

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Tomáš Zajíček**

**Vývoj francouzského důchodového systému**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10. 12. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 420 160 znaků včetně mezer.

V Mlázovicích dne 10. 12. 2018

Tomáš Zajíček

## **Poděkování**

Rád bych na tomto místě srdečně poděkoval vedoucí mé diplomové práce doc. JUDr. Kristině Koldinské, Ph.D., za cenné rady, podněty a zejména za velice vstřícný přístup během zpracování této práce.

## Obsah

Úvod.....	9
<b>1 Vývoj do roku 1789.....</b>	<b>14</b>
1.1 Armáda .....	14
1.1.1 Podpora válečných invalidů .....	14
1.1.2 Rozšíření podpory na neschopné výkonu vojenské služby .....	15
1.2 Námořnictvo .....	16
1.2.1 Reformy francouzského námořnictva konce 17. století .....	16
1.2.2 Reforma Ludvíka XVI. z roku 1784 .....	17
<b>2 Období Velké francouzské revoluce (1789 – 1815).....</b>	<b>19</b>
2.1 Deklarace práv člověka a občana 1789 a 1793.....	19
2.2 Neaplikovaný návrh důchodového systému pro státní úředníky z roku 1790.....	20
2.3 Vznik prvních zvláštních režimů v 1. pol. 19. století .....	20
2.3.1 Důchodový režim Francouzské banky .....	20
2.3.2 Důchodový režim francouzských divadel .....	21
<b>3 Vývoj od 2. poloviny 19. století do roku 1944.....</b>	<b>23</b>
3.1 Veřejná sféra.....	23
3.1.1 Jednotný režim pro státní úředníky z roku 1853 .....	23
3.2 Soukromá sféra .....	28
3.2.1 Povinné důchodové pojištění pro dělníky a rolníky.....	28
3.2.2 Zákon o sociálním pojištění z roku 1928 .....	30
<b>4 Vývoj po roce 1944.....</b>	<b>32</b>
4.1 Program Národní rady odboje .....	32
4.2 Zavádění všeobecného systému sociálního zabezpečení.....	34
4.2.1 Nařízení ze dne 4. října 1945 o organizaci soc. zabezpečení.....	34
4.2.2 Nařízení z 19. října 1945 týkající se nezemědělských profesí .....	35
4.2.3 Další návrhy mající za cíl zevšeobecnění systému .....	37

4.2.4	Důchodové pojištění pro zemědělské profese .....	38
4.2.5	Vznik Národního fondu solidarity.....	38
4.3	Vznik doplňkových režimů Agirc a Arrco .....	39
4.3.1	Vznik režimu Agirc v roce 1947 – l'Association générale des institutions de retraite des cadres.....	39
4.3.2	Vznik režimu Arrco v roce 1961 – l'Association des régimes de retraite complémentaire.....	40
<b>5</b>	<b>Přicházející nutnost změn v 70. letech 20. století .....</b>	<b>41</b>
5.1	První vlna publikace zpráv a studií reagující na nepříznivý vývoj.....	42
5.1.1	Zpráva Vieillir demain (Stárnout zítra) 1980 .....	42
5.1.2	Zpráva Faire gagner la France (Dát vydělat Francii) 1986 .....	43
5.1.3	Zpráva Vieillir solidaire (Stárnout solidárně) 1986 .....	43
5.1.4	Zpráva L'avenir des régimes de retraites (Budoucnost důchodových režimů) 1986 .....	43
5.1.5	Zpráva Generálních stavů sociálního zabezpečení 1987.....	44
5.2	Livre blanc (Bílá kniha) 1991 .....	45
5.2.1	Všeobecnost systému .....	45
5.2.2	Jednotnost.....	46
5.2.3	Řešení finanční nerovnováhy jednotlivých režimů .....	46
5.2.4	Nárůst počtu osob pobírajících důchod .....	47
5.2.5	Absence přesných a komplexních dat o systému .....	50
5.2.6	Předpokládaný budoucí vývoj .....	51
5.3	Další reformní kroky provedené mezi lety 1982 – 1991 .....	51
5.3.1	Opatření týkající se navýšení minimální výše důchodu.....	51
5.3.2	Snížení důchodového věku na 60 let pro osoby „non salariés“ pracující v zemědělství .....	52
5.3.3	Úpravy v doplňkových režimech Agirc a Arrco .....	54
<b>6</b>	<b>Reformní kroky provedené mezi lety 1991 – 1999.....</b>	<b>55</b>

6.1	Legislativní změny v období 1991 – 1999 .....	55
6.1.1	Zavedení obecné sociální platby - daně („Contribution sociale généralisée – CSG“) .....	55
6.1.2	Důchodová reforma z 22. července 1993 .....	57
6.1.3	Zákon z 11. února 1994 – zákon Madelin .....	60
6.1.4	Neúspěch reformy premiéra Alaina Juppého z roku 1995 .....	61
6.1.5	Změna Ústavy z 22. února 1996 .....	63
6.1.6	Zavedení penzijního spoření zákonem z 25. března 1997 – zákon „Thomas“ ...	66
6.1.7	Vytvoření rezervního důchodového fondu 23. prosince 1998 .....	70
6.2	Změny v režimech Agirc a Arrco prostřednictvím smluv v letech 1990 - 1999 .....	73
6.2.1	Smlouva Arrco z 10. února 1993 .....	73
6.2.2	Smlouva Agirc z 9. února 1994 .....	74
6.2.3	Smlouvy pro režimy Agirc a Arrco z 25. dubna 1996 .....	74
6.3	Zpráva L'avenir de nos retraites (Budoucnost našich důchodů) 1999 .....	76
<b>7</b>	<b>Reformní kroky provedené mezi lety 2000 – 2009 .....</b>	<b>85</b>
7.1	Legislativní změny v letech 2000 – 2009 .....	86
7.1.1	Vytvoření Conseil d'orientation des retraites („Rada pro hodnocení a sledování důchodů“) v květnu 2000 .....	86
7.1.2	Důchodová reforma Françoise Fillona z 21. srpna 2003 .....	87
7.1.3	Nařízení z 8. prosince 2005 o vytvoření sociálního režimu nezávislých pracovníků .....	99
7.1.4	Reforma zvláštních režimů v roce 2008 .....	101
7.1.5	Zákon o financování sociálního zabezpečení pro rok 2009 ze 17. prosince 2008 . .....	107
7.2	Změny provedené v doplňkových režimech Agirc, Arrco prostřednictvím smluv a úprava režimu IRCANTEC .....	110
7.2.1	Smlouva týkající se režimů Agirc a Arrco z 10. února 2001 .....	110
7.2.2	Smlouva týkající se režimů Agirc a Arrco z 11. listopadu 2003 .....	111

7.2.3	Dekret z 23. září 2008 upravující doplňkový režim IRCANTEC .....	112
<b>8</b>	<b>Reformní kroky provedené v letech 2009 – 2018 .....</b>	<b>114</b>
8.1	Legislativní změny provedené v letech 2009 - 2018 .....	114
8.1.1	Důchodová reforma Érica Woertha z 9. listopadu 2010 .....	114
8.1.2	Dekret z 2. července 2012 zmírňující požadavky na předčasný odchod do důchodu .....	125
8.1.3	Důchodová reforma Marisol Touraine z 20. ledna 2014 .....	129
8.2	Změny provedené v doplňkových režimech Agirc a Arrco prostřednictvím smluv	142
8.2.1	Smlouva z 18. března 2011 upravující doplňkové režimy Agirc a Arrco a AGFF .....	142
8.2.2	Mezioborová národní smlouva upravující doplňkové režimy z 13. března 2013 ..	144
8.2.3	Mezioborová národní smlouva upravující doplňkové režimy a AGFF z 30. října 2015 .....	145
8.2.4	Mezioborová národní smlouva vytvářející režim AGIRC – ARRCO doplňkového důchodu ze 17. listopadu 2017 .....	148
<b>9</b>	<b>Vývoj po roce 2018 .....</b>	<b>151</b>
9.1	Prezidentské volby 2017 a vliv úspěchu politického hnutí La République en marche ! .....	151
9.2	Budoucí vývoj parametrů důchodového systému z dlouhodobé perspektivy .....	160
	<b>Závěr .....</b>	<b>165</b>
<b>A</b>	<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>173</b>
	Literatura .....	173
	Články .....	175
	Další internetové zdroje .....	177
	Zprávy COR .....	179
	Poslanecké a senátní zprávy k právním předpisům .....	180
	Smlouvy upravující režimy Agirc a Arrco .....	181

Právní předpisy .....	182
<b>B Seznam použitých zkratk a vybraných cizojazyčných názvů .....</b>	<b>187</b>
<b>C Seznam tabulek .....</b>	<b>193</b>
<b>D Seznam grafů .....</b>	<b>194</b>
<b>E Seznam obrázků .....</b>	<b>194</b>
<b>Vývoj francouzského důchodového systému .....</b>	<b>195</b>
Abstrakt .....	195
Klíčová slova .....	196
<b>The development of the French pension system .....</b>	<b>197</b>
Abstract.....	197
Keywords.....	198



# Úvod

Moderní státy plní ve vztahu ke svým občanům celou řadu stěžejních funkcí. Jednou z těch nejdůležitějších je bezesporu zajištění bezpečnosti, a to jak navenek vůči ostatním státům, tak i dovnitř ve vztazích mezi občany či jinými osobami navzájem. S postupným pokrokem civilizace poté, co se alespoň do určité míry podařilo zajistit pro občany (obyvatele) státu zmiňovanou bezpečnost, začali občané požadovat více. V dnešní době tak stabilitu země, její jednotu a dobré fungování zpravidla nemůže zajistit jen silná a loajální armáda, ale také zabezpečení dalších statků a služeb. Státy mají garantovat zdravé životní prostředí, vytvářet podmínky pro ekonomickou aktivitu svých občanů, zajišťovat veřejné služby, lékařskou péči, školství a podobně. Občané od svého státu očekávají postupem doby stále více, neboť i ten v nárocích vůči nim své požadavky primárně v podobě daňové zátěže, neustále zvyšuje. Státní aparát se rozrůstá, náklady na administrativu rostou a občané kritizují tu či onu daň, protože se jim často jeví jako nespravedlivá. Většinou se tak děje z přesvědčení, že za celkový souhrn odváděných daňových či jiných prostředků nedostávají dostatečnou protihodnotu. Již po celá staletí jsme proto svědky neustávající diskuze mezi státem a občany o to, co vše je stát oprávněn od svých občanů požadovat a zároveň jaké služby by jim měl garantovat. V historii jsme mohli nesčetněkrát sledovat, že takový spor vede k ozbrojenému násilí nebo až revoluci. V našem evropském geografickém a kulturním prostoru je snad již tento způsob řešení konfliktu hodnot minulostí a různé názory na to, jak by měl být stát spravován, mohou lidé vyjádřit zejména prostřednictvím svobodných voleb.

A právě jedním z témat, které je v posledních několika desítkách let způsobilé zásadním způsobem ovlivnit výsledek politického boje, je otázka sociálního zabezpečení (tj. v tomto smyslu materiální zajištění osob pro případy nepříznivých životních situací) a konkrétně pak problematika hmotného zabezpečení osob vyššího věku, v které plní klíčovou roli starobní důchody. Oproti požadavku garance bezpečnosti, jehož naplnění přímo souviselo s přežitím či zánikem daného společenského útvaru již na samém počátku prvních primitivních forem státu, je sociální zabezpečení fenoménem relativně novým. Nicméně přesto lze konstatovat, že se jeho zajišťování velmi rychle zařadilo mezi nejdůležitější funkce státu, kdy se často povýšením na ústavní úroveň stalo součástí skupiny důležitějších státních principů. Rozsah zajišťování sociálního zabezpečení je při pohledu na mapu světa rozličný, od systému prakticky neexistujícího v nejzaostalejších či nejrozvrácenějších státech světa, až po systém velmi silně rozvinutý, který se naopak stává terčem kritiky za přílišnou

přebujelost. V našem evropském prostředí představuje sociální zabezpečení výraznou nákladovou položku státu a v zásadě není předmětem sporu, zda má stát sociální zabezpečení zajišťovat, ale pouze v jakém rozsahu. Rovněž tak zajištění osob vyššího věku prostřednictvím opakující se peněžní dávky nazývané zjednodušeně důchodem je závazkem státu, který je jen málokdy rozporován. Parametry takového důchodového systému jsou však naproti tomu předmětem odborných i politických diskuzí, ve kterých se střetávají často protichůdné názory, na jejichž základě je velmi obtížné najít pro všechny zúčastněné přijatelný konsenzus, pokud takový vůbec může existovat.

Vyspělé evropské státy během svého vývoje dosáhly relativně velmi vysoké úrovně zabezpečení osob vyššího věku, které však musí v posledních desítkách let čelit řadě negativních vlivů. Následkům stárnutí populace způsobené nízkou porodností a prodlužováním průměrné doby dožití klesá poměr počtu pojištěnců k počtu osob pobírajících důchodové dávky. Zhoršení těchto parametrů znamená, že při zachování současné úrovně penzí a dalších prvků ovlivňujících příjmy a výdaje jednoduše začnou v důchodovém systému chybět prostředky. Státy na tuto nepříznivou skutečnost mohou reagovat několika způsoby, z nichž tím nejméně častým je snižování výše vyplácených důchodů. Spíše proto dochází k prodlužování důchodového věku, prodlužování povinné doby pojištění či zvyšování sazeb pojistného. Obdobného efektu, i když méně výrazného, lze dosáhnout úpravou, resp. redukcí náhradních dob pojištění, úpravou počtu let, které jsou rozhodné pro určení výměry důchodů apod. Souběžným krokem je motivování budoucích důchodců k tomu, aby nespolehali pouze na státní důchodový systém, ale aby si na stáří spořili i jinak, například prostřednictvím soukromých penzijních fondů. Přestože důchodové systémy jsou v různých státech Evropy rozdílné, nežádoucím následkům stárnutí populace musí čelit státy prakticky všechny.

Přístupy k řešení tohoto dlouhodobého trendu jsou v zásadě kombinací uvedených opatření, jejichž použití je determinováno nejen konkrétní ekonomickou situací daného důchodového systému, ale též ekonomickou situací daného státu, jeho kulturní i sociální tradicí, dalšími demografickými faktory a v neposlední řadě též tou kterou politickou reprezentací a její vůlí a silou k provádění reforem. Mezi státy, které se rozhodly na nové ekonomické a demografické výzvy zareagovat legislativním způsobem, se řadí společně s Českou republikou také Francie.

Země galského kohouta je v otázce sociálního zabezpečení dlouhodobě považována za stát s výrazně přítomným prvkem solidarity. Sociální systém Francie je i na poměry západoevropských států velmi silně rozvinutý a náklady na něj značně převyšují průměr

v zemích OECD<sup>1</sup>. V porovnání s Českou republikou vynakládá Francie na důchodový systém výrazně více, což platí samozřejmě nejen v absolutních, ale též i v relativních číslech<sup>2</sup>.

V předkládané diplomové práci jsem se rozhodl zabývat se vývojem francouzského důchodového systému, který se vyznačuje dlouhou historickou tradicí, neboť jeho pevné kořeny sahají až do počátku 19. století do doby vlády císaře Napoleona I. První stopy vedoucí až k současnému stavu však nalezneme dokonce již mnohem dříve v průběhu 16. století. Ve francouzském případě navíc historický vývoj není pouhým pomocníkem při výkladu některých prvků fungování současného systému, nýbrž je do značné míry jeho pevným základem, na němž francouzský systém i v dnešní moderní době spočívá. Vliv historického vývoje můžeme spatřovat nejen v jeho základní architektuře, ale též i v platné právní úpravě, jakož i v argumentaci dotčených osob při obraně důchodového nastavení vůči reformním krokům. Ostatně skutečnost, že je Francie výjimečným způsobem hrdá na svou minulost a nerada opouští tradiční koncepce, je patrná prakticky ve všech oborech lidské činnosti.<sup>3</sup>

Francouzský důchodový systém patří bezesporu k těm nejkomplicovanějším, které je možné si pro studium zvolit. Jeho složitost je výsledkem zmiňovaného historického vývoje, pročež pro správné porozumění současnému fungování systému a jeho budoucnosti považuji za nezbytné zabývat se tím, jaký proces vedl k tomu, že Francie má aktuálně právě tento, na první pohled obtížně srozumitelný důchodový systém.

Vzhledem k tomu, že se autorovi nepodařilo dohledat práci, která by se komplexnějším způsobem zabývala právě historickou cestou, již francouzský důchodový systém prošel, předkládaná práce si neskromně klade za jeden z cílů tuto mezeru v rámci možností co nejlépe zaplnit.

Potřeba výrazné důchodové reformy je v České republice s různou mírou intenzity diskutována již řad let, avšak zatím bez kýženého výsledku. Důchodové reformy jsou

---

<sup>1</sup> V roce 2016 Francie na sociální systém vynaložila 31,5 % HDP, průměr zemí OECD činil 21,0 % HDP a Česká republika pak vynakládá na sociální systém 19,4 % HDP. In: OECD (2018), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en. [online]. [cit. 3. 12. 2018]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/social-expending.htm>

<sup>2</sup> Česká republika podle OECD vynaložila v roce 2013 celkem 8,7 % HDP na dávkách osobám vyššího věku a pozůstalým, Francie na stejnou oblast ve stejném roce vynaložila 14,3 % HDP. In: OECD. Pensions at a Glance 2017. OECD and G20 Indicators; 164 p; str. 143.

<sup>3</sup> Vzhledem k právnímu zaměření této práce si dovolím jako jeden příklad za všechny zmínit Občanský zákoník („Code civil“, příp. též „Code Napoléon“) z roku 1804. Ten byl sice v průběhu již více než dvou staletí mnohokrát novelizován, naposledy proběhla jeho velká reforma v roce 2016, kdy doznaly výrazné změny závazky. Přes komplikace, které reformování platných předpisů s sebou přináší, není přijetí zcela nového občanského zákoníku ve Francii aktuálně právě z důvodu zachování tradičního předpisu, byť jeho totožnost s předpisem z roku 1804 je dána především už jen formálně.

z podstaty věci opatřeními dlouhodobými, která vyžadují širší společenskou shodu. Jen málo věcí totiž může důchodovému systému škodit více, než jeho nepředvídatelné a náhlé změny. Ačkoliv se česká politická reprezentace snaží dlouhodobě učinit z důchodové reformy téma odborné, ve výsledku pak debata nad konkrétními parametry reformy sklouzne na úroveň ideologických sporů. Francie se potýká se zcela stejným problémem. Důchody jsou i tam téma, z něhož se nejpozději při legislativním procesu stává otázka politická. Na rozdíl od České republiky však ve Francii v tomto ohledu zastávají ještě výraznější pozici odbory, které dokáží aktivizovat francouzskou společnost natolik, že je vláda v konečném důsledku nucena od reformního projektu ustoupit. Dalším cílem této práce je proto přinést čtenáři i částečný pohled dovnitř francouzské společnosti a poskytnout mu větší vhled do celé důchodové problematiky jdoucí nad rámec pouhé litery zákona.

Porozumění základnímu fungování důchodového systému ve Francii může čtenáři umožnit zhodnotit důchodový systém v České republice i z jiného pohledu, a tím mu odkrýt určité souvislosti, které by mu jinak mohly zůstat neodhalené. K tomu by měl sloužit zejména popis a částečná analýza některých právních institutů vyskytujících se ve Francii, jež český právní řád nezná.

Účelem této diplomové práce je v neposlední řadě poskytnout dostatečný základ pro to, aby se čtenář orientoval ve změnách, které se budou ve Francii v oblasti důchodů již možná v dohledné době odehrávat.

Při psaní diplomové práce jsem vycházel mj. z analýzy primárních pramenů, které jsou dostupné elektronicky v online podobě zejména přes systém *Legifrance*<sup>4</sup>. Dostupné tímto způsobem (elektronicky) jsou i ty nejstarší právní předpisy, které jsou v této práci popsány (stejně jako některé knižní publikace), a to prostřednictvím online přístupu do databáze Francouzské národní knihovny („*Bibliothèque nationale de France*“)<sup>5</sup>. Nenahraditelným zdrojem informací byly též zprávy sněmovních a senátních výborů k předkládaným návrhům zákonů.

Zásadním pro vznik této práce byl můj roční studijní pobyt na univerzitě v Remeši, který mi umožnil nejen přístup k dalším písemným pramenům ve zdejší univerzitní knihovně, ale dal mi zejména možnost navštěvovat kurzy práva sociálního zabezpečení. Díky těmto kurzům a dostupnosti širokého spektra literatury jsem měl příležitost porozumět základním

---

<sup>4</sup> Vládní služba zpřístupňující online formou právní předpisy. Přes tento systém lze získat i přístup k právním předpisům ve znění k určitému staršímu datu. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

<sup>5</sup> Francouzská národní knihovna (BNF). Dostupné z: <http://www.bnf.fr/fr/acc/x.accueil.html>

mechanismům fungování francouzského důchodového systému. Nebýt tohoto pobytu, předkládaná práce by s největší pravděpodobností nikdy nevznikla, s určitostí tedy nikoliv v dané podobě a rozsahu. Skutečné pochopení byt' jen základů problematiky francouzských důchodů pouze prostřednictvím omezeně dostupných literárních zdrojů by ze zpětného pohledu bylo nejspíše nad síly autora.

Diplomová práce se člení vyjma úvodu a závěru na 9 základních částí, jež se dále dělí na řadu menších celků. Členění práce v zásadě sleduje postupný chronologický vývoj, kdy první kapitola pojednává o stavu před Velkou francouzskou revolucí (1789) a předposlední 8. kapitola přináší shrnutí posledních reformních kroků v letech 2009 – 2018. Poslední 9. kapitola pak zhodnocením současné politické situace ve spojitosti s projekcí předvídaného vývoje přináší náhled na možné budoucí další směřování francouzského důchodového systému. Rozsahy a hloubka jednotlivých kapitol není z povahy zkoumané oblasti konstantní, neboť je zjevné, že např. období mezi lety 1750 – 1815 není z hlediska důchodového systému tak turbulentním, jako období let 1950 – 2015.

# 1 Vývoj do roku 1789

Otázka potřeby určitého zabezpečení osob vyššího věku provází lidstvo nutně již od jeho počátku, nicméně význam a přístup k řešení se v čase výrazně proměňoval. Původní podoba péče o staré a zároveň často nemocné neměla vůbec institucionalizovanou podobu a probíhala na úrovni nejužší rodiny či kmene. Dotyčný tak musel plně spoléhat na solidaritu pouze v rámci svého nejbližšího okolí, a pokud mu toto účinnou podporu z jakéhokoliv důvodu neposkytovalo, znamenalo to pro jednotlivce prakticky rozsudek smrti. Určité míry institucionalizace se dosáhlo až později s rozšířením role církve, která jako jediná, byť často velmi primitivní formou, o osoby bez prostředků pečovala.

## 1.1 Armáda

Proces samotné institucionalizace péče o staré a nemocné ze strany státu byl urychlen potřebou panovníka vytvořit si loajální a spolehlivé vojsko. Vedení válek s sebou přinášelo nejen náklady na udržování bojeschopné armády, ale rovněž docházelo k vytváření skupiny bývalých vojáků, kteří, ať už z důvodu svého věku či zdravotního stavu, nebyli schopni vykonávat vojenskou službu a ocitali se tak na samém sociálním dně společnosti. Tito lidé se často nemohli opřít o svoji rodinu, neboť byli nezdědka plně závislí na žoldu, který za svoji účast na vojenských taženích dostávali. Vzniká tedy relativně početná skupina lidí, kteří se v návaznosti na službu králi dostali do sociálně velice nepříznivé situace. Panovníci se tomuto negativnímu následku vedení válek snažili čelit, avšak zprvu pouze určitou ochranou těch, kteří utrpěli válečné zranění.

### 1.1.1 Podpora válečných invalidů

V roce 1534 za vlády Františka I.<sup>6</sup> došlo ediktem o organizaci soustavné armády<sup>7</sup> k zavedení platby pro vojáky, kteří z důvodu válečného zranění nemohli dále vykonávat vojenskou službu. Edikty z let 1585 až 1629 se zmrzačeným důstojníkům přiznávalo právo na získání placeného světského místa v opatství či převorství nacházejícího se na území království. V případě, že takové místo nebylo k dispozici, měl dotčený voják právo na odpovídající peněžní plnění. Tento systém se však neosvědčil, neboť docházelo k jeho častému zneužívání.

---

<sup>6</sup> František I. (1494 – 1547), francouzský král, období jeho vlády se vyznačuje mj. častými válkami s Itálií a Svatou říší římskou.

<sup>7</sup> Edit du 24 juillet 1534 sur l'organisation de l'armée permanente.

V roce 1670 byl proto ediktem krále Ludvíka XIV. z 24. února v Paříži zřízen Dům pro invalidy („*Hôtel des Invalides*“), který začal fakticky fungovat v říjnu roku 1674. Přicházeli do něj váleční invalidé převážně z řad účastníků Třicetileté války. Účelem bylo zajistit vojákům, „*kteří dobrovolně vystavili svůj život a prolili krev na obranu a podporu monarchie, klid pro zbytek jejich dní.*“<sup>8</sup> Kapacita byla brzy vyhodnocena jako nedostatečná, důsledkem čehož byla obdobná zařízení dále zřizována v příhraničních oblastech.

Je však nutné zdůraznit, že všechna jmenovaná opatření se týkala pouze invalidů, tedy že pro získání některého z výše uvedených benefitů byla invalidita základním a nezbytným předpokladem. Vysoký věk sám o sobě na čerpání souvisejících výhod nestačil.

### **1.1.2 Rozšíření podpory na neschopné výkonu vojenské služby**

Změna tohoto chápání přichází nedlouho před Velkou francouzskou revolucí v roce 1776, kdy královským nařízením Ludvíka XVI. z 25. března<sup>9</sup> dochází k zabezpečení i těch, kteří nejsou schopni dále vykonávat vojenskou službu z jiného důvodu než pouze v důsledku invalidity způsobené zraněním.<sup>10</sup> Uvedené nařízení se pak konkrétně vztahovalo na ty, kteří prokázali nepřekonatelnou překážku, jež jim brání v dalším výkonu služby. Mezi takové překážky byla zařazena slabost, vyčerpání sil a rovněž i věk. Důstojníci splňující tyto podmínky měli nárok na příjem ve výši poloviny platu, který by se vztahoval k jejich hodnosti v případě činné služby.

Vojáci, kteří důstojnické hodnosti nedosáhli, avšak ze stejných důvodů nemohli pokračovat ve výkonu služby, měli po absolvování prohlídky a získání potvrzení od lékaře a chirurga nárok na vojenský důchod. Pro tuto skupinu řadových vojáků nařízení stanovilo výši platby tabulkou a vojáci si mohli zvolit mezi tímto peněžním plněním nebo Domem pro invalidy<sup>11</sup>. Navíc každý, komu bylo přiznáno právo na platbu, obdržel při odchodu do penze novou uniformu.

---

<sup>8</sup> Edit du Roi pour l'établissement de l' Hôtel des Invalides du mois d'Avril 1674, In: SAUVAL, Henri. Histoire et recherches des antiquités de la ville de Paris. Tome I. Paris: 1724; p. 671, str. 552 a násl.

<sup>9</sup> N°423 Règlement général sur l'administration des corps, habillement, recrue, discipline, récompense, punitions, nominations, congés, revues etc., en quatorze titre. In: JOURDAN, ISAMBERT, DECRUSY. Recueil Général des Anciennes Lois Françaises du 10 mai 1774 au 20 mai 1776. Paris: Belin-Leprieur, 1826; p. 563; str. 451 a násl.

<sup>10</sup> Uvedené opatření bylo součástí širších změn v armádě (zejm. v námořnictvu), jež reagovaly mj. na Americkou válku za nezávislost, do které se později Francie zapojila prostřednictvím markýze La Fayettea.

<sup>11</sup> V případě, že voják jednou zvolil Dům pro invalidy, nemohl svoji volbu později změnit, Dům opustit a požádat o penzi. Naopak ti, kteří zvolili penzi a následně pro svoji slabost nebyli schopni dále žít samostatně, mohli změnu učinit a odejít do Domu pro invalidy.

## 1.2 Námořnictvo

Další oblastí, jejíž vývoj výrazně přispěl k rozvoji důchodového systému, se stala námořní plavba. S rozvojem mezinárodního obchodu a v rámci souboje o nové kolonizační příležitosti se právě silné námořnictvo (vojenské i obchodní) stávalo výrazným a účinným geopolitickým nástrojem. Až do konce 17. století byla situace námořníků na okraji jakéhokoliv zájmu. Pro jejich najímání pro královskou flotilu neexistoval žádný jednotný systém a k získávání posádky bylo často užíváno násilí, kdy námořníci byli nuceni ke službě na královských lodích pod pohrůzkou fyzických či jiných trestů. Tento postup přinášel hned dvě zásadní nevýhody – nesourodost a nezkušenost jednotlivých posádek a vysokou míru dezerce. Problémem rovněž byl chaos a absence jednotné organizace posádek, což byl důsledek kolísavé potřeby jejich počtů v závislosti na době míru či války. Účinnost námořnictva byla těmito faktory výrazně snížena a pro již tak pro Francouze nedobře se vyvíjející námořní soupeření s Anglií a Španělskem to znamenalo další komplikace.

### 1.2.1 Reformy francouzského námořnictva konce 17. století

Změna nastala za Jeana - Baptista Colberta<sup>12</sup>, který si plně uvědomoval, že Francie nutně potřebuje silné námořnictvo, a že tohoto cíle nebude možné dosáhnout jinak, než výraznou reformou celého systému. Z tohoto důvodu došlo mezi lety 1668 – 1673 k rozdělení námořníků do skupin dle regionů a každý z námořníků byl povinen sloužit v královském loďstvu jeden rok ze tří či čtyř (s ohledem na velikost regionu, kam byl konkrétní námořník zařazen). Každý námořník ve věkovém rozmezí 18 až 50 let musel být zapsán v příslušném seznamu, kam byly kromě jeho jména zaneseny i tělesné údaje jako věk, výška, barva vlasů apod. Za dobu služby námořník pobíral žold v plné výši v případě faktického nasazení, za pouhé pohotovosti pak jeho polovinu.

Ediktem z Nancy z 23. 9. 1673<sup>13</sup> rozhodl Ludvík XIV. o zřízení dvou nemocnic (Rochefort, Toulon) pro „*přijímání, vyživování a zabezpečení námořních důstojníků, námořníků a vojáků, kteří po zmrzačení v námořnictvu nejsou dále schopni sloužit v žádné pozici.*“<sup>14</sup> Výše uvedená zařízení měla být financována z fondu invalidů („*Fonds des Invalides*“), jehož příjmy pocházely z odpočtu ze žoldu (sražená částka odpovídala zhruba

<sup>12</sup> Jean-Baptiste Colbert (1619 – 1683), významná osobnost na dvoře krále Ludvíka XIV., mj. v letech 1669 až 1683 ministr námořnictva.

<sup>13</sup> Edit de Nancy du 23 septembre 1673.

<sup>14</sup> THOMAS, Pierre-Philippe-Urbain. Mémoires pour servir à l'histoire de la ville et du port de Rochefort. Rochefort: Faye père et fils, 1828; p. 296; str. 146.



2,5 % z vyplaceného žoldu). Tento, na svou dobu ambiciózní projekt se však nedočkal kompletní realizace, neboť z předpokládaných nemocnic se podařilo uvést do skutečného provozu jen tu v Rochefortu. Sloužila nejen námořníkům, ale rovněž sirotkům a vdovám po námořnících.

V roce 1681 došlo k zavedení povinnosti pro majitele či nájemce plavidel platit po dobu 4 měsíců námořníky, kteří ve službě utrpěli zranění. Jelikož jak výše uvedeno, nebyla myšlenka vytvoření systému nemocnic kompletně naplněna, došlo v květnu roku 1709<sup>15</sup> k jejímu částečnému nahrazení penzemi zvanými poloviční žold („*demi-soldes*“) – „*aby námořníci mohli požívat plody své práce a prožili v poklidu zbytek svých dnů.*“<sup>16</sup>

## 1.2.2 Reforma Ludvíka XVI. z roku 1784

V roce 1784 během vlády Ludvíka XVI. došlo i u námořníků k obdobné změně, kterou prošel systém zabezpečení u pozemního vojska.<sup>17</sup> Konkrétně došlo k tomu, že za neschopné služby byli automaticky prohlášeni všichni námořníci starší 60 let (osoby mladší se mohli dostat do stejného postavení pouze z důvodu zranění, slabosti či jiného obdobného vážného a dlouhotrvajícího důvodu). Osoby starší 60 let měly v případě splnění stanovených podmínek nárok na penzi ve výši jedné třetiny svého žoldu nebo dokonce jeho poloviny, a to v případě, že je jejich slabost a nedostatek prostředků v rodině dostanou do existenčních potíží.

Podmínky, které musely být pro získání nároku na penzi splněny, byly poměrně přísné. Tou základní bylo vykonání nejméně 10 let služby na obchodních lodích a k tomu tři roky na vojenských lodích ve službách krále, kdy každý měsíc služby na vojenské lodi převyšující tři léta byl ekvivalentní dvěma měsícům služby na obchodní lodi.<sup>18</sup> Teoreticky tedy bylo možné získat nárok na penzi nejkratším možným způsobem tak, že námořník odsloužil 8 let na válečné lodi, tedy že odsloužil základní 3 roky, a k tomu dalších 5 let, jež se mu započítala dvakrát, čímž alternativně naplnil povinnost sloužit 10 let na obchodní lodi.

Dávky byly rovněž poskytovány vdovám a sirotkům po námořnících, kteří padli v bitvě při plavbě na královské lodi, či zemřeli později na následky zranění, která v takové

---

<sup>15</sup> Edit du Roi du mois de mai 1709.

<sup>16</sup> THOMAS, Pierre-Philippe-Urbain. Mémoires pour servir à l'histoire de la ville et du port de Rochefort. Rochefort: Faye père et fils, 1828; p. 296; str. 146.

<sup>17</sup> Ordonnance concernant les classes de 31 octobre 1784.

<sup>18</sup> Nárok na penzi mohli dále získat ti, kteří sloužili alespoň po tři roky v královském námořnictvu a 20 let vykonávali profesi rybáře, sloužili v říční plavbě nebo vykonávali obdobnou profesi, jakožtak i ti, kteří sloužili jako námořní dělníci po dobu nejméně 25 let, z nichž alespoň tři roky v královském námořnictvu.

bitvě utrpěli. Výše dávky pro vdovy činila výši ročního žoldu zemřelého, který pobíral v době své smrti. Na každé dítě mladší 14 let, které žilo s matkou, připadala částka ¼ ročního žoldu jeho zemřelého otce a dítěti, které se stalo smrtí otce zcela sirotkem, byla vyplacena dávka ve výši jedné poloviny ročního žoldu otce. Pokud námořník v době své smrti neměl ani ženu a ani děti, ale zůstala po něm jeho matka, která byla bez prostředků, byla starší 50 let a neměla jiného pracujícího syna, pak tato měla nárok na dávku ve výši ročního žoldu svého syna, tudíž na dávku ve stejné výši, která by připadla vdově.

V předchozím odstavci uvedené dávky pro pozůstalé se snižovaly na polovinu, pokud rodinný příslušník zemřel v důsledku úrazu či nemoci během služby na královské lodi nebo zemřel následně v nemocnici s tím, že již při vyloštění byl veden jako nemocný a pozdější smrt nastala v přímé souvislosti s touto nemocí nebo úrazem, který se stal v průběhu plavby.

Pro prokázání výše uvedených skutečností sloužila zpráva kapitána lodi, který byl po skončení plavby povinen předložit zprávu o stavu posádky<sup>19</sup>, v níž uvedl jak zemřelé, zraněné a nemocné, tak i příčiny, které ke smrti, zranění nebo nemoci vedly. Tento dokument podepisoval kapitán, některý z důstojníků a chirurg sloužící na daném konkrétním plavidle.

Režim sociálního zabezpečení námořníků si nadále zachovává svůj zvláštní status, a to i po zavedení všeobecného sociálního zabezpečení v roce 1945. V současnosti je zvláštní režim sociálního zabezpečení námořníků spravován institucí ENIM („*Etablissement National des Invalides de la Marine*“).

---

<sup>19</sup> Tato zpráva se předávala zbrojnímu oddělení („*le bureau des armements*“).

## 2 Období Velké francouzské revoluce (1789 – 1815)

### 2.1 Deklarace práv člověka a občana 1789 a 1793

Ve slavné Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789 nenalezneme v žádném z jejích 17 článků ustanovení přímo se vztahující k oblasti sociálního zabezpečení. Naopak tomu bylo ale v případě Ústavy z roku 1793, jež rovněž obsahovala Deklaraci práv člověka a občana. Její obsah byl ovlivněn slovy Maximiliena Robespierrea<sup>20</sup> pronesenými v Konventu v prosinci roku 1792, kde označil za nejdůležitější cíl společnosti zajištění práva jednotlivce na existenci.<sup>21</sup>

Deklarace z roku 1793 byla oproti nedokončené Deklaraci z roku 1789 mnohem zevrubnější a obsahovala i garanci práv ekonomických a sociálních. O podstatně větším rozsahu Deklarace z roku 1793 svědčí i skutečnost, že tato obsahovala celkem 35 článků. Obsahově nejzajímavějším článkem z hlediska sociálního zabezpečení je článek 21, který mj. stanovil, že společnost je povinna zabezpečit všechny potřebné (občany), a to buď tím, že jim poskytne práci, nebo zajistí prostředky pro přežití těm, kdož nejsou schopni pracovat. Deklarace z roku 1793 byla svým obsahem velmi pokroková, rovnostářská a stala se proto dokumentem, na který se ještě na počátku 20. století odvolávala francouzská levice a i první návrh francouzské Ústavy z roku 1946.

Přestože byla Ústava společně s deklarací přijata a následně i schválena v referendu, nebyla kvůli politické situaci v průběhu revoluce nikdy aplikována. Navíc došlo v roce 1796 ke schválení zákona<sup>22</sup>, který případné snahy o znovuzavedení ústavy (režimu) z roku 1793, jejíž součástí byla i zmíněná Deklarace, považoval za zločin proti státu a za tento čin stanovil ve spojení s článkem 612 Trestního zákoníku<sup>23</sup> trest smrti.

---

<sup>20</sup> Maximilien de Robespierre (1758 – 1794), advokát, člen Výboru veřejného blaha, předseda Národního konventu, výrazná postava revoluce.

<sup>21</sup> „Jaký je hlavní úkol společnosti? Zachování nepromlčitelných lidských práv. Jaké je nejdůležitější z těchto práv? Právo na existenci. Nejdůležitějším společenským zákonem je tedy zajistit všem členům společnosti prostředky na jejich existenci. Všechny ostatní zákony jsou tomuto hlavnímu podřízeny; vlastnictví bylo vytvořeno a zajištěno pouze proto, aby tento hlavní zákon podpořilo. Vlastnictví tu máme hlavně proto, abychom mohli žít. (...) Základní prostředky pro život člověka jsou stejně posvátné, jako život sám.“

<sup>22</sup> Loi portant des peines contre toute espèce de provocation à la dissolution du gouvernement républicain et tout crime attentatoire à la sûreté publique et individuelle du 16 avril 1796 (Germinal an 4); article I.

<sup>23</sup> Code de délits et des peines du 25 octobre 1795 (Brumaire an 4).

## 2.2 Neaplikovaný návrh důchodového systému pro státní úředníky z roku 1790

Podobný osud jako Ústavu a Deklaraci z roku 1793 potkal i dekret z 22. 8. 1790<sup>24</sup>, jenž upravoval důchodový režim pro státní úředníky. V preambuli dekretu se uvádí, že „*je spravedlivé, aby v době pokročilého věku (věku slabosti), vlast přišla na pomoc těm, kteří jí zasvětili své schopnosti a síly.*“ Dekret rozeznával dva druhy peněžních plnění – „*les pensions*“ a „*les gratifications*“. Prvně zmíněné sloužily na podporu těch občanů, kteří si je svým konáním zasloužili, druhé jmenované plnění pak kompenzovalo ztráty a škody, které občan utrpěl při výkonu obecně prospěšné činnosti. Občan (mimo případy zranění či jiné události způsobující nemožnost dále pracovat, k níž došlo v příčinné souvislosti s výkonem služby), mohl získat nárok na penzi pouze v případě výkonu služby po dobu alespoň 30 let a současného dosažení věku nejméně 50 let. Každý rok služby nad rámec povinných 30 let znamenal automaticky nárůst později vyplácené penze. Možné celkové navýšení penze bylo ale předem limitováno.

Dekret měl sloužit jako obecný předpis, nicméně nadále existovala řada situací, kdy již předem bylo počítáno s tím, že se na ně dekret vztahovat nebude – viz např. čl. 20, části III. dekretu, kdy peněžní plnění již dříve přiznaná dvěma konkrétně vyjmenovaným rodinám a jednomu generálovi, byla vyjmuta z působnosti dekretu. Jak již avizováno výše, citovaný dekret nebyl ve skutečnosti aplikován, avšak i přes tento fakt jeho základní principy měly výrazný vliv na zvláštní důchodové režimy, které se začaly objevovat v první polovině 19. století.<sup>25</sup> Tyto pak ve svém celkovém souhrnu vyústí v systém, který ve Francii známe dnes.

## 2.3 Vznik prvních zvláštních režimů v 1. pol. 19. století

### 2.3.1 Důchodový režim Francouzské banky

Ke vzniku prvního takového zvláštního důchodového režimu<sup>26</sup> dochází nedlouho po vyhlášení císařství za Napoleona I. Dekretem z 16. 1. 1808<sup>27</sup>, konkrétně pak jeho článkem 23, dochází ke zřízení zvláštního důchodového režimu pro zaměstnance Francouzské banky - BdF („*le*

---

<sup>24</sup> Décret concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales.

<sup>25</sup> Loi sur les retraites des fonctionnaires. 9 juin 1853. Sénat. [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/1853.html>

<sup>26</sup> Je sporné, zda za první takový režim nelze považovat již režim námořníků, nicméně vzhledem ke komplexnosti právní úpravy považuji za ten opravdu první režim Francouzské banky.

<sup>27</sup> Décret qui arrête définitivement les status de la Banque de France.

*régime de la Banque de France*<sup>28</sup>). Zmíněný článek stanovil, že banka zřídí samostatnou pokladnu pro své zaměstnance, jíž budou plynout příjmy ze srážek z výplat zaměstnancům. Konkrétní parametry systému jako sražená procenta, použití a distribuce finančních prostředků závisely na rozhodnutí generální rady („*Conseil général*“), jež muselo být následně schváleno přímo vládou.

### 2.3.2 Důchodový režim francouzských divadel

Císařský dekret z 15. 10. 1812<sup>28</sup> zavádí zvláštní režim rovněž pro zaměstnance divadel. Za lehce paradoxní je možné považovat skutečnost, že tento dekret zabývající se v zásadě zábavním odvětvím, je dle svého nadpisu a data vyhotoven v obsazené Moskvě jen nedlouho před tím, než francouzská armáda zahájí ve svém výsledku tragický ústup z ruského tažení zpět do Francie. Samotný dekret pak stanoví ve své sekci II. následující: „*každý člen divadelního spolku, který bude přijat, uzavře závazek hrát po dobu 20 let; po 20 letech nepřerušené služby bude moci odejít do důchodu.*“ Herec tak mohl však učinit pouze v případě, že správce divadla („*le surintendant*“<sup>29</sup>) nežádal jeho setrvání. Herec, který se po 20 letech služby rozhodl odejít do důchodu, měl nárok na dvě doživotní penze ve výši 2 000 franků, které se odlišovaly zdrojem financování – jedna penze plynula z fondů francouzského divadla dle dekretu z 13. mesidoru roku 10 (2. 7. 1802), druhá pak z fondů spolku dle článku 8 tohoto dekretu.<sup>29</sup> Pokud správce i po odehraných 20 letech bude považovat za vhodné, aby dotyčný v souboru působil i nadále, bude tomuto herci poté, co odejde do důchodu, přidána za každý rok služby navíc ke každé výše popsané penzi částka 100 franků. V případě nehody, jejíž příčinou je účinkování v divadle, a která bude pro poškozeného znamenat nemožnost nadále pokračovat ve službě, bude mít tento nárok na penzi v plné výši i přesto, že nedosáhl obecně vyžadovaných odpracovaných 20 let.<sup>30</sup> Financování systému citovaný dekret upravuje v člancích 19 až 24, kdy je zřejmý rozdíl mezi financováním obou druhů penzí – penze z fondů francouzského divadla bude mít svůj zdroj ve fondech s objemem prostředků 100 000 franků, jež budou vloženy státem. Prostředky pro

---

<sup>28</sup> Décret impérial sur la surveillance, l'organisation, l'administration, la comptabilité, la police et discipline du Théâtre français.

<sup>29</sup> Čistý zisk divadla byl rozdělen následovně: 1/24 tvořila rezervu pro neočekávané výdaje, 1/48 byla použita na úpravu zařízení, kostýmů, nábytku apod., 1/48 byla určena na navýšení prostředků ve fondech pro penze a zbývající část 22/24 byla rozdělena mezi členy spolku.

<sup>30</sup> V případě, kdy příčinou nemožnosti nadále sloužit bude událost bez vztahu k výkonu služby, poškozený může být i přesto správcem poslán do důchodu s nárokem na sníženou penzi. To však v případě, že měl tento odpracováno alespoň 10 let. Pokud odpracoval méně, může správce navrhnout penzi ve výši, kterou bude považovat za odpovídající s ohledem na vykonanou službu a další okolnosti. O tomto návrhu pak následně rozhodne Státní rada („*Conseil d'État*“).

výplatu penzí do fondů spolku plynuly jednak z poměrné části zisku divadla (srov. poznámku pod čarou č. 29) a jednak přímo z fixní částky 50 000 franků strhávané každoročně z příjmů divadla.

## 3 Vývoj od 2. poloviny 19. století do roku 1944

### 3.1 Veřejná sféra

#### 3.1.1 Jednotný režim pro státní úředníky z roku 1853

K úspěšnému dotažení původního pokusu z roku 1790 o vytvoření jednotného režimu pro státní úředníky dochází v roce 1853 zákonem z 9. 6. 1853<sup>31</sup> a k němu doprovodnými předpisy<sup>32</sup>. Hlavním důvodem jeho přijetí bylo obtížné financování jednotlivých velmi roztržitých režimů. Zákon hned ve svém úvodu ruší důchodové pokladny, jejichž výčet podává v tabulce (celkem 24). Všechny fungující pokladny ale zrušeny nejsou, mj. např. pokladna státní tiskárny zůstává tímto právním předpisem nedotčena.<sup>33</sup> Finanční prostředky ze zrušených pokladen přecházejí automaticky na stát, stejně jako již existující závazky těchto pokladen, zejména pak již přiznané a vyplácené penze. Tímto zákonem došlo ke sjednocení systému penzí pro 158 227 státních úředníků<sup>34</sup>, kteří jsou přímo placeni státem.

##### 3.1.1.1 Výše odvodů a vznik práva na výplatu penze

Za účelem získávání finančních prostředků pro tento systém byla ze mzdy či jiné obdobné platby sražena obecně částka odpovídající 5 %. Právo na pobírání penze vzniklo za předpokladu dosažení věku 60 let a současného vykonání 30 let služby. S přihlédnutím k době, ve které byla tato podmínka aplikována, je zřejmé, že ani v případě státních úředníků nebyl důchod ničím samozřejmým a nemalá část z nich zemřela ještě dříve, než jí nárok na důchod vůbec mohl vzniknout. Oproti dekretu z roku 1790 je nutný věk pro odchod do důchodu prodloužen o celých 10 let, což jen stěží můžeme označit za adekvátní vzhledem k nepatrnému prodloužení průměrné délky života mezi lety 1790 – 1850.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Loi du 9 Juin 1853, sur les pensions civiles.

<sup>32</sup> Např. Décret impérial du 9 Novembre 1853 portant Règlement d'administration publique pour l'exécution de la Loi du 9 Juin 1853, sur les pensions civiles.

<sup>33</sup> DARESTE, Rodolph. Code des Pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1855, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs avec commentaires par R. Dareste, avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre. Paris: Imprimerie et librairie administratives, 1876; p. 261; str. 18.

<sup>34</sup> DARESTE, Rodolph. Code des Pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1855, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs avec commentaires par R. Dareste, avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre. Paris: Imprimerie et librairie administratives, 1876; p. 261; str. 26.

<sup>35</sup> Průměrná délka života činila ve Francii v roce 1800 přibližně 35 let, v roce 1850 pak tato dosahovala 43 let. In: La durée de vie en France. Institut National d'études démographiques (Ined). [online]. [cit. 7. 3. 2018], Dostupné z: <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/la-duree-de-vie-en-france/>

V kontextu výše nastíněného jsou pak jen slabým zmírněním následující dvě možnosti: a) při výkonu služby po dobu 15 let v určité v zákoně vyjmenované pozici postačí dosažení věku 55 let a celkové doby služby 25 let, např. někteří zaměstnanci v celní oblasti či oblasti poštovních služeb, b) podmínka věku nemusí být naplněna v případě, že zdravotní stav úředníka je ministrem potvrzen jako neumožňující dále pokračovat ve službě. Je však nutné zdůraznit, že osvobození se týkalo pouze dosaženého věku, nikoliv podmínky odsloužených let. Výše vyplácené penze je vypočítána dle všech příjmů oprávněného za posledních 6 let<sup>36</sup>, které podléhaly odvodu.

### 3.1.1.2 Diskuze týkající se stanovení rozhodné doby pro výpočet penze

Shoda na tom, kolik let zpět se bude brát v úvahu dosahovaný příjem, nebyla jednoznačná. Obecná doba v rušených pokladnách činila 3 až 4 roky, parlamentní komise navrhovala při projednávání zákona 10 let, přičemž někteří její členové se klonili k tomu, aby se v úvahu braly příjmy po celou dobu výkonu služby. S tímto názorem vyslovuje nesouhlas Dareste<sup>37</sup>, který uvádí, že se jedná o „*nepochopení systému penzí, kdy se nejedná o doživotní rentu ani o formu dividendy, nýbrž o odměnu státu pro úředníka, který dobře sloužil. Tato odměna musí být odpovídající dosažené pozici úředníka ve chvíli, kdy tento ukončí svoji službu.*“

Při hodnocení názoru Daresta je nutné přihlédnout k soudobým podmínkám, které se výrazně lišily od těch, jež známe dnes. Dareste zastává pozici výhodnou pro většinu státních zaměstnanců té doby, neboť platilo, že na plat a pozici státního zaměstnance měla výrazný vliv doba, po kterou službu vykonával, a to ve smyslu přímé úměry. V zásadě tedy lze říci, že čím delší dobu státní zaměstnanec pracoval, tím vyšší měl postavení a plat. Počítání důchodu pro něho tak bylo jednoznačně výhodnější pouze s přihlédnutím k příjmům z několika posledních let. Vzhledem k rigiditě kariérního postupu se pozice zastávaná Darestem jeví jako spravedlivější. Nárůst platu státního úředníka se totiž neodvíjel jen výhradně od jeho schopností, ale byl výrazně determinován dobou, po kterou danou funkci zastával. Reálné kvality zaměstnance proto lépe reflektovalo jeho postavení na konci aktivního života než na jeho počátku.

Jak dále správně Darest poznamenává, velkou nevýhodou započítání všech let služby by byla možná výrazná disproporce mezi příjmem v době odchodu do penze a následně

<sup>36</sup> Dle dekretu z 22. 8. 1790 měly být započítány pouze tři roky.

<sup>37</sup> DARESTE, Rodolph. Code des Pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1855, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs avec commentaires par R. Dareste, avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre. Paris: Imprimerie et librairie administratives, 1876; p. 261; str. 36.



vyplácenou penzí. Tak by tomu bylo například v případě, kdyby daný zaměstnanec dosáhl vysoké funkce a platu nedlouho před odchodem do důchodu. Započítáním celkové služby (tedy i let, kdy pracoval na pozicích podstatně hůře odměňovaných) by jeho životní úroveň poklesla markantním způsobem<sup>38</sup>, což by vedlo k nemožnosti odpovídajícího uspokojení jeho potřeb a penze by nezajišťovala dostatečné prostředky k zachování důstojnosti zaměstnance a rodiny ve vztahu k vykonávané funkci.

### 3.1.1.3 Výpočet penze

Penze je pro každý rok služby počítána jako jedna šedesátina průměrného příjmu v průběhu posledních 6 let. Konkrétní výpočet penze probíhal tak, že se vypočítal průměrný příjem za posledních 6 let služby, a tento se vynásobil 1/60 a počtem odpracovaných let. Za zmínku stojí možný souběh penzí plynoucí jednak z vojenské služby a následně z funkce státního zaměstnance. Tato situace představuje určitou odchylku od obecných pravidel při výpočtu penze. Dareste<sup>39</sup> uvádí jako příklad bývalého vojáka, jenž již požívá vojenský důchod a je přijat do státní správy. Zde slouží dalších 12 let a poté dosáhne věku 60 let. Za vykonanou službu získá nárok i na civilní penzi, která se bude vyplácet souběžně s penzí vojenskou. Penze civilní se bude stejně jako v obecném případě vypočítávat z průměrného příjmu za posledních 6 let civilní služby vynásobené 1/60, a takto získaná částka se následně vynásobí počtem odpracovaných let v civilní službě (v tomto případě 12). Výsledná penze tedy bude: (průměrný příjem z posledních 6 let) x (1/60) x 12.

Nezanedbatelná byla nerovnováha mezi vyplácenou penzí vojenskou a civilní, a to výrazně v neprospěch penze vojenské. Při projednávání zákona se proto objevovaly návrhy na srovnání této nerovnosti navýšením penze vojenské na úroveň té civilní, nicméně tyto návrhy nebyly přijaty pravděpodobně z důvodu obavy o výrazné navýšení finanční zátěže.<sup>40</sup>

### 3.1.1.4 Vznik nároku na penzi za mimořádných okolností

Mimo podmínky nastíněné výše mohl nárok na důchod vzniknout ještě mimořádným způsobem v případě, kdy zaměstnanec nebyl schopen vykonávat službu: a) buď z důvodu

---

<sup>38</sup> Jinými slovy náhradový poměr důchodu oproti poslednímu příjmu by byl v takovém případě velmi nízký.

<sup>39</sup> DARESTE, Rodolph. Code des Pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1855, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs avec commentaires par R. Dareste, avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre. Paris: Imprimerie et librairie administratives, 1876; p. 261; str. 39.

<sup>40</sup> DARESTE, Rodolph. Code des Pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1855, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs avec commentaires par R. Dareste, avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre. Paris: Imprimerie et librairie administratives, 1876; p. 261; str. 39.

následků činu, jímž prokázal oddanost veřejnému zájmu nebo z následků činu, jímž ohrozil svůj život za účelem záchrany života jinému nebo z důvodu bitky či bitvy související s výkonem funkce<sup>41</sup>, nebo za b) z důvodu vážné nehody spojené s výkonem služebních povinností. K získání penze také mohlo postačovat 50 let věku a 20 let služby či 45 let věku a 15 let služby v určité taxativně vymezené oblasti, pokud dotyčný z důvodu vážné slabosti, jež byla následkem výkonu funkce, nemohl tuto funkci dále zastávat, či jím doposud vykonávaná pozice byla zrušena.

### 3.1.1.5 Přejed nároku na penzi na pozůstalé

Nárok na výplatu penze přecházel na vdovu v případě, že zemřelému manželovi buď byla penze již v době jeho smrti vyplácena, nebo ji ještě nepobíral, nicméně na ni měl již nárok. To vše za předpokladu, že manželství bylo uzavřeno minimálně před 6 lety. Základní penze vyplácená vdově byla třetinová oproti té, na kterou by měl nárok zemřelý manžel. Nárok na penzi vdově nevznikl, pokud manžel dříve požádal o odluku („*la séparation de corps*“<sup>42</sup>). V určitých zvláštních případech měla vdova nárok na vyšší penzi po zemřelém manželu než jen její jednu třetinu – např. pokud manžel zemřel z důvodu nehody, jež bezprostředně souvisela s výkonem jeho funkce, byla vdově vyplácena penze ve výši dvou třetin. V nastíněném případě pak logicky postačovalo, aby manželství bylo uzavřeno před nehodou, obecných 6 let, které měly bránit účelovým sňatkům, se zde nevyžadovalo.

Zabezpečení se poskytovalo nejen vdovám, ale i případným sirotkům po zemřelém. Tak tomu však bylo pouze v případě, že jejich matka zemřela, nebo z jiného důvodu nebyla schopna pobírat vdovskou penzi.<sup>43</sup> Neexistovaly tedy dvě nezávislé penze vdovská a sirotčí, které by byly vypláceny souběžně, vyplácena mohla být pouze jedna z nich. Obecnou nemožnost souběhu pozůstalostních penzí lze označit za vážný nedostatek tohoto zákona, zvláště vezmeme-li v úvahu, že v inkriminované době nebyla náhlá či brzká úmrtí životelů rodin ničím výjimečným. Osirelé děti pak měly nárok na penzi ve stejné výši, jako by měla jejich matka (vdova po otci), a to bez ohledu na to, jaký byl jejich počet. Vyplácená penze se mezi sirotky dělila rovným dílem a byla vyplácena až do chvíle, kdy nejmladší z dětí dosáhlo věku 21 let. V případě, že jedno z dětí dosáhlo plnoletosti (21 let) nebo zemřelo, došlo

---

<sup>41</sup> Při přiznání penze z tohoto důvodu, byla konečné výše penze v porovnání s dalšími mimořádnými případy nejvyšší.

<sup>42</sup> Dle článků 229, 230, 231, 232 a 306 Code civil.

<sup>43</sup> Tímto důvodem mohla být ztráta francouzského občanství, či již výše zmíněná odluka v manželství, jež byla vyžádána ze strany manžela. Dalším důvodem mohlo být ze strany vdovy nepodání žádosti o výplatu penze ve lhůtě 5 let od smrti manžela.

k automatickému rozdělení jeho dílu mezi ostatní. Zákon myslí i na sirotky z předešlého manželství zemřelého. Existují-li takoví, může k souběhu sirotčí a vdovské penze dojít - pak se z vyplácené penze vdově strhává čtvrtina (existuje-li sirotek pouze jeden) nebo polovina (existuje-li jich více) a tato část přechází na sirotky z prvního manželství.

Zákon řeší přechod penze na vdovy a sirotky, a to poměrně podrobným způsobem, což může snadno vyvolávat dojem, že obě zmíněné skupiny měly v případě smrti živitele zajištěno relativně obstojné živobytí. Tento první dojem je ale klamným. Lze totiž uvést hned několik možných životních situací, a to nikterak netypických, při kterých vyplácená penze pro pozůstalé k zajištění jejich životních podmínek alespoň vzdáleně podobných těm, které měly v době života zemřelého, postačovat nebude. Například v případě smrti otce 5 nezletilých dětí získá vdova nárok na pouze třetinovou penzi manžela, neboť počet dětí není při výměře penze brán do úvahy. Na každého člena rodiny pak připadne 1/18 potenciální plné penze otce. Situace členů rodiny se ještě výrazněji zhorší v případě, pokud zemřelý živitel rodiny měl dvě děti z předchozího manželství. Vdova získá nárok na 1/3 důchodu, z něhož ale polovina rovnou přejde na děti z bývalého manželství manžela. Na členy druhé rodiny zemřelého pak tedy připadne pouhá 1/36 potenciálního důchodu. V případě, kdyby ke smrti živitele rodiny nedošlo, měl by každý nárok na 1/7 důchodu, resp. tedy 1/9, pokud zahrneme i děti z předchozího manželství. Závěrem je ještě nezbytné připomenout, že pro nárok na alespoň takto nízké peněžní plnění bylo nutné, aby zemřelý splnil podmínky pro nabytí práva na pobírání penze, tedy v obecném nastavení 60 let věku a zároveň 30 let služby.

Souhrnně lze tedy konstatovat, že ač zákon z 9. 6. 1853 znamenal bezesporu posun vpřed, z hlediska dosažené úrovně zabezpečení je s novodobými systémy srovnatelný stále jen velmi obtížně.

Za zmínku též na tomto místě stojí, že do první světové války stihnou ještě vzniknout velmi důležité zvláštní režimy, a to konkrétně v roce 1894 zvláštní režim pro horníky („*le régime des mines*“) a v roce 1909 je sloučením jednotlivých dílčích režimů vzniklých v průběhu 19. století dokončeno zavedení režimu pro pracovníky na železnici („*le régime de la Société nationale des chemins de fer français - SNCF*“).

### 3.1.1.6 Reforma systému pro státní úředníky v roce 1924

Systém penzí pro státní úředníky zavedený v roce 1853 se dočkal větší reformy až v roce 1924.<sup>44</sup> Nový zákon převzal značnou část ustanovení ze zákona z roku 1853, zvýšila se však například výše odvodu z 5 na 6 %, zákon obsahoval zvláštní ustanovení pro ženy, došlo k navýšení vyplácené penze pro vdovy po zemřelých úřednících apod. Z uvedeného je patrné, že důchodové režimy, z nichž profitovali veřejní zaměstnanci, vznikly ve Francii podstatně dříve, než důchodový režim pro zaměstnance soukromé sféry.

## 3.2 Soukromá sféra

### 3.2.1 Povinné důchodové pojištění pro dělníky a rolníky

Cesta k důchodovému režimu zaměstnanců soukromé sféry byla zdlouhavá a za její počátek můžeme považovat rok 1910, kdy byl přijat zákon o povinném důchodovém pojištění dělníků a rolníků.<sup>45</sup> Ještě před hlubším komentářem k tomuto zákonu je nutné upozornit, že jeho název je poněkud matoucí, stejně jako přívlastek „povinné důchodové pojištění“ - viz dále. Zákon se totiž nevztahoval jen a pouze na dělníky a rolníky, ale rovněž i např. na svobodná povolání, zaměstnance v obchodu nebo zaměstnance veřejné sféry, kteří nepodléhali režimu civilních penzí.

#### 3.2.1.1 Působnost zákona

Pro výše uvedené skupiny bylo spoření povinné v případě, pokud jejich roční příjem činil méně než 3 000 franků. Ti, jejichž příjmy byly vyšší, se do systému mohli zapojit dobrovolně. Obligatornost nicméně byla jen zdánlivá, neboť pokud sami zaměstnanci své pojištění neplatili, zaměstnavatelé byli osvobozeni od povinnosti platit svoji část. Za tuto nečinnost hrozily zaměstnancům finanční postihy (stejně jako zaměstnavatelům v opačném případě), avšak již v roce 1911 Kasační soud („*Cour de cassation*“) zrušil povinnou účast v systému, a to z důvodu finančních potíží se spořením, do kterých se dostávali ti nejhudší.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Loi portant réforme du régime des pensions civiles et des pension militaires du 14 avril 1924.

<sup>45</sup> Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

<sup>46</sup> Loi du 5 avril 1910 concernant les retraites ouvrières et paysannes. La Musée national de l'Assurance Maladie. [online]. [cit. 30. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.musee-assurance-maladie.fr/sites/default/files/users/user38/Loi%20du%205%20avril%201910%20sur%20les%20ROP.pdf>

### 3.2.1.2 Povinné platby a důchodový věk

System byl založený na platbách zaměstnanců a k nim korespondujících platbách zaměstnavatelů. Při samotné výplatě důchodů došlo k jejich navýšení příspěvkem od státu. Roční povinná výše plateb ze strany zaměstnanců byla rozdělena do tří skupin, kdy nejvíce platili dospělí muži (9 franků), následovaly dospělé ženy (6 franků) a nakonec děti mladší 18 let (4,5 franku).<sup>47</sup> Administrace celého systému probíhala na základě osobních a ročních karet, které každý pojištěnec obdržel, a do kterých se pomocí razítek zaznamenávaly platby, jež pojištěnec provedl.

Nárok na důchod vznikl pro pojištěnce po dosažení věku 65 let a zaplacení alespoň 30 ročních plateb v minimální částce uvedené výše. Důchodový věk stanovený na 65 let se i z dnešního pohledu jeví jako vysoký, což se ještě více zvýrazní při zohlednění, že tehdejší průměrná doba dožití činila 49 let pro muže a 52 let pro ženy.<sup>48</sup> Z tohoto důvodu užívaly odbory označení „*důchod pro mrtvé*“.<sup>49</sup>

Individuální důchodový účet pro jednotlivce byl otevřen na základě jeho volby u jedné z důchodových pokladen (např. Národní důchodová pokladna, odborové pokladny apod.). Jednalo se tedy o systém individuálního spoření, nikoliv o systém průběžného financování.

### 3.2.1.3 Zvláštní případy výplaty penze – smrt pojištěnce, vážný zdravotní stav

Zákon navazuje na předchozí právní předpisy v této oblasti a relativně detailně se zabývá částečným přechodem výplaty penze na pozůstalé v případě smrti pojištěnce. Pojištěnec mohl též získat nárok na důchod i v případě vážného úrazu či jiného vážného zdravotního stavu, který znamenal dlouhodobou neschopnost vykonávat předchozí práci. Rozsáhlou část zákona pak rovněž tvoří celá řada přechodných ustanovení, jež řeší situaci aktuálních pojištěnců, zejména pak těch, kteří jsou již v předdůchodovém věku.

Avšak dříve než se systém zavedený v roce 1910 stihl řádně etablovat, přišel rok 1914 a s ním spojený začátek první světové války, který znamenal odsunutí otázky penzí do pozadí. Další výraznější pokrok tak nastal až na konci 30. let 20. století.

---

<sup>47</sup> Pro srovnání: kilogram chleba stál v roce 1910 v Paříži průměrně 0,386 franku. In: PROUST, Pierre. Le prix du kilogramme de pain à Paris de 1880 à 1936. Tome 78. Journal de la société française de statistique. 1937; p. 105-108; str. 106.

<sup>48</sup> CHEVANDIER, Christian. Loi sur les retraites ouvrières et paysannes. France Archives. [online] [cit. 29. 4. 2018]. Dostupné z: <https://francearchives.fr/commemo/recueil-2010/39036>

<sup>49</sup> Tamtéž.

## 3.2.2 Zákon o sociálním pojištění z roku 1928

Avizovaný posun vpřed přichází konkrétně v podobě zákona o sociálním pojištění z roku 1928, jenž byl následně doplněn a upraven zákonem z roku 1930.<sup>50</sup>

### 3.2.2.1 Působnost zákona

Jedná se o komplexní úpravu sociálního pojištění pokrývajícího nejen otázku důchodů, ale též nemocenské, invaliditu, úmrtí a rodinné přídatky. Systém byl povinný pro zaměstnance<sup>51</sup> obou pohlaví, jejichž roční příjem (vyjma rodinných přídatků) nepřesáhl částku 15 000 franků. Jednalo se o částku obecnou, ke které se však vázalo mnoho výjimek.<sup>52</sup>

### 3.2.2.2 Výše platby pojistného

Na platbě pojistného se podílel zaměstnanec i zaměstnavatel, oba shodně z jedné poloviny. Výše platby pojistného se odvíjela od příjmů zaměstnance, kdy tito byli k danému účelu rozděleni do pěti kategorií – nejnižší roční platba pojistného činila 144 franků, nejvyšší pak 960 franků. Za zaměstnance, jejichž roční příjmy se pohybovaly nad hranicí pro povinnou účast na pojištění, tedy obecně nad hranicí 15 000 franků a jejichž příjmy však zároveň nepřesahovaly částku 25 000 franků, byl zaměstnavatel povinen odvádět roční platby do sociálního fondu, a to bez ohledu na to, zda byli zaměstnanci účastni na pojištění či nikoliv. Výše této platby byla stanovena dekretem vydaným na návrh ministerstva práce a financí. Samotný zákon stanovil pouze dolní a horní limity této platby.<sup>53</sup> Příjmy fondu byly výhradně určeny na krytí zvýšených nákladů na pojistné za osoby, jež měly ve své péči nezletilé děti.

---

<sup>50</sup> Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales a Loi du 30 avril 1930.

