

# Důchodová reforma: Návod, jak smířit ekvivalenci s fiskální disciplínou

Martin Potůček  
Veronika Rudolfová

## Abstrakt

Jednu z důležitých změn v českém důchodovém systému vyvolalo podání stížnosti k Ústavnímu soudu, která napadla nastavení redukčních hranic při stanovení výše důchodů v závislosti na předchozích výdělcích pojištěnců s tím, že diskriminuje vyšší příjmové kategorie. Ústavní soud dal stěžovateli za pravdu. Výsledkem bylo schválení a realizace novely zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, která při výpočtu výše starobního důchodu zvýhodnila nejvyšší příjmový decil na úkor většiny ostatních pojištěnců, především těch se středními příjmy. Zákodáři tak souběžně sledovali i politické kritérium dodržení fiskální disciplíny jakožto záruky finanční udržitelnosti důchodového systému. V analýze tohoto případu nabízíme pohled uplatňující teorii institucionalismu zaměřeného na aktéry a teorii veřejně politického cyklu. Na rozdíl od rozboru opírajícího se o ekonomii či právo věnujeme pozornost především samotnému veřejně politickému procesu.

**Klíčová slova:** Důchodová reforma, Česká republika, míra ekvivalence v důchodovém systému, institucionalismus zaměřený na aktéry, veřejně politický cyklus.

## Abstract

One of important changes in the Czech Republic pension system was induced by a petition submitted to the Constitutional Court, which contested the setting of bend points for determining the amount of pensions depending on the previous earnings of the insured in that it discriminates against higher income categories. The Constitutional Court agreed with the complainant. The result was an approval and implementation of the amendment to the Act No. 155/1995 Coll., on Pension Insurance, that for the purposes of calculating the level of old-age pensions favoured the highest income decile at the expense of most other insureds, namely those with middle incomes. Lawmakers thus simultaneously applied the political criterion of fiscal discipline in ensuring the financial sustainability of the pension system. Within analysis of this case, we apply, as an explanatory framework, the theory of actor-centered institutionalism and the theory of the policy cycle. In contrast with analyses based on economic or legal aspects of this part of the Czech pension reform, we pay attention mainly to the policy process itself.

**Key words:** Pension reform, Czech Republic, equivalence in the pension system, actor-centered institutionalism, public policy cycle.

## Úvod

V této stati analyzujeme veřejně politický proces přípravy a přijetí jedné z nejdůležitějších změn českého důchodového systému v posledním desetiletí - posílení ekvivalence přiznávaných důchodů ve vztahu k předchozím pracovním příjmům pojištěnce. Disciplinární perspektivou veřejné politiky (Potůček 2016) chceme přispět k lepšímu porozumění průběhu tzv. „malé důchodové reformy“, které se již z jiných odborných pohledů věnovali například Holub (2010a, 2010b), Holub, Šlapák (2015), Krebs (2012), Loužek (2014) nebo Vostatek (2012). Naším cílem není analýza a hodnocení přijatých parametrických změn, nýbrž výklad aktuální konstelace klíčových aktérů, jejich ideových východisek a síly jejich postavení v politické aréně v době rozhodování. Chceme ukázat, že tato konstelace aktérů byla oním určujícím prvkem, který v institucionálním rámci definovaném příslušným rozhodnutím Ústavního soudu určil konkrétní podobu přijatého řešení.

V analýze podáme stručnou charakteristiku hlavních institucí a posléze i aktérů zapojených do tohoto procesu. Poté se pokusíme identifikovat konstelace aktérů a režimy interakce, ústící do politických rozhodnutí. Tuto analýzu doplníme interpretací, založenou na rozkladu analyzovaného veřejně politického procesu do jeho jednotlivých fází.

## 1 Teorie a metody

### 1.1 Institucionalismus zaměřený na aktéry

Teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry autorů Renate Mayntz a Fritze Scharpf (Mayntz a Scharpf, 1995; Scharpf, 1997) vychází z předpokladu, že jednání aktérů je výrazně, i když nikdy nikoli zcela, předurčeno existujícími (ať už formalizovanými nebo neformalizovanými) institucemi, které ovlivňují jejich vnímání, preference a dostupné zdroje. Předpoklad výrazného ovlivnění aktivit aktérů institucemi je dán i tím, že takto jednají

v očekávání, že ostatní aktéři budou jednat rovněž v souladu s těmito institucemi. Teorie dále předpokládá, že i jedinci činní ve formalizovaných institucích se řídí jejich vnitřními pravidly: „Pravidla a systémy pravidel v každé společnosti nejenom organizují a regulují sociální chování, ale činí jej pochopitelnějším a (v omezeném a podmíněném smyslu) předpověditelnějším pro ty, kteří tato pravidla znají.“ (Burns, Baumgartner, Deville 1985, s. 256, citováno podle Scharpf 1997, s. 40).

