

# Zavedení a zrušení druhého důchodového pilíře jako souboj advokačních koalic

Martin Potůček, Veronika Rudolfová

## Abstrakt

*V reformách důchodových systémů postkomunistických zemí byla v posledních dvaceti letech kromě dalších změn realizována i diverzifikace důchodových pilířů spojená s masivními přesuny příspěvků účastníků z veřejných, průběžně financovaných důchodových pilířů do nově ustavovaných privátních fondových pilířů. Zavedení tohoto pilíře bylo od roku 2013 prosazeno i v České republice. Přijetí příslušného zákona předcházelo vážný politický konflikt mezi příznivci a odpůrci tohoto kroku (jak mezi jednotlivými politickými subjekty, tak i mezi odborníky). V analýze tohoto konfliktu - a jeho vyústění v podobě zrušení tohoto nově ustaveného pilíře brzy po změně vládní politické reprezentace - uplatňujeme teorii advokačních koalic. V identifikaci procesu krystalizace dvou vyhraněných koalic aktérů z obou stran názorového spektra pracujeme zejména s analýzou politických dokumentů, s veřejnými prohlášeními jednotlivých aktérů a s analýzou hlasování o příslušném zákonu v obou komorách Parlamentu ČR. V závěru diskutujeme možnosti a meze uplatnění teorie advokačních koalic při zkoumání dynamiky veřejně politického procesu.*

**Klíčová slova:** *Důchodová reforma, Česká republika, teorie advokačních koalic, veřejný pilíř definovaný dávkově a financovaný průběžně, fondový příspěvkově definovaný pilíř*

## Abstract:

*The diversification of pension pillars in many post-communist countries led to massive displacements of participant contributions from the public PAYG pension pillars to the newly constructed private, defined-contribution, fully-funded pillars. This pillar was also introduced in the Czech Republic in 2013. The adoption of the relevant law was preceded by serious political conflict between supporters and opponents of this step (both among different political actors and among professionals). In an analysis of the conflict we critically apply the Advocacy Coalition Framework. We work mainly with the analysis of policy documents, public statements of the individual actors and an analysis of voting on the relevant law in both chambers of the Czech Parliament towards the identification of the crystallization process of two clear-cut coalitions between actors from both sides of the spectrum. In the end of the contribution we discuss the possibilities and limitations of the Advocacy Coalition Framework in exploring the dynamics of the public-policy process.*

**Keywords:** *The pension reform, The Czech Republic, a theory of the Advocacy Coalition, the public PAYG pension pillars, the private fully-funded pillars (defined-contribution).*

## Úvod

Spory o podobu důchodové reformy mohou být dobrým příkladem veřejně politického procesu, v němž proti sobě pojí své síly (a zbrojí) názorově rozdílné tábory - advokační koalice. Klíčovými atributy vnějšího boje jsou podle teorie advokačních koalic odlišná názorová (ideově podmíněná) stanoviska jednotlivých aktérů. Za nimi můžeme nicméně tušit i řadu diferencovaných zájmů (které ovšem bývají často skrývány pod zástěrkou ideového přesvědčení). Není překvapivé, že se v tomto ideologicky polarizovaném tématu mohou v průběhu času vytvořit koalice aktérů z odlišných sfér, které pojí společná vize té které konkrétní reformní strategie. S velkou mírou zjednodušení lze tábory vymezit optikou pravolevých politických

ideologií, resp. jejich spojení s hodnotami, které akcentují, promítnutých do oblasti důchodové politiky. Na pravé straně politického spektra rezonují hodnoty spojené s důrazem na regulační roli trhu a na odpovědnost jedince, které se pojí s oblastí posílení míry ekvivalence v důchodovém systému a zvýšením rolí komerčních subjektů v zajištění seniorů, včetně většího důrazu na roli individuální zodpovědnosti za zajištění dostatečných finančních zdrojů pro období po ukončení ekonomické aktivity. Na levé straně politického spektra je akcentována hodnota solidarity, spojená v důchodové oblasti s rolí veřejného, prvního pilíře důchodového systému a mj. i s využitím kolektivních forem zajištění finančních zdrojů pro důstojný život seniorů (zaměstnanecké důchodové fondy atd.).

Pokud toto ideové a politické zápolení v případě tak významného a v dlouhodobých časových cyklech se reprodukcijícího systému, jako je ten důchodový, nevyústí v politický kompromis a dohodu, zvyšuje se pravděpodobnost, že přijaté řešení nebude udržitelné. Stalo se to i v případě příspěvkově definovaného, fondově financovaného pilíře českého důchodového systému (zkráceně označovaného také jako druhý pilíř). Teorie advokačních koalic (dále TAK), kterou jsme se rozhodli uplatnit, nabízí porozumění procesům spojeným se zavedením (a posléze i zrušením) tohoto pilíře, například prohlubujícím se názorovým rozdílem soupeřících týmů, které lze pozorovat mj. v rétorice důchodového diskursu. Teorie advokačních koalic rovněž odhaluje spory uvnitř koalic. Demonstruje i vliv externích vlivů,

**Tabulka: Charakteristika pilířů důchodového systému**

Odborná charakteristika	Úřední název	Zkrácený název
Povinný, veřejný, dávkově definovaný, průběžně financovaný pilíř	Důchodové pojištění	První pilíř
Dobrovolný, příspěvkově definovaný, fondově financovaný pilíř	Důchodové spoření (2013–2015)	Druhý pilíř
Dobrovolný, příspěvkově definovaný, fondově financovaný pilíř	Penzijní připojištění se státním příspěvkem(1994–2012) Doplňkové penzijní spoření (od 2013)	Třetí pilíř

keré, dle TAK, mohou sehrát klíčovou roli i v situacích, kdy se radikální změna jeví jako teoreticky téměř vyloučená.

## 1. Teorie a metody

### 1.1. Teorie advokačních koalic

TAK představuje důležitý model procesu tvorby veřejných politik, který je založen na myšlence, že zájmové skupiny jsou organizovány ve veřejně politických komunitách v rámci veřejně politické domény (Birkland 2005: 226). Významné z hlediska TAK je především odlišné pojetí jednotlivce, které se v tomto modelu neopírá o předpoklady neoklasické ekonomie a model „*homo oeconomicus*“ (Sabatier 1995, Sabatier, Weible 2005).

TAK pracuje se sociálně psychologickým modelem jednotlivce, který se liší od modelu racionálního jedince, se kterým pracuje teorie veřejné volby. Podle TAK nejedná jednotlivce přísně racionálně. Spoléhá se na svá přesvědčení a hodnoty (*beliefs*) - jako základní heuristiku pro zjednodušování, filtrování a někdy i deformování stimulů. Tento model zdůrazňuje obtížnost změny normativních přesvědčení a tendenci aktérů vztahovat se ke světu prostřednictvím těchto přesvědčení, obtížně měnitelných. Aktéři z různých koalic mohou vnímat stejnou informaci rozdílnými způsoby, což může vyvolat vzájemnou nedůvěru.

TAK vychází z teorie omezené racionality a perspektivní teorie. Zjednodušeně řečeno, první z předpokladů nám říká, že se nerozhodujeme přísně „racionálně“, ale spíše heuristicky, neboli nepřesně a někdy velmi intuitivně. Herbert Simon (autor teorie omezené racionality) nabídl jako protiklad k „*homo oeconomicus*“ klasické ekonomie, který maximalizuje svůj užitek, člověka, který se s ohledem na své kognitivní limity a dostupnost relevantních informací spokojí s „dostatečně“ dobrým. Teorie advokačních koalic aktérů tak počítá s člověkem nedokonalým, ale o to více reálným. Druhým předpokladem je tzv. averze jednotlivce vůči ztrátám - prospektivní teorie (Quattrone; Tversky 1988).

