

# Odborníci versus politici: jak se připravovala česká důchodová reforma<sup>1</sup>

Martin Potůček  
Veronika Rudolfová

## Abstrakt

*I když důchodové systémy patří k nejstabilnějším prvkům sociálních systémů, i ony se mění. V posledních desetiletích přistoupily desítky zemí k jejich drobnějším úpravám či zásadnějším reformám. Vzhledem ke složitosti důchodových systémů jsou do příprav těchto změn zváni experti, a s ohledem na sociální citlivost připravovaných změn, dotýkajících se širokých vrstev obyvatelstva, věnují tématu velkou pozornost i politici. V tomto příspěvku analyzujeme s pomocí teorie diskursivního institucionalismu a metody analýzy rámců charakter a obsah diskursu o české důchodové reformě v rozmezí let 2004 až 2014. V centru naší pozornosti jsou institucionální rámce a obsahy komunikace jeho klíčových aktérů - politiků a expertů. Ukazuje se, že i když se politici bez expertů neobejdou a vytvářejí jim prostor pro uplatnění odborných postupů a poznatků, v rozhodování mají nakonec hlavní slovo oni sami.*

## Klíčová slova

**Důchodová reforma, Česká republika, diskursivní institucionalismus, analýza rámců, politici, experti, komunikace**

## Abstract

*Although pension systems are among the most stable elements of social systems, even they evolve. In recent decades, dozens of countries have joined in by enacting minor adjustments or significant reforms. Due to the complexity of the task, experts are invited to participate in the preparation of such changes; due to their social sensitivity vis-a-vis the broad electorate, politicians pay a close attention to it as well. We apply the theory of discursive institutionalism along with the method of frame analysis to study the nature and content of the discourse on Czech pension reform between 2004 and 2014. The center of our focus is on the institutional framework and the content of the communication of its key actors - politicians and experts. It turns out that even though the politicians cannot make do without the experts while providing them the opportunity to exercise their professional duties and knowledge in the decision-making process, the politicians, themselves, ultimately have the final word.*

## Keywords:

**Pension reform, the Czech Republic, Discursive Institutionalism, frame analysis, politicians, experts, communication.**

## Úvodem

Česká republika prodělala po roce 1989 přechod od centrálně plánované k tržní ekonomice, od autoritativního politického režimu k demokracii, postupně se integrovala do struktur globální ekonomiky a spolu s ní prodělala i otřesy finanční krize konce prvního desetiletí třetího tisíciletí. Politikům bylo zřejmé, že důchodový systém je třeba reformovat jak ve vztahu k aktuálním, tak především budoucím výzvám. Ve snaze řešit identifikované problémy spolupracovali politici s odborníky. Jak tato spolupráce probíhala? Jaké institucionální podoby na sebe brala? Jak se

do připravovaných návrhů promítaly ideologická schémata politiků na jedné straně a vědecké poznatky na straně druhé? Co z návrhů odborníků se v konečných důsledcích promítlo do zákonů a praxe, co nikoli - a proč?

## Teorie a metody

Hlavním předmětem našeho zkoumání je charakter a obsah diskursu o české důchodové reformě. Budeme sledovat jeho trendy, institucionální charakteristiky, a to zejména mezi lety 2004–2014. Hlavním cílem je analýza diskursu z hlediska klíčových aktérů - politiků a odborníků.

Vzhledem k tomu, že nebudeme analyzovat vývoj důchodového systému jako takového, nebudeme se úpravám parametrů systému detailněji věnovat. V textu pracujeme zejména s politickými a odbornými koncepty, které se uplatňovaly ve vztahu k potenciálním reformám.

Používanou terminologii shrnuje tabulka č. 1.

Na základě předběžného studia zkoumaného předmětu jsme zformulovali čtyři hypotézy:

- V koncipování důchodové reformy je pro politiky účast expertů nezbytná a pro jejich účast navrhuji specifické instituce.
- V diskursu o podobě důchodové reformy se prolínají ideologické a poznatkové rámce.
- Konečné slovo o podobě reformních změn mají politici.
- Čím širší je ideové spektrum zúčastněných aktérů, tím je navržené řešení robustnější.