<sup>51</sup> Systému se dobrovolně mohli účastnit zemědělci, živnostníci apod. – vyjma netaxativního výčtu zákon užívá obecnou klauzuli: „Všichni ti, kdo nejsou zaměstnanci, a kteří žijí z výsledků činnosti své práce (...)“ čl. 37 zákona z 30. 4. 1930.

<sup>52</sup> Např. pro obyvatele žijící ve městech s počtem obyvatel nad 200 000 se hraniční částka zvýšila na 18 000 franků. Částka byla zvýšena pravděpodobně proto, že náklady na život ve velkých městech byly obecně vyšší a lidem žijícím ve městech rovněž neplynuly příjmy ze zemědělských pozemků. Limit se zvyšoval také v případě výchovy dětí, a to o 2 000 franků při jednom dítěti, o 4 000 franků při dvou dětech. Nejvyšší možný limit byl pak 25 000 franků v případě výživy tří a více dětí.

<sup>53</sup> Nejméně 1/3 a nejvyšší 2/3 roční platby pojistného, které by zaměstnavatel byl povinen platit na pojistném za zaměstnance s příjmem 18 000 franků.

### 3.2.2.3 Důchodový věk a výpočet výše penze

Důchodový věk byl stanoven na 60 let. V případě, že zaměstnanec i po dosažení tohoto věku nadále pokračoval v práci, byl zbaven povinnosti platit pojistné. Pro nárok na plný důchod<sup>54</sup> bylo nutné prokázat platbu pojistného nejméně po dobu 30 let, kdy v každém roce musela být na pojistném zaplacená částka odpovídající 240/365 roční platby. Výše penze se odvíjela od příjmů pojištěnce a na to navázané platby pojistného. Pozoruhodným je zde rozdíl oproti výpočtu penzí pro státní úředníky. Zákony z let 1928 a 1930 totiž spojují počátek rozhodného období pro výpočet penze pojištěnce s dosažením věku 16 let. Výpočet důchodu tak bere v potaz průměrnou výši mzdy za celou dobu pracovní aktivity pojištěnce a nikoliv jen posledních 6 let, jako stanovil zákon z roku 1853 pro státní úředníky.

Výše vyplácené penze se zvyšovala o 1/10 v případě, kdy pojištěnec vychoval nejméně tři děti (tzn., že alespoň tři jeho děti dosáhly věku 16 let). Pojištěnec po dosažení věku 55 let a 25 letech spoření mohl požádat o dřívější vyplácení důchodu, ovšem jeho výše pak byla redukována. Zákon poskytoval nově ochranu nedobrovolně nezaměstnaným, a to tak, že za nezaměstnané bylo pojistné zapláceno státem, nejvýše však za 4 měsíce v roce. Pro dosažení tohoto benefitu musel nezaměstnaný po nalezení pracovního uplatnění platit pojistné nepřetržitě po dobu alespoň jednoho roku.

---

<sup>54</sup> Plný důchod zde znamená splnění základních podmínek pro přiznání výplaty důchodu - tedy placení pojistného po dobu třiceti let a dosažení věku 60 let. Vyplácená roční penze pak činila nejméně 40 % průměrného základního ročního příjmu pojištěnce od dosažení 16 let věku.

## 4 Vývoj po roce 1944

Na tomto místě je možné shrnout, že před druhou světovou válkou existovalo ve Francii hned několik důchodových režimů, které se historicky vyvíjely relativně nezávisle na sobě. Za nejdůležitější je možné označit dva, a to důchodový režim pro státní zaměstnance a důchodový režim pro zaměstnance v soukromé sféře. Mimo tyto dva režimy existovaly i režimy pro užší skupiny lidí (zvláštní režimy) jako například režim pro pracovníky na železnici, či horníky. Některé tyto režimy čítaly jen několik stovek pojištěnců (režim umělců Pařížské opery).

### 4.1 Program Národní rady odboje

Stejně jako první světová válka, tak i ta druhá znamenala jistý odklon od koncepčních témat, mezi něž starobní důchody bezesporu patří. Neplatilo to ale absolutně, jak je možno v případě Francie doložit na Programu Národní rady odboje („*Conseil national de la résistance, C. N. R.*“) z 15. 3. 1944. Cílem dokumentu bylo zavést po osvobození Francie spravedlivější společenský řád, k jehož dosažení měl sloužit i komplexní plán sociálního zabezpečení zajišťující všem občanům prostředky na existenci ve všech případech, kdy si nejsou schopni opatřit tyto prostředky prací. Zaveden měl být rovněž důchod, který zabezpečí bývalým pracovníkům důstojný závěr jejich života.

Ke konkrétnímu naplňování programu z roku 1944 začíná docházet až po osvobození v roce 1945, nicméně ministr práce Alexandre Parodi<sup>55</sup> pověřuje Pierra Laroquea<sup>56</sup> legislativními pracemi na novém konceptu sociálního zabezpečení již v listopadu 1944. Vzhledem k období, v jakém Laroque začíná nový systém tvořit, bychom mohli legitimně očekávat, že bude při své práci vycházet více či méně z již fungujících systémů sousedních států. Pokud by z pochopitelných historických důvodů neměl být vzorem Bismarckův systém v Německu, pak by jím velmi pravděpodobně měl být systém anglický, vycházející z prací lorda Beveridge z roku 1942. Může proto překvapit, že Laroque se na Bismarckův systém neodkazoval výslovně vůbec a na ten anglický jen velmi okrajově. V případě Francie je možná typické, že Laroque zvolil vlastní francouzskou cestu a zdrojem inspirací pro něho

---

<sup>55</sup> Alexandre Maurice Marie Parodi (1901 – 1979), ministr práce a sociálního zabezpečení v letech 1944 – 1945, ministr osvobozených území v roce 1944.

<sup>56</sup> Pierre Laroque (1907 - 1997), bývá nazýván otcem sociálního zabezpečení z roku 1945, generální ředitel „*Sécurité sociale*“ mezi lety 1944 - 1951, prezident „*Caisse nationale de Sécurité sociale*“ mezi lety 1953 – 1967.



namísto sousedních států byla samotná francouzská historie<sup>57</sup> - „*francouzská historie není založena na tradici etatického byrokratizmu, je to tradice vzájemné dobrovolné pomoci, je to tradice založená na bratrství.*“<sup>58</sup>

Přestože se mělo jednat o systém obecný, Laroque si byl vědom zvláštností francouzského vývoje a zejména nutnosti všeobecné politické shody při jeho zavádění. Jednota panovala v tom, že by měl být zaveden všeobecný režim. Jinak tomu však bylo u principu jednotnosti, kdy si jednotlivé skupiny nárokovaly zachování dosavadních zvláštností a privilegií, o něž by při zavedení celkově jednotného režimu přišly.

Laroque proto nutně předpokládal, že i přes obecný režim budou odlišnosti zachovány pro určité profese (např. pro zemědělce, důlní dělníky apod.) a obecný režim bude pro tyto systémy režimem koordinačním.<sup>59</sup> Systém sociálního zabezpečení musí spočívat na národní solidaritě, kdy každý bude přispívat do systému dle svých možností.<sup>60</sup>

Při zavádění obecného režimu viděl Laroque dvě hlavní nebezpečí. Prvním je nebezpečí zbavení jednotlivce individuální odpovědnosti za svůj život, zbavení jeho vlastní iniciativy. Může vzniknout skupina jedinců, kteří se spokojí s tím, co jim zajišťuje sociální zabezpečení a nechají se systémem vyživovat bez vlastní snahy – „*la tendance à se laisser vivre*“. Druhým potenciálním nebezpečím je nebezpečí kolektivní. Tím je možný nárůst byrokracie, jež bude následkem spojení jednotlivých dílčích, relativně efektivních systémů, do jednoho velkého celku.<sup>61</sup> Tehdejší ministr práce a sociálního zabezpečení Ambroise Croizat se naopak domníval, že roztržitost systému byla zdrojem administrativních komplikací, jež se stávaly každým dnem vážnějšími.<sup>62</sup>

Jedním z důvodů zavedení systému „*je zajištění základní sociální spravedlnosti, zbavení pracovníků nejistoty z příštího dne, protože tato soustavná nejistota u nich vytváří pocit podrázenosti, jež je reálným a hlubokým základem rozdělení společnosti mezi pro budoucnost zajištěné vlastníky a mezi pracovníky, na kterých v každém momentu spočívá*

---

<sup>57</sup> LAGRAVE, Michel. Hommage à Pierre Laroque à l'occasion du centenaire de sa naissance. Revue française des affaires sociales, 2008/1 n° 1; p. 151 – 163; str. 154.

<sup>58</sup> Tamtéž., str. 156.

<sup>59</sup> LAROQUE, PIERRE; Discours prononcé le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale à l'occasion de l'inauguration de la section assurances sociales.

<sup>60</sup> Tamtéž.

<sup>61</sup> Tamtéž.

<sup>62</sup> Vystoupení v Ambroise Croizata v Národním shromáždění 8. 8. 1946.

*hrozba výrazné chudoby.*<sup>63</sup> Celková poválečná politická situace ve Francii byla naštěstí pro připravovanou revoluční změnu příznivá, jelikož vznikla v Národním shromáždění silná většina odhodlaná reformu prosadit (MRP – křesťanští demokraté, socialisté a komunisté). Nicméně vzhledem k velmi špatné ekonomické situaci státu bylo nutné i tak postupovat velmi obezřetně. Přípravné práce nakonec vyústí ve vydání dvou nařízení v říjnu 1945.<sup>64</sup> První nařízení upravuje organizaci systému, druhé pak přímo konkrétní dávky.

## **4.2 Zavádění všeobecného systému sociálního zabezpečení**

### **4.2.1 Nařízení ze dne 4. října 1945 o organizaci soc. zabezpečení**

Nařízení ze 4. 10. 1945 má za cíl „vytvořit organizaci sociálního zabezpečení, jež bude zajišťovat pracovníky a jejich rodiny proti všem rizikům jakékoliv povahy, která jsou způsobilá snížit nebo zcela zrušit jejich schopnost výdělku, a jež bude pokrývat mateřské a další rodinné náklady.“<sup>65</sup> Přestože se nařízení tváří jako zcela obecné, článkem 17 jsou z jeho působnosti vyňaty některé režimy, resp. dochází k jejich zachování – např. zemědělci, lesníci apod. Jak plyne z uvedeného, aplikační rozsah uvedeného nařízení je velmi široký, v dalším textu se proto omezím jen na ustanovení mající vliv na penzijní systém (obdobně platí pro nařízení z 19. 10. 1945).

Penzijní systém dostaly do gesce zejména regionální pokladny sociálního zabezpečení („*les caisses régionales de sécurité sociale*“), jež jsou řízeny 26 člennou radou složenou ze zástupců zaměstnanců (14) a zaměstnavatelů (8), zaměstnanců pokladny (2) a praktiků vybraných profesními organizacemi (2). Výše odvodů činila 12 % a byla opět sdílena rovným dílem zaměstnancem a zaměstnavatelem. Zaměstnanec je povinen svou část odvádět zaměstnavateli, v případě nesplnění této povinnosti je dán důvod pro rozvázání pracovního poměru.

Jak plyne z výše uvedeného složení rady regionální pokladny, významnou roli v ní hráli zaměstnanci. Zapojení zaměstnanců do struktury řízení jednotlivých pokladen bylo ostatně jedním z cílů, které si Pierre Laroque při přípravě systému vytyčil. Svou roli patrně sehrál i nátlak zájmových skupin, zejména pak odborových organizací dělníků. Toto opatření

---

<sup>63</sup> Demande d'avis n. 507 sur un projet d'organisation de la Sécurité sociale du 5. juillet 1945. Bulletin de Liaison 14. Comité de l'histoire de la sécurité sociale. 1986; p. 110; str. 59.

<sup>64</sup> Ordonnance n° 45-2259 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale a Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 Régime des Assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

<sup>65</sup> Čl. 1.

mělo zajistit větší identifikaci pojištěnců s celým systémem, a dále i zajištění lepší kontroly hospodaření jednotlivých pokladen. Myšlenka, že se na řízení rady bude vždy podílet i reprezentant vlády, byla nakonec opuštěna.<sup>66</sup>

#### **4.2.2 Nařízení z 19. října 1945 týkající se nezemědělských profesí**

Nařízení z 19. 10. 1945 stanovuje režim sociálního pojištění pro pojištěnce nezemědělských profesí. Sociální pojištění je povinné pro všechny osoby francouzské státní příslušnosti bez ohledu na jejich věk a pohlaví, pro zaměstnance i pracovníky bez ohledu na umístění jejich pracoviště, lhotejno zda pracují pro jednoho nebo více zaměstnavatelů, bez ohledu na výši a povahu vyplácené odměny a bez ohledu na formu, povahu a platnost smlouvy. Zákonodárce se snažil osobní působnost pojmout co možná nejširším možným způsobem s velkou pravděpodobností proto, aby systém mohl být opravdu všeobecný.

Nařízení dále vyjmenovává (dost možná z pouhé opatrnosti) výslovně některé profese, na něž se povinnost pojištění rovněž vztahuje – zaměstnanci hotelů, kaváren, nosiči zavazadel na nádražích, chůvy dětí apod. Na bázi dobrovolnosti byla účast na systému pro ty, jež se systému pojištění účastnili nejméně 6 měsíců, a poté přestali splňovat podmínky pro povinnou účast, jakož pak i pro ty, kteří pracovali v rodinné firmě (respektive jejich zaměstnavatel byl členem jejich rodiny) a za výkon této práce nedostávali žádnou odměnu. Do systému byli zahrnuti rovněž i cizinci, a to za stejných podmínek jako francouzští občané. Nárok na dávky ze systému pak měli však pouze za splnění podmínky trvalého pobytu ve Francii.<sup>67</sup>

Konkrétní ustanovení týkající se starobního pojištění nalezneme v kapitole VI. nařízení (této kapitole předchází obecná ustanovení týkající se lékařské péče, nemocenské pojištění, pojištění dlouhodobé nemoci, dávky spojené s mateřstvím a dávky v případě invalidity).

##### **4.2.2.1 Důchodový věk a výpočet penze**

V obecném režimu starobní pojištění garantovalo penzi pojištěnci, který dosáhl 60 let věku. Pro pojištěnce, který prokázal dobu pojištění alespoň 30 let, činila penze ročně 20 % jeho ročního průměrného příjmu. V případě, že pojištěnec začal pobírat důchod později než ve svých 60 letech, důchod se navyšoval, a to o 4 % za každý rok, nad který pojištěnec přesáhl

<sup>66</sup> DUPEYROUX, BORGETTO, LAFORE. Droit de la sécurité sociale. 18e édition. Dalloz. 2015; p. 1298; str. 255.

<sup>67</sup> Nárok na plnění ze systému vznikl i v případě, kdy cizinec měl místo trvalého pobytu v zahraničí, avšak místo výkonu jeho práce bylo ve Francii a Francie měla zároveň se státem původu cizince uzavřenu mezinárodní smlouvu řešící tuto otázku.

60 let věku až do dosažení 65 let. Toto opatření tedy znamenalo fakticky řádný důchodový věk 65 let, neboť odchod do důchodu ihned v 60 letech byl z hlediska výše dávky velmi nevýhodným. Pro pojištěnce, kteří prokázali dobu pojištění alespoň 30 let, a kteří buď zároveň nejméně 20 let vykonávali činnost, jež svou povahou způsobuje předčasné opotřebení organismu, anebo kteří byli shledáni po dosažení 60 let dále neschopni práce, činila penze 40 % ročního průměrného výdělku. Nárok na penzi měl i ten, kdo dosáhl doby pojištění nejméně 15 let, rovněž pak i ten, jehož doba pojištění činila 5 – 15 let. V tomto druhém případě však pojištěnec nemohl odejít do důchodu dříve než v 65 letech. Měl-li pojištěnec alespoň tři děti, penze se mu navýšila o 10 %. Navýšení se vztahovalo na obě pohlaví. Penze je navýšena o polovinu, maximálně pak o 5 000 franků v případě, že osoba, které nárok na důchod vznikl, má v péči manžela/manželku. Za určitých podmínek se do doby pojištění počítala i doba pobírání nemocenského, dlouhodobého nemocenského, dávek v mateřství, v invaliditě, dávek v případě pracovního úrazu, stavu nedobrovolné nezaměstnanosti nebo vojenské služby.

Pro výpočet důchodu se bralo v potaz posledních 10 let aktivní činnosti pojištěnce, resp. výše odváděného pojistného, a to před dosažením jeho 60 let. V praxi byl tedy pro výši důchodu důležitý pouze příjem mezi věkem 50 - 60 let pojištěnce. Pokud pojištěnec zažádal o důchod později než v 60 letech, mohlo se mu rozhodných 10 let počítat od data, kdy o důchod požádal. A to vše v případě, pokud tento výpočet byl pro pojištěnce příznivějším. Snaha udržet osoby co možná nejdéle na trhu práce je zde evidentní.

#### **4.2.2.2 Přejít na nárok na penzi na pozůstalé**

Nařízení obdobně jako předpisy předešlé pamatovalo i na vdovy a vdovce po pojištěnci. Vdova po pojištěnci, či již příjemci důchodu má nárok na vdovský důchod v případě, že již sama není příjemcem dávek ze systému sociálního zabezpečení. Vdovec, který je sám trvale ze zdravotních důvodů neschopen pracovat, má nárok na vdovecký důchod, pokud zemřelá svým příjmem výrazně přispívala k zabezpečení příjmů rodiny a pokud tento již sám není příjemcem dávek ze systému sociálního zabezpečení. Výše vdovské nebo vdovecké penze je poloviční oproti té, jež pobíral nebo mohl pobírat zemřelý. Jestliže pojištěnec zemře po dosažení věku 60 let, má jeho manžel či manželka, nepobírá-li již dávky, po dosažení 60 let věku<sup>68</sup> právo na penzi ve výši jedné poloviny toho, co pobíral či by pobíral zemřelý. To vše

---

<sup>68</sup> Dosažení této věkové hranice se nevyžaduje, pokud pozůstalá či pozůstalý je označen za trvale neschopného práce.

však za následujících podmínek. Tou první je, že manželství muselo být uzavřeno před tím, než zemřelý dosáhl výše uvedených 60 let. Druhá podmínka pak mířila na předčasné vypořádání důchodu. Pokud zemřelý za svého života požádal o vypořádání důchodu před dosažením 60 let, muselo manželství v době přiznání penze trvat již alespoň dva roky. Uvedené podmínky mají za cíl zabránit účelovému uzavírání manželství, jehož hlavním cílem by bylo získání nároku na finanční prostředky z pojištění zemřelého.

Penze byly vypláceny v trimestrálním režimu. Dle očekávání vlády, jež prezentoval dne 2. 10. 1945 Alexandre Parodi, měl být systém dle propočtů přebytkový s předpokládanými příjmy 30,2 mld. franků a výdaji mírně převyšujícími 28 mld. franků.<sup>69</sup>

### **4.2.3 Další návrhy mající za cíl zevšeobecnění systému**

#### **4.2.3.1 Neúspěšné snahy o rozšíření působnosti v roce 1946**

Pokus o další posun vpřed přichází hned v následujícím roce 1946. Nejprve zákonem z 22. 5. 1946 dochází k úpravě povinných účastníků na pojištění – článkem prvním se na pojištění účastní každý francouzský občan sídlící na francouzském území. Avšak i v tomto případě existuje vynětí určitých skupin. Článek 1 ve spojení s článkem 29 totiž stanoví, že se zachovává část výjimek stanovených v nařízení ze 4. 10. 1945. I přes trvajících četné výjimky se proti předpisu vzedmula vlna nesouhlasu, takže tento nakonec nebyl kompletně aplikován.<sup>70</sup> Možná i proto pak později dekretem z 8. 6. 1946 dochází výslovně k uznání autonomie některých zvláštních režimů.

K dalšímu částečnému pokusu o sjednocení (pro oblast důchodů ale o to zajímavější) došlo zákonem z 13. 9. 1946<sup>71</sup>, který s účinností od 1. 1. 1947 rozšířil starobní pojištění na celou ekonomicky aktivní populaci, a to tím, že nechal vstoupit v účinnost zákon z 22. 5. 1946, ale pouze pro oblast starobního pojištění (viz výše). Nicméně vzhledem k dalšímu výraznému nesouhlasu obchodníků, živnostníků, vykonavatelů svobodných povolání apod. byl přijat 8. 7. 1947 další zákon, jenž ten z 13. 9. 1946 zrušil.

---

<sup>69</sup> DREYFUS, RUFFAT, VIET, VOLDMAN. *Se protéger, être protégé: Une histoire des assurances sociales en France*. Rennes: Presses universitaires de Rennes. 2006; p. 352; str. 320.

<sup>70</sup> Tamtéž.

<sup>71</sup> Loi du 13 septembre 1946, relative à l'assurance vieillesse.

#### 4.2.3.2 Zavedení samostatných systémů pro profese „*non-salariés*“ v roce 1948

Vzhledem k neúspěchům předchozích pokusů o generalizaci byl přijat 17. 1. 1948 zákon stanovující starobní dávky pro osoby nevykonávající práci jako klasičtí zaměstnanci („*non-salariés*“).<sup>72</sup> Mělo se jednat o opatření provizorní pouze do doby zavedení definitivního systému. Samostatné systémy se tak zřizují pro řemeslníky (živnostníky), profese v průmyslu a obchodu, svobodná povolání a zemědělské profese.<sup>73</sup> Nárok na penzi vznikl po dosažení 65 let, příp. v 60 letech, a to pokud byl pojištěnec nezpůsobilý dále pracovat. Při pokračování v práci nad 65 let se dávky postupně zvyšovaly. Procentní výše pojistného byla stanovována dekretem, a to vždy po konzultaci s jednotlivou organizací operativně podle očekávaných nákladů a schodku či přebytku za předcházející rok. V případě nejednoznačnosti toho, do jaké skupiny konkrétní osoba spadá, rozhodovala o jeho zařazení zvláštní komise.

#### 4.2.4 Důchodové pojištění pro zemědělské profese

V návaznosti na zákon ze 17. 1. 1948 je 7. 7. 1952<sup>74</sup> přijat zákon upravující důchodové dávky pro zemědělské profese („*non-salariés*“). Tento režim je řízen jedinou pokladnou (MSA - „*la mutualité sociale agricole*“).<sup>75</sup> V době zavedení systému bylo jeho cílem zajistit pouze minimální sociální zabezpečení, poskytovaná dávka byla proto relativně nízká a byla poskytována všem ve stejné výši. Zákon byl později upraven zákonem ze dne 5. 1. 1955<sup>76</sup>, který zavedl mnohem propracovanější režim. Nárok na plnění měly osoby, jež prokázaly minimálně 15 let aktivní činnosti a alespoň 5 let spoření. Plnění nebylo podmíněno výší příjmů.

#### 4.2.5 Vznik Národního fondu solidarity

Za alespoň krátkou zmínku stojí vznik Národního fondu solidarity („*Fond national de la solidarité*“) v roce 1956. Příspěvky z tohoto fondu mohli čerpat francouzští občané sídlící na

---

<sup>72</sup> Loi du 17 janvier 1948 instituant une allocation de vieillesse pour les personnes non salariées.

<sup>73</sup> Konkrétní specifikace toho, kterých profesí se tento předpis týká, byla provedena čl. 4 – 7. Např.: pro řemeslníky bylo nutné být zapsán v rejstříku živností, pro profese v průmyslu a obchodu bylo nutné být zapsán v obchodním rejstříku, pokud dotyčnému plynuly příjmy z patentů apod.

<sup>74</sup> Loi n° 52-799 du 10 juillet 1952 assurant la mise en oeuvre du régime de l'allocation de vieillesse des personnes non salariées et la substitution de ce régime à celui de l'allocation temporaire.

<sup>75</sup> Pokladna MSA byla vytvořena již v roce 1930 a pokrývala zaměstnance pracující v zemědělství („*les salariés agricoles*“). Zákonem z roku 1952 se tak MSA stala pokladnou jak pro zaměstnanecké tak i nezaměstnanecké profese v zemědělství.

<sup>76</sup> Loi n° 55-21 du 5 janvier 1955 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance 45-170 du 2 février 1945 et de la loi 52-799 du 10 juillet 1952 relatives au régime de l'allocation vieillesse agricole.

území Francie, kterým vznikl nárok na pobírání dávky ve stáří či dávky sociální pomoci, a kteří zároveň nedosáhli v součtu všech svých ročních příjmů částky 201 000 franků, příp. 258 000 franků v souhrnu pro manžele. Účelem fondu bylo zajistit vyšší životní úroveň starým či invalidním lidem s nejnižšími příjmy.

## **4.3 Vznik doplňkových režimů Agirc a Arrco**

### **4.3.1 Vznik režimu Agirc v roce 1947 – l'Association générale des institutions de retraite des cadres<sup>77</sup>**

Jelikož výše důchodů vyplácená z obecného režimu zřízeného v roce 1945 nebyla příliš vysoká (jednalo se v průměru zhruba o 40 % průměrné mzdy), zaměstnanci v režimu „cadre“, kteří před druhou světovou válkou měli v případě odchodu do důchodu právo na důchod ze zvláštních pokladen zřízených mateřskou společností či profesní organizací, požadovali zachování této pro ně výhodné možnosti, jak mít ve stáří zajištěn podstatně vyšší důchod než ten, který by jim plynul pouze z obecného režimu. Ten totiž příjem nad určitou hranici při výpočtu konečného důchodu vůbec nezohledňoval. Požadavky nakonec byly vyslyšeny v podobě národní kolektivní smlouvy ze 14. 3. 1947.<sup>78</sup> Touto smlouvou došlo k transformaci zvláštních pokladen do 45 doplňkových pokladen sloučených do režimu Agirc. Řízení tohoto režimu bylo nastaveno na paritní bázi – Konfederací zaměstnanců se statutem cadre (CGC) a Národní radou francouzských zaměstnavatelů (CNPF).

---

<sup>77</sup> Obecná asociace důchodových institucí pro zaměstnance se statutem „cadre“. Termín „cadre“ je velmi obtížné vysvětlit, jeho přesná oficiální definice neexistuje. Lze říci, že se jedná o zvláštní status zaměstnance, se kterým jsou spojená určitá zvláštní práva a povinnosti – např. sjednaná mzda již v sobě zahrnuje určitou práci přesčas, se statutem je automaticky spojena delší zkušební i výpovědní doba, překročí-li procento zaměstnanců v režimu „cadre“ ve společnosti určitý limit, mají tito právo na zvláštní kolektivní zastoupení, obecně mají nárok na více volných dní v důsledku snížení týdenní pracovní doby (RTT) než zaměstnanci „non-cadres“, jejich pracovní smlouvy často obsahují konkurenční doložku, nezřídka jsou s tímto statutem spojeny zaměstnanecké benefity jako služební automobil, byt apod. Konkrétní určení toho, které pozice jsou „cadres“, a které naopak „non-cadres“ bývá zpravidla stanoveno v kolektivní smlouvě konkrétní společnosti. Průměrná výše výdělků je vyšší, než u zaměstnanců „non-cadres“. Mezi aktivní populací se procento zaměstnanců se statutem „cadre“ pohybuje lehce pod 20%. Zaměstnanec v režimu „cadre“ nejčastěji spadá do jedné ze tří skupin: a) ti, kteří tohoto statusu dosáhli na základě svého vzdělání (vysoký stupeň vzdělání), b) ti, kteří pracují v řídicí pozici a c) obchodní zástupci. In: PÉLISSIER, Jean, AUZERO, Gilles, DOCKES, Emmanuel. Droit du travail. 27<sup>ème</sup> édition. Dalloz. 2013; p. 1504; str. 137.

<sup>78</sup> Convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947.

### 4.3.2 Vznik režimu Arrco v roce 1961 – l'Association des régimes de retraite complémentaire

Zaměstnanci mimo statut „cadre“ (tzn. „non-cadres“) museli na doplňkový režim čekat až do roku 1961, přestože problém s nedostatečnou výší vyplácených důchodů, což byl jeden z hlavních důvodů pro vznik režimu Agirc, se týkal rovněž i zaměstnanců „non-cadres“. Odborové organizace proto vyvíjely aktivity podporující vznik doplňkového systému i pro „non-cadres“. Cílem bylo spojit jednotlivé zvláštní pokladny, což se částečně podařilo v roce 1957 pod režim UNIRS („Union nationale des institutions de régimes supplémentaires“). V roce 1961 se podařilo sjednocovací snahy dovést se vznikem Arrco – federace 45 různých režimů zajišťovaná 93 pokladnami. Arrco je obecnější než režim Agirc, který je určen výhradně pro zaměstnance se statutem „cadre“. Na Arrco se naopak účastní nejen zaměstnanci „non-cadres“, ale rovněž i zaměstnanci „cadres“ (srov. poznámku pod čarou č. 382).

Zřízením režimů Agirc a Arrco došlo k nárůstu důležitosti důchodového pojištění, neboť se těmito kroky dosáhlo toho, že vyplácený důchod hrál ve stáří mnohem větší roli. Definitivně tak přestal být více či méně symbolickou částkou, jež mnohdy ani zdaleka nepokrývala životní náklady člověka důchodového věku. Zároveň se tím upevnily základy celého systému, neboť se systém stal komplexním. Potvrzení a prohloubení výše uvedených tezí pak přináší zákon z 29. 12. 1972<sup>79</sup>, jež činí doplňkové režimy povinnými.

Na výše uvedeném půdorysu se postupně dále rozvíjí francouzský důchodový systém<sup>80</sup>. Obecně platí, že obsahuje dvě základní složky – základní režim a režim doplňkový. To platí kupříkladu pro zaměstnance soukromého sektoru (doplňkové režimy Agirc a Arrco), pro část zaměstnanců pracujících ve veřejné sféře (doplňkový režim IRCANTEC), pro některé státní zaměstnance a např. soudce (doplňkový režim RAFP) atd. Lze shrnout, že původně zamýšlené unifikace se dosáhnout nepodařilo, neboť i přes všechny pokusy po roce

---

<sup>79</sup> Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit du salariés et ancien salariés.

<sup>80</sup> Pro doplnění je vhodné uvést, že dne 21. 8. 1967 došlo prostřednictvím 4 nařízení ministra sociálních věcí, kterým byl v dotčené době Jean-Marcel Jeanneney (1910 – 2010), k úpravě organizace sociálního zabezpečení, kdy byl systém rozdělen na tři části dle toho, jakou sociální oblast pokrývá – zdraví, rodina a stáří. V návaznosti na tento krok byly vytvořeny tři pokladny – Národní pokladna nemocenského pojištění (CNAMTS – „Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés“), Národní pokladna rodinných dávek (CNAF - „la Caisse nationale des allocations familiales“ a Národní pokladna důchodového pojištění (CNAVTS – „la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés“).



1945 nadále existuje množství různých důchodových režimů. Naopak se ale docílilo univerzality, a to jak pro základní režim, tak i pro režimy doplňkové.

## 5 Přicházející nutnost změn v 70. letech 20. století

Zavedením doplňkových systémů jako nadstavby systému základního a jejich pozdější transformací na režimy povinné se dosáhlo stabilizování důchodového systému a tento tak zajišťoval poměrně vysoké důchody.

První komplikace s celkovým nastavením se začaly objevovat v období během úřadování prezidenta Valéry Giscard d'Estainga<sup>81</sup> mezi lety 1974 až 1981. Problémy s financováním byly způsobeny externími vlivy, z nichž jako hlavní je možno označit ropnou krizi v roce 1973 a s ní spojené zpomalení ekonomického růstu, které na ni navázalo v polovině 70. let. Se zpomalením ekonomického růstu došlo rovněž ke zvýšení nezaměstnanosti, kdy tato z 2,7 % v roce 1972 vzrostla na 10,2 % v roce 1984.<sup>82</sup> Nárůst nezaměstnanosti nebyl pouhým krátkodobým výkyvem, neboť procento nezaměstnanosti rostlo nepřetržitě od roku 1973 až do roku 1986.

Dopad na důchodový systém byl okamžitý. Vyjma režimů státních zaměstnanců financovaných z daní a několika málo režimů svobodných profesí, pro něž byl výpadek příjmů kompenzován příznivým vývojem poměru mezi počtem pojištěnců a počtem příjemců důchodů, se všechny ostatní důchodové režimy dostaly do složitého období. Nárůst výdajů na důchodový systém lze mj. dokladovat i podílem nákladů na důchody na celkovém HDP Francie. V roce 1960 se jednalo o 5,1 %, v roce 1980 se vyjádřeno v procentních bodech jednalo o více jak dvojnásobek.<sup>83</sup> Nepříznivá situace byla umocněna pro systém nevýhodným demografickým vývojem – do důchodového věku začaly přiházet populačně silné ročníky a k tomu se soustavně prodlužovala průměrná doba dožití.

---

<sup>81</sup> Valéry Giscard d'Estaing (\*1926), prezident v letech 1974 – 1981, ministr financí v letech 1962 – 1966.

<sup>82</sup> L'évolution du chômage en France au cours des 40 dernières années. La Documentation française. [online]. [cit. 30. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/emploi/chiffres-cles.shtml>

<sup>83</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 53.

## 5.1 První vlna publikace zpráv a studií reagující na nepříznivý vývoj

S vidinou toho, že do systému bude nutné zasáhnout, a to způsobem, který bude veřejností s velkou pravděpodobností vnímán negativně – ať už se bude jednat o navýšení odvodů, prodloužení doby povinné účasti na systému či o snížení vyplácených důchodů, se vlády rozhodly na tuto skutečnost Francouze průběžně připravovat a rovněž si tímto i vytvořit jisté alibi před voliči pro přijetí značně nepopulárních opatření. Za tímto účelem došlo k vydávání zpráv a studií týkajících se důchodů a udržitelnosti systému, což Charpentier<sup>84</sup> nazval přímo „*smrští studií*“.

### 5.1.1 Zpráva *Vieillir demain* (Stárnout zítra) 1980

První v tomto směru zveřejněnou studií byla zpráva „*Vieillir demain*“. Zpráva vznikla jako jedna z přípravných prací pro sestavení VIII. Plánovací studie pro roky 1981 – 1986, jež byla připravována Hlavním ředitelstvím plánu („*Le Commissariat général du Plan*“). Ten za účelem sestavení dlouhodobého přehledu vývoje stárnutí populace a jeho následků sestavil pracovní skupinu, jejímž předsedou byl ustanoven Robert Lion, odborník v oblasti financí.<sup>85</sup> Ve zprávě se objevil jak současný popis situace týkající se stáří, tak i statistická data a sociologické postřehy. V druhé části se pak zpráva zabývala výhledem do budoucna, konkrétně pak vývojem do roku 2020. V této části nacházíme mj. konstatování, že samotné „*stárnutí populace nebude hlavním důvodem nárůstu výdajů spojených se stářím.*“<sup>86</sup> Větší nebezpečí zpráva vidí v silných tendencích požadujících snížení důchodového věku, jež by mělo sloužit jako zbraň proti rostoucí nezaměstnanosti. Možné budoucí kroky nabízí zpráva v podobě postupného prodlužování věku odchodu do důchodu a v lepším začlenění starších lidí do společnosti. Dále zpráva požaduje přikládání většího důrazu na provádění dalších studií v důchodové oblasti.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> CHARPENTIER, François. Les retraites en France et dans le monde. *Economica*. 2009; p. 533; str. 10.

<sup>85</sup> Robert Lion (\*1934), vysoký státní úředník, bývalý finanční inspektor, bývalý ředitel Caisse des dépôts et consignations.

<sup>86</sup> PAILLAT, Paul. *Vieillir demain*. Rapport du groupe: Prospective personnes âgées. In: *Population*. 35<sup>e</sup> année. n°6. 1980; p. 1216-1217.

<sup>87</sup> Tamtéž.

### **5.1.2 Zpráva Faire gagner la France (Dát vydělat Francii) 1986**

Další obdobnou zprávou byla „*Faire gagner la France*“, která byla přípravnou prací pro X. Plánovací studii. Tato zpráva upozorňovala zejména na skutečnost, že od roku 1945 vzhledem k souběhu mnoha různých faktorů – např. efektu *babyboomu*, výrazného nárůstu počtu pojištěnců jako výsledku participace žen na trhu práce, prožívala Francie ve vztahu k důchodovému systému mimořádné období. Je nutné vzít na zřetel, že všechny výše uvedené faktory, které byly bezpochyby pro důchodový systém prvky pozitivními, jsou na ústupu a pro budoucnost se bude nutné obejít bez nich. Za dostatečnou protiváhu přitom nebude možné požadovat nárůst porodnosti a ani pokles nezaměstnanosti. Tyto dva fenomény mohou jen oslabit negativní dopad nevyhnutelného konce výše uvedené mimořádně příznivé socioekonomické situace.

### **5.1.3 Zpráva Vieillir solidaire (Stárnout solidárně) 1986**

Ve stejném roce byla zveřejněna zpráva komise vedená Léonem Tabahem<sup>88</sup> („*Commission d'étude sur la solidarité entre générations face au vieillissement démographique*“) s názvem „*Vieillir solidaire*“. Ta shodně upozorňuje na přechod ze situace extrémně příznivé do situace normální. Požadavek na zvýšení účasti pojištěnců bude doprovázen v nejlepším případě zachováním současného stavu, pravděpodobněji však i tak bude třeba provést změny, jež budou ve svém výsledku negativní pro příjemce důchodů. Jinými slovy řečeno nebude nutné jen a pouze zvýšit procento spoluúčasti pojištěnců (zvýšení odvodů), ale zároveň se bude třeba připravit na pomalejší růst penzí (bude-li nějaký reálně vůbec možný).

### **5.1.4 Zpráva L'avenir des régimes de retraites (Budoucnost důchodových režimů) 1986**

Ve zprávě Rolande Ruellan<sup>89</sup> „*L'avenir des régimes de retraites*“, která byla přílohou výše uvedené zprávy Léona Tabaha, se mezi roky 1995 – 2005 předpokládá nárůst výdajů na základní režim o 91 %, při započtení všech režimů se celkové výdaje zvýší o 63 %. Jelikož nárůst populace v produktivním věku mezi lety 1965 – 1985 činí méně než 10 %, považuje tato zpráva za nereálné, aby v systému došlo k rovnováze bez výrazných vnějších zásahů.

---

<sup>88</sup> Léon Tabah (\*1923), diplomat a demograf.

<sup>89</sup> Rolande Ruellan, v letech 1990 až 1994 ředitelka CNAVTS, v letech 2007 až 2011 předsedkyně 6. oddělení Účetního dvora.

### 5.1.5 Zpráva Generálních stavů sociálního zabezpečení 1987

V roce 1987 dochází k vypracování studie v rámci „*États généraux de la Sécurité sociale*“<sup>90</sup>, konkrétně je pak zpráva vypracována „*Comité des sages*“. Tato zpráva potvrzuje 4 základní trendy: a) nárůst podílu osob starších 60 let na celkové populaci (z 18,1 % v roce 1985 na 29,9 % v roce 2040 při zachování porodnosti 1,8 dítěte na jednu ženu); b) prodloužení naděje doby dožití aktuálně narozených; c) prodloužení naděje doby dožití ve chvíli dosažení 60 let (pro ženy: z 18 let v roce 1945 na 23 let v roce 1987, pro muže: z 15 let v roce 1945 na 18 let v roce 1987); d) negativní změny demografického rozložení – vztah mezi počtem osob ve věkové skupině 20 - 59 let a počtem osob ve věkové skupině 60 let a více byl v roce 1930 3,92, v roce 2010 bude dle odhadu 2,40 a v roce 2040 dokonce 1,62 (počítáno při zachování porodnosti 1,8 dítěte na jednu ženu).<sup>91,92</sup>

Dokument rovněž poukazoval na fenomén pozdějšího nástupu mladých lidí na pracovní trh, a to zvláště v případě žen (ve věkové skupině 15 – 19 let bylo ekonomicky aktivních 19 % žen v roce 1975, v roce 1986 pak tento podíl poklesl na 7,9 %). Souběžně, částečně v důsledku snížení věku pro odchod do důchodu z 65 na 60 let v roce 1982, dochází k výraznému poklesu podílu pracujících osob starších 55 let. K nejprudšímu poklesu pak logicky dochází ve věkové skupině 60 až 64 let, kdy podíl pracujících mužů klesl z 52,8 % v roce 1975 na 25,3 % v roce 1986. Studie dochází k dílčímu závěru, a totiž že je pro zajištění úspor nutné valorizovat penze ve vztahu k čisté mzdě a nikoliv ke mzdě hrubé jako doposud.<sup>93</sup>

Přestože výše uvedené zprávy upozorňují na potíže, do kterých se důchodový systém dostane, ke hloubkové reformě, po níž citované zprávy více či méně volají, během této doby nedošlo. Je proto paradoxní, že nejvýznamnější změnou v tomto období, tedy do roku 1990, je

---

<sup>90</sup> Iniciativa premiéra Jacquese Chiraca. Generální stavy sociálního zabezpečení („*les Etats généraux de la Sécurité sociale*“) měly za cíl „*znovu zevrubně projednat sociální zabezpečení ve Francii pro zajištění udržitelnosti systému sociálního zabezpečení a zajištění principu solidarity*.“ In: *Sécurité sociale; Services rattachés au Directeur*. Archives Nationales, 1987. Dostupné z: [https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN\\_IR\\_018318](https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN_IR_018318)

<sup>91</sup> ETATS GÉNÉRAUX DE LA SÉCURITÉ SOCIALE. Rapport du Comité des sages et contributions écrites. Paris : Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi (éditeur). 1987/10; p. 112+348+323+275.

<sup>92</sup> V roce 1980 byl reálně tento podíl 3,08 a pro rok 2007 toto číslo pokleslo na hodnotu 2,50. Odhad zprávy pro rok 2010 se tedy ukazuje jako poměrně velmi přesný. In: *Projections de population à l'horizon 2060*. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). [online]. [cit. 1. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281151> a vlastní výpočet autora.

<sup>93</sup> CHARPENTIER, François. Les retraites en France et dans le monde. *Economica*. 2009; p. 533; str. 13.

snížení základního důchodového věku z 65 let na 60. K tomuto kroku došlo nařízením z 26. 3. 1982.<sup>94</sup>

## 5.2 Livre blanc (Bílá kniha) 1991

Zásadní zpráva se v oblasti důchodů objevila hned na počátku 90. let, kdy vláda socialistického premiéra Michela Rocard<sup>95</sup> představila jako výsledek meziresortní práce tzv. Bílou knihu („*Livre blanc*“). Bylo to poprvé, kdy se vláda opřela o již dříve vydané práce a připravila komplexní dokument, představující souhrn situace ve Francii v oblasti důchodů, zahrnující i většinu zvláštních systémů, které až do této chvíle zůstávaly spíše ve stínu.<sup>96</sup>

Dokument s podtitulem „Zajistit spravedlivé důchody pro zítřek“ na svých více než 240 stranách popisuje nejen současný stav a pravděpodobný budoucí vývoj ve Francii, ale rovněž se obrací k některým zahraničním příkladům. Premiér ve své předmluvě konstatuje, že důchodový systém je úspěšně zaveden, a že cílů, které byly stanoveny v roce 1944, se v jejich základu podařilo dosáhnout. „*Dnes Francouzi žijí lépe a déle a jsou všichni účastni povinného režimu. Dnes naštěstí většina starších osob netrpí velkou chudobou. Dnes konečně úroveň života čerstvých důchodců se postupně přibližuje k úrovni života těch ekonomicky aktivních. Důchodci mohou dnes, tak jako nikdy předtím, zaujmout v našem společenském životě takové místo, jež jim oprávněně náleží.*“<sup>97</sup>

### 5.2.1 Všeobecnost systému

I přes veškerou vynaloženou snahu o zajištění všeobecnosti systému dokument popisuje dvě situace, kdy tento není schopen zajistit dostatečně kvalitní životní podmínky. Nejprve se jedná o osoby, které nemají právo na žádnou penzi - nikdy nevykonávaly žádnou pracovní aktivitu, nebo ano, ale nikoliv ve Francii (tělesně či mentálně postižení, uprchlíci). V takovém případě má při prokázání nedostatečných příjmů taková osoba právo na plnění ze zvláštní pokladny („*La Caisse de Dépôts et Consignations*“) a náklady na takové plnění jsou rozděleny mezi ostatní povinné režimy. Druhým případem je situace, kdy osobě sice vznikl nárok na penzi,

---

<sup>94</sup> Ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative a l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

<sup>95</sup> Michel Rocard (1930 – 2016), předseda vlády v letech 1988 až 1991, dlouholetý poslanec Evropského parlamentu, člen socialistické strany PS.

<sup>96</sup> CHARPENTIER, François. Les retraites en France et dans le monde. *Economica*. 2009; p. 533; str. 13.

<sup>97</sup> Předmluva premiéra Michela Rocard k Bílé knize. In: FRANCE. Premier ministre. *Livre blanc sur les retraites*. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 9.

nicméně ta je velmi nízká, a to z důvodu nízkého příjmu, krátké doby placení pojistného nebo kombinací obou těchto faktorů. V tomto případě má osoba nárok požádat o dorovnání svého důchodu na stanovenou minimální úroveň („*un minimum vieillesse*“), a to prostřednictvím Fondu národní solidarity (FSN – „*Fonds de la solidarité nationale*“). Nárok na tuto dávku mohli mít i ti, kteří nikdy během svého života nevykonávali pracovní činnost, jinými slovy nikdy neplatili pojistné. Dorovnávací příspěvek je financován ze státního rozpočtu.

Cílem uvedených dvou institutů je zajistit alespoň minimální životní podmínky těm, kteří z nějakého důvodu i přes všeobecnost systému a povinnost na jeho účasti systémem tzv. propadnou a pobírají buď důchod velmi nízký či dokonce vůbec žádný.

### **5.2.2 Jednotnost**

Bílá kniha se rovněž zabývá i jedním z cílů, který byl při přípravě sociálního zabezpečení ve Francii v roce 1944 - 1945 vytyčen, ale velmi brzy byla snaha o jeho absolutní dosažení shledána jako marná – jednotnost. O neúspěchu v dosažení tohoto cíle nepřímo pojednává Bílá kniha na str. 40, v podkapitole s optimistickým názvem „*Cesta směrem k jednotnosti vstřebáním malých zvláštních režimů*“. Po konci války existovalo okolo 160 zvláštních režimů. V roce 1991 jich není více než 100. Celkem 60 malých režimů bylo v mezidobí tedy zrušeno a jejich bývalí pojištěnci teď přispívají do některého z větších režimů. Dokument konstatuje, že většina malých zvláštních režimů se uzavřela pro případné nově vstoupivší a 4/5 z existujících se tak blíží svému zániku. Dle dokumentu neexistuje více než 15 aktivních zvláštních režimů. „*Moudrost zvítězila - zvláštní režimy mají příliš málo pojištěnců na to, aby mohly zajistit své dlouhodobé fungování takto izolovaně (...)*“.<sup>98</sup>

### **5.2.3 Řešení finanční nerovnováhy jednotlivých režimů**

S ohledem na různé počty plátců pojistného v jednotlivých režimech (pokladnách) a s tím spojené rozdílné kolísání počtu plátců pojistného a příjemců důchodů za současného přímého transferu vybraného pojistného na výplatu důchodů, dochází nutně k nerovnováze mezi dílčími i celkovými příjmy a výdaji.

Dílčí nerovnováha mezi jednotlivými pokladnami či režimy je řešena dvěma způsoby – finančním sloučením („*l'intégration financière*“) nebo finanční kompenzací („*la*

---

<sup>98</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 40.

*compensation financière*“). Finanční sloučení lze aplikovat v případech, kdy nerovnováha mezi příjmy a výdaji vzniká mezi pokladnami (tzn. mezi pokladnami s rozdílným řízením), které jsou však všechny v rámci jednoho režimu. V takovém případě dochází ke sloučení všech příjmů a výdajů a deficit jedné pokladny je pak kompenzován z přebytku pokladny jiné. Tento proces je aplikován mezi pokladnami v režimu „*cadres*“ od roku 1947. V případě finanční kompenzace je postup trochu odlišný. Užíván je pro případy různých pokladen v různých režimech. Princip je obdobný finančnímu sloučení – dotčené režimy se sloučí do jednoho režimu fiktivního a následně se provede mezi těmito režimy finanční sloučení.

I přes výše uvedené postupy je nutné vyrovnávat nejvíce deficitní režimy přímo ze státního rozpočtu, resp. prostřednictvím příjmů z výběru daní a poplatků. Bílá kniha uvádí jako příklady takových režimů režim SNCF (zaměstnanci státních drah), jenž obdržel v roce 1991 částku na kompenzaci deficitu ve výši 14,208 mld. franků, režim horníků ve stejném roce 6,568 mld. franků, režim námořníků 4,363 mld. franků.<sup>99</sup> Výše uvedené prostředky jsou převedeny jako příjmy z daní („*l'impôt*“). Mimo to dochází ještě k přímým transferům poplatků/daní („*le taxe*“). Zde se jedná např. o přesun části vybraných prostředků z daně z přidané hodnoty či daní na určité produkty (pracovníci v zemědělství).

Zpráva k tomuto tématu uzavírá, že přes snahu provádět transfery mezi jednotlivými pokladnami či režimy stále více roste podíl prostředků, jež jsou do systému přinášeny zvenjšku, neboť přesuny pouze uvnitř systému nejsou schopny vzhledem k velkým deficitům v některých režimech tyto schodky kompenzovat.

## **5.2.4 Nárůst počtu osob pobírajících důchod**

Dalším zásadním, ne-li přímo klíčovým fenoménem, jímž se Bílá kniha zabývá, je počet důchodců, resp. výrazný nárůst jejich počtu. Stranou teď ponechme přirozené prodlužování očekávané doby dožití, ale zaměříme se pouze na legislativní změny, které počet lidí s nárokem na penzi výrazněji ovlivnily.

### **5.2.4.1 Snížení povinné doby pojištění**

První ze zásadních změn bylo snížení povinné doby pojištění, která původně obecně činila 30 let. Nejprve došlo k jejímu snížení ve zvláštních režimech na 15 let, od roku 1955 pak pro režimy státních zaměstnanců. V ostatních režimech byla povinná doba pojištění postupně

---

<sup>99</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 40.

snížována až na jeden trimestr – v roce 1975 se tak stalo pro obecný režim, v roce 1980 pro pracovníky v zemědělství, v roce 1982 pro svobodná povolání. Minimální doba pojištění nikdy neexistovala v doplňkových zaměstnaneckých režimech. Zpráva sama uvádí, že jedním ze základních důvodů výrazného nárůstu nákladů na důchodový systém je právě rozšíření působnosti důchodového zabezpečení i na ty, kteří do něho přispívali pouze několik let.

#### 5.2.4.2 Snížení důchodového věku

Snížení důchodového věku je v této podoblasti nejvýznamnějším reformním krokem. Minimální věk, ve kterém má pojištěnec nárok na plný důchod, byl snížen na 60 let pro ty, kteří během své pracovní kariéry naplnili podmínky 150 trimestrů placení pojistného či náhradních dob pojištění. K tomuto poklesu docházelo postupným způsobem následovně: v roce 1983 pro zaměstnance soukromého sektoru, v roce 1984 pro živnostníky a obchodníky a od roku 1986 pro zaměstnance v zemědělství. Těmito změnami nedotčeny zůstaly svobodné profese, které nadále preferovaly zachovat věk 65 let. Výše uvedené změně předcházely v průběhu 70. let 20. století kontinuální úpravy v možnosti získání nároku na plný důchod právě již po dosažení věku 60 let (tato možnost se týkala invalidních osob, pojištěnců dále neschopných pracovat, bývalých účastníků válečných konfliktů, válečných vězňů, žen, jež prokázaly 37,5 roku placení pojistného v obecném režimu, matek pracujících v dělnických profesích, které v posledních 15 letech vykonávaly dělnickou profesi alespoň 5 let a vychovaly zároveň tři děti).

Vzhledem k těmto reformám, pro osoby kolem důchodového věku nepochybně příznivým, však byla v roce 1980 situace taková, že plných 45 % osob, jež požádaly o výplatu důchodu před dosažením 65 let, spadalo do jedné z výše uvedených privilegovaných skupin, čímž získaly nárok na plný důchod ještě před dosažením obecných 65 let, přičemž tento jejich důchod se jim tedy za předčasné čerpání nikterak neponižoval.<sup>100</sup>

Při posuzování takto na první pohled jistě vysokého procenta (45) je nutné vzít na zřetel, že s velkou pravděpodobností nemalá část těch, kteří si o výplatu důchodu před dosažením 65 let požádali, již předem počítala s tím, že ke krácení jejich důchodu nedojde. Tyto osoby by s nemalou pravděpodobností v případě, že by jim důchod měl být krácen, o jeho předčasné vyplácení nikdy nepožádaly a setrvaly by v pracovním procesu až do dosažení 65 let věku. Logickým následkem výše uvedených kroků byl pokles pracovní

---

<sup>100</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 52.



aktivity ve věkové skupině 60 - 65 let, kdy ekonomicky aktivních v této skupině bylo před snížením důchodového věku pouze 29 % mužů a 17 % žen.<sup>101</sup>

Ze zprávy k nařízení z 26. 3. 1982<sup>102</sup> snižující důchodový věk vyplývá, že důchod plynoucí ze základního režimu bude vypočítáván z průměrného ročního příjmu pojištěnce za 10 pro něho nejvýhodnějších let. Pojištěnci, který dosáhne 60 let a bude chtít pobírat důchod, avšak nesplní povinnost 150 trimestrů účasti na pojištění, mu tento bude krácen poměrně k počtu chybějících let (trimestrů). Naopak v případě, že pojištěnec dosáhne věku 65 let, nikoliv však 150 trimestrů a bude nadále pokračovat v činnosti, budou trimestry odpracované nad rámec 65 let započítány rychleji. Cílem tohoto opatření je umožnit dosažení nároku na plný důchod, avšak zároveň zajistit, aby lidé starší 65 let nezůstávali na pracovním trhu příliš dlouho. Nařízení vstoupilo v účinnost 1. 1. 1983 s tím, že dříve nabytá a již přiznaná práva, jež jsou pro příjemce důchodu výhodnější než aplikace tohoto zákona, zůstávají zachována. Zvýhodnění jsou i nezaměstnaní starší 60 let, kteří nepobírají dávku GRL („*la garantie de ressources licenciement*“), viz dále. Tito mají nárok na plný důchod již od věku 60 let v případě, že byli zapsáni před 1. 1. 1982 na úřadu práce a v případě, že se účastnili pojištění alespoň 10 let.

#### 5.2.4.3 Částečná náhrada příjmu po propuštění (GRL)

Pozorovatelný byl dle zprávy i dlouhodobý trend poklesu aktivity starších lidí, což bylo nepřímo podporováno i přijímanými opatřeními, zvláště pak rozšířením možnosti odchodu do předdůchodu. Tato opatření byla motivována zejména nárůstem nezaměstnanosti v 70. letech. Vyřčené platí i o tzv. „*garantie de ressources licenciement*“ (GRL) zavedené v roce 1972 smlouvou mezi sociálními partnery. Propuštěný zaměstnanec starší 60 let má od propuštění až do chvíle odchodu do důchodu nárok na náhradní příjem, jež odpovídá 70 % výši jeho posledního příjmu. Uvedené opatření bylo velmi pravděpodobně považováno za úspěšné, neboť bylo rozšířeno v roce 1977 na zaměstnance, kteří ukončili pracovní poměr dobrovolně. Tato opatření byla ještě doplněna prostředky z Národního fondu zaměstnanosti („*Fonds National de l'Emploi*“). V roce 1983 pobíralo náhradu příjmu GRL 430 000 příjemců.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> BOYER, Louis. Rapport n° 251 fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse par M. Louis Boyer. Sénateur. Séconde session ordinaire de 1982-1983, p. 36. str. 4.

<sup>102</sup> Ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

<sup>103</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 52.

V žádném případě se tedy nejednalo o marginální jev se zanedbatelným vlivem na důchodový systém.

Reformy provedené v letech 1982 – 1983 sestávaly souběžně ze snížení věku pro nárok na plný důchod na 60 let pro všechny zaměstnance za podmínky odpracovaných 37,5 let a zároveň z postupného opuštění poskytování dávky GRL. GRL byla totiž dávka nesystémová, jež svým širokým rozsahem a štedrostí značně zatěžovala veřejné rozpočty. Uvedená opatření měla bezesporu vliv na pokles ekonomicky aktivních ve věku 55 a starší. Francie po roce 1980 zaznamenala výrazný propad tohoto podílu, kdy v roce 1980 bylo ve věkové skupině 55 - 64 let ekonomicky aktivních 53,4 % populace a naproti tomu v roce 1988 se jednalo již pouze o 39,2 % obyvatel. Pro ilustraci uvádím srovnatelné hodnoty ve stejných letech pro Německo (42,8 a 41,3), Itálii (24,5 a 22,5), Velkou Británii (59,4 a 51,9) a USA (55,1 a 54,1).<sup>104</sup>

### 5.2.5 Absence přesných a komplexních dat o systému

Bílá kniha přináší jeden velmi zajímavý a současně překvapivý poznatek. Prakticky až do doby jejího vydání totiž nebylo možné odpovědět na dvě zásadní otázky – kolik je celkem ve Francii důchodců a jakou částku dostávají. Absence těchto dat je následkem rozdrobenosti jednotlivých režimů a pokladen, kdy sice každá pokladna disponuje informací, kolik a komu posílá, nicméně tyto informace nejsou nikterak sdílené a už vůbec ne centrálně evidované. A jelikož jeden důchodce může pobírat důchody z více pokladen (během své pracovní kariéry vystřídal více povolání v různých režimech), nelze žádným jednoduchým způsobem zjistit, kdo a kolik pobírá důchodu.

Vyplnit tuto mezeru si dala za cíl organizační složka Ministerstva sociálních věcí a solidarity („*SESI – „Service des Études, des Statistiques et des Système d'Information du Ministère Affaires Sociales et de la Solidarité“*“) ve spolupráci s Národním institutem pro statistiku a ekonomické studie („*INSEE – „Institut national de la statistique et des études économiques“*“).

Z provedeného šetření<sup>105</sup> například vyplynulo, že průměrný důchodce účastníci se systému alespoň 37,5 roku čerpá důchod ze 2,8 režimů.<sup>106</sup> Průměrný náhradový poměr

---

<sup>104</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; tabulka na str. 78.

<sup>105</sup> Šetření provedeno na základě dat za 4. čtvrtletí roku 1988.

<sup>106</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 55.

důchodu osoby narozené v roce 1922 (tedy prakticky nejmladší možný důchodce v té době) činil 81 %.<sup>107</sup> To však za předpokladu, že dotyčný dosáhl doby účasti na pojištění alespoň 37,5 roku a jeho posledním zaměstnáním bylo zaměstnání v soukromé oblasti. Pro dříve narozené ročníky již náhradový poměr tak výhodným není. To stejné platí v porovnání pohlaví, kdy průměrný důchod pro ženy je podstatně nižší než ten pobíraný muži. S tím koresponduje i fakt, že nejčastějším příjemcem podpory „*le minimum vieillesse*“ je osamocená žena staršího důchodového věku.

## 5.2.6 Předpokládaný budoucí vývoj

Co se týče predikce budoucího vývoje, dokument kvůli demografickému vývoji očekává další nárůst počtu důchodců – k přirozenému stárnutí populace je nutné připočíst budoucí odchod do důchodu silných poválečných ročníků, tzv. *papy-boom*. Dle Bílé knihy je nutné při nezměněné legislativě očekávat problémy ve financování jednotlivých režimů, neboť výsledkem nejen uvedených faktorů bude další pokles podílu ekonomicky aktivních (příspěvatelů do systému) a důchodců, a to téměř ve všech režimech – obecný režim (1990 – 2,03, předpoklad pro 2010 – 1,41), zvláštní režimy (1990 – 1,98, předpoklad pro 2010 – 1,40), režimy non-salariés (1990 – 0,91, předpoklad pro 2010 – 1,25), Arrco-Agirc (1990 – 2,91, předpoklad pro 2010 – 2,37).<sup>108</sup> Že je podíl mezi ekonomicky aktivními ve Francii skutečným problémem i nyní, ukázala analýza společnost Bloomberg publikovaná v roce 2017.<sup>109</sup>

## 5.3 Další reformní kroky provedené mezi lety 1982 – 1991

### 5.3.1 Opatření týkající se navýšení minimální výše důchodu

Před snížením důchodového věku přiznaná výše důchodu v 65 letech (příp. v určitých případech v 60 letech) nemohla být nižší než dávka A. V. T. S.<sup>110</sup> (v roce 1983 činila tato částka 941 franků měsíčně). V případě, že pojištěnec nastřádal méně jak 15 let doby pojištění, částka mohla poklesnout pod uvedenou hranici. Tehdy však dotyčný v případě absence

---

<sup>107</sup> FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242; str. 62.

<sup>108</sup> Tamtéž., str. 96.

<sup>109</sup> Francie byla zařazena na poslední místo společně se Singapurem s podílem 2,2 (ekonomicky aktivní/důchodce). In: 2,2 actifs par retraité : la France est le pays le plus déséquilibré du monde. Capital. [online]. [cit. 4. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.capital.fr/votre-retraite/2-2-actifs-par-retraite-la-france-est-le-pays-le-plus-desequilibre-du-monde-1204503>

<sup>110</sup> „L'allocation aux vieux travailleurs salariés“ (A. V. T. S). – dávka zavedená režimem ve Vichy v roce 1941 pro ty, kteří nezískali nárok na řádný důchod, a kteří nedisponovali dostatečnými prostředky pro život. Tato dávka byla nařízením z 24. 6. 2004 (Ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse) - k 1. 1. 2006 nahrazena dávkou „l'allocation de solidarité aux personnes âgées“ (ASPA).

dalších zdrojů mohl požadovat dorovnání své penze na toto minimum. Při nedostatečnosti příjmů mohl důchodce získat nenárokové plnění z Fondů národní solidarity. Zákonem z 31. 5. 1983<sup>111</sup> došlo k navýšení této minimální částky na 2 200 franků, kdy tato musela být dále povinně navýšena v případech výchovy dětí či péče o partnera.

### **5.3.2 Snížení důchodového věku na 60 let pro osoby „non salariés“ pracující v zemědělství**

Zemědělství plní ve francouzské ekonomice důležitou roli a Francie je v této oblasti tradičně velmi silná, stejně jako je výrazný hlas a vliv francouzských zemědělců. Proto bych se zde rád alespoň krátce zastavil u jedné z vln snižování důchodového věku, jež jsou jmenovány výše, a to právě u osob pracujících v zemědělství. K tomuto snížení došlo v roce 1986. Vláda předložila návrh zákona<sup>112</sup> jako další ze série kroků, jejichž cílem bylo narovnání situace mezi skupinami, kterých se snížení důchodového věku již týkalo a těch, kteří dosud ještě v této skupině zahrnuti nebyli. Jednalo se tedy o další postupný a logický krok, nikoliv o převratnou novinku. Může proto překvapit, že proces schvalování zákona neprobíhal vůbec hladce, a to zejména kvůli nesouladu mezi oběma komorami Parlamentu – Národním shromážděním a Senátem.<sup>113</sup>

Tento nesoulad vyplýval zejména ze skutečnosti, že francouzská vláda předložila zákon komplexní, obsahující nejenom ustanovení týkající se snížení důchodového věku. Například senátní komise projednávající první podobu zákona návrhu vyčítala hned tři zásadní nedostatky. Tím prvním byla skutečnost, že zákon je velmi vzdálen od jakéhokoliv navýšení důchodů pro zemědělce a bude proto znamenat další snížení plnění, které zemědělci přijímají z důchodového systému. To povede pouze k tomu, že kvůli nedostatku prostředků budou zemědělci zcela zbaveni možnosti odejít do důchodu, a to bez ohledu na to, zda by se tak mělo stát dosažením věku 60 let nebo později. Ve jménu rovnosti jsou zemědělci nuceni odcházet do důchodu dříve (navrhovaných 60 let), což je společensky a ekonomicky prakticky

<sup>111</sup> Loi n° 83-430 du 31 mai 1983 portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse.

<sup>112</sup> Zákon nakonec přijat jako: Loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles.

<sup>113</sup> V tomto konkrétním případě byla použita (nikterak výjimečná) metoda ustanovení zvláštní komise („*La commission paritaire mixte*“) složené ze 7 zástupců Národního shromáždění a 7 zástupců Senátu mající za cíl najít kompromis na sporných ustanoveních a usnadnit tak projednávání zákona v jednotlivých komorách. I přes cíl, který tato komise měla, tedy najít kompromis, tato ve své zprávě uzavírá, že „*berouce v potaz zásadní nesoulad mezi oběma komorami, komise konstatuje nemožnost dosáhnout společného textu (shody) na pro komory sporných ustanoveních tohoto zákona*“ In: MACHET, Jacques. Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargé de proposer un texte sur le projet de loi relatif à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite de personnes non-salariées des profession agricoles. Jacques Machet, Sénateur; p. 4; str. 3.

nemyslitelné. Do třetice by pak přijetím reformy došlo dle názoru senátní komise k nárůstu nákladů na důchodový systém, zemědělci by se museli na systému účastnit větším dílem bez odpovídajícího protiplnění. Celý důchodový systém pro zemědělce by tímto byl zatížen značnou nejistotou.<sup>114</sup>

Komise ve své zprávě rovněž poukázala na neblahou skutečnost, která je aktuální i dnes, a to totiž, že v případě částek vyplácených zemědělcům na důchodech, se velmi často jedná o částky pro jednotlivce nedostatečné, přestože dotyčný celý život pracoval a řádně se systému účastnil. Jako důkaz tohoto tvrzení lze předložit následující čísla – 33 % příjemců důchodů z oblasti zemědělců „*non-salariés*“ v roce 1986 prokázalo natolik nízké příjmy, že jim vzniklo právo na dávky z Fondu národní solidarity. Naproti tomu pojištěnců v obecném režimu se tyto dávky týkají pouze v 6 % případů.<sup>115</sup>

Další kontroverzní bod představovalo ustanovení týkající se vynuceného ukončení pracovní aktivity, resp. odchodu do důchodu či změny profese. Zemědělský pracovník „*non-salarié*“ měl dle návrhu mít povinnost pro pobírání důchodu ukončit pracovní činnost, a pokud chtěl nadále pokračovat v pracovní aktivitě, musel tak činit pouze v jiném povolání – musel se stát „*salarié*“, případně zůstat „*non-salarié*“, ale v nezemědělské profesi (tím měla být na zemědělské pracovníky „*non-salarié*“ uvalena stejná povinnost jaká je vyžadována v případě „*salarié*“ nebo „*non-salarié*“ v nezemědělských profesích). Tato nová povinnost byla vnímána negativně hlavně s ohledem na nízké důchody vyplácené v zemědělství, o kterých byla řeč již výše. V tehdejší době hned 300 000 pojištěnců důchodového věku v zemědělském sektoru z celkového počtu 1 600 000 i po dosažení důchodového věku pokračovalo v pracovní aktivitě - velmi pravděpodobně ve stejné pracovní aktivitě, kterou vykonávali v momentě dosažení důchodového věku. Nesouhlas s tímto opatřením nezmírnila ani možná výjimka pro případ, že dotyčný zemědělec měl pozemky, na kterých hospodařil ve výlučném vlastnictví, a nepodařilo se mu pozemky za odpovídající cenu včas prodat. V takovém případě mohl požádat stát, který mu mohl v součinnosti s regionální komisí povolit výjimku v délce trvání jednoho roku.

---

<sup>114</sup> MACHET, Jacques. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence portant relatif à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles. Jacques Machet, Sénateur; p. 61; str. 8.

<sup>115</sup> Tamtéž.

Zákon byl nakonec přijat téměř ve své původní podobě (došlo jen k nepatrným dílčím změnám, což mj. konstatovala i senátní zpráva komise pro přípravu druhého čtení.<sup>116</sup> Senát proto s návrhem vyslovil i podruhé nesouhlas, nicméně zákon byl následně Národním shromážděním i přes tuto skutečnost schválen).

