Senátu o novele zákona ovlivnily rozhodování politiků v Parlamentu, kteří původně návrh podpořili, dokládají nejlépe výroky představitelů vládního hnutí ANO, které předtím návrh ve Sněmovně podpořilo jako vládní strana. Členka školského výboru Ivana Benešová se přímo odkázala na učitelkou petici s tím, že „*učitele žene klackem do ráje, který ale nechtějí*“ (ČTK, 2017). Předseda hnutí Andrej Babiš před hlasováním ve sněmovně uvedl: „*Navštívil jsem několik škol a gymnázií a nikde jsem nepotkal žádného učitele, který by kariérní řád podpořil. Nechal jsem si to vysvětlit a od minulého hlasování jsem změnil názor,*“ (Hronová a Neprašová, 2017). Stejně jako hnutí ANO, se od podpory návrhu většinově odklonila KDU-ČSL (59. schůze, hlasování č. 211, 2017), jejíž klub, podle slov jeho tehdejšího předsedy Jiřího Miholí, dal svým poslancům volné hlasování o tomto návrhu (Kopecký, 2017).

7 Okna příležitostí

Tato kapitola se věnuje tomu nejpodstatnějšímu z hlediska analýzy schvalovacího procesu kariérního řádu učitelů. Identifikuje nejzásadnější momenty a události provázející analyzovaný veřejně politický proces a nachází v nich otevření a poté především následné uzavření okna příležitostí.

7.1. Otevření okna příležitostí

Jako otevření okna příležitostí vnímáme určité momenty ve veřejně politickém procesu, kdy se díky nastalým vhodným podmínkám promotéři veřejných politik snaží prosadit své zájmy a návrhy politik propojením jednotlivých proudů politiky.

K otevření okna příležitostí pro prosazení kariérního řádu učitelů došlo díky souběhu několika událostí. První z nich byla finalizace národního projektu Kariérní systém, který probíhal mezi lety 2012–2015. Šlo o moment, kdy vykristalizovala shoda v síti specialistů, která obsahovala odborníky na školství z pedagogických fakult, školských odborů, NIDV nebo zástupců asociací ředitelů různých stupňů škol, kteří se shodli na potřebnosti zavedení kariérního řádu a zároveň i na konkrétní ideji, tedy toho, jak by měla navrhovaná politika vypadat.

Druhou touto událostí bylo zařazení kariérního řádu do Plánu legislativních prací vlády pro rok 2015 (Plán prací, 2015), čímž se pro promotéry veřejných politik otevřel prostor pro zahájení přípravy konkrétního legislativního návrhu a následného posunutí tohoto návrhu na vládní úroveň a do rozhodovací fáze veřejně politického procesu. Tento moment tak můžeme vnímat jako určující pro otevření okna příležitostí.

Jak bylo uvedeno výše hlavním promotérem této politiky byla Kateřina Valachová, která využila tehdejší shody v odborné obci na potřebnosti zavedení kariérního řádu a jako členka vlády využila vhodné příležitosti i z hlediska tehdejší fungující vládní koalice k dalšímu prosazování kariérního řádu v momentě jeho zařazení do legislativních plánů vlády. Z hlediska teorie tří proudů zde došlo v okamžiku otevření okna příležitostí promotéry veřejných politik především k využití proudu veřejných politik v podobě výsledků práce odborné skupiny v rámci projektu Kariérní systém, na jejichž základě mohl být návrh novely vytvořen.

7.2. Uzavření okna příležitostí a nepřijetí kariérního řádu

K uzavření okna příležitostí může dojít z různých důvodů. Může jít o případ, kdy promotéři veřejných politik zvolí špatné okno příležitostí pro prosazení svých zájmů, nebo také o případ, kdy nastane nějaká zásadní událost, která v určitý moment okno příležitostí uzavře.

V případě kariérního řádu došlo k uzavření okna příležitostí v rozhodovací fázi veřejně politického procesu. Přesněji ve fázi rozhodování na půdě Parlamentu, a především kvůli událostem odehrávajícím se v jednom z proudů, a to v proudu politiky.