## Teorie diskursivního institucionalismu

Diskursivní institucionalismus užívá pojem diskurs (discourse) ve dvou významech. Jednak ve významu **idejí**, které jsou

Tabulka č. 1. Terminologie pilířů v důchodovém systému ČR

Pilíř	Charakteristika	Dostupnost
První	Povinný, veřejný, dávkově definovaný, průběžně financovaný	trvalá
Druhý	Dobrovolné, příspěvkově definované, fondově financované důchodové spoření	2013–2015
Třetí	Dobrovolné, příspěvkově definované, fondově financované penzijní připojištění se státním příspěvkem Dobrovolné, příspěvkově definované, fondově financované doplňkové penzijní spoření se státním příspěvkem	1994–2012 2013 +

Zdroj: Autoři

hlavní obsahovou složkou rozpravy (tak, jak je tomu i v odlišných typech institucionalismu), jednak v označení **interakcí a procesů, s jejichž využitím ideje ovlivňují veřejné politiky.**

Diskursivní institucionalismus rozlišuje ideje **kognitivní a normativní. Kognitivní ideje** popisují a snaží se identifikovat „**jak co funguje či nefunguje**“ a „**jak a čeho může být dosaženo**“. Jsou zaměřeny na dosažení určitého cíle. Kognitivními idejemi vedený diskurs se mnohokrát osvědčil jako dobrý nástroj pro přesvědčení veřejnosti o nezbytnosti reformem. V případě důchodové reformy se osvědčilo jako problém identifikovat fiskální nerovnováhu systému, jako sociální problém pak ohroženou životní úroveň seniorů a posléze „nalézt“ vhodné řešení této situace. Naproti tomu **normativní ideje** ospravedlňují změny s odkazem na jejich vhodnost v normativním slova smyslu - „**co je dobré, co je špatné, co by se mělo udělat**“ (Schmidt, 2008, Campbell and Pedersen, 2007).

Přestože diskursivní institucionalismus přinesl nové možnosti pro vysvětlení institucionálních změn, stále je potřeba vnímat rizika, která jsou spojena s jeho aplikací. Schmidt uvádí především situace, kdy se pracuje s ideami a diskursy bez zahrnutí vlivu „aktuálního rozvržení sil“, bez zohlednění tradičních pozic jednotlivých aktérů (historický institucionalismus), bez zahrnutí role prosté „náhody“, či pokud si od úvah a diskursů odmyslíme možnost racionální manipulace vedené „jinými“ úmysly. Stejně tak vždy musíme brát v úvahu fakt, že tradice či kultura budou vždy ovlivňovat způsob prezentace idejí a vedení diskuse (Schmidt, 2008).

Pro empirický výzkum je výzvou identifikovat kdy, kde a proč ideje a diskurs přinesly institucionální změnu a kdy naopak nikoliv. Zvolili jsme teorii diskursivního institucionalismu, jelikož ve srovnání s jinými teoriemi institucionalismu nabízí, dle našeho názoru, dynamičtější přístup k analýze institucionální změny.

## Metoda analýzy rámců

Jedním z nástrojů, který umožňuje pochopit, jak jsou diskursy konstruovány a tvořeny, je tzv. „**rámování**“ (Stone, 1997, Schön and Rein, 1994). Rámce lze vnímat jako „**interpretační schémata**“, která nám ukazují jak identifikovat, vnímat a označovat události a okolnosti, které je provázejí (Goffman, 1974). Rámováním můžeme nazývat proces, při kterém dochází ke zvýraznění a pojmenování určitého (zvoleného) aspektu problému, kterému je pak věnována zvýšená pozornost (selektivní pozornost). Pozornost aktérů je tedy cíleně zaměřena na určitý aspekt problému, jenž byl záměrně vybrán z celého spektra aspektů, které se politického problému tý-

kají. Logicky pak následuje přehlížení, či nedostatečné vnímání těch atributů, které nebyly při „**rámování problému**“ zahrnuty do centra pozornosti - pomyslného rámečku sociálně politického obrazu reality. Aktéři tak (někteří vědomě, někteří nevědomě) „**přehlíží**“ další aspekty problému (Entman, 1993)<sup>2</sup>.

S pomocí dobrého „**zarámování**“ problému, tak můžeme do jisté míry předdefinovat jeho sociální význam, jeho podstatu a nakonec i možné strategie jeho řešení (Rein a Schön, 1993). Předpokládá to:

1. pojmenovat tematickou oblast;
2. identifikovat v ní jednotlivé soutěžící rámce;
3. identifikovat sponzory jednotlivých rámců, jako jsou úředníci nebo zájmové skupiny, včetně jejich institucionálních pozic a zájmů;
4. označit fóra, ve kterých se soutěžení mezi nimi odehrává (Rein a Schön 1996, 2002, citováno podle Morávek 2011).