Máme jednoduše tendenci více si pamatovat své ztráty než zisky. Obě tyto charakteristiky dohromady mohou způsobit ďábelský posun tzv. „*devil shift*“ v naší optice, se kterou hledíme na problematickou oblast (Sabatier et. al. 1987). Své oponenty často vidíme jako mnohem silnější a škodolibější, než skutečně jsou a to nás aktivizuje k hledání spojenců k boji proti tomuto nepříteli. S trochou nadsázky nám tento ďábelský trik vysvětluje, proč řešení klíčových politických problémů zřídka probíhá v klidu, u šálku dobrého čaje. Tímto obrazem nepřítel se zvyšuje soudržnost dané koalice, naopak konflikt mezi soupeřícími koalicemi se vyostřuje.

Dalším klíčovým prvkem konceptu advokačních koalic jsou systémy přesvědčení. TAK vnímá přesvědčení a hodnoty (*beliefs*) jako hlavní hnací sílu politického chování, resp. jednání aktérů. TAK pracuje s tříúrovňovým hierarchickým modelem systému přesvědčení a hodnot aktérů, který se skládá z hlubokých základních přesvědčení (*deep core beliefs*), základních přesvědčení o dané veřejné politice (*policy core beliefs*) a druhotných přesvědčení o dané veřejné politice či sekundárních aspektech (*secondary aspects*). Základním předpokladem je, že čím vyšší úroveň, tím vyšší rezistence vůči změně.

Vzhledem k charakteru advokačních koalic existuje předpoklad, že radikální změna uvnitř subsystému je krajně nepravděpodobná. U důchodové politiky je navíc radikální změna limitována samotným charakterem důchodového systému. Přesto však ke změně v relativně krátké době může dojít. TAK definuje externí šoky jakožto možného činitele změn, a to přímé a nepřímé. Formování a stabilita advokačních koalic v průběhu času i jejich politické jednání, resp. chování jsou přímo podmíněny institucemi a institucionálním prostředím subsystému (např. stupněm konsensu potřebného pro zásadní změnu veřejných politik, otevřeností politického systému, tradicí zahrnující do rozhodování více aktérů (např. korporatismus atd.), dále pak dostupnými zdroji aktérů. Nepřímo jsou změny ovlivňovány vnějšími událostmi (sociálně ekonomický-

mi podmínkami či změnami ve vládních koalicích.)

## 2. Hypotézy

Na základě předběžného studia analyzovaného procesu jsme dospěli k formulování následujících hypotéz:

- A. V boji advokačních koalic je pro prosazení důchodové reformy klíčové zastoupení vládní exekutivy v dané koalici.
- A1. Zastoupení exekutivy v advokační koalici zvyšuje pravděpodobnost prosazení změny.
- A2. Absence exekutivy v advokační koalici může (s vědomím nemožnosti prosazení vlastních konceptů) limitovat činnost této koalice na snahu o blokování realizace návrhů opačné koalice.
- B. Advokační koalice není nutně názorově homogenním uskupením. V rámci jedné fungující koalice mohou koexistovat i významně odlišné názorové proudy.
- C. Důvody zapojení aktérů do aktivit advokační koalice nelze omezit pouze poukazem na ideovou spřízněnost. Do hry vstupují i parciální zájmy a/nebo šance na získání podílu na moci.
- D. Pozitivním efektem souboje advokačních koalic je generování dodatečného přísunu informací důležitých pro politické rozhodování založené na znalostech.

## 3. Analýza: Vznik a zánik příspěvkově definovaného, fondově financovaného pilíře

V následujícím textu budeme analyzovat chování a vývoj dvou advokačních koalic (dále AK). Jedna z AK prosazovala zavedení druhého pilíře českého důchodového systému. Druhá AK zastávala opačné stanovisko - byla proti zavedení druhého pilíře českého důchodového systému. Z hlediska zdrojů aktérů můžeme koalici prosazující druhý pilíř českého důchodového systému považovat v počátcích soupeření za dominantní. Mezi její členy patřili aktéři, kteří byli přímo součástí vládní exekutivy (koaliční strany). Přístup k dalším aktérům, kteří jsou schopni ovlivnit politická rozhodnutí či disponují informačními zdroji (MPSV, MF, poradní orgány vlády) byl díky dříve zmíněnému typu aktérů AK (koaliční strany) nadstandardní. Druhým AK z hlediska zdrojů aktérů považujeme za minoritní.

### 3.1. Vznik advokační koalice - zavedení druhého pilíře

Činnost advokační koalice, jejímž hlavním prosazovaným cílem bylo zavedení druhého pilíře českého důchodového systému, vyvrcholila tzv. velkou důchodo-

vou reformou schválenou za vlády Petra Nečase v roce 2012. Počátky jejího formování můžeme teoreticky vidět již ve druhé polovině devadesátých let, kdy se objevily první analýzy českých ekonomů, které využívaly nový přístup Světové banky, nyní nazývaný jako tzv. nová penzijní ortodoxie. Spíše jednotlivé názorové vstupy se v roce 2003 poprvé spojily v institucionalizovaném sjednocení ve formě tzv. první Bezděkovy komise. Výkonný tým první Bezděkovy komise navrhol posílení míry ekvivalence systému: „*Proto považujeme za vhodné snížit objem příjmové solidarity ve státním pilíři. Jedna možná cesta spočívá ve snížení sazby odváděné do státního pilíře a možnosti uvolněné pojistné spořit v příspěvkově definovaném fondovém pilíři (FDC). Druhou cestou může být zavedení dvou stropů pro place-ní pojistného.*“ (MPSV, 2010).

V roce 2010 na tuto činnost navázal poradní expertní sbor (tzv. druhá Bezděkova komise, zkráceně PES). Jeho hlavním cílem bylo analyzovat současný stav důchodové problematiky v širším kontextu a doporučit budoucí vládě možné cesty v reformě důchodového systému. Sbor měl rovněž poskytovat ministrům financí a práce a sociálních věcí expertní názory v ekonomických oblastech. Vytvořením týmu byl pověřen opět Vladimír Bezděk. Ten měl od ministra financí i ministra práce a sociálních věcí v tomto případě „volnou ruku“ pro výběr svých spolupracovníků. S nabídkou účasti v týmu oslovil především ty odborníky, kteří si byli názorově relativně blízcí. Šlo o experty působící primárně v komerčním sektoru ve firmách KPMG, Asociaci finančních zprostředkovatelů a poradců ČR, Partners či ING. Zaměstnance zastupoval Vít Samek z Českomoravské konfederace odborových svazů - zkráceně ČMKOS. Tato část byla doplněna zástupci státní správy z MF, MPSV a Úřadu vlády. Na rozdíl od první Bezděkovy komise nebyla politická složka součástí PES.

PES navrhl dvě varianty důchodové reformy pro Českou republiku, většinovou a menšinovou (tu navrhl Vít Samek). Většinová varianta počítala s vytvořením nového, fondově financovaného pilíře (II. pilíř). Vznik tohoto pilíře měl být spojen s odvodem 3 % pojistného z prvního, průběžně financovaného pilíře. Účast v obou pilířích byla navržena jako povinná pro všechny osoby mladší 40 let v roce startu reformy s tím, že důchod z prvního pilíře bude těmto osobám úměrně krácen. Celkové pojistné mělo činit 23 % s tím, že 20 % půjde do prvního a 3 % do druhého pilíře. Třetí pilíř měl být tvořen životním pojištěním a reformovaným dobrovolným penzijním připojištěním se státním příspěvkem (PES podporoval zachování přímé podpory státu této formě spojení). Menšinová varianta nechávala pojistné ve výši

## Návrhy Poradního expertního sboru na reformu důchodového systému (PES)

### Varianta I (většinová):

I. pilíř bude tvořit současný průběžně financovaný (státní) důchodový systém, do kterého půjde 20 z 23% sazby pojistného a bude upraven podle návrhů reformy,

II. pilíř bude tvořit nový fondový pilíř, financovaný ze tří procent z 23% sazby pojistného. Účast v obou reformovaných pilířích bude povinná pro všechny osoby mladší 40 let (v roce startu reformy) s tím, že důchod z I. pilíře se těmto osobám úměrně krátí

III. pilíř bude tvořit, vedle životního pojištění i reformované dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem (PPSP), opírající se o vládní návrh zákona o penzijním spoření, předložený v roce 2009 do Poslanecké sněmovny. Poradní expertní sbor se většinově domnívá, že by reformovanému PPSP měla být zachována i přímá podpora státu.