Petici učitelů, která byla iniciována pedagogickou komorou po navrácení návrhu novely Senátem Poslanecké sněmovně, je možné identifikovat jako událost přitahující pozornost a jako součást proudu problémů, která měla zásadní dopad na následné nepřijetí celé novely zákona o pedagogických pracovnících. K uzavření okna příležitostí, v jehož důsledku pak nebyl kariérní řád schválen Poslaneckou sněmovnou, potom došlo v důsledku kombinace několika prvků spojených právě s petiční akcí pedagogické komory.

Šlo zde, o již výše popsanou akci nátlakové skupiny – pedagogické komory, která změnila minimálně na povrchu náladu společnosti, v tomto případě učitelů, což ve výsledku ovlivnilo pohled politiků zodpovědných za rozhodování ve věci možného přijetí kariérního řádu.

Dalším důležitým faktorem byly blížící se volby, k čemuž Petr Pavlík poznamenal: „*Myslím, že potom už se to okno příležitostí zavírá, i protože jsou různé třenicové a ty strany začínají hrát pozici hry směrem k volbám*“ (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). Tuto skutečnost, tedy blížící se volby a koaliční boj jakožto důvod ztráty podpory návrhu u hnutí ANO, ostatně zmiňovali i poslanci v debatě před závěrečným hlasováním o návrhu v Poslanecké sněmovně (Stenozáznam 59. schůzce, 2017).

Posledním zásadním prvkem zde byla změna na pozici ministra školství, což je prvek vyskytující se v proudu politiky jakožto zásadní personální změna. Kateřina Valachová podala v červnu 2017 demisi v návaznosti na kauzu zneužívání dotací na sport, a na její místo nastoupil její dosavadní náměstek Stanislav Štech (Jadrný, 2017). Hlavní promotér této politiky tak přišel v tomto kritickém období pro návrh svoje postavení ministra školství a novela tak ztratila v této chvíli svoji hlavní tvář, která ji prosazovala.

Celkově jako nejzásadnější faktor pro toto konečné nepřijetí novely vnímali oba respondenti právě petici učitelů. Petr Pavlík uvádí: „*Tady jim nabídli dobrý argument (myšlena petice učitelů), že celá učitelská obec je proti tomu*“ (Rozhovor s Petrem Pavlíkem, 2019). Tuto petici pak podle něj využili jako důvod pro stažení své podpory koaliční strany ANO a KDU-ČSL.

Stejně tak z pohledu zástupců petice považuje jako nejzásadnější moment vedoucí k zamítnutí návrhu Andrea Benešová také právě tuto petici. „*Myslím že ten tlak 20 000 lidí je už slušný. (...) Určitě k tomu (zamítnutí) vedla ta petice, tím jsem si téměř jistá*“ (Rozhovor s Andreou Benešovou, 2019).

Kombinace výše popsaných prvků, tedy akce nátlakové skupiny, změna nálady společnosti, koaliční boj a personální změna na postu ministra školství, tak vedla k zamítnutí kariérního řádu Poslaneckou sněmovnou na její schůzi 12. 7. 2017 (Sněmovní tisk 959, 2017). Tento moment, tedy kombinaci výše zmíněných prvků v čele s peticí proti přijetí kariérního řádu jakožto události přitahující pozornost, je tak možné z hlediska teorie tří proudů vnímat jako uzavření okna příležitostí v proudu politiky pro prosazení kariérního řádu učitelů.

8 Závěr

Celá práce se zabývala zmapováním veřejně politického procesu schvalování kariérního řádu učitelů. Z analýzy tohoto procesu vyplynulo několik zásadních poznatků o průběhu celého tohoto procesu.