Takto uplatněna, stává se analýza rámců vhodným nástrojem uplatnění teorie diskursivního institucionalismu v empirické analýze vymezené problematiky.

Diskurs je spojen s procesem konverze a komunikace. Rámování ovlivňuje z hlediska komunikace a typu diskursu zejména dva typy interakcí - artikulaci a prezentaci zvoleného rámce (Benford a Snow, 2000). Artikulace rámce (frame articulation) je proces, v jehož průběhu

dochází ke zdůraznění naléhavosti problému. Fakta, skutečnosti, vývojové tendence, zkušenosti a další mohou být interpretovány různými (pečlivě vybranými) způsoby. Prezentace rámce (frame amplification) je proces, kterým je politický problém vyhlášen a prezentován - vybrané úkoly, události a přesvědčení jsou selektivně zdůrazněny tak, aby na sebe upoutaly pozornost. Často bývá v této fázi problém propojen s hodnotami, idejemi atd.

V naší analýze se věnujeme jak oblasti artikulaci rámce, tak jeho prezentaci. Při artikulování problému se zabýváme slovníkem a interpretací dat, vývojových trendů a jejich selekci pro zasazení problematiky důchodové reformy do širšího kontextu vybranými aktéry. V rámci prezentace se zaměřujeme na aktéry (v diskursu) používaný slovník, podpoření tvrzení idejemi a hodnotami a selekci prezentovaných atributů důchodové reformy a jejího „**zdůvodnění**“.

## Výsledky a diskuse

V historii důchodových rozprav v České republice mezi lety 2004–2014 můžeme nalézt několik více či méně formalizovaných pokusů o ustavení diskursu. V rámci této studie budeme pracovat s pěti takovými pokusy, které se pokusíme analyzovat z hlediska typu diskursu, zmapovat využívané ideje (jak normativní, tak kognitivní) a vyhodnotit je z hlediska potenciálu iniciovat institucionální změnu.

Tabulka č. 2: **Instituce diskursů o české důchodové reformě**

Charakteristika Instituce	Období	Politická reprezentace (ideje normativní)	Převažující zastoupení expertů různých společenských vědních oborů <sup>3</sup> (ideje poznávací)	Akceptace návrhů politickou reprezentací
Výkonný tým a tým expertů (Bezděková komise I)	2004	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně PČR	ano - ekonomie demografie právo	ne
Poradní expertní sbor - PES (Bezděková komise II)	2010	ne	ano - hlavně ekonomie, částečně právo	ne
Národní ekonomická rada vlády - NERV	2011–2012	ne	ano - ekonomie	částečně
Expertní skupina vláda - ČSSD	2011–2012	Zástupci vládní koalice a nejsilnější opoziční strany	ano - ekonomie sociologie právo	částečně
Odborná komise pro důchodovou reformu - OK	2014+	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně PČR	ano - sociologie demografie ekonomie právo	částečně

Zdroj: Autoři

## Výkonný tím pracovníc skupiny (tzv. Bezděkova komise I.)

V roce 2004 došlo k pokusu o vytvoření odborné institucionální platformy pro posouzení důchodové reformy v ČR. Vladimír Špidla, v té době předseda vlády, navrhl vytvoření komise, která zapojila do posouzení variant důchodové reformy předložené politickými stranami odborníky, s cílem rozšířit spektrum aktérů angažovaných v tématu důchodové reformy. Vznikla pracovníc skupina, tzv. **Bezděkova komise I.** (pojmenovaná podle svého předsedy), **ve které byly zastoupeny politické strany v té době působící v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (vždy dva za každou stranu).**

Zarámování problematiky důchodové reformy v činnosti Bezděkovy komise I. odráželo ideové prostředí diskusí o důchodových reformách v mezinárodním kontextu. Světová banka „přerámovala“ problematiku zabezpečení ve stáří již v roce 1994, kdy vydala publikaci „*Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth.*“ (World Bank, 1994). Toto přerámování znamenalo zacílení diskursu na „finanční neudržitelnost“ veřejných důchodových systémů. Bezděkova komise I. ve velké míře tento rámec akceptovala. Diagnostické rámování, či definování „Co je problém?“ můžeme nalézt v otázce č. 1, kterou si Výkonný tým pracovníc skupiny položil: **Jakým způsobem bude zajištěna dlouhodobá finanční udržitelnost povinného důchodového systému?** Definice problému do určité míry ovlivňuje spektrum možných řešení.