#### 1.1.1 Chování aktérů

Koncept teorie racionální volby, přejatý z ekonomie, je založen na normativním předpokladu jednotlivce, který se rozhoduje na základě porovnávání mezních užitek (maximalizuje svůj užitek) (Jaeger a kol., 2001). Pokud bereme v úvahu rozhodování více aktérů, pak používáme kritérium Paretova optima. Teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry tyto předpoklady neoklasické ekonomie neaplikuje do detailu. Místo modelu ekonomického

člověka „homo oeconomicus“ striktně maximalizujícího užitek pracuje s předpokladem člověka, který se místo maximalizace užítka „spokojí“ s „dostatečně dobrým“, vycházející přitom z předpokladu „omezené racionality“ (bounded rationality) (Scharpf, 1997). Pracuje s předpokladem, že aktéři nemusí striktně maximalizovat své potřeby, ale spíše „uspokojovat“ je do určité úrovně podle dostupných informací a vlastních schopností. Zohledňuje tak mj. fakt, že aktéři mohou být dezinformováni, mohou se mýlit, či mít nesprávný úsudek (falešné přesvědčení) (Bots, P.W.G, 2008).

Kolektivní aktéři (*composite actors*) definovaní dle Scharpfa (1997) jsou „agregovaní jednotlivci, kteří disponují schopností záměrné akce nad úrovní jednotlivce“ - např. organizace. Kolektivního aktéra vnímáme jako jediného aktéra, stejně tak příslušnou institucionální strukturu.<sup>1</sup>

Teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry operuje se dvěma specifickými pojmy. **Konstelace aktérů** je strukturou angažovaných aktérů, jejich strategických voleb, výsledků spojených s kombinacemi uplatněných strategií, a s preferencemi aktérů ve vztahu k těmto výsledkům. Konstelace aktérů ale nabízí pouze statický obraz, nikoliv aktuální interakce vedoucí k veřejně politickým výsledkům. Ty se mohou velmi lišit a lze je popsat jako různé režimy interakce. Může jít například o jednostrannou akci, o vyjednanou dohodu, o většinou volbu nebo o hierarchické vedení, v němž strategií zbývajících aktérů určuje rozhodnutí aktéra v hierarchicky vyšší pozici (Scharpf, 1997).

## 1.2 Teorie veřejně politického cyklu<sup>2</sup>

Lasswell (1956) rozdělil průběh procesu veřejné politiky do několika (v jeho případě sedmi) fází - oddělených a na sebe časově navazujících kroků. Následovaly návrhy řady dalších autorů s nejrůznějšími představami o jejich počtu, povaze i obsahu. Do diskuse se zapojili i vážní kritici tohoto přístupu. Lindblom (1968) byl jedním z prvních, kdo podtrhl, že hranice mezi těmito fázemi je poněkud rozmazaná.

Schlager (1999) viděl užitečnost fázování v kategorizaci jednání, rozhodování a akcí v celku veřejně politického procesu (cit. dle Hupe, Hill, 2006). Sami Hupe a Hill (2006) se kloní k názoru, že fázový přístup je spíše výkladovým rámcem než teorií. Tradiční fázový model: „*může evidovat vývojový trend, ale není schopen ho analyzovat a vysvětlit*“ (Winkler 2007, s. 29). V našem výkladu se omezíme na jednoduchý čtyřsložkový model, sestávající z fáze vymezování a uznávání problému, rozhodování, implementace a hodnocení (Potůček 2016).

Jak jsme již uvedli, zaměřujeme se především na analýzu veřejně politického pro-

cesu, který vyústil do změny příslušné zákonné normy. V rejstříku námi uplatněných metod dominuje analýza dokumentů (právních norem, usnesení soudu, politických programových dokumentů, úředních materiálů) a politické a správní komunikace (včetně projednávání legislativní předlohy na úrovni vlády, parlamentu a prezidenta).

## 2. Nastolení agendy

Dne 13. 4. 2007 obdržel Ústavní soud návrh, kterým se Krajský soud v Ostravě domáhal zrušení části ustanovení § 15 věty druhé zákona č.155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, které se týkalo nastavení redukčních hranic při stanovení výše důchodů v závislosti na předchozích výdělčích pojištěnců. Tento požadavek vycházel z právní věci JUDr. K. S., který u Krajského soudu v Ostravě úspěšně napadl výši svého přiznaného důchodu a poukázal na skutečnost, že celková výše jeho přiznaného důchodu tvoří pouze 19 % z jeho bývalého výdělku, což nepovažuje za přiměřené hmotné zabezpečení, které mu zaručuje Listina základních lidských práv a svobod. Žalobce, profesí soudce, působil v sektoru, kde je průměrná mzda mnohonásobně vyšší než průměrná mzda v ČR obecně. Vyjádřil nespokojenost s vyšší procentní výměry, byť souhlasil s tím, že procentní výměra byla stanovena v souladu s platnou legislativou.