### Varianta II (menšinová):

I. pilíř bude tvořit současný průběžně financovaný důchodový systém upravovaný parametricky podle návrhů Poradního expertního sboru. Pojistná sazba (23 procent) se nijak měnit nebude.

II. pilíř budou provozovat reformované penzijní fondy; přímá podpora státu bude činit tři procenta pojistného, pokud bude účastník spořit minimálně stejnou částku. Na tuto státní podporu se aplikuje stejný strop, jako v průběžně financovaném důchodovém systému, tedy do výše trojnásobku průměrné mzdy.

Vstup do II. pilíře bude dobrovolný, pro toho, kdo do něj vstoupí, však budou potom účast a odvádění pojistného povinné. (MPSV, 2010)

23 % v prvním pilíři, který měl být parametricky upravován dle návrhů PES. Druhý pilíř měly tvořit a provozovat reformované penzijní fondy, přímá podpora státu měla být 3 % s tím, že účastník bude spořit minimálně stejnou částku (do výše trojnásobku průměrné mzdy). Vstup do druhého pilíře měl být v době startu reformy povinný pro osoby mladší 40 let a dobrovolný pro ostatní s tím, že pro toho, kdo vstoupí, je však nadále povinné odvádět pojistné v prvním pilíři. PES tak využil pro nově vznikající pilíř oba koncepty účasti - dobrovolnou i povinnou. Politické strany v nadcházejících volbách akcentovaly dobrovolnost účasti v systému, zatímco, jak bude popsáno později, experti se později přiklonili k povinnému charakteru účasti (NERV). Dobrovolná vs. povinná účast se staly hlavním bodem sporu mezi vládou a expertním poradním sborem.

Předčasné volby do Poslanecké sněmovny parlamentu ČR se konaly v roce 2010. Vznikla nová vládní koalice, složená z Občanské demokratické strany (ODS), TOP 09 a Věcí veřejných. Tato koalice spojila strany, které ve volebních programech shodně navrhovaly fundamentální důchodové reformy, byť s odlišnostmi v jednotlivých konceptech:

ODS ve svém volebním programu v roce 2010 vyjadřovala podporu penzijnímu připojištění a spoření včetně zapojení zaměstnavatelů. Ve svém programu rovněž prezentovala možnost opt-outu ve výši 4 %. „...*Navrhujeme možnost dobrovolného převodu části důchodového pojištění (4 % + doplatit 2 %) do důchodových fondů...*“ (ODS, 2010). TOP 09 navrhovala vznik kapitalizačního pilíře, který zahrnoval opt-out ve výši 4 % s tím, že cel-

kový příspěvek občana do tohoto pilíře by činil minimálně 6 %. Účast byla v tomto návrhu dobrovolná. Specifický prvek tvořil převod 2 % z kapitalizačního účtu občana přímo rodičům, jsou-li tito ve starobním důchodu. Výpadek prostředků prvního pilíře chtěla TOP 09 financovat z aktiv společnosti ČEZ, v případě nutnosti z nepřímých daní (TOP 09, 2010). Věci veřejné ve svém volebním programu v roce 2010 navrhovaly vytvoření třísloužkového důchodového systému - zachování státního, průběžně financovaného pilíře, vznik spořicího pilíře, který by obsahoval opt-out ve výši 4 % (koncept počítal s jedním státním penzijním fondem) a jako třetí složka měla být nabídka soukromých forem komerčního pojištění (Věci veřejné, 2010).

Premiérem nově vytvořené vlády se stal předseda ODS Petr Nečas. Jeho vláda obnovila činnost Národní ekonomické rady vlády (zkráceně NERV). Novými členy se mj. stali Eduard Janota, ministr financí v předchozím období a Vladimír Bezděk, předseda Poradního expertního sboru (PES). Vedle jiných oblastí byli odborníci NERV vyzváni i k podílu na přípravě klíčových reforem vlády, důchodovou nevyjímajíc.

Činnost NERVu navázala na výstupy předchozích odborných sborů, zejména PESu. Navržené řešení vycházelo z argumentace o finanční neudržitelnosti českého důchodového systému a podporovalo posílení zásluhovosti systému podpořené mj. i zavedením fondového, příspěvkově definovaného (druhého) pilíře českého důchodového systému - tzv. fundamentální důchodovou reformu. Návrh NERVu do určité míry aplikoval koncepci z volebního programu ODS. Počítal s opt-outem ve



výši 3 % z odváděných 23 % sazby pojistného na veřejné důchodové pojištění. Na rozdíl od ODS však NERV navrhl pro osoby mladší 40 let účast v novém pilíři povinnou. Tato povinnost byla NERVem odůvodněna jako nezbytná, neboť pokud by do druhého pilíře vstoupila pouze část populace (což by bylo v případě dobrovolnosti více než pravděpodobné), ztrácela by reforma smysl. Výběrem pojistného a správou systému měla být pověřena Česká správa sociálního zabezpečení. Návrh NERVu (o povinném charakteru druhého pilíře pro mladší generaci) tak dále zachoval vnitřní štěpení uvnitř této advokační koalice.

Dalším spojencem v advokační koalici byli potenciální prodejci nového produktu, který v případě přijetí fundamentální reformy vzniká - důchodové spoření. Dobrovolně zájmové sdružení právnických osob - Asociace penzijních fondů ČR (později přejmenovaná na Asociaci penzijních společností ČR), která zastřešuje instituce působící na trhu penzijního či kapitálového spoření (provozovatelé důchodového spoření, doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění), samostatně participovala na argumentační podpoře zavedení druhého pilíře a doplňkových forem důchodového spoření řadou tiskových prohlášení a komentářů, např. informační kampaní na webu „Stárneš, myslí.“ Zastřešující organizace sjednotila roztržštěnou argumentaci jednotlivých subjektů a tím posílila svojí pozici jak uvnitř advokační koalice, tak vně vůči zástupcům advokační koalice s opačným názorem. Jednotlivé subjekty i po svých individuálních liniích dále pokračovaly v podpoře zvolené vládní strategie směřující k zavedení druhého pilíře. Finanční instituce se podílely na prezentacích či workshopech artikulujících nezbytnost zavedení druhého pilíře. Penzijní společnosti se dále podílely na financování a zpracovávání studií, které podporovaly argumentaci spočívající v akcentování budoucí finanční neudržitelnosti průběžně financovaného systému důchodového pojištění.

Vládou Petra Nečase navržená podoba reformy od návrhů NERVu se vzhledem k předvolebním slibům koaličních stran výrazně odlišovala. V prosinci roku 2010 navrhla dobrovolnou účast v novém pilíři, spojenou s převodem tří procent z odváděných 28 % sazby na povinné sociální pojištění v prvním pilíři. K této částce měl občan přidat min. další 2 % (celkově bylo tedy zatížení ve výši 30 %). Výběr mělo provádět Jednotné inkasní místo (JIM), správu měly provádět reformované současné penzijní fondy a nově založené penzijní společnosti. Dobrovolnost účasti ve druhém pilíři se nakonec stala příčinou zásadní neshody mezi vládou a zástupci NERVu o tom, co je možné přijmout jako kompromisní řešení a co již ohrožuje po-

tenční úspěch důchodové reformy. Na podstatnou modifikaci původních návrhů NERVu reagovali někteří jeho představitelé veřejnou kritikou vládní koncepce. **Miroslav Zámečník**, člen NERVu v rozhovoru pro Radiožurnál konstatoval: „*Myslím si, že prostě takhle, jak to děláme, to nedopadne dobře.*“ S rozpaky prý sledují počínání vlády i někteří jeho kolegové... „*Výsledkem jednání je hybridní řešení, které za dobré nepovažuje absolutně nikdo. Já jsem strašně zvědavý, jak dopadneme s tímhle řešením. Ale musím říct, že mně se to nelíbí ani trochu. Než to mít takhle, tak to nedělejme...*“ (Tyden.cz, 2011).