Z hlediska použité teorie tří proudů se v průběhu schvalovacího veřejně politického procesu ve zkoumaném období mezi lety 2014–2017 v tomto procesu vyskytovaly všechny tři proudy této teorie, avšak jejich význam se v čase lišil. Pro otevření okna příležitostí se jevil v rámci analýzy jako nejzásadnější proud veřejných politik, v němž byla nejdůležitější činnost pracovní skupiny v rámci projektu Kariérní systém zaštitěným NIDV ve spojení se zařazením kariérního řádu jakožto jednoho z bodů plánů legislativních prací vlády pro rok 2015. Tohoto okna příležitostí využila Kateřina Valachová, jakožto hlavní promotér veřejné politiky k dalšímu prosazování této politiky na vládní a parlamentní úrovni.

Proud problémů se jevil jako nejzásadnější pro fázi nastolování agendy a formulace politiky, kdy byly zvažovány především jednotlivé indikátory jako byla výše platů učitelů a finanční náročnost zavedení novely.

Výsledkem analýzy byla taktéž identifikace momentu uzavření okna příležitostí, v jehož důsledku poté došlo k nepřijetí celého kariérního řádu. K tomuto uzavření okna příležitostí došlo v proudu politiky ve fázi rozhodování na půdě Parlamentu ČR. Jako nejzásadnější se zde jevila protestní akce učitelů v podobě petice proti přijetí kariérního řádu, zaštitěná Pedagogickou komorou. Tato petice, jakožto událost přitahující pozornost ve spojení se změnou nálady společnosti, změnou na postu ministra školství a začínajícím předvolebním bojem mezi tehdejšími koaličními stranami, vedla právě k uzavření tohoto okna příležitostí.

Hlavním cílem této bakalářské práce bylo zmapovat celý veřejně politický proces za využití teorie tří proudů jakožto hlavní teoretického východiska této analýzy. Jako největší přínos této práce autor vidí identifikaci hlavních důvodů, které vedly k nepřijetí kariérního řádu, čehož mohou později využít budoucí promotéři snažící se prosadit v budoucnu kariérní řád znovu, jako návod k tomu, čeho se v rámci veřejně politického procesu na příště vyvarovat. Jako další přínos lze uvést aplikaci teorie tří proudů na již zamítnutý návrh, což pokud je autorovi známo, v českém prostředí ještě takto využito teorie tří proudů nebylo a může tak jít o první příklad tohoto využití teorie tří proudů.

Použitá literatura:

56. schůze, hlasování č. 259. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=65878>

59. schůze, hlasování č. 210. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=66773>

59. schůze, hlasování č. 211. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=66774&l=cz>

7. schůze, 12. hlasování In: *Senat.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Senát, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=16749&O=11>

COBB, Roger W., and David M. PRIMO. 2003. *The Plane Truth: Airline Crashes, the Media, and Transportation Policy*. Washington: Brookings Institution.

COHEN, Michael D., James G. MARCH, a Johan P. OLSEN. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17:1–25.

COLEBATCH, H. K. *Úvod do policy*. 2005. Brno: Barrister & Principal, ISBN 80-86598-79-9

ČÁPOVÁ, Hana. Petičník: učitelé nepotřebují karierní řád, ale důvěru a svobodu. In: *Respekt*[online]. Praha: Economia, 2017 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/ucitele-nepotrebuji-karierni-rad-ale-duveru-a-svobodu>

Činnost a úspěchy Pedagogické komory v uplynulém školním roce. In: *Pedagogická komora*[online]. 2018 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://www.pedagogicka-komora.cz/2018/09/cinnost-uspechy-pedagogicke-komory-v.html>

ČTK. Čeští učitelé mají nejnižší platy ve vyspělém světě. Ve výdajích na vzdělávání dětí je Česko čtvrté nejhorší. In: *IHned.cz* [online]. Economia, 2018 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66241130-cesti-ucitele-maji-nejnizsi-platy-ve-vyspelem-svete-ve-vydajich-na-vzdelavani-deti-je-cesko-ctvrte-nejhors>

ČTK. Karierní řád učitelů u poslanců definitivně narazil a v tomto volebním období už schválen nebude. In: *IHned.cz* [online]. Economia, 2017 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-65798240-karierni-rad-ucitelu-u-poslancu-definitivne-narazil-a-v-tomto-volebnim-obdobi-uz-schvalen-nejde>

FELDMAN, Martha S. 1989. *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-040-2.

