

Bariéry a příležitosti institucionálních změn: český systém sociálního zabezpečení

Martin Potůček

Centrum pro sociální a ekonomické strategie

Univerzita Karlova

www.martinpotucek.cz

Odborná komise pro důchodovou reformu

www.duchodova-komise.cz

Přednáška na konferenci

**Childcare and Eldercare Policies in Changing Times:
Lessons from the Czech Republic and Norway.**

Brno, 30. března 2017

Témata

- ▶ Institucionální změny v sociálních systémech: Jak jim rozumět?
- ▶ Institucionální změny v sociálních systémech: specifika postkomunistických zemí
- ▶ Instituce a aktéři
- ▶ Důchodové reformy v postkomunistických zemích
- ▶ Problémy českých důchodových reforem
- ▶ Bariéry a příležitosti institucionálních změn v sociálních systémech
- ▶ Norská lekce

Institucionální změny v sociálních systémech: jak jim rozumět?

Obtíže v realizaci institucionálních změn vyplývají především ze zahnízdění stávající institucionální podoby poskytovaných služeb v síti silných partikulárních zájmů aktérů: **koncept závislosti na cestě, koncept záklopky**. Veřejná politika studuje specifické podmínky a procesy, které komplikují nebo naopak usnadňují překonávání těchto bariér:

- ▶ **Institucionální teorie**
 - ▶ Historický institucionalismus (Tilly, Peters, Pierson)
 - ▶ Institucionalismus zaměřený na aktéry (Scharpf)
 - ▶ Diskursivní institucionalismus (Hall, Schmidt)
- ▶ **Teorie nastolování agendy** (Kingdon, McCombs)
- ▶ **Rámování** (Goffman, Schön a Rein)
- ▶ **Teorie vztahu principála a agenta** (Ross, Peters)

Blíže viz **Potůček, M. a kol. VEŘEJNÁ POLITIKA. 2016. Praha: C. H. Beck.**

Institucionální změny v sociálních systémech: specifika postkomunistických zemí

- ▶ Globální nástup neoliberalismu (Washingtonský konsensus + Fukuyamův „konec dějin“)
- ▶ Priorita hospodářské a politické transformaci, akcentovaná Kodaňskými kritérii podmiňujícími připravenost zemí na vstup do Evropské unie
- ▶ Diskreditace sociálního systému (poskytování sociálních služeb zajišťovaných státem) zděděného po komunistickém režimu („sociální politika“ bylo ošklivé slovo)
- ▶ Nezkušenost politických elit
- ▶ Nepřipravenost státní správy
- ▶ Hospodářský propad v první fázi transformace s výrazným omezením veřejných zdrojů

Instituce a aktéři

Hlavní aktéři institucionálních změn:

- ▶ **politici**
- ▶ **úředníci**
- ▶ **odborníci**
- ▶ byznys
- ▶ občanský sektor
- ▶ média
- ▶ veřejnost

Důchodové reformy v postkomunistických zemích: osud povinných fondových pilířů

Země	Rok ustavení	Změny
Maďarsko	1998	V roce 2011 fakticky zrušen
Polsko	1999	Snížení příspěvků ze 7,3 na 2,3 %
Slovinsko	2000	Chabé výkony penzijních fondů v průběhu finanční krize v roce 2013 vedly k rozhodnutí o jejich masivním opouštění
Lotyšsko	2001	Snížení příspěvků z 10 na 2 %
Estonsko	2002	Příspěvky z původních 6,5 % dočasně zcela zrušeny
Slovensko	2003	Snížení příspěvků z 9 na 4 %
Litva	2004	Snížení příspěvků z 5,5 na 3 %
Rumunsko	2008	Snížení příspěvků ze 6 na 2 %
Česká republika	2013 - 2015	(3 % - vstup pouze dobrovolný) Od roku 2016 zrušen.

Historie důchodových komisí v Česku

Název	Období	Přímá účast politické reprezentace	Zastoupení odborníků	Přijetí návrhů politickou reprezentací
Výkonný tým a tým expertů (Bezděkova komise I)	2004	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně P ČR	ekonomie demografie právo	ne
Poradní expertní sbor - PES (Bezděkova komise II)	2010	ne	hlavně ekonomie, část. právo	ne
Národní ekonomická rada vlády - NERV	2011-2012	ne	ekonomie	částečně (např. kofinancování důchodů z DPH)
Expertní skupina vláda - ČSSD	2011-2012	Zástupci vládní koalice a nejsilnější opoziční strany	ekonomie sociologie právo	předdůchody z 3. pilíře (ve spolupráci s tripartitou)
Odborná komise pro důchodovou reformu - OK	2014+	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně P ČR	sociologie demografie ekonomie právo	částečně (viz dále)

Složení a kritéria činnosti Odborné komise pro důchodovou reformu

Složení:

- ▶ **7 politiků** (po jednom ze všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně P ČR)
- ▶ **10 odborníků** (demografové, sociologové a ekonomové)
- ▶ 4 zástupci sociálních partnerů (2 zástupci zaměstnavatelů a 2 odboráři)
- ▶ 7 zástupců zájmových sdružení a profesních organizací
- ▶ **20 zástupců veřejné správy a veřejných institucí**
- ▶ Další přizvaní odborníci

Kritéria činnosti:

- ▶ Důstojný příjem důchodců
- ▶ Posílení principu zásluhovosti
- ▶ Narovnání transferů mezi občany, rodinami a státem
- ▶ Dlouhodobě stabilní uspořádání a finanční udržitelnost důchodového systému

Problémy českých důchodových reforem

S výjimkou ustavení 3. pilíře v polovině 90. let nebylo nikdy dosaženo celospolečenského konsensu na zásadnějších a trvalejších reformách českého důchodového systému.