### 5.3.3 Úpravy v doplňkových režimech Agirc a Arrco

#### 5.3.3.1 Dofinancování zvýšených nákladů po snížení důchodového věku

Snížení důchodového věku na 60 let s účinností do 1. 1. 1982 s sebou přineslo jako následek úpravu v doplňkových režimech Agirc a Arrco. K té došlo smlouvou ze 4. 2. 1983, která zřídila Asociaci pro finanční strukturu (ASF - „*Association pour la structure financière*“), jejímž úkolem je zajistit dofinancování zvýšených nákladů na výplatu důchodů spojených právě se snížením věku pro odchod do důchodu, tedy jinými slovy pokrýt nově vzniklé náklady na výplatu důchodů pro důchodce mezi 60. a 65. rokem věku. ASF bude v počátcích financována prostřednictvím státních dotací a dvěma procentními body ze spoření do systému l'Unédic („*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*“) - pojištění pro případ nezaměstnanosti. Tento způsob financování byl předpokládán pouze pro příštích 7 let, ale byl opakovaně prodlužován až do roku 2000.<sup>117</sup>

#### 5.3.3.2 Integrace zvláštních režimů do režimu Agirc

Mezi lety 1981 – 1991 došlo ke sloučení některých zvláštních režimů pod režim Agirc, čímž tyto dílčí fakticky zanikly. V roce 1981 se jednalo o integraci režimu IRPVRP (režim „*Vendeur, Représentant et Placier*“). Tento režim se týká pracujících osob, jež jsou dle Zákoníku práce v režimu zaměstnanců, ale podle Obchodního zákoníku rovněž nezávislé osoby (obchodní zástupci). V roce 1984 došlo ke sloučení režimu IRCACIM (vedoucí zaměstnanci, mistři v kovodělném průmyslu) a konečně v roce 1988 ke sloučení režimu, jenž se týkal nejvýše postavených zaměstnanců v režimu „*cadre*“.

---

<sup>116</sup> Text, který nám byl dnes postoupen Národním shromážděním, je až na dvě výjimky naprosto identický s tím, který nám byl předložen v prvním čtení. MACHET, Jacques. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture relatif à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles. Jacques Machet, Sénateur; p. 7; str. 3.

<sup>117</sup> Od roku 2001 tato činnost přešla na AGFF – „*Association pour la gestion du fonds du financement*“.

## 6 Reformní kroky provedené mezi lety 1991 – 1999

Reformy realizované v posledním desetiletí dvacátého století můžeme rozdělit do dvou skupin. V té první nalezneme změny legislativního rázu prostřednictvím klasických právních předpisů, ve skupině druhé se pak bude jednat o změny v doplňkových režimech Agirc a Arrco, jež byly prováděny prostřednictvím smluv mezi sociálními partnery.

### 6.1 Legislativní změny v období 1991 – 1999

#### 6.1.1 Zavedení obecné sociální platby - daně („*Contribution sociale généralisée* – CSG“)

Do zákona o rozpočtu pro rok 1991<sup>118</sup> vložila koaliční vláda Michela Rocarda dne 3. 10. 1990 osm článků<sup>119</sup>, které zaváděly od 1. 1. 1991 novou povinnou daň (CSG – „*la contribution sociale généralisée*“) za účelem financování sociální oblasti. Tato platba byla začleněna do právního řádu samostatně, byla tedy nezávislá na dalších odváděných povinných platbách, byť v důsledku jejího přijetí došlo k drobným úpravám ve výši jiných odvodů – k jejich snížení – např. odvody zaměstnavatele za zaměstnance.<sup>120</sup> Základní důvody pro zavedení CSG byly uváděny především dva. Tím prvním byla reakce na navyšování výplaty nepojistných dávek v sociálním zabezpečení, jež jsou poskytovány Národní pokladnou pro rodinné dávky („*La Caisse Nationale d'Allocations familiales*“) a Národní pokladnou důchodového pojištění („*La Caisse Nationale d'Assurance vieillesse*“). Jako druhý důvod vláda uvedla lepší (tj. nejspíše asi spravedlivější pozn. autora) rozložení nákladů na financování sociálního zabezpečení.<sup>121</sup> Zásadním rozdílem oproti klasickým odvodům do

<sup>118</sup> Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

<sup>119</sup> V původním návrhu zákona se jednalo o čl. 92 – 99bis, v nakonec přijatém znění se jedná o články 127 až 135.

<sup>120</sup> Toto částečně kompenzační opatření bylo podrobena kritice – např. pravicový poslanec Jean Yves Chamard pronesl na zasedání dne 16. 10. 1990 následující: „*Dovolte mi, drazí kolegové, abych vyjádřil své překvapení. Vysvětlujeme Francouzům, že systém (důchodový) je v těžkostech, a proto bude nutné tím či oním způsobem najít peníze pro jeho financování a zároveň, v tu stejnou chvíli, vláda navrhuje společně s CSG snížení důchodového pojištění. Myslíte si, že je to z hlediska pedagogického v pořádku? Já ne. Všechny velké rozvinuté státy čelící stejným problémům zavádějí dlouhodobá opatření. Francie ne. Schůzi po schůzi debatu o důchodech odkládáme. Položili jsme mnohokrát otázku panu Evinovi (bývalý ministr solidarity, zdravotnictví a sociální ochrany pozn. autora). Vždy nám odpověděl: ‚Příště.‘ Slíbili jste nám mj., že parlament se bude na této schůzi zabývat problematikou důchodů. Doufám, pane ministře, že ihned řeknete, zda o tom budeme opravdu mluvit, nebo zda nás ještě jednou odkážete na Velikonoce nebo na svátek Sváté Trojice. (...) Dávejte si pozor, tenhle problém s důchody Vám může odšťelit vládu, pokud se jím odmítnete zabývat. Francouzi jsou dospělí, rozumí problémům a nenechají věci vyvíjet takto věčně.*“

<sup>121</sup> CHINAUD, Roger. Rapport général n° 85 de M. Roger Chinaud, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi des finances pour 1991. Tome III; p. 215; str. 145.

sociálního zabezpečení je rozsah příjmů, které podléhají tomuto příspěvku – jak vyplývá již z přívlastků k jejímu názvu, jedná se o platbu obecnou, tudíž její působnost je širší. Vztahuje se totiž například i na některé vyplácené dávky ze systému sociálního zabezpečení (za určitých podmínek i na dávky důchodového pojištění, dávky v nezaměstnanosti) a dále též např. na investiční výnosy („příjmy, ze kterých se příspěvky platí, jsou velmi široce definovány a mají za účel spojit pro financování nákladů na sociální zabezpečení celou populaci, berouce na zřetel nárůst, kterého dosáhla oblast sociálních dávek“).<sup>122</sup>

Výše odvodu je stanovena při přijetí zákona na 1,1 % a jako další rozdíl oproti jiným odvodům v sociálním zabezpečení je možné uvést, že uvedená procentuální výše odvodu může být měněna výlučně parlamentem a vláda samotná tedy nemůže s tímto nastavením sama bez dalšího manipulovat. Během projednávání v parlamentu bylo též rozhodnuto, že celkový výnos z platby bude použit pro financování Národní pokladny pro rodinné dávky (původně měla tato pokladna obdržet 75 % výnosu a zbylých 25 % mělo putovat do Národní zaměstnanecké důchodové pokladny („*La Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés*“<sup>123</sup>). CSG jako opatření bylo od počátku kritizováno za užívání eufemistické označení „příspěvek“ neboť se jednalo o skrytou formu daně, resp. dle názoru senátní komise se nejedná čistě ani o daň, ale ani o formu spoření.<sup>124</sup> Aktuálně již i veřejná moc běžně užívá pro CSG označení „daň“<sup>125</sup>.

Charakter této povinné platby prošel od svého vzniku dlouhým vývojem a změnami a lze říci, že v roce 2018 se jedná do podstatné míry o jiný produkt, než kterým CSG byla v roce 1991.<sup>126</sup> A to ve všech myslitelných parametrech – výnosy jsou užívány nikoliv pouze pro Národní pokladnu rodinných dávek, ale též i v oblasti důchodového pojištění či nemocenského. Rozšíření zaznamenaly též zdanitelné příjmy – např. rozšíření o některé příjmy z her či sázek.

---

<sup>122</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 – Rozhodnutí č. 90 – 285 Ústavní rady z 28. prosince 1990.

<sup>123</sup> Dnes uvedená pokladna nese jméno Národní pokladna důchodového pojištění („*La Caisse nationale d'assurance vieillesse*“ - CNAV).

<sup>124</sup> CHINAUD, Roger. Rapport général n° 85 de M. Roger Chinaud, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi des finances pour 1991. Tome III; p. 215; str. 160.

<sup>125</sup> La contribution sociale généralisée (CSG), qu'est-ce que c'est ? Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics. [online]. [cit. 6. 5. 2018]. Dostupné z:

<https://www.economie.gouv.fr/particuliers/contribution-sociale-generalisee-csg>

<sup>126</sup> Toto tvrzení potvrzuje už jen samotný fakt, že v roce 2017 představovala částka vybraná na CSG více jak 2/3 prostředků ze všech daní a poplatků financujících sociální zabezpečení. In: La contribution sociale généralisée (CSG), qu'est-ce que c'est ? Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics. [online]. [cit. 6. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/contribution-sociale-generalisee-csg>



V současnosti (v roce 2018) se CSG vztahuje na následující příjmy, u nichž je v závorce vždy uvedena příslušná sazba: mzdy a odměny (9,2 %), důchodové dávky (8,3 %, ve snížené sazbě 3,8 %), příjmy z dědictví (9,9 %), dávky předdůchodu a podpora v nezaměstnanosti (9,2 % a 6,2 %), investiční příjmy (9,9 %) a některé příjmy z her a sázek (9,9 %). Celkový výběr této daně byl v roce 2017 vyšší, než prostředky vybrané na dani z příjmů (99 mld. € vůči 74 mld. €).<sup>127</sup>

Z výše uvedeného je patrné, že nosným kamenem financování sociálního zabezpečení se stala daň, jež zpočátku vzhledem ke své nízké sazbě a spíše podpůrné funkci, byla daní marginální. O správnosti takového postupu lze legitimně pochybovat, neboť výše prezentované řešení není možno v žádném případě označit za řešení koncepční, které by bylo vedeno dlouhodobější vizí posilující důvěru pojištěnců v důchodový systém a v jeho financování.

### **6.1.2 Důchodová reforma z 22. července 1993<sup>128</sup>**

Uvedený zásadní reformní zákon je další z řady reakcí na potíže spojené s udržitelností finanční stability francouzského důchodového systému. Jeho přijetí nebylo následkem skokového zhoršení poměru mezi příjmy a výdaji, ale byl přijat jako odpověď na kontinuální vychylování tohoto poměru ve prospěch nákladů v obecném režimu pro zaměstnance, v režimu pro zaměstnance v zemědělských profesích a v profesích nezemědělských a nezaměstnaneckých, tj. v nosné části systému.

Zákon byl připraven pravicovou vládou Édouarda Balladura<sup>129</sup>, jež si neodpustila při jeho přípravě kritiku předchozích vlád za jejich nečinnost, v které tyto vlády setrvaly, přestože se o narůstajících problémech s financováním vědělo již dříve a ekonomické podmínky pro reformu byly tehdy příhodnější.<sup>130</sup> Vládou byla navržena dvě strukturální opatření – vytvoření fondu (financovaného z daní a poplatků) sloužícího k dofinancování vzniklých ztrát a s tím souběžně změna způsobu valorizace penzí.

---

<sup>127</sup> Qu'est-ce que c'est la CSG ? Vie publique. [online]. [cit. 6. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/protection-sociale/financement/qu-est-ce-que-csg.html>

<sup>128</sup> Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

<sup>129</sup> Édouard Balladur (\*1929), v letech 1993 až 1995 předseda vlády, ministr školství 186 – 1988, člen UMP.

<sup>130</sup> VASSELLE, Alain. Rapport n° 370 (1992-1993) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 17 juin 1993; p. 132; str. 17.

### 6.1.2.1 Fond solidarity pro stáří (FSV)

Zákonem vytvořený fond nese název Fond solidarity pro stáří („*Fonds de solidarité vieillesse*“) a jeho hlavním a stálým úkolem<sup>131</sup> je nést náklady na nepojistné dávky ve stáří, jež je možné podřadit pod oblast národní solidarity – jedná se tak například o dávku minimálního důchodu („*le minimum vieillesse*“) <sup>132</sup>, rovněž se však jednalo i o navýšení důchodu z důvodu výchovy dětí či navýšení z důvodu péče o partnera. Naopak příjmy fondu tvoří zejména daňové výnosy z daně CSG. Náklady na administrativní provoz fondu nepůjdou z jeho vlastních prostředků, ale bude je zajišťovat přímo stát.

Fond je vytvořen jako veřejná instituce pod správou státu mající svou vlastní právní osobnost. V čele fondu stojí prezident jmenovaný dekretem na návrh ministra pod jehož resort spadá sociální zabezpečení. Funkční období prezidenta činí 3 roky a může se opakovat. Další členové sedmičlenného představenstva („*le Conseil d'administration*“) jsou jmenováni na stejné období též s možností opakování mandátu společným návrhem (každý vybírá 2) ministra odpovědného za sociální zabezpečení, ministra odpovědného za hospodářství, ministra odpovědného za rozpočet a ministra, do jehož gesce spadá problematika osob vyššího věku. Mimo představenstvo působí ve fondu též dozorčí výbor („*le Conseil de surveillance*“), jehož členové jsou vybíráni podle rozličných kritérií stanovených v čl. R 135 – 6 Zákoníku sociálního zabezpečení („*Code de la Sécurité sociale*“).<sup>133</sup>

### 6.1.2.2 Změna způsobu valorizace penzí

Valorizaci penzí řešil před přijetím jmenovaného zákona čl. L 351 – 11 Zákoníku sociálního zabezpečení stanovující, že vývoj výše penzí se odvíjí od růstu průměrné mzdy. Nově se bude valorizace penzí odvíjet od změny cenové hladiny a bude stanovena ministerskou vyhláškou. Nejspíše z politických důvodů byl do zákona vložen článek 5, jenž stanovil, že z důvodu možnosti profitování příjemců důchodů a dávek invalidity z ekonomického růstu může dojít

---

<sup>131</sup> Debata o konkrétním vytyčení úkolů fondu byla jak v Senátu, tak i v Národním shromáždění velmi živou a nebylo jednoduché nalézt konečný kompromis.

<sup>132</sup> V roce 2006 byla dávka „*le minimum vieillesse*“ nahrazena dávkou „*l'allocation de solidarité aux personnes âgées*“ (dávka solidarity se starými lidmi).

<sup>133</sup> 2 poslanci Národního shromáždění, 2 senátoři Senátu, člen Účetního dvora („*la Cour des Comptes*“), člen Finanční inspekce („*L'Inspection générale des finances*“), člen Inspekce sociálních věcí („*L'Inspection générale des affaires sociales*“), prezident Národní pokladny důchodového pojištění CNAVTS (dnes CNAV), prezident MSA, 5 zástupců pojištěnců, 5 zástupců zaměstnavatelů a samostatně pracujících (živnostníci), 4 osoby se zkušenostmi z oblasti činnosti fondu, jeden zástupce důchodových režimů, 3 zástupci Vysoké rady rodiny, dětství a věku („*Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge*“).

k 1. 1. 1996 k navýšení důchodů (resp. ke změně jejich výpočtu, jež bude mít v konečném důsledku za následek navýšení prostředků vyplácených příjemci).

### **6.1.2.3 Dekret z 27. srpna 1993 vztahující se k výpočtu penzí**

Úzce spjatý se zákonem z 22. 7. 1993 byl dekret z 27. 8. téhož roku.<sup>134</sup> Na první pohled vzhledem ke své právní síle by mohl zůstat ve stínu zákona přijatého o měsíc dříve, nicméně při bližším pohledu na jeho obsah z pomyslného stínu velmi razantně vystoupí. Dekret připravený ve spolupráci více ministerstev - ministerstva sociálních věcí, ministerstva hospodářství, ministerstva financí a ministerstva zemědělství znamenal zásadní změnu ve dvou oblastech – navýšení povinné doby pojištění pro získání nároku na plný důchod a prodloužení doby, ze které se vypočítává průměrná mzda sloužící jako základ pro výměru důchodu. Je však nutné upozornit na to, že zmiňovaná opatření se netýkala zaměstnanců ve veřejné sféře.

Konkrétně se povinná doba pojištění prodloužila z původních 150 trimestrů na 160, tedy jinými slovy z 37,5 let na 40 let. K navýšení povinné doby nedošlo okamžitě, neboť nařízení počítalo s postupným navyšováním této doby až k cílovým 40 letům.<sup>135</sup> Cíl snížení nákladů na vyplácení důchodů je zde evidentní.

Obdobné platí i pro prodloužení doby, ze které se vypočítává průměrná mzda rozhodná pro určení výše důchodu. Tato doba se prodlužuje z původních 10 let na 25 let. Cíl snížení finančních prostředků na výplatu důchodů zde není možná na první pohled viditelný. Je třeba si však uvědomit, že průměrná mzda se vypočítávala z 10 let nikoliv těch posledních, kdy byl pojištěnec ekonomicky aktivní, ale počítala se z 10 pro pojištěnce nejvýhodnějších let, tedy jinými slovy v úvahu se bralo těch 10 let, kdy pojištěnec vydělával nejvíce.

---

<sup>134</sup> Décret n° 93-1022 du 27 août 1993 relatif au calcul des pensions de retraite modifiant le Code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et le décret n° 90-161 du 19 février 1990 pris pour l'application de l'article 1038 du Code rural et de la pêche maritime.

<sup>135</sup> Za hraniční datum byl určen 1. 1. 1934, kdy všichni pojištěnci narození před tímto dnem museli splnit pro přiznání plného důchodu 150 trimestrů pojištění či náhradních dob. Následně docházelo k rovnoměrnému nárůstu (narození v roce 1934 151 trimestrů, v roce 1935 152 trimestrů atd.), kdy osoby narozené po 1. 1. 1943 již musely prokázat plných 160 trimestrů spoření. První pojištěnci, kterých se tato změna týkala, byli v době přijetí nařízení ve věku 50 let a teoreticky mohli nastřádat za dalších 10 let 40 trimestrů. Tzn., že pro tuto skupinu lidí činil nárůst povinné doby celých 25 % toho, co měli ještě před dosažením 60 let před sebou. Pro tuto skupinu, jakož i pro osoby o několik let mladší, se takové opatření jeví jako značně nespravedlivé, narušující právní jistotu pojištěnců, kteří svoji pracovní kariéru mohli plánovat dlouhodobě právě s přihlédnutím k tomu, že pro přiznání plného důchodu bude postačovat právě 150 trimestrů. Je možné se ptát, zda by nebylo vhodnější posunout hraniční datum tak, aby se první dopad opatření týkal osob mladších, nicméně je nutné vzít na zřetel, že právě modifikování parametrů v průběhu spoření je u průběžných systémů nevyhnutelné. A i tak se efekt přijatých změn projevuje často až za několik let, neřídka i desítek let.

A z těchto výdělků se následně vytvořil průměr. Tímto opatřením tedy do kalkulace pro určení výměry důchodu budou zahrnuty i výdělky nižší, což průměrnou mzdu za toto rozhodné období obecně více či méně poníží.<sup>136</sup> Navýšení bylo zaváděno do praxe též postupným rovnoměrným nárůstem, kdy 10 let zůstávalo pro osoby narozené před rokem 1934 a konečných 25 let mělo být dosaženo v roce 2010 (každý rok měl být přidán jeden rok navíc).<sup>137</sup>

### 6.1.3 Zákon z 11. února 1994 – zákon Madelin<sup>138</sup>

Obecným cílem tohoto právního předpisu je usnadnění činnosti osob samostatně výdělečně činných pro podporu jejich ekonomické aktivity a s tím spojeného zvýšení zaměstnanosti. Návrh zákona byl inspirován zprávou<sup>139</sup> advokáta Jacquese Barthélémyho prezentovanou v roce 1993 v Ekonomické a sociální radě („*Conseil économique et social*“)<sup>140</sup>. V oblasti sociálního zabezpečení jmenovaná zpráva představila následující úkoly – zajištění rovného zacházení se „*salarié*“ a „*non salarié*“, ochrana režimů „*non salarié*“ proti nepříznivým následkům přechodů mezi režimy a zlepšení pozice spolupracujícího partnera („*conjoint collaborateur*“)<sup>141</sup>.

Pro dosažení těchto cílů Barthélémy navrhuje zvýšit dávky poskytované z doplňkového režimu tak, aby se svou výší přiblížily kategorii „*salarié*“. Rovněž navrhuje harmonizaci definice „*salarié*“ mezi jejím užíváním v pracovním právu a právu sociálního zabezpečení, což by mělo vést k prevenci před zneužíváním jednoho či druhého režimu. Promítnutí těchto myšlenek v zákoně nalezneme například v případě spolupracujícího partnera, kdy spolupracující partner živnostníka („*artisan*“) či obchodníka („*commerçant*“), který současně vykonává aktivitu jako „*salarié*“, se může dobrovolně účastnit i režimu „*non salarié*“. Nejedná se o výjimečné případy, neboť dle zjištění předložených zpravodajem

<sup>136</sup> K ponížení oproti období před reformou nedojde pro pojištěnce, kteří po celou svou pracovní kariéru pobírali stejnou mzdu (nebo nejvyšší mzdu, na kterou kdy dosáhli, pobírali alespoň 25 let). Naproti tomu těm, kterým výše mzdy výrazně kolísala, důchody mohou poklesnout nejvíce.

<sup>137</sup> Reálně došlo ke zrychlení nárůstu – 25 let bylo aplikováno již od 1. 1. 2008 (Décret n° 2007-614 du 25 avril 2007 relatif à la durée maximale d'assurance et au revenu annuel moyen pris en compte pour le calcul de la pension de retraite des salariés et des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales et modifiant le Code de la sécurité sociale).

<sup>138</sup> Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (Loi Madelin).

<sup>139</sup> BARTHÉLÉMY, Jacques. L'entreprise individuelle. Problèmes économiques généraux & de la conjoncture. CES. Avis. Adopté 28. 4. 1993.

<sup>140</sup> BARTHÉLÉMY, Jacques. Civilisation du savoir et statut de travailleur. INSTITUT DE L'ENTREPRISE. Novembre 2015; p. 23; str. 11.

<sup>141</sup> Spolupracující partner je manžel/manželka, partner/partnerka vedoucího podniku (či OSVČ), který se podílí pravidelně na aktivitě svého manžela či partnera a nepobírá odměnu za práci. Statut má výhodu zejména v daňové oblasti.

k zákonu v Národním shromáždění, rovných 41 % osob samostatně výdělečně činných („*entrepreneurs individuels*“) vykonává svou aktivitu za pomoci svého spolupracujícího partnera.<sup>142</sup> Zlepšení postavení pracovníků v režimu „*non salarie non agricole*“ (TNSNA) přináší též zavedení možnosti účastnit se dobrovolně nadstavbového systému za současného výrazného daňového zvýhodnění („*contrat Madelin*“). Cílem je motivování pracovníků TNSNA k větší účasti na sociálním zabezpečení a s tím spojené zlepšení jejich sociální a ekonomické situace v případě sociálních událostí (úprava se netýká pouze důchodové oblasti, ale například i pojištění proti nezaměstnanosti).

#### 6.1.4 Neúspěch reformy premiéra Alaina Juppého z roku 1995

Dne 15. 11. 1995 představil ministerský předseda pravicové vlády Alain Juppé<sup>143</sup> ve svém projevu před Národním shromážděním vládní plán reformy sociálního zabezpečení známý pod zkratkou Juppého plán („*le plan du Juppé*“). Vládu vedla k předložení reformy snaha o snížení schodku a na to navázané překonání sociálního rozkolu („*la fracture sociale*“), což bylo společně s tezí „Francie pro všechny“ („*La France pour tous*“) jedno z hesel, díky nimž Jacques Chirac v roce 1995 uspěl v prezidentských volbách.<sup>144</sup>

Nejviditelnější změnou v oblasti důchodů bylo navržené prodloužení povinné doby pojištění pro nárok na plný důchod ze současných 37,5 roku na 40 let pro zaměstnance veřejné sféry.<sup>145</sup> Předseda vlády Juppé též předpokládal vytvoření komise pro reformu zvláštních režimů, která měla do čtyř měsíců předložit konkrétní legislativní návrhy mající za cíl dosažení finanční rovnováhy a stability ve zvláštních režimech a rovněž jejich přiblížení k podmínkám v obecném režimu.

Jmenovaná opatření dotýkající se důchodového systému byla součástí komplexního balíčku, který mj. zahrnoval změny v oblasti nemocenského pojištění, zdravotní péče a rodinných dávek. Zvýšení poplatků za návštěvy nemocničních zařízení či snížení počtu hrazených léků to vše byly konkrétní návrhy, které společně se změnami v oblasti důchodů dávaly tušit, že jejich případné přijetí nemusí být pro francouzskou sociálně citící společnost

---

<sup>142</sup> SOUVET, Louis. Avis n° 246 (1993-1994) de M. Louis SOUVET, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 19 janvier 1994; p. 80; str. 37.

<sup>143</sup> Alain Juppé (\*1945), předseda vlády v letech 1995 až 1997, vícečetným ministrem, dlouholetý starosta Bordeaux, člen pravicové strany UMP.

<sup>144</sup> BARBARIT, Simon. 1995-2017 : la fracture sociale fait son retour dans la présidentielle, Public Sénat. 27. 4. 2017. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.publicsenat.fr/article/politique/1995-2017-la-fracture-sociale-fait-son-retour-dans-la-presidentielle-59461>

<sup>145</sup> Pro zaměstnance v soukromé sféře v této době již povinných 40 let platby pojistného bylo účinných (srov. reformu Édouarda Balladura z roku 1993 v kap. 6.1.2 této práce).

jednoduše akceptovatelné. Tento fakt si přes poměrně silnou politickou pozici uvědomoval i francouzský ministerský předseda.<sup>146</sup> Že se jednalo vskutku o ambiciózní projekt, dokládají také hodnoty předpokládaného vývoje schodků v případě kompletního provedení navržené reformy. Vláda pracuje s předpokládaným schodkem celého obecného režimu sociálního zabezpečení pro rok 1995 ve výši 61 mld. franků, pro rok 1996 plánuje tento schodek snížit na 17 mld. a v následujícím roce 1997 by pak systém měl být dokonce přebytkový „*jak je normální v době ekonomického růstu*“.<sup>147</sup> Brzy se však ukázalo, že rozhodnost a komplexnost s jakou vláda návrh reformy představila, jsou pro značnou část Francouzů nepřijatelné.

Několik dní po seznámení veřejnosti s plánem reformy Francii ochromily stávky a protesty, které svým rozsahem dávaly vzpomenout květnovým protestům v roce 1968. Protestujícím se podařilo po více než tři týdny zcela paralyzovat veřejnou dopravu, a to zejména proto, že jeden z hlavních protestujících proudů byl tvořen reformou předběžně dotčenými zaměstnanci francouzských státních drah (SNCF). I přes tyto značné zásahy protestů do každodenního života zůstávalo veřejné mínění nakloněno spíše protestujícím. Protesty dosáhly svého vrcholu 12. 12. 1995, kdy se v celé Francii zúčastnilo protestů více než dva miliony lidí.<sup>148</sup> Podporu protestujícím též vyjádřily veřejně i některé významné osobnosti společenského života, což přispělo k utvoření všeobecného odporu proti zamýšleným opatřením.<sup>149</sup>

Pod tímto tlakem vláda 15. 12. 1995 od zavádění reformy v oblasti důchodových režimů upustila. Politická kariéra Alaina Juppého tímto neúspěchem výrazně utrpěla a po prohraných parlamentních volbách v roce 1997 ve funkci předsedy vlády již dále

---

<sup>146</sup> „Jedná se o strukturální reformu, která nemá obdoby (...). Provést takovouto reformu se nepokusil nikdo od roku 1945.“ část rozhovoru pro Francouzskou tiskovou agenturu AFP ze dne 15. 11. 1995, In: PÉCRESE, Jean-Francis. Assainissement de la Sécurité sociale: Alain Juppé engage la première grande réforme du septennat. LesEchos. 16. 11. 1995. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: [https://www.lesechos.fr/16/11/1995/LesEchos/17026-006-ECH\\_assainissement-de-la-securite-sociale--alain-juppe-engage-la-premiere-grande-reforme-du-septennat.htm#](https://www.lesechos.fr/16/11/1995/LesEchos/17026-006-ECH_assainissement-de-la-securite-sociale--alain-juppe-engage-la-premiere-grande-reforme-du-septennat.htm#)

<sup>147</sup> Projev ministerského předsedy Alaina Juppého v Národním shromáždění dne 15. 11. 1995. In: ASSEMBLÉE NATIONALE. Séance du 15. 11. 1995. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: <http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1995-1996-ordinaire1/071.pdf>

<sup>148</sup> LAFON, Cathy. Réforme de la SNCF : le spectre des grandes grèves de 1995. Sudouest. 26. 2. 2008. [online] [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.sudouest.fr/2018/02/26/reforme-de-la-sncf-le-spectre-des-grandes-grèves-de-1995-4225814-5022.php>

<sup>149</sup> Filozof a sociolog Pierre Bourdier (1930 – 2002) vystoupil 12. 12. 1995 v Paříži na Lyonském nádraží se slovy: „Jsem zde, abych vyjádřil naši (= intelektuálů pozn. autora) podporu těm, kteří tři týdny bojují proti destrukci civilizace spojené s veřejnou službou, proti destrukci civilizace republikánské rovnosti v právech, v právech na vzdělání, na zdraví, kulturu, výzkum, umění a především civilizaci rovné v právech na práci.“ In: BEZAT, Jean-Michel. Rétrocontroverse : 1995, le plan Juppé fait éclater la gauche. Le Monde. 10. 8. 2007. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2007/08/10/retrocontroverse-1995-le-plan-juppe-fait-eclater-la-gauche\\_943460\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2007/08/10/retrocontroverse-1995-le-plan-juppe-fait-eclater-la-gauche_943460_3232.html)

nepokračoval. Události z podzimu a zimy roku 1995 však pro budoucí politickou reprezentaci zůstaly jakýmsi zdviženým varovným prstem, jenž jí byl opakovaně připomínán při snahách o snížení nákladů na důchodový systém prostřednictvím široce pojaté reformy.

### **6.1.5 Změna Ústavy z 22. února 1996**

Co se naopak vládě Alaina Juppého v oblasti sociálního zabezpečení podařilo dotáhnout do úspěšného konce, byla ústavní změna z roku 1996 zavádějící zcela novou kategorii zákonů - zákony o financování sociálního zabezpečení. V pořadí již 10. změna francouzské Ústavy od jejího přijetí v roce 1958 byla vyvolána přetrvávajícími problémy ve financování sociálního zabezpečení, zejména však ale neuspokojivou dělbou kompetencí mezi parlamentem a vládou. Konkrétně problém spočíval v tom, že přestože oblast sociálního zabezpečení tvoří ve výdajích státu stále rostoucí část, parlament jako nejvyšší suverén lidu nemá prostřednictvím zákonů možnost výdaje na sociální zabezpečení ovlivňovat, zejména nemá kompetenci ovlivňovat finanční vyrovnanost systému. Parlamentu sice náleží prostřednictvím zákonů kompetence stanovit základní principy systému, ale konkrétní prostředky, jimiž tyto principy jsou uváděny v život, mu z kompetence unikají – tyto totiž přísluší vládě, která disponuje nařizovací mocí v jejich provádění.

Jako konkrétní příklad právě v oblasti penzí uvádí senátní zpráva k ústavní změně<sup>150</sup> článek L 351 – 1 Zákoníku sociálního zabezpečení ve znění účinném k 1. 1. 1996. Ten stanoví, že důchodové pojištění zajistí důchodové dávky pojištěnci, který dosáhl stanoveného věku, pokud požádá o jejich vyplácení. Znění tohoto článku a jeho případné změny jsou plně v kompetenci parlamentu, nicméně jak vyplývá z dikce citovaného ustanovení, klíčovým parametrem ovlivňujícím náklady na důchodový systém, je právě stanovení onoho důchodového věku. Jeho určení však náleží plně do kompetence moci nařizovací, kterou disponuje vláda. Ta může nezávisle na vůli parlamentu tento věk v druhé části Zákoníku sociálního zabezpečení libovolně upravovat (článek R 351 – 2). V obdobných příkladech bychom mohli pokračovat napříč celým systémem sociálního zabezpečení – pouhým nařízením se totiž stanovuje jak např. výše určitých odvodů, výše vyplácených dávek, tak i např. minimální doba pojištění atp. Stav před ústavní změnou popisuje velmi přiléhavě již citovaná senátní zpráva k vládnímu návrhu změny Ústavy, a to následujícími slovy: *„Legislativec (parlament) v oblasti sociálního zabezpečení je z určitého pohledu v postavení*

---

<sup>150</sup> GELARD, Patrice. Rapport n° 188 (1995-1996) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission de Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale déposé le 31 janvier 1996; p. 96; str. 13.

*architekta, který rozhodne o počtu a druhu pokojů v domě, ale nikoliv o jejich dalších charakteristikách určujících jejich kvalitu. Tento architekt tak nebude schopen od počátku odhadnout ani rozlohu (půdorys) a ani cenu takového domu“.*<sup>151</sup>

Z výše uvedených důvodů je pro parlament prakticky nemožné přijímat koncepční řešení, neboť zamýšlený cíl může být ze strany vlády jakkoliv vychýlen směrem, který tato bude považovat za vhodný. Parlament proto v důsledku nemůže ovlivnit celkový rozdíl mezi příjmy a výdaji systému, ale deficit (příp. celkově náklady) celého systému sociálního zabezpečení je na druhé straně již tak velký, že nutně zasahuje do jeho práce. Parlament proto jako nejvyšší suverén lidu je nucen nést důsledky vládních rozhodnutí bez toho, aniž by měl faktickou moc je ovlivnit. Navíc sociální zabezpečení už zdaleka není tím stejným systémem, jakým bylo v roce 1958 při přijetí Ústavy V. republiky. Není samostatným systémem, který by byl schopen fungovat v uzavřeném režimu. Je totiž nutné do něho čím dál tím více zasahovat zvenku, konkrétně zejména prostřednictvím přesunů dalších finančních zdrojů, které vyrovnávají jeho celkový schodek. Ústavní změna se přijímá právě za účelem vyjasnění kompetencí mezi parlamentem a vládou a má za cíl přiznat parlamentu v oblasti sociálního zabezpečení větší vliv na rozhodování, zajistit mu větší informovanost a na obě následně navázanou možnost ovlivnit nastavení sociálního zabezpečení, které se stává svým rozsahem stále větší výdajovou položkou státu.

Shora popsané mělo legislativní vyústění primárně ve změně samotné Ústavy. Tato by však ve svém důsledku ani nemusela být nutná, bylo totiž vážně uvažováno i o tom, že by se změny zapracovaly do právního řádu prostřednictvím obyčejného zákona. Úpravy nakonec doznal článek 34 Ústavy, do kterého byl přidán následující text: „*zákony o financování sociálního zabezpečení stanoví obecné podmínky jeho finanční vyrovnanosti a, s ohledem na jeho předpokládané příjmy, určí výdajové cíle za podmínek a s výhradami předpokládanými organickým zákonem („la loi organique“).*“<sup>152</sup> Ke změnám došlo též v článcích 39 a 47,

---

<sup>151</sup> GELARD, Patrice. Rapport n° 188 (1995-1996) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission de Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale déposé le 31 janvier 1996; p. 96; str. 14.

<sup>152</sup> Ve Francii lze rozlišit typově tři druhy zákonů – zákony ústavní („*les lois constitutionnelles*“), které mění Ústavu, dále organické zákony („*les lois organiques*“), které provádějí a doplňují ústavní články či na které tyto články přímo odkazují a zákony běžné (někdy užíván termín „*les lois simples*“).



resp. za článek 47 byl vložen nový článek 47 – 1. V obou případech se jednalo o technické změny spíše procesního rázu.<sup>153</sup>

Významnějším z praktického pohledu než samotná ústavní změna byl prováděcí zákon<sup>154</sup>. Ten vkládá do Zákoníku sociálního zabezpečení kapitolu první bis („*chapitre 1<sup>er</sup> bis*“), jejíž článek LO 111 – 3 stanoví, že každý rok bude předkládán zákon o financování sociálního zabezpečení. Tento zákon určí směřování politiky zdraví a sociálního zabezpečení, uvede předpokládané výdaje povinných režimů, stanoví, dle jednotlivých kategorií cíle výdajů jednotlivých povinných režimů, kterých se účastní alespoň 20 000 pojištěnců nebo na základě kterých je prováděna výplata důchodových dávek alespoň 20 000 osobám. Dále dle článku LO 111 – 4 je vláda povinna každé tři roky zaslat parlamentu souběžně s návrhem zákona o financování sociálního zabezpečení též dokument, obsahující výčet povinných režimů sociálního zabezpečení s uvedením počtu aktivních pojištěnců a též příjemců dávek. Vládní návrh zákona o financování sociálního zabezpečení je vláda povinna předložit nejpozději dne 15. 10. roku předcházejícího tomu, pro který se návrh zákona podává.

Ústavní změnou z 22. 2. 1996 se podařilo minimálně částečně napravit demokratický deficit, který vznikl postupným nárůstem důležitosti sociálního zabezpečení. Parlament po provedené změně získal větší vliv na výdaje a příjmy sociálního zabezpečení jako celku, získal právo na podrobnější informace, což společně se zapojením Účetního dvora zlepšilo vnější kontrolu. V roce 1996 zavedený systém doznal změn v roce 2005 opětovně organickým zákonem.<sup>155</sup> Výsledkem bylo jeho (zákona o fin. soc. zab.) ještě větší přiblížení strukturou a obsahem k rozpočtovým zákonům, rozdělení zákona na čtyři jasně vymezené části, rozšíření o hodnocení předchozího a aktuálního roku, srovnání předpokládaných cílů a reálně dosažených výsledků aj. Nicméně základní myšlenka – navýšení kompetencí parlamentu v oblasti sociálního zabezpečení, s kterou byly zákony o financování sociálního zabezpečení zaváděny, přetrvávala i po roce 2005. Každoroční přijetí zákonů o financování sociálního zabezpečení neprobíhá vždy zcela bez obtíží, jelikož ne zcela výjimečně, hlavně v počátcích, byla některá

---

<sup>153</sup> Zákony o financování sociálního zabezpečení budou přijímány shodnou procedurou jako zákony organické, stanovena lhůta 50 dnů pro parlament k vyjádření se k návrhu takového zákona, asistence Účetního dvora při provádění kontroly aplikace zákonů o financování sociálního zabezpečení atp.

<sup>154</sup> Loi organique n° 96 – 646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>155</sup> Loi organique n° 2005 – 881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

ustanovení rušena Ústavní radou („*Conseil constitutionnel*“) – takové příklady nalezneme např. v roce 2001<sup>156</sup> či 2002.

### **6.1.6 Zavedení penzijního spoření zákonem z 25. března 1997 – zákon „*Thomas*“<sup>157</sup>**

Francouzský důchodový systém je založený na principu průběžného financování (PAYG – „*pay as you go*“), tzn., že vybrané prostředky na pojistném jsou následně přímo distribuovány osobám, které aktuálně pobírají dávky důchodového pojištění. Ve Francii se pro tento způsob financování používá označení „*retraite par répartition*“. Jako do jisté míry způsob protikladný k systému PAYG je financování kapitálové. V tomto případě dochází k odvádění prostředků do fondů, které tyto investují v závislosti na nastavené míře rizika a následně po vzniku nároku na výplatu dávky je jednotlivci vyplácena penze dle toho, kolik do fondu či fondů naspořil a jaké byly výnosy z investování těchto prostředků. Takové financování důchodů nese označení „*retraite par capitalisation*“. Pro Francii je nosný prvně jmenovaný systém, tedy systém průběžný, ovšem na tomto místě nelze opomenout právě zákon z 25. 5. 1997, který zaváděl důchodové spoření. Přijetím tohoto zákona parlament otevřel možnost 14 milionům zaměstnanců soukromého sektoru příležitost spořit si na důchod kapitálovým způsobem nad rámec povinného pojištění založeného na průběžném financování.<sup>158</sup> Předpis v žádném případě neměl ambici nahradit základní povinný režim. Přijatý zákon byl výsledkem dlouhodobých debat a diskuzí, což dokládá i relativně dlouhý legislativní proces – prvotní text byl předložen poslanci Millonem a Thomasem k prvnímu čtení v Národním shromáždění již 18. 11. 1993, srov. datum definitivního přijetí 25. 3. 1997.

Úvodem je třeba zmínit, že kapitálové financování důchodů se neobjevuje ve Francii až v roce 1997 přijetím jmenovaného zákona. Možnosti zajistit si určité přilepšení k běžnému důchodu na základě kapitálového investování existují v Daňovém zákoníku,<sup>159</sup> ale vzhledem k absenci jasného právního zakotvení byla tato možnost velmi málo využívána. S vysokou pravděpodobností existovaly finanční produkty soukromých společností, které mohly do určité míry absenci klasického důchodového spoření též suplovat.

---

<sup>156</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

<sup>157</sup> Loi n° 97 – 277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite (loi dite Thomas).

<sup>158</sup> BOLLON, Pierre, COSSIC, Gilles. La « Loi Thomas » : un dispositif permettant d'assurer l'avenir des retraites des salariés du secteur privé. In. Revue d'économie financière. 1997; pp. 263 – 272; str. 263. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: [https://www.persee.fr/doc/ecofi\\_0987-3368\\_1997\\_num\\_40\\_2\\_2321](https://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1997_num_40_2_2321)

<sup>159</sup> Code général des impôts.

Článek I stanovil základní osobní působnost zákona. Důchodového spoření měl právo se účastnit každý zaměstnanec soukromého sektoru s uzavřenou pracovní smlouvou spadající pod základní důchodový režim dle Zákoníku sociálního zabezpečení nebo Zemědělského zákoníku<sup>160</sup>. Na důchodovém spoření mohli být účastni též zaměstnaní advokáti.

Technicky bylo důchodové spoření nastaveno tak, že nejprve byla uzavřena smlouva mezi fondem a zaměstnavatelem (skupinou zaměstnavatelů) a následně pak byla zaměstnanci nabídnuta účast na spoření. V případě, že zaměstnanci ve lhůtě nebyla nabídnuta možnost připojit se k účasti na důchodovém spoření, přestože splňoval nezbytné podmínky, mohl tento požádat o připojení se k fondu jiného zaměstnavatele. Pokud mu pak později bylo důchodové spoření nabídnuto přímo jeho zaměstnavatelem, měl právo na přesun již naspořených prostředků bez jakéhokoliv postihu. Zákonodárce tímto opatřením zajistil, že všichni dotčení zaměstnanci mohli své právo účasti na důchodovém spoření uplatnit a je lhostejno, zda jejich zaměstnavatel byl v tomto směru aktivní či nikoliv. Přesun prostředků založený na stejném principu se uplatňoval i v případě skončení pracovního poměru zaměstnance.

Z důchodového spoření bude plynout účastníkům spoření doživotní platba, která se bude poskytovat po definitivním ukončení jejich pracovní aktivity, nejdříve však dnem dosažení stanoveného důchodového věku dle čl. L 351 – 1 Zákoníku sociálního zabezpečení. Výše této platby bude odpovídat do té doby naspořeným prostředkům, tj. součtu plateb zaměstnance a příp. příspěvků zaměstnavatele. Pokud zaměstnanec přestane přispěvky na spoření odvádět, neznamená to automaticky nemožnost další účasti na spoření. Zaměstnanec může v zásadě bez sankce krátkodobě placení spoření přerušit – vyhovuje-li přerušování podmínkám stanoveným v kolektivní smlouvě, či pokud tato není uzavřena, tak podmínkám stanoveným dekretem. Ke dni vzniku nároku na výplatu doživotní platby se může oprávněný rozhodnout pro jednorázovou výplatu až do výše 20 % naspořeného základu.<sup>161</sup>

V případě, že naspořené prostředky nebudou dosahovat minimální částky určené podzákonným právním předpisem, provede se jejich výplata vždy jednorázově. Oprávněný se může též rozhodnout pro to, aby buď všechny naspořené prostředky, nebo jejich část, byly po jeho smrti vypláceny jeho nedospělým dětem, nemohoucím či postiženým potomkům, případně druhovi či družce.

---

<sup>160</sup> Code rural et de la pêche maritime.

<sup>161</sup> Takový základ se zjišťuje matematickou formulí, nejedná se proto čistě o 1/5 naspořených prostředků.

Z uvedeného je patrné, že předpis přiznával oprávněnému velkou svobodu rozhodování a jeho případné řádné neplnění povinností nebylo okamžitě přísným způsobem sankcionováno. Důvodem zákonodárce k těmto ústupkům byl cíl zapojení co největšího počtu účastníků do spoření. Jak již bylo naznačeno, stát se nemusel obávat takto výrazně motivovat k účasti, protože spoření šlo zcela nad rámec dosavadních režimů, tj. nebylo zde riziko, že hromadnou účastí ve spoření dojde k ohrožení či dokonce ke kolapsu povinných režimů.<sup>162</sup>

Fondy důchodového spoření jsou právnické osoby, jejichž jediným účelem je krytí závazků vzniklých v rámci důchodového spoření. Jelikož se jedná o hospodaření s velkým objemem finančních prostředků, je zde poměrně zevrubná kontrola jejich činnosti. Fondy nemohou začít vykonávat činnost dříve, než po obdržení souhlasu příslušného ministerstva. O tom, jaké ministerstvo je u toho kterého fondu příslušné, rozhoduje konkrétní právní forma fondu. Ministerstvo posuzuje širokou škálu vlastností fondu, mj. důvěryhodnost a kvalifikaci řídicích osob, rozvržení kapitálu, skladbu akcionářů apod. Fondy mohou delegovat řízení svých aktiv na investiční společnosti, které však musí splňovat zákonná kritéria<sup>163</sup> a zároveň musí fond nejméně jednou za 5 let znovu posoudit výběr investičních společností.

Za účelem dohledu se zřizují výbory dozoru nad fondy („*les comités de surveillance*“), resp. přesněji nad jejich hospodařením s prostředky určenými pro důchodové spoření. Výbor zřizuje každý zaměstnavatel (skupina zaměstnavatelů) pro fond, s kterým uzavřel smlouvu o důchodovém spoření. Takový výbor byl povinně složen alespoň z poloviny ze zástupců, kteří byli zvoleni přímo účastníky na spoření. Výbor též určuje základní parametry plánování postupu v důchodovém spoření. Výbor dozoru nejméně jednou ročně vydává stanovisko k plnění smlouvy mezi fondem a zaměstnavatelem (skupinou zaměstnavatelů) a v případě potřeby současně ke způsobu řízení fondu. Alespoň třetina členů výboru má právo se obracet na řídicí osoby ve fondu a požadovat informace k prováděným finančním operacím. V případě, že fond na žádost o informace nebude reagovat vůbec nebo jeho odpověď bude považována za nedostatečnou, má výbor právo se obrátit na soud, aby jmenoval jednoho příp. více odborníků, kteří vypracují zprávu o operacích, na které se výbor neúspěšně fondu dotazoval. Mimo výše uvedené stát vykonává kontrolu nad fondy

---

<sup>162</sup> Toto riziko by hrozilo v případě, pokud by se účastí na spoření automaticky snižovala účast pojištěnce na průběžném systému. V takovém případě je důležité velmi citlivé nastavení procentních sazeb tak, aby pojištěnci byli k důchodovému spoření motivováni, ale zároveň aby nebylo vážně narušeno financování průběžného systému, srov. důchodovou reformu na Slovensku v roce 2005.

<sup>163</sup> Art. 4 de la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières (čl. 4 zákona o modernizaci finančních aktivit).

prostřednictvím dvou k tomu určených komisí („*Commission de contrôle des assurances*“ a „*Commission de contrôle des institutions et des unions*“).

Přestože se výše uvedený zákon „Thomas“ zavádějící udržitelné důchodové spoření jeví jako kvalitní podklad pro nastavbu základního průběžného režimu, jehož předložení bylo v roce 1997 považováno za správný krok kupředu<sup>164</sup> s jediným nedostatkem, a to že nebyl předložen a schválen dříve, překvapivě neměl dlouhého trvání a byl zrušen zákonem ze 17. 1. 2002 o modernizaci sociálního zabezpečení<sup>165</sup>. Je příznačné, že ke zrušení předpisu došlo za vlády socialistického premiéra Lionela Jospina, který se stal premiérem v červnu 1997, tedy necelé tři měsíce poté, co byl zákon „Thomas“ přijat. Při projednávání zákona o modernizaci sociálního zabezpečení se naplno projevil názorový nesoulad mezi pravicovými a levicovými politiky v otázce sociální politiky a též i konkrétně v otázce důchodového spoření. Pravicoví poslanci v Národním shromáždění se snažili zákon o důchodovém spoření uhájit, cílem těch levicových bylo jej naopak zrušit. Přestože výsledek tohoto politického souboje byl již vyjádřen výše, považuji za vhodné zde na tomto místě uvést po jednom výroku z každého politického tábora, které názorně ilustrují ideová východiska francouzské pravice a levice v této záležitosti<sup>166</sup>. Nejprve slova ministryně zaměstnanosti a solidarity Elisabeth Guigou z vládní Socialistické strany (PS): *„Konečně vláda znovu potvrzuje svoje sepjetí s naším průběžným důchodovým systémem, který je založen na solidaritě mezi Francouzi a generacemi. Proto jsme do tohoto vládního zákona zařadili též zrušení zákona „Thomas“ (...)“*. Se zrušením zákona „Thomas“ zásadně nesouhlasí pravicový opoziční poslanec François Goulard z Unie pro lidové hnutí (UMP) : *„Jsou to ideologické důvody, pro které odmítáte penzijní fondy, zatímco naopak němečtí socialisté je zavádějí pro všechny zaměstnance. Je to tedy tak, že na jednom břehu Rýna jsou lidé odpovědní, kteří si uvědomují, k čemu je vede demografický vývoj, na tom druhém je pak vláda, která není schopná plnit si své povinnosti.“* Jistě není obtížné uhodnout, kdy měl pan poslanec Goulard na mysli levý a kdy pravý břeh Rýna... O konci zákona Thomas v konečném důsledku

---

<sup>164</sup> „Bez toho aniž by jakkoliv ohrozil existující režimy založené na průběžném financování, tento text (návrh zákona Thomas) otevírá dodatečný prostor svobody pro naše spoluobčany, aby si mohli zřídit doplněk k důchodu na základě zákonného podkladu mnohem lépe definovaného a daňově výhodnějšího, než který tu máme dnes dle čl. 39 a 89 Daňového zákoníku.“ In: MARINI, Philippe. Rapport n° 190 de M. Philippe Marini fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'assemblée nationale en deuxième lecture, créant les plans d'épargne retraite; p. 1; str. 1.

<sup>165</sup> Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

<sup>166</sup> Oba výroky byly proneseny na plenárním zasedání Národního shromáždění dne 9. 1. 2001.

rozhodl rozdílem 27 hlasů, neboť pro zákon o modernizaci sociálního zabezpečení hlasovalo celkem 271 poslanců a proti jich bylo 244 (přítomno bylo 519 poslanců, hlasovalo 515).

Toto hlasování tak udělalo definitivní tečku za tímto ambiciózním a kvalitně propracovaným pokusem o zavedení doplňkového kapitálového financování důchodů. Nicméně myšlenka kapitálového financování se znovuobjevila záhy hned v roce 2003 v době, kdy vládě předsedal pravicový politik François Fillon a se změnami oproti původnímu zákonu „Thomas“ došla svého naplnění.

### **6.1.7 Vytvoření rezervního důchodového fondu 23. prosince 1998**

V květnu 1998 pověřil předseda vlády Lionel Jospin hlavního komisaře plánu Jeana-Michela Charpina vytvořením analýzy celkového stavu a perspektivy základních a doplňkových důchodových režimů. Tento vsukutku náročný úkol byl zadán za účelem následné diskuze mezi sociálními partnery, jejímž výsledkem měl být dokument hodnotící současnou a budoucí situaci v oblasti důchodů, na kterém bude panovat mezi sociálními partnery konsenzus. Práce započaly ihned v roce 1998, avšak kompletní zpráva publikovaná pod názvem *Budoucnost našich důchodů* („*L'avenir de nos retraites*“) byla publikována až v prosinci roku 1999. Samotnému obsahu *Budoucnosti našich důchodů* se dále věnuje samostatná kapitola této práce (kap. 6.3). Vzhledem k obsahu zprávy se nabízí jistá paralela s již dříve rozebíranou Bílou knihou, která byla též dokumentem shrnujícím celý důchodový systém ovšem s tím rozdílem, že poté, co byla připravena vládními experty, byla publikována za účelem veřejné diskuze. Postup v roce 1998 měl být ale opačným – expertní skupina měla za úkol připravit analýzu, tu následně prodiskutovat se sociálními partnery a až následně měl být konsensuální dokument zveřejněn.

Jak uvádí zpráva parlamentní komise vypracovaná poslancem Denisem Jacquatem<sup>167</sup>, hlavním problémovým bodem celé analýzy, resp. bodem, na kterém je obtížné najít širší politickou shodu, je postavení zvláštních režimů, zejména srovnání vyplácených důchodů v zaměstnaneckém režimu (*salariés*) a důchodů vyplácených státním zaměstnancům (*agents publics*). Možná že i s ohledem na neúspěch Alaina Juppého v roce 1995, našlapovala vláda

---

<sup>167</sup> JACQUAT, Denis. Rapport n° 1148 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, Tome III, document mise en distribution le 26 octobre 1998.

Lionela Jospina v otázce důchodů reálně velmi opatrně, přestože v rámci její interní komunikace bylo neustále upozorňováno na nutnost výrazné změny<sup>168</sup>.

Že byl reálný politický dopad práce komise v roce 1998 poměrně skromným, ukazuje už sama skutečnost, že nejvýznamnější změna v oblasti důchodů neproběhla formou samostatného zákona, ale jednalo se o dílčí úpravy prostřednictvím zákona o financování sociálního zabezpečení pro rok 1999<sup>169</sup>. Uvedený zákon vytváří v rámci fondu FSV („*Fond de solidarité vieillesse*“) rezervní fond pro důchodové režimy FRR („*Fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse*“) a zároveň za účelem získání finančních prostředků pro tento fond přináší změnu ve využití finančních prostředků vybraných v rámci sociálních příspěvků solidarity společností (C3S – „*la contribution sociale de solidarité de sociétés*“) <sup>170</sup>

Rezervní fond FRR byl zřízen s cílem přispět k udržitelnosti důchodového systému pro příští desetiletí. Původně se jednalo o nástroj mezigenerační solidarity, který měl převzít od roku 2020 část nákladů obecného režimu a režimů přidružených<sup>171</sup> za účelem umoření zvýšených nákladů způsobených dosažením důchodového věku početných poválečných ročníků. Z důvodu kritických hlasů, že zřízení fondu bylo pouze samoučelným krokem, když tento je fakticky spojen s fondem FSV, navíc, jelikož vznikal velmi narychlo, nebyl dostatečně připraven, rozhodla se jej vláda v roce 2001<sup>172</sup> učinit autonomním na fondu FSV, jeho administrativní řízení svěřila pokladně *Caisse des dépôts et consignations*, což mělo zajistit jeho nezávislost a dostatečnou odbornou kvalitu.<sup>173</sup>

Od 1. 1. 2011 až do roku 2024 odvádí fond FRR každý rok 2,1 mld. € do Umořovací pokladny sociálního dluhu („*Caisse d'amortissement de la dette sociale*“) za účelem účasti na

---

<sup>168</sup> „Stárnutí populace tvoří jednu ze zásadních změn, kterým bude muset francouzská společnost čelit v průběhu dalších desetiletí. Taková doba není daleko: v roce 2005 začnou odcházet do důchodu početné poválečné generace. Od tohoto data bude rovnováha našich důchodových režimů velmi křehká. (...) Nepřipravit se na tuto dobu by vedlo k nutnosti přijmout v případě nouze bolestivá opatření.“ In: dopis předsedy vlády Lionela Jospina hlavnímu komisaři plánu Jeanu-Michelu Charpinovi č. 1148 ze dne 29. 5. 1998.

<sup>169</sup> Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.

<sup>170</sup> C3S je příspěvek (Ústavní rada se ve svém rozhodnutí z roku 1991 – Décision du Conseil constitutionnel n° 91-302 DC du 30 décembre 1991 - vyjádřila, že se jedná o daň), který byl zaveden zákonem v roce 1970 (loi n° 70-17 du 3 janvier 1970) pro vyrovnání ztrát v režimech sociálního zabezpečení svobodných profesí. Výše příspěvku (daň) je vyjádřena v procentech a její konkrétní výše se určuje z obratu dané obchodní společnosti. Ke konci roku 1998 se povinnost platby tohoto příspěvku vztahovala na společnosti s obratem převyšujícím 5 milionů franků a procentní sazba činila 0,13%.

<sup>171</sup> Režimy, které se obecnému režimu podobají způsobem výpočtu důchodové dávky (živnostníci, obchodníci, zaměstnanci v zemědělství).

<sup>172</sup> Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel – tímto zákonem došlo též k přejmenování fondu na Rezervní fond pro důchody („*Fonds de réserve pour les retraites*“).

<sup>173</sup> BICHOT, Jacques. Le fonds de réserve des retraites. *Revue Française de Comptabilité*. Octobre 2001. [online]. [cit. 16. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.bichot.net/doc/2001/LeFondsDeReserveDesRetraites.pdf>

financování dluhu vzniklého na výplatě dávek důchodového pojištění ze základního režimu mezi lety 2011 – 2018.<sup>174</sup> V roce 2020 by mělo být poskytnuto mimořádné plnění v odhadované výši 5,5 mld. €<sup>175</sup> jako vyrovnání schodku v Národní pokladně elektroenergetického a plynářského průmyslu (CNIEG - „*Caisse nationale des industries électriques et gazières*“). Úkolem fondu je hospodařit se svěřenými finančními prostředky tak, aby došlo k vytvoření rezerv určených k zajištění trvalé udržitelnosti důchodových režimů. Fond je řízen dvěma orgány – dozorčí radou a ředitelstvím. Dozorčí rada („*Conseil de surveillance*“) má 20 členů – zasedají v ní 4 zástupci parlamentu (2 poslanci, 2 senátoři), 5 zástupců pojištěnců, 5 zástupců zaměstnanců a nezávislých pracovníků, 4 zástupci ministerstev, pod jejichž správou fond spadá a 2 osoby mající odborné znalosti a zkušenosti v oblasti působnosti fondu<sup>176</sup>. Dozorčí rada se schází nejméně dvakrát za rok a jejím hlavním úkolem je stanovit na návrh ředitelství základní parametry investování prostředků fondu. Ředitelství („*Directoire*“) má pak celkem tři členy, jejichž předsednictví zajišťuje prezident pokladny „*Caisse des dépôts et consignations*“.

Vzhledem k úkolu fondu, který je vytyčen velmi široce, si lze položit legitimní otázku, jak s prostředky fondu bude v budoucnu dále nakládáno. Jak uvedeno, v současné chvíli fond každoročně vynakládá více jak dvě miliardy € na snižování dluhu systému důchodového pojištění. Přestože přímo z názvu implicitně vyplývá účelové určení prostředků v něm obsažených, nelze vyloučit možnost, že vláda kdykoliv v budoucnu využije prostředky z fondu za účelem, který nebude mít co do činění s důchodovým pojištěním. Poměrně autonomní nahromadění finančních prostředků, které je navíc přímo samo o sobě označeno jako rezervní, k takovému užití přímo vybízí. Nejbližší taková příležitost se objeví v roce 2024, kdy fond poskytne naposledy každoroční fixní částku a v tuto chvíli ještě není zřejmé, jak bude postupováno dále. Nabízejí se v zásadě dva možné scénáře. Tím prvním a v tuto chvíli asi nejpřirozenějším je, že fond bude pokračovat v poskytování prostředků na sanaci dluhu důchodového pojištění stejným způsobem jako dosud za souběžné možné a pravděpodobné změny konkrétní výše plnění. Na druhé straně nelze vyloučit ani jeho zrušení. To může mít více podob – ať už se bude jednat o zastavení toku prostředků plynoucích do fondu (přesun výnosu z příspěvku - daně C3S jinam, samotné zrušení

---

<sup>174</sup> Fonds de Réserve pour les Retraites : historique et évolutions récentes, Séance plénière du 11 juillet 2018, Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018, Conseil d'orientation des retraites, annexe pp. 10 – 18, str. 12. [online]. [cit. 16. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4309.pdf>

<sup>175</sup> Missions du FRR. Fonds de réserve pour les retraites. [online]. [cit. 16. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.fondsdereserve.fr/fr/missions>

<sup>176</sup> Tyto odborníci jsou jmenováni ředitelstvím.



příspěvku - daně C3S) nebo faktické či právní splynutí fondu s jiným, přesun prostředků z fondu jinam atp.

Je velmi obtížné předvídat, jakou cestou se nakonec fond vydá, resp. na jakou cestu bude po roce 2024 vyslán a jaké jiné či další úkoly mu budou svěřeny. Zvláště proto, že se do té doby budou konat jak volby do Národního shromáždění, tak též, a to zejména, volby prezidentské. Přes všechny tyto nyní neznámé proměnné bych si nicméně dovolil odhadnout, že fond FRR bude ve více či méně pozměněné podobě fungovat i po roce 2024.

## **6.2 Změny v režimech Agirc a Arrco prostřednictvím smluv v letech 1990 - 1999**

V porovnání s pomalu prováděnými legislativními změnami v základních režimech, které byly navíc nezdárka komplikovány ideologickými dogmaty a klasickým soubojem pravice a levice v pohledu na sociální politiku jako celek, doplňkové režimy naopak tradičně reagovaly na ekonomické či sociální výkyvy relativně pružně. Dařilo se tak zejména proto, že režimy jednaly samostatně, nečekaly na akci ze strany veřejné moci a vcelku vtichosti prováděly nejprve přípravné a poté i realizační práce změn, jejichž základ se odehrával na schůzích komisí, kde byli paritně přítomni zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů. Takováto vyjednávání začala již v průběhu roku 1992, nicméně konkrétního a hmatatelného výsledku se prvně dosáhlo na počátku roku 1993, kdy byla sepsána smlouva upravující režim Arrco.

### **6.2.1 Smlouva Arrco z 10. února 1993<sup>177</sup>**

Smlouva připravená a podepsaná sociálními partnery měla hlavní přínos v postupném navyšování povinného odvodu ze 4 % až na 6 %, a to s účinností od 1. 1. 1999. Nárůst výše odvodu byl sjednán kontinuálně od roku 1995 meziročně o 0,5 procentního bodu. Zároveň s tím již nebude dále možné sjednat v kolektivní smlouvě (ani v kolektivní smlouvě vyššího stupně) odvod přesahující 6 %. Rozhodným datem se stal den 2. 1. 1993. Kolektivní smlouvy zajišťující odvody nad uvedených 6 %, jež byly uzavřeny před tímto dnem, mohou buď zůstat v platnosti a být nadále v této části uplatňovány, nebo mohou přejít na 6 % sazbu odvodů (zaplacený nadbytek bude vypořádán).

---

<sup>177</sup> Accord du 10 février 1993 pris pour l'application de certaines dispositions de l'accord du 8 décembre 1961 codifié.

## 6.2.2 Smlouva Agirc z 9. února 1994<sup>178</sup>

Tato smlouva v úvodu upravuje právo pozůstalého na důchod plynoucí z režimu Agirc. V případě úmrtí účastníka v systému má jeho pozůstalý druh („*le conjoint*“) po dosažení 60 let a za podmínky, že se znovu neoženil, právo na důchod, jež odpovídá zhruba 60 %<sup>179</sup>, který by pobíral zemřelý. Nicméně právo na důchod může pozůstalý získat při splnění podmínek i dříve, ale v takovém případě dojde k ponížení (55 let – 52 %, 56 let – 53,6 %, 57 let – 55,2 %, 58 let – 56,8 %, 59 let – 58,4 %).

Velmi vstřícného gesta se dostalo nezaměstnaným, kdy těm, kteří pobírali příspěvek v nezaměstnanosti, se takto strávená doba započítala jako doba pojištění v plné výši a jako ekvivalent příjmu se počítalo s příjmem v jejich posledním zaměstnání. Kvůli zajištění finančních prostředků pro toto opatření bylo pro rok 1995 zavedeno zvláštní snížení vyplácených důchodů z režimu o 0,7 % a pro rok 1996 dokonce o 1 %.

Nicméně mnohem zásadnější změnou, jež přinesla jmenovaná smlouva, je navýšení povinných odvodů z příjmů převyšujících stanovenou částku. Ty z původních 8 % vzrostly v roce 1994 na 10 %, v roce 1995 na 12 % a následně vždy o jeden procentní bod až na 14 % v roce 1997. Smlouva navíc předpokládá další nárůst této hodnoty až na 16 %, a to jako případný následek posouzení stability systému. Smlouva nadále předpokládala pravidelné monitorování finanční vyrovnanosti, a to každé 2 roky s tím, že na základě takto získaných údajů bude přistupováno k případným dalším krokům.

## 6.2.3 Smlouvy pro režimy Agirc a Arrco z 25. dubna 1996

V ten samý den 25. 4. 1996 byly uzavřeny hned tři smlouvy. Jedna smlouva pro režim Arrco<sup>180</sup>, druhá smlouva pro režim Agirc<sup>181</sup> a třetí smlouva obsahující obecná ustanovení společná pro oba dva režimy<sup>182</sup>. Všechny jmenované smlouvy se zabývají v zásadě třemi oblastmi – snížením nákladů v sociální oblasti (např. méně výhodné započítání doby nezaměstnanosti), uplatňování principu „*rovné odvody, rovné dávky*“<sup>183</sup> a též potvrzení dalšího nárůstu odvodů. Ani to však stejně nezabrání snížení důchodů ve vztahu k pobírané

<sup>178</sup> Accord du 9 février 1994 relatif au régime des cadres.

<sup>179</sup> Pozůstalý měl právo na důchod odpovídající 60 % důchodových bodů, která za dobu spojení nasbíral zemřelý. Body se následně přepočítávají na reálnou výši důchodu.

<sup>180</sup> Accord du 25 avril 1996 relatif aux régimes complémentaires des salariés ARRCO.

<sup>181</sup> Accord du 25 avril 1996 relatif au régime des cadres.

<sup>182</sup> Accord du 25 avril 1996 portant dispositions communes à l'AGIRC et à l'ARRCO.

<sup>183</sup> CHARPENTIER, François. Les retraites en France et dans le monde. Economica. 2009; p. 533; str. 44.

mzdě (náhradového poměru) – konkrétně v součtu základního a doplňkového režimu pro zaměstnance „*non-cadre*“ tento podíl činil 73 % v roce 1996, v roce 2000 to už bylo pouze 66 %, pro zaměstnance v režimu „*cadre*“ činil tento propad ve stejném období 9 procentních bodů (ze 71 % na 62 %).<sup>184</sup>

Co se týče režimů „*salarié*“ (Arrco) smlouva zejména upravuje sloučení původních 44 režimů v režimu Arrco formálně do jednoho režimu s přidruženými institucemi. Tato víceméně organizační změna měla však i praktické následky, a to zejména sjednocení vnitřních předpisů v režimu, stejně tak jako unifikaci užívaných referenčních dat pro výpočet důchodů (hodnoty důchodových bodů a referenční mzdy pro výpočet důchodů). Výše uvedená sloučení vstoupila v účinnost k 1. 1. 1999.

K témuž datu došlo i k dalším úpravám. Předčasné přiznání důchodu (tj. výplaty důchodu před 65. rokem věku<sup>185</sup>) bylo umožněno dosažením věku 55 let. Nicméně základ nastřádaných bodů, z kterých se počítala výše důchodu, byl v takovém případě vynásoben základním zmenšovacím koeficientem 0,43 („*coefficient de minoration*“).