HOWLETT, Michael, M. RAMESH a Anthony PERL, 2009. *Studying public policy: policy cycles*. 3rd ed. New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-542802-5

HRONOVÁ, Markéta a Tomáš KUNC. Učitelé platí k nejnižším v EU. Kantoři ve zlepšení nevěří. In: *Ihned.cz* [online]. Economia, 2017. Dostupné z: <https://infografiky.ihned.cz/platy-ucitelu/r~91cbdb2e5b1811e793850025900fea04/>

Informace o implementaci kariérního systému učitelů (stav ke dni 17. prosince 2015). In: *Česká škola.cz* [online]. 2016 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <http://www.ceskaskola.cz/2016/01/informace-o-implementaci-karierniho.html>

JADRNÝ, Petr. Valachová podá demisi. 'Nechci být trapnou záminkou Babišovi,' zdůvodnila svůj konec. In: *IRozhlas.cz* [online]. Praha: Český rozhlas, 2017 [cit. 2019-05-10]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/kauza-dotaci-na-ministerstvu-skolstvi-valachova-poda-demisi-aby-zabranila_1705091700_pj

Kariérní řád – Profesní rozvoj pedagogických pracovníků, *MŠMT ČR.*, 2017 [online]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/o-webu-msmt/karierni-rad>

Kariérní řád pro učitele, *Kraj Vysočina: Titulní stránka*, 2017[online]. Dostupné z: http://m.kr-vysocina.cz/assets/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4078488

KINGDON, John. W. "Politicians, Self-Interest, and Ideas." In George E. Marcus and Russell L.Hanson, eds., *Reconsidering the Democratic Public*, University Park, PA: Pennsylvania State University, 1993, s. 73–89.

Klíčové údaje o učitelích a ředitelích škol v Evropě [online]. In: . Eurydice, 2011, s. 1-8 [cit. 2019-04-12]. ISBN 978-92-9201-457-5. Dostupné z: http://www.nidv.cz/cs/download/konference/Profesni_rozvoj_pedagogu_Zprava_z_konferenc_e_NIDV_2016.pdf

KOPECKÝ, Josef. Kariérní řád pro učitele padá pod stůl. Poslanci od něj dávají ruce pryč. In: *IDnes.cz* [online]. Praha: Mafra, 2017 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z:

https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/snemovna-karierni-rad-ucitele.A170711_122405_domaci_kop

LEGARD, Robin, KEEGAN, Jill a Kit WARD. In-depth Interviews. In: LEWIS, Jane a Jane RITCHIE (eds.). *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*. 1st pub. London: Sage, 2003, xv, 336 s. s. 138–169. ISBN 978-0-7619-7110-8.

Lidé. In: *Systém podpory profesního rozvoje učitelů* [online]. Profesní rozvoj, 2019 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://www.ped.muni.cz/profesnirozvoj/index.php/lide>

MARCH, James G. a Johan P. OLSEN. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Oslo, Tromso: Universitetsforlaget, 1976. ISBN 978-8200019602.

Mezirezortní připomínkové řízení. In: *O/dok* [online]. Úřad vlády České republiky, 2017 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACKA7ADT895>

MŠMT: Zásady kariérního řádu. In: *Česká škola.cz* [online]. 2016 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <http://www.ceskaskola.cz/2016/02/msmt-zasady-karierniho-radu.html>

MÜLLNER, Jaroslav. Kariéra učitele. *Pedagogická orientace*. 1995, 5(16/17), 125-128. ISSN 1805-9511. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/pedor/article/viewFile/10898/9733>

MÜNICH, Daniel a Jan STRAKA. *Být či nebýt učitelem: platy českých učitelů pohledem nákladů ušlých příležitostí a širší souvislosti*. Praha: IDEA Cerge EI, 2012. Dostupné z: http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2012_05.pdf.