**Pavel Kohout**, další člen NERVu, komentoval vládní návrh reformy skepticky: „*Návrh zákona o druhém pilíři zavádí nový, experimentální typ fondů s velmi svéráznými charakteristikami. Důsledně se vyhýbá všem návrhům NERVu a Bezděkovy komise. NERV například doporučoval za účelem úspory nákladů a zvýšení bezpečnosti použít existující podílové fondy, které se osvědčily, které se řídí známými a vyzkoušenými zákony a které jsou bezpečně regulované. Tato doporučení spadla pod stůl. Zavedení zcela nového typu instituce je krokem do neznáma.*“ (Kohout, 2011).

**Jiří Rusnok**, další člen NERVu, komentoval vládní kompromisní návrh následovně: „*Vláda dospěla po složitých jednáních k tomuto kompromisu, který byl pro ni jako jediný politicky přijatelný, ale není rozhodně optimální. Mám obavu, že za daných podmínek do toho dobrovolného vyvedení peněz z průběžného systému a připlácní si ze svého moc lidí nepůjde, nevím, jak by k tomu byli motivováni. Zřejmě to skončí takovou typickou českou bramboračkou, ale snad se z toho nějak vyhrabeme, vzhledem k tomu malému objemu peněz, které budou vyváděny v prvních letech z průběžného systému, bude to jen pár miliard. Nebude to mít tudíž žádné fatální následky.*“ (Parlament, vláda, samospráva, Parol, s.r.o. 2011)

Nesouhlasná stanoviska jednotlivých členů NERVu se odrazila i v potřebě celého poradního sboru vyjádřit svou představu reformy důchodového systému a zdůraznit odlišnosti od vládou prezentovaného návrhu. Klíčovým bodem, kterým se od vládního návrhu zástupci NERVu distancovali, bylo stanovení dobrovolné či povinné účasti ve druhém pilíři reformovaného systému. Dalším nenaplněným požadavkem a předpokladem úspěšného fungování nového pilíře byla snaha o jeho co nejnižší nákladovost, kterou měl zajišťovat výběr pojistného Českou správou sociálního zabezpečení. S takovou variantou vládou navržená koncepce nepočítala.

V průběhu vzniku a působení advokační koalice můžeme pozorovat spojování názorově blízkých aktérů z různých oblastí do relativně „kompaktního“ celku, přebí-

rání způsobu argumentace a shodné využívání mobilizačního či alarmujícího jazyka v diskusi o důchodové reformy. Názorové neshody uvnitř advokační koalice však ve finále do určité míry oslabily důvěryhodnost prezentace reformy.

### 3.2. Vznik advokační koalice - zrušení druhého pilíře důchodového systému

Na opačném konci názorového spektra se rovněž zformovala koalice, kterou stmelovalo nesouhlasné stanovisko. Její členové byli přesvědčeni o škodlivosti zavedení druhého pilíře. Posílení ekvivalence systému spojené se zavedením druhého pilíře představovalo pro účastníky této koalice především omezení solidarity zajišťované veřejným systémem, jakožto klíčové hodnoty. Zároveň se obávali oslabení příjmové strany prvního pilíře důchodového systému bez adekvátního snížení na výdajové straně ve stejném časovém období.

Klíčovým aktérem v této koalici byla Česká strana sociálně demokratická (ČSSD). Tato strana představila na konci roku 2011 své komplexní pojetí důchodové reformy (ČSSD, 2011). Reformní koncepty ČSSD pojímaly důchodovou reformu ze širšího úhlu pohledu a pozornost byla věnována nejen dlouhodobé udržitelnosti systému, ale také důstojným životním podmínkám seniorů, jejich participaci na růstu blahobytu společnosti, dopadům na trh práce atd. „*...Reformu je třeba nahlížet širěji, zejména ve vztahu k trhu práce a k populačnímu vývoji, které jsou důchodovým systémem zpětně ovlivňovány.*“ (ibid, 2011). Hlavním prvkem, který byl sjednocující pro všechny členy této koalice, se stalo explicitní odmítnutí zavedení druhého pilíře českého důchodového systému. „*Považujeme za nepřijatelné... vytvoření dalšího pilíře dobrovolného soukromého důchodového spoření do komerčních penzijních společností založených na příspěvkově definovaném schématu, jehož klientům stát nechce garantovat návratnost prostředků do nich vložených.*“ (ibid, 2011).

Jedním z významných aktérů bylo dále občanské sdružení CESTA - Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii (dále jen zkratka CESTA), zformované v lednu 2011. Tento think tank v prosinci 2011 prezentoval dva alternativní scénáře důchodové reformy - Návrh penzijní reformy (verze s NDC), autorů J. Vostatka, P. Zborníka a T. Fialy a Návrh penzijní reformy (verze se zohledněním výchovy dětí v průběžném systému), autorů P. Ruseho, P. Zborníka a T. Fialy (CESTA 2011). Přestože celou tuto advokační koalici pojilo shodné přesvědčení, které se stavělo odmítavě k zavedení druhého pilíře do českého důchodového systému, v detailních představách o alternativních reformních konceptech lze nalézt i v této koalici

neshody, které vyústily v prezentaci dvou odlišných reformních konceptů<sup>1</sup>.

Tradičním spojencem sociální demokracie jsou odbory. Není tedy překvapivé, že i v oblasti důchodové politiky nalézali a nalézají tito partneři společně sdílená přesvědčení. Významným aktérem této koalice na poli důchodové reformy je i Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS), reprezentovaná Vítem Samkem, který se důchodové problematice věnuje dlouhodobě. Odbory jsou v ČR tradičně v důchodové politice poměrně silným aktérem. V rámci diskusí o důchodové reformě se silně ohrazovaly proti zavedení druhého pilíře a kritizovaly vládu za neochotu diskutovat alternativní návrhy. Ve svých prohlášeních detailně kritizovaly vládní návrhy a předkládaly své vlastní koncepce.

Středolevé spektrum doplnila Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), která konzistentně trvala na pouhých parametrických úpravách současného, tedy průběžně financovaného důchodového systému. Stínový ministr práce a sociálních věcí KSČM Miroslav Opálka vystupoval proti zavedení druhého pilíře do českého důchodového systému. Nesouhlas se zavedením druhého pilíře (resp. podpora jeho zrušení) byl tedy ze strany KSČM zřejmý, i když ani ČSSD, ani ČMKOS se ze strany KSČM nikdy nedočkali explicitního potvrzení jejich stanovisek. Alternativní návrhy důchodové reformy jsou totiž přirozeně jednou z mnoha zbraní využívaných v politickém boji i o voliče na levé části politického spektra.

Přijetí zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, předcházela diskuse v Poslanecké sněmovně PČR a následně v Senátu PČR. Výsledné hlasování odráží linii sporu mezi advokačními koalicemi. Pro zákon byly výhradně strany na pravé části politického spektra a členové advokační koalice prosazující zavedení druhého pilíře - bez výjimek, proti zákonu pak členové advokační koalice bojující proti zavedení druhého pilíře důchodového systému (ČSSD, KSČM). Diskuse byla vedena ve stejném argumentačním duchu, který provázal předchozí ideový souboj advokačních koalic. Na jedné straně byla vyzdvihována finanční nestabilita systému a nezbytnost posílení zásluhovosti, na druhé straně zaznívala obhajoba solidarity a obavy z oslabení prvního pilíře důchodového systému.