Takový přístup svědčí o tom, že oproti některým dřívějším obdobím, kdy byli pojištěnci k předčasnému odchodu do důchodu dokonce motivováni (např. v 70. letech minulého století, k tomu srov. např. kap. 5.2.4.3), došlo k výraznému přehodnocení. Toto tvrzení je možno podpořit dalšími zmenšovacími koeficienty – pokud pojištěnec požádal o předčasnou výplatu důchodu v rozmezí 55 – 60 let svého věku, pak výše uvedený základní zmenšovací koeficient 0,43 se navyšuje za každý trimestr převyšující 55 let o 0,0175. V případě, že pojištěnec požádal o výplatu důchodu ve věku 60 let, pak byl základní zmenšovací koeficient pro přepočtení stanoven na hodnotě 0,78 s tím, že za každý trimestr převyšující 60 let byl navýšen o 0,0125. V případě požádání o důchod mezi 62 a 65 rokem činil koeficient pro věk 62 let 0,88 s tím, že byl navyšován o 0,0100 za každý trimestr navíc. Hypoteticky tak například důchodce, který začal pobírat důchod přesně v 61 letech, má svůj potenciální plný důchod, resp. počet bodů, z nichž se důchod vypočítává vynásoben číslem 0,830 (0,78 základní ponížení + 0,050 jako přírůstek za 4 trimestry navíc). Takový důchodce tedy bude jinými slovy pobírat důchod ve výši odpovídající 83 % důchodu, který by pobíral, pokud by v době odchodu do důchodu dosáhl 65 let a nikoliv zmíněných 61 let. Uvedené

---

<sup>184</sup> CHARPENTIER, François. Les retraites en France et dans le monde. *Economica*. 2009; p. 533, str. 44.

<sup>185</sup> V případě režimů Agirc a Arrco lze říci, že důchodový věk činí 65 let a vše dříve je předčasný důchod, neboť dřívější důchod je sankcionován vynásobením koeficientem menším než 1.

koeficienty se neaplikovaly například v případě invalidů, účastníků odboje, deportovaných, válečných vězňů nebo třeba též horníků.

K navýšení dávek naopak mohlo dojít v případě výchovy dětí, a to ve dvou případech. Vychovával-li pojištěnec nejméně tři děti po dobu alespoň devíti let před tím, než tyto dosáhly 16 let věku, měl tento pojištěnec nárok na navýšení dávky o 5 %. V případě, že měl důchodce v péči dítě, měl nárok na navýšení dávky o 5 % po celou dobu, po kterou o dítě pečoval.

V obecné smlouvě pro Arrco a Agirc nalezneme zejména ustanovení týkající se zavedení finanční solidarity mezi režimy. Finanční solidarita mezi režimy má za cíl „neutralizovat následky vývoje hodnoty PSS - *Le plafond de la sécurité sociale*“<sup>186</sup>.

### **6.3 Zpráva L'avenir de nos retraites (Budoucnost našich důchodů) 1999**

Jak jsem již zmiňoval v jedné z předcházejících kapitol (srov. kap. 6.1.7), v květnu roku 1998 došlo ze strany předsedy vlády Lionela Jospina k pověření Jeana-Michela Charpina<sup>187</sup> za účelem zpracování souborné důchodové analýzy, která má zahrnovat jak obecný režim, tak režimy zvláštní, režimy nezaměstnaneckých profesí a režimy doplňkové, jakož i zhodnocení kompenzačních procesů mezi těmito režimy. Předseda vlády se v pověřovacím dopise<sup>188</sup> vyjádřil ve smyslu, že je třeba za účelem provedení reformy aktualizovat a shromáždit co možná největší možný objem dat, na základě něhož pak budou učiněny další nutné kroky.

Provádění hlubších důchodových reforem je pro řadu nejen evropských vlád jakási pomyslná cesta minovým polem, která často končí tak, jak se zpravidla od průchodu přes zaminovanou oblast dá očekávat – výbuchem<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> „*Le plafond de la sécurité sociale*“ (PSS) je každoročně státem stanovená částka sloužící pro výpočet výše některých odvodů – např. důchodového pojištění, odvodů do doplňkových režimů, k výpočtu dávek sociálního zabezpečení – např. některých dávek v nezaměstnanosti atp. Přímou otázkou odvodů do systému důchodového pojištění se jedná o hraniční částku, nad kterou se z převyšující části mzdy již v zásadě neodvádí pojistné, resp. v jiné sazbě.

<sup>187</sup> Jean-Michel Charpin (\*1949), francouzský ekonom, mezi lety 2003 – 2007 ředitel Národního institutu statistiky a ekonomických studií (INSEE – „*Institut national de la statistique et des études économiques*“).

<sup>188</sup> Dopis předsedy vlády Lionela Jospina hlavnímu komisaři plánu Jeanu-Michelu Charpinovi č. 1148 ze dne 29. 5. 1998.

<sup>189</sup> „*Jestliže každý náznak změny - bez ohledu na její obsah - je schopen působit jako oheň vnesený do střešního prachu, reformační dobrodružství se stává velmi nebezpečným pro ty, kteří ho mají za úkol*“ článek týkající se připravované důchodové reformy v roce 2003, In: ROCCATI, Anne-Line. Retraites : au-delà du cas EDF-GDF. Le Monde, 17. 1. 2003.

V politickém prostředí takový výbuch znamená při nejhorším scénáři pád vlády, nebo alespoň ministra či ministrů odpovědných za provádění reformy, v lepším případě pak neúspěch vlády v navazujících parlamentních (či v případě Francie nebo USA) též prezidentských volbách. Málokdy vláda, která provede, či se alespoň pokusí provést důchodovou reformu, vyjde z takového dobrodružství nepošramocena. Důvod je nasnadě. Mají-li důchodové reformy zvýšit dlouhodobou stabilitu důchodových systémů a přinést jistotu v jejich pokračování, zpravidla vzhledem k současné demografické situaci mají v krátkodobém ohledu na voliče dopad negativní.

Aniž bych chtěl zpochybňovat potřebu premiéra disponovat aktuálními daty a výstupy o provádění jednoho z nejdůležitějších úkolů<sup>190</sup>, které stát vůči svým občanům plní, tj. pomoci jim zajistit jejich existenci ve stáří, mám za to, že požadavek premiéra na vytvoření analýzy měl jako jeden z hlavních cílů získat čas. Čas na to, aby reforma zásadní, tedy taková, jak o ní premiér Jospin mluví ve svém dopisu, mohla proběhnout v příhodnější čas, anebo ještě hůře, vůbec. Zadávání obdobných zpráv nebylo, jak patrně z předcházejících částí textu, ničím mimořádným. Neobvyklou však nebyla ani skutečnost, že výstupy z takových dokumentů nebyly transformovány do legislativního textu buď vůbec či jen velmi okrajově. Ať už jsou skutečné důvody uvedeného jakékoliv, důležitý je výsledek a ten je neuspokojivý. Zpráva byla dokončena v prosinci roku 1999, tedy 2,5 roku před tím, než Lionel Jospin skončil jako předseda vlády. V otázce důchodů lze za jeho nejvýraznější krok označit zrušení zákona „Thomas“ o důchodovém spoření (srov. kap. 6.1.6). Reforma, o které hovořil v dopise adresovaném J. M. Charpinovi, za jeho vlády uskutečněna nebyla.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Francie vynakládala v roce 1998 na důchod 12,1% svého hrubého domácího produktu. In: FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 64.

<sup>191</sup> Při hodnocení kroků premiéra Jospina je však třeba vzít do úvahy specifické postavení, které má premiér ve francouzském ústavním systému. V předestřené době byl prezidentem Francie Jacques Chirac, jehož lze zařadit do pravicové poloviny politického spektra, naopak premiér Jospin byl členem socialistické strany, tedy politikem levicového zaměření. Pro takové případy se užívá termín kohabitace („*la cohabitation*“), kdy prezident s premiérem jsou nuceni hledat společná kompromisní řešení. V našem konkrétním případě se jednalo o v pořadí třetí kohabitaci během trvání V. francouzské republiky, tj. od roku 1958. Na obranu premiéra Jospina je proto nutné uvést, že pro hladké prosazení svých návrhů musel získat podporu prezidenta republiky. Je však otázkou k zamýšlení, zda právě období kohabitace nebylo ideálním obdobím pro prosazení dlouhodobých reforem, zvláště když v dané době se střídaly ve Francii u moci právě dvě strany – socialistická (PS), jejímž reprezentantem byl premiér Jospin a pravicová RPR („*Rassemblement pour la République – Sdružení pro republiku*“), jejíž nejvýraznější tvář byl právě prezident Chirac. V případě nalezení shody na reformě by tak tato měla poměrně vysokou šanci na přijetí a též na to, že bude opravdu dlouhodobou.

Zpráva přináší statistické údaje o účasti pojištěnců v jednotlivých skupinách režimů (data vycházejí z roku 1996):

- režimy „*non – salarié*“ (živnostníci, obchodníci, svobodné profese, zemědělci) pokrývají 11 % ekonomicky aktivních osob,
- zvláštní režimy (veřejní zaměstnanci, veřejní zaměstnanci místních samospráv a nemocnic (CNARCL), zaměstnanci v energetickém a plynářském průmyslu (IEG), zaměstnanci pařížské dopravy (RATP), národních drah (SNCF) atp.) pokrývají 21 % ekonomicky aktivních osob a konečně
- režimy zaměstnanců v soukromém sektoru pokrývají 68 % ekonomicky aktivních osob.<sup>192</sup>

Co se týče reálných důchodů, zde zpráva konstatuje pozitivní trend, tj. v posledních letech nárůst výše reálných penzí – mezi lety 1988 až 1999 se průměrná výše důchodů u mužů zvýšila o 38 %, u žen bylo toto navýšení obdobné – 37 %, zatímco ceny se za stejné období zvýšily o 23 %<sup>193</sup>. Důvody tohoto zvýšení jsou četné, za jedny z těch hlavní zpráva označuje „dozrálost“ režimů, jakož i rostoucí účast zapojení žen do celé struktury. Lze předpokládat, že tímto větším zapojením je myšleno jak rostoucí procento žen, které jsou aktivní na trhu práce, tak i prodloužení doby, po kterou se na pracovním trhu pohybují (platí pojistné), tak i též snadnější přístup žen k lépe ohodnoceným pracovním pozicím. Nárůst reálné výše důchodů lze přičíst také prodloužení doby, po kterou pojištěnci odvádí pojistné a též rostoucím podílem těch, kteří do důchodu odchází až ve chvíli, kdy mají nárok na plný důchod.

V průběhu let se též daří podstatným způsobem vylepšovat situaci důchodců s nejnižšími příjmy. Zatímco v roce 1970 pobíralo minimální důchod více jak 2 200 000 příjemců, v roce 1999 už to bylo méně jak 1 000 000 osob, přestože počet důchodců se nominálně zvýšil. Důchodců, kteří pobírali minimální důchod, bylo v roce 1998 celkem 9 %.<sup>194</sup> Výše minimálního důchodu se navíc za uvedené období ztrojnásobila. Zpráva též předpokládá, že tento pozitivní trend snižování počtu těch nejchudších důchodců bude dále pokračovat, neboť důchodci nově přicházející do důchodového věku již stihli získat během své pracovní aktivity ve velké většině nárok na mnohem vyšší důchod, než je důchod minimální.

---

<sup>192</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 13.

<sup>193</sup> Tamtéž., str. 15.

<sup>194</sup> Tamtéž., str. 18.

S ohledem na skutečnost, že minimální důchod, resp. na jeho výši provedené dorovnání dávkou „*le minimum vieillesse*“ je vyšší, než minimální příjem pro začlenění (RMI – „*Revenu minimum d'insertion*“) <sup>195</sup>, dochází k tomu, že 10 % nejchudších důchodců disponuje ve své podstatě více prostředky, než 10 % nejchudších osob, které nejsou v důchodovém věku. Ten stejný závěr platí i pro opačný pól francouzské společnosti, tedy 10 % nejbohatších důchodců má více prostředků, než 10 % nejbohatších osob v ekonomicky aktivním věku. <sup>196</sup>

Za pozornost též stojí, že pouze polovina těch, kteří v roce 1996 odešli do řádného důchodu, se stala důchodcem bezprostředně po skončení pracovní aktivity. Druhá polovina byla před odchodem do řádného důchodu nezaměstnaná, již v předdůchodu či jinak ekonomicky neaktivní (např. invalidní).

Společně s prodlužováním věku, stárnutím populace a věkem odchodu do důchodu se pojí občas opomíjený parametr, který dle mého názoru umožňuje objektivním způsobem určit „ideální věk“ odchodu do důchodu pro delší časový horizont. Tímto údajem je průměrná délka doby strávené v důchodu. Průměrná délka doby strávené v důchodu se v historii výrazně proměňovala, přestože pro počáteční fáze nejspíše neexistují relevantní data. Nicméně i tak je patrné, že průměrná délka doby se z původních nejspíše několika málo měsíců <sup>197</sup> prodloužila až na více jak 20 let. Co se týče francouzského příkladu, tak muž narozený v roce 1910 strávil jako důchodce průměrně 10,6 let. Muž narozený v roce 1930 žil jako důchodce již 17,6 <sup>198</sup> a dle odhadu v případě neměnných podmínek muž narozený v roce 1970 bude pobírat důchod celých 23 let. <sup>199</sup> V tomto parametru vidím jednu z možností, jak na dlouhodobé bázi nastavit automatické prodlužování důchodového věku v závislosti na stárnutí populace. Nejprve nastavením průměrné cílové doby, po kterou by měl být pobírán důchod a na to dle konstantního vzorce navázat automatické prodlužování důchodového věku vzhledem k prodlužování této průměrné doby. Při takovémto způsobu prodlužování

---

<sup>195</sup> RMI – („*Revenu minimum d'insertion*“) byla dávka poskytovaná do roku 2009 osobám, které byly ve věku ekonomicky aktivních, avšak zcela bez příjmu, příp. jen s příjmem nízkým, který nedosahoval stanovené nejnižší výše. Byla to dávka subsidiární, která se poskytovala pouze v případě, že oprávněný neměl nárok na jinou dávku. V roce 2009 byla RMI nahrazena dávkou aktivní solidarity (RSA - „*Revenu de solidarité active*“), která měla za cíl být oproti RMI pro oprávněné více motivační.

<sup>196</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 18.

<sup>197</sup> Pokud bychom měli k dispozici data z 19. století, byl by v takovém případě mnohem ilustrativnější medián doby strávené v důchodu, neboť většina populace na důchod nikdy nedosáhla. Medián by proto v takovém případě byl prakticky s jistotou 0.

<sup>198</sup> Výrazný skokový nárůst je zapříčiněn snížením důchodového věku v roce 1983 z 65 na 60 let.

<sup>199</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 28.

důchodového věku je ale nutné vyčlenit profese, u nichž je vzhledem k typu vykonávané práce průměrná doba dožití výrazně jiná, resp. nižší – takovým typickým příkladem mohou být hornické profese. Konkrétně ve francouzském prostředí činí rozdíl mezi skupinami s nejdelsí dobou naděje dožití při dosažení věku 60 let celých 7 let – na jedné straně zaměstnanci se statusem „cadre“ (24,4 let), na opačné straně spektra jsou pracovníci na nekvalifikovaných pozicích v soukromém sektoru (17,4 let).<sup>200</sup> Rovněž platí, že lidé pracující ve veřejném sektoru mají průměrnou naději na dožití delší, než ti pracující v sektoru soukromém.

Zpráva odhaduje, že od roku 2020 bude ve Francii žít více osob starších 60 let než osob mladších 20 let. Rovněž bude nadále růst podíl osob starších 60 let na celkové populaci – v roce 1995 tento podíl činil 20 %, v roce 2020 by měl činit 27 % a konečně v roce 2040 celých 33 %.<sup>201</sup> Naproti tomu celkový počet ekonomicky aktivních bude po krátkodobém vzrůstu v absolutních i relativních číslech klesat – mezi lety 1999 a 2006 je očekáván nárůst o více jak jeden milion – z 26,7 milionu (1999) na 27,8 milionu (2006), nicméně následně bude tento počet klesat a v roce 2040 dosáhne v absolutních číslech úrovně roku 1993.<sup>202</sup>

S tímto úzce souvisí další z údajů zásadních pro zajištění financování důchodů v delším časovém horizontu – poměr ekonomicky aktivních osob vůči osobám v důchodovém věku, převedeno do řeči čísel se jedná o vztah mezi počtem osob ve věkové skupině 20 - 59 let a počtem osob ve věkové skupině 60 let a starších. V roce 1995 připadalo na čtyři důchodce celkem deset osob ekonomicky aktivních (cca 2,5 ekonomicky aktivních na 1 důchodce), pro rok 2040 se předpokládá tento podíl zhruba 7 důchodců na 10 ekonomicky aktivních osob (při zohlednění optimističtější varianty při vyšší porodnosti by takový podíl činil 6/10), což dává podíl zhruba 1,43, resp. 1,67.<sup>203</sup>

Poměr mezi osobami, které platí pojistné a osobami, které důchodové dávky přijímají, se mezi režimy výrazným způsobem liší, nicméně v obecné rovině lze říci, že až na výjimky se tento poměr dle analýzy bude v budoucnu zhoršovat, tedy bude přibývat počet osob pobírajících dávky, čemuž však nebude odpovídat ekvivalentní nárůst počtu osob platících pojistné.

---

<sup>200</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 29.

<sup>201</sup> Tamtéž., str. 30.

<sup>202</sup> Tamtéž., str. 31.

<sup>203</sup> Tamtéž., str. 32.



Dopad jmenovaných z pohledu stability důchodového pojištění negativních jevů může být oslabován zvýšenou produktivitou práce, ekonomickým růstem a nízkou nezaměstnaností. Nicméně tyto faktory mohou přispět pouze ke zmírnění propadu ve financování, nikoliv však k jeho celkové kompenzaci, kdy tato by musela být provedena nárůstem výše odvodů – *„provedené simulace ukazují, že pouze zvýšení důchodového věku zpět na předešlou úroveň (z 60 na 65 let pozn. autora) by mohlo ve svém důsledku mít vliv na výrazné snížení výše odvodů nutných pro financování důchodů.“*<sup>204</sup>

Odhlédneme-li od toho, že nepřímo navržené zvýšení důchodového věku je opatřením značně nepopulárním, k jehož prosazení je nutná výrazná politická a společenská shoda (srov. kap. 6.1.4), pak k dosažení zamýšleného pozitivního efektu v podobě snížení nákladů na výplatu důchodů za současného zvýšeného výběru pojistného je třeba příznivého souběhu dalších faktorů. Zaprvé prodloužení důchodového věku nesmí způsobit, že se hromadné pokračování v pracovní aktivitě osob mezi 60. až 65. rokem věku negativně projeví na druhém pólu pracovního trhu, a to zvýšenou nezaměstnaností mezi mladými lidmi. Kýžený efekt se rovněž nedostaví, pokud prodloužení důchodového věku nebude reálně znamenat, že značná část populace bude v průběhu těch prodloužených let skutečně pracovat. To znamená konkrétně omezení možnosti předdůchodů<sup>205</sup>, neuplatnění institutů obdobných k dávce GRL (srov. kap. 5.2.4.3) apod. *„Užití této páky (prodloužení důchodového věku pozn. autora) dává smyslu pouze v případě, dovolí-li to ekonomické podmínky.“*<sup>206</sup>

Pro prodloužení důchodového věku zpráva navrhuje jeho postupné prodlužování, nikoliv změnu skokovým způsobem. Toto opatření by mělo být souběžně doplněno prodloužením povinné doby pojištění pro získání nároku na důchod v plné výši. Tento způsob umožňuje dřívější odchod do důchodu těm, kteří začali svoji pracovní aktivitu dříve a zavádí tak prodlužování věku odchodu do důchodu v závislosti na době vstupu do ekonomicky aktivního života. Vše zmíněné by mělo být doplněno rozšířením možnosti uznání náhradních dob pojištění (např. o dobu vzdělávání), čímž se zajistí, že navýšení povinné doby pojištění bude směřovat primárně právě do období mezi 60. až 65. rokem věku a zvýší se tím podíl ekonomicky aktivních v populaci 60 let a více.

---

<sup>204</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 35.

<sup>205</sup> V tehdejší době byla možnost dřívějšího odchodu do důchodu velmi oblíbená a často využívána. Její omezení v součinnosti s prodloužením důchodového věku by proto nebylo otázkou jednoduchou k prosazení.

<sup>206</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 96.

	Průměrný věk počátku účasti na důchodovém pojištění	Doba pojištění (roky)	Průměrný věk odchodu do důchodu	Rok odchodu do důchodu
<b>Generace 1940</b>	18,00	39,25	60	2000
<b>Generace 1945</b>	18,00	40,50	60	2005
<b>Generace 1950</b>	18,30	41,25	60	2010
<b>Generace 1955</b>	18,90	42,00	60,90	2016
<b>Generace 1960</b>	19,00	42,50	61,50	2021
<b>Generace 1965</b>	19,50	42,50	62,00	2027
<b>Generace 1970</b>	20,20	42,50	62,70	2033
<b>Generace 1975</b>	21,60	42,50	64,10	2039

Tabulka 1: Navržené průběžné prodlužování důchodového věku a doby pojištění<sup>207</sup>

Na závěr této části věnující se obsahu zprávy připravené komisí pod vedením Jeana-Michela Charpina bych se rád alespoň krátce zabýval souběhem pobírání důchodů a příjmů z pracovní činnosti („*le cumul emploi-retraite*“). Jmenovaná zpráva tak činí ve své příloze č. 2. Podle soudobých odhadů (kolem roku 1999) je takový souběh relativně raritní vzhledem k celkovému počtu pojištěnců. Zpráva uvádí, že počet důchodců kumulujících pobírání důchodů s příjmy z pracovní činnosti je zhruba 280 000 (180 000 v zaměstnaneckých režimech, 100 000 pak v nezaměstnaneckých).<sup>208</sup> Souběh výkonu práce s důchodem je častější u osob mladších 60 let, kdy v tomto věku k němu dochází především z toho důvodu, že dotčené osoby zahájily druhou pracovní kariéru poté, co vykonávaly určitou veřejnou funkci nebo vykonávaly zaměstnání podléhající některému ze zvláštních režimů. Za situace, kdy z titulu předešlého výkonu veřejné funkce nebo z titulu předešlé účasti ve zvláštním režimu vznikl pojištěnci nárok na předčasný důchod plynoucí z jednoho nebo druhého systému, mohlo dojít právě k onomu souběhu za předpokladu, že pojištěnec ještě dále v jiné oblasti pokračoval v aktivní činnosti. Polovina z těchto lidí jsou bývalí vojáci, další velkou skupinou jsou bývalí horníci – osoby mladší 60 let, u nichž dochází k souběhu, jsou z 85 % muži.<sup>209</sup>

<sup>207</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174, tabulka převzata ze str. 100 a 101.

<sup>208</sup> Tamtéž., str. 118.

<sup>209</sup> Tamtéž., str. 118.

U osob starších 60 let je souběh situací výjimečnou, neboť k souběhu dochází pouze u 2 % důchodců starších 60 let (naopak u osob mladších 60 let se souběh vyskytuje hned v 19 % případů).<sup>210</sup> Velká část těchto osob navíc vydělává méně než 1 000 franků měsíčně<sup>211</sup>, což naznačuje, že se zde jedná spíše o občasné pracovní aktivity než o soustavný výkon pracovní činnosti. Pouze 25 % osob v souběhu v zaměstnaneckém režimu vykonává souběžně s pobíráním důchodu práci, z níž jim plyne výdělek více než 3 900 franků měsíčně.

Zpráva se zamýšlí nad tím, jakým způsobem by mělo být k souběhu příjmů plynoucích z důchodů a příjmů ze zaměstnání resp. šířeji z výkonu práce zákonodárcem přistupováno.<sup>212</sup> Je zjevné, že řešení bude někde mezi dvěma extrémními póly – absolutní nepřipustností a povolením bez omezení. V prvním případě by se jednalo o příliš tvrdé restriktivní opatření, jež by znamenalo omezení přenosu know-how a též by velmi poškodilo rodinné podniky. Naopak opačný přístup by znamenal nežádoucí navýšení napětí mezi skupinou lidí důchodového věku a těmi, kteří na pracovní trh vstupují poprvé. Mohli-li by starší lidé bez omezení kumulovat mzdu a důchod, stali by se pro zaměstnavatele velmi zajímavými, neboť by bylo možné předpokládat, že tito budou ochotni přistoupit vzhledem k dalšímu doplňkovému příjmu na mnohem nižší mzdu než lidé bez této možnosti, tj. v tomto případě lidé mladí. Na rozdíl od jiných oblastí, ve kterých je po zhodnocení aktuálního stavu a projekce budoucnosti navrženo v základních konturách možné řešení, v otázce souběhu není ze zprávy zřejmé, k jakému řešení se její autoři kloní. Se závěry bylo proto nutné vyčkat až do reformy provedené v roce 2003.

---

<sup>210</sup> FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174; str. 118.

<sup>211</sup> V roce 1999 činila ve Francii minimální měsíční mzda 6881,68 franků v případě 169 odpracovaných hodin (SMIC – „*salair minimum interprofessionnel de croissance*“). To znamená, že hodinový minimální výdělek činil 40,72 F, tzn., že osoba, která si za měsíc vydělala méně než 1000 franků, odpracovala méně než 25 hodin měsíčně.

<sup>212</sup> Krátký exkurs do historie právní úpravy souběhu je možno začít v roce 1982, kdy společně se snížením důchodového věku dochází k výraznému omezení souběhu, jehož primárním účelem bylo snížení nezaměstnanosti – myšlenka byla taková, že starší lidé odejdou do důchodu, čímž se uvolní množství pracovních míst. Nařízení z 30. 3. 1982 (Ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982) stanovilo princip nepřipustnosti souběhu vyplácené penze a takové pracovní aktivity, kterou dotyčná osoba vykonávala ve chvíli, kdy jí byl důchod přiznán. Tento zákaz se vztahoval nejprve na zaměstnance a později byl rozšířen na živnostníky, obchodníky a zemědělce (srov. kap. 5.3.2). V roce 1988 došlo k symbolickému uvolnění tohoto striktního omezení v tom smyslu, že bylo dovoleno pokračovat, příp. zahájit pracovní aktivitu i po přiznání důchodu, nicméně s tím omezením, že nebylo možné vykonávat práci na plný úvazek – vyplácený důchod se krátil v závislosti na odpracovaném čase („*retraite progressive*“). Na první pohled logické a spravedlivé opatření nepřineslo zásadní obrat, neboť se dotýkalo velmi malého počtu lidí – maximální počet účastníků byl 1287 v roce 1993 In: JOLIVET, Annie. Travailler après la retraite : réflexions autour du cumul emploi-retraite. *Retraite et société* 2013/2, n° 65. La Documentation française; p. 226; str. 39 - 58. Důvodem byla vedle striktních podmínek účasti zejména skutečnost, že se odpracovaná doba na částečný úvazek nikterak neprojevila navýšením později vypláceného důchodu.

Zpracovaná zpráva Budoucnost našich důchodů („*L'avenir de nos retraites*“) z roku 1999 představovala po necelých 10 letech od vydání Bílé knihy další zásadní dokument shrnující situaci v otázce důchodů ve Francii. Přinesla detailní zpracování, které se oproti Bílé knize věnuje méně historii a více se zaměřuje na současnost a budoucnost. Na závěr zprávy jsou přiložena stanoviska zástupců skupin zaměstnanců a zaměstnavatelů k dokumentu. Bohužel přes dle mého názoru kvalitní zpracování, jež bylo výsledkem mj. účasti širokého spektra odborníků na její tvorbě, byl osud zprávy do značné míry obdobný dřívějším dokumentům. Po předchozích zkušenostech jistě nebylo možné očekávat, že dokument převezmou legislativci a přepíší ho v nadsázce řečeno téměř doslovně do zákonných či podzákonných ustanovení. Na druhou stranu patří Bílá kniha stejně jako Budoucnost našich důchodů mezi dokumenty, které mohly posloužit jako hluboký zdroj legislativních změn, jehož legitimitu by vzhledem k vysoké erudici tvůrců bylo obtížné napadat. Při čtení a poslechu vyjádření politiků při debatách na téma důchodů se nelze ubránit dojmu, že potenciál dokumentu Budoucnost našich důchodů byl reálně naplněn jen z velmi malé části.

## 7 Reformní kroky provedené mezi lety 2000 – 2009

Při popisu a hodnocení provedených změn mezi lety 2000 – 2009 se budu přidržovat systematiky z předchozí kapitoly, tedy nejprve se zaměřím na změny legislativního rázu a následně svoji pozornost obrátím na změny v režimech Agirc a Arrco provedené prostřednictvím smluv. I v oblasti sociálního zabezpečení lze vysledovat trend, který se v posledních letech vyskytuje snad ve všech oblastech práva, a který je označován jako hypertrofie práva. Jedná se o fenomén, který na jedné straně snižuje váhu zákona a tím i úctu k němu, na straně druhé pak přináší do právního řádu stále větší nepřehlednost. Je pak minimálně k diskuzi, jak je to v dnešní době s uplatnitelností klasické latinské zásady *ignorantia legis non excusat*. Pokud v některých případech nejsou ani soudy jednotné ve výkladu právních předpisů, o to méně je pak jejich znalost možno vyžadovat a vynucovat po jednotlivci. Z hlediska rozsahu a komplexnosti zaujímají předpisy sociálního zabezpečení společně s daňovými zákony jedna z posledních míst na žebříčku srozumitelnosti a jednoduchosti. Francie v tomto ohledu není výjimkou a již tak složité právní předpisy se během posledních let staly ještě komplikovanějšími.

V návaznosti na předchozí sdělení, že přes publikování již několika obsáhlých a kvalitních dokumentů zaměřených na důchody, zůstává jejich reálný dopad nevelký, zde uvedu výmluvný ilustrační příklad. Ukazuje, že politická reprezentace se prakticky několik desítek let stále točí v kruhu, z kterého se silnými prohlášeními snaží navenek vystoupit, ale nakonec v něm více či méně stále setrvává.

V lednu 2001 byla publikována zpráva Budoucnost důchodových systémů („*L'avenir de systèmes des retraites*“) <sup>213</sup> Reného Teulada <sup>214</sup>, která byla odsouhlasena Ekonomickou a sociální radou („*Le Conseil économique et social*“). Oproti Bílé knize a Budoucnosti našich důchodů se jednalo o práci mnohem skromnější, a to jak z hlediska vlastních cílů, tak i rozsahem. Úvodem byla opět vyslovena potřeba celý důchodový systém reformovat, konkrétně prostřednictvím slov prezidenta Jacquesa Chiraca: „*nezodpovědět si otázku budoucnosti našich důchodů nyní, znamená vyslovení souhlasu s tím, že tato otázka bude*

---

<sup>213</sup> TEULADE, René. *L'avenir des systèmes de retraites : avis*. FRANCE. Conseil économique et social, Journaux officiels. 2000; p. 67.

<sup>214</sup> René Teulade (1931 – 2014) člen socialistické strany, senátor, ministr sociálních věcí v letech 1992 – 1993.

řešena na poslední chvíli navýšením povinných odvodů, snížením vyplácených penzí nebo oběma prostředky zároveň.<sup>215</sup>

Mezi učiněnými závěry zprávy bych vyzdvihl dva hlavní. Zásadní roli ve stabilitě hraje udržení ekonomického růstu a s tím spojené další snižování nezaměstnanosti. Dokument též vyzývá k co největšímu legislativnímu zakotvení volnosti v rozhodování o době odchodu do důchodu, tzn. umožnění odchodu do předčasného důchodu bez užití naprosto odrazující sankce, jakož i ponechání lidem důchodového věku možnost zvolit další setrvání na pracovním trhu. Ekonomická a sociální komise též prostřednictvím zveřejněného dokumentu zdůrazňuje svůj zásadní nesouhlas s jakýmkoliv zpochybňováním solidarity jako základního principu, na kterém je francouzský důchodový systém založen.<sup>216</sup> Následné rychlé konverze do právních předpisů se zpráva Budoucnost důchodových režimů již bohužel tradičně nedočkala.

## **7.1 Legislativní změny v letech 2000 – 2009**

### **7.1.1 Vytvoření Conseil d'orientation des retraites („Rada pro hodnocení a sledování důchodů“<sup>217</sup>) v květnu 2000**

První zaznamenaníhodný krok uvedeného období lze zařadit spíše do oblasti procesní a je jím vytvoření Rady pro sledování důchodů (COR – „*Conseil d'orientation des retraites*“)<sup>218</sup>. Hlavním úkolem této instituce je kontinuální sledování důchodového systému, jeho hodnocení s cílem zajistit jeho životnost a též dohled nad soudržností systému založeného na průběžném financování zajištěním solidarity mezi režimy. Za tímto účelem může rada formulovat jakékoliv návrhy či doporučení, které se jí budou jevit jako vhodné k dosažení stanovených cílů. Rada též nejméně jednou za dva roky podává předsedovi vlády souhrnnou zprávu o aktuální situaci.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> TEULADE, René. L'avenir des systèmes de retraites : avis. FRANCE. Conseil économique et social, Journaux officiels. 2000, p. 67; str. 3.

<sup>216</sup> Tamtéž., str. 45.

<sup>217</sup> Překlad neodpovídá doslovně originálnímu francouzskému názvu, ale vystihuje lépe skutečnou činnost COR – „COR je stálý orgán pro provádění studií a vyjednávání mezi hlavními aktéry v oblasti důchodů. Sleduje vývoj režimů a činí návrhy pro zajištění jejich finanční stability a solidárního fungování.“ In: Qui sommes nous ? COR. [online]. [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.cor-retraites.fr/>

<sup>218</sup> Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites.

<sup>219</sup> Role Rady byla rozšířena zákony Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 a Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, nicméně základní účel zůstává nezměněn.

Mimo prezidenta COR je rada složená z 32 členů, jež jsou vybíráni zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů. Činnost rady se odehrává v pracovních komisích a na plenárním zasedání, které je tematicky zaměřeno a koná se alespoň jednou měsíčně.

Díky kontinuální práci a sledování rada zajišťuje dostatečné množství dat nejen pro samotné legislativní práce, ale i pro případná dlouhodobá koncepční řešení. Do značné míry tak částí své činnosti - vydáváním zpráv, nahradila dřívější *ad hoc* vypracovávané dokumenty<sup>220</sup>. Její složení, kde je zastoupeno široké spektrum odborníků, dává určitou naději, že rada funguje alespoň do jisté míry spíše na odborném než na politickém principu, přestože otázka důchodů je z velké části bezesporu problémem politickým.

### 7.1.2 Důchodová reforma Françoise Fillona z 21. srpna 2003

Přes všechny opakované výhrady s odkládáním výraznější reformy se nakonec v roce 2003 podařilo prosadit zákon, jemuž lze dát přídomek důchodová reforma, a to přesto, že se nejedná o zákon, který by zásadním způsobem měnil schéma důchodového zabezpečení fungujícího do té doby. Zákon byl přijat za pravicové vlády premiéra Jeana – Pierra Raffarina<sup>221</sup> (nutno poznamenat, že současně byl prezidentem člen stejné pravicové strany - UMP - Jacques Chirac), nicméně osobou bezprostředně odpovědnou za provedení reformy byl ministr sociálních věcí, práce a solidarity François Fillon<sup>222</sup>. Zde je na místě zmínit, že přestože hlavní tíhu odpovědnosti za reformu nesl Fillon<sup>223</sup>, vzhledem k důležitosti důchodové otázky by případné negativní následky nesla celá vláda včetně prezidenta Chiraca. Možná právě proto příprava zákona probíhala relativně dlouhou dobu se snahou ji prodiskutovat se všemi zúčastněnými skupinami.

---

<sup>220</sup> První takovou zprávu předložila rada 6. 12. 2001 a uvedla tři zásadní směry v oblasti budoucnosti důchodů – a) uzavření obnovené smlouvy mezi generacemi v otázce důchodů – tzn., nalezení celospolečenského konsenzu a jeho opětovné stvrzení, b) stanovení dlouhodobého cíle pro výši penzí, aby Francouzi měli jasnou představu o tom, jaký bude jejich budoucí důchod, c) zavedení velké národní politiky zaměstnanosti pro osoby starší 50 let. In: Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Communiqué de presse. COR. 6. 12. 2001. [online]. [cit. 22. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.cor-retraites.fr/article28.html>

<sup>221</sup> Jean-Pierre Raffarin (\*1948), v letech 2002 – 2005 předseda vlády, mezi lety 2002 – 2015 člen strany UMP.

<sup>222</sup> François Fillon (\*1954), v letech 2007 – 2012 předseda vlády, mj. ministr sociálních věcí, práce a solidarity mezi lety 2002 – 2004, člen strany UMP mezi lety 2002 – 2015, v roce 2017 neúspěšný prezidentský kandidát.

<sup>223</sup> „Sakra, mám důchody!“ Takto bezprostředně měl François Fillon odpoledne dne 7. 5. 2002 reagovat informaci, že s ním prezident republiky Jacques Chirac počítá ve vládě na pozici ministra sociálních věcí, práce a solidarity. In: Quand François Fillon négociait la réforme des retraites. Le Point. 16. 12. 2006. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lepoint.fr/politique/quand-francois-fillon-negociait-la-reforme-des-retraites-16-12-2016-2090879\\_20.php](https://www.lepoint.fr/politique/quand-francois-fillon-negociait-la-reforme-des-retraites-16-12-2016-2090879_20.php)

### 7.1.2.1 Příprava na přijetí zákona

S ohledem na průběžně s větší či menší intenzitou vracející se otázku důchodů není snadné určit bod, z kterého Fillonova reforma vycházela, resp. moment, který by bylo možné označit z pohledu následně provedené reformy za iniciační. Z logického pohledu by se jako takový nabízel na prvním místě volební program UMP pro volby do Národního shromáždění v roce 2002, v kterých tato vedoucí pravicová strana výrazným způsobem uspěla se ziskem 358 z celkových 577 křesel. Avšak jelikož v něm nalezneme primárně jen obecné teze, není možné z nich přesněji dovozovat konkrétní představy této strany o reformě v důchodové oblasti v případě volebního úspěchu,<sup>224</sup> a to ani do té míry, abychom mohli říci, že strana UMP o provedení takové reformy reálným způsobem vůbec uvažuje. Z těchto důvodů bude vhodné vyjít z jedné události ještě těmto volbám předcházející, kterou byla schůze Evropské rady konaná 15. a 16. 3. 2002 v Barceloně. Z této schůze nejvyšších představitelů členských států Evropských společenství byl vytvořen společný dokument obsahující v části nazvané Strategie pro zvýšenou zaměstnanost mj. i následující závěry: *„Je nutné snížit tíhnutí k předčasným důchodům a k zavádění předdůchodů a naopak zvýšit úsilí s cílem nabídnout pracovníkům vyššího věku výhody plynoucí z jejich setrvání na pracovním trhu, například prostřednictvím možnosti nárůstu výše vyplaceného důchodu při dobrovolném setrvání na pracovním trhu a též zajištěním skutečného přístupu ke vzdělávání a školení v průběhu celého života. Je třeba hledat způsoby, jak do roku 2010 zvýšit zhruba o 5 let průměrný věk, ve kterém dochází k ukončení profesní činnosti. Vývoj v tomto ohledu bude znovu hodnocen každoročně před jarní Evropskou radou.“*<sup>225</sup>

Naplňování těchto cílů bylo přerušeno již zmíněnými parlamentními volbami v červnu 2002, avšak ještě před koncem roku 2002 a hned na počátku roku dalšího z voleb vzešla silná vláda premiéra Raffarina a prezidenta Chiraca představila svůj úmysl provést větší změnu ve

---

<sup>224</sup> Bod 20 programu nesl název „Zachránit naše důchody“ a obsahoval následující teze: Zajistit důchod z průběžného systému a jeho úroveň pro každého Francouze, stát k tomuto cíli přispěje zajištěním prostředků z privatizace jeho účasti v soukromém hospodářství; Být nad spravedlností mezi Francouzi v této oblasti; zvětšit svobodu v oblasti důchodů: těm, kteří budou chtít pokračovat v pracovní aktivitě, se budou penze navyšovat; vytvořit penzijní fondy francouzského typu na základě vyjednávání se sociálními partnery a podpořit zaměstnanecké spoření; Navýšení pozůstalostních důchodů a valorizace důchodů zemědělců, živnostníků a obchodníků In: Programme politique. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: [http://programmepolitique.free.fr/ump\\_2002\\_4.htm](http://programmepolitique.free.fr/ump_2002_4.htm)

<sup>225</sup> HLAVNÍ SEKRETARIÁT. Evropská rada v Barceloně 15. – 16. 3. 2002 – závěry. 16. 3. 2002. Brusel. čl. 32.



francouzských důchodců<sup>226</sup>. V reakci na vývoj událostí směřujících ke skutečnému reformnímu zásahu prezentovalo pět nejvýznamnějších odborových konfederací za účasti dalších přidružených odborových organizací sedm opatření, které by reforma měla splňovat, aby získala jejich podporu – dostatečně vysoké dávky, právo na odchod do důchodu po 40 letech spoření, a to i před dosažením 60 let věku, nárok na odchod do důchodu v 60 letech, svoboda rozhodnutí, zda do důchodu odejít či nadále pracovat, zohlednění náročných povolání, garantovaná minimální výše důchodu, ukončení faktického vyloučení ze zaměstnání pro mladé a starší 50 let.<sup>227</sup>

V rámci dalšího tlaku na vládu byly tradiční každoroční manifestace prvního února zaměřeny právě na obranu stávajícího důchodového systému. Nepřehlédnutelným účelem manifestací bylo francouzské vládě ukázat, že i přes parlamentní většinu důchodovou reformu bez vyjednávání s odbory prosadit možné nebude. V reakci na uvedené požadavky ještě týž den ministr sociálních věcí Fillon prohlásil, že *„vláda Francouze poslouchá, poslouchá tedy přirozeně i ty, kteří dnes (1. 2. 2003) protestovali. A co oni dnes říkali? Že je tu urgentní potřeba reformy. A přesně takový pohled má na věc i vláda. A druhou věcí, která nám byla řečena, je, že odbory chtějí mít do reformy možnost mluvit. To jsem rád, protože to je přesně ta metoda, kterou vláda zvolila (...). Půjdeme společně vytvořit reformu, která bude akceptována velkým počtem lidí.“*<sup>228</sup>

O dva dny později 3. 2. 2003 premiér Raffarin provedl v uvozovkách výkop reformy před Hospodářskou a sociální radou a též před hlavními sekretáři odborů, kteří byli na zasedání rady též přítomni. Premiér představil harmonogram dalšího postupu, a to jak co se týká vyjednávání, tak i co do konečného rozhodnutí – o zákonu by mělo být hlasováno již v létě. Premiér na zasedání představil zásadní východiska připravované reformy – namísto povinné doby pojištění 37,5 roku bude nutné nově naplnit dobu 42 let a cílem bude též přiblížit režimy státních zaměstnanců k režimu soukromých zaměstnanců.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Jacques Chirac: „rok 2003 není, nesmí být, jako roky předešlé. Náš stát není odsouzen ke konzervatismu.“ In: SEUX, Dominique. Jacques Chirac fixe les grands « principes » de la réforme des retraites. 7. 1. 2003. Lesechos.fr. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lesechos.fr/07/01/2003/LesEchos/18817-010-ECH\\_jacques-chirac-fixe-les-grands---principes---de-la-reforme-des-retraites.htm](https://www.lesechos.fr/07/01/2003/LesEchos/18817-010-ECH_jacques-chirac-fixe-les-grands---principes---de-la-reforme-des-retraites.htm)

<sup>227</sup> Negociation de la réforme des retraites en 2003. Rétrospective des positions syndicales et confédérales. Confédération française démocratique du travail. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.cfdtinra.net/nosdossiers/negoreformeretraites2003/negoreformeretraites2003.htm>

<sup>228</sup> Le journal 20 heures, France 2, 1. 2. 2003 (televizní deník 20 hodin na televizním kanálu France 2 z 1. 2. 2003).

<sup>229</sup> „Specifičnost výkonu veřejné funkce nesmí být na překážku spravedlnosti. Situace lidí, kteří se nacházejí ve srovnatelné pozici, bude harmonizována.“ Projev premiéra Raffarina před Hospodářskou a sociální radou ze dne 3. 2. 2003.

Hned následující den (4. 2. 2003) vystoupil ministr Fillon před komisí sociálních věcí Národního shromáždění. Ministr zde zopakoval, že cílem vlády není úplné přetvoření systému, ale naopak zachování průběžného systému. Rovněž zdůraznil, že problém financování důchodů nemůže být vyřešen pouhým zvýšením odvodů nebo naopak konstantním poklesem vyplácených dávek. Je třeba vzít na zřetel, že ekonomicky aktivní období jedince činí zhruba dvojnásobek doby strávené v důchodu. Dochází k neustálému prodlužování doby naděje dožití, avšak tato doba se přidává téměř výhradně k době strávené v důchodu. Je proto potřeba, aby se s prodlužováním doby naděje dožití prodlužovala nejen doba strávená v důchodu, ale rovnoměrně k ní i doba ekonomické aktivity.

Věk	% pracujících	Věk	% pracujících
50	79,9	58	45,9
51	78,9	59	38,3
52	78,4	60	31,2
53	74,7	61	14,6
54	73,7	62	9,0
55	70,9	63	8,2
56	61,2	64	6,5
57	55,0	65	5,4

Tabulka 2: Míra zaměstnanosti v jednotlivých věkových skupinách v roce 2001 (INSEE)<sup>230</sup>

	% pracujících ve věku 55 – 64 let v roce 2001	Vývoj mezi lety 1995 a 2001
<b>Belgie</b>	25,1	+2,2
<b>Německo</b>	37,7	0,0
<b>Španělsko</b>	39,2	+6,8
<b>Francie</b>	31,9	+2,6
<b>Itálie</b>	28,1	-0,5
<b>Nizozemsko</b>	39,6	+10,3
<b>Švédsko</b>	66,8	+5,1
<b>Velká Británie</b>	52,3	+4,7
<b>Průměr zemí EU (15)</b>	38,8	+2,8

Tabulka 3: Míra zaměstnanosti ve vybraných zemích Evropy (EUROSTAT)<sup>231</sup>

<sup>230</sup> LECLERC, Dominique. Rapport n° 382 de M. Dominique Leclerc, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2003, Tome I; 410 p; str. 38.

Fillon se též staví kriticky k často se objevujícímu názoru převážně mezi odbory, že dřívější odchod do důchodu znamená automaticky nízkou nezaměstnanost mladých. Francie je dle něho přesným příkladem protikladu - důchodci odcházejí do důchodu brzy - procento pracujících lidí vyššího věku je jedno z nejnižších v Evropě a přesto je ve Francii jedna z nejvyšších nezaměstnaností mladistvých. Jinými slovy tedy model, že člověk odcházející do důchodu zjednodušeně řečeno přepustí své místo na trh práce nově vstoupivšímu mladému člověku, nefunguje.

V průběhu měsíce února 2003 se konala četná jednání mezi zástupci vlády a odborů na základních podmínkách reformy. Přestože se představy vlády a odborů zásadním způsobem rozcházely, zástupcům vlády se podařilo jednotu odborů v odporu proti reformě alespoň trochu narušit, např. tím, že některé odborové organizace již netrvaly bezvýhradně na dříve dohodnutých sedmi parametrech, které vládní reforma, má-li mít jejich podporu, musí splňovat.<sup>232</sup>

Přes notnou snahu, kterou vláda jak prezentaci reformy, tak i vyjednávání s odbory věnovala, se nepodařilo vyhnout opakovaným demonstracím – např. 1. května 15 000 demonstrantů v Marseille, 18 000 v Bordeaux, v Toulouse 15 000 a 40 000 v Paříži<sup>233</sup>, 25. května 200 – 300 000 demonstrantů v Paříži, v Marseille 40 000, v Montpellieru 10 000 demonstrantů a ani stávkám, do kterých se zapojili např. i zaměstnanci státních drah (SNCF) a Pařížského dopravního podniku (RATP), přestože se jich většinově reforma bezprostředně nedotýkala.<sup>234</sup>

Vládě se však i tak podařilo dosáhnout úspěchu a zákon nakonec 21. 8. 2003 definitivně schválit. Nmalou měrou k tomu přispěla skutečnost, že se díky některým ústupkům podařilo pro reformu získat jednoho z hlavních představitelů francouzských odborů - François Chérèque, dlouholetý sekretář CFDT - Francouzské konfederace práce nakonec pod příslibem prodloužení povinné doby pojištění současně však bez prodloužení důchodového věku a při zvýhodnění některých náročných zaměstnání na reformu přistoupil.

---

<sup>231</sup> LECLERC, Dominique. Rapport n° 382 de M. Dominique Leclerc, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2003, Tome I; 410 p; str. 40.

<sup>232</sup> „Tento obrat dělnické odborové organizace FO (netrvání na právu na plný důchod při 40 letech spoření i před 60. rokem věku) je bodnutím do zad zaměstnancům, kteří začali pracovat brzo a již nastřádali 40 let spoření (...).“ 17. 3. 2003 Jean – Marie Toulisse, národní sekretář CFDT - Francouzské demokratické konfederace práce.

<sup>233</sup> Le journal 20 heures, France 2, 1. 5. 2003 (televizní deník 20 hodin na televizním kanálu France 2 z 1. 5. 2003).

<sup>234</sup> GUÉCHI, Carole. Retraites : pourquoi les cheminots se mobilisent. Le Parisien. 10. 5. 2003. [online]. [cit. 27. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.leparisien.fr/economie/retraites-pourquoi-les-cheminots-se-mobilisent-10-05-2003-2004074027.php>

### 7.1.2.2 Legislativní zakotvení Fillonovy reformy

Reforma byla provedena zákonem z 21. 8. 2003<sup>235</sup>, nicméně k zákonu bylo nutné přijmout celou řadu prováděcích nařízení<sup>236</sup>, takže samotné schválení zákona neznameno automatické dokončení celého reformního projektu. K zahájení projednávání zákona došlo 10. 6. 2003 a již od počátku se jednalo o živou diskuzi.<sup>237</sup>

Předkládaná reforma spočívala na třech základních principiálních pilířích – zabezpečení („*sécurité*“), spravedlnost („*équité*“) a svoboda („*liberté*“).<sup>238</sup>

První pilíř týkající se zabezpečení znamená konkrétně především zajištění garantované minimální výše důchodu. Každý, kdo pracoval na plný úvazek alespoň za minimální mzdu (SMIC) a naplnil nutnou dobu pojištění pro přiznání plného důchodu, nemůže mít důchod nižší, než 85 % minimální mzdy. V případě veřejných funkcí bude vyplácený důchod navíc doplněn výplatou z povinného doplňkového režimu - viz dále. Navýšení povinné doby pojištění ze 150 na 160 trimestrů se projeví až v případě lidí odcházejících do důchodu od roku 2008. Pro rok 2006 je naplánováno navýšení důchodového pojištění o 0,2 procentního bodu.

Spravedlnost představuje druhý pilíř. Zaměstnanci a lidé z nezaměstnaneckých profesí (obchodníci, živnostníci, svobodná povolání), kteří začali pracovat jako velmi mladí, a kteří splní podmínku povinné doby pojištění ještě před dosažením věku 60 let, mohou bez negativního postihu odejít do důchodu již před 60. rokem věku. V určitých pracovních pozicích v nemocnicích se bude za každých 10 let placení pojistného připočítávat jeden rok navíc, což umožní těm, kteří strávili na této pozici podstatnou část svého aktivního života odejít do důchodu již mezi 55 – 60 lety.

---

<sup>235</sup> La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

<sup>236</sup> Ke dni 31. 3. 2005 lze odhadovat, že k dokončení reformy bylo přijato 86 vyhlášek a nařízení. In. JACQUAT, Denis. Rapport n° 2238 de M. Denis Jacquat déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites; p. 70; str. 5.

<sup>237</sup> Důchodová reforma byla předmětem ještě téhož dne interpelací na členy vlády, následně při úvodním slově k předloženému zákonu byl předseda vlády několikrát přerušen výkřiky nesouhlasu opozičních poslanců, kteří využívali zjitřené nálady ve společnosti k získání politické popularity (mezi výrazné kritiky se řadil i socialistický poslanec a též budoucí prezident François Hollande). Projednávání v prvním čtení trvalo 157 hodin rozdělených do 19 dnů.

<sup>238</sup> ACCOYER, Bernard. Rapport n° 898 de M. Bernard Accoyer, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, Tome I, enregistré à la Présidence le l'Assemblée national le 5 juin 2003; p. 117; str. 24 – 26.

Posledním neméně důležitým pilířem je svoboda. Zavedeno je shromažďování informací o situaci jednotlivých pojištěnců<sup>239</sup>, což přesněji znamená, že každý bude mít možnost přesně zjistit, v jaké situaci se nachází a na základě toho se dále rozhodovat.

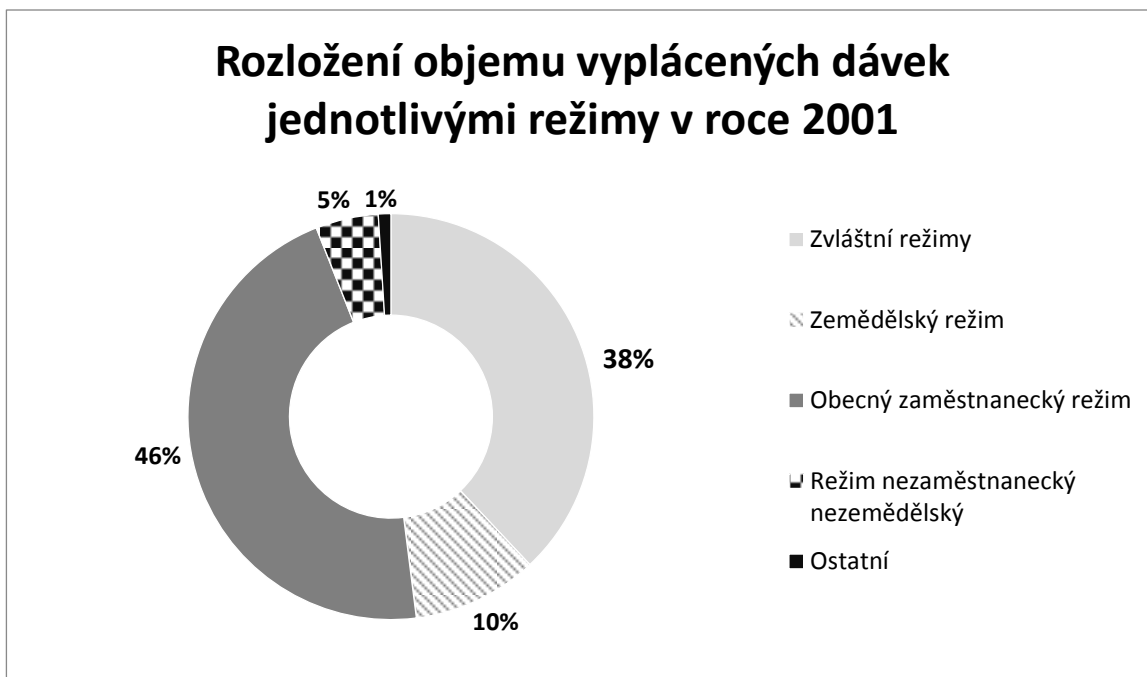
Zavádí se též navyšování důchodů v případě, že pojištěnec bude i po nároku na důchod dále pokračovat v pracovní aktivitě. Naopak se snižuje penalizace za chybějící roky do dosažení nároku na plný důchod (z 10 % za chybějící rok na 5 % v roce 2013).

Úvodní tři články zákona jsou spíše proklamační a slouží jako přihlášení se k základním principům fungování důchodového sociálního zabezpečení – potvrzení průběžného financování důchodů, principu zásluhovosti důchodů, tedy že každý důchodce má nárok na důchod ve výši odpovídající příjmům, které měl během své pracovní aktivity. Posledním principem je spravedlnost – s každým pojištěncem musí být zacházeno stejně bez ohledu na to, jakou pracovní aktivitu dříve vykonával a z jakého či jakých režimů je jeho důchod vyplácen. Tento článek stojí za krátký komentář, neboť by z něj bez dalšího doplnění mohlo být dovozeno, že Fillonovou reformou se ruší rozdíly mezi jednotlivými režimy, tj. že francouzský důchodový systém čeká unifikace v tom smyslu, že jednotlivé režimy přetrvávají, ale práva a povinnosti v nich obsažená budou pro pojištěnce mezi různými režimy rovná. Takový závěr ale neodpovídá realitě, neboť o rovnosti můžeme hovořit nanejvýš mezi pojištěnci uvnitř jednotlivých režimů, nikoliv však mezi pojištěnci napříč režimy. A v takovém případě je dle mého názoru termín rovnost příliš zjednodušující až klamavý. Reforma sice přináší určité sblížení, zejména konvergenci některých režimů k obecnému režimu, ale i takové sblížení je velmi opatrné. Fillon užívá při této příležitosti termín „společná základna“ („*socle commun*“) všem režimům, avšak obsah tohoto pojmu je naprosto vágní. Tvrzená rovnost<sup>240</sup>, a to zejména rovnost mezi některými speciálními režimy a obecným zaměstnaneckým režimem, byla a i v dnešní době zůstává nadále naprostou utopií (viz např. zvláštní režim SNCF a jeho specifika).

---

<sup>239</sup> Článek 10, bližší podmínky poskytování informací budou stanoveny dekretem.

<sup>240</sup> V případě důchodů, hovoříme-li o rovnosti, je nutné srovnávat poměr mezi zaplaceným pojistným a výměrou důchodu, důchodový věk, dobu placení pojistného, podmínky dřívějšího odchodu do důchodu a v takovém srovnání zde rovnost není.



Graf 1: Rozložení objemu vyplácených dávek jednotlivými režimy v roce 2001<sup>241</sup>

Článek čtvrtý zákona pak zavádí již zmíněnou garanci minimálního důchodu od roku 2008, a to při splnění podmínky práce na plný úvazek po dobu nutnou pro získání nároku na plný důchod. Výše takového minimálního důchodu činí minimálně 85 % výše minimální mzdy (SMIC). Finální znění tohoto článku je výsledkem dohody mezi vládou a sociálními partnery, neboť vláda původně počítala s výší tohoto důchodu pouze do výše 75 % minimální mzdy. Zde je názorně vidět jeden z ústupků, které vláda vůči zejména odborovým svazům během přípravy zákona učinila.<sup>242</sup> Reálný dopad tohoto článku je ale též diskutabilní, protože hovoří pouze o cíli – „*Národ se zavazuje do roku 2008 zajistit (...)*.“

Následující článek pátý přináší prodloužení povinné doby pojištění. Pro obecný režim zavádí minimální dobu pojištění v roce 2020 pro získání nároku na plný důchod na 42 let, stejně jako pro režimy živnostníků, profesí v průmyslu a obchodu, svobodných povolání a profesí zemědělských. Co se týče režimu některých veřejných zaměstnanců („*des fonction publique*“), tak zde bude od roku 2008 povinná doba pojištění činit 40 let a následně se bude prodlužovat stejně jako v případě ostatních režimů. Uvedené zvýšení je odůvodněno prodlužováním doby naděje dožití a s tím spojené zachování žádoucího vztahu mezi dobou

<sup>241</sup> LECLERC, Dominique. Rapport n° 382 de M. Dominique Leclerc, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. Enregistré a la Présidence du Sénat le 4 juillet 2003.; p. 410; str. 81.

<sup>242</sup> Tamtéž., str. 85.

strávenou v důchodu a dobou ekonomické aktivity v následujícím poměru: 1/3 doby strávená v důchodu a 2/3 doby ekonomické aktivity.<sup>243</sup>

Nejpozději 1. 1. 2008 je vláda povinna připravit na základě dat zejména COR („*Conseil d'orientation de retraites*“) zprávu, uveřejnit ji a předložit parlamentu. Zpráva má obsahovat primárně následující data: vývoj podílu zaměstnaných osob starších 50 let, vývoj ekonomické situace důchodových režimů, vývoj zaměstnanosti, souhrnné zhodnocení financování důchodových režimů. Stejná zpráva bude připravena též v roce 2012 a 2016. Účelem těchto zpráv nemá být pouze zhodnocení aktuálního stavu, ale protože textace článků zákona nechává prostor ke změnám pomocí pouhých podzákonných právních předpisů, je možno (nejen) na základě těchto zpráv tyto parametry v zákonem stanovených mezích modifikovat. Za účelem dohledu nad zaváděním opatření předvídaných článkem 5 zákona se zřizuje Garanční komise pro důchody („*La commission de garantie des retraites*“).

Článek 11 rozšiřuje povinnosti dle zákona z 13. 8. 1982<sup>244</sup> o každoroční povinnost projednat mezi sociálními partnery uvnitř společností otázky přístupu a zachování zaměstnání pro osoby vyššího věku a též jejich přístup k profesnímu vzdělávání.

Článek 15 přináší úpravu souběhu mezi pobíráním důchodu a příjmem ze zaměstnání. Základní dosavadní princip, a totiž že vyplácení penze je podmíněno skončením pracovní aktivity, zůstává zachován, nicméně nadále budou z tohoto pravidla existovat četné výjimky např. souběh je povolen v případě výkonu literární či vědecké činnosti, pokud mají tyto vedlejší povahu, tj. že celkový roční příjem z nich plynoucí je nižší než čtyřnásobek měsíční minimální mzdy. Nově je zavedena možnost znovuzahájení pracovní aktivity za současného pobírání důchodových dávek, a to pokud součet příjmů z důchodu a příjmů z pracovní činnosti je nižší, než výše poslední pobírané mzdy a současně je splněna podmínka, že pokud dojde k zahájení pracovní aktivity u téhož zaměstnavatele, u kterého důchodce pracoval naposledy, nesmí být doba mezi začátkem pobírání důchodu a zahájením pracovní činnosti kratší než 6 měsíců.

Následující článek 16 se týká úpravy nuceného odchodu do důchodu („*la mise à la retraite*“). Nucený odchod do důchodu je zvláštním institutem primárně pracovního práva, který česká právní úprava nezná, a který se řadí mezi jednostranná ukončení

---

<sup>243</sup> ACCOYER, Bernard. Rapport n° 898 de M. Bernard Accoyer, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. enregistré à la Présidence le l'Assemblée national le 5 juin 2003; p. 117; str. 107.

<sup>244</sup> Loi n° 82-957 du 13 août 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail.

pracovněprávního vztahu ze strany zaměstnavatele. K takovému kroku se tento může rozhodnout v případě, že zaměstnanec v dané chvíli může být příjemce plného důchodu, tedy musí splňovat podmínky dostatečné doby pojištění a též dostatečného věku – ten musí být alespoň 60 let, pokud kolektivní smlouva nestanoví jinak (věk pozdější). Pokud zaměstnavatel jednostranně pracovní poměr ukončí a jako důvod uvede právě nucený odchod do důchodu a ve skutečnosti nejsou pro takovýto krok splněny podmínky, ukončení pracovního poměru se posuzuje jako běžná výpověď („*le licenciement*“).<sup>245</sup> Propuštěnému zaměstnanci z důvodu nuceného odchodu do důchodu náleží odstupné a další podobná plnění ve výši minimálně takové, na kterou by měl nárok zaměstnanec propuštěný běžným způsobem. Jako jedno z opatření, které směřuje k cíli zvýšit zaměstnanost osob vyššího věku, se minimální věk pro ukončení pracovního poměru tímto způsobem zvyšuje na 65 let.

Obdobný cíl, tj. podpora zvýšení zaměstnanosti starších lidí, je sledován i čl. 17 zákona, který zavádí speciální formu daně, jež se uplatňuje na plnění plynoucí z předdůchodu či předčasného ukončení pracovní aktivity. Vybrané prostředky jsou určeny jako příjmy pro FSV („*fonds de solidarité vieillesse*“).

Znění článku 23 je úspěchem odborů při vyjednávání parametrů reformy, neboť požadavek na možnost odchodu do důchodu před dosažením 60 let věku byl jedním z bodů na seznamu, který odborové konfederace a též přidružené odborové svazy přijaly na počátku roku 2003 jako nepřekročitelné minimum. V doposud platné a účinné právní úpravě nárok na plný důchod nemohl vzniknout dříve, než po dosažení 60 let věku. Tento fakt výrazně znevýhodňoval, čím dál tím méně početné, přesto však existující pojištěnce, kteří splnili povinnou dobu pojištění ještě před dosažením 60 let věku. Článek 23 proto přináší možnost těm, kteří vstoupili do aktivního života brzy, tj. v 14, 15 nebo 16 letech (vstupem do aktivního života se v tomto konkrétním případě má na mysli první zaplacení pojistného), aby při splnění podmínky placení pojistného po dobu 42 let mohli odejít do důchodu již ve věku 56 let. Obdobné výjimky z obecně nastavených pravidel se dočkali i zdravotně postižení, a to

---

<sup>245</sup> Bezprostředně související s propouštěním lidí vyššího věku je povinnost zaměstnavatele, který propustí zaměstnance staršího 50 let, zaplatit poplatek „*contribution Delalande*“. Tento poplatek byl užíván jako penalizace pro zaměstnavatele mezi lety 1987 a 2008, kdy byl definitivně zrušen. Výše poplatku byla přímo úměrná věku zaměstnance a jednalo se o násobky jeho hrubé mzdy. Z poplatku existovaly četné a odůvodněné výjimky: např. propuštění zaměstnance pro hrubé porušení pracovních povinností, skončení pracovního poměru z důvodu zásahu vyšší moci, skončení pracovního poměru pro fyzickou či psychickou nezpůsobilost zaměstnance vyslovenou poskytovatelem pracovnělékařských služeb apod. Efekt tohoto opatření, jež mělo za cíl chránit starší zaměstnance, byl sporný. Firmy se zdráhaly zaměstnávat lidi staršího věku, příp. zaměstnance, u kterých si nebyly jisté, že je budou zaměstnávat dlouhodobě, preventivně před 50. rokem věku propustily.



v případě, pokud do chvíle, kdy nastalo významné zdravotní omezení, stihli nastřádat dostatečnou dobu pojištění. Podrobnosti stanoví dekret<sup>246</sup>.

Článek 25 přinesl zvýšení důchodů za výkon práce nad rámec povinných 60 let věku při současném splnění 160 trimestrů pojištění. Konkrétní hodnota nárůstu penze činí dle dekretu 0,75 % za každý trimestr nad rámec 60 let, v případě zemědělců se pak jedná o zvýšení o 3 % ročně.

Zákon rovněž přináší, resp. rozšiřuje možnost doplatit si pojištění za dobu studia (maximálně 12 trimestrů), upravuje výhodnější připočtení trimestrů pro matky, jež vychovávaly děti a též zcela nově zavádí dovolenou rodinné solidarity („*le congé de la solidarité familiale*“)<sup>247</sup>.

V oblasti veřejných zaměstnanců zákon ruší privilegium těchto zaměstnanců na výplatu důchodu již v 50 letech v případě jejich zvolení do parlamentu za předpokladu, že vykonali alespoň 15 let služby. Ruší se tak pravidlo zavedené už v roce 1875, jehož působnost byla navíc postupně rozšiřována – původně bylo nutné naplnit 25 let služby, v roce 1979 se tato výhoda rozšířila i na poslance Evropského parlamentu.<sup>248</sup>

Pro veřejné zaměstnance se upravuje též možnost doplacení chybějících let pojištění, zahrnutí obdržných vyplacených bonusů do výpočtu důchodu, zvýhodnění žen - matek prostřednictvím navýšení počtu získaných trimestrů, úprava vdovských, vdoveckých a sirotčích důchodů, souběh příjmů z pracovní činnosti a z důchodů.

Rovněž byly provedeny v analogickém duchu změny v režimu nezaměstnaneckých profesí, v režimu svobodných profesí a řídicích zemědělců („*des exploitants agricoles*“).

---

<sup>246</sup> Décret n° 2004-232 du 17 mars 2004 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés sociaux handicapés.

<sup>247</sup> Každý zaměstnanec, jehož rodinný příslušník či osoba, s kterou sdílí bydliště, trpí nemocí ohrožující bezprostředně na životě, má právo za podmínek definovaných dekretem na dovolenou rodinné solidarity. Se souhlasem zaměstnavatele může zaměstnanec přeměnit tuto dovolenou na výkon práce na částečný úvazek. Dovolená rodinné solidarity trvá maximálně tři měsíce a může být jednou obnovena. Končí buď uplynutím stanovené doby nebo tři dny po smrti osoby, o kterou zaměstnanec pečoval. Před nástupem na takovou dovolenou je zaměstnanec povinen zaslat zaměstnavateli nejpozději 15 dnů před nástupem na dovolenou doporučený dopis, jímž ho o této skutečnosti informuje a k dopisu jako přílohu vloží potvrzení od lékaře. V urgentních případech může dovolená rodinné solidarity začít bezodkladně poté, co zaměstnavatel obdržel dopis od zaměstnance. Tento institut funguje dodnes.