NOVOTNÝ, Vilém. Teorie tří proudů. In: POLÁŠEK, Martin, Vilém NOVOTNÝ a Michel PEROTTINO. *Mezi masovou a kartelovou stranou: možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2012, s. 23–51. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-094-0.

Plán legislativních prací vlády na rok 2015. In: *Vláda České republiky* [online]. 2015 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-na-rok-2015-125665/>

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, ISBN 80-86429-50-4.

Prezentace projektu Kariérní systém. In: *Nidv.cz* [online]. NIDV, 2012 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: http://old.nidv.cz/old.nidv.cz/cs/projekty/projekty-archiv/karierni-system.ep/322_1074-prezentace-projetu/3/index.html

Programové prohlášení vlády 2014. In: *Vlada.cz* [online]. Praha: Vláda ČR, 2014. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

PRŮCHA, J. *Moderní pedagogika*. Praha, Portál, 2009, ISBN 978-80-7367-503-5.

Rozhovor s Andreou BENEŠOVOU. Praha, 28. března 2019.

Rozhovor s Petrem PAVLÍKEM. Praha, 11. března 2019.

Sněmovní tisk 959. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=959>

Sněmovní tisk 959/0. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=959&ct1=0>

Sněmovní tisk 959/5. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=959&ct1=5>

Statistická ročenka školství 2016/2017. In: *MŠMT.cz* [online]. MŠMT, 2018 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>

Stenozáznam 59. schůze PSP. In: *Psp.cz* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2017 [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/055schuz/bqbs/b15501901.htm>

Tisková zpráva: 5 otázek a 5 odpovědí ke kariérnímu řádu. In: *MŠMT.cz* [online]. 2017 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/5-otazek-a-5-odpovedi-ke-kariernimu-radu>

Učitelé si zaslouží podporu své profese. In: *MSMT.cz* [online]. 2017 [cit. 2019-04-28]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/ucitele-si-zaslouzi-podporu-sve-profese>

Usnesení Senátu č. 165. *Senát Parlamentu České republiky*. Praha, 2017. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=84256>

Usnesení Senátu č. 42. *Senát Parlamentu České republiky*. Praha, 2017. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=84036>

Usnesení Vlády České republiky č. 977, *Vláda České republiky*. Praha, 2016. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAAFLGZJ2W>

Výzva senátorům k zamítnutí kariérního řádu pro učitele, jak je koncipován v novele Zákona č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovnících. In: *Pedagogická komora* [online]. 2017 [cit. 2018-05-07]. Dostupné z: <http://www.pedagogicka-komora.cz/2017/05/vyzva-senatorum-k-zamitnuti-karierniho.html>

Vzdělávací služby, 2017 [online]. Dostupné z: <http://www.vzdelavacisluzby.cz/dokumenty/banka-souboru/4504322.pdf>

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington (D.C.): Georgetown University Press, 2003.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder (Col.): Westview Press, 1999, s. 73-93. ISBN 978-0813399867.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder, Colo.: Westview Press, c2007. ISBN 978-0-8133-4359-4.

Zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Zbierka zákonov*. Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2009-317>

Zákon č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-563>

Teze bakalářské práce

Jméno studenta/studentky: Filip Peloušek

Název práce v češtině: Analýza procesu schvalování kariérního řádu učitelů

Název v anglickém jazyce: Analysis of the policy process of adoption of the career code of teachers

Akademický rok vypsání: 2017/2018

Jazyk práce: Čeština

Typ práce: Bakalářská

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí: Mgr. Magdalena Mouralová

Obor práce: Politologie a veřejná politika

Projekt bakalářské práce

A. Vymezení výzkumného problému

Práce se bude primárně zabývat analýzou veřejně politického procesu, který provázel tvorbu a pokus o přijetí kariérního řádu učitelů v České republice Sobotkovou vládou. Novela prošla téměř celým legislativním procesem, kdy na jeho konci nebyla schválena Poslaneckou sněmovnou po jejím navrácení Senátem.