Tabulka č. 3: Dvě varianty důchodových konceptů 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, reformované dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem (PPSP), opírající se o vládní návrh zákona o penzijním spoření, předložený v roce 2009 do Poslanecké sněmovny. Poradníc expertníc 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 Poradníc expertníc sboru. Pojistná sazba (23 %) 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)

Zdroj: Autoři

Díky specifikaci problému zúžením na finanční nerovnováhu byl okruh řešení logicky zaměřen na problematiku finanční systém.

Jako úspěšnou prezentaci tématu z hlediska teorie rámců lze vnímat prosazení tématu důchodové reformy do povědomí široké veřejnosti převážně optikou nové penzijní ortodoxie. Do popředí vystupuje především apel na ohrožení systému hrozivě narůstajícími deficity, jeho neudržitelnost, nezvratitelnost demografického vývoje a v neposlední řadě ohrožení budoucích důchodových nároků.

## Poradníc expertníc sbor PES (Bezděkova komise II.)

V době úřednické vlády Jana Fischera byl ministrem financí (Eduard Janota) a ministrem práce a sociálních věcí (Petr Šimerka) v lednu 2010 založen **Poradníc expertníc sbor (PES).** Řízením tohoto týmu byl pověřen opět Vladimír Bezděk (odtud pramení alternativní pojmenování Bezděkova komise II.). Složen byl především z odborníků, pocházejících z finančního sektoru, představitelů státní správy a zástupce Českomoravské konfederace odborových svazů.

Cílem práce tohoto sboru měla být **aktualizace projekce vývoje důchodového systému** a formulace doporučení směru jeho úprav k zajištění stability. Odborníci se shodli na potřebě důchodové reformy.

Rámování problematiky PESem bylo ovlivněno faktem, že měl víceméně „pouze“ navázat a aktualizovat činnost tzv. Bezděkovy komise I. Toto zarámování

se odráží i v zadání hlavního úkolu PESu: „Formulace doporučení směru úprav důchodového systému k zajištění stability.“ Jako problém tedy byla definována finanční nestabilita důchodového systému. To se pak odrazilo v navrženém řešení: „Odborníci se shodli na potřebě důchodové reformy.“ V závěrečné zprávě lze nalézt „mobilizační slovník“ směřující především k politické reprezentaci: „Lze také konstatovat, že dnešní důchodový systém v ČR je velmi neudržitelný a extrémně solidární, což jej činí dlouhodobě riskantním v konečném důsledku jak pro stát, tak i z pohledu jednotlivce. (...) **Bez spoření nepůjde udržet životníc úroveň ve stáří**“.

Výsledkem práce členů PESu byly dvě varianty konceptů důchodové reformy - většinová (kterou podporovali všichni členové PESu, většinou ekonomové), a menšinová (kterou navrhl právník Vít Samek, ČMKOS).

Již v této době bylo zřejmé, že spoření, potažmo druhý pilíř, fondově financovaný, byl tehdejší vládou prezentován jako jediné možné řešení důchodové problematiky. V následujících letech je pak vytvoření druhého, fondově financovaného pilíře komunikováno jako „reforma důchodového systému“, přičemž jakékoli jiné úpravy, včetně parametrických změn nelze, dle této interpretace, za reformu označit. Potřeba důchodové reformy, na které se v období působení PES politici shodli, v této komunikační strategii tak defacto znamená potřebu vytvoření druhého, fondově financovaného pilíře... „*bez spoření nepůjde udržet úroveň ve stáří*“.

Jako zajímavé a velmi předvídaté lze hodnotit odmítnutí dobrovolného opt-outu z důvodu očekávaného nízkého zájmu občanů. „*PES se nepřiklonil k této variantě opt-out důchodové reformy zejména z důvodu, že významná část obyvatelstva by pravděpodobně nevstoupila do druhého pilíře. To by oslabilo naplnění cílů spočívajících ve větší diversifikaci a zásluhovosti důchodového systému.*“

## Národníc ekonomická rada vlády - NERV

Vláda Petra Nečase, utvořená po předčasných volbách (2010) obnovila činnost NERVu, ekonomického poradníc orgánu vlády. Novými členy se mj. stali Eduard Janota, ministr financí v předchozím období a Vladimír Bezděk (předseda PES).