Ústavní soud dne 16. dubna 2010 svým náleznem sp. zn. Pl. ÚS 8/07 shledal ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, protiústavním. Pověřil vládu, aby připravila takovou zákonnou úpravu, která by tento nedostatek odstranila.

### Napadená část legislativy - Zákon č.155/1995 Sb. o důchodovém pojištění - § 15.

#### Původní znění zákona v roce 2009.

Výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ (§ 16), pokud nepřevyšuje částku 10 500 Kč. Převyšuje-li osobní vyměřovací základ částku 10 500 Kč, stanoví se výpočtový základ tak, že částka 10 500 Kč se počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 10 500 Kč do 27 000 Kč se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 27 000 Kč se počítá 10 %.

## 3. Analýza - instituce a aktéři

V rámci analýzy tohoto případu jsme identifikovali klíčové instituce a aktéry zapojené do procesu. Mezi hlavní instituce řadíme Ústavu ČR, Ústavní soud (ÚS), Parlament ČR (PČR), Vládu ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV ČR),

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (VÚPSV), politické strany, jmenovitě pro tento případ vládní strany - ODS, TOP09, Věci veřejné a strany opoziční - ČSSD a KSČM. Sledujeme roli a postavení sociálních partnerů - Českomoravské konfederace odborových svazů (ČMKOS) a Svazu průmyslu a dopravy ČR (SP ČR). Pozornost je věnována i České správě sociálního zabezpečení jako klíčového nositele systému důchodového pojištění.

### 3.1 Konstelace aktérů

V době po rozhodnutí ÚS (předčasné volby) vznikla pravostředová vládní koalice, která v tématu důchodové reformy disponovala značnou shodou zejména v otázce nutnosti posílení míry ekvivalence důchodového systému ČR. Součástí programového zaměření vládních stran bylo nicméně rovněž úsilí o fiskální stabilizaci důchodového systému, jehož přirozenou součástí byla i snaha nezvyšovat celkové náklady na důchodový systém. Politici, úředníci i experti tak byli postaveni před obtížný úkol - jak smířit posílení ekvivalence přiznávaných důchodů s fiskální disciplínou. Zdánlivě technický problém s sebou přinesl i řešení politicky citlivé otázky - kdo zaplatí cenu za fiskální neutralitu navrženého řešení.

Také odborný diskurs v té době dlouhodobě vykazoval převahu ideologického zaměření, které z principu odmítalo řešit zvýšené nároky důchodového účtu prostřednictvím navýšení fiskálních příjmů a stavělo se kriticky k vysoké míře redistribuce českého důchodového systému. Již první Bezděkova komise, expertní sbor založený v roce 2005, který zpracovával analýzy variant reformních konceptů politických stran, kritizovala vysokou míru redistribuce důchodového systému, která se promítala do nízkého náhradového poměru pro vysokopříjmové skupiny. „*Nynější propočty ale navíc dokládají, že současný systém je také mikroekonomicky neefektivní. Vyznačuje se silnou příjmovou redistribucí, která vede k vysokým náhradovým poměrům pro nízkopříjmové jedince a nízkým náhradovým poměrům pro jedince s nadprůměrnými příjmy. Jsou potlačeny pojistné prvky systému, a to při relativně vysoké pojistné sazbě*“ (Výkonný tým, Bezděk, V., 2005, s. 71).

V roce 2010 založený Poradní expertní sbor (Bezděkova komise II.), jehož hlavním cílem bylo analyzovat současný stav důchodového systému a navrhnout možné cesty jeho reformy, dlouhodobě navrhoval jako možné řešení situace snížení objemu příjmové solidarity ve státním pilíři, posílení míry ekvivalence systému a sledování dlouhodobé fiskální udržitelnosti. „*Na základě kalkulací, zpracovaných materiálů a studia množství podkladů PES dospěl na svých jednáních k jednoznačnému závěru,*

že český důchodový systém potřebuje reformu, která povede k jeho

- (i) vyšší diverzifikaci,
- (ii) fiskální udržitelnosti,
- (iii) spravedlivějšímu rozložení mezi-generačního břemene v čase, a
- (iv) určitému zvýšení ekvivalence“ (PORADNÍ EXPERTNÍ SBOR. 2010, s. 1).

**Rozhodnutí Ústavního soudu, výsledky parlamentních voleb a na jejich základě zformovaná koaliční vláda a prosazující se odborný diskurs** tedy vytvořily příznivé podmínky pro rychlý postup vedoucí při výpočtu starobních důchodů k posílení ekvivalence. Jelikož žádný z aktérů nezpochybnil samotné usnesení Ústavního soudu a nutnost jej realizovat, na pořad dne se dostala otázka, jakým způsobem toto usnesení promítnout do znění příslušné novely zákona.