Kariérní řád učitelů byl zamýšlen jako novela zákona o pedagogických pracovnících, která by zavedla třístupňovou strukturu kariérního postupu pedagogů. Měla takto fungovat především jako motivační nástroj pro učitele, kteří by měli jasnou možnost kariérního postupu, a který by zároveň zatraktivnil učitelskou profesi a zefektivnil by odměňování učitelů právě podle jejich postavení v rámci kariérního řádu a podle dalších kritérií, které přinášela tato novela.

Práce na tomto tématu může být přínosná v tom ohledu, že se jedná o doposud nezpracované téma díky jeho aktuálnosti a je tedy na místě provést jeho analýzu, která by mohla napovědět, proč nedošlo nakonec k přijetí tohoto veřejně politického opatření. Zároveň se jedná se o možný důležitý nástroj vzdělávací politiky pro motivaci jak stávajících učitelů, tak i nových zájemců o tuto profesi.

B. Cíle práce

Hlavním cílem mé práce je zmapovat proces tvorby a pokusu o přijetí kariérního řádu učitelů jako veřejně politického opatření z hlediska teoretického modelu politického procesu veřejné politiky.

Dalšími dílčími cíli jsou:

- Zmapovat, kteří aktéři se podíleli na tomto procesu a zhodnotit jejich roli v rámci něj.
- Popsat navrhované opatření a jeho zamýšlené dopady.
- Určit, proč nedošlo k finálnímu schválení navrhovaného opatření.

C. Výzkumné otázky

- Jací aktéři a jak zasahovali do procesu tvorby a schvalování kariérního řádu učitelů?
- Jestli a jak byly obsaženy jednotlivé kroky cyklického modelu politického procesu?
- Jaké byly cíle zkoumaného veřejně politického opatření?
 - Jak byl kariérní řád navržen co do svého obsahu?
- Z jakých důvodů došlo k nepřijetí opatření ve fázi „rozhodnutí“?

- Jaké veřejně politické nástroje byly použity k prosazení opatření?

D. Základní teoretická východiska

Při své analýze budu vycházet z teorií politického procesu v rámci policy analysis, především pak z cyklického modelu politického procesu, jak jej popisuje Colebatch ve své knize Úvod do policy a Howlett, Ramesh a Perl v jejich „Studying public policy“.

Z tohoto modelu pak chci rozebrat jeho jednotlivé fáze až po decision-making, což je poslední fáze, do které se politika v tomto případě dostala. Další fázi, tedy fázi implementace bude možné popsat pouze podle toho, jak bylo naplánováno postupné zavádění kariérního řádu ze strany MŠMT a jak byly nastaveny účinnosti novely v jejím návrhu.

Při analýze zapojených aktérů budu vycházet z dvourozměrného rozdělení (vertikální a horizontální) podle Colebatche, a doplním jej o model přesýpacích hodin, jak jej používají Howlett, Ramesh a Perl.

Pro další teoretická východiska a zakotvení při analýze procesu tvorby a schvalování politiky chci vycházet jak z výše zmíněných knih, tak i z dalších publikací věnujících se analýze veřejné politiky.

E. Předběžný výzkumný plán

U své práce chci využít sekundární analýzu relevantních veřejně politických dokumentů, jako jsou jednotlivé verze návrhu novely zákona o pedagogických pracovnících, strategické dokumenty ministerstva školství, petice pedagogické komory, záznamy z jednání komor parlamentu, dokumenty z mezirezortního řízení a také oficiální veřejná vyjádření zapojených aktérů.

Dále bych chtěl provést rozhovory s klíčovými aktéry zkoumaného procesu, abych zjistil, jakou zastávali roli v tomto procesu a odhalil podrobněji jejich postoj ke kariérnímu řádu. Za tyto klíčové aktéry považuji MŠMT, zástupce pedagogické komory, která vyvolala petici proti přijetí kariérního řádu, zástupce ředitelů škol prostřednictvím Asociace ředitelů, a také odbornou veřejnost, která se podílela na tvorbě opatření v jeho počátku. Důležitý je i postoj jednotlivých politických stran, který se v průběhu procesu vyvíjel. Jejich postoje se ale dají sledovat dobře v rámci zápisů jednání z jednotlivých schůzí Sněmovny a Senátu, stejně jako z jejich veřejných vyjádření.