Vedle jiných oblastí byli odborníci NERVu logicky zainteresováni i na přípravách klíčových reforem vlády, důchodovou nevyjímaje. **Činnost NERVu navázala na práci předešlých sborů, zejména Bezděkovy komise I. a následně Bezděkovy komise II. - PESu.** Staronový poradníc orgán vlády NERV formuloval doporučení pro oblast důchodového systému, opírající se mj. i o závěry dosažené PESem. Navržené řešení vycházelo opět

z argumentační strategie **opírající se tezi o finanční neudržitelnosti** českého důchodového systému a podporovalo posílení zásluhovosti systému, podpořené mj. i zavedením druhého pilíře českého důchodového systému.

Rámování problematiky bylo shodné s přístupem PESu. NERV otevřeně deklaroval, že navazuje na práci PESu, jehož analýzy využil jako výchozí bod pro svá doporučení. V rámci diagnózy příčin byla shodně ústřední tezí finanční neudržitelnost systému. Návrh řešení předpokládal zavedení druhého pilíře českého důchodového systému na povinné bázi.

Mobilizační slovník byl směřován především k exekutivě. „*Je třeba politické rozhodnutí v horizontu několika měsíců, pokud má být reforma v tomto volebním období realizována,*“ uváděl NERV, podle jehož návrhu měla reforma začít v roce 2015. Naléhavost problému a koncept důchodové reformy byly prezentovány i směrem k veřejnosti s cílem podnítit diskusi o tomto problému. Komunikace však byla nakonec negativně ovlivněna názorovými neshodami mezi členy NERVu a vládní koalicí.

Koncept paradigmatické důchodové reformy byl nakonec vládou Petra Nečase prosazen. Přijatá reforma však vznikla jako kompromisní řešení uvnitř nestabilní vládní koalice a obsahovala celou řadu ústupků a odchylek od NERVem navrženého konceptu. Hodnocení návrhu bylo negativní nejen ze strany opozice, ale i ze strany odborných kruhů.

Hlavními znaky diskursu v období působení skupiny NERV byla názorová roztržitost u zastánců zavedení druhého pilíře (navíc spojená se slabou pozicí vlády), a absentující koordinační diskurs. Na druhé straně pak byla společná komunikační strategie opozice a ČMKOS, která dále argumentačně oslabovala pozitivní hodnocení efektů zavedení druhého pilíře prezentovaného exekutivou a NERVem.

#### Expertní skupina vláda - ČSSD

Dne 13. 7. 2011 proběhla schůzka mezi tehdejšími premiérem Petrem Nečasem a tehdejšími předsedou nejsilnější opoziční strany (ČSSD) Bohuslavem Sobotkou. Politici se dohodli na vytvoření Expertní skupiny, která se měla zabývat navrhovanými změnami důchodového systému ve vymezených oblastech.

Práce této skupiny tedy měla velmi specifické rámování problematiky. To bylo dáno třemi politicky určenými tématy, kterými se měla a kterými se naopak neměla zabývat. **Zarámování problému znamená i vyřazení kontroverzního tématu** (vládou připravovaného druhého pilíře, čili paradigmatické důchodové reformy), neboť pohledy vlády a ČSSD na tuto část důchodové reformy se diametrálně roz-

cházeły. Hlavním výstupem práce skupiny byl návrh specifického institutu „předdůchodů“, který by umožňoval účastníkům tzv. třetího pilíře, důchodového připojištění se státním příspěvkem, odchod do důchodu před dosažením důchodového věku s využitím čerpání naspořených finančních prostředků u soukromých institucí. Tento návrh byl paralelně diskutován na půdě tripartity se sociálními partnery a ve velmi krátké době přijat jako zákon č. 403/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013.

Slovník skupiny byl odborný a byl díky charakteru práce skupiny cílen na politiky vládní koalice. Směrem k veřejnosti nebyla naléhavost problémů artikulována.