Optika „devil shift“ se odrazila i v ostré rétorice v průběhu schvalovacího procesu. Rétorika a argumentační strategie advokační koalice pro zavedení druhého pilíře byla, jak ukazují citace projevů z diskusí v průběhu schvalování legislativy, zaměřena na posílení pocitu naléhavosti řešení problému a jeho finanční aspekty:

Petr Nečas (ODS): „...je naprosto pravdivá, korektní a férová teze, že stávající

*státem organizovaný průběžný důchodový systém ze všeho nejvíc připomíná pyramidové schéma, hazardní hru letadlo nebo tzv. Ponzioho schémata. To je prostě skutečnost! A jestliže na to nebude důchodový systém reagovat, v horizontu 40 až 50 let se toto hazardní schéma průběžného důchodového systému... naprosto jednoznačně projeví. A politická reprezentace, která před tímto problémem strká hlavu do písku, je politická reprezentace buďto nezodpovědná, nebo zbabělá.“* (PS PČR, 2011).

Jaromír Drábek (TOP 09): „...Z těchto důvodů je naprosto jednoznačné a nezpochybnitelné, že z dlouhodobého hlediska je tento kombinovaný systém výhodnější, je to naprosto jednoznačně dokladovatelné na příkladech a analýzách postupu jednotlivých evropských zemí a já považuji tento postup za odpovědný. Proto si dovoluji všechny ty, kteří se necítí vázání ideologickými výkřiky, požádat o pečlivé zvážení dlouhodobého odpovědného přístupu vůči našim občanům a zejména našim dětem...“ (ibid, 2011)

Advokační koalice zaměřená proti zavedení druhého pilíře (resp. její zástupci) pak využívali rétoriku s negativním hodnocením efektů zavedení druhého pilíře a argumentační strategii apelující na zachování solidarity prostřednictvím prvního (neoslabeného) pilíře a potenciální „nevýhodnost“ vstupu do druhého pilíře pro většinovou populaci:

Bohuslav Sobotka (ČSSD): „...Já jsem zde popsál parametry té takzvané reformy, které pokládám za neadekvátní, nelogické, nesmyslné a koneckonců nespravedlivé... Ten systém spočívá v tom, že se zde vytvoří druhý systém dobrovolného spoření na důchod. Tento systém a jeho parametry jsou nastaveny tak, že je výhodný pro všechny, kdo vydělávají více než 40 tisíc korun hrubého měsíčně. To je zhruba 10, možná 12 % ekonomicky aktivních obyvatel naší země. Pro nikoho jiného toto dobrovolné spoření výhodné nebude... Jsem přesvědčen o tom, že vláda spouští velmi nebezpečnou reformu...“ (PS PČR, 2011).

Miroslav Opálka (KSČM): „...Dobrovolné vyvedení tří procent pojistného systému...je zásadní z pohledu systémové, téměř nevratné změny, která nestabilizuje nijak státní solidární pilíř (první pilíř). Ba naopak. Vyvolává další potřebu veřejných financí na úhradu transformačního dluhu a v čase budoucím snižuje nejen solidaritu státního pilíře, ale i jeho váhu v celém důchodovém systému. To je, jak jsme slyšeli, i nezakrývaný sociální - pokud se to dá tak nazvat - cíl pravicové vlády...“ (ibid, 2011)

Vláda předložila sněmovně návrh zákona 30. 6. 2011. Návrh zákona byl po hlasování v Poslanecké sněmovně PČR předán Senátu PČR, který jej vrátil s pozměňovacími návrhy. Tyto nebyly do zákona zapra-

covány a původní verze byla schválena Poslaneckou sněmovnou PČR 6. 11. 2011. Pro zákon hlasovalo 109 ze 179 přítomných poslanců (ODS, TOP 09, VV, 1 nezařazený poslanec). Proti bylo 70 poslanců (ČSSD, KSČM, 2 nezařazení poslanci). Hlasování o zákoně tak jen stvrdilo složení obou advokačních koalic, které se formovaly v předcházejícím koordinačním i komunikačním diskursu. Zákon byl doručen k podepsání prezidentovi.

Václav Klaus se jako prezident ČR svým velmi kritickým názorem na podobu této důchodové reformy nikdy netajil. Vyjadřoval obavy z jejího zavádění v nepříznivém ekonomickém klimatu doznávající krize globálních finančních trhů, vnímal rizika dopadů reformy na dlouhodobé financování průběžného veřejného pilíře, poukazyval i na těžkou krizi, kterou zažívají podobné reformy v sousedních zemích (Klaus, 2011). Ve zdůvodnění svého nesouhlasu s příslušným zákonem, který mu parlament postoupil v roce 2012, také uváděl, že nastavení parametrů druhého pilíře v podstatě „dubluje“ charakter, účel a roli již zavedeného a fungujícího třetího pilíře (tehdy nazývaného jako penzijní připojištění se státním příspěvkem). Navíc kritizoval i způsob, kterým byl zákon připravován bez zajištění dostatečného politického konsensu. Nicméně vzhledem k Ústavou omezeným pravomocím prezidenta tak i přes toto jeho veto zákon vstoupil 1. 1. 2013 v platnost.

### 3.3. Rozpad a transformace advokačních koalic

Před volbami do poslanecké sněmovny v roce 2013 bylo zřejmé, že zavedení druhého pilíře se stalo jednotícím prvkem pro účastníky advokační koalice s opačným názorem. Společného protivníka ztělesnil právě onen druhý pilíř důchodového systému - a tak se do popředí tématu důchodové reformy resp. předvolební rétoriky dostalo jako první opatření právě zrušení nově zavedeného prvku důchodového systému a zesílená kritika tohoto opatření. Ve volebních programech ČSSD i KSČM bylo explicitně vyjádřeno, že v případě vítězství budou tyto strany usilovat o jeho zrušení. Argumentační strategie pojila obhajoba solidarity, jakožto klíčového prvku v povinném veřejném sociálním pojištění, kterou tento nově zavedený prvek systému oslabuje, a snaha o zachování udržitelnosti prvního pilíře důchodového systému.

ČSSD kritiku druhého pilíře českého důchodového systému spojila s procesem vyvádění částí prostředku z pilíře prvního a tím pádem jeho oslabování. Ve svém volebním programu uváděla, že „...zastaví vyvádění peněz z průběžného pilíře důchodového systému, druhý pilíř zruší a bude motivovat občany a jejich zaměstnavatele ke zvyšování částek spořených ve třetím



*pilíři.*“ (ČSSD, 2013). KSČM zvolila strategii obdobnou, argumentaci navíc posílila apelem na „výhodnost“ spojení ve druhém pilíři pouze pro vysokopříjmové skupiny obyvatel. „KSČM se soustředí zejména na ...dlouhodobou stabilizaci prvního důchodového pilíře a umrtvení nového druhého pilíře na soukromé spojení, který vyvádí peníze ze solidárního systému a vyplatí se (pokud nezkrachuje) pouze úzké skupině obyvatel.“ (KSČM, 2013).

Po vítězství ČSSD v těchto volbách a zformování levostředové koalice se otevřela příležitost k prosazení cílů názorově blízkých partnerů spojených v nesouhlasu se zavedením druhého pilíře důchodového systému. V koaliční smlouvě (ČSSD, ANO, KDU-ČSL) a následně i ve vládním programovém prohlášení (2014) byl prezentován záměr vytvořit odbornou komisi „k ukončení druhého pilíře a návrhům změn důchodového systému (...). Vláda připraví detailní návrh na ukončení důchodového spojení při respektování vlastnických práv jeho účastníků a dále komplexní a vzájemně provázaný souhrn konkrétních návrhů na změny v důchodovém systému, které přinesou jeho dlouhodobě stabilní uspořádání a přiměřenost poskytovaných dávek.“ (Vládní programové prohlášení, 2014). Novým spojencem se stala KDU-ČSL, která se přidala ke kritice vlády, druhý pilíř důchodového systému označila za nereformovatelný a postavila se za jeho zrušení. Překvapivým spojencem se stal nový subjekt, politické hnutí ANO. Ve svém volebním programu existenci druhého pilíře nezpochybňovalo, naopak svůj cíl směřovalo na posílení jeho robustnosti. „Chceme prosadit automatické členství v druhém pilíři pro nové účastníky pracovního trhu, zavedení automatického členství s možností vystoupení z druhého pilíře je kompromisem mezi jeho dobrovolností a dostatečnou robustností systému druhého pilíře.“ (ANO 2013). Ve finále však hnutí souhlasilo s vládním programovým prohlášením, ve kterém se koaliční partneři zavázali ke zrušení druhého pilíře důchodového účtu.