Takto získané informace pak využiji při samotné celkové analýze procesu a podřadím je pod příslušné modely a rozdělení v rámci vybraných teoretických východisek.

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

1. COLEBATCH, H. K. *Úvod do policy*. 2005. Brno: Barrister & Principal, ISBN 80-86598-79-9.
2. ČESKÁ ŠKOLA. *Stanovisko Asociace děkanů Pedagogických fakult ČR ke kvalifikačnímu vzdělávání učitelů* [online]. Praha: Česká škola, 2014. Dostupné z: <http://www.ceskaskola.cz/2014/03/stanovisko-asociacedekanu.html>.
3. DRHOVÁ, Zuzana, VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA, ed. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-86429-75-5.
4. HOWLETT, Michael, M. RAMESH a Anthony PERL, 2009. *Studying public policy: policy cycles*. 3rd ed. New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-542802-5.
5. Kariérní řád – Profesní rozvoj pedagogických pracovníků, MŠMT ČR., 2017 [online]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/o-webu-msmt/karierni-rad>

6. *Klíčové údaje o učitelích a ředitelích škol v Evropě* [online]. In: . Eurydice, 2011, s. 1-8. ISBN 978-92-9201-457-5.
7. KOHNOVÁ, Jana. *Profesní rozvoj učitelů a cíle školního vzdělávání*. 1. Vyd. Praha: Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy, 2012. 364 s. ISBN 978-80-7290-625-3.
8. Petice za nepřijetí novely zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, s kariérním systémem učitelů (tzv. kariérní řád). In: *Pedagogická komora* [online]. 2017. Dostupné z: <http://www.pedagogicka-komora.cz/2017/05/vyzva-senatorum-k-zamitnuti-karierniho.html>
9. POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.
10. *Profesní rozvoj pedagogických pracovníků: Zpráva z 2. mezinárodní konference* [online]. In: . Národní institut pro další vzdělávání, 2016, s. 1-24. Dostupné z: http://www.nidv.cz/cs/download/konference/Profesni_rozvoj_pedagogu_Zprava_z_konference_NIDV_2016.pdf
11. TRUNDA Michal. Nový kariérní systém v České republice. In KOHNOVÁ, Jana. *Profesní rozvoj učitelů a cíle školního vzdělávání*. 1. Vyd. Praha: Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy, 2012. 364 s. ISBN 978-80-7290-625-3.
12. Zákon č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů.

Mgr. Magdalena Mouralová

Filip Peloušek

Seznam příloh

Příloha č. 1: Informovaný souhlas

Příloha č. 2: Seznamy otázek k rozhovorům

Přílohy

Příloha č. 1: Informovaný souhlas

Informovaný souhlas s nahráváním a využitím výzkumného rozhovoru

Tímto souhlasíte s účastí na výzkumu k bakalářské práci „Analýza procesu schvalování kariérního řádu učitelů“.

Rozhovor bude proveden Filipem Pelouškem, studentem oboru Politologie a veřejná politika na FSV UK.

Rozhovor bude zaznamenán na nahrávací zařízení a výzkumník, který jej bude provádět pořídí jeho doslovný přepis. Přepis rozhovoru bude dále využit pouze pro účely dané bakalářské práce a části z něj mohou být uveřejněny v závěrečné práci. Zvukový záznam pořízený z rozhovoru bude přístupný pouze výzkumníkovi.

Účastník výzkumu nemusí odpovídat na všechny otázky, pokud na ně odpovědět nechce.

Kdykoli během rozhovoru může účastník výzkumu odmítnout účast ve výzkumu, přičemž bude rozhovor ukončen a jeho záznam bezodkladně smazán.

Podpisem stvrzujete, že rozumíte výše popsaným náležitostem výzkumného rozhovoru a vaší účasti ve výzkumu.