<sup>248</sup> LECLERC, Dominique. Rapport n° 382 de M. Dominique Leclerc, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. Enregistré a la Présidence du Sénat le 4 juillet 2003.; p. 410; str. 202.

Přes obecné snahy o zjednodušování důchodového systému prostřednictvím sblížení či dokonce slučování jednotlivých režimů zákon nově zřizuje povinný doplňkový režim pro státní zaměstnance, který je povinný též pro soudce a některé vojáky (RAFP – „*le régime additionnelle de la Fonction publique*“). Systém je založený na obdobném způsobu fungování jako režimy Agirc a Arrco, tj. na bodovém systému, který se následně přepočítává na výši vypláceného důchodu a jedná se o systém průběžný<sup>249</sup>. Výše odvodu je stanovena na 10 % a je rovnoměrně rozdělena mezi zaměstnavatele a pojištěnce. Konkrétní fungování režimu je upraveno zvláštním podzákoným právním předpisem.<sup>250</sup>

V závěrečné části nalezneme jakýsi legislativní přílepek, kterým se upravují důchodová spoření PER („*le plan d'épargne de la retraite*“) a PPESVR („*le plan partenarial d'épargne salariale volontaire*“). Tato opatření do jisté míry navazují na zrušený zákon Thomas z roku 1997 a zejména na zákon z 19. 2. 2001<sup>251</sup> o zaměstnaneckém spoření. Jedná se o daňově zvýhodněná doplňková spoření založená na kapitálovém principu, jejichž cílem je zajistit vyšší příjem lidí v důchodovém věku prostřednictvím dalšího doplňkového příjmu k samotnému standardnímu důchodu.

### 7.1.2.3 Shrnutí a analýza Fillonovy reformy

Reforma provedená vládou premiéra Raffarina zosobněná zejména ministrem Fillonem byla největším zásahem svého druhu do francouzského důchodového systému nejméně od roku 1993. Podařilo se ji prosadit velmi rychle<sup>252</sup> i přesto, že vláda opakovaně deklarovala, že je pro ni zásadní vyjednat její konkrétní podobu s odbory. K rychlosti přijetí je ale třeba zopakovat, že samotná reforma nekončí 21. 8. 2003 přijetím klíčového nosného zákona, nýbrž reálně až o několik let později z důvodu zdlouhavého průběžného přijímání velkého množství prováděcích předpisů – velká část jich byla přijata až v roce 2004, některé však dokonce až

---

<sup>249</sup> RAFP. Communiqué de presse du 24. 6. 2014. Un nouveau régime de retraite pour les trois fonctions publiques. 24. 6. 2014. [online]. [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: [https://www.rafp.fr/sites/rafp\\_fr/files/file/cp\\_creation\\_du\\_rafp\\_-\\_24\\_juin\\_2004.pdf](https://www.rafp.fr/sites/rafp_fr/files/file/cp_creation_du_rafp_-_24_juin_2004.pdf)

<sup>250</sup> Décret n°2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

<sup>251</sup> Loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale – úprava zaměstnaneckého kolektivního spoření založeného na principu spoluúčasti zaměstnance na ekonomických výsledcích zaměstnavatele, a to tím, že tento mu v závislosti na své ekonomické situaci poskytuje zvláštní finanční plnění, které lze široce označit jako prémie (tj. finanční plnění jdoucí nad rámec vyplácené mzdy). Zaměstnanec pak v zásadě může zvolit, zda mu tato částka bude přímo vyplacena či zda se rozhodne pro její investování prostřednictvím zaměstnavatele.

<sup>252</sup> Počítáme-li za její skutečný začátek únor 2003.

v roce 2008.<sup>253</sup> Tyto prováděcí předpisy navíc co do svého obsahu měly zákonem daný poměrně široký rámec, pročež konkrétní obsah reformy nebyl v momentě schválení zákona zcela do detailů znám. I to pravděpodobně přispělo k schválení zákona, protože nepopulární opatření byla prostřednictvím nařízení zaváděna postupně.

Souhrnně řečeno je možno hodnotit reformu jako úspěšnou<sup>254</sup>. Po letech přešlapování se totiž podařilo přijmout reformu hlubší, po které tu zejména z odborných kruhů byla značná poptávka. Je možné debatovat o tom, zda je správné dávat reformě přívlastek hlubší. Proti užití tohoto slova vystupuje skutečnost, že reforma nijak zásadně nepřekreslila základní půdorys důchodového systému, resp. lépe řečeno nepřekreslila jej vůbec. Co do svého rozsahu proto Fillonova reforma ve srovnání se změnami provedenými bezprostředně po konci druhé světové války jednoznačně neobstojí. Na druhé straně vezmeme-li do úvahy soudobý politický a společenský kontext, připomeneme neúspěch Alaina Juppého, opakovaná silná politická prohlášení o potřebě reformy, jež však nikdy nedospěla do hmatatelného výsledku, je reforma z roku 2003 významným počinem. Pro Françoise Fillona navíc s tím bonusem, že reformu politicky ustál, v březnu 2003 se stal ministrem školství, v květnu 2007 dokonce premiérem a v prezidentských volbách v roce 2017 kandidoval, byť neúspěšně, na funkci hlavy státu. Přijetím reformy ale klid v oblasti sociálního zabezpečení nenastal a další změny na sebe nenechaly dlouho čekat.

### **7.1.3 Nařízení z 8. prosince 2005 o vytvoření sociálního režimu nezávislých pracovníků<sup>255</sup>**

Jak uvedeno v předchozí kapitole, představa, že se podaří sjednotit francouzské důchodové režimy pod jeden jediný, zůstává prozatím přehnaně optimistickou. Na druhé straně je nicméně pravdou, že počet důchodových režimů se s plynoucím časem snižuje, a to buď díky

---

<sup>253</sup> Z prováděcích předpisů namátkově: Décret n° 2004-848 du 23 août 2004 relatif à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales, Décret n°2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique, Décret n° 2004-1457 du 23 décembre 2004 relatif à l'assurance vieillesse des avocats, Décret n°2004-156 du 16 février 2004 relatif à la surcote et à la décote applicables à la pension de retraite dans les régimes d'assurance vieillesse des salariés, des salariés agricoles, des artisans, des commerçants et des exploitants agricoles ainsi qu'à la majoration de durée d'assurance au-delà de soixante-cinq ans dans les régimes des artisans et des commerçants.

<sup>254</sup> A to i při vědomí toho, že Conseil d'orientation de retraites 10. 1. 2007 zveřejnila svoji v pořadí již čtvrtou zprávu s podtitulem otázky a směřování důchodů pro rok 2008 („*Quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites - Retraites : questions et orientations pour 2008*“), kde se vyjádřila ve smyslu, že reformou stanovených cílů se podařilo dosáhnout pouze částečně, schodek v obecném režimu je vyšší, než se čekalo a též procento zaměstnaných lidí staršího věku se zvyšuje výrazně pomaleji.

<sup>255</sup> Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants.

jejich slučováním s jinými, nebo přirozeným zánikem. Právě pod první kategorií způsobu redukce režimů můžeme podřadit tu, která se odehrála ke konci roku 2005.

Nařízení z 8. 12. 2005<sup>256</sup> provádí sjednocení hned tří sítí národních pokladen v režimu nezávislých pracovníků, a to konkrétně: Národní pokladny nemocenského pojištění nezávislých profesí - CANAM („*la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes*“), Národní pokladny důchodového pojištění živnostníků - CANCAVA („*la Caisse nationale de l'organisation autonome de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales*“) a Národní pokladny důchodového pojištění profesí v průmyslu a obchodu – ORGANIC („*la Caisse nationale de l'organisation autonome de l'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales*“). Jako souhrnný termín pro tyto tři režimy lze použít označení nezávislí nezemědělství pracovníci („*travailleurs indépendants non agricoles*“).

Výsledkem sloučení je vznik sociálního režimu nezávislých pracovníků RSI („*le régime social des indépendants*“), který zahrnuje 3,5 milionu pojištěnců<sup>257</sup>. Nově vzniklý režim pokrývá oblasti důchodového a nemocenského pojištění pro živnostníky a obchodníky, jakož i nemocenské pojištění pro svobodné profese. Důchodové pojištění svobodných profesí však zůstává vyčleněno pod Národní pokladnou důchodového pojištění svobodných profesí CNAVPL („*La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales*“)<sup>258</sup>.

Úkolem nové Národní pokladny sociálního režimu nezávislých pracovníků RSI („*la Caisse nationale du régime social des indépendants*“) je zejména vedení, koordinace a kontrola dílčích pokladen pod ní spadajících za účelem zajištění jejich stability. Mimo tento hlavní úkol má pokladna RSI i řadu úkolů dílčích – zajištění prevence, vzdělávání a informací ve spolupráci s dílčími pokladnami směrem k pojištěncům, zajištění vzdělávání svých vlastních zaměstnanců a rovněž zaměstnanců dílčích pokladen apod. Pokladna RSI podléhá správě ze strany státu. Co se týče řízení, je pokladna RSI řízena správní radou, jež je složena ze zástupců jednotlivých členských pokladen, kteří jsou voleni správní radou dané dílčí pokladny. Generální ředitel je jmenován dekretem na dobu 6 let.

---

<sup>256</sup> Jelikož se jednalo o právní předpis se silou pouhého nařízení, muselo dojít k jeho dodatečnému schválení formou zákona – tak se stalo zákonem 5. 5. 2007 - Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>257</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants (JORF n°286 du 9 décembre 2005 p. 19018 texte n° 36).

<sup>258</sup> Pod CNAVPL spadají např. pokladny farmaceutických pracovníků (CAVP), veterinářů (CARPV), notářů (CPRN), architektů (CIPAV) aj. Výjimkou jsou advokáti, jejichž pokladna funguje autonomně a je na CNAVPL zcela nezávislá.

Nařízení se též zabývá jednotlivými dílčími pokladnami, když upravuje způsob jejich slučování za situace, že dojde k výraznému průniku množin jejich pojištěnců. Zavádí rovněž možnost úzké spolupráce mezi pokladnami, jež však musí být autorizována nadřízenou pokladnou RSI – jedná se zejména o dohody o přenesení výkonu části působnosti např. v oblasti výplaty dávek, přípravě předpisů aj. Dílčí pokladny jsou řízeny vlastní správní radou, jež se skládá z členů volených též na 6 let přímo pojištěnci.

Sloučení tří režimů pod režim RSI nebylo jen pouhým administrativním opatřením, ale přineslo konkrétní změny do jejich fungování (zavedení vzájemné bližší kooperace). Jednotné řízení též zajistilo lepší dohled nad celým subsystémem a umožnilo disponovat komplexními informacemi o činnosti dílčích pokladen. Popsané částečné sloučení a vytvoření režimu RSI je dalším článkem v postupném sblížování v této oblasti, které později v roce 2018 vyústí ve spojení s obecným režimem.<sup>259</sup>

#### **7.1.4 Reforma zvláštních režimů v roce 2008**

Do současné chvíle relativně stranou reforem zůstávaly zvláštní režimy sociálního zabezpečení, přestože tvoří nezanedbatelnou část důchodového systému.<sup>260</sup> Příslušnost k nim je definována buď na základě výkonu určité profese (např. horníci, námořníci, vojáci) nebo pracovním či obdobným vztahem k určité společnosti (např. SNCF, Francouzská banka, RATP). Ve srovnání s ostatními režimy se zvláštní režimy vyznačují řadou privilegií, která jsou dána z velké části již od dob jejich historického vzniku, datovaném často dávno před začátek 20. století, kdy některé režimy existují již od vlády císaře Napoleona I. (k tomu blíže srov. kap. 2.3). Právě dlouhá historická tradice<sup>261</sup> společně s mnohem užší organizovaností dílčích skupin uvnitř zvláštních režimů oproti značně heterogenním skupinám v ostatních režimech vytváří v oblasti důchodů do značné míry samostatnou, ale o to složitější problematiku – budeme-li souhlasit s tvrzením, že obecně prosazení reformy důchodů je záležitost nanejvýš obtížná, a to jak z ekonomického, sociálního, tak i politického hlediska,

---

<sup>259</sup> Suppression du RSI. La Sécurité sociale pour les indépendants. [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.secu-independants.fr/nous-connaitre/qui-sommes-nous/suppression-du-rsi/#c45311>

<sup>260</sup> Reforma v roce 1993 se netýkala žádného ze zvláštních režimů, reforma v roce 2003 se dotkla zvláštních režimů jen částečně – např. někteří státní zaměstnanci, pracovníci v nemocnicích. Většina zvláštních režimů však zůstala beze změny.

<sup>261</sup> Nejen co se týče samotného plynutí času, ale též i přetrvání zvláštních režimů během zásadních změn v letech následujících bezprostředně po roce 1945.

platí to samé o reformě zvláštních režimů dvojnásob. Poslední významnější snaha o nastolení tohoto tématu byla učiněna v roce 1995 a skončila stávkami a neúspěchem.<sup>262</sup>

Ponecháme-li stranou historii a zaměříme-li se na to, co skutečně v dnešní době zvláštní režimy odlišuje od ostatních režimů, tj. od režimu obecného a k němu režimů přidružených, můžeme učinit následující závěry – zvláštní režimy zajišťují jak základní tak i doplňkový režim, část umožňuje odchod do důchodu před dosažením obecných 60 let věku (bez sankce), výpočet penze vychází z posledních let pracovní aktivity a pro možnost profitovat z výhod speciálních režimů je nutné splnit určitou dobu příslušnosti k danému režimu.<sup>263</sup> Mimo tyto odlišnosti principiálního rázu se zvláštní režimy odlišují též konstantně horší ekonomickou bilancí, neboť zde dochází k multiplikaci dvou negativních faktorů – počet pojištěnců v režimech klesá vzhledem k proměnám pracovního trhu a směřování ekonomiky, kdy zkrátka pracovníků některých profesí již není třeba takové množství (učebnicovým příkladem jsou hornické profese). Druhým faktorem je obecně nepříznivý demografický vývoj, který zasahuje všechny režimy.

---

<sup>262</sup> *Premiér Juppé si na reformě vylámal zuby.*“ In: FRESSOZ, Françoise. La réforme des régimes spéciaux de retraite serait plus coûteuse que prévu. Le Monde. 22. 12. 2009. [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2009/12/22/la-reforme-des-regimes-speciaux-de-retraite-serait-plus-couteuse-que-prevu\\_1283834\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2009/12/22/la-reforme-des-regimes-speciaux-de-retraite-serait-plus-couteuse-que-prevu_1283834_823448.html)

<sup>263</sup> JOLIVET, Annie. La réforme des régimes spéciaux en 2008. Retraite et société 2008/2, n° 54; p. 210-217 [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.cairn.info/revue-retraite-et-societe1-2008-2-page-210.htm>

Aktuální situaci ve vybraných zvláštních režimech znázorňuje níže přiložená tabulka (tabulka č. 4).<sup>264</sup>

	Počet pojištěnců (v tis.)	Počet důchodců (v tis.)	Podíl pojištěnců a důchodců
<b>Režim SNCF</b>	163	246	0,67
<b>Režim RATP</b>	44	33	1,32
<b>Režim IEG<sup>265</sup></b>	140	128	1,10
<b>Režim ENIM<sup>266</sup></b>	30	92	0,33
<b>Režim horníků</b>	12	287	0,04
<b>Režim BdF<sup>267</sup></b>	15	13	1,12
<b>Režim CRPCEN<sup>268</sup></b>	46	50	0,92
<b>Režim veř. zaměst.</b>	4 286	2 532	1,69

Tabulka 4: Počty pojištěnců a beneficiantů dávek z důchodového systému ve zvláštních režimech v roce 2006<sup>269</sup>

Mezi režimy, kterých se Fillonova reforma vůbec nedotkla lze zařadit následujících sedm hlavních - SNCF, IEG, RATP, BdF, ENIM, hornický režim a CRPCEN, které souhrnně v roce 2003 představovaly 6,4 % objemu vyplácených důchodů. Jak je možné vysledovat i z výše uvedené tabulky, některé ze zvláštních režimů se nutně ocitly ve výrazném deficitu (zejména hornický režim), který byl sanován přímo ze státního rozpočtu. Naopak režim RATP vykazoval pozitivní vývoj, kdy vzhledem k nárůstu počtu zaměstnanců začal být poměr mezi počtem pojištěnců a důchodců stále výrazněji ve prospěch pojištěnců.

16. 5. 2007 se prezidentem Francie stal Nicolas Sarkozy<sup>270</sup>, který ve volebním programu prezentoval svůj úmysl dokončit reformu důchodů svého stranického kolegy Fillona z roku 2003, resp. svůj záměr přiblížit zvláštní režimy režimu veřejných zaměstnanců

<sup>264</sup> Důchodce, jemuž plyne přímý důchod, se do propočtu zahrnuje s koeficientem 1, naopak osoba přijímající důchod odvozeně (vdova, vdovec, sirotek – pozůstalostní důchody), se do tabulky zahrnuje s koeficientem 0,5.

<sup>265</sup> Národní důchodová pokladna elektroenergetického a plynářského průmyslu („*Caisse Nationale de retraite des Industries Electriques et Gazières*“).

<sup>266</sup> Zvláštní režim námořníků („*Etablissement National des Invalides de la Marine*“).

<sup>267</sup> Režim Francouzské národní banky („*Banque de France*“).

<sup>268</sup> Zvláštní režim notářů („*Caisse de Retraite et de Prévoyance des Clercs et Employés de Notaires*“).

<sup>269</sup> Cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008. COR. La Documentation française. 2007; p. 240. str. 160.

<sup>270</sup> Nicolas Sarkozy (\*1955), prezident Francie 2007 – 2012, opakovaně ministrem, člen UMP.

(„*le régime de la fonction publique*“).<sup>271</sup> Jeho soupečkou ve druhém kole prezidentské volby byla Ségolène Royal<sup>272</sup>, která též připouštěla reformu zvláštních režimů, současně ale počítala i s revizí předpisů přijatých v rámci reformy z roku 2003. Sarkozy naopak trval na jejich zachování s tím, že tyto zajistí stabilitu důchodových systémů nejméně do roku 2020.<sup>273</sup> Nedlouho poté, co Sarkozy usedl do Elysejského paláce, proběhlo několik demonstrací a stávek<sup>274</sup> na podporu ochrany zvláštních důchodových režimů.

Na počátku ledna vystoupil prezident Sarkozy v Paříži s dlouhým tiskovým prohlášením, které bylo reakcí na prezidentovo televizní vystoupení 31. 12. 2007, ve kterém prezident, byť pouze v naprosto obecné rovině, představil národu svoji vizi na období výkonu prezidentského mandátu. Tato vize prezentovaná při příležitosti přání do nového roku vyvolala mezi veřejností velké množství otázek a diskuzí, kam konkrétně Sarkozy plánuje Francii směřovat. A právě z toho důvodu uspořádal prezident 8. 1. 2008 tiskovou konferenci. Ve svém úvodním monologu hovořil prezident obecně, nicméně představil velmi ambiciózní reformní projekt, který zahrnuje též reformu zvláštních režimů.<sup>275</sup>

Příprava legislativního zakotvení probíhala rychle, neboť změny byly prováděny formou dekretu. Projednávání bylo již tradičně provázeno demonstracemi a tlakem na vládu ze strany odborových svazů. Ten byl o to silnější, že i přes menší počet stávkujících se kvůli účasti personálu SNCF a RATP na stávkách podařilo odborům dosáhnout výrazného efektu, neboť v důsledku byly stávkou přímým nebo nepřímým způsobem ovlivněny milióny Francouzů. Největší demonstrace se konaly 22. 5. 2008<sup>276</sup>.

---

<sup>271</sup> Tous les programmes des candidats à la présidentielle 2007. Le Monde. 16. 10. 2006. [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/societe/article\\_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes\\_822922\\_3224\\_8.html](https://www.lemonde.fr/societe/article_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes_822922_3224_8.html)

<sup>272</sup> Ségolène Royal (\*1953), prezidentská kandidátka za socialistickou stranu (PS) v roce 2007, opakovaně ministryní.

<sup>273</sup> Prezidentská debata před druhým kolem prezidentské volby vysílaná televizní stanicí France 3 dne 2. 5. 2007.

<sup>274</sup> Dne 18. 10. 2007 stávkovalo 73,5% zaměstnanců SNCF, demonstrace v Paříži se zúčastnilo 21 – 25 000 demonstrantů, 19. 10. 2007 v Paříži vyjelo průměrně 1/3 spojů metra (RATP). In: Le journal 20 heures, France 2, 18. 10. 2007.

<sup>275</sup> Konkrétně téma zvláštních režimů zmínil Nicolas Sarkozy mj. v poněkud delikátní souvislosti, kdy odpovídal na otázku, zda se plánuje oženit se svojí tehdejší partnerkou Carlou Bruni. Pro zajímavost si dovolím část jeho vyjádření ocitovat: „*Jak víte, v roce 2007 jsem se rozvedl. Nebylo to nejšťastnější období mého života, četl jsem mnoho článků, kdy jsem si říkal, že ten, kdo je psal, se nemohl nikdy rozvádět, když může psát takové věci, jako že jsem se rozvedl proto, abych zamaskoval stávky kvůli reformě zvláštních režimů. Nechtěl jsem se rozvést. Jednoduše jsem se proto styděl za ty, kteří byli tak vzdáleni od reality. Život prezidenta je totiž v těch základních otázkách, jako je láska úplně stejný jako život kohokoliv jiného. S něčím se Vám svěřím: Myji si ruce a večer uléhám stejně, jako milióny dalších Francouzů.*“

<sup>276</sup> Zhruba 28 000 protestujících v Paříži – celkově dle policejních odhadů ve Francii 300 000 protestujících, dle odborů 700 000. In: Le journal 20 heures, France 2, 22. 5. 2008.



Přes výše uvedené komplikace vláda reformu nakonec prosadila. Nejednalo se o jeden předpis pokrývající všechny dotčené režimy, ale naopak byly přijaty jednotlivé zvláštní právní předpisy vždy určené pro jeden konkrétní režim – SNCF, IEG, CRPCEN, Národní opera, divadlo Comédie - Française a RATP s účinností od 1. 7. 2008.

#### 7.1.4.1 Změny v režimu SNCF

Nejviditelnější mezi výše uvedenými šesti režimy byl bezesporu režim francouzských státních drah (SNCF - „*Société nationale des chemins de fer français*“). Konečná podoba změn provedená dekretem z 15. 1. 2008<sup>277</sup> a zejména dekretem z 30. 6. 2008<sup>278</sup> byla výsledkem společného vyjednávání v rámci SNCF s představiteli vlády započatého již v listopadu 2007. Změny měly za cíl zlepšit finanční bilanci režimu SNCF, nicméně reforma neměla od počátku ambici zajistit návrat k naprosté finanční vyváženosti. Dala-li by si reforma takový cíl, velmi obtížně si můžeme představit, jakým způsobem by takového stavu mohlo být dosaženo sociálně udržitelným způsobem. Režim je totiž schopný zajistit si sám financování pouze pro méně jak 40 % svých výdajů a perspektiva i po provedené reformě je taková, že potřeba subvencí ze strany státu bude nadále rostoucí – předpoklad pro rok 2011 počítá s pomocí státu ve výši 3,2 mld. € a jejím dalším růstem na více než 3,3 mld. € v roce 2015.<sup>279</sup>

Úvodem je třeba říci, že základní specifikum režimu SNCF zůstalo reformou nezměněno – právo na odchod do důchodu pro strojvedoucí ve věku 50 let a totéž právo pro ostatní zaměstnance od 55 let věku. Klíčovou změnou bylo sblížení povinné doby pojištění pro nárok na plný důchod s režimem veřejných zaměstnanců, tzn. v daném případě zvýšení z původních 150 trimestrů na 160 trimestrů v roce 2012 a následně až na 164 trimestrů k 1. 1. 2016. Pojištěnci, kteří nesplní požadovanou povinnou dobu pojištění, jsou postiženi snížením vypláceného důchodu. Naproti tomu bude analogicky docházet k navýšení vypláceného důchodu v případě, že pojištěnec naplní požadovanou dobu pojištění a i po 60. roce věku bude pokračovat v pracovní aktivitě. Dále je pro pojištěnce možné nechat si uznat jako náhradní dobu pojištění část doby, po kterou vychovávali dítě, doplatit si též dobu

---

<sup>277</sup> Décret n° 2008-47 du 15 janvier 2008 relatif au régime spécial de retraite des personnels de la Société nationale des chemins de fer français.

<sup>278</sup> Décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

<sup>279</sup> AUBAN, Bertrand. Rapport d'information n° 732 de M. Bertrand Auban, fait au nom de la commission des finances sur le bilan de la réforme du régime spécial de retraites de la SNCF. Tome I. Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2010; p. 89; str. 6.

pojištění v maximální možné délce 12 trimestrů jako náhradu za dobu studia a upravuje se rovněž možnost předčasného odchodu do důchodu (bez jeho snížení) v případě invalidity (v trvalé formě snížení pracovní schopnosti alespoň o 80 % či o 66 % způsobené následkem pracovního úrazu či nemoci z povolání).

Výsadní postavení zůstává strojvedoucím („*les agents de conduite*“)<sup>280</sup>, resp. přesněji těm strojvedoucím, kteří k SNCF nastoupili či nastoupí k rozhodnému datu 1. 1. 2009. Těmto zůstává průběžná bonifikace spočívající v přidání jednoho trimestru pojištění za každý rok služby nad rámec 3 let. Uvedené navýšení je možné maximálně v celkovém souhrnu 20 trimestrů. Pro strojvedoucí, kteří nastoupí po rozhodném datu, bude zavedena částečná kompenzace prostřednictvím doplňkového spojení prováděného zaměstnavatelem.

#### 7.1.4.2 Zvláštní režim notářů (CRPCEN)

Druhým reformovaným režimem, který bych rád podrobněji rozvedl, je režim notářů, jenž datuje svůj vznik do roku 1937. Notářský režim byl reformován opět s účinností od 1. 7. 2008, a to prostřednictvím dekretu z 15. 2. 2008.<sup>281</sup> Reforma je provedena na obdobné bázi jako ta týkající se SNCF a tedy klíčovou změnou je prodloužení povinné doby pojištění ze 150 na 160 trimestrů, a to opět nikoliv skokově, ale průběžným způsobem.<sup>282</sup> Rovněž pak dojde k navázání na vývoj tohoto parametru na režim veřejných funkcionářů.

Těm, kteří při odchodu do důchodu nesplní povinnou dobu pojištění, bude jejich důchod snížen. Tento mechanismus se poprvé uplatní od 1. 1. 2010 a pro pojištěnce, kteří odejdou do důchodu mezi 1. 7. 2010 a 30. 6. 2011 bude toto ponížení činit 1/10 ponížení u veřejných zaměstnanců („*les fonctionnaires publiques*“), a to za každý chybějící trimestr. To v konkrétních číslech znamená, že za každý chybějící trimestr dojde k ponížení pouze o 0,125 %. Po 30. 6. 2011 bude docházet k postupnému navyšování, až dojde ke srovnání s režimem veřejných zaměstnanců – 1,25 % ponížení za každý chybějící trimestr. Symetrickým způsobem bude docházet k navyšování důchodu v případě splnění 160 trimestrů a současného překročení 60 let věku. Za těchto podmínek bude důchod navyšován shodným

---

<sup>280</sup> Specifické postavení strojvůdců vychází z jejich zařazení mezi náročná povolání z důvodu častých přesunů a nocí strávených mimo domov, nepravidelných služeb, vysoké míry odpovědnosti apod. Toto zařazení vyplývá z dlouhé tradice, a proto je nadále zachováváno, přestože dle mého názoru své opodstatnění s přihlédnutím ke změnám v ekonomice, jakož i k náročnosti dalších profesí, již dávno ztratilo.

<sup>281</sup> Décret n° 2008-147 du 15 février 2008 relatif au régime spécial de retraite des clercs et employés de notaires.

<sup>282</sup> 151 trimestrů pro osoby, kteří splní nárok na přiznání důchodu mezi 1. 7. 2008 a 31. 12. 2008, poté bude docházet k navyšování o jeden trimestr vždy k 1. 1. a 1. 7. daného kalendářního roku až do 1. 7. 2012. Následně bude povinná doba pojištění zvyšována vždy o 1 trimestr ročně až do cílových 164 trimestrů v roce 2016.

způsobem, jako v režimu veřejných zaměstnanců o 0,75 % za každý trimestr nad uvedenou hranici.

Právo na odchod do důchodu vzniká obecně v 60 letech, nicméně do účinnosti citované reformy existovala možnost odejít do důchodu dříve pro ženy, které dosáhly věku alespoň 55 let a zároveň splnily podmínku 25 let pojištění. Tato výhoda se postupně ruší. Ženám přeci jen určitá kompenzace jejich nezastupitelné mateřské role i tak zůstává, neboť pro všechny děti narozené poté, co se jejich matka začala účastnit na pojištění v systému CRPCEN, platí, že za první takto narozené dítě jsou matce přidány k povinné době pojištění dva trimestry a následně za každé další dítě čtyři trimestry (před reformou se přičítaly za každé dítě bez ohledu na jejich počet 2 trimestry). Doba vysokoškolských studií může být též doplacena v maximální výši 12 trimestrů.

#### **7.1.4.3 Shrnutí a analýza reformy zvláštních režimů**

Závěrem této části můžeme říci, že reformy zvláštních režimů v zásadě spočívaly v prodloužení povinné doby pojištění pro nárok na plný důchod a též v částečném omezení či dokonce zrušení některých specifických výhod, které těmto režimům a pojištěncům v nich byly vlastní. Uvedená opatření jsou ve svém důsledku z velké části změnami, které lze označit za kosmetické, nicméně z důvodu vysoké sensibility pojištěnců zvláštních režimů na jakékoliv změny v této oblasti se jedná i tak o nade vši pochybnost výrazný počin. Osobně jsem přesvědčen o tom, že v podobném trendu je třeba pokračovat nadále, protože pro některá privilegia ve zvláštních režimech už není v dnešní době žádný rozumný důvod a jejich existence čerpá svou legitimitu jen a pouze z jakési tradiční hodnoty. V dynamickém systému, kterým důchody jsou, však nemohou být tradice jediným důvodem pro existenci určité výjimky, která navíc zatěžuje veřejné rozpočty a vytváří obtížně odůvodnitelné nerovnosti mezi pojištěnci.

#### **7.1.5 Zákon o financování sociálního zabezpečení pro rok 2009 ze 17. prosince 2008<sup>283</sup>**

Před přikročením k popisu změn v komplementárních režimech (Agirc a Arrco) bych se rád alespoň v krátkosti zastavil u zákona o financování sociálního zabezpečení pro rok 2009. Tento právní předpis totiž dále upravuje některé oblasti, o kterých bylo již výše v tomto textu pojednáno.

---

<sup>283</sup> Loi n°2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 du 17 décembre 2008.

Problematika zaměstnávání osob vyššího věku<sup>284</sup>, resp. stále nízké procento ekonomicky aktivních v této skupině obyvatel podnítilo přijetí dalšího dílčího opatření.<sup>285</sup> Společnostem (včetně těch veřejnoprávních), které zaměstnávaly alespoň 50 zaměstnanců, zákon uložil novou povinnost mít uzavřenou smlouvu s odbory nebo přijatý akční plán týkající se zaměstnávání právě osob staršího věku. Uzavřené smlouvy musejí obsahovat ustanovení upravující tři oblasti - vyčíslené stanovení cílů v oblasti zaměstnávání a přijímání osob vyššího věku, opatření usnadňující zaměstnanost takových osob alespoň ve třech podoblastech<sup>286</sup> a nakonec zavedení opatření umožňujících kontrolu a hodnocení plnění předchozích dvou cílů. Protože vláda cílí na podnícení sociálního dialogu uvnitř samotných společností, reálné provádění dohodnutých opatření nespadá pod kontrolu inspekce práce. Veřejná moc zasahuje pouze v případě, kdy takováto smlouva (nebo akční plán) není uzavřena, resp. zaveden, příp. pokud smlouva nebo akční plán nejsou v souladu se zákonem.<sup>287</sup>

Nemá-li společnost uzavřenou výše specifikovanou smlouvu, nabízí se jí subsidiárně možnost přijmout akční plán („*le plan d'action*“) pro oblast zaměstnanosti osob vyššího věku – touto možností se mělo nejspíše umožnit zaměstnavateli vyhnout se negativním následkům neuzavření smlouvy v případě, pokud by s ním odbory, ať už z jakéhokoliv důvodu, odmítly na přípravě smlouvy spolupracovat. Přijetí akčního plánu může být ale i preferencí samotného zaměstnavatele, neboť jeho zavedením se vyhne často složitému a zdlouhavému vyjednávání se svými odbory. Akční plán je proto jednostranně připraven ze strany zaměstnavatele a ze strany zaměstnanců je k němu dáno pouhé vyjádření prostřednictvím výboru společnosti („*le comité de l'entreprise*“)<sup>288</sup> a v případě, že tento neexistuje, vyjadřují se volení zástupci zaměstnanců („*les délégués du personnel*“). Akční plán musí obsahovat stejný druh opatření

---

<sup>284</sup> Osobou vyššího věku se v tomto případě rozumí zaměstnanec starší 55 let, příp. nově přijímaný zaměstnanec starší 50 let.

<sup>285</sup> V roce 2009 činila zaměstnanost osob ve věku 55 – 64 let 38,9 % (z toho 58,5 % ve skupině 55 – 59 let a 17,1 % ve skupině 60 – 64 let). In: UNIVERSITÉ STRASBOURG, Institut du travail. *Accords et plans seniors : quels changements pour 10 entreprises pionnières en Alsace ? Rapport de recherche pour la DARES*. 2003; p. 105. str. 11.

<sup>286</sup> Podoblasti byly stanoveny dekretem.

<sup>287</sup> JACQUAT, Denis. Rapport n° 1211 de M. Denis Jacquart, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Tome III. Assurance vieillesse. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2008; p. 125. str. 81.

<sup>288</sup> Výbor společnosti (CE – „*Comité de l'entreprise*“) je výbor složený ze zástupců zaměstnanců a odborů, kteří mají mandát nejvýše na 4 roky. Výboru předsedá zástupce zaměstnavatele. Výbor se zabývá mj. pracovními podmínkami, podmínkami vzdělávání apod. Od roku 2020 by měl být tento výbor postupně nahrazen Sociálním a ekonomickým výborem (CSE – „*Comité social et économique*“). Tento výbor v sobě sloučí zástupce zaměstnanců („*les délégués du personnel*“), Výbor společnosti a výbor pro hygienu, bezpečnost a pracovní podmínky (CHSCT – „*Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail*“).

jako smlouva a maximální doba jeho trvání je shodná s maximální dobou, na kterou lze uzavřít smlouvu a činí tři roky.

V případě, že se na danou společnost vztahuje zvláštní povinnost mít s odbory dojednanou smlouvu o zaměstnávání osob vyššího věku nebo k ní subsidiární povinnost zavedení akčního plánu, a daná společnost tuto povinnost neplní (a není-li současně dána některá z výjimek), podléhá tato společnost finančnímu postihu v podobě povinnosti odvést 1 % ze souhrnu vyplácených mzdových prostředků za období, během něhož společnost primární povinnost neplní. Sankční částka je příjmem pokladny obecného důchodového režimu (CNAVTS – „*la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*“)<sup>289</sup>.

Shora popsány kroky se vláda snažila zajistit, aby konkrétní opatření k podpoře zaměstnávání starších osob byla přijímána na co nejnižší úrovni, čímž tato měla být efektivní a zároveň i formou negativní motivace přimět zaměstnavatele k tomu, aby se touto problematikou zabývali. Lze předpokládat, že vzhledem k nezanedbatelné a navíc opakující se sankci téměř všechny dotčené společnosti smlouvu nebo akční plán nakonec zavedly. Otázkou však zůstává, jaká byla reálná aplikace dojednaných pravidel v praxi, resp. jestli se tato opravdu promítla do rozhodování zaměstnavatelů a situace starších osob na trhu práce se objektivně zlepšila.<sup>290</sup> Zvláště když zákonem přijaté opatření promítneme do tehdejšího hospodářského kontextu trvající ekonomické a finanční krize, kdy řada zaměstnavatelů byla nucena řešit existenční potíže a otázka zaměstnávání starších lidí pro ně z povahy věci byla nutně problémem nanejvýše druhotným.

Druhým zajímavým přínosem zákona o financování sociálního zabezpečení pro rok 2009 je odstranění omezení ve vztahu k souběhu pobírání mzdy a důchodu (v podrobnostech srov. kap. 6.3.). Zákon zrušením dosavadních omezení umožňuje souběh výplaty starobní penze a příjmu z pracovní aktivity pouze za předpokladu, že budoucí důchodce požádá o výpočet důchodu ze všech režimů, kterým podléhá a zároveň naplní podmínku zisku nároku na plný důchod.

---

<sup>289</sup> Od roku 2013 je CNAVTS přejmenována na CNAV.

<sup>290</sup> „Zdá se, že zákonná povinnost nepřinesla reálné zlepšení v podmínkách zaměstnávání starších lidí. Ve skutečnosti se totiž společnosti spokojily s tím, že na papír sepsaly pouze procesy, které jim již byly vlastní před přijetím tohoto zákona, a které společnosti dříve přijaly v důsledku stárnutí zaměstnanců.“ In: UNIVERSITÉ STRASBOURG, Institut du travail. Accords et plans seniors : quels changements pour 10 entreprises pionnières en Alsace ? Rapport de recherche pour la DARES. 2003; p. 105; str. 98.

## **7.2 Změny provedené v doplňkových režimech Agirc, Arrco prostřednictvím smluv a úprava režimu IRCANTEC**

### **7.2.1 Smlouva týkající se režimů Agirc a Arrco z 10. února 2001<sup>291</sup>**

Přestože se jedná o úpravu doplňkových režimů, smlouva ve svém úvodu, reagující na očekávanou reformu základních režimů, stanovila principy, se kterými by reforma základních režimů (nakonec provedená zejména v letech 2003 a 2008) měla být v souladu. Smlouva mj. požaduje definování a zajištění úrovně vyplácených penzí pro příštích deset let tak, aby se zastavil setrvalý pokles náhradového poměru, definování vývoje důchodového systému pro příštích dvacet let způsobem, který umožní zaměstnancům a zaměstnavatelům určitou předvídatelnost, stabilizaci výše odvodů, aby byla zachována konkurenceschopnost podniků a důsledky nepříznivého demografického vývoje nebyly přenášeny zcela na aktivní generaci, umožnit svobodný výběr způsobu a času odchodu do důchodu po dovršení 60 let věku a též zavést možnost pobírat důchod i před 60. rokem věku osobám, které začaly svoji pracovní kariéru velmi brzy nebo pracovaly po určitou dobu za zvláště náročných pracovních podmínek. Při konfrontaci jmenovaných principů s obsahem přijatých legislativních aktů je zjevné, že se velká část deklarovaných zásad do předpisů nakonec skutečně promítla.

V primární otázce doplňkových režimů bylo sjednáno, že důchody budou valorizovány každoročně k 1. 4. příslušného roku v závislosti na vývoji cen (vyjma tabáku). Odvody upravené smlouvou z 25. 4. 1996 zůstanou beze změny nejméně do 31. 12. 2002. Oba režimy (Arrco a Agirc) budou postupně sblížovány za účelem racionalizace jejich fungování. Dle přílohy č. 1 k předmětné smlouvě se má jednat zejména o sblížování v oblasti informačních systémů a řízení, aby společnosti (zaměstnavatelé) a k nim analogicky zaměstnanci mohli učinit pouze jedno prohlášení o příjmech a pouze jedinou platbu odvodů. Totéž platí i o sjednocení výplaty dávek. Konkrétní způsob sblížování Agirc a Arrco bude sjednán před 30. 6. 2001.

Sociální partneři se rovněž dohodli na tom, že režimy budou reagovat na v budoucnu přijatou reformu a v závislosti na její finální podobě zahájí jednání o případné úpravě doplňkových režimů. Dochází též k vytvoření Asociace pro řízení fondů financování doplňkových režimů Agirc a Arrco - AGFF (*„Association pour la Gestion du Fonds de*

---

<sup>291</sup> Accord du 10 février 2001 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

*Financement de l'AGIRC et de l'ARRCO*“), která nahrazuje Asociaci pro finanční strukturu – ASF („*Association pour la structure financière*“) vzniklou v roce 1983 (v podrobnostech srov. kap. 5.3.3.1). AGFF přebírá veškerá aktiva a pasiva ASF. Smlouva upravuje podrobně financování AGFF, které je postaveno na třech pilířích – část příjmů z odvodů, výnosy z hospodaření s rezervními prostředky a konečně ze všech ostatních příjmů nezakázaných zákonem. Výdaje AGFF jsou též trojího druhu, z nichž nejdůležitější je vyrovnávání výpadků v příjmech režimů. Smlouva byla uzavřena do 31. 12. 2002.

Na tuto smlouvu následně navázala smlouva z 3. 9. 2002<sup>292</sup>, kde byl opětovně položen důraz na potřebu vyčkat přijetí reformy základních režimů a za tímto účelem byla účinnost smlouvy z 10. 2. 2001 prodloužena do 1. 7. 2003 a k prodloužení až do 1. 1. 2004 došlo smlouvou z 20. 6. 2003<sup>293</sup>.

### **7.2.2 Smlouva týkající se režimů Agirc a Arrco z 11. listopadu 2003<sup>294</sup>**

Smlouva z konce roku 2003 byla první smlouva, která podrobněji reagovala na Fillonovu reformu z léta 2003. V úvodu smlouva přináší pro budoucí důchodce zvýšení důchodu poskytovaného z doplňkového režimu. Pojištěnci v režimu Agirc a Arrco ve věku 60 - 65 let, kteří získají nárok na plný důchod v základním nebo zemědělském režimu, mohou požádat o výplatu důchodů z režimů Agirc a Arrco a v takovém případě dojde k ponížení důchodu pouze, když přesáhne určitou výši. Totéž bude platit pro ty, kteří v základním nebo zemědělském režimu získali nárok na plný důchod ještě před dosažením 60 let věku. Smlouva rovněž upravuje možnost nahrazení doby vysokoškolských studií nejvýše v délce 3 let. Shora uvedená opatření byla prodloužena smlouvou z 16. 7. 2008<sup>295</sup> a smlouvou z 23. 3. 2009<sup>296</sup>.

Výše uvedené smlouvy jsou těmi, které znamenaly pro doplňkové režimy v daném období ty nejzásadnější úpravy. Nebyly to jediné změny, které se doplňkových režimů dotýkaly, nicméně úpravy zde neuvedené se vztahovaly převážně k organizaci a navenek vliv těchto změn nebyl zásadním (např. smlouva z 8. 7. 2009 upravující řízení paritních seskupení v oblasti sociálního zabezpečení<sup>297</sup>).

---

<sup>292</sup> Accord du 3 septembre 2002 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

<sup>293</sup> Accord du 20 juin 2003 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

<sup>294</sup> Accord du 11 novembre 2003 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

<sup>295</sup> Accord du 16 juillet 2008 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

<sup>296</sup> Accord du 23 mars 2009 relatif aux r retraites complémentaires Agirc et Arrco.

<sup>297</sup> Accord du 8 juillet 2009 sur la gouvernance des groupes paritaires de protection sociale.

### 7.2.3 Dekret z 23. září 2008 upravující doplňkový režim IRCANTEC<sup>298</sup>

Na předchozích řádcích, jakož i v jim předcházejících kapitolách jsem se opakovaně věnoval jak vzniku, tak i dalším změnám, které se udály v doplňkových režimech Agirc a Arrco. Bylo tomu tak proto, že jak co do počtu pojištěnců, počtu beneficiantů, tak i co do objemu vyplácených důchodů, jsou právě tyto dva režimy (Agirc a Arrco) mezi těmi doplňkovými jednoznačně nejdůležitější. Bylo by však chybou se domnívat, že to jsou jediné povinné doplňkové režimy. Vyjma těchto dvou totiž existují např. ještě režimy IRCANTEC či RAFP. Režim RAFP („*la retraite additionnelle de la fonction publique*“) si dovolím ponechat stranou a dále se podrobněji zaměřím na režim IRCANTEC. Ten vznikl v roce 1970, kdy byl přijat dekret jej zakládající a upravující jeho fungování.<sup>299</sup> Režim se vztahuje na veřejné zaměstnance, kteří ale do své funkce nejsou jmenováni („*les agents contractuels des fonctions publiques*“), což je základní rozdíl oproti státním zaměstnancům („*les fonctionnaires*“). Jedná se buď přímo o zaměstnance státu, zaměstnance místních samospráv či nemocnic a taktéž o volené funkcionáře v místních samosprávách. Důležitost a význam tohoto režimu roste výrazným způsobem v čase, protože veřejná správa v širokém slova smyslu zaměstnává stále větší počet osob mimo režim státních zaměstnanců.<sup>300</sup> V průběhu jeho existence se režimu IRCANTEC dotýkala řada změn, z nichž nejvýznamnější proběhla v roce 1973, kdy se režim stal pro velkou část pojištěnců povinným. Další změny se týkaly převážně rozšiřování skupiny osob, na kterou se režim vztahuje. Tak tomu bylo např. v roce 1973 o starosty a jejich zástupce, v roce 1992 o další volené zástupce v místních samosprávách apod. Významný legislativní zásah pak představoval dekret z 23. 9. 2008. Považuji za vhodné na tomto místě zdůraznit rozdíl od režimů Agirc a Arrco v tom, že změny v režim IRCANTEC nejsou prováděny prostřednictvím smluv, ale klasickým způsobem právními předpisy. Účelem v roce 2008 přijatého dekretu bylo zlepšení vnitřního fungování režimu, avšak tím primárním bylo zajistit stabilitu režimu vzhledem k jeho rostoucí důležitosti pro důchodový systém. Tohoto primárního cíle se má dosáhnout tím, že režim bude vytvářet finanční povinné rezervy, aby

---

<sup>298</sup> Décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008 modifiant le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

<sup>299</sup> Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

<sup>300</sup> LENOIR, Luc. Fonctionnaire ou agent contractuel : quelles différences? Le Figaro. 2. 2. 2018. [online]. [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/2018/02/02/29001-20180202ARTFIG00177-fonctionnaire-ou-agent-contractuel-queelles-differences.php>



mohl garantovat výplatu důchodů v horizontu 30 let. V současnosti se režim týká zhruba 4,5 milionu pojištěnců.

## **8 Reformní kroky provedené v letech 2009 – 2018**

V poslední části práce týkající se dosavadních úprav opět postupují dle schématu rozdělení vývoje na změny legislativní a na změny smluvního charakteru v doplňkových režimech. Problémy, kterým francouzské důchody v tomto období čelily a musí čelit, jsou prakticky zcela shodné s těmi, které odborná veřejnost a politici řeší již posledních několik desítek let. Dlouhodobé výzvy proto zůstávají stále stejné a lze s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat, že takové zůstanou i do budoucna. Jedná se o nalezení rovnováhy mezi protichůdnými principy – zajištění finanční stability důchodových systémů za současné rozumné výše odvodů a zajištění dostatečných prostředků pro život lidí důchodového věku, kteří vzhledem ke své předchozí pracovní aktivitě mají právo takovéto zajištění od státu očekávat.

### **8.1 Legislativní změny provedené v letech 2009 - 2018**

#### **8.1.1 Důchodová reforma Érica Woertha z 9. listopadu 2010<sup>301</sup>**

O kontinuálním dynamickém vývoji situace v důchodové oblasti posledních let svědčí skutečnost, že k provedení dalšího výrazného zásahu do důchodového systému došlo ani ne 10 let poté, co byla přijata významná Fillonova reforma v roce 2003, kdy ještě k tomu některé její prováděcí předpisy byly přijímány až v roce 2008, což časový rozdíl mezi reformami dále výrazným způsobem zkracuje. K tomu je nutno poznamenat, že přestože v roce 2010 od reformy zvláštních režimů neuběhly ani celé dva roky, vláda začala již v únoru 2010 oficiálně pracovat na reformě další. Důvod pro takto brzký zásah je ve výrazném zhoršení ekonomické situace v důsledku ekonomické krize propuknuvší v roce 2008. V jejím důsledku se negativním způsobem změnila většina parametrů, které ovlivňují saldo důchodů. S příchodem a následky ekonomické krize totiž Fillonova, už ze své podstaty dosti opatrná reforma, naprosto nepočítala.

##### **8.1.1.1 Příprava na přijetí zákona**

15. 2. 2010 v Elysejském paláci v Paříži přijal prezident Sarkozy společně s ministerským předsedou Françoisem Fillonem a dalšími osmi členy vlády zástupce odborových svazů a zástupce zaměstnavatelů, a to za účelem prodiskutování agendy v sociální oblasti pro rok 2010. Prezident oficiálním způsobem zveřejnil svůj úmysl přijmout další důchodovou reformu

---

<sup>301</sup> La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

a odborovým svazům během jednání slíbil, že reformu nebude prosazovat „silou“<sup>302</sup>. Plán prací na reformě rozdělil na následující etapy – v měsíci dubnu se očekává vydání souhrnné zprávy COR, následně v květnu až srpnu budou probíhat vyjednávání a konečně v září bude předložen návrh zákona.<sup>303</sup> Někteří zástupci odborů považovali již od počátku čas na vyjednávání za nedostatečný<sup>304</sup>, zástupci zaměstnavatelů se naopak domnívali, že dohoda na reformě bude i v takto krátké době možná.<sup>305</sup> Důchody nebyly však jediným tématem uvedeného setkání, debatovalo se též i o změnách týkajících se nezaměstnaných, což je téma během hospodářské krize zvláště aktuální.

I přes deklarovanou snahu prezidenta a jeho vlády bylo od počátku na první pohled zřejmé, že vyjednávání a zvláště pak dosažení shody budou úkoly velmi obtížné. Odbory totiž tradičně okamžitě vytyčily úzké mantinely, v kterých se vláda při přípravě reformy dle jejich názoru měla pohybovat. Odmítly vůbec diskutovat o možnosti zvýšení základního důchodového věku (stanoven na 60 let již od roku 1983) a rovněž odmítaly přistoupit na jakékoliv navyšování povinné doby pojištění.<sup>306</sup> Jejich preferencí naopak bylo zavedení nových daní, což je v době ekonomické stagnace řešení diskutabilní, nehledě na to, že jak ze strany zaměstnavatelů, tak i ze strany pravicové vlády, by takovýto krok byl jen obtížně akceptovatelný.

Zájmem prezidenta Sarkozyho bylo přijmout reformu co nejdříve, neboť již za necelé dva roky ho čekaly prezidentské volby, v kterých měl obhajovat svůj mandát. A velmi pravděpodobné demonstrace nedlouho před volbami by jistě nebyly něčím, co by francouzský prezident při počínající volební kampani potřeboval. Že odbory nebudou váhat použít jednu ze svých největších zbraní v podobě manifestací, se ukázalo hned záhy. Přestože parametry reformy nebyly v danou chvíli vůbec známy, odbory ohlásily předběžně první protesty na konec měsíce března.

---

<sup>302</sup> „Přeji si, aby bylo vyhrazeno dostatek času pro debatu a dialog. Na počátku měsíce září vláda převezme odpovědnost a předloží text zákona.“ Projev prezidenta republiky Nicolase Sarkozyho po skončení jednání se zástupci odborů a zaměstnavatelů dne 15. 2. 2010. Elysejský palác. Paříž.

<sup>303</sup> Le journal 20 heures, France 2, 15. 2. 2010.

<sup>304</sup> Tamtéž., Jean-Claude Mailly, generální sekretář odborů Dělnická síla (FO – „*Force ouvrière*“).

<sup>305</sup> Tamtéž., Laurence Parisot, prezidentka Hnutí francouzských společností (MEDEF – „*Mouvement des entreprises de France*“).

<sup>306</sup> V tomto svém postoji jsou odbory dle výzkumu realizovaného 4. a 5. 2. 2010 podporovány většinou Francouzů – 56 % Francouzů je proti prodlužování povinné doby pojištění a celých 60 % proti prodlužování věku odchodu do důchodu). In. BARROUX, Rémi. FRESSOZ, Françoise. Retraites : Nicolas Sarkozy promet de ne pas "passer en force". 15. 2. 2010. [online]. [cit. 3. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/02/15/retraites-nicolas-sarkozy-promet-de-ne-pas-passer-en-force\\_1305850\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/02/15/retraites-nicolas-sarkozy-promet-de-ne-pas-passer-en-force_1305850_823448.html)

Dne 14. 4. 2010 představila COR svoji v pořadí již osmou zprávu týkající se důchodů.<sup>307</sup> Tento dokument vláda považovala za odrazový můstek pro argumentaci o nutnosti přijetí reformy. Zpráva uvádí, že v roce 2007 COR předpokládala pro rok 2008 celkový deficit důchodových režimů ve výši 9,3 mld. €, nicméně skutečnost je taková, že celkový deficit činil 10,9 mld. €, což v přepočtu na HDP Francie činí 0,6 % (v roce 2008 bylo vyplaceno na penzích celkem 261 mld. €).<sup>308</sup> Pro lepší ilustraci vývoje je vhodné též uvést deficit z roku 2006, který činil 2,2 mld. €, což je méně jak 1/5 deficitu roku 2008. Pro další vývoj deficitu COR počítala se třemi možnými scénáři (A, B, C) v závislosti na vývoji ekonomiky, efektivity práce, nezaměstnanosti aj., kdy scénář A byl nejoptimističtější a scénář C naopak nejpesimističtější. Níže uvedené dvě tabulky ukazují střednědobý výhled s uvedením třech možných scénářů (*tabulka č. 5 a tabulka č. 6*).

	2008	2010	2015	2020
<b>v % HDP</b>				
<b>Scénář A</b>	0,6	1,7	1,8	1,7
<b>Scénář B</b>	0,6	1,7	1,8	1,9
<b>Scénář C</b>	0,6	1,7	1,9	2,1

Tabulka 5: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v % HDP Francie<sup>309</sup>

	2008	2010	2015	2020
<b>v mld. € (dle € 2008)</b>				
<b>Scénář A</b>	10,9	32,2	38,3	40,7
<b>Scénář B</b>	10,9	32,3	39,4	45,0
<b>Scénář C</b>	10,9	32,2	40,3	48,8

Tabulka 6: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v mld. € (hodnota měny k roku 2008)<sup>310</sup>

V každém případě dle provedené projekce do budoucna zpráva přichází se závěrem, že růst průměrné penze bude pomalejší, než růst průměrného příjmu, což povede k poklesu náhradového poměru. Co se týče vlivu ekonomické krize na důchodový systém, tak tento je bezesporu negativní, avšak dle zprávy COR lze jen obtížně předvídat, jaký bude její dopad

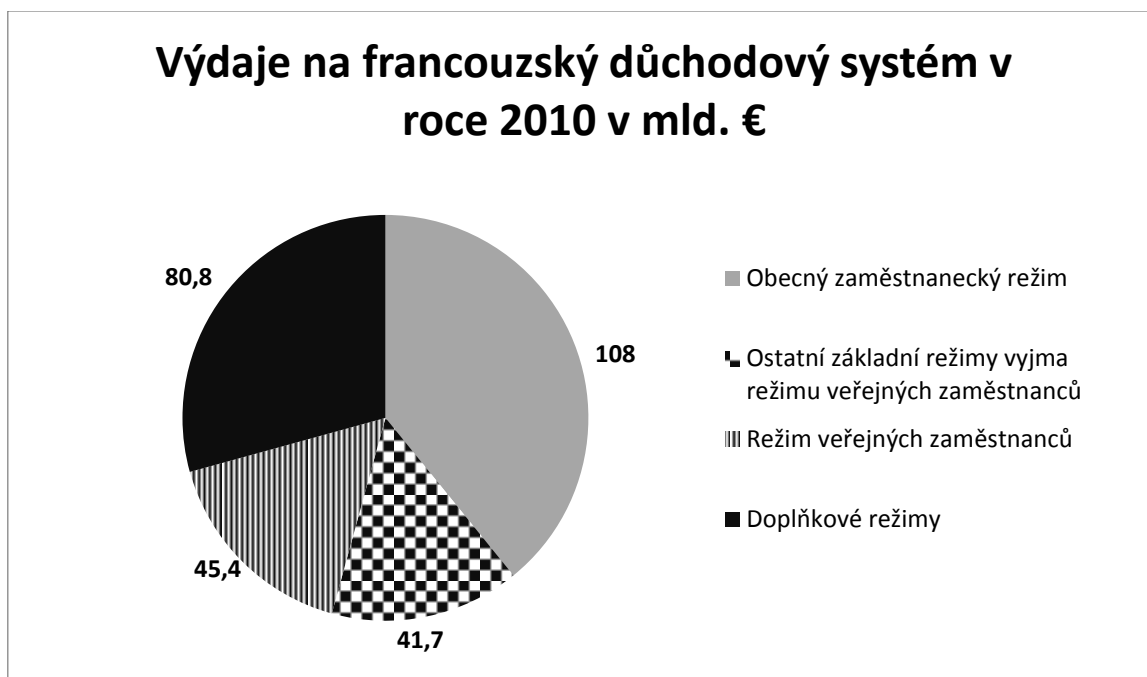
<sup>307</sup> Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010. COR. La documentation Française. 2010; p. 117.

<sup>308</sup> Tamtéž., str. 22.

<sup>309</sup> Tamtéž., str. 25.

<sup>310</sup> Tamtéž., str. 25.

v dlouhodobější perspektivě, neboť v danou chvíli nelze přesněji určit, kdy a v jaké podobě nastane opětovné oživení ekonomiky. Dubnová zpráva COR nepřinesla ve svém důsledku žádná převratná zjištění, ovšem dle očekávání potvrdila zhoršující se finanční situaci systému.



Graf 2: Celkové očekávané roční výdaje na francouzský důchodový systém v roce 2010 v mld. €<sup>311</sup>

Režim	Počet pojištěnců	Počet důchodců
<b>Obecný zaměstnanecký režim</b>	17 200 000	12 100 000
<b>Veřejní zaměstnanci</b>	2 036 143 v civilní oblasti (k 31. 12. 2007) a 350 000 příslušníků armády	1 330 000 v civilní oblasti (k 31. 12. 2008) a 570 000 příslušníků armády
<b>Veřejní zaměstnanci v samosprávách a ve zdravotnictví</b>	2 030 000	931 652
<b>Agirc</b>	3 900 000	2 400 000
<b>Arrco</b>	18 500 000	11 300 000
<b>SNCF</b>	157 487	336 944

Tabulka 7: Absolutní počty pojištěnců ve vybraných režimech důchodového systému<sup>312</sup>

<sup>311</sup> DEMONTÉS, Christiane. Rapport d'information n° 461 de Mme. Christiane Demontés, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) de la commission des affaires sociales sur le rendez-vous 2010 pour les retraites. Tome I. Enregistré à la présidence du Sénat le 18 mai 2010; p. 176; str. 36.

<sup>312</sup> Tamtéž., str. 37.

Jako další krok v přípravě reformy byl 16. 5. 2010 rozeslán politickým stranám a sociálním partnerům dokument, který vycházel z dosavadních vyjednávání a představoval základní směřování reformy. Dokument zpracovaný ministrem práce, solidarity a veřejné služby Éricem Woerthem<sup>313</sup> stanovil dva hlavní cíle zamýšlené reformy – nalezení dlouhodobé odpovědi na řešení finančních těžkostí, do kterých se důchodové režimy dostaly, a upevnění nejdůležitějšího principu francouzského důchodového systému, kterým je solidarita. Prostředkem k dosažení tohoto nutno poznamenat značně obecného cíle má být 14 opatření, z nichž si dovoluji vybrat ta z mého pohledu nejzajímavější. Vláda si ukládá za úkol ve střednědobém režimu nejen snížit deficit ve financování důchodů, ale zajistit jeho skutečnou vyrovnanost. Jedině tak je možno obnovit jeho důvěryhodnost pro občany. Vláda též odmítá snižování aktuálních i budoucích důchodů, a to jak nominálně, tak i co do kupní síly současných i budoucích důchodců. Vláda rovněž nepřijme opatření, která by snižovala Francouzům kvalitu života nebo vedla ke zvýšení nezaměstnanosti. Vláda se proto zavazuje, že nebude zvyšovat daňové zatížení, ani navyšovat povinné odvody.

Z těchto tezí jednoznačně vyplývá, že jediným parametrem, který se může podstatně změnit při zachování shora uvedeného, je důchodový věk. Vláda počítá s jeho zvýšením, které bude provedeno postupným způsobem. V zájmu zachování rovnosti se důchodový věk bude zvyšovat ve veřejném i v soukromém sektoru. V rozporu se závazkem nezvyšovat daňové zatížení je plán vlády zavést novou doplňkovou solidární daň pro vysokopříjmové skupiny a kapitálové příjmy.

Jako platné se následně ukázalo pravidlo, že ve Francii není důchodové reformy bez masivních protestů, zvláště když avizovaný posun důchodového věku působí na odbory již tradičně jako jakýsi pomyslný „červený hadr“. Jak odbory oznámily již v průběhu února, první větší protestní akce se konala 23. 3. 2010 a následována byla řadou dalších s kontinuálním nárůstem protestujících (27. 5., 24. 6., 7. 9., 23. 9., 2. 10., 12. 10., 16. 10., 19. 10., 28. 10., 6. 11.). Pravděpodobně co do počtu největší demonstrace se odehrály dne 12. 10. 2010, kdy se dle odhadů ministerstva vnitra protestů zúčastnilo 1 230 000 a dle odhadů odborů 3 500 000 protestujících.<sup>314</sup> Tento den nebyl pozoruhodný jen počtem protestujících, ale i tím, že se do protestů zapojila řada studentů středních škol. Vláda však na

---

<sup>313</sup> Éric Woerth (\*1956) ministr práce, solidarity a veřejné služby od 22. 3. 2010 do 13. 11. 2010, člen UMP. Woerth vystřídal po neúspěšných regionálních volbách ministra Xaviera Darcose. Během výkonu ministerské funkce čelil kauze kvůli střetu zájmů a dost možná právě z tohoto důvodu byl krátce po přijetí důchodové reformy na ministerském postu vystřídán Xavierem Bertrandem.

<sup>314</sup> Le journal 20 heures, France 2, 12. 10. 2010 (televizní deník 20 hodin na televizním kanálu France 2 z 12. 10. 2010).

svém odhodlání setrvala a s tím, jak legislativní proces směřoval ke zdárnému konci, počty protestujících se k tomu úměrně snižovaly.

Vláda návrh zákona předložila dne 7. 9. 2010 k projednání do Národního shromáždění. Vládní návrh obhajoval na plénu ministr Woerth a během svého úvodního slova k předloženému návrhu byl opakovaně přerušován výkřiky opozičních poslanců.<sup>315</sup> Brzy po zahájení projednávání byl ze strany opozice vznesen návrh na hlasování o předčasném zamítnutí zákona, nicméně jak asi i sami předkladatelé tohoto návrhu předpokládali, k zamítnutí zákona nedošlo (471 hlasujících, pro zamítnutí zákona se vyjádřilo 187, proti pak 284). Debata nad reformou tak dále pokračovala a ke konečnému hlasování o návrhu došlo 15. 9. 2010, kdy byl zákon poměrně pohodlnou většinou schválen (562 hlasujících, 329 pro přijetí, 233 proti).

### 8.1.1.2 Legislativní zakotvení Woerthovy reformy

Zákon ve svém úvodu již tradičně odkazuje na tradici francouzských důchodů založené na průběžném financování, mezigenerační solidaritě a rovnosti mezi příjemci důchodů znamenající uspokojivé zajištění osob pobírajících důchod.

Zákonodárce vyjadřuje, že si je vědom komplikovanosti francouzského systému důchodů a za účelem jejich správného řízení se vytváří Výbor pro řízení důchodových režimů („*le comité de pilotage des régimes de retraite*“). Úkolem této nové instituce sdružující zástupce povinných důchodových režimů má být soustavné bdění nad vývojem v jednotlivých režimech. Každoročně, nejpozději k 1. 6. výbor předloží vládě a parlamentu zprávu o finanční situaci důchodových režimů a rovněž o tom, jak se daří či nedaří návrat k finanční vyrovnanosti režimů, která je plánována na rok 2018. Pokud výbor zjistí, že existuje vážné riziko ohrožující stabilitu režimů, navrhne vládě a parlamentu opatření, která bude považovat v daném případě za nutná. Složení výboru se stanovuje velmi pestrým způsobem a jsou v něm zastoupeni prakticky všichni zainteresovaní – zástupci státu, poslanci a senátoři zastoupení

---

<sup>315</sup> Během rozpravy docházelo k absurdním situacím, které měly do věcné debaty nad návrhem zákona opravdu velmi daleko. Předseda Národního shromáždění Accoyer byl nucen opakovaně na poslance křičet pro zajištění alespoň minimálního klidu. Poslanci opozice s šerpami v barvách francouzské trikolory označovali členy vlády včetně prezidenta za lháře. Dovolím si zde uvést krátkou ukázkou jedné z mnoha výměn názorů:

Ministr Woerth: *Důchodový věk se musí postupně prodloužit z 65 na 68 let i ve Velké Británii, jak rozhodl pan Blair, z 65 na 67 pak v Nizozemsku a v Německu dle pana Schrödera...*

Poslanec Roy: *Schröder je lupič!*

Ministr Woerth: *Japonsko posunulo důchodový věk z 60 na 65 let a USA z 65 na 67 let.*

Poslanec Brard: *Zapomněl jste na Borneo!*

Ministr Woerth: *Kdo si může být jen chvíli myslet, že můžeme zůstat mimo tyto změny?*

Poslanec Mallot: *Kdo může věřit ministrovi? Nikdo!*

v COR, zástupci povinných důchodových režimů, zástupci největších zaměstnavatelských organizací, zástupci největších odborových organizací a zástupci odborné veřejnosti. Předpokládá se, že výbor bude úzce spolupracovat právě s COR.

Domnívám se, že nově vytvořený výbor je do značné míry nadbytečným, jelikož jeho funkci může velmi dobře plnit již delší dobu zavedená a dle mého názoru i dobře fungující COR. Na druhé straně je ale pravdou, že výbor je unikátní širokou škálou v něm zastoupených osob, což by mohlo přinést horizontální dohodu na dalším postupu. Jak bylo ale v této práci několikrát ukázáno, výraznější shoda, byť pouze mezi zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů, je scénářem zpravidla iluzorním.

Na komplikovanost režimů zákon nereaguje pouze opatřením dovnitř, tj. zavedením vnitřního dohledu nad jeho fungováním prostřednictvím Výboru pro řízení důchodových režimů, ale též i opatřením vnějším, tedy ve vztahu k pojištěncům. Podstatným způsobem se rozšiřuje informování pojištěnců, jehož základy byly položeny v roce 2003. Zákon stanoví, že v průběhu roku, který následuje po prvním roce, ve kterém pojištěnec nastřádal alespoň dva trimestry účasti na pojištění v jednom z povinných režimů, se pojištěnci dostane obecné poučení o fungování systému průběžného financování důchodů, zejména o pravidlech pro přiznání nároku na důchod a o vlivu, který mohou mít na budoucí důchod různé změny v průběhu pracovní aktivity pojištěnce. Pro pojištěnce se dále zavádí možnost zúčastnit se na žádost po dosažení věku 45 let pohovoru, během něhož se pojištěnec dozví detaily o svém aktuálním postavení z hlediska budoucí výplaty důchodu, tj. kolik let pojištění již nastřádal, do jakých režimů během své kariéry přispíval, jaká práva mu z toho vyplývají, jaký je možno očekávat další vývoj apod. Během tohoto pohovoru je pojištěnci provedena též simulace výše jeho budoucího důchodu. Pojištěnec si může též kdykoliv podat elektronicky žádost o výpis z dosavadních záznamů o své pracovní aktivitě, resp. výpis z naspořené doby.<sup>316</sup>

Výše uvedená informativní opatření mají bezesporu svůj význam, neboť jak uvádí zpráva sociální komise k zákonu, dle dostupných dat z dílčího šetření z roku 2009 bylo 42 % pojištěnců účastno za svou dosavadní pracovní kariéru na dvou důchodových režimech, 31 %

---

<sup>316</sup> Zde se nabízí paralela s v České republice dostupným informativním listem důchodového pojištění, který na žádost pojištěnce vydává Česká správa sociálního zabezpečení. Občan má právo na zaslání informativního listu jednou za kalendářní rok (bez ohledu na věk) a tento obsahuje mj. přehled dob důchodového pojištění a náhradních dob pojištění.



na třech, 15 % na čtyřech a 9 % dokonce na 5 režimech.<sup>317</sup> Tímto podstatným rozšířením infomační povinnosti sledovala vláda pravděpodobně také jeden vedlejší cíl, a to vytvoření pevnější vazby mezi pojištěnci a důchodovým režimem na základě lepší orientace pojištěnců v systému. Tento cíl je plně legitimním, avšak jeho skutečné naplnění bude možné až v dlouhodobém časovém horizontu.