S touto výjimkou (a s výjimkou - ostatně brzy ukončeného - 2. pilíře) měly všechny změny povahu

- změn v systému (parametrických změn), nikoliv
- Institucionálních změn - na systému (strukturálních, paradigmatických změn).



Otázky politikům...

Jsou reformy DS nutné? Zdá se, že existuje široká politická shoda, že ano: důchodový systém neodpovídá ani nárokům současnosti, ani nárokům předvídatelné budoucnosti. Ale jaké reformy???

- ▶ *Má první průběžný důchodový pilíř zohledňovat neplacenou péči o děti jako zásadní přínos pro jeho dlouhodobou udržitelnost?*
- ▶ *Jsme připraveni upravovat parametry důchodového systému (např. valorizaci, náhradní doby, potřebnou dobu pojištění)? Pokud ano, kterých, proč a jak?*
- ▶ *Chceme kromě parametrických úprav důchodového systému připravovat i jeho zásadnější strukturální reformy?*
- ▶ *Jsme připraveni měnit postavení pojistných a nepojistných dávek v sociálním systému? Pokud ano, kterých, proč a jak?*
- ▶ *Chceme simultánně reformovat daňový a důchodový systém tak, abychom zajistili důchodovému systému dostatečný příjem a zároveň podpořili hospodářský růst?*
- ▶ *Jsme připraveni zvyšovat podíl výdajů na důchodový systém na HDP?*
- ▶ *Podpoříme zavedení veřejně spravované 'prémiové penze'?*

... a jejich odpovědi

Otázka	1	2	3	4	5	6	7
ANO	K diskusi.	ANO	ANO	ANO	ANO	Otázka nejasná.	Diskutovat v kontextu.
ČSSD	ANO	ANO	NE v dohledné době.	ANO	ANO	ANO	Věnovat se celému III. pilíři.
KDU-ČSL	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
KSČM	ANO	ANO	NE	NE	ANO, ale pečlivě, opatrně.	ANO	Otázce nerozumíme.
ODS	Nepovažu-jeme za zásadní.	ANO	ANO	ANO	ANO Bez zvyšování daní a odvodů	Jasně definovat převod ze státního rozpočtu.	Chybí více informací.
TOP 09	Odpověď souvisí s odpovědí na otázku č. 5.	ANO	Minulá vláda systémovou reformu prosadila, současná nic nepředložila.	K diskusi	-	Zdroje je třeba najít vždy.	-
Úsvit	„Práce Odborné komise pro důchodovou reformu se účastníme. Jsme připraveni podporovat všechny návrhy, které budou podle nás ve prospěch našich občanů.“						

Bariéry a příležitosti institucionálních změn v sociálních systémech

Předpoklady institucionálních změn	Bariéry	Příležitosti
Hodnotový kontext sociálních politik	rozdělující, vyklučující	otevřený, inkluzivní
Politická kultura	konfrontační	konsenzuální
Důvěra mezi aktéry	nízká	vysoká
Komunikační dovednosti aktérů	chabé	rozvinuté
strategická dimenze vládnutí	nevýrazná	relevantní

Norská lekce: Učit se rozhodovat inkluzivně, konsensuálně, strategicky

- ▶ „... zvyšující se pozornost politiků, věnovaná potřebám rodin a uplatnění konsensuálního způsobu tvorby politiky (...) se promítá do **kooperativního přístupu (...) a integrovaných struktur vládnutí**: víceúrovňových (národní, regionální, lokální), mezisektorových (veřejný a soukromý sektor) mezirezortních (propojujících různé oblasti sociální politiky) a formálních-neformálních. **Taková připravenost politiků a dalších aktérů představuje účinný nástroj překonávání závislosti politik na cestě, jak lze dokumentovat na rychlém rozvoji norských služeb pro rodiny s dětmi po široké politické dohodě o změnách financování a právního rámce v oblasti péče o děti v roce 2003.**“

Sirovátka, Válková, Seeberg 2017: 13-14.

Děkuji za pozornost - a těším se na diskusi!



MĚL JSEM NEVESELÉ DĚTSTVÍ. ČASTO ANI NA PŘIPOJENÍ K INTERNETU NEBYLO.

Prameny

Potůček, M. Czech Social Reform after 1989 - Concepts and Reality. In: International Social Security Review, 2001, roč. 54, č. 2-3, pp. 81-106.

Potůček, M. a kol. Veřejná politika. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

(Publikace zahrnuje tři případové studie rozebírající proces české důchodové reformy s uplatněním různých teorií.)

Potůček, M. - Rudolfová, V. Důchodová reforma: návod, jak smířit ekvivalenci s fiskální disciplínou. Fórum sociální politiky, 2016, roč. 10, č. 5, s.

Potůček, M. - Rudolfová, V. Odborníci versus politici: jak se připravovala česká důchodová reforma. Fórum sociální politiky, 2016, roč. 10, č. 4, s. 14-18.

Potůček, M. - Rudolfová, V. Zavedení a zrušení druhého důchodového pilíře jako souboj advokačních koalic. Fórum sociální politiky, 2017, roč. 11. (V tisku.)

Sirovátka, T., Válková, J., Seeberg, M. L. Chapter 8. Conclusions. Manuscript, 2017. 22 p.