## 3.2 Režimy interakce

Institucionální prostředí České republiky umožňuje vládní koalici prosadit její koncepty i v případě nesouhlasu druhé komory Parlamentu ČR - Senátu, prezidenta ČR i přes odpor sociálních partnerů. Postavení sociálních partnerů je ovlivňováno aktuální politickou konfigurací. V rámci českého politického systému (ani novodobých tradic) není formalizováno. Pro vládnoucí elity to mj. znamená, že nemusejí nutně hledat konsensuální řešení se zapojením dalších aktérů.

Jelikož opozičním politickým stranám ani ČMKOS se záměr vlády, aby se posílila ekvivalence vyšším příjmovým kategoriím bez zvýšených nároků na státní rozpočet, nezamlouval, bylo zřejmé, že prostor pro celospolečenskou dohodu o připravovaném řešení se zužuje. I přes projednávání tématu na RHSD nebyly zaznamenány snahy o nalezení kompromisních řešení a nebyla vedena široká diskuse. S odkazem na „vynucenost“ tohoto kroku a pod tlakem termínu stanoveného ÚS vláda sáhla k jednostranné akci a prosadila příslušnou novelu jednostranně, bez dohody s opozicí a bez souhlasu tripartity jako „svůj návrh řešení problému“. V té době inferiorizované postavení sociálních partnerů v ČR tak dále posílilo pozici aktérů, kteří disponovali mocí k prosazení jimi preferovaných řešení. Ti nebyli nuceni k hledání kompromisů, vycházejících z posouzení širšího spektra možných řešení.

## 4. Analýza - fáze veřejně politického cyklu

### 4.1 Fáze vymezení a uznávání problému

Už v roce 2007 byla jedním z klíčových témat a úkolů formulovaných v programovém prohlášení tehdejší vlády Mirka Topolánka důchodová reforma. Jedním

z cílů bylo posílení individuální odpovědnosti a parametrické změny důchodového systému ve směru **posílení míry ekvivalence a fiskální stabilizace v tzv. první etapě důchodové reformy**. Tím byl jednoznačně vymezen kritériální základ jejich politických voleb.

### 4.2 Fáze rozhodování

#### 4.2.1 Reakce na rozhodnutí ÚS

Reakce lídrů politických stran se díky aktuální politické situaci (předčasné parlamentní volby v roce 2010) nesly v duchu rétoriky předvolebního boje. Pravicové strany rozhodnutí ÚS interpretovaly jako **potvrzení nutnosti důchodové reformy ve smyslu posílení míry ekvivalence systému**. Předseda vládnoucí politické strany ODS Petr Nečas reagoval prohlášením, že rozhodnutí soudu je potvrzením faktu, že stávající důchodový systém je neudržitelný. Redukční hranice napadl jako rovnostářské a navrhl zastropování odvodů na důchodové pojištění.

Levicové strany se stavěly k rozhodnutí kriticky a upozorňovaly na nebezpečí **zpochybnění významu solidarity v sociálních systémech**. Předseda v té době nejsilnější opoziční strany ČSSD, Jiří Paroubek, označil rozhodnutí soudu jako aktivistické a nepřisloušící mu. Zástupci KSČM vnímali rozhodnutí ÚS jako přímo ohrožující zachování solidarity systému.

Ve svém programovém prohlášení nová vláda P. Nečase reagovala na situaci vzniklou rozhodnutím Ústavního soudu. **Zavázala se navrhnout změny v konstrukci nově přiznávaných důchodů a zastropování vyměřovacího základu pro pojistné tak, aby bylo respektováno rozhodnutí ÚS.**

Doporučením MPSV ČR<sup>3</sup> bylo realizovat změny pouze na výdajové straně důchodového systému. Navrhlo podstatné **změny v konstrukci výpočtu důchodu**, přičemž výpočet byl navržen s **neutrálními dopady na státní rozpočet**. Bylo také definováno postupné přechodné období „náběhu“ nového výpočtu důchodů od roku 2011 do roku 2015.

#### 4.2.2 Projednávání návrhu

**Vládní strany samotnou novelu prosazovaly jako nezbytný krok v podstatě vynucený rozhodnutím ÚS. Opoziční strany kritizovaly především dopad parametrických úprav na výši nově přiznávaných důchodů u nižších příjmových kategorií a nedostatečnou diskusi nad navrženou podobou důchodové reformy (dodatečné parametrické úpravy).**

**Vláda předložila návrh zákona** Poslanecké sněmovně 2. 3. 2011. Kriticky na něj reagovaly především dvě opoziční strany - ČSSD a KSČM. Návrh zákona byl schválen. Přítomno bylo 136 poslanců. Pro přijetí zákona bylo 82 poslanců vládní koali-

ce a nezařazení, proti 32 poslanců převážně z ČSSD a KSČM (plus jeden nezařazený). Senát PČR byl zákon předán 17. 5. 2011, ten jej vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy, které se týkaly zvýšení základní výměry důchodu z 9 % na 10 % pro zmírnění propadu způsobeného posílením ekvivalence a omezením snížení **zastropování příspěvku na sociální pojištění nikoliv z šesti na čtyřnásobek, ale na pětínásobek průměrného výdělků. Sněmovna však setrvala na původním návrhu zákona**. Přítomno bylo 176 poslanců, pro bylo 105 poslanců z vládní koalice, proti 71 poslanců (ČSSD, KSČM), nezařazení poslanci nebyli přihlášení.