Dosavadní advokační koalice byly zasaženy externí (nepřímou) změnou. Došlo k převzetí politické moci ve státě uskupením s výrazně odlišnou politickou orientací. Některé politické strany arénu rozhodujících aktérů opustily (např. Věci veřejné), některé se naopak vrátily - například Křesťansko demokratická unie - Československá strana lidová (KDU-ČSL), některé na ni nově vstoupily (ANO 2011, Úsvit). Staré advokační koalice, formované výrazně na půdorysu soupeřů bývalé vládní koalice vs. bývalé opozice, se rozpadly. Advokační koalice oponující zavedení druhého pilíře získala jako svého aktéra formální autoritu, disponující právem činit politická rozhodnutí. Tato změna obrátila postavení dříve minoritní koalice v domi-

nantní a tím otevřela prostor pro naplnění jednoho z jejích důležitých cílů.

Na základě koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády České republiky byla ustavena Odborná komise pro důchodovou reformu (dále jen zkratka OK) se záměrem hledat širokospektrální politický konsensus o dalším pokračování důchodové reformy. Klíčová kritéria sledovaná v návrzích důchodové reformy byla vymezena jako schopnost systému zajistit přiměřené a důstojné důchody, posílení principu zásluhovosti, narovnání transferů mezi rodinou a společností a dlouhodobá udržitelnost důchodového systému. Odborná komise pro důchodovou reformu měla „zhodnotit stav a vývojové trendy českého důchodového systému z pohledu demografie, sociologie a ekonomie a připravit návrhy na takové pokračování důchodové reformy, které stabilizují důchodový systém v dlouhodobé perspektivě, budou přijatelné napříč politickým spektrem a přijmou je i občané“ (Poslání odborné důchodové komise, 2014). Přestože v úvodu jednání OK, které se týkalo převážně otázky způsobu ukončení druhého pilíře, docházelo k tradičnímu střetu bývalých advokačních koalic, v další činnosti komise, kdy se pozornost soustředila na širší koncepci důchodové reformy, došlo svým způsobem k zajímavému posunu. Členové bývalých advokačních koalic začali hledat prostor pro prosazování svých zájmů v nové situaci a formovat nová spojení.<sup>2</sup> Pozornost některých příslušníků bývalé vládní advokační koalice se přesunula na pilíř třetí. Například představitelé finančních institucí možná trochu pragmaticky, ale strategicky racionálně zareagovaly na aktuální situaci a své zájmy začaly prosazovat směrem k doplňkovému třetímu pilíři českého důchodového systému, resp. ke zvýšení jeho role v důchodovém systému ČR - což ostatně bylo i v souladu s cílem koaliční vlády vyjádřeným v koaliční smlouvě „... podpoříme stávající produkty ve třetím pilíři, kde stát poskytne příspěvky a navrhne vylepšení jejich parametrů s cílem větší motivace lidí spořit si na stáří.“<sup>3</sup> (Vládní programové prohlášení, 2014). Posílení třetího pilíře podporovala i ČMKOS. Z tohoto seskupení aktérů (vládní koalice, ČMKOS, finanční instituce, penzijní společnosti, někteří odborníci) lze usuzovat na poměrně „robustní“ podporu této ideji. Tento předpoklad se ukázal být relevantní. 23. října 2015 byl schválen zákon č. 376/2015 Sb., který zrušil druhý pilíř českého důchodového systému s platností od roku 2017, přičemž způsob jeho zrušení vycházel z návrhu schváleného Odbornou komisí pro důchodovou reformu.<sup>4</sup> Simultánním přijetím zákona č. 377/2015 Sb. došlo zároveň i k významnému posílení státní podpory třetího pilíře českého důchodového systému.

## 4. Testování hypotéz

**Hypotéza A.** „V boji advokačních koalic je pro prosazení důchodové reformy klíčové zastoupení vládní exekutivy v dané koalici.“

A1. Zastoupení exekutivy v advokační koalici zvyšuje pravděpodobnost prosazení změny.

A2. Absence exekutivy v advokační koalici může (s vědomím nemožnosti prosazení vlastních konceptů) limitovat činnost této koalice na snahu o blokování realizace návrhů opačné koalice.“

Hypotéza, pracující s významem zastoupení vládní exekutivy v advokační koalici, byla rozdělena do dvou částí. První subhypotéza předpokládá zvýšení pravděpodobnosti prosazení změny v případě, kdy je vládní exekutiva součástí advokační koalice. Tato část hypotézy byla ve sledovaném případě potvrzena. Pokud je vláda účastna v advokační koalici, je pravděpodobnost úspěchu, explicitně vyjádřená v prosazení konceptu, který advokační koalice prezentuje, vyšší, než pravděpodobnost úspěchu koalice, která takového člena nemá. V rámci souboje advokačních koalic v případě důchodové reformy v ČR byla vláda a politické strany podílející se na ní klíčovými členy advokační koalice, jejíž koncept byl v České republice prosazen. Druhá subhypotéza, týkající se „neúčasti“ vládní exekutivy v advokační koalici, která může limitovat činnost této koalice na snahu o blokování realizace návrhů opačné koalice, byla potvrzena částečně. Advokační koalice oponující zavedení druhého pilíře českého důchodového systému se totiž soustředila nejen na „negativní“ kampaň ve smyslu snahy zablokovat jeho vytvoření, ale i na formulace alternativních návrhů řešení. Nicméně až do změny rozložení politických sil po sněmovních volbách nebyla tato advokační koalice ve snaze zablokovat zavedení druhého pilíře úspěšná.

**Hypotéza B.** „Advokační koalice není nutně názorově homogenním uskupením. V rámci jedné koalice mohou koexistovat i výrazně odlišné názorové proudy.“

Hypotézu, která ukazuje na možné názorové neshody uvnitř advokačních koalice, je možné v námi sledovaném případě potvrdit. Obě koalice vykazují jednotu a shodu svých členů v primárním zaměření. V tomto případě lze za takový cíl vnímat zavedení resp. nezavedení (případně zrušení) druhého pilíře důchodového systému. V sekundárních aspektech však již můžeme identifikovat názorové rozdíly, a to u obou sledovaných koalic. V první koalici, prosazující zavedení druhého pilíře, se názorové odlišnosti projevily již v pojetí samotného charakteru tohoto institutu, resp. jeho nastavení. NERV, shodně s finančními institucemi, prosazoval

jako nezbytný parametr pro efektivní fungování pilíře povinnou účast. Naproti tomu vláda, omezená mantinely koaličního vládnutí, nakonec prosadila koncept s účastí dobrovolnou. Ve druhé koalici lze rovněž nalézt shodu, a to v nesouhlasu se zavedením druhého pilíře (a v případě jeho zavedení dosažením jeho zrušení). Nicméně i když v otázce negativního postoje k zavedení druhého pilíře panovala mezi aktéry absolutní shoda, v otázce „správného alternativního konceptu důchodové reformy“ už nikoliv. Vzhledem k názorové variabilitě členů této koalice nebyl prosazován jednotný „opoziční“ protínávrh důchodové reformy. Návrhy na důchodovou reformu z její dílny kolísaly od komplexních konceptů důchodové reformy s cílem zajistit udržitelnost systému při zachování vysoké míry solidarity, návrhů na zavedení NDC systému přes úpravy, které zohledňují např. výchovu dětí až k „pouhým“ parametrickým úpravám prvního pilíře.