#### Odborná komise pro důchodovou reformu<sup>4</sup>

Odborná komise pro důchodovou reformu byla ustavena po volbách v roce 2013 na základě koaliční smlouvy a programového prohlášení nové levostředové vlády České republiky. Zasedla poprvé 13. května 2014. Komisi tvoří **stálí členové, mezi které patří zástupci všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, odborníci nominovaní těmito stranami a zástupci sociálních partnerů**. Jako přidružení členové v komisi působí představitelé zájmových sdružení a profesních organizací. Jednání se dále pravidelně účastní zástupci veřejné správy a veřejných institucí. Hlavním politickým zadáním pro činnost OK bylo vytvoření zázemí pro hledání širokého konsensu o dalším pokračování důchodové reformy. Klíčové parametry, které jsou v návrzích důchodové reformy sledovány, jsou **schopnost systému zajistit důstojný život důchodcům, posílení principu zásluhovosti, narovnáání transferů mezi rodinou a společností a udržitelnost důchodového systému**. Odborná komise pro důchodovou reformu „*má 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*“<sup>5</sup>. Jedním z cílů bylo i nalezení vhodného způsobu ukončení důchodového spoření (tzv. II. pilíře českého důchodového systému).

Již při zahájení činnosti bylo z prohlášení zřejmé významné přerámování problematiky ve smyslu rozšíření „záběru“. Prezentace tématu opustila jednoznačný důraz na finanční rovnováhu systému a naopak přináší do centra pozornosti kvalitu života seniorů. „*Odborná komise bude promyšlet takové změny důchodového systému, které povedou k přiměřeným a důstojným důchodům, posílí princip zásluhovosti a narovnáají transfery mezi rodinou a společností.*“ S touto změnou

„*rámce*“ došlo i ke změnám ve spektru řešených oblastí a navrhovaných řešení. Nově byla pozornost zaměřena mj. na transfery mezi občany, rodinami a státem prostřednictvím důchodového systému či posílení motivace občanů k vytváření dlouhodobých úspor na stáří prostřednictvím tzv. III. pilíře důchodového systému. Součástí diskursu nadále zůstávala tradiční témata, jakými jsou valorizace důchodů či otázka nastavení věku odchodu do důchodu. Díky širšímu „*rámci*“ řešené problematiky se vynořovala nová alternativní řešení „*standardních*“ otázek. Změněné rámování lze ilustrovat na příkladu proměny dříve kladené otázky *Zvyšovat důchodový věk - ano/ne, o kolik?*, která vyvolávala ostré spory, na otázku *Jakým způsobem stanovovat věk odchodu do důchodu s ohledem na změny v dosažené době dožití?*<sup>6</sup>

#### Závěr

Podrobnou analýzou diskursů na základě zvoleného teoretického a metodického postupu jsme si připravili půdu pro závěrečné testování v úvodu zformulovaných hypotéz.

#### A. V koncipování důchodové reformy je pro politiky účast expertů nezbytná a pro jejich účast navrhuji specifické instituce.

Důchodová politika byla tradičně oblastí, která vyžadovala ve vyšší míře než některé jiné oblasti odborné zázemí. Tradiční partneři (stát, zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců) dlouhou dobu disponovali téměř monopolním postavením v této aréně, včetně exkluzivního přístupu k relevantním informacím a datům, ve většině případů dostupným pouze státním úřadům (statistiky, demografická data, data o systému důchodového zabezpečení atd.). I když došlo k mnoha radikálním změnám, potřeba odborného přístupu (data, metodologie pro projekce vývoje atd.) se přilíši nezměnila. Zodpovědné, daty podložené rozhodování vyžaduje využití řady odborných poznatků a metodologií, včetně využití široké datové základny. Pro politiky by bylo velmi obtížné všechny tyto dovednosti naplnit z vlastních zdrojů (byť nepochybně mají ve svých řadách specialisty, kteří se problematice dlouhodobě věnují a disponují rozsáhlými znalostmi). Žádný ze sledovaných diskursů se bez odborné složky neobešel, naopak odborné stanovisko bylo dominantním prvkem ve všech sledovaných oblastech. Politici si této situace byli vědomi a z toho důvodu můžeme pozorovat jejich snahu o ustavení či institucionalizaci odborné složky diskursu o důchodové reformě v průběhu času. Lze předpokládat, že role odborníků v této politice bude nadále narůstat.