### 4.3 Fáze implementace

#### Nové znění § 15 zákona č.155/1995 Sb., o důchodovém pojištění:

- (1) V období od 30. září 2011 do 31. prosince 2014 se výpočtový základ stanoví z osobního vyměřovacího základu (§ 16) tak, že
- a) do částky první redukční hranice se počítá 100 %,
  - b) z částky nad první redukční hranici do druhé redukční hranice se v období od 30. září 2011 do 31. prosince 2011 počítá 29 %, v roce 2012 se počítá 28 %, v roce 2013 se počítá 27 % a v roce 2014 se počítá 26 %,
  - c) z částky nad druhou redukční hranici do třetí redukční hranice se v období od 30. září 2011 do 31. prosince 2011 počítá 13 %, v roce 2012 se počítá 16 %, v roce 2013 se počítá 19 % a v roce 2014 se počítá 22 %,
  - d) z částky nad třetí redukční hranici se v období od 30. září 2011 do 31. prosince 2011 počítá 10 %, v roce 2012 se počítá 8 %, v roce 2013 se počítá 6 % a v roce 2014 se počítají 3 %.

- (2) V období po roce 2014 se výpočtový základ stanoví z osobního vyměřovacího základu (§ 16) tak, že
- a) do částky první redukční hranice se počítá 100 %,
  - b) z částky nad první redukční hranici do druhé redukční hranice se počítá 26 %,
  - c) k částce nad druhou redukční hranici se nepřihlíží.

- (3) V období od 30. září 2011 do 31. prosince 2014 činí první redukční hranice 44 % průměrné mzdy, druhá redukční hranice činí 116 % průměrné mzdy a třetí redukční hranice činí 400 % průměrné mzdy. V období po roce 2014 činí v kalendářním roce první redukční hranice 44 % průměrné mzdy a druhá redukční hranice činí 400 % průměrné mzdy. Částky redukčních hranic se zaokrouhlují na celé koruny nahoru.

## 4.4 Fáze hodnocení<sup>4</sup>

I když fáze hodnocení veřejných politik v teorii veřejně politického cyklu následuje až po fázi implementace, v analyzovaném případě se s hodnocením setkáme už dříve. Jde o hodnocení, nazývané v literatuře *ex ante* (Potůček a kol. 2016).

Hodnocení dopadů navrhovaných změn napadaného paragrafu *ex ante* obsahovalo uplatnění metody RIA (Regulatory Impact Assessment). Klíčovými kritérii pro volbu řešení bylo - jak vyplývá i z identifikované konstelace aktérů - **zvýšení míry zásluhovosti a fiskální neutralita navrhovaného řešení s ohledem na dlouhodobou finanční udržitelnost důchodového systému**. Na základě tohoto vyhodnocení byla MPSV ČR doporučena k realizaci **varianta úpravy pouze na výdajové straně systému**. Podle ní je možné návrhy koncipovat tak, aby nevytvářely žádný dodatečný tlak na bilanci základního důchodového pojištění.

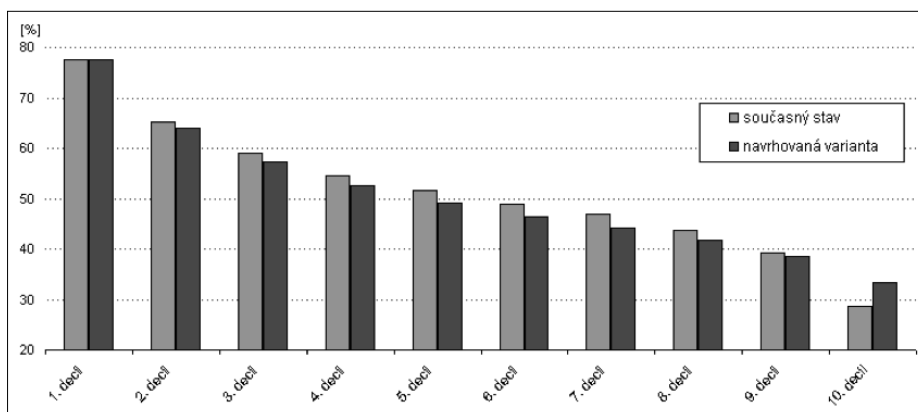
Posílení ekvivalence důchodového systému ČR znamenalo v prosazené reformě zvýšení náhradového poměru u jedinců s vyššími příjmy. Zachování solidarity beze změn ve výši úrovně nově přiznaného důchodu se týkalo pouze nízkopříjmových jednotlivců v prvním decilu (10 % pojištěnců, s příjmy do výše cca 10 900 Kč měsíčně). 70 % pojištěnců tak nese náklady na růst náhradového poměru občanů s vyššími příjmy sníženou úrovní jim takto nově vypočítávaného důchodu. Například u jedinců s příjmy mezi první a druhou redukční hranicí dochází k poklesu náhradového poměru do 3 %.