S otázkou informovanosti pojištěnců souvisí i další opatření, které zákon přináší ve vztahu k reformě z roku 2003. Zákon z roku 2003 stanovil, že vláda jednou za čtyři roky (2008, 2012 a 2016) připraví hodnotící zprávu, na základě níž se pak předpokládá provedení parametrických úprav prostřednictvím pouhých podzákonných právních předpisů. Jak ale kritizuje zpráva sociální parlamentní komise<sup>318</sup>, takovýto způsob úprav mohl v očích občanů snižovat důvěru v penzijní zajištění a jeho předvídatelnost, neboť se mohlo stát, že osoba, která dosáhla důchodového věku v roce 2013 či 2017, ještě rok před tím neměla absolutní jistotu ohledně počtu trimestrů nutných pro získání nároku na plný důchod, protože jejich počet se právě prostřednictvím dekretů mohl měnit. Zákon proto zavádí princip, že dekret upravující povinnou dobu pojištění musí být přijat vždy nejpozději 4 roky předtím, než lidé narození v roce, kterého se dekret týká, dosáhnou důchodového věku. Tímto způsobem bude nejpozději 4 roky před odchodem do důchodu každý vědět, jakou dobu pojištění musí splnit.

Přestože je na délku poměrně skoupý, přinesl článek 18 zákona klíčový bod reformy. Věk zakládající právo na přiznání důchodu se tímto článkem stanovuje na 62 let pro pojištěnce narozené 1. 1. 1956 a později.<sup>319</sup> Tato pro právní předpisy relativně krátká věta přináší vskutku revoluční změnu, protože po celá desetiletí byl důchodový věk naprosto nedotknutelným a politická reprezentace se tomuto tématu všemožně vyhýbala. Přes všechna ostatní opatření jakými bylo kupříkladu prodloužení povinné doby pojištění či umožnění dřívějšího odchodu do důchodu pro ty, kteří se zapojili do pracovní aktivity brzy, byl

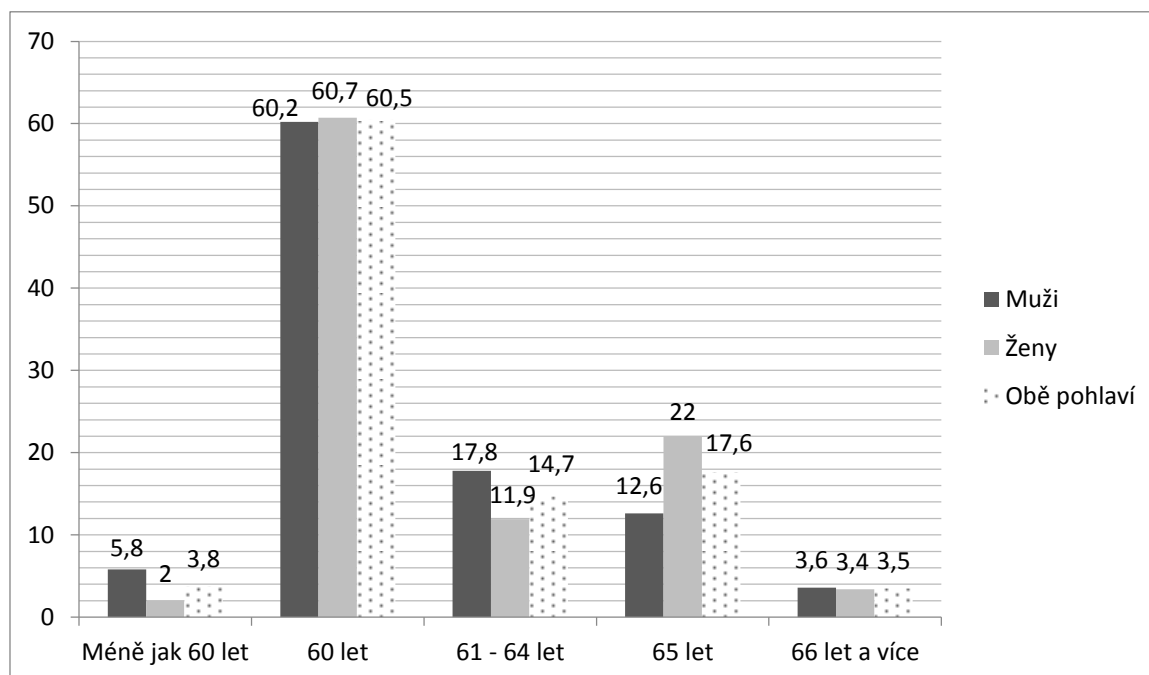
---

<sup>317</sup> JACQUAT, Denis. Rapport n° 2770 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2010; p. 481; str. 184.

<sup>318</sup> Tamtéž., str. 202.

<sup>319</sup> Věkový posun se týkal: obecného režimu, zaměstnanců v zemědělství, řídících zemědělců, živnostníků, obchodníků a některých profesí v průmyslu, režimu svobodných profesí, režimu advokátů, režimu pokrývajících duchovní (CAVIMAC), režim veřejných zaměstnanců, režim veřejných zaměstnanců místních samospráv a nemocnic. Pokud některý z režimů stanovil jako *lex specialis* důchodový věk pro určité profese nižší než obecných 60 let, v zásadě platilo, že k navýšení tohoto věku došlo taktéž o dva roky analogickým způsobem. Naopak věkový posun se netýkal doplňkových režimů, které se řídí svými vlastními pravidly (např. Agirc a Arrco mají stanovený důchodový věk na 65 let, nicméně nárok na penzi je možné získat od roku 1983 již od 60 let věku za předpokladu, že pojištěnci vznikl nárok na důchod ze základního režimu bez ponížení, tzn., nárok na důchod v plné výši.

důchodový věk 60 let stále výrazným milníkem. Tento závěr dokládám i níže přiloženým grafem, který se týká obecného důchodového režimu (graf č. 4).



**Graf 3: Procentuální věkové rozložení 642 000 pojištěnců, kteří začali pobírat důchod v obecném režimu v roce 2009 (CNAV)<sup>320</sup>**

Uvedený graf se týká obecného režimu, chování pojištěnců v jiných režimech bylo poněkud odlišné v závislosti na specifických podmínkách těchto režimů, ať už co do charakteru vykonávané práce a výdělku, tak zejména co do legislativního zakotvení (k tomu v podrobnostech srov. např. kap. 7.1.4). Neméně zajímavým údajem je následné dílčí rozdělení pojištěnců, resp. důchodců, kteří odešli do důchodu v 60 letech – na ty, kteří získali nárok na plný důchod již v 60 letech a na ty, kterým byl důchod z důvodu nedostatečně dlouhé doby pojištění krácen. V roce 2009 v obecném režimu z těch, co odešli v 60 letech do důchodu, mělo nárok na důchod v plné výši 85,4 % pojištěnců.<sup>321</sup>

Jak již uvedeno výše, prodlužování důchodového věku neprobíhalo nárazovým způsobem, nýbrž postupnými kroky vždy o čtyři měsíce ročně. Cílového důchodového věku 62 let se tímto mechanismem mělo dosáhnout v lednu 2018. S prodlužováním důchodového věku se souběžně posouvá i věk pro nárok na plný důchod pro pojištěnce, kteří nedosáhli

<sup>320</sup> JACQUAT, Denis. Rapport n° 2770 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 23 juillet 2010; p. 481; str. 225.

<sup>321</sup> Tamtéž., str. 225.

potřebné doby pojištění, a to z 65 na 67 let.<sup>322</sup> Poslanecká zpráva předpokládá, že posunutí důchodového věku společně s prodloužením povinné doby pojištění tak, jak stanovila reforma v roce 2003, přinese v roce 2011 úsporu okolo 2 mld. € a v roce 2020 dokonce 20 mld. €.<sup>323</sup>

	Věk	Doba pojištění
<b>Muži</b>	75,8	24,2
<b>Ženy</b>	92,6	7,4
<b>Souhrn obou pohlaví</b>	87,0	13,0

Tabulka 8: Procentuální rozložení pojištěnců, kteří v roce 2009 dosáhli 65 let dle právního titulu zakládajícího nárok na plný důchod (CNAV)<sup>324</sup>

Dalším tématem reformy byla otázka výkonu některých zvláště náročných povolání ohrožujících zdraví pracovníků („*la pénibilité du travail*“). V této oblasti je třeba odkázat na čl. L 4161-1 Zákoníku práce,<sup>325</sup> který stanoví základní tři předpoklady (s množstvím různých dalších podskupin), z nichž lze dovozovat, že se jedná o pracovní podmínky, při kterých je zdraví zaměstnance ohroženo do té míry, že si výkon takové práce vyžaduje k zaměstnanci zvláštní přístup – výkon zvláště fyzicky namáhavé práce (vibrace, manipulace s těžkými břemeny apod.), práce v obtížném prostředí (zakouřeně, prašné či jinak znečištění prostředí, extrémní teploty, hluk apod.), některé pracovní rytmy (např. práce v noci, dlouhodobě se opakující manuální činnosti apod.). Pro výkon takovýchto povolání reforma přináší zpřísněný lékařský dohled spočívající zejména v zajištění toho, že se o zaměstnanci vykonávajícím takovou práci budou vést podrobné záznamy s dobou expozice či jeho zdravotními problémy.

Zákon zavádí finanční postih pro zaměstnavatele, kteří dosahují jednak určitého celkového počtu zaměstnanců (alespoň 50), a zároveň zaměstnávají určitý podíl (50 %)

<sup>322</sup> Zabýváme-li se důchodovým věkem, je třeba rozlišit dvě věkové hranice. Hranicí první je věk 60 let (nově 62 let), kdy pojištěnci vzniká nárok na odchod do důchodu. Při dosažení tohoto věku je pro pojištěnce zásadní, zda již dosáhl potřebné doby pojištění pro nárok na plný důchod. Pokud této doby již dosáhl, může odejít do důchodu a získá nárok na plný důchod. Může však v pracovní aktivitě dále pokračovat a za odpracovanou dobu se mu bude důchod navyšovat. Pokud však v době dosažení věku 60 let (nově 62 let) pojištěnec potřebnou dobu pojištění nenastřádal, může též odejít do důchodu, ale tento se mu bude krátit. Aby se krácení vyhnul, může pokračovat nadále v pracovní aktivitě a odejít do důchodu až ve chvíli, kdy potřebnou dobu pojištění nastřádá. V takovém případě bude mít nárok na plný důchod. Pokud však ani při dosažení věku 65, resp. nově 67 pojištěnec nenasbírá povinnou dobu pojištění, nárok na plný důchod mu vznikne i tak automaticky, a to právě z titulu dosažení druhé věkové hranice, tj. 65 (nově 67 let).

<sup>323</sup> JACQUAT, Denis. Rapport n° 2770 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 23 juillet 2010; p. 481; str. 229.

<sup>324</sup> Tamtéž., str. 238.

<sup>325</sup> Code du travail.

zaměstnanců vykonávající tuto zvláště náročnou práci bez toho, aniž by měli uzavřenou smlouvu s odbory či alespoň zaveden akční plán upravující preventivní opatření pro předcházení negativním následkům takové práce.

Čtenáři se může zdát, že jmenovaná opatření v oblasti výkonu náročných zaměstnání mají jen velmi málo co do činění s reformou důchodů. Stejného názoru byla též Ústavní rada („*Conseil constitutionnel*“), která po přijetí zákona posuzovala jeho soulad s ústavou a nakonec zrušila hned 13 článků zákona – jednalo se o články přijaté jako pozměňovací návrhy během projednávání zákona v Národním shromáždění, a jejichž obsahem byla právě problematika zdravotních rizik při výkonu náročné práce<sup>326</sup>. Důvodem pro jejich zrušení byl chybějící byť i jen nepřímý vztah k důchodům, které zákon upravoval.<sup>327</sup> Zrušovací rozhodnutí Ústavní rady se však netýkalo ustanovení rozebraných podrobněji výše, tj. ustanovení zavádějících zpřísněný lékařský dohled a potenciální finanční sankci pro některé společnosti. Tyto články před zrušením zachránilo nejspíše to, že byly součástí vládního návrhu zákona od samého počátku a nejednalo se tudíž o legislativní „přílepký“. Posuzujeme-li totiž pouze jejich obsah, nutně nám na mysl vyvstanou tytéž pochybnosti o absenci jejich vztahu k důchodům, které vedly Ústavní radu ke zrušení části zákona.

Z povinnosti dosáhnout důchodového věku jsou vyjmuti ti, kteří v důsledku nemoci z povolání nebo pracovního úrazu nemohou dále vykonávat své povolání. Konkrétní podmínky stanoví prováděcí předpisy (prováděcích předpisů bylo přijato k tomuto ustanovení hned několik a orientace v nich je značně komplikovaná).

V zákoně též nechybí článek zabývající se zaměstnaností seniorů, neboť přes řadu přijatých opatření Francie nadále zaostává v míře zaměstnanosti lidí vyššího věku za průměrem Evropské unie. Zlepšit tuto negativní situaci si dává za cíl příspěvek na zaměstnání seniorů („*Aide à l'embauche des seniors*“)<sup>328</sup>. Na příspěvek mají nárok zaměstnavatelé, pokud nově zaměstnají žadatele o zaměstnání, který je veden na Úřadu práce („*Pôle emploi*“) a je starší 55 let. Zaměstnáním se pro účely tohoto ustanovení rozumí uzavření pracovní smlouvy na dobu neurčitou, případně na dobu určitou v délce trvání alespoň 6 měsíců. Zaměstnavatel

---

<sup>326</sup> V podrobnostech: Nicolas Sarkozy promulgue la loi sur la réforme des retraites. Le Figaro. 10. 11. 2010. [online]. [cit. 10. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/11/10/01002-20101110ARTFIG00444-nicolas-sarkozy-promulgue-la-loi-sur-la-reforme-des-retraites.php>

<sup>327</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-617 DC du 9 décembre 2010.

<sup>328</sup> Příspěvek na zaměstnávání seniorů se změněnými parametry existuje i v současnosti. Zaměstnavatel na něj získá nárok, pokud zaměstná osobu starší 45 let, a to formou pracovní smlouvy spojené s průběžným vzděláváním („*le contrat de professionnalisation*“). Výše příspěvku při splnění dalších podmínek (doby trvání atd.) činí 2 000 €.

na tento příspěvek nemá nárok, pokud v předchozích 6 měsících ukončil pracovní poměr z ekonomických důvodů se zaměstnancem, na jehož bývalou pozici právě požaduje přiznání příspěvku. Nárok nemá zaměstnavatel ani za situace, kdy je státu dlužen na povinných platbách. Pro zajištění rychlosti a současně co nejnižší administrativní zátěže na straně státu i zaměstnavatelů, se pro podání žádosti předpokládá ze strany zaměstnavatele pouze forma čestného prohlášení potvrzující splnění podmínek pro nárok na příspěvek. Výše příspěvku bude opět stanovena podzákonnou právní normou.

### **8.1.1.3 Shrnutí a analýza reformy Érica Woertha**

Zákon z pera ministra Woertha z roku 2010 zůstane navždy do francouzské historie zapsán jako ten, který se odvážil prodloužit věk odchodu do důchodu, což byl po desetiletí pro Francouze naprosto nedotknutelný parametr. Vláda zákon prosadila i přes silné protesty a nedlouho po prosazení reformy sama padla. Paradoxně však byly důvodem konce vlády vnitřní skandály s důchodovou materií nesouvisející. Přestože je prodloužení důchodového věku opatřením nepopulárním, bylo zřejmé, že vzhledem k demografickému vývoji muselo přijít. Ospravedlnění tohoto kroku osobně neshledávám ani tak v samotném faktu silného deficitu systému, jako spíše v objektivních faktech vzrůstající disproporce v životě jednotlivce mezi dobou strávenou v důchodu a dobou aktivního ekonomického života. Už jen ze samotné skutečnosti, že poslední změna důchodového věku proběhla před více jak 30 lety (navíc tehdy důchodový věk dokonce poklesl), je možné dovodit, že nikterak razantní navýšení bylo krokem legitimním. Souběžně trvající ekonomická krize celý proces pouze urychlila.

### **8.1.2 Dekret z 2. července 2012 zmírňující požadavky na předčasný odchod do důchodu<sup>329</sup>**

Po relativním klidu<sup>330</sup> po přijetí reformního zákona v roce 2010<sup>331</sup> přišel volební rok 2012, ve kterém se v létě konaly volby jak prezidentské, tak i parlamentní. Téma důchodů nebylo v rámci prezidentských voleb tématem nosným, oba kandidáti postoupivší dle předpokladů do

---

<sup>329</sup> Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

<sup>330</sup> Za poznámku stojí zákon o financování sociálního zabezpečení pro rok 2012 („Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012“), který zrychluje v zásadě o rok provádění reformy z roku 2010 – tzn. například, že cíleného finálního prodloužení důchodového věku bude dosaženo nikoliv v roce 2018, ale již o rok dříve v roce 2017.

<sup>331</sup> V roce 2010 vykázalo sociální zabezpečení jako celek (včetně nemocenského, rodinných dávek atd.) rekordní schodek ve výši 29,6 mld. €. In: CAFFET, Jean-Pierre. Avis n° 78 de M. Jean-Pierre Caffet, fait au nom de la commission des finances sur le projet de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002. déposé le 3 novembre 2011. Assemblée nationale; p. 274; str 9.

druhého kola prezidentských voleb – Nicolas Sarkozy a François Hollande<sup>332</sup> se ve svých programech věnovali oblasti penzí pouze zkratkovitě. Úřadující prezident Sarkozy slíbil zachování možnosti odejít do důchodu již v 60 letech pro ty, kteří začali pracovat před 18. rokem věku<sup>333</sup>, jeho vyzyvatel Hollande plánoval tuto možnost dřívějšího odchodu do důchodu ještě rozšířit. Hollande navíc v obecné rovině nabízel voličům znovuotevření důchodové otázky: „*Široké vyjednávání se sociálními partnery započne v létě 2012 za účelem stanovení (v rámci dlouhodobé finanční rovnováhy) důchodového věku, zohlednění náročných zaměstnání, výše penzí a vývoje nezbytných příjmů pro zachování našeho solidárního důchodového systému.*“<sup>334</sup>

François Hollande nakonec ve druhém kole prezidentských voleb uspěl a se ziskem 51,64 % hlasů se stal francouzským prezidentem. Na volby prezidentské od roku 2000<sup>335</sup> ve Francii navazují volby parlamentní, v nichž tentokrát levice zaznamenala též úspěch, a prezident Hollande proto mohl počítat s většinou i v zákonodárném sboru. V polovině června 2012 bylo tak vše připraveno pro to, aby François Hollande mohl realizovat svůj volební program a začít plnit své předvolební sliby. Ten, který dal občanům na poli důchodů, se mu podařilo splnit velmi rychle.

Na počátku července byl přijat dekret upravující právo na odchod do důchodu již v 60 letech pro ty, kteří dosáhli povinné doby pojištění stanovené pro jejich generaci a svoji pracovní aktivitu započali před dosažením 20. roku věku. Jedná se o zvýhodnění zaměstnanců majících tzv. dlouhou pracovní kariéru („*une carrière longue*“). Dekret byl aplikovatelný na pojištěnce prakticky ve všech důchodových režimech (jednu z výjimek tvořil např. režim SNCF). Předchozí Woerthova reforma z roku 2010 navázala na tu Fillonovu z roku 2003 v úpravě dlouhé pracovní kariéry a umožnila pojištěncům, kteří začali pracovat, resp. odvádět pojistné před 18. rokem věku při splnění povinné doby pojištění odejít do důchodu již v 60

---

<sup>332</sup> François Hollande (\*1954), francouzský prezident v letech 2012 – 2017, dlouholetý předseda socialistické strany (PS), dlouholetý poslanec.

<sup>333</sup> Les 32 propositions de Nicolas Sarkozy. Le Point. 5. 4. 2012. [online]. [cit. 10. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-programme-les-32-propositions-de-nicolas-sarkozy-05-04-2012-1448777\\_3121.php](https://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-programme-les-32-propositions-de-nicolas-sarkozy-05-04-2012-1448777_3121.php)

<sup>334</sup> Les 60 engagements de Hollande. Libération. 26. 1. 2012. [online]. [cit. 10. 11. 2018] Dostupné z: [https://www.liberation.fr/france/2012/01/26/les-60-engagements-de-hollande\\_791303](https://www.liberation.fr/france/2012/01/26/les-60-engagements-de-hollande_791303)

<sup>335</sup> Ústavním zákonem ze dne 2. 10. 2000 („*Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République*“) došlo ke zkrácení funkčního období prezidenta republiky ze 7 na 5 let. Jedním z hlavních cílů této změny bylo časově přiblížit volby prezidentské s volbami do Národního shromáždění. Od roku 2002 tak volby do Národního shromáždění těsně navazují na volby prezidentské, díky čemuž je vysoká pravděpodobnost, že nově zvolený prezident republiky získá též většinu v zákonodárném sboru a bude moci efektivně prosazovat svůj volební program, se kterým ve volbách zvítězil. Pravděpodobnost kohabitace je proto výrazně nižší, než jaká bývala dříve.

letech. Jak vyplývá z uvedeného, dekret z roku 2012 tuto možnost rozšířil o pojištěnce, kteří začali platit pojistné mezi 18. a 20. rokem věku.

Podmínky pro uplatnění této výhody byly následující: pojištěnec musel mít ke konci kalendářního roku, ve kterém dosáhl věku 20 let, zaplacené pojistné alespoň za 5 trimestrů (pokud se narodil v posledním trimestru roku, stačilo mít zaplacené pojistné pouze 4 trimestry) a současně musel naplnit povinnou dobu pojištění stanovenou pro generaci narozenou ve stejném roce jako dotčený pojištěnec.

Dekret rovněž rozšiřuje dobu považovanou za náhradní dobu pojištění, kdy k již dříve uznávaným čtyřem trimestrům vojenské služby a čtyřem trimestrům započteným z důvodu nemoci, mateřství a pracovního úrazu, se přidávají dva trimestry nezaměstnanosti<sup>336</sup> a dva dodatečné trimestry, k již předchozím čtyřem, z důvodu mateřství.

Citované úpravy nejsou na první pohled rozpočtově neutrální. Způsoby, jak se s tímto nepopiratelným faktem vypořádat, se nabízejí v zásadě tři. Tím první je nedělat nic, čímž by se deficit zvýšil, ale nejspíše ne nikterak dramatickým způsobem. Druhou možností je přivést peníze do systému zvenku, například zavedením nové daně, navýšením daně již existující nebo úpravou účelového určení daní a výnosy pak pomyslně převést do důchodového systému. Francouzská vláda zvolila třetí cestu spočívající v nalezení prostředků pro navržené změny přímo v důchodovém systému, a to tím nejjednodušším způsobem – navýšením povinných odvodů. Navyšování odvodů bude probíhat postupným způsobem, jak ukazují níže uvedené tabulky zobrazující nárůst výše odvodů ve vybraných základních režimech (*tabulka č. 9, tabulka č. 10 a tabulka č. 11*).

---

<sup>336</sup> Během kterých pojištěnec pobíral podporu v nezaměstnanosti.

Vyplácená mzda	Výše odvodu z první části mzdy <sup>337</sup>		Výše odvodu z celé mzdy	
	Zaměstnavatel	Zaměstnanec	Zaměstnavatel	Zaměstnanec
do 31. 10. 2012	8,30 %	6,65 %	1,6 %	0,1 %
1. 11. 2012 – 31. 12. 2013	8,40 %	6,75 %	1,6 %	0,1 %
1. 1. 2014 – 31. 12. 2014	8,45 %	6,80 %	1,6 %	0,1 %
1. 1. 2015 – 31. 12. 2015	8,50 %	6,85 %	1,6 %	0,1 %
Od 1. 1. 2016	8,55 %	6,90 %	1,6 %	0,1 %

Tabulka 9: Nárůst výše odvodů pro obecný důchodový režim (2012 – 2016)<sup>338</sup>

Vyplácený plat	Dřívější plánovaná výše odvodu <sup>339</sup>	Výše odvodů po přijetí dekrety z 2. 7. 2012
2011	8,12 %	X
2012	8,39 %	8,39 (8,49) % <sup>340</sup>
2013	8,66 %	8,76 %
2014	8,93 %	9,08 %
2015	9,20 %	9,40 %
2016	9,47 %	9,72 %
2017	9,74 %	9,99 %
2018	10,01 %	10,26 %
2019	10,28 %	10,53 %
od roku 2020	10,55 %	10,80%

Tabulka 10: Nárůst výše odvodů v režimu veřejných zaměstnanců (2011 – 2020)<sup>341</sup>

<sup>337</sup> Konkrétní horní hranice části mzdy, z které se bude odvádět pojistné ve výši této sazby, závisí na každoročně státem určené částce PSS - „*le plafond de la sécurité sociale*.“ Tato pro rok 2010 činila měsíčně 2 885 €.

<sup>338</sup> Data dle: Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

<sup>339</sup> Data dle: Décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

<sup>340</sup> 8,39 % pro období 1. 1. 2012 – 31. 10. 2012 a 8,49 % pro období 1. 11. 2012 – 31. 12. 2012.

<sup>341</sup> Data dle: Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse - art. 5; Décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat .



Vyplácená mzda	Výše odvodu z první části mzdy <sup>342</sup>		Výše odvodu z celé mzdy	
	Zaměstnavatel	Zaměstnanec	Zaměstnavatel	Zaměstnanec
do 31. 10. 2012	7,31 %	6,65 %	1,41 %	0,1 %
1. 11. 2012 – 31. 12. 2013	7,41%	6,75 %	1,41 %	0,1 %
1. 1. 2014 – 31. 12. 2014	7,46 %	6,80 %	1,41 %	0,1 %
1. 1. 2015 – 31. 12. 2015	7,51 %	6,85 %	1,41 %	0,1 %
od 1. 1. 2016	7,56 %	6,90 %	1,41 %	0,1 %

Tabulka 11: Nárůst výše odvodů pro zemědělský důchodový režim (2012 – 2016)<sup>343</sup>

Shora popsané dílčí parametrické změny jsou obecně v souladu s levicovým volebním programem, zejména co se navýšení povinných odvodů týče, a jejich provedením prezident Hollande splnil jediný zcela konkrétní slib týkající se důchodů, který svým voličům dal. Kladně lze jistě hodnotit, že se vláda neomezila pouze na navýšení nákladů, ale též i na to, jakým způsobem budou nové výdaje financovány. V přijatých opatřeních vidím racionální základ a spatřuji v nich též snahu o srovnání dílčích nerovností, kterých se důchodový systém na svých pojištěncích dopouští. Neméně důležitý pro celkové zhodnocení je však také efekt navýšení odvodů na zaměstnanost, konkurenceschopnost a celkový ekonomický růst. Z tohoto pohledu není možné hodnotit pozitivně další nárůst už tak v evropském měřítku velmi vysoké ceny práce<sup>344</sup>.

### 8.1.3 Důchodová reforma Marisol Touraine<sup>345</sup> z 20. ledna 2014<sup>346</sup>

V prosinci 2012 vydala COR svoji jedenáctou zprávu o důchodech, která tentokrát byla zaměřena primárně na perspektivu vývoje pro léta 2020, 2040 a 2060.<sup>347</sup> Přestože COR je ve

<sup>342</sup> Konkrétní horní hranice části mzdy, z které se bude odvádět pojistné ve výši této sazby, závisí na každoročně státem určené částce „*le plafond de la sécurité sociale*.“ Tato pro rok 2010 činila měsíčně 2 885 €.

<sup>343</sup> Data dle: Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

<sup>344</sup> CROUZEL, Cécile ; GUICHARD, Guillaume ; NODÉ-LANGLOIS, Fabrice ; VISOT, Marie. Compétitivité : les forces et les faiblesses de la France. 5. 11. 2012. [online]. [cit. 17. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/11/05/20002-20121105ARTFIG00365-competitivite-les-forces-et-les-faiblesses-de-la-france.php>

<sup>345</sup> Marisol Touraine (\*1959), v letech 2012 – 2017 ministryně sociálních věcí a zdraví, opakovaně poslankyní, členka levicové strany SER.

<sup>346</sup> Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

<sup>347</sup> Onzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060. COR. La documentation Française. 2012; p. 147.

svém předpokladu budoucího vývoje optimističtější, než byla ve své zprávě z roku 2010, předpoklad Nicolase Sarkozyho z roku 2010 o finanční vyrovnanosti režimů již v roce 2018, se ukazuje jako zcela lichý (srov. kap. 8.1.1). Níže přiložené tabulky ukazují budoucí očekávaný vývoj (*tabulka č. 12 a tabulka č. 13*). V posledním sloupci jsou v tabulkách uvedeny očekávané hodnoty schodku dle zprávy z roku 2010.

	2011	2014	2017	2020
<b>V procentech</b>				
<b>HDP</b>				
<b>Scénář A</b>	0,7	0,9	0,9	0,9 (1,7)
<b>Scénář B</b>	0,7	0,9	0,9	0,9 (1,9)
<b>Scénář C</b>	0,7	0,9	0,9	0,9 (2,1)

Tabulka 12: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v % HDP Francie (COR)<sup>348</sup>

	2011	2014	2017	2020 <sup>349</sup>
<b>v mld. €</b>				
<b>Scénář A</b>	13,2	17,7	20,2	20,2 (40,7)
<b>Scénář B</b>	13,2	17,7	20,2	20,9 (45,0)
<b>Scénář C</b>	13,2	17,7	20,2	21,3 (48,8)

Tabulka 13: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v mld. € (COR)<sup>350</sup>

Podstatná je zejména relativní výše schodku vzhledem k HDP, která je podstatně nižší, než s jakou se počítalo v roce 2010. Důvodem jsou jak legislativní změny provedené v roce 2010, tak také celkové oživení ekonomiky. Nicméně i přesto zpráva COR z roku 2012 počítá s možnou finanční vyrovnaností režimů nejdříve v roce 2040, a to pouze v nejpříznivější variantě a za předpokladu velmi pozitivního vývoje v doplňkových režimech Agirc a Arrco.<sup>351</sup> Vyrovnanost režimů za nezměněných legislativních podmínek je proto i v roce 2040 velmi málo pravděpodobná.

<sup>348</sup> Onzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060. COR. La documentation Française. 2012; p. 147; str. 38.

<sup>349</sup> Údaje v závorce předpokládáné v roce 2010 jsou v mld. € v hodnotě z roku 2008.

<sup>350</sup> Onzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060. COR. La documentation Française. 2012; p. 147; str. 38.

<sup>351</sup> Tamtéž., str. 43.

### 8.1.3.1 Příprava na přijetí zákona

Druhým předvolebním slibem prezidenta Hollanda (hned po zvýhodnění dlouhých pracovních kariér) bylo zahájení vyjednávání se sociálními partnery a příprava další důchodové reformy. Konkrétní kroky v tomto směru učinil premiér Jean-Marc Ayrault<sup>352</sup> v únoru 2013, kdy ustanovil Komisi pro budoucnost důchodů („*la Commission pour l'avenir des retraites*“). Komise byla složena na odborném principu a jejím předsednictvím byla pověřena Yannick Moreau<sup>353</sup>. Hlavním úkolem komise bylo vytyčení možného směřování budoucí důchodové reformy. Takto připravený dokument měl následně sloužit jako podklad pro vládu při letním vyjednávání se sociálními partnery.

Zpráva<sup>354</sup> vydaná v červnu 2013 komplexním způsobem s využitím dostupných dat veřejných institucí (COR, INSEE aj.) popisuje současné fungování důchodového systému. Zpráva také cituje z několika zajímavých průzkumů veřejného mínění, ze kterých vychází, že „*Francouzi, zvláště z důvodu rovnosti, jsou nakloněni zásadním reformám, i pokud by tyto měly být pouze parametrického charakteru.*“<sup>355</sup> Dle jednoho z průzkumů si hned 80 % Francouzů myslí, že je nutné zásadně přepracovat důchodový systém zjednodušením jeho organizace, snížením nákladů na jeho fungování nebo slučováním jednotlivých režimů. Čemu však naopak Francouzi nakloněni nejsou, je snižování reálné výše penzí, např. prostřednictvím zastavení jejich valorizace. Pokud se ale ekonomicky aktivním položí otázka, zda preferují zastavení valorizace penzí, či zvýšení odvodů, rozdělí se dotazovaní na dvě téměř stejně velké skupiny. Průzkumy zároveň potvrzují nízkou informovanost pojištěnců o jejich budoucím důchodu.

Dle zprávy by se příští důchodová reforma měla zaměřit na tři zásadní priority – vrátit do rovnováhy příjmy a výdaje důchodového systému společně s nastavením jeho koncepce v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém časovém horizontu, posílit rovnost a jeho srozumitelnost sblížením jednotlivých režimů a konečně zvýšit míru zaměstnanosti seniorů a reformovat zohledňování zvláště náročných povolání.

Zpráva komise uzavírá, že současná nedůvěra v důchodový systém je sice oprávněná, zároveň však přehnaná. Vychází totiž zejména z jeho deficitního fungování, protože je důležité

---

<sup>352</sup> Jean-Marc Ayrault (\*1950), předseda vlády v letech 2012 – 2014, ministr zahraničních věcí v letech 2016 – 2017, člen Socialistické strany.

<sup>353</sup> Yannick Moreau (\*1945), vysoká státní úřednice, v letech 2000 – 2006 prezidentka COR.

<sup>354</sup> MOREAU, Yannick. *Nos retraites demain : équilibre financier et justice - Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites*. La Documentation française. Juin 2013; p. 197.

<sup>355</sup> Tamtéž., str. 67.

učinít jej do roku 2020 vyrovnaným. V závislosti na prodlužování naděje dožití je vhodné prodlužovat též důchodový věk. Takový krok je ale možné úspěšně učinit pouze ve společnosti, která je schopná nabídnout starším lidem odpovídající zaměstnání. *„Omezení, která zatěžují naši zemi v současné době výrazného demografického vývoje a ekonomické nejistoty, jež jsou obě vlastní rozvinutým zemím, neumožňují realizovat veškerá zlepšení, která bychom si přáli. Tato omezení však nezakazují úpravy v systému za podmínky, že jejich financování bude zajištěno a neznemožňují ani provádění reform, jako třeba těch, které budou motivovány přáním přinést opravdovou odpověď na otázku zohlednění zvláště náročných povolání.“*<sup>356</sup>

V reakci na předložení zprávy Yannick Moreau vystoupil dne 14. 6. 2013 předseda vlády Ayrault s prvotním sdělením ohledně připravované reformy. Rozhodl se postupovat dle tradičního modelu, tedy vyjednáváním se sociálními partnery. Toto vyjednávání bude probíhat jak ve formátu bilaterálních schůzek, tak i nově prostřednictvím Velké konference o sociálních tématech (*„Grande conférence sociale“*), které se budou účastnit zástupci zaměstnanců i zaměstnavatelů. Tento nový formát vyjednávání o sociálních otázkách byl zaveden prezidentem Hollandem a ve dnech 20. a 21. 6. 2013 se konala během jeho funkčního období již druhá takováto konference (první konference se konala krátce po nástupu prezidenta do úřadu ve dnech 9. a 10. 7. 2012). Prezident Hollande, který ve svém úvodním slově při zahájení konference odmítl prodloužení důchodového věku s odůvodněním, že k němu došlo už v roce 2010<sup>357</sup>, se v roce 2013 nacházel v poměrně složité pozici. Ve funkci byl již déle než rok a naděje, které do socialistického prezidenta po konci Nicolase Sarkozyho odbory vkládaly, se prozatím příliš nepotvrzovaly. Francii navíc současně sužovala rostoucí nezaměstnanost. Příprava důchodové reformy tak pro hlavu státu byla velkou zkouškou, která může výrazně zhoršit vztahy s odbory, což by byla pro prezidenta (a toho socialistického zvláště) těžká nepřijemnost.

Jednání probíhala kontinuálně v průběhu letních měsíců roku 2013, aniž by byly zveřejňovány jejich konkrétní výsledky. Zástupci zaměstnavatelů signalizovali, že nejsou příliš nakloněni zohledňování výkonu zvláště náročných povolání v důchodech, a že namísto

---

<sup>356</sup> MOREAU, Yannick. Nos retraites demain : équilibre financier et justice - Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites. La Documentation française. Juin 2013; p. 197; citováno ze str. 172.

<sup>357</sup> Přestože se vláda vyjadřovala ve smyslu, že reformy provedené v předchozích letech byly neúspěšné, prezident Hollande odmítl reformovat zvláštní režimy též s odůvodněním, že jejich reforma už byla provedena v roce 2008. In: LAURENT, Agnès: Régimes spéciaux de retraite: ces privilèges qui durent. L'Express. 28. 8. 2013. [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: [https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/regimes-speciaux-de-retraite-ces-privileges-qui-durent\\_1413514.html](https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/regimes-speciaux-de-retraite-ces-privileges-qui-durent_1413514.html)

toho preferují spíše preventivní opatření pro zabránění či zmírnění negativních následků, které výkon takového povolání na jednotlivce může mít. Tento jejich přístup vycházel do značné míry z obavy, že se budou muset při zohlednění náročných povolání v důchodech podílet na hrazení takto nově vzniklých nákladů, které byly předběžně odhadovány na 2,1 mld. € ročně.<sup>358</sup> Za nadšenou nelze považovat ani náladu panující v odborových svazech, kdy každý odborový svaz přicházel s vlastním návrhem toho, jak by vláda měla dále postupovat. CFDT („*Confédération française démocratique du travail*“) byla ochotna přistoupit na prodloužení povinné doby pojištění jako nejspravedlivějšího řešení pod podmínkou, že budou výrazněji zvýhodněni mladí lidé a ženy. CGT („*Confédération générale du travail*“) odmítala závěry učiněné zprávou Yannick Moreau jako ještě více destabilizující důchodový režim a řešení spatřovala naopak v rozšíření základu, z kterého se vypočítává pojistné nově o doplňková spoření, o některé odměny veřejných zaměstnanců apod.<sup>359</sup> Vláda svůj finální návrh zákona představila na konci září 2013 a na počátku října téhož roku byl tento zařazen na projednávání v Národním shromáždění.<sup>360</sup>

### 8.1.3.2 Legislativní zakotvení reformy Marisol Touraine

Jak je možno vyčíst jen ze samotného názvu zákona, jeho cílem bylo zajištění budoucnosti a spravedlnosti důchodových systémů. Pod termínem zajištění budoucnosti můžeme rozumět zajištění vyrovnaného financování za současného dostatečného plnění poskytovaného osobám důchodového věku. Určit obsah termínu spravedlnost už je úkolem složitějším. Zjednodušeně řečeno však zákon vyjma témat již dlouhodobě se opakujících (tj. zvýhodnění osob vykonávající náročná zaměstnání, zvýhodnění pojištěnců v brzkém věku vstoupivších na pracovní trh), míří na úpravu způsobu výpočtu penzí, na opětovné posouzení mateřské role ženy, aby došlo k odstranění nerovnosti ve výši penzí mezi pohlavími, na zvýšení důchodů pro hendikepované osoby a pro osoby o ně pečující a v neposlední řadě zavádí opatření na zvýšení důchodů v zemědělství.

---

<sup>358</sup> BARALON, Margoux. Retraites: l'idée du « compte pénibilité » fait son chemin. La Croix. 13. 8. 2013. [online]. [cit. 17. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Retraites-l-idee-du-compte-penibilite-fait-son-chemin-2013-08-13-997728>

<sup>359</sup> Rapport Moreau sur l'avenir des retraites : des pistes de réforme controversées. Direction de l'information légale et administrative. 26. 6. 2013. [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/retraites-2013-debat/rapport-moreau-avenir-retraites-pistes-reforme-controversees.html>

<sup>360</sup> „Tento zákon je důkazem, že spravedlivá, progresivní a odpovědná reforma důchodů je možná.“ Marisol Touraine, ministryně sociálních věcí a zdraví. In: La réforme des retraites. Gouvernement français. aktualizováno 15. 5. 2017. [online]. [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-des-retraites>

V samotném úvodu se zákon již klasicky přihlásil k tradici průběžného financování důchodového systému s tím, že *„jeho financování je zajištěno odvody rovnoměrně rozdělenými mezi generacemi, v rámci každé jednotlivé generace, mezi různými úrovněmi příjmů a též mezi příjmy plynoucími z výkonu práce a mezi příjmy kapitálovými. Takovéto financování předpokládá cílení na plnou zaměstnanost.“*

Zákon upravoval článek L 111-2-1 Zákoníku sociálního zabezpečení poměrně zásadním způsobem přidáním několika ustanovení obdobného druhu, jako je výše uvedená citace ze zákona. Článek L 111-1-2 spadá pod Kapitulu I. Zákoníku nesoucí název Organizace sociálního zabezpečení a slouží k vyjádření obecných postojů zákonodárce k celému systému sociálního zabezpečení. Přestože faktický dopad tohoto článku je dosti omezený, slouží často k politickým proklamacím, jež svým obsahem korespondují s ideou většiny, která tu kterou část prosadila. Tomuto pohledu na věc odpovídá i shora uvedená změna z iniciativy levicové vlády a prezidenta zdůrazňující, že důchody nejsou financovány pouze ze mzdy a platu zaměstnanců, ale též i z kapitálových příjmů. Že se jedná primárně o proklamaci s cílem uspokojit levicové voliče a odbory dokládá fakt, že se kapitálové příjmy na financování sociálního zabezpečení již dávno podílejí (např. prostřednictvím daně CSG) a zákon v této oblasti nepřináší zásadně nic nového. Reformu provádějící zákon se pak dále dělí na tři části – I. Zajištění udržitelnosti důchodových systémů, II. Učinit systém spravedlivější a III. Zjednodušení systému a upevnění jeho řízení.

Nejpodstatnější změnu pro většinovou populaci přináší zákon ve svém článku 2, který zavádí další postupné prodlužování povinné doby pojištění nutné pro nárok na plný důchod. Prodloužení povinné doby pojištění přichází téměř přesně 10 let poté, co předchozí prodloužení prosadil ministr Fillon. Aktuální změna je zajímavá i z legislativně technického hlediska, neboť přesný mechanismus prodlužování povinné doby pojištění i s konkrétními roky je zaveden oproti zvyklosti nikoliv podzákonným právním předpisem, ale je vložen přímo do zákona. Tímto krokem se zamýšlí ještě více posílit právní jistota pojištěnců ohledně podmínek pro nárok na plný důchod.<sup>361</sup> K prodlužování povinné doby pojištění v obecném režimu bude docházet následujícím způsobem (*tabulka č. 14*).

---

<sup>361</sup> Zafixování prodlužování povinné doby pojištění přímo do zákona může mít pozitivní vliv na právní jistotu pojištěnců (tento vliv však dle mého názoru není možné přeceňovat), na druhé straně se ale omezuje možnost vlády pružně reagovat na případné změny v systému.

Rok narození	Povinná doba pojištění v trimestrech	Rok nároku na odchod do důchodu	Právní úprava
1956	166	2018	Dle dekretu Dle dekretu 2013
1957	166	2019	vydaného v souladu se zákonem z r. 2003
1958 - 1960	167	2020; 2021; 2022	Dle zákona z 2014
1961 - 1963	168	2023; 2024; 2025	Dle zákona z 2014
1964 - 1966	169	2026; 2027; 2028	Dle zákona z 2014
1967 - 1969	170	2029; 2030; 2031	Dle zákona z 2014
1970 - 1972	171	2032; 2033; 2034	Dle zákona z 2014
1973 a násl.	172	2035 a násl.	Dle zákona z 2014

Tabulka 14: Prodlužování povinné doby pojištění po přijetí zákona z 20. 1. 2014<sup>362</sup>

Uvedené prodloužení se týká kromě obecného režimu též režimů zaměstnanců v zemědělství, živnostníků, obchodníků, vedoucích zaměstnanců v zemědělství, režimu veřejných zaměstnanců a též režimů svobodných profesí a režimu advokátů, a to primárně prostřednictvím odkazů na Zákoník sociálního zabezpečení. Co se týče zvláštních režimů, tak i na ně bude prodlužování aplikovatelné, ale stane se tak až poté, co se dokončí prodlužování povinné doby pojištění předvídané dle reformy zvláštních režimů z roku 2008.

Dlouhodobou snahou vlád bylo vytvořit jakéhosi autopilota, kterým by se důchodový systém řídil sám bez toho, aniž by se do něho muselo *ad hoc* zasahovat. Zavedení takového mechanismu by znamenalo nastavit limity některých klíčových parametrů, jejichž překročení by bylo automaticky následováno opatřením, které by vychýlení vyrovnávalo. Základ pro tento systém se pokusila položit reforma z roku 2010 zřízením výše popsaného Výboru pro řízení důchodových režimů („*le Comité de pilotage des régimes de retraite*“). Jak ale uvádí parlamentní zpráva k aktuálnímu zákonu, na úrovni plenární se tento výbor sešel pouze jednou (v roce 2011) a navíc nikdy nepodal zprávu o stavu důchodového systému, která od

<sup>362</sup> ISSINDOU, Michel. Rapport n° 1400 de M. Michel Issindou, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 2 octobre 2013; p. 524; str. 170.

něj byla prostřednictvím zákona vyžadována.<sup>363</sup> Příčin tohoto neúspěchu bylo více, ale mezi ty hlavní můžeme zařadit nejednoznačné definování cíle a též nesourodost složení komise, kdy vzhledem k širokospektrálnímu zastoupení (toto mělo být paradoxně jednou z velkých výhod) nebylo možné přijmout konkrétnější společné stanovisko.

Tvůrci zákona z ledna 2014 si z předchozích neúspěšných pokusů snažili vzít ponaučení a o důchodového pilota, resp. o jeho náznak se zčásti pokouší znovu a lépe. Zákon nejprve ruší Fillonem zavedenou Garanční komisi pro důchody („*la Commission de garantie des retraites*“), neboť tato po zakotvení mechanismu pro prodlužování povinné doby pojištění přímo do zákona již postrádá smysl své existence.<sup>364</sup> Naopak vzniká Výbor pro monitorování důchodů („*le Comité de suivi des retraites*“). Tento monitorovací výbor má 5 členů (dvě ženy, dva muži a prezident jmenovaný vládou). Aby se předešlo jednomu z důvodů neúspěchu u předchozích pokusů, zákon přímo ukládá povinnost COR, správním orgánům, veřejným institucím a fondům vykonávajícím působnost v oblasti sociálního zabezpečení spolupracovat s nově vzniklým Výborem.

Úkolem Výboru je pak nejpozději 15. 7. zveřejňovat každoročně zprávu obsahující 3 základní body. Výbor je povinen zhodnotit, zda se důchodový systém výrazným způsobem neodchyluje od základních principů důchodového zabezpečení, jak je uvedeno v čl. L 111-2-1 Zákoníku sociálního zabezpečení.<sup>365</sup> Výbor dále porovnává situaci žen a mužů ve vztahu k důchodům, zejména co se týče výše penzí a povinné doby pojištění. Zkoumá též dopad, jaký na rozdíly mezi důchody žen a mužů mají plnění a výhody poskytované rodinám ze strany státu z titulu kompenzace nákladů spojených s mateřstvím. Třetím sledovaným parametrem bude kupní síla lidí důchodové věku. Výbor připravuje doporučení, která následně posílá všem dotčeným (parlament, vláda, důchodové pokladny) a též zpracovává hodnotící zprávu k naplňování jednotlivých dříve vydaných doporučení. Do větších detailů upravuje činnost Výboru dvojice dekretů<sup>366</sup>.

---

<sup>363</sup> ISSINDOU, Michel. Rapport n° 1400 de M. Michel Issindou, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2013; p. 524; str. 189.

<sup>364</sup> Jejím úkolem bylo dohlížení a hodnocení vývoje prodlužování povinné doby pojištění. V závislosti na jejím hodnocení měla vláda upravovat konkrétní parametry v podzákoných právních předpisech.

<sup>365</sup> Jak je vyjádřeno v předchozím textu, tento článek (L 111-2-1 Code de la sécurité sociale) je spíše proklamační a jeho praktický dopad je velmi malý. Povinnost Výboru pro monitorování důchodů hodnotit jeho naplňování na uvedeném tvrzení v zásadě nic nemění, protože citovaný článek je natolik obecný, že dává prostor ke své naprosto volné interpretaci.

<sup>366</sup> Décret n° 2014-653 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites; Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.



Čím je ale Výbor výjimečný oproti dřívějším podobným organizacím, je obsazení laického prvku – Výbor je při své činnosti doplňován občanskou porotou.<sup>367</sup> Porota ústní formou projednává doporučení a zprávy připravené Výborem. Skládá se z 18 členů (9 žen a 9 mužů), kdy tito jsou losováni z osob starších 18 let a svou funkci vykonávají po dobu 3 let. Výbor je činný do dnešních dní a každoročně podává zákonem předvídané zprávy. Jeho aktuální (2018) prezidentkou je hlavní autorka zprávy, jež sloužila jako základní podklad právě pro prováděnou reformu v roce 2014 - Yannick Moreau.

Jak již výše předestřeno, druhá část zákona má za cíl učinit celý systém spravedlivějším, a to především úpravou zvláště náročných povolání. Oproti dřívějšímu stavu zákon přichází s opravdu výraznou změnou, jejímž cílem je zlepšit postavení téměř jedné pětiny Francouzů, která je některému z charakteristických negativních vlivů náročné práce vystavena.<sup>368</sup> Zákon proto vkládá do Zákoníku práce tzv. osobní účty prevence negativních vlivů takovéto práce („*le compte personnel de la prévention de la pénibilité*“). Působnost osobního účtu prevence se vztahuje na zaměstnance soukromoprávních zaměstnavatelů a na zaměstnance veřejnoprávních subjektů, kteří jsou však zaměstnáni za soukromoprávních podmínek. Dosavadní právní úprava zvláště náročné práce vykonávaná zaměstnanci ve zvláštních režimech a zaměstnanci, jejichž pracovněprávní vztahy se řídí veřejnoprávními předpisy, se považuje již za v současné chvíli za dostatečnou.<sup>369</sup>

Osobní účet se zaměstnanci zřídí po určité době vykonávání práce, která naplňuje definiční znaky zvláště náročné práce, tj. zaměstnanec překročí prováděcími dekrety nastavené limity, které takovou práci definují. Od této chvíle začíná zaměstnanec střídat na svůj osobní účet body za výkon zvláště náročné práce. Způsob zápisu bodů na účet je upraven

---

<sup>367</sup> Stejně jako samotný Výbor funguje do dnešního dne i porotní systém. Systém se na první pohled jeví jako zajímavá myšlenka, nicméně jeho skutečné fungování je komplikované a nutně vyvolává pochybnosti o samotném smyslu jeho existence. Závěry Výboru jsou porotě prezentovány pomocí zpravodajů, kteří se pak též účastní debaty poroty nad zprávami. Aby se porota mohla k věci kvalifikovaně vyjádřit, musí být splněna alespoň jedna ze dvou podmínek – zpravodajové musí členům poroty celou problematiku, jíž se připravovaná zpráva zabývá, důkladně a nezávisle vysvětlit, nebo musejí být porotci vzdělaní v důchodové problematice tak, aby si dokázali vytvořit vlastní kvalifikovaný názor. Členové poroty jsou v průběhu mandátu vzdělávání (půl den ročně), což může jen obtížně stačit na vedení věcné debaty nad tak složitým tématem. Je proto pravděpodobné, že zcela nebude naplněna ani jedna z podmínek pro řádné a efektivní fungování poroty. Samotný výbor ve své zprávě považuje činnost poroty za přínosnou, ale i tak mezi řádky nelze nevyčíst nespokojenost s úrovní debat apod. In: COMITE DE SUIVI DES RETRAITES. Cinqüième avis. 13. 7. 2018. [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: [http://www.csr-retraites.fr/textes/5e\\_avis\\_du\\_comite\\_de\\_suivi\\_des\\_retraites\\_13072018.pdf](http://www.csr-retraites.fr/textes/5e_avis_du_comite_de_suivi_des_retraites_13072018.pdf)

<sup>368</sup> ISSINDOU, Michel. Rapport n° 1400 de M. Michel Issindou, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 2 octobre 2013; p. 524; str. 274.

<sup>369</sup> Tamtéž., str. 273.

dekretem<sup>370</sup>, který přináší nové administrativní povinnosti zejména zaměstnavateli. Ten je povinen pro své zaměstnance nejpozději do 31. 1. zpracovat výpis za předcházející rok, kde uvede faktor nebo faktory, jež u daného zaměstnance zakládají splnění podmínek pro výkon zvláště náročné práce. Na základě dat z tohoto výpisu provede poté CNAV zápis příslušného počtu bodů na osobní účet zaměstnance. V případě, že je zaměstnanec vystaven jedinému faktoru definujícímu zvláště náročnou práci, zapíše se mu na jeho osobní účet 4 body. Je-li těchto faktorů působících na zaměstnance více, zapisuje se mu bodů 8. Mimo tyto dvě základní bodové hranice se zapisují nižší počty bodů, pokud zaměstnanec vykonával zvláště náročnou práci po dobu alespoň 3 měsíců, ale nepřekročil stanovené limity celkové expozice a vyšší počty bodů pro starší zaměstnance.

Zaměstnanec mohl profitovat z nastřádaných bodů trojím způsobem. Mohl je využít na plnou či částečnou úhradu svého průběžného vzdělávání v délce až 25 hodin (ekv. 1 bodu) realizovaného s cílem získat práci, která není hodnocena jako zvláště těžká či při níž bude zaměstnanec vystaven menšímu počtu negativně působících faktorů. 10 bodů mohl zaměstnanec použít v případě výkonu práce v režimu zkrácené pracovní doby jako dorovnávací příspěvek do maximální výše, jež odpovídá tříměsíční mzdě, pokud by zaměstnanec pracoval polovinu pracovní doby. Jinými slovy pokud zaměstnanec nastřádaných 10 bodů využil tímto způsobem, mohl pracovat tři měsíce pouze polovinu své pracovní doby a na výdělku, jakož i na dalších s tím spojených odvodech, se tato skutečnost nijak negativně neprojevila. Zaměstnanec může požádat o uvedené zkrácení pracovní doby kdykoliv během svého pracovního života, zaměstnavatel mu může tuto možnost odmítnout pouze v případě, pokud to znemožňují jeho provozní důvody. Případné spory mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem řeší „*Conseil de prud'hommes*“<sup>371</sup>. Třetí možností pro zaměstnance je užití 10 bodů k navýšení jeho povinné doby pojištění v délce jednoho trimestru. Zaměstnanec neměl ale úplně svobodnou možnost volby použití bodů, neboť 20 prvních nastřádaných bodů bylo rezervováno pro užití na průběžné vzdělávání.<sup>372</sup> Žádost o konzumaci bodů je možno podat v zásadě kdykoliv vyjma prodloužení povinné doby pojištění, jíž lze podat nejdříve po dosažení 55 let věku.

---

<sup>370</sup> Décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité.

<sup>371</sup> Conseil de prud'hommes (CPH) – orgán složený paritně ze zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců rozhodující v prvním stupni pracovněprávní spory mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. V první fázi postupuje vždy neformálním způsobem za účelem urovnání sporů bez nutnosti zahájení klasického řízení.

<sup>372</sup> Toto omezení se netýkalo osob narozených před rokem 1960 vůbec a pro osoby narozené v období od 1. 1. 1960 do 31. 12. 1962 bylo takto účelově vyhrazeno pouze 10 bodů.

Financování provedených změn v oblasti zvláště náročných zaměstnání má za úkol speciální fond („*le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité*“). Příjmy fondu budou pocházet z navýšených odvodů zaměstnavatelů. Toto navýšení bude dvojího druhu – první se vztahuje na všechny zaměstnavatele, na něž je byt' i jen hypoteticky aplikovatelné ustanovení o zřizování osobního účtu prevence. Tito tedy navýšení podléhají i v případě, pokud žádného zaměstnance vykonávajícího zvláště náročnou práci mezi svými zaměstnanci nemají. Výše tohoto odvodu činí 0,0 % pro roky 2015 a 2016, počínaje rokem 2017 tento odvod činí 0,01 % z vyplácených mezd a obdobných plnění zaměstnancům, na které by se osobní účet prevence mohl vztahovat. Navýšení druhého druhu postihuje už jen ty zaměstnavatele, kteří skutečně zaměstnance vykonávající zvláště náročnou práci zaměstnávají. Výše takového odvodu činí 0,1 % pro roky 2015 a 2016 a od roku 2017 0,2 % ze souhrnu vyplácených mezd zaměstnancům, kteří vykonávají zvláště náročnou práci a jsou vystaveni jednomu nepříznivému faktoru tuto zvláště náročnou práci definujícímu. Odvod činí 0,2 % pro roky 2015 a 2016 a od roku 2017 0,4 % ze souhrnu mezd zaměstnancům, kteří jsou vystaveni dvěma a více negativním faktorům.

Reformou Zákoníku práce provedenou Emmanuelem Macronem v roce 2017 došlo ke zrušení financování nákladů za výkon zvláště náročné práce prostřednictvím speciálního fondu, tento byl zcela zrušen<sup>373</sup> a společně s ním došlo ke zrušení rovněž navýšených odvodů pro zaměstnavatele, k restriktivnějšímu výkladu výkonu zvláště náročné práce a též k přejmenování osobních účtů na C2P („*compte professionnel de prévention*“). Financování systému je od 1. 1. 2018 zajišťováno přímo ze sociálního zabezpečení a spadá pod oblast pracovních úrazů a nemocí z povolání – pro zaměstnance obecného režimu je jeho fungování zajišťováno prostřednictvím pokladny zdravotního pojištění (CNAMTS – „*la Caisse nationale de l'assurance maladie de travailleurs salariés*“).

---

<sup>373</sup> Décret n° 2017-1766 du 27 décembre 2017 portant dissolution du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

V další části předpisu se upravují podmínky zaměstnávání seniorů. Dochází ke změnám v progresivním důchodu<sup>374</sup> („*la retraite progressive*“), kdy tento má být učiněn pro pojištěnce atraktivnějším snížením věku, kdy je na progresivní důchod nárok z 62 na 60 let.

V třetí části se zákon zaměřuje na zlepšení postavení žen, mladých pracujících a pojištěnců s přerušenu pracovní kariérou. Poslanecká zpráva k zákonu kritizuje současné kompenzační zacílení, jež má ženám nahrazovat dobu strávenou výchovou dítěte. Jak zpráva uvádí, ženám se sice umožňuje započíst navíc několik trimestrů, ovšem tato možnost nikterak neřeší rozdíly ve výši mezd mezi pohlavími, která je způsobena právě přerušenu pracovní kariéry ženy - matky.<sup>375</sup> I přesto, že si vláda, stejně jako zákonodárce problém nerovnosti mezi pohlavími uvědomují a dokáží ho i přesně pojmenovat, jeho řešení zákon nepředkládá a problém odsouvá – vláda má v následujících 6 měsících od publikace připravit pro parlament zprávu zabývající se právě tím, jak lépe kompenzovat (pro výši důchodu pro jednotlivce) negativní dopad výchovy dítěte.

Úpravy doznává též způsob přepočtu doby vykonané práce, resp. zaplaceného pojistného na trimestry povinné doby pojištění. Pojištěnci se trimestry totiž nezapočítávají jen na základě skutečně odpracované doby, ale pravidlo zní tak, že k započtení jednoho trimestru povinné doby pojištění je nutné odvést pojistné z částky odpovídající 200 hodinových sazeb minimální mzdy (SMIC). Což aplikováno na reálné situace znamená, že skutečně odpracovaná doba nemusí odpovídat uznané době pojištění.<sup>376</sup> Převedeno na konkrétní příklad toto pravidlo postihuje např. živnostníka s velmi nízkým příjmem, byť tento skutečně po celý kalendářní rok pracuje. Pokud totiž jeho roční příjmy nedosáhnou v souhrnu hodnoty alespoň 800 hodinových sazeb SMIC, nemohou mu do povinné doby pojištění být započteny čtyři trimestry, na které by měl, pokud by se v úvahu brala jen doba pracovní aktivity, jistě

---

<sup>374</sup> Progresivní důchod umožňuje souběh práce na částečný úvazek (rozmezí 40 – 80 % plné pracovní doby) a vyplácení důchodu ve výši odpovídající zlomku plného důchodu. Podmínky jsou tedy nově dosažení 60 let věku a dále dosažení povinné doby pojištění alespoň 150 trimestrů a výkon práce na částečný úvazek (na práci na částečný úvazek není právní nárok, zaměstnavatel může a nemusí souhlasit). Výhodou progresivního důchodu je, že za vykonávanou práci na částečný úvazek se budoucí plný důchod dále navyšuje (samozřejmě pomaleji, než v případě výkonu práce na plný úvazek) a dřívější odchod do důchodu taktéž není penalizován snížením vypláceného důchodu. Se zaměstnavatelem je možno si dohodnout, že i přes výkon práce na částečný úvazek bude jak zaměstnanec, tak i zaměstnavatel odvádět pojistné ve výši odpovídající výkonu práce na plný úvazek, což je pro budoucí plný důchod zaměstnance velice výhodné.

<sup>375</sup> ISSINDOU, Michel. Rapport n° 1400 de M. Michel Issindou, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 2 octobre 2013; p. 524; str. 321.

<sup>376</sup> Pro úplnost je třeba poznamenat, že existuje horní limit, který stanoví, že bez ohledu na výši ročních příjmů nemůže být pojištěnci za rok započteno více jak 4 trimestry. Pokud tedy pojištěnec vykonává pracovní aktivitu nepřetržitě v průběhu celého roku a má-li během této doby velmi vysoké příjmy, více jak 4 trimestry ročně mu započíst do povinné doby pojištění nelze.

nárok. Pro odstranění tohoto nežádoucího stavu se snižuje minimální limit z 200 hodinových sazeb SMIC na 150 hodin a zároveň se přidává možnost při nedosažení plného počtu trimestrů, tj. 4 za určitý rok, převést si neuplatněný přesah hodinových sazeb SMIC do roku předchozího nebo následující v případě, že v jednom z těchto roků pojištěnec též nedosáhl povinné doby pojištění ve výši 4 trimestrů. Konkrétně pokud pojištěnec (už po změně) pracuje po celý rok a jeho příjem odpovídá 520 hodinových sazeb SMIC, 450 sazeb bude převedeno na 3 trimestry povinné doby pojištění (3x150 SMIC) za daný rok a zbývajících 70 může být převedeno do roku předchozího či následujícího k doplnění na alespoň 150 sazeb SMIC k získání dalšího trimestru povinné doby pojištění navíc. Pravidlo, že za každý jednotlivý kalendářní rok není možné započít více jak čtyři trimestry povinné doby pojištění, je ale i v tomto případě nepřekročitelné.

Další změny spadající pod tuto část zákona se týkaly usnadnění možnosti doplacení vysokoškolských studií (faktické snížení „ceny“ takto doplácených čtyřech trimestrů), usnadnění podmínek pro nárok na zvýšení nejnižších důchodů v zemědělských profesích (od roku 2017 nemůže být vyplácený důchod nižší než 75 % SMIC), zjednodušení podmínek pro předčasný odchod do důchodu invalidním pojištěncům aj.

V poslední části zákona nalezneme ustanovení mající za úkol zjednodušení důchodového systému. Pod termínem zjednodušení se však neskryvá zásadní přepracování koncepce důchodového systému, ale primárně další zlepšení informovanosti pojištěnců, a to zejména prostřednictvím osobního důchodového online účtu. Tímto účtem získává pojištěnec právo na přístup ke svému virtuálnímu důchodovému účtu, jenž mu umožní nejenom zjistit, do jakých režimů odváděl během své pracovní kariéry pojistné, ale slouží též přímo ke komunikaci s jednotlivými režimy. Pojištěnec tak například může touto online cestou provádět některé administrativní úkony, které by jinak musel řešit svou osobní přítomností na k tomu určeném kontaktním místě.

### **8.1.3.3 Shrnutí a analýza reformy Marisol Touraine**

Reforma provedená v roce 2014 potvrdila úmysly představitelů levicového politického spektra zmírnit předchozí pravicové reformy, které sice přinesly snížení zadluženosti důchodového systému, ale na pojištěnce měly pro politiky až příliš negativní dopad. Po letech diskuzí a zavádění nanejvýš velmi opatrných úprav přináší zákon z roku 2014 konečně detailní mechanismus pro zohledňování výkonu zvláště náročných povolání. Jedná se o kvalitně propracovaný systém, který však svou administrativní náročností, jež je navíc

spojená s nárůstem povinných odvodů pro zaměstnavatele, bohužel právě je výrazným způsobem zatěžuje, tím že zvedá náklady na pracovní místa. Naopak je třeba vyzdvihnout relativní svobodu, kterou přiznává zaměstnancům při volbě, jak s bonifikací za výkon zvláště náročné práce naloží. Svoboda je to relativní, protože v nesčetných případech je výběr zaměstnance ze tří zákonem nabízených možností výrazně zúžen vzhledem k jeho zařazení na konkrétní pozici ke konkrétnímu zaměstnavateli, a to dost často na možnost jedinou – uplatnění nasbíraných bodů započtením na povinnou dobu pojištění. Jako zajímavou a racionální se jeví nová možnost převádění části odvodů mezi jednotlivými roky za účelem získání dodatečných trimestrů k povinné době spoření. Tato možnost byla do přijetí zákona pojištění zapovězena z pouhé administrativně stanovené hranice kalendářního roku, což vzhledem k různorodosti času vzniku, trvání a forem pracovněprávních či obchodních vztahů nebylo omezení spravedlivé. Za samoučelné pak považují ustanovení Výboru pro monitorování důchodů, kdy se nelze ubránit dojmu, že se z pohledu důchodového systému jedná o pouhé politické gesto, než skutečný krok vpřed. Z hlediska čistě sociálního je reforma Marisol Tourain bezesporu zdařilá, nicméně její dopad na reálné souhrnné ekonomické vztahy ve společnosti je přinejmenším diskutabilní (celkový nárůst administrativy, ceny práce). Pozitivní efekt na financování důchodového systému, který přinese zvýšení povinné doby pojištění, bude ze své velké části devalvován navýšením nákladů<sup>377</sup> a důchodový systém proto zůstane nadále deficitním.<sup>378</sup>

## **8.2 Změny provedené v doplňkových režimech Agirc a Arrco prostřednictvím smluv**

### **8.2.1 Smlouva z 18. března 2011 upravující doplňkové režimy Agirc a Arrco a AGFF<sup>379</sup>**

Smlouva ve své preambuli uvádí, že její obsah bere na vědomí křehkost finanční stability doplňkových režimů, zvláště pak režimu Agirc, který bude dle odhadů nucen v příštích letech

---

<sup>377</sup> Retraites : hausse des cotisations et allongement à 43 années en 2035. Le Monde. 27. 8. 2013. [online]. [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/08/27/la-reforme-des-retraites-sera-devoilee-a-19-heures\\_3467250\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/08/27/la-reforme-des-retraites-sera-devoilee-a-19-heures_3467250_823448.html)

<sup>378</sup> Skutečnost, že systém zůstane i přes reformu nadále deficitním, napadla skupina poslanců ve svém podání, jež požadovalo posouzení zákona Ústavní radou. „zejména články 2, 5 a 10 nepřinášejí dlouhodobé řešení schodku důchodového systému a zvláště nezajišťují financování více než 8 miliard z očekávaného deficitu 21 miliard pro rok 2020. Tento fakt zakládá nesoulad s požadavkem čl. 47-2 Ústavy, který vyžaduje, aby hospodaření veřejné správy bylo zákonné a důvěryhodné.“ In: Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014, bod 7. Ústavní rada shledala zákon souladný s ústavou bez výhrad.