**Hypotéza C.** „Důvody zapojení aktérů do aktivit advokační koalice nelze omezit pouze poukazem na ideovou spřízněnost. Do hry vstupují i parciální zájmy a/nebo šance na získání podílu na moci.“

Hypotéza A. potvrdila, že někteří aktéři jsou motivováni být členem koalice, v níž je členem vládní exekutiva, a to zejména z důvodu vyšší pravděpodobnosti prosazení změn. Tento typ advokační koalice je tak (vzhledem k vysokému potenciálu úspěšnosti) pro aktéry atraktivnější. Je-li cílem aktérů prosazení parciálních zájmů, nemusí pak ideové zázemí být nutně jediným faktorem, který je určující pro členství v koalici. V našem sledovaném případě (byť je pro testování této hypotézy časově velmi limitovaný) došlo po volbách k rozpadu advokačních koalic. Koalice prosazující zavedení druhého pilíře českého důchodového systému ztratila aktéry, kteří by disponovali exekutivní a legislativní mocí. Diskuse na nově vzniklé platformě Odborné komise pro důchodovou reformu, kterou ustavila nově zformovaná vláda České republiky po předčasných parlamentních volbách v roce 2014, naznačily přesun „zájmů“ některých aktérů<sup>5</sup>. Po rozhodnutí o zrušení druhého pilíře se finanční instituce pragmaticky přestaly zajímat o jeho další osud a zaměřily se na prosazování svých zájmů podporou posílení penzijního spoření (třetího pilíře). Na základě tohoto pozorování se můžeme přiklonit k potvrzení hypotézy, že ideová spřízněnost nemusí být jediným faktorem, který determinuje členství aktérů v AK. Je však nutné brát v úvahu odlišnosti aktérů, zejména jejich ideovou vyhraněnost a jejich zájmy. Důvody aktérů zapojení do aktivit jakékoliv koalice mohou být různé. U některých (například u politických stran) hraje ideová spřízněnost s ostatními aktéry koalice klíčovou roli. U některých (na-

příklad u soukromých institucí) pak sehrává důležitou roli také schopnost či neschopnost (individuálně či v týmu advokační koalice) prosadit své parciální zájmy.

**Hypotéza D.** „Pozitivním efektem souboje advokačních koalic je generování dodatečného přísunu informací důležitých pro politické rozhodování.“

Tuto hypotézu můžeme ve sledovaném případě potvrdit. Dodatečný přísun informací je výsledkem jak souboje advokačních koalic s opačným názorem, tak posilování argumentační strategie uvnitř nich. Pozitivní informační efekt vyplývající z koordinace argumentační strategie můžeme sledovat i ve variantách reformních konceptů prezentovaných aktéry v rámci jedné advokační koalice. Šlo o společné aktivity (semináře, prezentace, studie) finančních a výzkumných či vzdělávacích institucí, které byly spojeny s prezentací a komunikací reformních možností směrem k veřejnosti i směrem k partnerům koalice. V opoziční koalici je obdobné posilování argumentačních postupů reprezentováno sdílením a využíváním informací mezi tradičním sociálním partnerem (ČMKOS), politickými stranami na levé části politického spektra a občanským sdružením (CESTA). Informační přínos se odráží i ve zpracování tématu politickými stranami a konečně i ve finální prezentaci tématu vládní exekutivou. Jedním z významných informačních posunů, který soubor koalic přináší, je uchopení tématu médií (zvýšení jejich zájmu o dané téma) a odraz této činnosti v posílení informovanosti široké veřejnosti. Tento přínos může být ovšem oslabován zájmovým zkresením, z něj vyplývající jednostranností, a někdy i neprofesionalitou mediálních sdělení, pokrývajících věcně složitou tematiku důchodového systému a jeho reformu.

## Závěr

Teorie advokačních koalic se ukázala jako funkční ve vysvětlení situací, kdy dochází k ostrým politickým střetům. Optikou „devil shift“ se oba tábory (advokační koalice s odlišným přesvědčením) vzájemně dostávají do extrémních poloh, uvnitř koalic se utvrzují o správnosti své argumentace a postojů. Společně sdílené přesvědčení pak prohlubuje bariéru mezi koalicemi a jejich názory a názorem a přesvědčením politických soupeřů.

Z analytického hlediska je aplikace TAK vázána na konkrétní institucionální podobu politického systému, aktuální rozložení politických sil a diferencovaných zájmů. Pokud je institucionální prostředí nastaveno způsobem, které nutně nevyžaduje dohodu napříč politickým spektrem, či v rámci širšího rámce aktérů (pravidla pro přijímání zákonů, korporativismus, tripar-

tní dohody atd.), pak lze TAK vysvětlit neochotu a neschopnost hledat kompromisní řešení mezi soupeřícími advokačními koalicemi. Zejména v prostředí nerozvinuté politické kultury vyjednávání a hledání kompromisů můžeme být svědky přijetí někdy až extrémních řešení, která jsou prosazena aktuální pozicí aktérů na politickém kolbišti a vzhledem ke své radikálnosti nemají potenciál pro dlouhodobou, širokou podporu a tím pádem i trvání.

V situacích, kdy jsou aktéři přinuceni, ať už institucionálním prostředím (politická kultura, tradice tripartitních dohod atd.), či vnějšími vlivy (např. výsledky voleb) k jednání u „společného stolu“, lze TAK aplikovat omezeně. V těchto podmínkách je zajímavé sledovat přeskupování advokačních koalic pod vlivem aktuálních podmínek a vliv těchto přeskupení, či vliv marginálních aktérů na argumentační strategie a rozhodovací potenciál aktérů hlavních. Narážíme zde na omezení teorie advokačních koalic samotné, neboť v takovém prostředí ustupují do pozadí přesvědčení (beliefs) aktérů a začínají se ještě více prosazovat jejich specifické, diferencované zájmy.

## Seznam zkratk

CESTA	Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii
ČMKOS	Českomoravská konfederace odborových svazů
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
FDC	Fondový, příspěvkově definovaný pilíř (fully-funded, defined contribution)
KDU-ČSL	Křesťansko demokratická unie - Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MF	Ministerstvo financí
NERV	Národní ekonomická rada vlády
ODS	Občanská demokratická strana
OK	Odborná komise pro důchodovou reformu
PČR	Parlament ČR
PES	Poradní ekonomický sbor (tzv. druhá Bezděkova komise)
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
PSPS	Penzijní přípojištění se státním příspěvkem
TAK	Teorie advokačních koalic

1 Jeden z návrhů (Vostatek) podporoval zavedení modelu NDC (Notional Defined Contribution) systému důchodového pojištění. Druhý koncept (Rusý) navrhoval korigovat či přebudovat stávající systém - změnit charakter a výši odvodů. Navíc navrhoval odstranit či zmírnit diskriminaci rodin s dětmi. Oba koncepty však shodně odmítaly privatizaci bytů části důchodového systému - vyvedení části veřejných finančních příspěvků z povinného systému do sou-

- kromých penzijních fondů/společností (opt-out). Ani jeden z konceptů nebyl proti penzijnímu připojištění.  
 2 Blíže viz <http://www.duchodova-komise.cz>.  
 3 [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici\\_smlouva.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici_smlouva.pdf).  
 4 <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/08/Navrh-zpusobu-ukonzeni-duchodoveho-spojeni-OK-pro-vladu.pdf>.  
 5 Blíže viz <http://www.duchodova-reforma.cz>.