## Závěr

Teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry zpřehlednila výklad analyzovaného veřejně politického procesu. Ukázala roli institucionálního rámce daného Ústavou ČR, který vymezuje role a do určité míry i sílu klíčových aktérů ve veřejně politickém procesu. V naší analýze jsme specifikovali (v té době) aktuální pozice aktérů, jejich ideové zázemí a meritorní preference, a roli a možnosti dalších politických aktérů (politických stran, sociálních partnerů, odborníků). Zvolené řešení odpovídalo ideovým východiskům a zájmům aktérů, kteří v době nastolení agendy Ústavním soudem disponovali exekutivní silou, která byla pro přijetí a implementaci „malé důchodové reformy“ rozhodující.

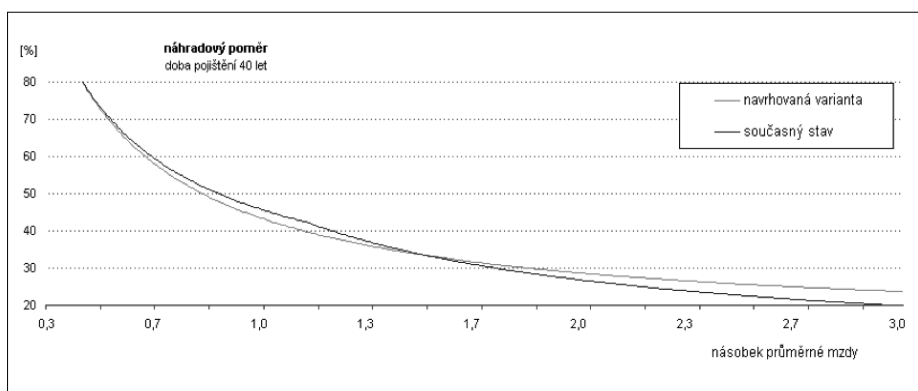
Teorie veřejně politického cyklu pomohla lépe porozumět řazení jednotlivých událostí především v analýze samotného legislativního procesu. Otevřela prostor pro analýzu veřejně politického diskurzu ve fázi rozhodování tam, kde teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry identifikovala specifické režimy interakce - v daném případě konfrontační, nikoli kon-

**Schéma 1: Hrubý náhradový poměr dle příjmových decilů - před reformou a po reformě**



Zdroj: Škorpík, Suchomel (2011)

**Schéma 2: Hrubý náhradový poměr dle úrovně příjmů - před reformou a po reformě**



Zdroj: Škorpík, Suchomel (2011)

senzuální. Na druhé straně nekorespondovala s faktickým uplatněním fáze hodnocení ještě před fází rozhodování a implementace. Hodnocení se promítalo již do obou úvodních fází veřejně politického procesu: vymezováním a uznáváním problému žalobcem a následně Ústavním soudem a rozhodováním na základě explicitního nároku Ústavního soudu (zvýšení ekvivalence) i implicitního politického kritéria (fiskální disciplína jako záruka finanční udržitelnosti důchodového systému). Naopak na hodnocení *ex post*, z nějž by případně měla vzejít iniciace nového veřejně politického cyklu, v naší analyzovaném případě - alespoň prozatím - nedošlo.

- 1 Pojmoslaví veřejné politiky zde do značné míry koresponduje (i když se zcela nepřekrývá) s kategoriálním aparátem právní vědy. Kolektivními aktéry bývají často právnícké osoby, zatímco pro pojem aktér vymezuje právo kategorií účastníků.
- 2 V českém právním prostředí užívaný pojem „politiko-legislativní cyklus“ označuje důležitý technicko-procesuální aspekt obecnějšího pojmu „veřejně politický cyklus.“ Bližší viz Potůček (2005: 34–37).
- 3 Konkrétní podoba návrhu je popsána v oddíle Fáze implementace.
- 4 Zpracováno dle Závěrečné zprávy: Hodnocení dopadů regulace (RIA), MPSV ČR.

## Seznam zkratk

ČMKOS	Českomoravská konfederace odborových svazů
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PČR	Parlament ČR
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
RHSD	Rada hospodářské a sociální dohody
SP ČR	Svaz průmyslu a dopravy ČR
ÚS	Ústavní soud