<sup>379</sup> Accord du 18 mars 2011 relatif aux retraites complementaires Agirc-Arrco-AGFF.

čerpat výrazné prostředky ze svých rezerv. Smlouva je uzavírána také proto, aby doplňkové režimy mohly reflektovat schválené změny v základním režimu důchodového pojištění, jež vstupují průběžně v účinnost.

Smlouva přiznává hned svým prvním článkem právo na plný důchod těm, kteří před dosažením důchodového věku získali právo na plný důchod v základním režimu (dlouhé pracovní kariéry, zdravotně postižení atd.). Tento článek reaguje na změny provedené reformou základního režimu v roce 2010 stejně, jako smlouva z 11. listopadu 2003 prováděla změny provedené reformou z roku 2003. Mimo již dříve popsané skupiny osob měli právo na dřívější odchod do důchodu bez penalizačních podmínek též ti, kteří po určitou dobu pracovali s azbestem.<sup>380</sup>

Ke změnám dochází ve fungování AGFF („*Association pour la gestion du fonds du financement*“). Finanční výsledky AGFF budou rozděleny mezi režimy Agirc a Arco na proporcionalním principu v závislosti na objemu vyplacených prostředků oběma režimy. Výše povinných odvodů do AGFF je rozdělena do dvou sazeb, kdy do výše 1xPSS činí výše odvodu 2 % (1,20 % k tíži zaměstnavatele, 0,80 % k tíži zaměstnance) a z části příjmu převyšující hodnotu 1xPSS se až do výše 4xPSS odvádí 2,20 % (1,30 % odvádí zaměstnavatel a zbylých 0,90 % pak zaměstnanec).

Navýšení důchodů se dočkají pak ti, kteří vychovávali děti, a to o celých 10 % v případě, že vychovávali nejméně tři děti v průběhu alespoň 9 let před tím, než tyto dosáhly věku 16 let. Navýšení důchodů se dotýká též těch, kteří v průběhu čerpání důchodových dávek mají ve své péči nezletilé dítě. Důchod se jim v takové situaci navyšuje o 5 % za každé takto opečovávané dítě. Navýšení za předchozí výchovu dětí a navýšení za děti v péči nelze kumulovat.

Smlouva předpokládá v průběhu roku 2015 další setkání zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců za účelem zhodnocení dopadů opatření obsažených v této dohodě na finanční situaci doplňkových režimů a posouzení, zda ekonomická situace odpovídá předpokladům, za

---

<sup>380</sup> Problematika užívání azbestu se stala opakovaně v 70. a 90. letech ve Francii velkým politickým tématem, neboť i přes prokazatelné nežádoucí účinky azbestu na lidské zdraví byl tento jeho negativní efekt dlouhodobě i ze strany vysokých politických představitelů zatajován. Následně se z tohoto důvodu vedla celá řada dlouhých soudních sporů, z nichž některé byly definitivně rozhodnuty teprve před několika málo lety a některé s vysokou pravděpodobností stále pokračují. Skandál zasáhl ta nejvyšší politická místa – v této souvislosti byla vyšetřována i bývalá ministryně práce Martine Aubry kvůli krokům, které učinila v letech 1984 – 1987, kdy pracovala na ministerstvu práce jako vedoucí odboru pracovních vztahů. Celá záležitost pro Martine Aubry, od roku 2001 starostku města Lille, skončila definitivně až v roce 2015, kdy Kasační soud odmítl dovolání poškozených proti zastavení trestního stíhání. Jako opožděná reakce politické reprezentace pak přišla řada opatření zvýhodňující osoby dříve s azbestem pracující, mj. právě i v oblasti sociálního zabezpečení.

kterých byla dojednána aktuální dohoda, tj. míra nezaměstnanosti ve výši 7 % a nárůst produktivity práce o 1,5 %. Na základě těchto zjištění bude rozhodnuto, zda přijatá opatření budou zachována i pro období následující po skončení roku 2015.

### **8.2.2 Mezioborová národní smlouva upravující doplňkové režimy z 13. března 2013<sup>381</sup>**

Smlouva primárně upravuje navýšení povinných odvodů pro rok 2014 a pro rok 2015. Od 1. 1. 2014 (od 1. 1. 2015) pro režim Arrco výše odvodů z příjmů do limitu 1xPSS činí 6,10 % (6,20 %) a nad tento limit až do výše 3xPSS 16,10 % (16,20 %). Pro režim Agirc výše odvodů z rozsahu 1-4x PSS od 1. 1. 2014 činí 16,34 % a od 1. 1. 2015 pak 16,44 %.<sup>382</sup>

Smlouva mimo dalších referenčních parametrů valorizuje částky, na základě kterých se pojištěncům připisují body do systému.

Smlouva v závěru zřizuje pracovní skupiny, které se mají zabývat přípravou návrhů opatření, která by měla být zavedena v následujících letech. Jejich konstantním úkolem pak bylo přinášet návrhy na zavádění racionalizačních prvků do fungování doplňkových režimů. Pracovní skupiny s takovými návrhy pak skutečně přicházely. Za příklady podaných návrhů mohou posloužit návrhy na další sloučení a zjednodušení informačních systémů či stanovení horní hranice limitu pro náklady na zaměstnance režimů. Náklady na fungování režimů v roce 2012 činily 1,9 mld. € a navrženými opatřeními by mělo dojít k jejich snížení do roku 2018 o 300 milionů €. <sup>383</sup> Pozitivní trend v hospodaření režimů Agirc a Arrco můžeme vyčíst též ze zprávy Účetního dvora („*Cour de comptes*“) z které vyplývá, že v roce 2013 dosahovaly náklady „pouze“ 1,83 mld. €, což celkem činí 2,7 % z vybraných prostředků na pojištění.

---

<sup>381</sup> Accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 sur les retraites complementaires.

<sup>382</sup> Jak je uvedeno již v předchozích kapitolách, režimu Arrco se účastní jak zaměstnanci mimo režim „cadre“, tak i zaměstnanci v režimu „cadre“. Naopak do režimu Agirc přispívají pouze zaměstnanci v režimu „cadre“. Je zde proto na místě upřesnit, jak zaměstnanci „cadre“ platí pojistné, protože z předchozího tvrzení by bez dalšího vyplývalo, že z té části příjmu zaměstnanců „cadre“ přesahující částku 1 PSS, by bylo pojistné odváděno nelogicky hned dvakrát - ve výši 16,10 % resp. 16,20 % do režimu Arrco a zároveň 16,34 % resp. 16,44 % do režimu Agirc. Ve skutečnosti zaměstnanec „cadre“ odvádí pojistné z částky nižší než 1 PSS do režimu Arrco (6,10 % resp. 6,20 %) a z části příjmu v rozmezí 1 – 4 PSS odvádí pojistné do režimu Agirc (16,34 % resp. 16,44 %). Ke dvojitmu odvodu pojistného z jedné částky proto ani u zaměstnanců v režimu „cadre“ nedochází, přestože tito se zároveň účastní obou doplňkových režimů.

<sup>383</sup> Travaux du Comité de pilotage AGIRC-ARRCO à l'attention du groupe de travail « article 8 » de l'Accord du 13 mars 2013.



Účetní dvůr předpokládá, že bude možné další snižování nákladů a za reálné považuje pokles nákladů o dalších 450 milionů € do roku 2020.<sup>384</sup>

### **8.2.3 Mezioborová národní smlouva upravující doplňkové režimy a AGFF z 30. října 2015<sup>385</sup>**

Úpravy formou valorizace se v této smlouvě opět dočkaly některé z referenčních parametrů pro výpočet důchodů, z nichž nejdůležitější je pro pojištěnce valorizace hodnoty jednoho bodu přidělovaného za odvedené pojistné.

Rozšiřuje se výše povinných odvodů do AGFF tak, že se ruší dosavadní horní limit odpovídající čtyřnásobku PSS, do kterého se odvádí pojistné. Tento limit se posouvá do částky ve výši 8xPSS, což tedy znamená, že odvod do AGFF se nově odvádí i z části mzdy v rozmezí 4 – 8xPSS. Procentuální výše odvodu zůstává shodná s předchozí, tedy 2,20 %, kdy 1,30 % odvádí zaměstnavatel a zbylých 0,90 % jde k tíži zaměstnance.

Dalším krokem směřujícím k zajištění nových finančních prostředků do komplementárního důchodového režimu je zavedení dočasného mimořádného odvodu (CET – „*contribution exceptionnelle temporaire*“), který se vztahuje na všechny, kteří odvádí pojistné do režimu Agirc. Výše CET činí 0,35 % a je rozdělena mezi zaměstnavatele, kteří odvádí 0,22 % a mezi zaměstnance s odvodem ve výši 0,13 %. Jak plyne z jeho názvu, jedná se o dočasné navýšení pojistného, jež má být účinné pouze pro roky 2016, 2017 a 2018.<sup>386</sup>

Mnohem zásadnějším ustanovením pro další fungování obou režimů byl článek 10. Ten totiž počítá s tím, že od 1. 1. 2019 bude ustanoven režim jediný (tedy že dojde ke sloučení režimů Agirc a Arrco). Tento nově vzniklý „super“ režim převezme závazky a práva obou režimů, bude se tedy jednat o režim plně nástupnický. Smlouva z roku 2015 pouze předvídá sloučení režimů, jeho konkrétní provedení ale nechává na další smlouvě, která bude přijata nejpozději do 1. 1. 2018. Aby sloučení proběhlo co nejrychleji a efektivním způsobem,

---

<sup>384</sup> COUR DE COMPTES. Présentation à la presse du rapport public thématique. « Garantir l'avenir des régimes de retraite complémentaire des salariés (Agirc et Arrco) ». 18. 12. 2014. [online]. [cit. 27. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20141218\\_discours\\_rapport\\_retraites\\_complementaires\\_salaries\\_AGIRC\\_ARRCO.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20141218_discours_rapport_retraites_complementaires_salaries_AGIRC_ARRCO.pdf)

<sup>385</sup> Accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 relatif aux retraites complémentaires Agirc - Arrco – AGFF.

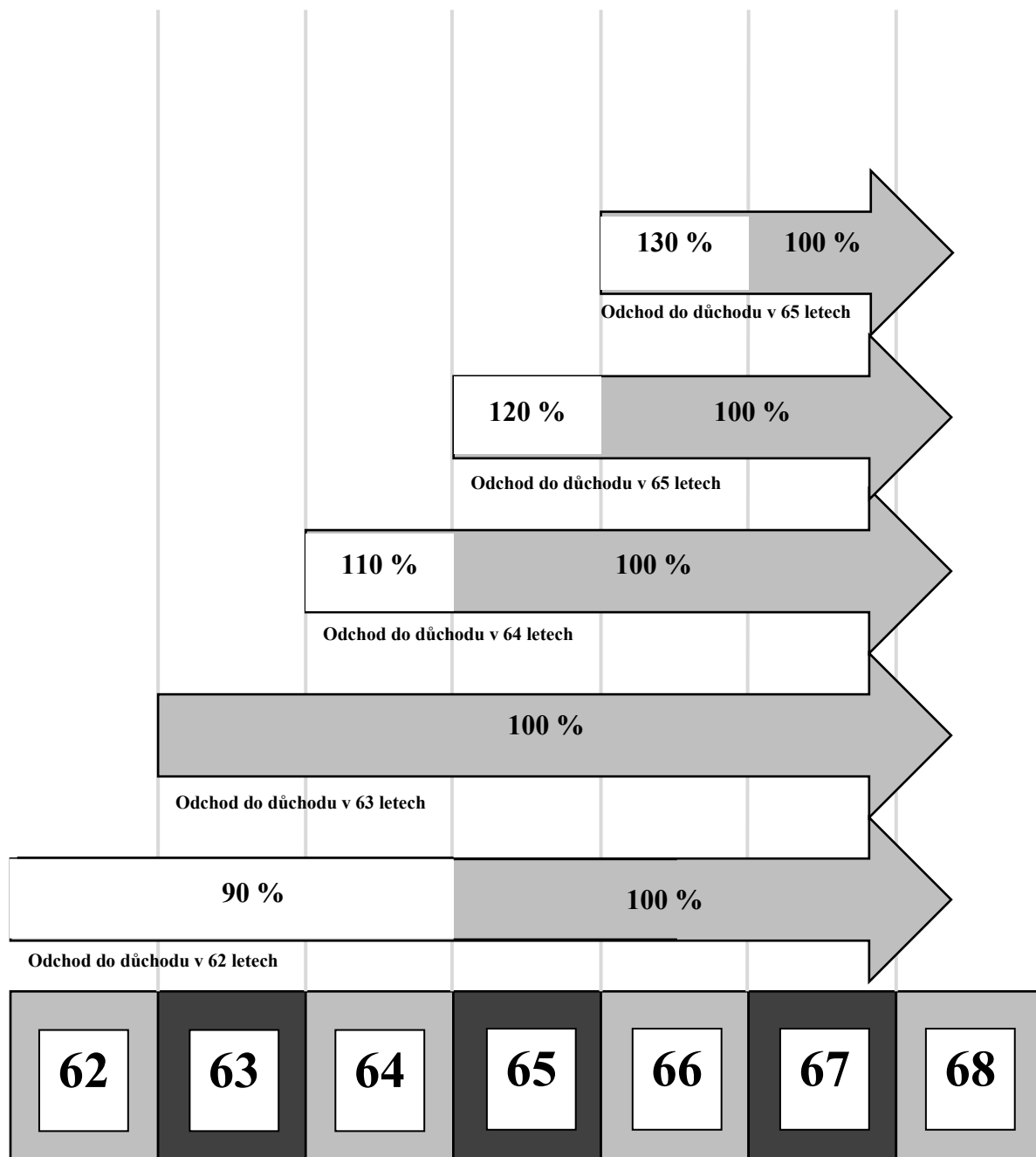
<sup>386</sup> Jak to ale často s dočasnými opatřeními bývá, nezřídka se stanou trvalými. Pravděpodobně tomu tak bude i v tomto případě, protože počínaje 1. 1. 2019 se dočasný mimořádný odvod přejmenuje na odvod technické rovnováhy (CET – „*contribution d'équilibre technique*“), jeho výše zůstane stejná, rozšíří se na všechny zaměstnance s příjmem vyšším než 1xPSS a z jejího názvu se ztratí přívlástek o dočasnosti.

zřizuje se pracovní skupina, která má za úkol definovat rámcová pravidla pro sloučení režimů k 1. 1. 2019.

Základní principy fungování sloučeného režimu budou stejné jako u současných režimů Agirc a Arrco. Bude se tedy jednat o systém průběžného financování, jenž bude založený na bodovém hodnocení. Bude se opírat o solidaritu meziprofesní a mezigenerační, která nejenže bude zajišťovat prostřednictvím výběru pojistného výplatu důchodů současných penzistů, ale též bude zajišťovat tvorbu rezerv, aby režim mohl úspěšně čelit demografickému vývoji a nepředvídatelným ekonomickým výkyvům. Sloučený režim bude dále usilovat o snižování nákladů na své řízení, které by nejpozději do konce roku měly poklesnout o dalších 300 milionů €. Odvody by měly být rozděleny do dvou sazeb, kdy dělicí linií bude tvořit částka ve výši odpovídající hodnotě 1xPSS. Horní hranicí druhé sazby bude částka odpovídající 8xPSS. Rozdělení odvodů mezi zaměstnavatele a zaměstnance je sjednáno jako 60 % k tíži zaměstnavatele a 40 % k tíži zaměstnance. Od 1. 1. 2019 bude výše odvodu v první sazbě, tj. z části mzdy do výše 1xPSS činit 6,20 % a pro druhou sazbu, tj. z části mzdy mezi 1xPSS a 8xPSS bude odvod ve výši 17 %.

V nově vzniklém režimu budou zavedeny dočasné koeficienty. Tím prvním je koeficient solidarity („*le coefficient de solidarité*“), který se aplikuje na výši důchodu pojištěnce dosáhnuvšího nároku na plný důchod v základním režimu po dobu tří let, nejpozději do dosažení 67 let věku pojištěnce. Hodnota tohoto koeficientu činí 0,90, což jinými slovy znamená snížení doplňkového důchodu o 10 % pro první tři roky pobírání penze. Koeficient solidarity se však neaplikuje pro pojištěnce, kteří odešli do důchodu nejdříve po roce od chvíle, kdy jim v základním režimu vznikl nárok na plný důchod. Mechanismus založený na aplikaci koeficientu solidarity bude moci být znovu posouzen v roce 2021 s ohledem na změnu chování pojištěnců. Druhým koeficientem je koeficient navyšování („*le coefficient majorant*“). Tento se aplikuje v případě pojištěnců, kteří odešli do důchodu alespoň o 8 trimestrů později od chvíle, kdy jim vznikl nárok na plný důchod v základním režimu. Koeficient navyšování se aplikuje pouze pro první rok pobírání penze a jeho výše je následující: pro pojištěnce, kteří odchod do důchodu odložili o 8 trimestrů, činí 1,10; pro pojištěnce, kteří odchod do důchodu odložili o 12 měsíců, činí 1,20 a pro ty, kteří odešli do důchodu později alespoň o 16 měsíců, než jim na něj vznikl nárok, činí tento koeficient 1,30. Uvedené koeficienty budou účinné hned se vznikem sloučeného režimu, tedy k 1. 1. 2019 a vztahovat se budou prvně na generaci pojištěnců narozenou v roce 1957.

Níže uvedený graf ukazuje relativní výši doplňkového důchodu po 1. 1. 2019 v závislosti na tom, v jakém věku pojištěnec odejde do důchodu (obrázek č. 1).<sup>387</sup>



Obrázek 1: Relativní výše důchodu po 1. 1. 2019 při aplikaci koeficientu solidarity a koeficientu navyšování

<sup>387</sup> Hodnota 100 % odpovídá částce plného důchodu bez jeho navyšení či ponížení.

## 8.2.4 Mezioborová národní smlouva vytvářející režim AGIRC – ARRCO doplňkového důchodu ze 17. listopadu 2017<sup>388</sup>

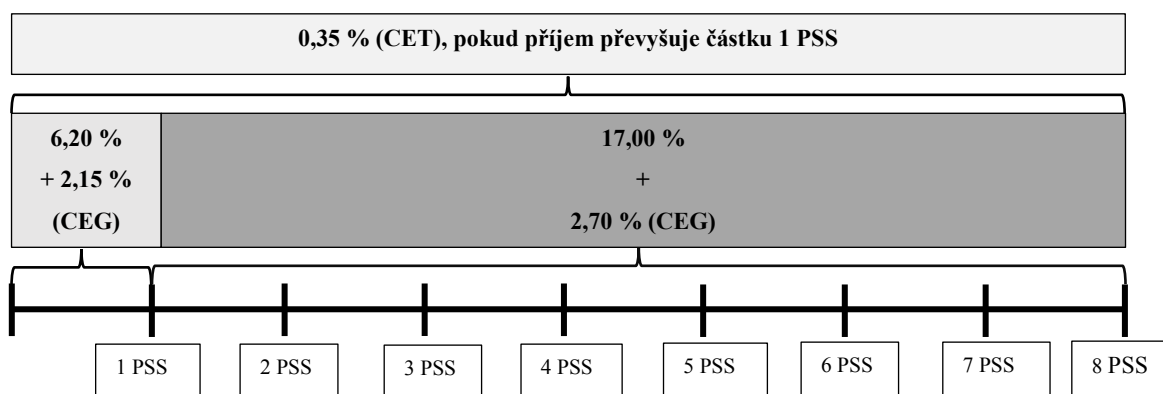
Jak shora uvedeno, smlouva z 30. října 2015 stanovila pouze základní principy pro sloučení režimů Agirc a Arrco a zavázala sociální partnery k přípravě a uzavření detailní smlouvy o vzniku jediného doplňkového režimu nejpozději do začátku roku 2018. K podpisu předvídané smlouvy došlo 17. listopadu 2017 a smlouva se na první pohled vymyká od smluv ostatních nejen svým obsahem, ale též samozřejmě rozsahem.

Sloučením režimů Agirc a Arrco vzniká režim jediný nesoucí název AGIRC-ARRCO. Nová smlouva až na výjimky neruší smlouvy již dříve uzavřené – ruší se například smlouva zřizující AGFF a stejný osud čeká smlouvu upravující ASF. Režim AGIRC-ARRCO přebírá k 1. 1. 2019 veškerá práva a závazky režimů Agirc a Arrco. Dlouhodobější řízení se rozdělují do dvou skupin, kdy strategické směřování režimu se stanovuje každé čtyři roky smlouvou uzavřenou mezi zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů na národní a mezioborové úrovni. Smlouvami na této úrovni je možné měnit základní parametry režimu jako např. způsob přepočtu zaplaceného pojistného na body, koeficienty navyšování či solidarity apod. Taktické řízení pak spočívá v každoročním konkrétním rozhodování správní rady, které musí být v souladu s cíli strategického směřování. V případě, že se cíle strategického směřování nebude dařit naplňovat, správní rada má povinnost o této skutečnosti sociální partnery informovat a až ti jsou pak oprávněni dojednat na to navazující změny základních parametrů. Smlouva kromě povinných základních odvodů upravuje již výše zmíněnou CET (srov. pozn. pod čarou č. 386) a také nově zavádí odvod celkové stability CEG („*une contribution d'équilibre général*“), která pro část mzdy nižší než 1xPSS činí 2,15 % a pro část mzdy 1xPSS až 8xPSS činí 2,70 %.

---

<sup>388</sup> Accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire.

Odvody od 1. 1. 2019 jsou znázorněny v níže uvedeném schématu (obrázek č. 2).



Obrázek 2: Schéma odvodů v režimu AGIRC-ARRCO od 1. 1. 2019

Ze zajímavých ustanovení smlouvy bych zmínil to, které umožňuje započítat jako náhradní dobu pojištění dobu, kterou pojištěnec strávil ve vazbě, po které nenásledovalo vynesení odsuzujícího rozsudku. Podrobným způsobem se ve smlouvě upravuje navýšení z důvodu výchovy dětí do maximální výše až 30 %, a to v případě výchovy alespoň 7 dětí před 1. 1. 1999. Co se týče pozůstalostních důchodů, platí, že pozůstalý manžel či manželka starší 55 let má za podmínky, že se znovu neoženil či neprovdal, právo na důchod ve výši 60 % důchodu, který by náležel zemřelému. Sirotek po obou zemřelých rodičích má nárok na sirotčí důchod ve výši 50 % po zemřelém rodiči v případě, že je sirotek mladší 21 let nebo pokud je mladší 25 let a v době smrti druhého svého rodiče ho tento měl ve své péči a konečně v případě invalidity sirotka bez ohledu na jeho věk, pokud invalidní stav nastal před dosažením věku 21 let.

Pro řešení případných sporů vzniklých ze vztahů mezi účastníky režimu je možné využít služeb mediátora. Tento je jmenován správní radou režimu AGIRC-ARRCO. Zahájení řízení před mediátorem (řízení je zdarma a fakultativní) staví promlčecí lhůty významné pro případné následné soudní řízení.

V organizačním uspořádání má největší význam paritně složená komise („*la commission paritaire*“), ve které zasedají společně zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů účastnících se doplňkového režimu. Rozhodnutí komise přijímá na základě souhlasu obou stran (zaměstnavatelů a zaměstnanců) aniž by docházelo klasickým způsobem k většinovému rozhodování formou hlasování. Zavádění smlouvou stanovených opatření do praxe má za úkol Federace jako nezisková právnická osoba soukromého práva plnit úkoly veřejného zájmu. Federace sdružuje instituce doplňkového důchodu (IRC – „*les institutions de retraite*“).

*complémentaire*“) tj. jednotlivé pokladny sdružené v systému a provádí jejich průběžnou kontrolu, příp. v návaznosti na to aplikuje sankce. Tyto jednotlivé pokladny uplatňují svá účastnická práva zejména na hlavním shromáždění institucí („*l'assemblée générale*“), které schvaluje hospodaření Federace a jmenuje účetní komisaře na dobu 6 let. Tito pak provádějí kontrolu hospodaření. Samotná Federace je řízena již v úvodu zmíněnou správní radou, ve které mají opět paritní zastoupení jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé.

Jak vyplývá z obsahu smlouvy, tato zakládá institucionální a právní rámec nově vzniklého režimu AGIRC-ARRCO. Z tohoto důvodu se oproti ostatním smlouvám jedná o smlouvu rozsáhlou a též velmi detailní. Rozdílem oproti většině předchozích smluv je též doba jejího trvání – smlouva ustavující režim AGIRC-ARRCO se uzavírá na dobu neurčitou.

Ve sledovaném období v této kapitole, tj. mezi lety 2009 – 2018 prošly režimy Agirc a Arrco nejprve dílčími parametrickými změnami, které, vzhledem k tomu, že se převážně jednalo o zapracování reforem základního režimu, nebyly oproti úpravám v předchozích letech nikterak revolučními. Vše se však změnilo v druhé polovině tohoto období, kdy se začalo projednávat možné sloučení obou režimů, jež došlo svého naplnění smlouvou z roku 2017. Od 1. 1. 2019 tak na všechny zúčastněné čeká nejvýznamnější změna v doplňkových režimech od chvíle jejich vzniku v roce 1947, resp. 1961. Těto zásadní změny bylo využito k přijetí dalších dílčích změn oproti předchozímu stavu, které by měly zlepšit finanční stabilitu nově vzniklého režimu AGIRC-ARRCO. Právě jedním z důvodů sloučení je bezesporu tlak na další snižování nákladů a zjednodušení administrace. Bude tedy zajímavé sledovat, jak výrazného posunu se v této oblasti dočkáme. Jisté dílčí závěry bude možné učinit již zhruba po roce od zavedení režimu, nicméně průkaznější data lze čekat až v horizontu nejméně tří let, neboť takto výrazná změna bude nutně potřebovat čas na své kompletní ukotvení. Jako pomocný indikátor toho, zda se systém podařilo hned od počátku dobře nastavit, nám poslouží reakce sociálních partnerů vyjádřená revizními smlouvami. Téměř s jistotou lze tvrdit, že tyto revize přijdou. Odpověď na otázku jak brzy, bude možné dát až po té, co sloučený režim AGIRC-ARRCO 1. 1. 2019 skutečně vstoupí v život. Pokud se stanovený model dílčího sloučení doplňkových režimů (nesmíme opomenout režimy IRCANTEC a RAFP) osvědčí, mohly by tím být dále posíleny integrační snahy v základních režimech, zejména v oblasti zvláštních režimů.

## 9 Vývoj po roce 2018

Obecně předpovídání budoucnost není nikdy jednoduché a je lhostejno, zda se jedná o přírodní jevy či lidskou činnost. Ani v případě důchodů tomu není jinak, neboť jejich budoucí vývoj je determinován hned celou řadou faktorů, z nichž některé nejsou člověkem ovlivnitelné vůbec a další pouze částečně. Cílem této kapitoly proto není a ani být nemůže podrobné vykreslení toho, jak bude francouzský důchodový systém vypadat za rok, za pět, deset či dokonce padesát let. Ostatně o alespoň přibližné splnění tohoto úkolu se již v minulosti mnohokrát pokoušely instituce složené z předních odborníků a nelze říci, že by v této své činnosti byly vždy všechny úspěšné. Tato kapitola by proto chtěla čtenáři alespoň v hrubých rysech předložit možné varianty budoucího směřování francouzského důchodového systému, a to v krátkodobém horizontu zejména s ohledem na novou politickou reprezentaci v čele s prezidentem Emmanuelem Macronem<sup>389</sup> a v horizontu střednědobém či dlouhodobém primárně prostřednictvím posledních projekcí COR.

### 9.1 Prezidentské volby 2017 a vliv úspěchu politického hnutí **La République en marche !**

Ve Francii existovalo dlouhodobě tradiční dělení na politické strany pravicové a levicové<sup>390</sup> s tím, že se u moci střídali zástupci těch nejsilnějších stran z obou politických táborů. Do tohoto dělení pak opakovaně vrážela větší či menší klín ultrapravicová Národní fronta („*Front national*“), kterou po dlouhou dobu reprezentoval Jean-Marie Le Pen, jehož v roce 2011 v pozici předsedkyně strany vystřídala jeho dcera Marine<sup>391</sup>. Do roku 2017 se v prezidentských volbách v druhém kole vyjma několika výjimek<sup>392</sup> odehrával zpravidla střet zástupce nejsilnější pravicové strany a zástupce nejsilnější strany levicové. Prezidentské volby

---

<sup>389</sup> Emmanuel Macron (\*1977), prezident Francie od roku 2017, bývalý ministr hospodářství, sekretář kabinetu prezidenta Hollanda, zakladatel politické strany La République en marche !

<sup>390</sup> Z tohoto dělení se výrazně vymyká osoba prvního prezidenta V. francouzské republiky generála De Gaulla, jenž se stal za svoji činnost během druhé světové války ve Francii výraznou autoritou, z které pak následně pramenila jeho politická síla.

<sup>391</sup> Marine Le Pen (\*1968), od roku 2011 předsedkyně politické strany Front national (FN), následně přejmenované na Rassemblement national (RN), poslankyně, bývalá poslankyně Evropského parlamentu, neúspěšná kandidátka na funkci prezidenta republiky v letech 2012 a 2017.

<sup>392</sup> Volby v roce 1969, 1974, 1981, 1988 a 2002. Z těchto výjimek mají zvláštní postavení volby v roce 2002, kdy se do druhého kola prezidentských voleb dostal kandidát extrémní pravice Jean-Marie Le Pen. Tento pak ale jednoznačně prohrál s Jacquesem Chiracem (17,79 % : 82,21 %)

v roce 2017 se ale odehrály za poměrně specifických okolností<sup>393</sup>, jež nakonec do druhého kola vynesly centristického kandidáta Emmanuela Macrona a kandidátku extrémní pravice Marine Le Pen.

Ve volebním programu pro prezidentské volby 2017 nesměla chybět otázka důchodů. Emmanuel Macron v části svého programu<sup>394</sup> nazvané „*Stejná pravidla pro všechny*“ jako první bod zařazuje „*ukončení nespravedlností v našem důchodovém systému.*“ Má být postupně zaváděn „*univerzální systém společných pravidel pro výpočet výše důchodů.*“ Skutečnost, že pojištěnec změnil svoji pracovní aktivitu, případně změnil sektor, do kterého je tato pracovní aktivita zařazena, nesmí mít žádný vliv na jeho právo na důchod, což má umožnit jednoduchý princip rovnosti: „*Každému naspořenému euru v systému musí odpovídat stejné právo na penzi pro všechny.*“

Jeho protikandidátka Marine Le Pen se ve svém předvolebním programu<sup>395</sup> v rámci 144 závazků voličům důchodovou problematikou též zabývala. Nejvýznamnější je z tohoto pohledu závazek č. 52 v sekci „*Zabezpečit sociální ochranu*“, který stanoví, že důchodový věk bude stanoven na 60 let věku a k nároku na plný důchod bude nutné splnit 40 let pojištění, tedy 160 trimestrů. Pro rodiče s větším počtem dětí se navrhuje navýšit jejich penze prostřednictvím částečného daňového osvobození. Navýšením valorizace ASPA („*l'allocation de solidarité aux personnes âgées*“) by se měly zprostředkovaně zvýšit ty nejnižší důchody. Nejnižší důchody by měly být navýšeny taktéž zavedením prémie ke zvýšení kupní síly (PPA – „*Prime de pouvoir d'achat*“), jež by měla být přidána právě k nejnižším příjmům a důchodům. Výkon zvláště náročné práce bude lépe zohledňován navýšením započítatelné povinné doby pojištění.

---

<sup>393</sup> I vzhledem k nízké popularitě se úřadující prezident Hollande rozhodl o prezidentský úřad znovu neucházet a socialistická strana namísto něho nominovala Benoïta Hamona, přestože se o nominaci ucházel i tehdejší předseda vlády Manuel Valls. Na pravici se odehrál nejprve vnitrostranický souboj o stranickou nominaci mezi Fillonem, Sarkozym a Juppém, z něhož nakonec vyšel překvapivě vítězně prvně jmenovaný. Ten však následně musel během kampaně čelit skandálu kvůli fiktivnímu zaměstnání své ženy. Pravice i levice proto do voleb vstupovaly výrazně oslabené, což pomohlo bývalému ministrovi Vallsovy vlády Emmanuelu Macronovi, který se prezentoval jako centristický kandidát a dokázal tak o 3 % v prvním kole porazit právě Fillona. Toho nakonec těsně přeskočila i Marine Le Pen, takže ve výsledku poprvé v historii V. republiky nepostoupil do druhého kola prezidentské volby hlavní kandidát ani levice a ani pravice.

<sup>394</sup> EN MARCHE !. Le programme d'Emmanuel Macron. Nedatováno. [online]. [cit. 28. 11. 2018]. Dostupné z: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>

<sup>395</sup> 144 engagements présidentielles de Marine Le Pen. Nedatováno. [online]. [cit. 28. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.rassemblementnational.fr/pdf/144-engagements.pdf>



Ve velké prezidentské debatě za účasti všech relevantních kandidátů<sup>396</sup> byly důchody jedním z probíraných témat, i když poměrně okrajovým. Krajně levicový kandidát Jean Luc Mélenchon<sup>397</sup> během ní výrazně zkritizoval aktuální výši důchodového věku, který navrhuje snížit zpět na 60 let a povinnou dobu pojištění na 160 trimestrů.<sup>398</sup> Nesouhlas vyjádřil též s fungováním osobních účtů spojených s výkonem zvláště náročných povolání, neboť se jedná o opatření alibistické – pro snížení důchodového věku o pouhé dva roky je nutné 25 let vykonávat zvláště náročnou práci.<sup>399</sup> Marine Le Pen považuje za zásadní chybu dosavadní politické reprezentace, že problém důchodového systému řeší reformou tohoto systému. Dle jejího názoru je třeba vytvořit nová pracovní místa a zlepšit zaměstnanost, čímž se navýší odváděné pojistné a deficit důchodových účtů se odstraní. Reforma důchodů navýšováním důchodového věku či povinné doby pojištění musí být opatření *ultima ratio* až poté, co bude postaveno najisto, že prostředky nelze zajistit jinak. François Fillon označil opatření navržená Marine Le Pen za program levice z 80. let 20. století. Sám Fillon naopak obhajoval provedené reformy, které dle jeho názoru připravily základ (snížily deficit) pro to, aby levicová vláda mohla provést reformu v roce 2014. Emmanuel Macron v debatě odmítl další prodlužování důchodového věku a namísto toho se vyslovil pro provedení strukturální reformy celého systému – za účelem odstranění jeho četných nespravedlností. Takováto reforma má být zaváděna postupným způsobem v mnohem delším horizontu, než je jedno pětileté funkční období prezidenta.

V debatě před druhým kolem prezidentských voleb<sup>400</sup> Marine Le Pen zopakovala svoji pozici z předchozí debaty ohledně potřeby zajistit financování důchodů nikoliv jejich reformou (vyjma snížení důchodového věku a povinné doby pojištění), ale větším přísunem prostředků do systému. Emmanuel Macron označil snížení věku na 60 let jako neufinancovatelné, neboť by přineslo navýšení nákladů o 30 mld. €. Za neakceptovatelný má též současný stav, kdy základních režimů je více jak 37. V následujících 5 letech Macron neplánuje žádné změny (věk odchodu do důchodu, výši odvodů atd.), tzn. že pro lidi 5 a méně

<sup>396</sup> Debata konaná dne 20. 3. 2017 od 21 h na televizních stanicích TF1 a LCI za účasti prezidentských kandidátů Emmanuela Macrona, Benoîta Hamona, Jeana L. Mélenchona, Françoise Fillona a Marine Le Pen.

<sup>397</sup> Jean Luc Mélenchon (\*1951), poslanec, bývalý ministr školství, senátor, předseda strany La France insoumise (FI).

<sup>398</sup> „Současným nastavením důchodového věku jsme se navrátili do doby někam k roku 1910.“ J. L. Mélenchon v televizní debatě konané dne 20. 3. 2017 na televizních stanicích TF1 a LCI.

<sup>399</sup> K tomuto obecně pravdivému tvrzení je vhodné uvést, že platí pro pojištěnce, který je vystaven právě jednomu nepříznivému faktoru - za 25 let nasbírá takový pojištěnec 100 bodů, z nichž 20 je rezervováno na vzdělání, tedy zbylých 80 může použít na snížení povinné doby pojištění, kdy 1 trimestr odpovídá 10 bodům. 80 bodů je zároveň maximum, které lze na snížení povinné doby pojištění použít.

<sup>400</sup> Debata konaná dne 3. 5. 2017 od 20 h na televizních stanicích TF1 a LCI mezi Emmanuelem Macronem a Marine Le Pen.

let před důchodem se jejich situace ohledně důchodů nezmění. Později by měl být zaveden jednotný základní systém, v rámci něhož se bude každoročně na paritní bázi rozhodovat, jaká opatření budou nejvhodnější pro zajištění jeho financování. Macron zároveň nepřímo odmítl rušení doplňkových režimů.

Závěr roku 2017 byl ve Francii ve znamení protestů proti reformě Zákoníku práce a reforma důchodů tak nebyla politickým tématem prvního sledu. Vláda však ze svého záměru prezentovaného prezidentem Macronem týkajícího se hloubkové reformy neustoupila a v roce 2018 zahájila první skutečně viditelně kroky, aby v roce 2019 mohla být reforma připravena na cestu legislativním procesem. Vláda představila ambiciózní projekt projednávání připravované reformy, kdy deklarovala, že jejím cílem je projednání této otázky skutečně se všemi občany. Tím se odlišuje od předchozích vlád, které sice též vyjadřovaly snahu projednat změny s co nejširším okruhem lidí, nicméně ten byl primárně omezen na odborové svazy a zástupce zaměstnavatelů. Nynější odlišný přístup vlády je patrný též z faktu, že příprava reformy neleží pouze na bedrech konkrétního ministra, ale pro účely reformy byl zřízen post Vysokého komisaře pro důchodovou reformu („*Haut-commissaire à la réforme des retraites*“). Do této funkce byl jmenován Jean-Paul Delevoye<sup>401</sup>. Harmonogram zavádění reformy je rozdělen na čtyři základní části.

První část probíhá oficiálně od 31. 5. 2018 a spočívá jednak v tradičním vyjednávání se sociálními partnery a zároveň v projednávání na úrovni běžných občanů. Za tímto účelem Vysoký komisař pro důchodovou reformu organizuje 8 setkání na různých místech Francie, na nichž mají všichni občané právo se vyjádřit a předložit své návrhy k tomu, jak by důchodový systém měl v příštích letech vypadat. Výstupem z každého takového setkání je souhrnný dokument a rovněž výčet předložených konkrétních návrhů, které jsou následně zveřejněny na webových stránkách speciálně určených pro připravovanou reformu<sup>402</sup>. Zde může každý vyjádřit danému návrhu prostřednictvím hlasování podporu či ho naopak označit jako nevhodný. Uvedená setkání s občany se konala od počátku září do konce října 2018 a osobně se setkání zúčastnilo okolo 800 osob (tj. průměrně 100 účastníků na jedno setkání), do elektronického systému pro podávání a hodnocení návrhu se přihlásilo 24 000 osob, podáno bylo celkem 35 000 různých příspěvků, které byly ohodnoceny celkem

---

<sup>401</sup> Jean-Paul Delevoye (\*1947), bývalý ministr, poslanec a senátor, v letech 2010 – 2015 předseda Ekonomické, sociální a environmentální rady, člen politické strany La République en Marche.

<sup>402</sup> Webové stránky dostupné na: <https://participez.reforme-retraite.gouv.fr/>

220 000 hlasy.<sup>403</sup> Vysoký komisař zároveň osobně přijal dne 29. 11. 2018 15 nejaktivnějších přispěvatelů, s nimiž prodiskutoval jejich názor na budoucí reformu.<sup>404</sup>

Výsledkem této části bude představení základních nosných bodů reformy (konec roku 2018, začátek roku 2019) a zahájení dalšího kola vyjednávání se sociálními partnery, tentokrát již nad detailnější podobou reformy. Třetím bodem harmonogramu pak bude předložení návrhu konkrétních právních předpisů provádějících reformu, k čemuž by mělo dojít v létě roku 2019. Poslední čtvrtou částí by mělo být skutečné vstupování reformy v život, k čemuž by mělo začít docházet od roku 2025.

Jak již shora uvedeno, první přesnější parametry reformy lze očekávat ke konci roku 2018, či na počátku roku 2019. Je proto obtížné z dosavadních značně obecných vyjádření odhadnout, co přesně bude reforma nakonec obsahovat. Za určité vodítko proto v současné chvíli může nejlépe posloužit společné tiskové prohlášení ministryně solidarity a zdraví Agnès Buzyn a Vysokého komisaře Delevoye z 10. 10. 2018<sup>405</sup>, které shrnuje dosavadní postup přípravných prací. V dokumentu je konstatována neodůvodněná nerovnost v důchodovém systému a jako příklad je zde uváděn rozdílný efekt, který má narození dítěte na jeho matku v závislosti na tom, zda tato pracuje v soukromém nebo veřejném sektoru. Pro matku v prvně jmenovaném režimu narození dítěte značí přičtení náhradní doby pojištění v délce až 8 trimestrů, pro matku ve veřejnoprávním sektoru narození dítěte znamená pouhé dva trimestry takto navíc. Nerovnovážné postavení mezi matkami existuje těž při narození čtvrtého dítěte – v soukromém sektoru se za čtvrté dítě navyšuje penze o 10 %, pro matku ve veřejném sektoru pak o celých 15 %.

Nedostatkem současného systému je i jeho nečitelnost, kdy kvůli jeho složitosti není možné výši důchodu důvěryhodným způsobem předvídat. Toto negativum je způsobeno jednak tím, že pojištěnci v průměru během své kariéry spoří hned do 3 režimů (*viz graf č. 4*) a rovněž rozdílným mechanismem výpočtu penzí v základních a doplňkových režimech (na základě trimestrů v prvně jmenovaných a na základě bodů v komplementárních režimech).

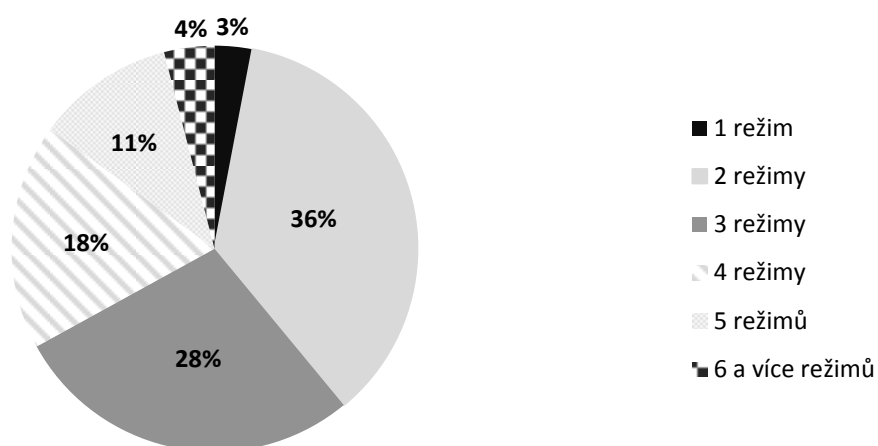
---

<sup>403</sup> LE GOUVERNEMENT. Rendez-vous prochainement pour le bilan de cette première étape ! Nedatováno. [online]. [cit. 30. 11. 2018]. Dostupné z: <https://participez.reforme-retraite.gouv.fr>

<sup>404</sup> RENAULT. Marie – Cécile. Delevoye reçoit les 15 contributeurs les plus actifs sur la réforme des retraites. Le Figaro. 29. 11. 2018. [online]. [cit. 1. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2018/11/29/20002-20181129ARTFIG00296-delevoye-recoit-les-15contributeurs-les-plus-actifs-sur-la-reforme-des-retraites.php>

<sup>405</sup> LE GOUVERNEMENT. Vers un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous. Premier bilan et orientations de travail. Dossier de presse. 10. 10. 2018. p. 19.

## Počet režimů, do kterých pojištěnci během své pracovní kariéry odvádějí pojistné



Graf 4: Procentuální rozložení pojištěnců dle počtu režimů, pod které během své pracovní kariéry spadali<sup>406</sup>

Dalším bodem, který je třeba v budoucnu vyřešit, je rigidita systému, který není schopen dostatečně reflektovat změny na pracovním trhu, a to ať už vzhledem ke změnám pracovních pozic konkrétního pojištěnce v průběhu času, tak i vzhledem k proměně pracovního trhu jako celku a častějšímu výskytu specifických forem zaměstnávání. Jako jeden příklad za všechny uvádí zpráva případ zdravotní sestry, která bez toho, aniž by změnila profesi, může spadat až do 5 různých důchodových režimů.<sup>407</sup> Nevýhodou současného systému je též to, že je velmi citlivý na zejména demografické změny v jednotlivých profesních skupinách, což ho při nepříznivém vývoji mezi počty pojištěnců a důchodci, příp. v širším smyslu při nepříznivém vývoji mezi souhrnem prostředků vybraných na pojistném a souhrnem vyplácených důchodů, činí velmi křehkým, nestabilním a z toho důvodu

<sup>406</sup> LE GOUVERNEMENT. Vers un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous. Premier bilan et orientations de travail. Dossier de presse. 10. 10. 2018; p. 19; str. 9.

<sup>407</sup> Pokud tato zahájí svoji pracovní kariéru ve státním (veřejném) nemocničním zařízení, spojí do režimu CNARCL, do dalších dvou režimů (tj. základního a režimu ARRCO) bude spojit, pokud následně pracuje jako zaměstnanec soukromé kliniky, a pokud se v rámci své kariéry rozhodne vykonávat povolání zdravotní sestry jako samostatný podnikatel, přidají se jí další dva režimy (důchodový režim nezávislých pracovníků a k němu doplňkový režim CARPIMKO – doplňkový režim zdravotních sester a fyzioterapeutů).

i nedůvěryhodným.<sup>408</sup> Budoucí systém proto musí být stabilním a být schopen pružně reagovat na případné ekonomické výkyvy, čímž může znovu nabýt důvěru pojištěnců.

Zpráva ve svém závěru předkládá první detailnější základní principy, na kterých by měl být důchodový systém po provedení reformy vystavěn. Nový univerzální systém má nahradit existujících 42 důchodových režimů. Bude se jednat o systém veřejný založený na průběžném financování. Pravidla pro výpočet důchodu budou stejná pro všechny bez ohledu na veřejný či soukromý sektor či na jiné postavení pojištěnce – lhostejno tak bude, zda se jedná o živnostníka, zemědělce či státního zaměstnance. Systém bude založený na bodech, které se budou pojištěnci zapisovat na jeho jediný osobní účet.

Zaměstnanci soukromého sektoru budou spořít stejně jako státní zaměstnanci a celkové procentuální zatížení odvody bude srovnatelné se současnou situací. Živnostníci budou na systému účastni dle zvláštních pravidel tak, aby nedošlo k ohrožení jejich ekonomické rovnováhy vzhledem ke specifčnosti jejich podnikání.

Za každé dítě budou pojištěncům přičítány dodatečné body jako kompenzace presumovaného negativního vlivu výchovy dítěte na příjmy a pracovní kariéry. Body budou přidělovány i za určitá období znamenající přerušování pracovní kariéry – např. nezaměstnanost, nemoc, invaliditu, mateřství atd. Stanovena bude též minimální výše důchodu pro ty, kteří pracovali celý svůj život pouze na částečný úvazek, či měli z jiného důvodu velmi nízké příjmy.

Věk odchodu do důchodu zůstane nadále na věkové hranici 62 let. Univerzální systém bude i tak brát na zřetel určité specifické situace jakými jsou dlouhé pracovní kariéry, zvláště náročná či nebezpečná povolání, zdravotní postižení aj. Pro osoby již v současné chvíli pobírající důchodové dávky se reformou nezmění nic. Nový zákon se nebude týkat ani

---

<sup>408</sup> 75 % ekonomicky aktivních Francouzů považuje současný důchodový systém za nespravedlivý a dokonce 80 % se domnívá, že jejich budoucí penze jim nebudou postačovat na pokrytí životních nákladů. Jeden Francouz ze dvou se navíc domnívá, že je zde vysoké riziko celkového kolapsu důchodového systému. In. LE GOUVERNEMENT. Vers un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous. Premier bilan et orientations de travail. Dossier de presse. 10. 10. 2018; p. 19; str. 13.

těch, kteří jsou 5 nebo méně let před odchodem do důchodu.<sup>409</sup> Všem budou zachována jejich dříve nabytá práva, ať už jimi tyto disponují v podobě bodů či trimestrů.

Je zjevné, že vláda plánuje přijmout nejvýraznější důchodovou reformu od data novodobého vzniku důchodových režimů v roce 1945. Prezident Macron se i nadále drží rétoriky, kterou vedl během prezidentské kampaně a bezprostředně po ní, když navrhoval hloubkovou důchodovou reformu. Plán je to velice ambiciózní, čemuž odpovídá jak rozsah projednávání reformy, tak i obsáhlý informační portál určený výhradně pro potřeby vlády k získání široké podpory od občanů. Způsob konzultace reformy přímo s občany je novátorským, lze ho hodnotit bezesporu kladně. Nezodpovězenou otázkou zatím ale stále zůstává, zda a jak vláda připomínky občanů do konečného návrhu zapracuje.

Poměrně s podivem lze nahlížet na relativně velmi krátký časový úsek, během něhož chce vláda reformu připravit – pouhý jeden rok se jeví na takto klíčovou změnu jako mimořádně krátká doba, a to tím spíše, že od konkrétní podoby reformy do jejího přijetí by mělo uplynout méně jak půl roku.<sup>410</sup>

Protože vláda činí směrem navenek spíše opatrné kroky, veřejnost na blížící se změnu zatím výraznějším způsobem nereaguje. Lze však očekávat, že nejpozději na počátku roku 2019, kdy dostane reforma přesnější kontury, bude právě problematika důchodů jednou ze základních otázek objevujících se ve francouzském veřejném prostoru. Bylo by taktéž nanejvýš překvapivé, pokud by se přijetí takto rozsáhlé reformy obešlo bez masivních protestů a stávek. V tuto chvíli je téměř nemožné představit si reformu, ať už fakticky či právně rušící zvláštní režimy, s níž by pojištěnci těmto režimům podléhající, souhlasili. Právě pojištěnci zvláštních režimů se zdají jako možná budoucí nejsilnější opoziční skupina vůči

---

<sup>409</sup> „Způsob reformy, který byl zvolen, není jako vůbec první založen na šetření na těch, kteří jsou právě v důchodu, nebo kteří se na důchod již připravují. Je založen na znovuzavedení důchodového systému spravedlivého, jednotného a transparentního, který postupně nahradí 40 momentálně existujících režimů.“ Projev prezidenta Emmanuela Macrona ve Versailles na společném zasedání poslanců a senátorů dne 9. 7. 2018. In: Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles. Élysée. 12. 7. 2018. [online]. [cit. 30. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/07/12/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-a-versailles>

<sup>410</sup> Harmonogram reformy se možná bude upravovat, protože Vysoký komisař pro reformu Delevoye se vyjádřil, že by na projednání reformy potřeboval více času. In: MORISSEAU, Caroline. Réforme des retraites : Jean-Paul Delevoye veut plus de temps pour les concertations. BFM Business. 16. 11. 2018. [online]. [cit. 1. 12. 2018]. Dostupné z: <https://bfmbusiness.bfmtv.com/france/la-reforme-des-retraites-encore-reportee-1567690.html>

reformě, neboť na pojištěnce v ostatních režimech by reforma tak zásadním způsobem dopadnout nemusela<sup>411</sup>.

Zda skutečně dojde v roce 2019 k naprostému překreslení fundamentálních základů francouzského důchodového systému lze v tuto chvíli jen spekulovat. Rozložení politických sil by napovídalo tomu, že by se tento úkol prezidentu Macronovi společně s předsedou vlády Édouardem Philippem mohl podařit. Bylo by však chybou podceňovat francouzské odbory a schopnost aktivizace francouzské společnosti jako celku, kdy k rozdmýchání výrazných nepokojů stačí mnohem méně, než se pokoušet zcela změnit desítky let ukotvený důchodový systém – viz například velké protesty tzv. žlutých vest proti navýšení ceny benzínu na podzim roku 2018. I z těchto příčin se objevují opoziční hlasy, že samotná příprava důchodové reformy by měla být zastavena – k tomu viz např. rozhovor Benoita Hamona pro rozhlasovou stanici France Bleu z 28. 11. 2018.<sup>412</sup>

Pozice prezidenta Macrona je o to složitější, že ze současných nepokojů profituje jeho vyzyvatelka z druhého kola prezidentských voleb Marine Le Pen, jejíž strana se dle některých průzkumů pro volby do Evropského parlamentu na stranu současného prezidenta prakticky dotáhla či ho dokonce předstihla.<sup>413</sup> Pokud by důchodová reforma byla prosazována silovým způsobem i přes široký odpor veřejnosti, mohlo by to mít fatální dopad na budoucí politickou kariéru prezidenta Macrona a dost možná i zásadní vliv na celý další politický vývoj Francie. Pro úspěch reformy bude proto nesmírně důležité, jak se jí vládě podaří občanům vysvětlit a jaké stanovisko k ní zaujmou odbory. Na vládu proto v následujících měsících čekají nesmírně těžké úkoly, jejichž splnění se v současné chvíli z určitého pohledu může důvodně jevit dokonce jako zcela nemožné.<sup>414</sup>

---

<sup>411</sup> Z informací, které se prozatím dostaly navenek, lze usuzovat, že dojde k podstatnému snížení pozůstalostních důchodů. Už jen tento samotný krok, bude-li nakonec součástí reformy, může dle mého názoru vyvolat odpor proti reformě jako celku. Nic na tom nemění ani vyjádření Vysokého komisaře, že protože existuje 13 různých režimů pozůstalostních penzí, je třeba vytvořit jedno spravedlivé a společné pravidlo pro všechny.

<sup>412</sup> Benoit Hamon demande à Emmanuel Macron de stopper la réforme des retraites. Záznam rozhlasového rozhovoru s Benoitem Hamonem. France Bleu. 28. 11. 2018. [online]. [cit. 1. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.francebleu.fr/infos/politique/benoit-hamon-demande-a-emmanuel-macron-de-stopper-la-reforme-des-retraites-1543404962>

<sup>413</sup> Européennes : le Rassemblement national en tête des intentions de vote, En Marche recule. LCI. 18. 11. 2018. [online]. [cit. 3. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.lci.fr/politique/europeennes-le-rassemblement-national-en-tete-des-intentions-de-vote-en-marche-recule-2104838.html>

<sup>414</sup> Tento názor autora o neuskutečnatelnosti zamýšlené reformy byl ještě posílen vystoupením prezidenta Macrona k občanům dne 10. 12. 2018, který pro uklidnění společenské situace vyhlásil „sociální a ekonomický nouzový stav“ a pro rok 2019 avizoval řadu dílčích opatření - snížení některých daní, osvobození od zvýšení daně CSG pro důchody nižší než 2 000 € aj. In: Le journal 20 heures, France 2, 10. 12. 2018 (televizní deník 20 hodin na televizním kanálu France 2 z 10. 12. 2018).

## 9.2 Budoucí vývoj parametrů důchodového systému z dlouhodobé perspektivy

Již tak složitý náhled do budoucna je komplikován tím, že je pravděpodobná zásadní reforma, jak je popsáno v předcházející části. Výchozím materiálem pro zkoumání budoucího vývoje bude 14. Zpráva COR publikovaná v listopadu 2017<sup>415</sup>. Cílem citovaného dokumentu je připravit „studii zabývající se citlivostí finanční perspektivy důchodových systémů za rozdílných ekonomických, demografických a legislativních podmínek“.<sup>416</sup>

V oblasti zaměstnanosti je uvnitř jednotlivých demografických skupin očekáván vývoj pozitivní, tzn. rostoucí podíl zaměstnaných, a to ve všech dotčených skupinách, což v konkrétních číslech ilustruje následující tabulka (*tabulka č. 15*).

Podíl ekonomicky aktivních v %	Věková skupina 15 – 24 let	Věková skupina 25 – 54 let	Věková skupina 55 – 64 let
2015	36,5	87,8	71,4
2070	36,9	88,2	75,0

Tabulka 15: Podíl ekonomicky aktivních v dílčích skupinách populace v letech 2015 a 2070 (INSEE)<sup>417</sup>

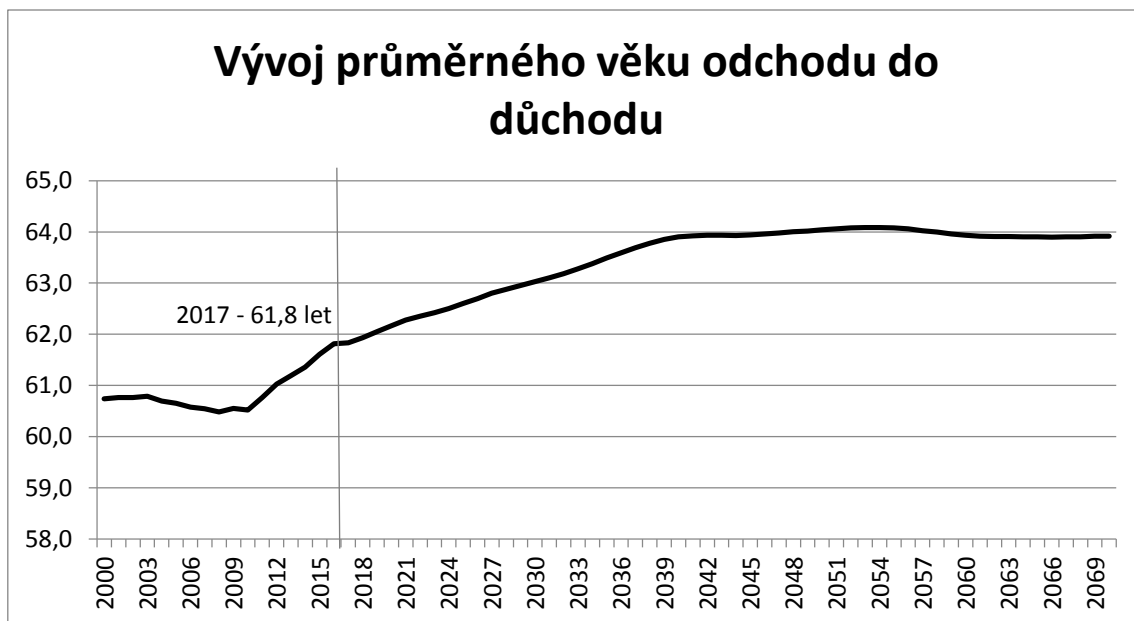
Z předložené tabulky vyplývá, že projekce týkající se zaměstnanosti předpokládá stabilní pomalý nárůst ve všech skupinách, kdy tento je nejvyšší pro věkovou skupinu 55 – 64 let. Tento závěr vychází z předpokládané změny chování pojištěnců kvůli zvýšení důchodového věku a též díky opatřením motivujícím k delšímu setrvání na pracovním trhu. Z tohoto důvodu se očekává nejmarkantnější nárůst ve věkové skupině 60 - 64 let, kdy by mělo dojít k navýšení ze současných (pro rok 2015) 30,6 % na 66,4 % v roce 2070. Společně s tímto jevem se bude prodlužovat průměrný věk odchodu do důchodu (*graf č. 5*).

<sup>415</sup> Quatorzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070. Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime. COR. La documentation Française. 2017; p. 435.

<sup>416</sup> Tamtéž., str. 7.

<sup>417</sup> Tamtéž., str. 35.



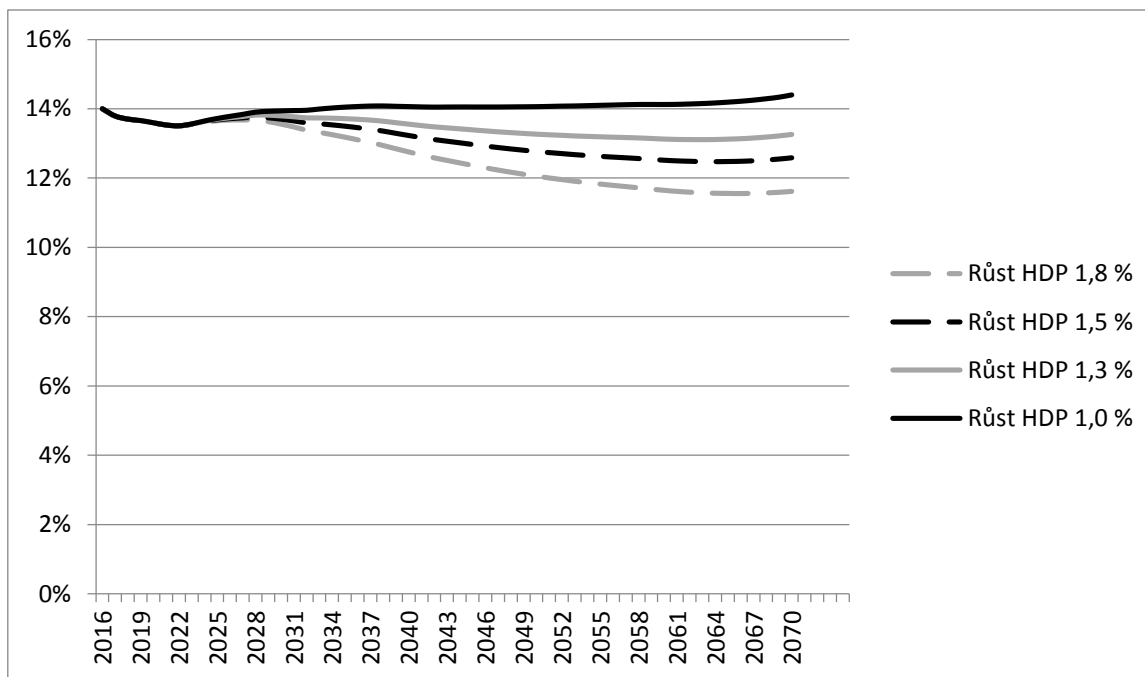


Graf 5: Vývoj průměrného věku odchodu do důchodu - do roku 2017 včetně reálná data, dále předpoklad (COR)<sup>418</sup>

Zásadním ukazatelem pro hodnocení dalšího vývoje je vztah nákladů na důchodový systém a HDP. V roce 2016 bylo vyplaceno celkem 312,5 mld. €, což činilo 14,0 % HDP. Mezi uvedenými náklady lze ještě rozlišit 267,9 mld. € (12,0 % HDP) poskytované na výplatu přímých důchodů a 35,2 mld. € (1,6 % HDP), které byly vyplaceny na důchodech odvozených, tj. důchody sirotčí, vdovské, vdovecké.<sup>419</sup> Při projekci do roku 2070 studie pracuje se čtyřmi možnými scénáři dle předpokládaného průměrného ročního růstu HDP (1,8 %, 1,5 %, 1,3 % nebo v nejméně optimistickém případě 1,0 %). V závislosti na těchto scénářích by se podíl nákladů na důchodový systém ve vztahu k HDP měl na konci sledovaného období pohybovat v rozmezí 11,7 % až 14,5 % HDP, jak zachyceno v níže uvedeném grafu.

<sup>418</sup> Rapport annuel du COR - Juin 2018. Évolutions et perspectives des retraites en France. Données – indicateurs financiers et sociaux, COR. La documentation Française. 2018; p. 180. Tabulka ve formátu Excel.

<sup>419</sup> Quatorzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070. Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime. COR. La documentation Française. 2017; p. 435; str. 57.



Graf 6: Vývoj nákladů na důchodový systém v poměru k HDP – 4 scénáře růstu HDP (COR)<sup>420</sup>

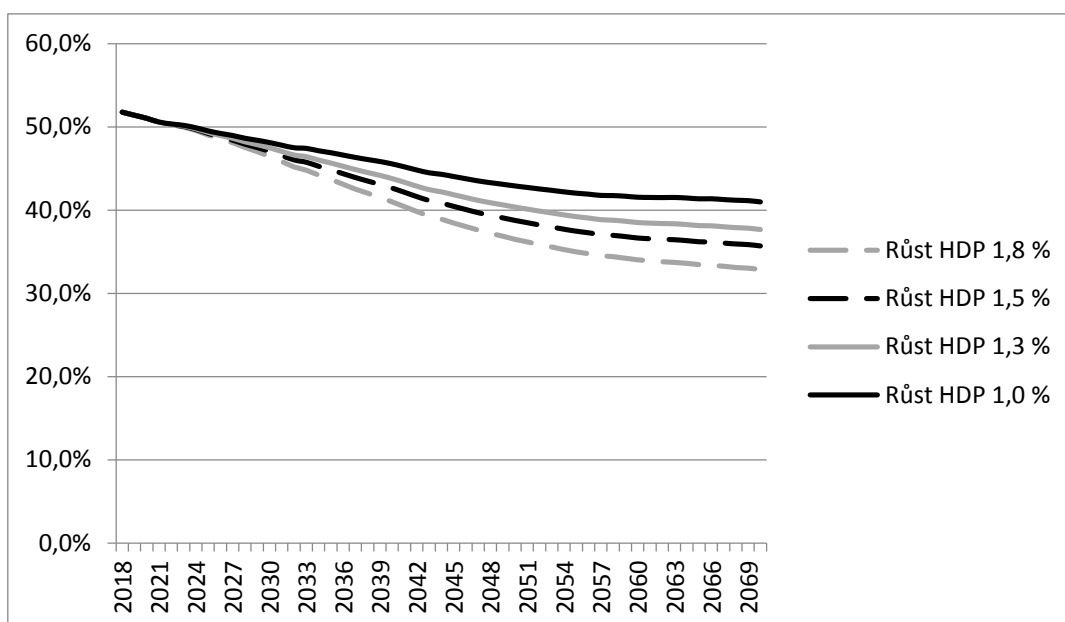
V budoucnu by mělo dojít k výraznému nárůstu počtu důchodců, a to ze současných (2016) 16 milionů na 24,3 milionů v roce 2070. Klesat bude i hodnota podílu ekonomicky aktivních a důchodců. V roce 2016 připadalo na jednoho důchodce 1,7 pojištěnce, v roce 2070 to bude pouze 1,3 pojištěnce (v roce 1995 na 1 důchodce připadalo cca 2,5 pojištěnce; v podrobnostech srov. kap. 6.3). Důvod uvedeného poklesu není překvapivý, jeho příčiny je nutno hledat jak v nízké porodnosti tak též i v pokračujícím prodlužování doby dožití. Jako neúčelné se mi jeví zabývat se detailně předpokládanou výší odvodů pro rok 2070, neboť je prakticky nesporné, že v průběhu doby dojde k zásadním reformám. Nadto je zcela legitimní položit si otázku, zda důchodový systém roku 2070 bude mít s tím dnešním vůbec něco společného. V případě nejoptimističtějšího scénáře se důchodový systém po letech schodků stane v roce 2037 vyrovnaným.<sup>421</sup>

Indikátory doposud v této kapitole uvedené, můžeme ohledně jejich budoucího vývoje hodnotit pozitivně, protože za předpokladu, že nedojde k zásadní ekonomické či jiné krizi, sledované parametry se vyvíjejí stabilním způsobem bez skokových změn. Důležitý poměr nákladů na systém a HDP by se navíc zvýšil pouze v nejpesimističtější ekonomické variantě a to navíc pouze v řádu několika málo desetin procent.

<sup>420</sup> Rapport annuel du COR - Juin 2018. Évolutions et perspectives des retraites en France. Données – indicateurs financiers et sociaux, COR. La documentation Française. 2018; p. 180. Přílohou tabulka ve formátu Excel.

<sup>421</sup> Tamtéž., str. 64.