Podle zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů ve znění pozdějších předpisů uděluji souhlas s účastí v uvedeném výzkumném projektu a s poskytnutím výzkumného materiálu.

Jméno:

Dne:

Podpis:

Příloha č. 2: Seznamy otázek k rozhovorům

Rozhovor s Andreou Benešovou

Úvod

- Představení se
- Mohla byste se mi prosím v krátkosti představit?

Petice

- Jak jste se dostala do výboru Petice proti kariérnímu řádu učitelů?
- Jaká byla vaše pozice v rámci výboru?
- Co vám osobně vadilo na návrhovaném kariérním řádu?
- Jak probíhalo sbírání podpisů? Byla jste v kontaktu s dalšími učiteli?
- Konzultovali jste svou petici se zástupci MŠMT? Dalšími odborníky?
- Viděli jste případně nějakou alternativu ke kariérnímu řádu?

Petice učitelů jako důvod neúspěchu?

- Jaké faktory si myslíte, že vedli k finálnímu zamítnutí kariérního řádu poslaneckou sněmovnou?
- Byl skutečně hlavním důvodem finálního odmítnutí ona petice učitelů? Stála za touto situací hlavně neutěšená situace ohledně učitelových platů?
- Co si myslíte, že byl nejzásadnější moment v celém procesu přípravy kariérního řádu?

Závěr

- Chtěla byste ještě něco závěrem dodat?
- Rozloučení se, závěr

Úvod

- Představení se
- Mohl byste se mi prosím představit? Co obnáší vaše pozice na ministerstvu?
- Jak jste se dostal k práci na kariérním řádu učitelů

Počátek procesu

- Inspiroval se český návrh kariérního řádu ve slovenském kariérním systému? Pracovali jste nějak se slovenskou zkušeností s kariérním řádem?
- Byli na počátku nějaké další alternativy mimo samotné zavedení kariérního řádu, jak motivovat v budoucnu učitele v jejich práci?
- Odkud přišel prvotní podnět, k přípravě kariérního řádu?
- Kdy se začala tato novela připravovat na úrovni ministerstva? Jak tato příprava probíhala v počátku?
 - Diskutovali jste připravované opatření hned od počátku s učiteli?
- Jaké indikátory jste sledovali při přípravě opatření? (počet učitelů, platy učitelů apod.)

Pracovní skupina (proud problémů a veřejných politik)

- Byl jste členem pracovní skupiny MŠMT pro implementaci kariérního řádu. Jak bylo rozhodnuto o složení pracovní skupiny? Byl použit nějaký klíč při výběru jednotlivých aktérů? (Zástupci pedagogických fakult, asociace ředitelů škol...)
- Jak probíhala spolupráce na úrovni pracovní skupiny?
 - Vymezoval se někdo hned od začátku proti?
- Kteří členové skupiny byli nejaktivnější co do debaty nad návrhem kariérního řádu?

Proud politiky

- Myslíte, že veřejnost vnímala přípravu kariérního řádu? Jestli ano, jak?
- Zaznamenali jste při přípravě návrhu nějaký nátlak ze strany zájmových skupin mimo samotnou petici učitelů proti kariérnímu řádu? (různé asociace učitelů apod.)

Petice učitelů jako důvod neúspěchu?

- Jaké faktory si myslíte, že vedli k finálnímu zamítnutí kariérního řádu poslaneckou sněmovnou?

- Byl skutečně hlavním důvodem finálního odmítnutí ona petice učitelů? Stála za touto situací hlavně neutěšená situace ohledně učitelských platů?
- Myslíte si, že bude po celkovém zvýšení učitelských platů opětovná příležitost, přijít znovu s návrhem kariérního řádu. Myslíte si, že pro to bude vůle v nově ustavené Poslanecké sněmovně?
- Co si myslíte, že byl nejzásadnější moment v celém procesu přípravy kariérního řádu?

Závěr

- Chtěl byste ještě něco závěrem dodat?
- Rozloučení se, závěr