## B. V diskursu o podobě důchodové reformy se prolínají ideologické a poznatkové rámce.

Tato hypotéza je ve studii jednoznačně potvrzena. Primárně tezi potvrzuje téměř krystalické navázání reformních strategií na pravolevé politické spektrum. Sekundárně pak prolínání symbolizuje účast expertů (někdy též ideově rozčleněných) i politiků v diskusích o preferované podobě důchodové reformy. Poznatkové rámce jsou v některých případech využívány ve prospěch té které ideologické orientace. Platí to ale i naopak: ideologické rámce mohou za jinak stejných okolností vést k výběru jednéh a opomíjení jiných poznatků.

## C. Konečné slovo o podobě reformních změn mají politici.

Tuto hypotézu v naší studii potvrzují případy PESu i NERVu. Politická orientace vlád se přitom uplatňovala především v zásadních rozhodnutích o podobě pokračování důchodové reformy.

Zatímco pravostředově orientovaná vláda Petra Nečase při prosazování druhého pilíře důchodového systému koncepčně navazovala na (většinou) variantu I návrhů PESu v podobě zavedení II. pilíře, tak levostředově orientovaná vláda Bohuslava Sobotky prosadila jeho zrušení, což korespondovalo s (menšinou) variantou II PESu.

Politická realita také nedovolila přijmout koncepci povinné podoby II. pilíře, navrhovanou odborníky NERVu, a proto tehdejší politická reprezentace přijala upravený koncept. Tento politický kompromis se ukázal být pro experty nepříjemný, což dále ovlivnilo komunikační diskurs reformy.

Zásadní rozhodnutí o podobě důchodové reformy bývá výsostně politické (ostatně tento předpoklad ve své zprávě uvedla i Bezděková komise I.). Nicméně čistě odborné, ale ani čistě ideologicky vyhraněné koncepty důchodové reformy ve skutečnosti aplikovány nebývají. I doporučení expertů je ve většině případů poznamenáno procesem hledání politické průchodnosti a konsensu. I když konečné slovo mají politici, do jejich rozhodnutí se mohou - především v závislosti na způsobu vedení veřejně politického diskursu - v menší či větší míře promítat i stanoviska expertů.

## D. Čím širší je ideové spektrum zúčastněných aktérů, tím je navržené řešení robustnější.

Spojení odborných konceptů důchodových reforem s ideovými východiskými vyostřuje soupeření aktérů a komplikuje hledání kompromisu. Přijímání řešení, které nemá podporu napříč politickým spektrem, je však v případě důchodových

systémů, ve kterých bývají dopady změn počítány na desítky let, velmi riskantní. Sledované případy ukázaly, že řešení (byť partikulární), která byla akceptována v rámci diskursu, ve kterém byli zastoupeni aktéři z celého ideového spektra, jsou stabilnější (např. práce Expertní skupiny vlády - ČSSD) než řešení, která takovou podporu postrádají (paradigmatická reforma). Vzhledem k charakteru důchodové reformy (dlouhodobost) a k poměrně krátkému období, ve kterém byly diskursy analyzovány, můžeme hypotézu potvrdit pouze částečně.

Je zřejmé, že analyzované období, byť bohaté na události, nebylo dostatečně dlouhé na to, abychom se mohli odvážit zobecňovat nad rámec vývoje diskursu o důchodovém systému v jedné zemi a v daném čase. Domníváme se nicméně, že náš postup může inspirovat k uplatnění teorie diskursivního institucionalismu a metody analýzy rámců tak, abychom roli expertů a politiků v koncipování a realizaci změn sociálních systémů porozuměli lépe než dosud - byť třeba i v jiné zemi a v jiném čase.

- 1 Rozšířená a upravená verze příspěvku, předneseného na 20. mezinárodní konferenci Current Trends in Public Sector Research (Potůček, Rudolfová 2016).
- 2 Citováno dle Morávek, J. 2011. Analýza rámců. In: Nekola, M., Geissler, H., Mouralová, M. (eds.) Současné metodologické otázky veřejné politiky. Praha: Karolinum. Upraveno.
- 3 Kromě představitelů uvedených společenskovedních oborů se prací v některých z těchto týmů účastnili rovněž pojištní matematici, systémoví inženýři a mezioboroví specialisté na důchodovou problematiku.
- 4 <http://www.duchodova-komise.cz>.
- 5 Poslání Odborné důchodové komise. (2014) [online] dostupné z: [http://www.duchodova-komise.cz/?page\\_id=47](http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47)
- 6 Tato změna je do jisté míry podmíněna i novými mezinárodními trendy, které mj. obsahují automatické či poloautomatické změny důchodového věku.
- 7 Pro potvrzení této hypotézy bude zajímavé sledovat výsledky a výstupy práce Odborné komise pro důchodovou reformu ustavené v roce 2014.