## Reference

- ANO 2013. *Volební program 2013*. [online] [cit. 2016]. Dostupné z: <http://www.anobudelizip.cz/cs/onas/program/resortni-program/>
- BIRKLAND, T. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models*. M.E. Sharpe.
- CESTA. 2011. Rusý, P., Zborník, P., Fiala, T.: *Návrh penzijní reformy (verze se zohledněním výchovy dětí v průběžném systému)* [online] [cit. dne říjen, 2011]. Dostupné z: <http://www.centrum-cesta.cz/files/precete-si/publikace/navrhy-penzijni-reformy-pro-ceskou-republiku/navrh-penzijni-reformy-2-verze-se-zohlednenim-deti-v-prubeznejem-syste-mu.pdf>.
- CESTA. 2011. Vostatek, J., Zborník, P., Fiala, T.: *Návrh penzijní reformy (verze s NDC)* [online] [cit. dne říjen, 2011]. Dostupné z: <http://www.centrum-cesta.cz/files/precete-si/publikace/navrhy-penzijni-reformy-pro-ceskou-republiku/navrh-penzijni-reformy-1-verze-s-NDC.pdf>.
- ČMKOS. 2011. *Stanovisko Českomoravské konfederace odborových svazů k návrhům 1. zákona o důchodovém spoření, 2. zákona o doplňkovém penzijním spoření, 3. zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření*. [online] [cit. dne 17.6.2011]. Dostupné z: [http://www.cmkos.cz/data/articles/down\\_3085.pdf](http://www.cmkos.cz/data/articles/down_3085.pdf).
- ČSOB. 2012. *Studie CERGE-EI: Státní důchody čeká strmý propad, vstup do II. pilíře se vyplatí téměř polovině populace* [online] [cit. dne 26.6.2012]. Dostupné z: <http://www.csob.cz/cz/Csob/Servis-promedia/Tiskove-zpravy/Stranky/TZ120626.aspx>.
- ČSSD. 2011. *Programový dokument - Důchodová reforma ČSSD* [online] [cit. 2016]. Dostupné z: <http://www.cssd.cz/data/files/duchody-0004.pdf>.
- KLAUS, V. 2011. *Reforma důchodů je nepromyšlená*. Newsletter CEP, březen, s. 3.
- KOHOUT, P. 2011. *Důchodová reforma se důsledně vyhýbá návrhům NERVu a Bezdekovy komise* [online] [cit. dne 1.7.2011] dostupné z: <http://www.nasepenize.cz/pavel-kohout-duchodova-reforma-se-dusledne-vyhyba-navrhum-nervu-a-bezdekovy-komise-9300>.
- MPSV. 2010. *Závěrečná zpráva PES*. [online] Praha: MPSV ČR [cit. červen, 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/8895>
- NERV. 2011. *Důchodová reforma*. [online] Praha: NERV [cit. dne 2016]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV\\_Duchodova-reforma.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_Duchodova-reforma.pdf).
- ODS, 2010. *Volební program ODS*. [online] [cit. 2016] Dostupné z: <http://www.ods.cz/volby2010/programove-dokumenty.html>
- PARLAMENT, VLÁDA, SAMOSPRÁVA, Parol, s.r.o. 2011. *Vládní návrh penzijní reformy je taková*

- bramboračka*. Rozhovor s Jiřím Rusnokem. [online] Praha [cit. dne srpen, 2014] dostupné z: <http://www.parlament-vlada.eu/index.php/rozhovor-finance/53-vladni-navrh-penzijni-reformy-je-takova-bramboraka>.
- POSILÁNÍ ODBORNÉ DŮCHODOVÉ KOMISE. 2014. [online] dostupné z: [http://www.duchodova-komise.cz/?page\\_id=47](http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47).
- PS PCR. 2011. *Těsnopisecká zpráva o schůzi Poslanecké sněmovny*. [online] [cit. 2016] dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/tesnopis/tz020.pdf>
- QUATTRONE, G. A., TVERSKY, A. 1998. *Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice*. in *American Political Science Review* 82(3): 729–736. <http://dx.doi.org/10.2307/1962487>
- SABATIER, P. (ed). 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder. Westview Press.
- SABATIER, P. 1987. *Knowledge, policy-oriented learning and policy change: An Advocacy Coalition Framework*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(4): 649–692. <http://dx.doi.org/10.1177/0164025987008004005>
- SABATIER, P. A. 1995. *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Pp. 339–379 in D. C. McCool (ed.). *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- SABATIER, P. A., Ch. M. WEIBLE. 2005. *Innovations in the advocacy coalition framework*. Paper presented at the American Society for Public Administration meeting, Milwaukee, WI.
- SABATIER, P., Jenkins-Smith, H., (eds.). 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview. <http://dx.doi.org/10.1002/pam.4050150111>
- SABATIER, P., Weible, Ch. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. Pp. 189–222 in Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press.
- Tyden.cz. 2011. *Člen NERV Zámečnick se distancuje od penzijní reformy* [online] [cit. dne 4.3.2011] dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/cesko/clen-nerv-zamecnik-se-distancuje-od-penzijni-reformy\\_195447.html?showTab=kurzovnik-listek#VMk3ncb8EZk](http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/cesko/clen-nerv-zamecnik-se-distancuje-od-penzijni-reformy_195447.html?showTab=kurzovnik-listek#VMk3ncb8EZk).
- TOP 09, 2010. *Volební program 2010*. [online] [cit. 2016] dostupné z: [http://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2010-do-poslanecke-snemovny\\_85.pdf](http://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2010-do-poslanecke-snemovny_85.pdf)
- VĚCI VEŘEJNÉ, 2010. *Volební program 2010*. [online] [cit. 2016] <http://www.olympic.cz/financovani/docs/VV.pdf>
- VLÁDNÍ PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ. 2014. [online] [cit. dne 14.2.2014] dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>.
- WEIBLE, Ch., NOHRSTEDT, D. 2013. *The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change*. Pp. 125–137 in Araral, E. Jr., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, Xun (eds.). 2013. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon a New York: Routledge. <http://dx.doi.org/10.4324/9780203097571.ch10>
- WEIBLE, Ch., SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H., et. al. 2011. *A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue*. *Policy Studies Journal* 39(3): 349–360.

- WEIBLE, Ch., SABATIER, P., MCQUEEN, K., et. al. 2009. *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*. *The Policy Studies Journal* 37 (1): 121–140. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>
- WEIGLE, M. A., BUTTERFIELD, J. 1993. *Civil Society in Reforming Communist Regimes*. *Comparative Politics* 25 (2): 1–23. <http://dx.doi.org/10.2307/422094>

## Legislativa

- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.  
 Zákon č. 426/2011 Sb. o důchodovém spoření.  
 Zákon č. 397/2012 Sb., o pojištění na důchodové spoření.  
 Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.  
 Zákon č. 377/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ukončení důchodového spoření.



Autor prof. PhDr. Martin Potůček, Ph.D., CSc., M.Sc. ([potucek@fsv.cuni.cz](mailto:potucek@fsv.cuni.cz), [www.martinpotucek.cz](http://www.martinpotucek.cz)) je profesorem veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií, vedoucím Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES) na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, vede výzkumné týmy, působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.



Autorka Mgr. Veronika Rudolfová, Ph.D. ([rudolfova@icloud.com](mailto:rudolfova@icloud.com)) působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze (Faculty of Social Sciences, Charles University) Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.

## ČSSZ vyplatila v březnu 2017 důchod 537 sto a víceletým důchodcům

V březnu 2017 pobíralo důchod 472 žen a 64 mužů, kterým bylo sto a více let. Ke stým narozeninám obdrží senioři rozhodnutí o trvalém zvýšení důchodu o 2000 Kč a také osobní dopis ministryně práce a sociálních věcí. Obojí předávají jubilantům osobně zástupci místně příslušné OSSZ. Oslavenci mají většinou zájem o dění kolem sebe, rozdávají úsměvy a často se pochlubí i zajímavými koníčky. Receptem na dlouhověkost je podle většiny stoletých seniorů aktivita a činorodost až do pozdního věku a optimistický postoj k životu.

Zdroj: ČSSZ