## Reference

- BOTS, P.W.G. 2008. *Analyzing actor networks while assuming "frame rationality"*. Paper presented at the conference on Networks in Political Science (NIPS). Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge. [online] [cit. dne 13.-14.6.2008]. Dostupné z [http://www.hks.harvard.edu/networks/files/NIPS/PWG\\_BOTS\\_Analyzing\\_actor\\_networks\\_14\\_June\\_2008.pdf](http://www.hks.harvard.edu/networks/files/NIPS/PWG_BOTS_Analyzing_actor_networks_14_June_2008.pdf)
- ČMKOS. 2011. *Stanovisko ČMKOS*. [online] Dostupné z [http://www.cmkos.cz/data/articles/down\\_2829.pdf](http://www.cmkos.cz/data/articles/down_2829.pdf)
- Haló noviny. *Dopady na lidi budou tvrdé*. 2011. Rozhovor s poslancem KSČM Miroslavem Opálkou. 6.5.2011. [online] [cit. dne 6.5.2011]. Dostupné z <http://www.halonoviny.cz/articles/view/22059>.
- HOLUB, M. 2010a. *Solidarita versus ekvivalence v českém důchodovém pojištění pohledem Ústavního soudu*. FÓRUM sociální politiky, roč. 4, č. 3, s. 19–20.

HOLUB, M. 2010b. *Rozhodnutí Ústavního soudu nemusí nutně znamenat dramatický zásah do důchodového systému*. FÓRUM sociální politiky, roč. 4, č. 4, s. 16–20.

HOLUB, M., ŠLAPÁK, M. 2015. *Deset let důchodového pojištění v ČR jako členské země EU*. FÓRUM sociální politiky, roč.9, č. 2, s. 2–6.

HOWLETT, M., M. RAMESH. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. ISBN-10: 019542821

HUPE, P. L., M. J. HILL. 2006. *The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model*. In B. G. PETERS, J. PIERRE (ed.). *Handbook of Public Policy*. (pp. 13–30). London: SAGE Publications.

JAEGGER, C.C., RENN, O., ROSA, E.A., WEBLER, T. 2001. *Risk, Uncertainty, and Rational Action*. London: Earthscan Publications Ltd.

KLAUS, V. 2011. *Stát není pojišťovna*. MF DNES, 7. 7. 2011. [online] [cit. dne 7.7.2011]. Dostupné z <http://www.klaus.cz/clanky/2863>.

KREBS, Vojtěch. 2011. *Malá důchodová reforma v České republice*. <http://kdem.vse.cz/resources/relik11/sbornik/download/pdf/133-Krebs-Vojtech-paper.pdf>

LASSWELL, H. D. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland.

LINDBLOM, C. E. 1968. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.

LOUŽEK, Marek. 2014. *Důchodová reforma*. Praha: Karolinum.

MACHÁČEK, D. 2004. *Prezident nepodepsal zákon, porušil Ústavu?* Hospodářské noviny, 4.5.2004. [online] [cit. dne 4.5.2004]. Dostupné online z <http://archiv.ihned.cz/c1-14318020-prezident-nepodepsal-zakon-porusil-ustavu>.

MAYNTZ, R., SCHARPF, F. W. (Hrsg.). 1995. *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt, Main: Campus. Verlag. 1995. ISBN 3-593-35426-8.

MAŠKA, J., RADA, J. 2011. *Závěrečná zpráva Hodnocení dopadů regulace (RIA)*. MPSV ČR 2011.

MPSV. 2008. *Pojistně matematická zpráva o sociálním pojištění*. [online]. Dostupné z [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5886/zprava\\_2008\\_cz.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5886/zprava_2008_cz.pdf)

ČSSD. 2011. *Malá důchodová reforma je nespravedlivá, necitlivá a nedomyšlená, ČSSD s ní zásadně nesouhlasí*. (2011). Tiskové prohlášení ČSSD. [online] [cit. dne 12.5.2011]. Dostupné z <http://www.cssd.cz/systemove/neaktivni-nemazat-prevod-starych-aktualit/tiskove-zpravy/mala-duchodova-reforma-je-nespravedлива-necitlivá-a-nedomyšlená-nesouhlasí/>.

OECD. 2013. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. ISBN 978-92-64-20393-8 [online] Dostupné z [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en)

OVSEIKO, P. 2002. *The Politics of Health Sector Reform in Eastern Europe: the Actor-Centered Institutional Framework for Analysis*. Budapest: Center for Policy Studies. IPF Working Paper No. 2002-01.

PORADNÍ EXPERTNÍ SBOR. 2010. *Závěrečná zpráva*. 2010 [online] Dostupné z [http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010\\_06\\_03\\_Zaverecna\\_zprava\\_finan\\_cistopis.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010_06_03_Zaverecna_zprava_finan_cistopis.pdf)

POTUČEK, M., V. RUDOLFOVÁ. 2015. *How to Reconcile Equivalence with Fiscal Discipline*. Central European Journal of Public Policy. 9(1), 170 - 195.

POTUČEK, M. a kol. 2005 (reedice 2010). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

POTUČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. BECK.