## Literatura

BENNFORD, R.D., SNOW, D.A. 2000: *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*. In: Annual Review of Sociology, 26: 611-639

CAMPBELL, J.L. and PEDERSEN, O.K. 2007: *The varieties of capitalism and hybrid success: Denmark in the global economy*. In: Comparative Political Studies, 40, č. 3, s. 307-332. [online] [cit. 2005] dostupné z [http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7351/varieties\\_capitalism\\_hybrid\\_success\\_18.pdf?sequence=1](http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7351/varieties_capitalism_hybrid_success_18.pdf?sequence=1)

GOFFMAN, E. Frame Analysis. 1974: *Harper and Row*. New York. [online] [reprint cit. 1986] dostupné z: <https://nellalou.files.wordpress.com/2014/07/83646510-erving-goffman-frame-analysis-essay-on-the-organization-of-experience-1974.pdf>

Hospodářské noviny. 2011: „Experti z NERVu: Důchodová reforma očima NERVu“ [online] [cit. dne 4.3.2011] dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-51131930-experti-z-nervu-duchodova-reforma-ocima-nervu>

MORÁVEK, J. 2011: *Analýza rámců*. In: Nekola, M., H. Geissler, M. Mouralová. Současné metodologické otázky veřejné politiky. Praha: Karolinum, s. 105-135.

MPSV. 2010: „Závěrečná zpráva PES“. [online] [cit. dne červen, 2010] dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010\\_06\\_03\\_Zaverecna\\_zprava\\_final\\_cistopis.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010_06_03_Zaverecna_zprava_final_cistopis.pdf)

NERV. 2011: „Důchodová reforma“. [online] [cit. dne 2011] 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)

Poslání Odborné důchodové komise. 2014: [online] dostupné z: [http://www.duchodova-komise.cz/?page\\_id=47](http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47)

POTŮČEK, M., V. RUDOLFOVÁ, V. 2016: *Who Has Had the Main Say in the Path of the Czech Pension Reform: Politicians, Experts - or Both?* In: Špalková, D.; Matějová, L. (eds.): Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 20th International Conference. Brno: Masaryk University, s. 179-186.

REIN, M., D. SCHÖN. 1993: *Reframing policy discourse*. In: Fischer, F. (ed.): Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. London: Routledge, s. 145-166.

SCHÖN, D. A., REIN, M. 1994: *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, Basic Books. [online] dostupné i z [http://www.colorado.edu/conflict/peace/example/Frame\\_refl\\_sum.htm](http://www.colorado.edu/conflict/peace/example/Frame_refl_sum.htm)

REIN, M., D. SCHÖN, D.A. 1996: *Frame-critical policy analysis nad frame reflective policy practice*. In: Knowledge and Policy, 9, č.1, s. 88-90.

SCHMIDT, V.A. 2008: *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. In: Annual Review of Political Science. č.11, s. 303-326.

STONE, D.A. 1997: *Policy paradox. The art of political decision making*. New York. Norton, W. W. & Company, Inc.

Závěrečná zpráva. Výkonný tým. 2005. [online] [cit. dne květen, 2005] dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)

Závěrečná zpráva o činnosti v roce 2014. 2014: Odborná komise pro důchodovou reformu, [online] dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/01/Zaverecna-zprava-o-cinnosti-OK-2014.pdf>, s. 2.

WORLD BANK. 1994: *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, D.C. Oxford University Press. [online] [cit. 1994] dostupné z [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/1994/09/01/000009265\\_3970311123336/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

## Legislativa

Zákon č. 403/2012 Sb., kterým se mění zákon o doplňkovém penzijním spoření (zákon č. 427/2011 Sb.).

*Autor Martin Potůček (potucek@fsv.cuni.cz) je profesorem veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií, vedoucím Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES), předsedou Odborné komise pro důchodovou reformu a působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.*

*Autorka Veronika Rudolfová (rudolfova@icloud.com) působí na Fakultě sociálních věd (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.*