Méně příznivá budoucnost se však očekává v relativní výši penzí, konkrétně v procentuálním poměru výše penze k průměrnému příjmu. V tomto parametru dochází k výraznému poklesu ve všech třech uvažovaných variantách, a to dosti výrazným způsobem. Za nezměněných podmínek tak životní úroveň budoucích důchodců ve vztahu k průměru k aktivní populaci markantním způsobem poklesne (pokud se tedy tito budou spoléhat pouze na povinný důchodový systém a nezajistí si další prostředky pro stáří mimo tento povinný rámec). Před pohledem na níže přiložený graf je třeba poznamenat, že od roku 2005 do roku 2017 se pohybovala průměrná výše důchodu ve vztahu k průměrnému příjmu v rozmezí 48,7 – 51,8 %.



Graf 7: Vývoj poměru průměrné penze a průměrného příjmu ekonomicky aktivních (COR)<sup>422</sup>

Lze tedy uzavřít, že v případě stabilních legislativních podmínek, tj. při nezměněných již schválených právních předpisech, by nemělo dojít k žádnému katastrofickému scénáři, jak je čas od času některými politiky či sdělovacími prostředky prezentováno. Na druhou stranu není možno přehlížet skutečnost, že uvedená projekce počítá s průměrnými očekávanými variantami vývoje a byť bylo v zásadě vždy počítáno alespoň se čtyřmi scénáři ekonomického vývoje, žádná studie nemůže vzít v potaz vše, co se může a nakonec i skutečně odehraje v dalších 50 letech. Jako důkaz se stačí v historii podívat na poslední půlstoletí, kde

<sup>422</sup> Quatorzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070. Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime. Données – Partie II. COR. La documentation Française. 2017; p. 435. přílohová tabulka ve formátu Excel.

nalezneme nespočet událostí, s kterými ekonomické modely nepočítaly, a které měly přesto zásadní vliv jak na ekonomický, tak i sociální vývoj společnosti. Sama COR své projekce každoročně zpřesňuje a i v rámci dvou po sobě následujících let (zpráv) můžeme v očekávání COR vysledovat rozdíly. Tím spíše budou takové rozdíly zřetelné, jsou-li odhady činěny pro horizont více jak 50 let. Z uvedených důvodů je proto třeba data citovaná v této kapitole brát s velkou rezervou, neboť důchody jsou fenoménem natolik komplexním, že i ta sebemenší změna ve společnosti může být způsobilá mít na důchodový systém zásadní dopad.

## Závěr

Lidská bytost projde během svého života několika vývojovými fázemi, na něž jsou navázány rozličné sociální role. Počáteční roky její existence se vyznačují naprostou závislostí na matce, která svému potomkovi zajišťuje nejen určité sociální zázemí, ale zprvu především základní podmínky pro samotné přežití. V samých počátcích lidské společnosti byla vazba dítěte na matku natolik těsná, že se její případnou smrtí dítě ocitalo v bezprostředním ohrožení na životě.

Druhou etapou lidského života je dospělost, na jejímž prahu se jedinec osamostatňuje a vymaňuje ze závislosti na svých rodičích. V tomto období člověk dosahuje vrcholu svých fyzických a mentálních sil a je to naopak právě zase on, kdo přebírá rodičovskou roli a zabezpečuje podmínky pro život svým vlastním potomkům.

Třetí a poslední základní fázi života obecně je stáří, kdy člověka postupně opouštějí síly, jeho výkonnost klesá a svou původní vůdčí a rozhodovací roli ve společnosti současně předává mladší generaci. Z čistě biologického pohledu by již v tuto chvíli mělo být reprodukční poslání jedince splněno a jeho život přechází do závěrečné fáze s perspektivně nevyhnutelným koncem fyzické existence.

Popsané velmi hrubé schéma koloběhu života můžeme v zásadě pozorovat ve všech jeho podobách na Zemi. Vyšší formy života se však od těch zcela primitivních liší mj. tím, že se mezi jedinci určitého společenství vytváří vyšší míra sounáležitosti. Byť jisté projevy altruismu můžeme pozorovat i mezi jinými živými tvory, nejvyšší míru uplatňované vzájemné pomoci a péče o druhé vykazuje bezesporu lidský druh. Princip solidarity je ovšem v lidské společnosti uplatňován v závislosti na sledované době či místě rozdílně, přičemž významnou roli zde hrají další faktory, jako historie, přírodní podmínky či kulturní tradice dané konkrétní země.

Francie patří nejen k předním státům Evropy, ale řadí se bezesporu i mezi nejvýznamnější státy světa. Jedná se o geograficky, politicky a hospodářsky významný stát, který si mimořádně silně zakládá na svébytné národní tradici, jazyku a vlastní dlouhé historii. Právě proto je Francie v řadě ohledů státem specifickým, v mnohém výrazně vyčnívajícím z řady ostatních. V předkládané práci jsem se pokusil tuto její výjimečnost postihnout v otázce z hlediska světového dění možná méně výrazné, nikoliv však nedůležité, a to popisem vzniku jejího důchodového systému a jeho zvláštností.

Historie mnoha oborů lidské činnosti poskytuje řadu příkladů, kdy se při realizaci určitého záměru položily základy neplánovaného pokroku ve zcela jiném směru, než rídka však s výrazně významnějším dopadem. A nejinak tomu bylo i při vzniku prazákladů francouzského důchodového systému. Francie již od počátku své existence musela čelit řadě válečných konfliktů, a to nejen těm, jež měly původ vnější<sup>423</sup>, ale též těm, které pramenily z dynastických sporů mezi franckými knížaty v samých počátcích francouzské státnosti. Také francouzským králům sloužila jako zásadní prostředek k upevnování moci armáda. Nikoliv solidaritou, ale právě stabilitou vojska jako mocenského nástroje byly motivovány kroky francouzského krále Františka I. tvořícího základy hmotného zabezpečení zmrzačených vojáků v 16. století. Obdobně zaměřené kroky byly podniknuty o století později i v oblasti námořnictva, kdy se bezprostředním cílem stalo zlepšení kvality posádek francouzských lodí v reakci na koloniální úspěchy konkurenčního Španělska a Portugalska, za kterými tehdy Francie výrazně zaostávala.

Bylo nicméně nutné vyčkat další dvě století, než se sociální pomoci dočkali též ti, o něž se panovník opíral v době jejich plných fyzických sil, a kteří pak pouze z důvodu pokročilého věku museli armádu opustit. Bylo by však iluzorní si namlouvat, že zabezpečení vysloužilých vojáků vycházelo z panovnickovy lásky k nim. Pravým důvodem byla spíše skutečnost, že státně garantovanou pomocí poskytovanou jako oplátku za působení v armádě se služba v ní stala prestižnější. Dalším pozitivním dopadem takového přístupu byl úbytek sociální vrstvy zcela vykořeněných chudých lidí, kteří se neměli po konci služby v armádě kam uchýlit.

Následná francouzská revoluce nepřinesla pouze změnu státního zřízení, ale znamenala také rozvoj filozofických myšlenek týkajících se vztahu občana a státu. Přestože ke skutečné realizaci těchto pokrokových názorů došlo nakonec jen v omezené míře<sup>424</sup>, nosné ideje se v podobě napoleonských armád rozšířily po Evropě. Bylo by však příliš zjednodušující redukovat Velkou francouzskou revoluci a následnou éru Napoleona jako konzula a posléze císaře pouze na válečná tažení. K výraznému vývoji došlo totiž i na poli vnitřní státní správy například všeobecně známým vydáním právních předpisů v podobě Občanského a Trestního zákoníku, ale též právě i na poli výplaty důchodů, kdy vznikají

---

<sup>423</sup> Např. v roce 732 vítězství Karla Martela (Charles Martel) nad arabskou invazí ve slavné bitvě u Poitiers.

<sup>424</sup> Michel Ney (1769 – 1815) - syn bednáře, Jean Lannes (1769 – 1809) - syn obchodníka, Laurent de Gouvion-Saint-Cyr (1764 – 1830) - syn koželuha. Jednou z alespoň částečně realizovaných myšlenek revoluce byla vzájemná rovnost mezi občany. Důkazem uplatňování této myšlenky jsou též tři výše jmenovaní, kteří vzešli z chudých rodinných poměrů a nakonec se dostali do nejužšího velení Napoleonovy armády jako Maršálové císařství.

některé dílčí zvláštní režimy. Jejich cílem bylo upravit poměry v užších profesních skupinách (divadla, banka), jež z pohledu státu rovněž plnily důležité funkce.

Nicméně jedním ze základních pilířů státu byla vždy armáda, a proto jí byla věnována zvýšená pozornost. S rozvojem státního aparátu ovšem postupem doby vedle ní nabývala na důležitosti i další významná skupina osob, totiž úředníci. Se zvětšováním území, diverzifikací činností a nutností propracovanější hierarchické organizace bylo pro panovníka klíčové, aby se mohl opřít o loajální státní aparát, který může mít pro udržování jednoty a soudržnosti státu leckdy vyšší přínos, než sebesilnější armáda. Právě z těchto důvodů můžeme v 19. století pozorovat, a to nejen ve Francii, přijímání řady právních předpisů, jež upravují postavení úřednictva a přiznávají mu značné výhody oproti běžné populaci.

Těmito kroky stát dokončil zajištění lidí přímo se účastnících v případě potřeby obrany státu a těch, kteří jeho jménem vykonávají státní správu. Výhody plynoucí z postavení úředníků si však uvědomovali nejen přímo dotčení státní úředníci, ale též ti (resp. hlavně jejich čelní představitelé), kteří stáli mimo tento systém – zejména dělníci a zemědělci. Ti se postupně začali též hlásit o přiznání obdobných práv, což vzhledem k jejich počtu Francie nemohla v zájmu své ekonomické stability postupem času ignorovat. Kroky vedoucí k zavedení důchodového systému pro pojištěnce v soukromé sféře probíhaly váhavě, což bylo způsobeno nejen hospodářskou situací, ale i tím, že předpisy pokrývaly značně nehomogenní skupinu lidí. Z důvodu plošné aplikovatelnosti byl systém nastaven velmi opatrně a dávky stejně jako spoření byly nízké, takže se jednalo spíše o příspěvek na stáří než o skutečné důchodové zajištění. Krom toho byl důchodový věk stanoven na tehdejší dobu tak vysoko, že se velká část lidí svého důchodu vůbec nedožila. Přestože tedy vznikl důchodový systém zahrnující i soukromé zaměstnance, rozdíly v konkrétní podobě a rozsahu zajištění mezi nimi a veřejnými zaměstnanci byl značný.

Stejně významný předěl ve společenském vývoji jako Velká francouzská revoluce představovala též druhá světová válka. Na rozdíl od první ze zmíněných událostí však Francouzi na období druhé světové války příliš pyšní nejsou. Pro Francii totiž toto období není pouze dobou odbojového hnutí pod vedením generála de Gaulla, ale též érou kolaborace s nacisty personifikovanou v osobě maršála Philippa Pétaina a předsedy vlády Pierra Laval. Ta vytvořila ve společnosti pomyslné příkop, které rekonstrukci válkou a okupací zdecimovaného státu jen komplikovaly. Znovuvytvoření národní jednoty proto bylo mimořádně obtížným úkolem. Víme, že se jej nakonec podařilo splnit zásluhou Charlese de Gaulla, který ve své osobnosti spojil naději a víru Francouzů v nový začátek.

Jak si ovšem uvědomoval nejen de Gaulle, důvěryhodný stát se musí umět postarat o své občany i ve chvílích nelehkých, když jeho pomoc potřebují zvláště naléhavě. Cílem proto bylo u Francouzů znovu probudit víru v silný stát, což bylo o to těžší, že jeho pověst byla pošramocena právě selháním ochrany vlastních občanů v roce 1940. Vznikla tak idea založení univerzálního systému sociálního zabezpečení, které bude předcházet společenskému vyloučení a prostřednictvím principu solidarity bude jedním ze základních pilířů, na nichž bude vystavěna nová a silnější Francie.

V reálném politickém životě se však záhy ukázalo, že vytvoření takového jednotného sociálního systému nebude vůbec jednoduché. Z logiky věci musí být systém, který má zahrnovat skutečně všechny občany, nastaven z hlediska dávek i odvodů velmi obezřetně a citlivě. Zejména těm nejchudším vrstvám nesmí zasahovat do života příliš, a současně musí být dostatečně kompromisní, aby byl přijatelný pro všechny. Zde ovšem nastal zásadní problém. Skupiny, kterým byly přiznány před rokem 1945 výhody oproti většinové populaci, neměly sebemenší zájem o toto privilegované postavení přijít a dostat se tak na úroveň obecnou, jež by pro ně znamenala zhoršení postavení. V důsledku relativně velkého vlivu těchto skupin a současné snahy o zavedení komplexního systému sociálního zabezpečení co nejdříve byly proto obecné předpisy přijaty s celou řadou výjimek. A právě v tomto kroku můžeme spatřovat kořeny diverzifikace jednotlivých sociálních režimů, kterou se přes četné snahy právně a ani fakticky až do dnešních dní překonat nepodařilo.

Nízká úroveň výše vyplácených důchodů vedla nejprve pojištěnce s nadprůměrnými příjmy k požadavku na zajištění vyššího důchodu, neboť jeho aktuální výši považovali v porovnání s předválečným obdobím za nedostatečnou. Řešení se našlo v podobě vytvoření jakéhosi „nástavbového režimu“, který je řízen zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů. Tím se položil základ pro doplňkové režimy, jež došly svého rozšíření v roce 1961, kdy k již existujícímu režimu Agirc pro zaměstnance „*cadre*“ byl zřízen režim Arrco pro zaměstnance „*non-cadres*“. Finalizace celého doplňkového systému byla završena v roce 1972, kdy se účast v doplňkových režimech stala povinnou.

Po válce vytvořený systém se usadil a vše nasvědčovalo tomu, že Francie vyřešila otázku důchodů a sociálního zabezpečení na dlouhá léta dopředu. V 70. letech 20. století však přišel mocný zásah zvnějšku v podobě ekonomické krize, která společně s postupujícím nepříznivým demografickým vývojem ukázala na potřebu zásadních změn. Politické reprezentaci se však do úprav stávajícího důchodového systému vůbec nechtělo, což je do značné míry pochopitelné. Od zavedení systému neuplynulo příliš času a změny, které si



důchodový systém vyžadoval, musely být z pohledu pojištěnců, důchodců či obou skupin současně nevyhnutelně vnímány jako negativní. Pro zmírnění politického dopadu na původce reformy byla zavedena taktika vydávání odborných zpráv, jež měly v očích Francouzů učinit reformy pochopitelné a zejména pro vládu zdůvodnitelné. Nicméně tento „zjemňující“ efekt vydávaných zpráv nebyl dostatečně silný, a tak byly vydávány zprávy další a další, aniž by se na poli legislativy dařilo komplexně účinnými opatřeními cokoli zásadního skutečně měnit. Jedním z dílčích parametrů, který se vláda rozhodla zlepšit, byla zaměstnanost osob vyššího věku. Nízké procento aktivních pojištěnců ve věkové skupině 55+ vytvářelo prostor pro zlepšení ekonomické situace důchodového systému bez bolestivé důchodové reformy. Zpočátku však vláda postupovala směrem opačným a snažila se odchod do důchodu osobám vyššího věku usnadnit a tím současně zlepšit situaci nezaměstnaných nacházejících se věkově na druhém pólu pracovního trhu. Tedy mladých lidí a zejména pak těch, kteří na trh práce vstupují vůbec poprvé. Tato myšlenka se však neukázala jako úplně šťastná. Ačkoliv procento zaměstnaných lidí vyššího věku skutečně ještě pokleslo, zaměstnanost mladých lidí ekvivalentním způsobem ani zdaleka nevzrostla. Přístup k této problematice se pak proměnil do té míry, že v posledních letech je naopak cílem, aby lidé vyššího věku zůstávali na trhu práce co možná nejdéle, přičemž předčasný odchod do důchodu je dokonce penalizován.

V 90. letech se důchodový systém konečně dočkal výraznějších úprav, a to zejména v roce 1993 reformou provedenou vládou Édouarda Balladura. Parametr, který doznal touto reformou zásadní změny, byla povinná doba pojištění. Ta se jednak prodloužila z 37,5 let na cílových 40 let a též došlo k prodloužení doby rozhodné pro určení výměry důchodů.

To, co se nepodařilo krátce po válce, se pokusil zrealizovat téměř půlstoletí poté předseda vlády Alain Juppé – sjednotit zvláštní důchodové režimy a fakticky tak zrušit jejich specifický status. Jak se ovšem k překvapení premiéra ukázalo, Francouzi si na své zvláštní režimy zvykli natolik, že na jejich obranu vyrazili do ulic v největším počtu od historických nepokojů v roce 1968. Juppé tlaku protestů podlehl a od reformy nakonec ustoupil. Ke zvláštním režimům se pak následně vrátil Nicolas Sarkozy v roce 2008, nicméně poučen neúspěchem svého kolegy Juppého volil mnohem opatrnější rétoriku, přičemž zvláštní režimy namísto zrušení zamýšlel pouze jen přiblížit režimu obecnému. Přestože se jeho záměr neobešel bez protestů, reforma byla prosazena a některé dílčí rozdíly mezi zvláštními režimy a režimem obecným byly smazány.

Společně se snahou o navýšení zaměstnanosti v nejstarší věkové skupině pojištěnců bylo částečným, ale též velmi důležitým tématem zohlednění výkonu zvláště obtížné práce.

Tento požadavek odborů získával na legitimitě přímo úměrně k tomu, jak se prodlužovala povinná doba pojištění. Přes několik spíše symbolických úprav se v roce 2014 podařilo socialistické vládě zavést speciální účty zohledňující výkon zvláště náročné práce v podobě přidělovaných bodů. Tyto pak následně mohly být přeměněny buď v příspěvek na vzdělávání, v příspěvek na dorovnání mzdy při zkráceném úvazku nebo v doplněk sloužící k faktickému zkrácení povinné doby pojištění.

S klíčovou charakteristikou důchodového systému v podobě důchodového věku se nikdo neodvážil manipulovat až do roku 2010, kdy se vláda při zvyšování důchodového věku opřela nejen o statistická data v podobě prodloužení naděje dožití, prodloužení doby průměrně strávené v důchodu a trend pozdějšího vstupu na trh práce, ale též o argumenty poukazující na ekonomickou krizi způsobující imaginárnímu důchodovému účtu nemalé finanční obtíže.

Všemi těmito výše uvedenými etapami si francouzský systém prošel od svého vzniku až do dnešních dní. S dovolením bych si zde vypůjčil metaforu dlouholetého francouzského senátora Patrice Gélarda<sup>425</sup> z jeho senátní zprávy z roku 1996, kde sociální systém přirovnal k postavenému domu. Právě stavba domu je pro popis vývoje francouzského důchodového systému velmi přiléhavá. Viděno tímto pohledem byly první cihly domu položeny v 17. století, následně bylo postaveno mnoho malých pokojů, které mezi sebou ale nebyly propojené. V roce 1945 se několik pokojů spojilo dohromady, ale některé pokoje spojení odmítly a zůstaly nadále zcela samostatné. Aby se většině obyvatelů v domě dobře žilo, byla k domu přistavena půda. Až do dnešních dní se dům příliš nepřestavoval, upravila se jen omítka, občas se vyspraví střecha a základy. V současnosti do domu již trochu zatéká a pro nájemníky je velmi těžké se v něm orientovat. Nájemníci žijící v samostatných nepropojených pokojích nejsou schopni jejich udržování hradit ze zaplaceného nájemného a pobírají proto státní příspěvek. Velký počet bytů vychází ze starých plánů a není pro život v dnešní moderní době vyhovující. Nájemníci jsou však na byty zvyklí a přestavbu domu vehementně odmítají.

Je třeba si však přiznat, že Francie je jiná než byla dříve a architektura důchodového systému neodpovídá potřebám dnešní dynamicky se proměňující doby. S rozvojem dopravy a komunikačních technologií se svět zrychlil a vzdálenosti mezi místy se pomyslně zkrátily. Lidé vystřídají během života řadu zaměstnání, intenzívně cestují a často se stěhují. K centralizačním tendencím či alespoň ke koordinaci veškerých činností tak dochází nejen uvnitř státu, ale i v rámci Evropské unie. Z administrativního, ekonomického i organizačního

---

<sup>425</sup> Patrice Gélard (\*1938), senátor v období 1995 – 2014, člen UMP.

hlediska je současné nastavení francouzského důchodového systému vzhledem ke své komplikovanosti a diverzifikaci nešťastné a neefektivní.

Snahy o podstatné změny dosud vycházejí naprázdno, resp. nedaří se tyto snahy promítat do konkrétních činů. Aktuálně se zdá, že by nový impuls mohla přinést administrativa prezidenta Macrona, který sjednocení důchodového systému měl přímo ve svém volebním programu a i nyní vše nasvědčuje tomu, že svůj slib považuje za stále platný a hodlá jej splnit. Úskalím takové změny je však to, že si ji lze jen obtížně představit v podobě, kdy na jednotlivce nebude mít žádný či dokonce jen výlučně pozitivní dopad. Některé výhody, které nabízejí zvláštní režimy, totiž na všechny pojištěnce jednoduše rozšířit nelze. Minimálně tedy značná část pojištěnců ze zvláštních režimů takovou změnu ponese nelibě. To by obecně nemusel být zásadní problém, neboť většina opatření, ať už se týkají čehokoliv, je vždy určitými skupinami vítána a jinými zase zavrhována.

Překážkou pro prezidenta Macrona je však současná společenská situace ve Francii. Proti jeho úpravě daňových předpisů se zdvihla obrovská vlna nevole, která vedla ke vzniku hnutí tzv. „žlutých vest“. <sup>426</sup> Přestože prezident po řadě protestů, které vyústily i v násilné střety s policií, od daňové reformy ústy premiéra Édouarda Philippa ustoupil, pro „žluté vesty“ to konec neznamena a protesty se plánují i nadále. Požadavky „žlutých vest“ směřují k navýšení mezd a důchodů, ke snížení daní a k rozšíření veřejných služeb poskytovaných zdarma. <sup>427</sup> K úhradě těchto nákladů dle jejich názoru postačí pouze větší zdanění bohatých, kteří jsou dle žlutých vest právě těmi odpovědnými za současnou situaci. <sup>428</sup> „Přestože je Francie sociálním státem, kterému není rovno, je vykreslována jako sociální peklo.“ <sup>429</sup> V atmosféře, jež nyní panuje v celé Francii, se mi takto zásadní důchodová reforma jeví jako naprosto nemyslitelnou.

Podaří-li se přesto prezidentu Macronovi (příp. jeho nástupci v budoucích letech) prosadit jednotný důchodový systém, uzavře se kruh, který se začal psát v 17. století. Je lehce paradoxní, že ač se v mnoha směrech díváme na naše západní sousedy - Francii nevyjímaje - jako na jakési vzory, v důchodové oblasti s určitým zjednodušením platí, že se Francie snaží

---

<sup>426</sup> Dopad navrhovaných daňových změn nebyl nikterak fatální, ale dle vyjádření řady podporovatelů hnutí se jednalo o onu pověstnou „poslední kapku.“

<sup>427</sup> Objevuje se i myšlenka tzv. FREXITU, tj. odchodu Francie z EU.

<sup>428</sup> Jean-Robert Pitte (\*1949), francouzský geograf, bývalý prezident Université Paris Sorbonne: «Malgré un État-providence sans équivalent, on dépeint la France comme un enfer social» In. LE FIGARO. 4. 12. 2018. [online]. [cit. 7. 12. 2018]. Dostupné z: <http://premium.lefigaro.fr/vox/economie/2018/12/04/31007-20181204ARTFIG00366-jean-robert-pitte-malgre-un-etat-providence-sans-equivalent-on-depeint-la-france-comme-un-enfer-social.php>

<sup>429</sup> Tamtéž.

spíše přiblížit k nám, než my k ní. V této své snaze zatím ale zůstává neúspěšná. Problematika důchodové reformy ve Francii tak zůstává stále otázkou nanejvýš aktuální. I proto bude nesmírně zajímavé sledovat, zda se současné vládní úsilí v zemi galského kohouta setká s úspěchem a bude i zde nakonec zaveden jednotný důchodový systém s funkčními parametry přijatelnými pro všechny zúčastněné.

Pokud tato diplomová práce pomohla čtenáři v základní orientaci ve spleť problematice francouzských důchodů a osvětlením historických kořenů přispěla k lepšímu porozumění současnému stavu a též nyní obtížně předvídatelné budoucnosti systému, pak splnila jeden ze svých stěžejních cílů, jak si je vytýčila v samotném úvodu.

## **A Seznam použitých zdrojů**

### **Literatura**

BARTHÉLÉMY, Jacques. Civilisation du savoir et statut de travailleur. Institut de l'entreprise. Novembre 2015; p. 23.

BOLLON, Pierre, COSSIC, Gilles. La « Loi Thomas »: un dispositif permettant d'assurer l'avenir des retraites des salariés du secteur privé. In. Revue d'économie financière. 1997; pp. 263 – 272.

BOUMÉDIENNE, Malik. La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours. Tome I. Éditions Publibook Université - E.P.U. p. 377.

DARESTE, Rodolph. Code des Pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1855, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs avec commentaires par R. Dareste, avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'ordre. Paris: Imprimerie et librairie administratives, 1876; p. 261.

Demande d'avis n. 507 sur un projet d'organisation de la Sécurité sociale du 5. juillet 1945. Bulletin de Liaison 14. Comité de l'histoire de la sécurité sociale. 1986; p. 110.

DREYFUS, RUFFAT, VIET, VOLDMAN. Se protéger, être protégé: Une histoire des assurances sociales en France. Rennes: Presses universitaires de Rennes. 2006; p. 352.

DUPEYROUX, BORGETTO, LAFORE. Droit de la sécurité sociale. 18e édition. Dalloz. 2015; p. 1298.

ETATS GÉNÉRAUX DE LA SÉCURITÉ SOCIALE. Rapport du Comité des sages et contributions écrites. Paris : Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi (éditeur). 1987/10; p. 112+348+323+275.

FRANCE. Premier ministre. L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre; FRANCE. Commissariat général du plan. La documentation française. Décembre 1999; p. 174.

FRANCE. Premier ministre. Livre blanc sur les retraites. La Documentation française. 1991; p. 242.

GOUVERNEMENT. Vers un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous. Premier bilan et orientations de travail. Dossier de presse. 10. 10. 2018; p. 19.

- HERMAND, Paul. L'avenir de la sécurité sociale. Éditions de Seuil. 1967; p. 144.
- CHARPENTIER, François. Les retraites en France et dans le monde. *Economica*. 2009; p. 533.
- JOLIVET, Annie. La réforme des régimes spéciaux en 2008. *Retraite et société*. 2008/2, n° 54; p. 210-217.
- JOLIVET, Annie. Travailler après la retraite : réflexions autour du cumul emploi-retraite. *Retraite et société* 2013/2, n° 65. La Documentation française. p. 226.
- JOURDAN, ISAMBERT, DECRUSY. Recueil Général des Anciennes Lois Françaises du 10 mai 1774 au 20 mai 1776. Paris: Belin-Leprieur, 1826; p. 563.
- LAGRAVE, Michel. Hommage à Pierre Laroque à l'occasion du centenaire de sa naissance. *Revue française des affaires sociales*, 2008/1 n° 1; p. 151 – 163.
- MONIT, René. Problèmes de la retraite. *Débat Capitalisation – Répartition* : Paris : Dulac, 1958; p. 125.
- MOREAU, Yannick. Nos retraites demain : équilibre financier et justice - Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites. La Documentation française. Juin 2013; p. 197.
- PAILLAT, Paul. Vieillir demain. Rapport du groupe: Prospective personnes âgées. In: *Population*. 35<sup>e</sup> année. n°6. 1980; p. 1216-1217.
- PÉLISSIER, Jean, AUZERO, Gilles, DOCKES, Emmanuel. *Droit du travail*. 27<sup>ème</sup> édition. Dalloz. 2013; p. 1504.
- PROUST, Pierre. Le prix du kilogramme de pain à Paris de 1880 à 1936. Tome 78. *Journal de la société française de statistique*. 1937; p. 105 - 108.
- TEULADE, René. L'avenir des systèmes de retraites : avis. FRANCE. Conseil économique et social, *Journaux officiels*. 2000; p. 67.
- THOMAS, Pierre-Philippe-Urbain. Mémoires pour servir à l'histoire de la ville et du port de Rochefort. Rochefort: Faye père et fils, 1828; p. 296.
- UNIVERSITÉ STRASBOURG, Institut du travail. Accords et plans seniors : quels changements pour 10 entreprises pionnières en Alsace ? Rapport de recherche pour la DARES. 2003; p. 105.

## Články

2,2 actifs par retraité : la France est le pays le plus déséquilibré du monde. Capital. [online]. [cit. 4. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.capital.fr/votre-retraite/2-2-actifs-par-retraite-la-france-est-le-pays-le-plus-desequilibre-du-monde-1204503>

BARALON, Margoux. Retraites : l'idée du « compte pénibilité » fait son chemin. La Croix. 13. 8. 2013. [online]. [cit. 17. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Retraites-l-idee-du-compte-penibilite-fait-son-chemin-2013-08-13-997728>

BARROUX, Rémi. FRESSOZ, Françoise. Retraites : Nicolas Sarkozy promet de ne pas "passer en force". 15. 2. 2010. [online]. [cit. 3. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/02/15/retraites-nicolas-sarkozy-promet-de-ne-pas-passer-en-force\\_1305850\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/02/15/retraites-nicolas-sarkozy-promet-de-ne-pas-passer-en-force_1305850_823448.html)

BEZAT, Jean-Michel. Rétrocontroverse : 1995, le plan Juppé fait éclater la gauche. Le Monde. 10. 8. 2007. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2007/08/10/retrocontroverse-1995-le-plan-juppe-fait-eclater-la-gauche\\_943460\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2007/08/10/retrocontroverse-1995-le-plan-juppe-fait-eclater-la-gauche_943460_3232.html)

BICHOT, Jacques. Le fonds de réserve des retraites. Revue Française de Comptabilité. Octobre 2001. [online]. [cit. 16. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.bichot.net/doc/2001/LeFondsDeReserveDesRetraites.pdf>

CROUZEL, Cécile ; GUICHARD, Guillaume ; NODÉ-LANGLOIS, Fabrice ; VISOT, Marie. Compétitivité : les forces et les faiblesses de la France. 5. 11. 2012. [online]. [cit. 17. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/11/05/20002-20121105ARTFIG00365-competitivite-les-forces-et-les-faiblesses-de-la-france.php>

Européennes : le Rassemblement national en tête des intentions de vote, En Marche recule. LCI. 18. 11. 2018. [online]. [cit. 3. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.lci.fr/politique/europeennes-le-rassemblement-national-en-tete-des-intentions-de-vote-en-marche-recule-2104838.html>

FRESSOZ, Françoise. La réforme des régimes spéciaux de retraite serait plus coûteuse que prévu. Le Monde. 22. 12. 2009. [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2009/12/22/la-reforme-des-regimes-speciaux-de-retraite-serait-plus-couteuse-que-prevu\\_1283834\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2009/12/22/la-reforme-des-regimes-speciaux-de-retraite-serait-plus-couteuse-que-prevu_1283834_823448.html)

GUÉCHI, Carole. Retraites : pourquoi les cheminots se mobilisent. Le Parisien. 10. 5. 2003. [online]. [cit. 27. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.leparisien.fr/economie/retraites-pourquoi-les-cheminots-se-mobilisent-10-05-2003-2004074027.php>

La contribution sociale généralisée (CSG), qu'est-ce que c'est ? Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics. [online]. [cit. 6. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/contribution-sociale-generalisee-csg>

LAFON, Cathy. Réforme de la SNCF : le spectre des grandes grèves de 1995. Sudouest. 26. 2. 2008. [online] [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.sudouest.fr/2018/02/26/reforme-de-la-sncf-le-spectre-des-grandes-greves-de-1995-4225814-5022.php>

LAURENT, Agnès: Régimes spéciaux de retraite: ces privilèges qui durent. L'Express. 28. 8. 2013. [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: [https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/regimes-speciaux-de-retraite-ces-privileges-qui-durent\\_1413514.html](https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/regimes-speciaux-de-retraite-ces-privileges-qui-durent_1413514.html)

LE FIGARO. 4. 12. 2018. [online]. [cit. 7. 12. 2018]. Dostupné z: <http://premium.lefigaro.fr/vox/economie/2018/12/04/31007-20181204ARTFIG00366-jean-robert-pitte-malgre-un-etat-providence-sans-equivalent-on-depeint-la-france-comme-un-enfer-social.php>

LENOIR, Luc. Fonctionnaire ou agent contractuel : quelles différences? Le Figaro. 2. 2. 2018. [online]. [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/2018/02/02/29001-20180202ARTFIG00177-fonctionnaire-ou-agent-contractuel-quelles-differences.php>

Les 32 propositions de Nicolas Sarkozy. Le Point. 5. 4. 2012. [online]. [cit. 10. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-programme-les-32-propositions-de-nicolas-sarkozy-05-04-2012-1448777\\_3121.php](https://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-programme-les-32-propositions-de-nicolas-sarkozy-05-04-2012-1448777_3121.php)

Les 60 engagements de Hollande. Libération. 26. 1. 2012. [online]. [cit. 10. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.liberation.fr/france/2012/01/26/les-60-engagements-de-hollande\\_791303](https://www.liberation.fr/france/2012/01/26/les-60-engagements-de-hollande_791303)

MORISSEAU, Caroline. Réforme des retraites : Jean-Paul Delevoye veut plus de temps pour les concertations. BFM Business. 16. 11. 2018. [online]. [cit. 1. 12. 2018]. Dostupné z: <https://bfmbusiness.bfmtv.com/france/la-reforme-des-retraites-encore-reportee-1567690.html>

Nicolas Sarkozy promulgue la loi sur la réforme des retraites. Le Figaro. 10. 11. 2010. [online]. [cit. 10. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/11/10/01002-20101110ARTFIG00444-nicolas-sarkozy-promulgue-la-loi-sur-la-reforme-des-retraites.php>

PÉECRESSE, Jean-Francis. Assainissement de la Sécurité sociale: Alain Juppé engage la première grande réforme du septennat. LesEchos. 16. 11. 1995. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: [https://www.lesechos.fr/16/11/1995/LesEchos/17026-006-ECH\\_assainissement-de-la-securite-sociale--alain-juppe-engage-la-premiere-grande-reforme-du-septennat.htm#](https://www.lesechos.fr/16/11/1995/LesEchos/17026-006-ECH_assainissement-de-la-securite-sociale--alain-juppe-engage-la-premiere-grande-reforme-du-septennat.htm#)

Quand François Fillon négociait la réforme des retraites. Le Point. 16. 12. 2006. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lepoint.fr/politique/quand-francois-fillon-negociait-la-reforme-des-retraites-16-12-2016-2090879\\_20.php](https://www.lepoint.fr/politique/quand-francois-fillon-negociait-la-reforme-des-retraites-16-12-2016-2090879_20.php)

Qu'est-ce que c'est la CSG ? Vie publique. [online]. [cit. 6. 5. 2018]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/protection-sociale/financement/qu-est-ce-que-csg.html>

RENAULT. Marie – Cécile. Delevoye reçoit les 15 contributeurs les plus actifs sur la réforme des retraites. Le Figaro. 29. 11. 2018. [online]. [cit. 1. 12. 2018]. Dostupné z:



<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2018/11/29/20002-20181129ARTFIG00296-delevoye-recoit-les-15contributeurs-les-plus-actifs-sur-la-reforme-des-retraites.php>

Retraites : hausse des cotisations et allongement à 43 années en 2035. Le Monde. 27. 8. 2013. [online]. [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/08/27/la-reforme-des-retraites-sera-devoilee-a-19-heures\\_3467250\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/08/27/la-reforme-des-retraites-sera-devoilee-a-19-heures_3467250_823448.html)

ROCCATI, Anne-Line. Retraites : au-delà du cas EDF-GDF. Le Monde, 17. 1. 2003

SEUX, Dominique. Jacques Chirac fixe les grands « principes » de la réforme des retraites. 7. 1. 2003. Lesechos.fr. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lesechos.fr/07/01/2003/LesEchos/18817-010-ECH\\_jacques-chirac-fixe-les-grands---principes---de-la-reforme-des-retraites.htm](https://www.lesechos.fr/07/01/2003/LesEchos/18817-010-ECH_jacques-chirac-fixe-les-grands---principes---de-la-reforme-des-retraites.htm)

Tous le programmes des candidats à la présidentielle 2007. Le Monde. 16. 10. 2006. [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: [https://www.lemonde.fr/societe/article\\_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes\\_822922\\_3224\\_8.html](https://www.lemonde.fr/societe/article_interactif/2006/10/16/tous-les-programmes_822922_3224_8.html)

## Další internetové zdroje

144 engagements présidentielles de Marine Le Pen. Nedatováno. [online]. [cit. 28. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.rassemblementnational.fr/pdf/144-engagements.pdf>

BARBARIT, Simon. 1995-2017 : la fracture sociale fait son retour dans la présidentielle, Public Sénat. 27. 4. 2017. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.publicsenat.fr/article/politique/1995-2017-la-fracture-sociale-fait-son-retour-dans-la-presidentielle-59461>

COUR DE COMPTES. Présentation à la presse du rapport public thématique. « Garantir l'avenir des régimes de retraite complémentaire des salariés (Agirc et Arrco) ». 18. 12. 2014. [online]. [cit. 27. 11. 2018]. Dostupné z: [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20141218\\_discours\\_rapport\\_retraites\\_complementaires\\_salaries\\_AGIRC\\_ARRCO.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20141218_discours_rapport_retraites_complementaires_salaries_AGIRC_ARRCO.pdf)

Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles. Élysée. 12. 7. 2018. [online]. [cit. 30. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/07/12/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-a-versailles>

EN MARCHE !. Le programme d'Emmanuel Macron. Nedatováno. [online]. [cit. 28. 11. 2018]. Dostupné z: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>

Fonds de Réserve pour les Retraites : historique et évolutions récentes, Séance plénière du 11 juillet 2018, Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018, Conseil d'orientation des retraites, annexe pp. 10 – 18. [online]. [cit. 16. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4309.pdf>

CHEVANDIER, Christian. Loi sur les retraites ouvrières et paysannes. France Archives. [online] [cit. 29. 4. 2018], Dostupné z: <https://francearchives.fr/commemo/recueil-2010/39036>

L'évolution du chômage en France au cours des 40 dernières années. La Documentation française. [online]. [cit. 30. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/emploi/chiffres-cles.shtml>

La durée de vie en France. Institut National d'études démographiques (Ined). [online]. [cit. 7. 3. 2018], Dostupné z: <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/la-duree-de-vie-en-france/>

La réforme des retraites. Gouvernement français. aktualizováno 15. 5. 2017. [online]. [cit. 26. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-des-retraites>

LE GOUVERNEMENT. Rendez-vous prochainement pour le bilan de cette première étape ! Nedatováno. [online]. [cit. 30. 11. 2018]. Dostupné z: <https://participez.reforme-retraite.gouv.fr>

Loi du 5 avril 1910 concernant les retraites ouvrières et paysannes. La Musée national de l'Assurance Maladie. [online]. [cit. 30. 4. 2018]. Dostupné z: <https://www.musee-assurance-maladie.fr/sites/default/files/users/user38/Loi%20du%205%20avril%201910%20sur%20les%20ROP.pdf>

Loi sur les retraites des fonctionnaires. 9 juin 1853. Sénat. [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/1853.html>

Missions du FRR. Fonds de réserve pour les retraites. [online]. [cit. 16. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.fondsdereserve.fr/fr/missions>

Negociation de la réforme des retraites en 2003. Rétrospective des positions syndicales et confédérales. Confédération française démocratique du travail. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.cfdtinra.net/nosdossiers/negoreformeretraites2003/negoreformeretraites2003.htm>

OECD (2018), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en. [online]. [cit. 3. 12. 2018]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>

Programme politique. [online]. [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: [http://programmepolitique.free.fr/ump\\_2002\\_4.htm](http://programmepolitique.free.fr/ump_2002_4.htm)

Projections de population à l'horizon 2060. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). [online]. [cit. 1. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281151>

Projev ministerského předsedy Alaina Juppého v Národním shromáždění dne 15. 11. 1995. In: ASSEMBLÉE NATIONALE. Séance du 15. 11. 1995. [online]. [cit. 10. 5. 2018]. Dostupné z: <http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/1995-1996-ordinaire1/071.pdf>

RAFP. Communiqué de presse du 24. 6. 2014. Un nouveau régime de retraite pour les trois fonctions publiques. 24. 6. 2014. [online]. [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: [https://www.rafp.fr/sites/rafp\\_fr/files/file/cp\\_creation\\_du\\_rafp\\_-\\_24\\_juin\\_2004.pdf](https://www.rafp.fr/sites/rafp_fr/files/file/cp_creation_du_rafp_-_24_juin_2004.pdf)

Rapport Moreau sur l'avenir des retraites : des pistes de réforme controversées. Direction de l'information légale et administrative. 26. 6. 2013. [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/retraites-2013-debat/rapport-moreau-avenir-retraites-pistes-reforme-controversees.html>

Sécurité sociale; Services rattachés au Directeur. Archives Nationales, 1987. Dostupné z: [https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN\\_IR\\_018318](https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN_IR_018318)

Suppression du RSI. La Sécurité sociale pour les indépendants. [online]. [cit. 29. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.secu-independants.fr/nous-connaître/qui-sommes-nous/suppression-du-rsi/#c45311>

## **Zprávy COR**

Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Communiqué de presse. COR. 6. 12. 2001. [online]. [cit. 22. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.cor-retraites.fr/article28.html>

Quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites - Retraites : questions et orientations pour 2008. COR. La Documentation française. 2007. p. 235.

Cinquième rapport du Conseil d'orientation des retraites Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008. COR. La Documentation française. 2007; p. 240.

Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010. COR. La documentation Française. 2010; p. 117.

Onzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060. COR. La documentation Française. 2012, p. 147.

Quatorzième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070. Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime. COR. La documentation Française. 2017; p. 435.

Rapport annuel du COR - Juin 2018. Évolutions et perspectives des retraites en France. Données – indicateurs financiers et sociaux, COR. La documentation Française. 2018; p. 180.

## Poslanecké a senátní zprávy k právním předpisům

ACCOYER, Bernard. Rapport n° 898 de M. Bernard Accoyer, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, Tome I, enregistré à la Présidence le l'Assemblée national le 5 juin 2003; p. 117.

AUBAN, Betrand. Rapport d'information n° 732 de M. Bertrand Auban, fait au nom de la commission des finances sur le bilan de la réforme du régime spécial de retraites de la SNCF. Tome I. Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2010; p. 89.

BOYER, Louis. Rapport n° 251 fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse par M. Louis Boyer. Sénateur. Séconde session ordinaire de 1982-1983, p. 36.

CAFFET, Jean-Pierre. Avis n° 78 de M. Jean-Pierre Caffet, fait au nom de la commission des finances sur le projet de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002. déposé le 3 novembre 2011. Assemblée nationale. p. 274.

DEMONTÉS, Christiane. Rapport d'information n° 461 de Mme. Christiane Demontés, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) de la commission des affaires sociales sur le rendez-vous 2010 pour les retraites. Tome I. Enregistré à la présidence du Sénat le 18 mai 2010; p. 176.

GELARD, Patrice. Rapport n° 188 (1995-1996) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission de Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale déposé le 31 janvier 1996; p. 96.

CHINAUD, Roger. Rapport général n° 85 de M. Roger Chinaud, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de na Nation sur le projet de loi des finances pour 1991. Tome III. p. 215. str. 145.

ISSINDOU, Michel. Rapport n° 1400 de M. Michel Issindou, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 2 octobre 2013, p. 524.

JACQUAT, Denis. Rapport n° 1148 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, Tome III, document mise en distribution le 26 octobre 1998 (neznámý počet stran).

JACQUAT, Denis. Rapport n° 1211 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Tome III. Assurance vieillesse. Enregistré à la Présidence le l'Assemblée nationale le 23 octobre 2008; p. 125.

JACQUAT, Denis. Rapport n° 2238 de M. Denis Jacquat déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites; p. 70.

JACQUAT, Denis. Rapport n° 2770 de M. Denis Jacquat, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites. Tome I. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2010, p. 481.

LECLERC, Dominique. Rapport n° 382 de M. Dominique Leclerc, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2003, Tome I; 410 p.

MACHET, Jacques. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence portant relatif à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles. Jacques Machet, Sénateur, p. 61.

MACHET, Jacques. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture relatif à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles. Jacques Machet, Sénateur, p. 7.

MARINI, Philippe. Rapport n° 190 de M. Philippe Marini fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'assemblée nationale en deuxième lecture, créant les plans d'épargne retraite. p. 1.

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants (JORF n°286 du 9 décembre 2005 p. 19018; texte n° 36).

SOUVET, Louis. Avis n° 246 (1993-1994) de M. Louis SOUVET, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 19 janvier 1994, p. 80.

VASSELLE, Alain. Rapport n° 370 (1992-1993) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 17 juin 1993; p. 132.

## **Smlouvy upravující režimy Agirc a Arrco**

Convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947.

Accord du 10 février 1993 pris pour l'application de certaines dispositions de l'accord du 8 décembre 1961 codifié.

Accord du 9 février 1994 relatif au régime des cadres.

Accord du 25 avril 1996 relatif aux régimes complémentaires des salariés ARRCO.

Accord du 25 avril 1996 relatif au régime des cadres.

Accord du 25 avril 1996 portant dispositions communes à l'AGIRC et à l'ARRCO.

Accord du 10 février 2001 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

Accord du 3 septembre 2002 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

Accord du 20 juin 2003 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

Accord du 11 novembre 2003 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

Accord du 16 juillet 2008 relatif aux retraites complémentaires Agirc et Arrco.

Accord du 23 mars 2009 relatif aux r retraites complémentaires Agirc et Arrco.

Accord du 8 juillet 2009 sur la gouvernance des groupes paritaires de protection sociale.

Accord du 18 mars 2011 relatif aux retraites complementaires Agirc-Arrco-AGFF.

Accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 sur les retraites complementaires.

Accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 relatif aux retraites complementaires Agirc - Arrco – AGFF.

Accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 instituant le régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire.

## **Právní předpisy**

Edit du 24 juillet 1534 sur l'organisation de l'armée permanente.

Edit du Roi pour l'établissement de l' Hôtel des Invalides du mois d'Avril 1674.

N°423 Règlement général sur l'administration des corps, habillement, recrue, discipline, récompense, punitions, nominations, congés, revues etc.

Edit de Nancy du 23 septembre 1673.

Edit du Roi du mois de mai 1709.

Ordonnance concernant les classes de 31 octobre 1784.

Loi portant des peines contre toute espèces de provocation à la dissolution du gouvernement républicain et tout crime attentatoire à la sûreté publique et individuelle du 16 avril 1796 (Germinal an 4).

Code de délits et des peines du 25 octobre 1795 (Brumaire an 4).

Décret du 22. aout 1790 concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales.

Loi du 9 juin 1853 sur les retraites des fonctionnaires.

Décret du 16 janvier 1808 qui arrête définitivement les statuts de la Banque de France.

Décret impérial du 15 octobre 1812 sur la surveillance, l'organisation, l'administration, la comptabilité, la police et discipline du Théâtre français.

Loi du 9 Juin 1853, sur les pensions civiles.

Décret impérial du 9 novembre 1853 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles.

Code civil (1804).

Loi portant réforme du régime des pensions civiles et des pension militaires du 14 avril 1924.

Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales a Loi du 30 avril 1930.

Ordonnance n° 45-2259 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité.

Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 Régime des Assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

Loi du 13 septembre 1946, relative à l'assurance vieillesse.

Loi du 17 janvier 1948 instituant une allocation de vieillesse pour les personnes non salariées.

Loi n° 52-799 du 10 juillet 1952 assurant la mise en en oeuvre du régime de l'allocation de vieillesse des personnes non salariées et la substitution de ce régime à celui de l'allocation temporaire.

Loi n° 55-21 du 5 janvier 1955 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance 45-170 du 2 février 1945 et de la loi 52-799 du 10 juillet 1952 relatives au régime de l'allocation vieillesse agricole.

Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit du salariés et ancien salariés.

Ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative a l'abaissement de l'âge de la retraite des assures du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

Loi n° 83-430 du 31 mai 1983 portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse.

Loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles.

Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

Décret n° 93-1022 du 27 août 1993 relatif au calcul des pensions de retraite modifiant le code de la sécurité sociale.

Décret n° 90-161 du 19 février 1990 pris pour l'application de l'article 1038 du Code rural.

Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

Loi organique n° 96 – 646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Loi organique n° 2005 – 881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Loi n° 97 – 277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite.

Code général des impôts.

Code rural et de la pêche maritime.

Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières.

Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.

Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites.

Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Loi n° 82-957 du 13 août 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail.

Décret n° 2004-232 du 17 mars 2004 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés sociaux handicapés.

Décret n°2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

Loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale.

Décret n° 2004-848 du 23 août 2004 relatif à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales.



Décret n°2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

Décret n° 2004-1457 du 23 décembre 2004 relatif à l'assurance vieillesse des avocats.

Décret n°2004-156 du 16 février 2004 relatif à la surcote et à la décote applicables à la pension de retraite dans les régimes d'assurance vieillesse des salariés, des salariés agricoles, des artisans, des commerçants et des exploitants agricoles ainsi qu'à la majoration de durée d'assurance au-delà de soixante-cinq ans dans les régimes des artisans et des commerçants.

Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants.

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants.

Le décret n° 2008-47 du 15 janvier 2008 relatif au régime spécial de retraite des personnels de la Société nationale des chemins de fer français.

Décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

Décret n° 2008-147 du 15 février 2008 relatif au régime spécial de retraite des clercs et employés de notaires.

Loi n°2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 du 17 décembre 2008.  
Accord du 8 juillet 2009 sur la gouvernance des groupes paritaires de protection sociale.

Décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008 modifiant le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

Décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Décret n° 2014-653 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

Décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité.

Décret n° 2017-1766 du 27 décembre 2017 portant dissolution du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

## **Soudní rozhodnutí**

Décision du Conseil constitutionnel n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

Décision du Conseil constitutionnel n° 91-302 DC du 30 décembre 1991.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-617 DC du 9 décembre 2010.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014.

## **B Seznam použitých zkratek a vybraných cizojazyčných názvů<sup>430</sup>**

**A. V. T. S. (Allocation aux vieux travailleurs salariés)** – *Dávka pro staré zaměstnance*

**Agirc (l'Association générale des institutions de retraite des cadres)** - *Obecná asociace důchodových institucí pro zaměstnance se statusem „cadre“.*

**AGIRC-ARRCO** – *Doplňkový důchodový režim sjednocující režim Agirc a Arrco*

**Aide à l'embauche des seniors** – *Příspěvek na zaměstnání seniorů*

**Arrco (l'Association des régimes de retraite complémentaire)** – *Obecná asociace doplňkových důchodových režimů*

**ASF (Association pour la structure financière)** – *Asociace pro finanční strukturu*

**ASPA (l'allocation de solidarité aux personnes âgées)** – *Dávka solidarity se starými osobami*

**BdF (Banque de France)** – *Francouzská centrální banka*

**C. N. R. (Le Conseil national de la Résistance)** - *Národní rada odboje*

**C2P (Compte professionnel de prévention)** – *Profesní účet prevence*

**C3S (Contribution sociale de solidarité des sociétés)** – *Daň (příspěvek) solidarity společností*

**Caisse d'amortissement de la dette sociale** – *Umořovací pokladna sociálního dluhu*

**Caisse national de Sécurité sociale** – *Národní pokladna sociálního zabezpečení*

**CANAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes)** - *Národní pokladna nemocenského pojištění nezávislých profesí*

**CANCAVA (Caisse nationale de l'organisation autonome de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales)** - *Národní pokladna důchodového pojištění živnostníků*

---

<sup>430</sup> Autor si zde dovoluje upozornit, že se jedná převážně o jeho osobní překlady francouzských názvů, tudíž nelze vyloučit, že se čtenář v české literatuře setká s názvy, které budou přeloženy jinak.

**CARPIMKO (Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes)** – *Autonomní pokladna důchodů a osobního pojištění pro zdravotní sestry/bratry, maséry, pedikéry, logopedy a oční specialisty*

**CARPV (Caisse autonome de retraites et prévoyance des vétérinaires)** – *Autonomní pokladna důchodů a osobního pojištění pro veterináře*

**CAVP (Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens)** – *Pokladna důchodového pojištění pro farmaceutické pracovníky*

**CFDT (Confédération française démocratique du travail)** – *Francouzská demokratická konfederace práce*

**CGC (Confédération générale des cadres)** – *Hlavní konfederace zaměstnanců „cadre“*

**CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales)** – *Meziprofesní pokladna důchodového a osobního pojištění pro svobodné profese*

**CNAF (Caisse nationale des allocations familiales)** – *Národní pokladna rodinných dávek*

**CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance maladie)** – *Národní pokladna nemocenského pojištění*

**CNARCL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales)** – *Národní pokladna veřejných zaměstnanců, veřejných zaměstnanců místních samospráv a nemocnic*

**CNAVTS (Caisse nationale d'assurance vieillesse)** – *Národní pokladna důchodového pojištění*

**CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse)** – *Národní pokladna důchodového pojištění*

**CNIEG (Caisse nationale des industries électriques et gazières)** – *Národní pokladna elektroenergetického a plynářského průmyslu*

**CNPF (Conseil national du patronat français)** – *Národní rada francouzských zaměstnavatelů*

**Code de la Sécurité sociale** – *Zákoník sociálního zabezpečení*

**Code rural** – *Zemědělský zákoník*

**Commission de contrôle des assurances** – *Komise pro kontrolu pojištění*

**Commission de contrôle des institutions et des unions** – *Komise pro kontrolu institucí svazů*

**Commission d'étude sur la solidarité entre générations face au vieillissement démographique** – *Výzkumná komise mezigenerační solidarity ve vztahu k demografickému stárnutí*

**Conseil constitutionnel** – *Ústavní rada*

**CPH (Conseil de prud'hommes)** – *Rada rozhodující pracovní spory*

**Conseil économique et social** – *Ekonomická a sociální rada*

**COR – (Conseil d'orientation des retraites)** - *Rada pro hodnocení a sledování důchodů*

**Cour de cassation** – *Kasační soud*

**CPRN (Caisse de Prévoyance et de Retraite des Notaires)** – *Pokladna osobního a důchodového pojištění notářů*

**CSG (la contribution sociale généralisée)** – *obecná sociální daň/platba*

**ENIM (Établissement national des invalides de la marine)** – *Národní organizace námořních invalidů (vysloužilců)*

**FN (Front national)** – *Národní fronta, politická strana, nyní RN*

**Fond national de la solidarité** – *Národní fond solidarity*

**Fonds des Invalides** – *Fond invalidů*

**Fonds de la solidarité nationale** – *Fond národní solidarity*

**Fonds de réserve pour les retraites** – *Rezervní fond pro důchody*

**FO (Force ouvrière)** – *Dělnická síla (odborový svaz)*

**FSV (Fonds de solidarité vieillesse)** – *Fond solidarity pro stáří*

**Fonds National de l'Emploi** – *Národní fond zaměstnanosti*

**Grande conférence sociale** – *Velká konference o sociálních tématech*

**GRL (garantie de ressources licenciement)** – *Dávka garantující příjmy v případě propuštění*

**Haut-commissaire à la réforme des retraites** – *Vysoký komisař pro důchodovou reformu*

**CHSCT (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail)** - *Výbor pro hygienu, bezpečnost a pracovní podmínky*

**INSEE (L'Institut national de la statistique et des études économiques)** – *Národní institut statistiky a ekonomických studií*

**IRC (les institutions de retraite complémentaire)** – *instituce doplňkového důchodu*

**IRCACIM (Institution de retraite complémentaire des chefs d'atelier, contremaitres et assimilés des industries des métaux)** – *Instituce doplňkového důchodového režimu vedoucích zaměstnanců a mistrů v kovodělném průmyslu*

**IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques)** – *Instituce doplňkového důchodového režimu veřejných zaměstnanců, kteří nejsou do funkce jmenováni*

**IRPVRP (Institution de Retraites et de Prévoyance des Voyageurs Représentants et Placiers)** – *Instituce důchodů a osobního pojištění obchodních zástupců*

**CDC (Caisse de Dépôts et Consignations)** – *Depozitní pokladna*

**Commission de garantie des retraites** – *Garanční komise pro důchody*

**Commission paritaire mixte** – *Smíšená komise složená paritně z poslanců NS a Senátu*

**Commission pour l'avenir des retraites** – *Komise pro budoucnost důchodů*

**Cour des Comptes** – *Účetní dvůr*

**le comité de l'entreprise** – *výbor společnosti*

**Comité de pilotage des régimes de retraite** – *Výbor pro řízení důchodových režimů*

**le Comité de suivi des retraites** – *Výbor pro monitorování důchodů*

**Commissariat général du Plan** – *Hlavní ředitelství plánu*

**le compte personnel de la prévention de le pénibilité** – *osobní účet pro předcházení následkům výkonu zvláště náročné práce*

**le congé de la solidarité familiale** – *dovolená rodinné solidarity*

**le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité** – *fond pro financování výdajů spojených s osobním účtem pro předcházení následkům výkonu zvláště náročné práce*

**Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge** - *Vysoká rada rodiny, dětství a věku*

**les caisses régionales de la sécurité sociale** – *regionální pokladny sociálního zabezpečení*

**Comités de surveillance** – *výbory dozoru nad fondy*

**les délégués du personnel** – *zástupci zaměstnanců*

**les Etats généraux de la Sécurité sociale** – *Generální stavy sociálního zabezpečení*

**L'Inspection générale des affaires sociales** – *Generální inspekce sociálních věcí*

**L'Inspection générale des finances** – *Generální finanční inspekce*

**MEDEF (Mouvement des entreprises de France)** – *Hnutí francouzských společností, organizace zaměstnavatelů*

**MRP (Mouvement républicain populaire)** – *Republikánské lidové hnutí, politická strana*

**MSA (Mutualité sociale agricole)** – *Režim sociálního zabezpečení pro zemědělskou oblast*

**OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development)** – *Organizace pro rozvoj a spolupráci v Evropě*

**ORGANIC (Caisse nationale de l'organisation autonome de l'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales)** – *Národní pokladna důchodového pojištění profesí v průmyslu a obchodu*

**PAYG** – *system průběžného financování*

**PER (le plan d'épargne de la retraite)** – *plán důchodového spoření*

**Pôle emploi** – *Úřad práce*

**PPA (Prime de pouvoir d'achat)** – *prémie ke zvýšení kupní síly*

**PPESVR (le plan partenarial d'épargne salariale volontaire)** – *plán dobrovolného zaměstnaneckého spoření*

**PS (Parti socialiste)** – *socialistická strana, politická strana*

**PSS (Plafond de la sécurité sociale)** – *hraniční částka pro určení sazeb (daňových, pojištění)*

**RAFP (le régime additionnelle de la Fonction publique)** – *doplňkový režim pro státní zaměstnance, vojáky, soudce atd.*

**RATP (Régie autonome des transports parisiens)** – *Pařížský dopravní podnik*

**RMI (Revenu minimum d'insertion)** – *minimální příjem začlenění*

**RN (Rassemblement national)** – *Národní sdružení, politická strana, dříve FN*

**RPR (Rassemblement pour la République)** – *Sdružení pro republiku*

**RSA (Revenu de solidarité active)** – *Příjem/dávka aktivní solidarity*

**RSI (le régime social des indépendants)** – *Sociální režim nezávislých pracovníků*

**RTT (Réduction du temps de travail)** – *snížení pracovní doby*

**SER (socialiste, écologiste et républicain)** – *socialistické sdružení v Národním shromáždění od roku 2016*

**SESI (Service des Études, des Statistiques et des Système d'Information du Ministère Affaires Sociales et de la Solidarité)** – *Statistická a studie provádějící služba a informační systém ministerstva sociálních věcí a solidarity*

**SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance)** – *minimální mzda*

**SNCF (Société nationale des chemins de fer français)** – *Francouzský národní železniční dopravce*

**TNSNA (travailleurs non salariés non agricoles)** – *pracovníci v nezaměstnaneckém postavení mimo zemědělství*

**UMP (Union pour un mouvement populaire)** – *Unie pro lidové hnutí, politická strana*

**Unédic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)** – *Národní meziprofesní unie pro zaměstnání v průmyslu a obchodu*

**UNIRS (Union nationale des institutions de régimes supplémentaires)** – *Národní unie sjednocující instituce doplňkových režimů*



## C Seznam tabulek

Tabulka 1: Navržené průběžné prodlužování důchodového věku a doby pojištění.....	82
Tabulka 2: Míra zaměstnanosti v jednotlivých věkových skupinách v roce 2001 (INSEE)....	90
Tabulka 3: Míra zaměstnanosti ve vybraných zemích Evropy (EUROSTAT).....	90
Tabulka 4: Počty pojištěnců a beneficiantů dávek z důchodového systému ve zvláštních režimech v roce 2006 .....	103
Tabulka 5: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v % HDP Francie .....	116
Tabulka 6: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v mld. € (hodnota měny k roku 2008) .....	116
Tabulka 7: Absolutní počty pojištěnců ve vybraných režimech důchodového systému.....	117
Tabulka 8: Procentuální rozložení pojištěnců, kteří v roce 2009 dosáhli 65 let dle právního titulu zakládajícího nárok na plný důchod (CNAV) .....	123
Tabulka 9: Nárůst výše odvodů pro obecný důchodový režim (2012 – 2016) .....	128
Tabulka 10: Nárůst výše odvodů v režimu veřejných zaměstnanců (2011 – 2020).....	128
Tabulka 11: Nárůst výše odvodů pro zemědělský důchodový režim (2012 – 2016).....	129
Tabulka 12: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v % HDP Francie (COR) .....	130
Tabulka 13: Celkový roční schodek důchodového systému vyjádřen v mld. € (COR).....	130
Tabulka 14: Prodlužování povinné doby pojištění po přijetí zákona z 20. 1. 2014.....	135
Tabulka 15: Podíl ekonomicky aktivních v dílčích skupinách populace v letech 2015 a 2070 (INSEE).....	160

## **D Seznam grafů**

Graf 1: Rozložení objemu vypáčených dávek jednotlivými režimy v roce 2001 .....	94
Graf 2: Celkové očekávané roční výdaje na francouzský důchodový systém v roce 2010 v mld. €.....	117
Graf 3: Procentuální věkové rozložení 642 000 pojištěnců, kteří začali pobírat důchod v obecném režimu v roce 2009 (CNAV) .....	122
Graf 4: Procentuální rozložení pojištěnců dle počtu režimů, pod které během své pracovní kariéry spadali .....	156
Graf 5: Vývoj průměrného věku odchodu do důchodu - do roku 2017 včetně reálná data, dále předpoklad (COR).....	161
Graf 6: Vývoj nákladů na důchodový systém v poměru k HDP – 4 scénáře růstu HDP (COR) .....	162
Graf 7: Vývoj poměru průměrné penze a průměrného příjmu ekonomicky aktivních (COR) .....	163

## **E Seznam obrázků**

Obrázek 1: Relativní výše důchodu po 1. 1. 2019 při aplikaci koeficientu solidarity a koeficientu navyšování.....	147
Obrázek 2: Schéma odvodů v režimu AGIRC-ARRCO od 1. 1. 2019.....	149

# Vývoj francouzského důchodového systému

## Abstrakt

Diplomová práce se zabývá francouzským důchodovým systémem a jejím hlavním cílem je přinést podrobný popis a analýzu jeho dosavadního vývoje. Přestože je francouzský důchodový systém též založen na povinné účasti pojištěnců, ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi můžeme pozorovat výrazné rozdíly.

Francouzský důchodový systém je složen z jednotlivých dílčích systémů, v nichž panují rozdílná pravidla. Pluralita těchto dílčích systémů položila své základy již za éry Napoleona I. Právě dlouhá historie dílčích režimů byla hlavní příčinou toho, proč se po druhé světové válce nepodařilo ve Francii zavést jednotný režim pro všechny.

První desetiletí po zavedení všeobecného, nikoliv však jednotného systému sociálního zabezpečení v roce 1945 byly ovlivněny příznivým ekonomickým i demografickým vývojem. Těžkosti pro sociální systém však přišly v 70. letech 20. století, kdy se ekonomický růst v důsledku krize zastavil a vzrostla nezaměstnanost. Vlády se na nutnou reformu sice připravovaly, avšak skutečnou reformou je možno nazvat až změny v důchodovém systému provedené v roce 1993.

Posledních dvacet let je obdobím řady reformních kroků, jež se snaží snížit celkový dluh systému a rovněž zredukovat rozdíly mezi jednotlivými režimy. Finanční situace režimů je rozdílná, kdy k zajištění stability některých z nich je nutná přímá podpora státu. Prováděné reformy spočívaly v prodloužení povinné doby pojištění, zvýšení pojistného a též i v prodloužení důchodového věku.

Dnes je francouzský důchodový systém díky realizovaným reformám stabilním i přesto, že ve svém souhrnu zůstává nadále systémem deficitním.

V průběhu prezidentské kampaně v roce 2017 představil současný francouzský prezident Emmanuel Macron svůj záměr zavést jednotný důchodový režim. Na tomto svém záměru setrvává i v současnosti, tudíž bude velmi zajímavé sledovat, jak se mu tato odvážná myšlenka podaří vzhledem k současné napjaté sociální situaci ve Francii nakonec realizovat. Návrh zákona zavádějící jednotný systém by měl být předložen do zákonodárského procesu v létě 2019.

Diplomová práce je vyjma úvodu a závěru rozdělena na 9 kapitol, které, řazeny chronologicky, obsahují popis a analýzu nejvýznamnějších událostí ve francouzském důchodovém systému od jeho vzniku do dnešních dní. Reformní kroky se práce snaží zasadit do širšího společenského, politického i ekonomického kontextu.

## **Klíčová slova**

francouzský důchodový systém; sociální zabezpečení; historické okolnosti

# **The development of the French pension system**

## **Abstract**

The thesis deals with the pension system evolution in France. Its main objective is to provide the detailed description concerning the development of the French social security system especially focused on the social security for elderly people. The contemporary pension system is the result of the long evolution lasting for centuries. Despite the fact that it is also based on obligatory participation, a lot of differences can be found by comparison to the other European countries.

The system in France consists of several independent systems that are governed by different rules. This plurality finds its principal origin in the Napoleonic era when the first pension schemes for some specific professions have been settled. The variability of pension benefits for different groups of insured persons was the main cause why the concept of one uniform scheme for social insurance has failed after WW2.

The first decades after establishing the universal (but not uniform) social security system were characterized by the economic growth and by the exceptionally favourable demographic situation. The difficulties appeared in 70s when the slowdown of the economic growth had a negative impact on labour market. Governments seemed to be preparing the deep system reform to solve the social system revenue decline problem but the first modest reform was realized only in 1993.

The last twenty years are characterized by frequent reforms trying to reduce the aggregate pension debt and approximate the schemes. The debts amount varies in each schemes so that some of them have to receive state subventions to maintain the financial balance. For the reasons mentioned above the reforms extended the compulsory insurance period, settled the retirement age on 62 years and increased the tax level. Adopting reforms was accompanied by manifestations and strikes by trade unions which traditionally play an important role in the French social security system.

Nowadays the pension system in France is stabilized although performed reforms did not achieve the balance between the incomes and expenditure on pensions. France spends on pensions about 14 % of its GDP. The percentage is higher than the average in the European

Union. According to the expert studies, without legal framework changes the system cannot reach the balance before 2037.

During the presidential campaign, Emmanuel Macron presented his intention to create one uniform pension scheme applicable on everybody. It means another attempt to remove all existing schemes and reach the total uniformity. This audacious attempt is worth to observe because it seems to be really difficult to adopt this essential reform under the rebellious atmosphere in the French society represented by the contemporary Yellow Vest movement. The bill should be submitted to the parliament on summer 2019.

The thesis is divided into an introduction, a conclusion and nine chapters which are chronologically ordered. It tracks the most important events in the pension system, describes them and tries to analyze its substantial issues. The pension system is evaluated in wider circumstances that are not omitted in this thesis, i. e. political and economic conditions.

## **Keywords**

French pension system; social security; historical circumstances