SCHARPF, F. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press. 1997. ISBN 0813368790

ŠKORPÍK, J., SUCHOMEL, M. 2011. *The Czech Republic*. In Kenichi HIROSE (ed.). *Pension reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond*. Budapest. ILO. s. 157.[online]

[2011]. Dostupné z [http://www.ilo.org/public-english/region/eurpro/geneva/download/pension\\_reform\\_cep.pdf](http://www.ilo.org/public-english/region/eurpro/geneva/download/pension_reform_cep.pdf)

ÚSTAVNÍ SOUD ČR. 2010. *Nález Ústavního soudu - Pl. ÚS 8/07*. [online] [cit. dne 23.3.2010] Dostupné z <http://nalus.usoud.cz>

VOSTATEK, J. 2012. *Česká důchodová reforma, co dál?* [http://www.vfs.cz/prilohy/konference/vostatek\\_duchodova\\_reforma\\_2012.pdf](http://www.vfs.cz/prilohy/konference/vostatek_duchodova_reforma_2012.pdf)

VÝKONNÝ TÝM, Bezděk, V. 2005. *Závěrečná zpráva - Reforma důchodů*. Praha, 2005. [online] [cit. 2005] Dostupné z [www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)

WINKLER, J. 2007. *Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky*. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita. 2007. 254 s. FSS MU. ISBN 978-80-210-4486-9.

## Legislativa

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti. In: Sbírká zákonů ČR. Ročník 1992.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. In: Sbírká zákonů ČR. Ročník 1995.

Ústava České republiky. In Sbírká zákonů, Česká republika. 1992, roč. 1993, částka 1, ústavní zákon č. 1, s. 2–16. Dostupný také z [www.<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22427>](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22427).

Listina základních práv a svobod. In Sbírká zákonů, Česká republika. 1992, roč. 1993, částka 1, usnesení předsednictva České národní rady č. 2, s. 17–23. Dostupný také z [www.<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22426>](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22426).

*Autor prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc. (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 Mgr. Veronika Rudolfová (rudolfova@icloud.com) působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.*

## Jak se vyvíjela životní úroveň Čechů v uplynulých dvadvaceti letech?

Vývoj výše průměrného měsíčního příjmu domácností českých zaměstnanců za posledních dvě dekády, procentní nárůst příjmů domácností seniorů, struktury spotřeby, úspor a zadlužení domácností. To vše najdete v publikaci Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v ČR v letech 1993–2015, kterou vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Průměrný měsíční příjem domácností zaměstnanců se v letech 1993–2015 zvýšil ze 3571 Kč na 14 036 Kč na jednoho jejího člena. Větší procentní nárůst zaznamenaly domácnosti důchodců, když jejich průměrný měsíční příjem na osobu byl v roce 2015 o více než 9 tisíc Kč vyšší než v roce 1993 a činil 12 207 Kč.

V publikaci mimo jiné najdete, že:

- průměrná měsíční mzda zaměstnance v národním hospodářství se zvýšila od roku 2000 z 13 219 na 26 467 Kč (v metodicky srovnatelném období nominální index 2015/2000 činil 200,2 %),
- průměrná měsíční výše starobního důchodu vzrostla z 2734 Kč v roce 1993 na 11 331 korun v roce 2015,
- index spotřebitelských cen 2015/1992 dosáhl 277,1 %, přičemž nejvyšší byl vzestup cen v letech 1993–1998; největší podíl na růstu cen pro domácnosti měly ve sledovaných letech bydlení a výživa, což zasáhlo zejména domácnosti důchodců,
- v roce 2015 vydal člen zaměstnanecké domácnosti za nákup zboží a služeb průměrně za měsíc 11 543 Kč, což představovalo navýšení proti roku 1993 o 8169 Kč. Celkově ale přírůstek výdajů za celé období zaostal za přírůstkem měsíčních příjmů,
- z dostupných dat ČNB vyplynulo, že vklady domácností vzrostly z 314 miliard korun v roce 1993 na 2034,7 miliardy korun v roce 2015,
- zadluženost českých domácností u bank vzrostla z 114,8 miliard korun v roce 1993 na 1323,7 miliardy korun v roce 2015, přičemž zcela převažovaly korunové půjčky (od roku 2000 zejména hypoteční a jiné úvěry na bydlení).

V publikaci lze dohledat také vývoj a podrobnější struktury příjmů a výdajů domácností, mezd, úvěrů a úspor. Při zpracování se vycházelo především z dat Českého statistického úřadu, včetně zařazení neaktuálnějších údajů ze šetření „Příjmy a životní podmínky domácností“ a byly také použity údaje České národní banky o zadluženosti a úsporách českých domácností. Nechybí ani přehledy o vývoji životního a existenčního minima a minimální mzdy.

Publikace vyšla v českém i anglickém jazyce v celkovém nákladu 250 kusů.

*Zdroj: MPSV*

([http://www.mpsv.cz/files/clanky/27764/Vyvoj\\_vybraných\\_ukazatelů\\_zivotni\\_urovne\\_v\\_CR\\_v\\_letech\\_1993\\_az\\_2015.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/27764/Vyvoj_vybraných_ukazatelů_zivotni_urovne_v_CR_v_letech_1993_az_2015.pdf))