



V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 510 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2019 a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2019

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2019 a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2019

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy², a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, ve které je Francie uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise přijala rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které Evropská rada potvrdila dne 21. března 2019. Doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny (dále jen „doporučení pro eurozónu“) přijala Rada dne 9. dubna 2019.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Francie jakožto členský stát, jehož měnou je euro, měla zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 až 4, bylo plně a včas provedeno. K plnění druhého doporučení pro eurozónu, týkajícího se obnovení fiskálních rezerv, zlepšení stavu veřejných financí a podpory investic, konkrétně přispějí opatření, jež budou využívat neočekávané zisky ke snižování veřejného dluhu, racionalizovat veřejné výdaje a zaměřovat investiční hospodářskou politiku na určené oblasti. Při plnění prvního doporučení pro eurozónu, pokud jde o podnikatelské prostředí, budou užitečná opatření, jež zjednoduší daňový systém a zredukují regulační omezení. V případě třetího doporučení pro eurozónu, jež se týká fungování trhu práce, pomohou opatření zaměřená na zlepšení zaměstnatelnosti.
- (3) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Francii pro rok 2019³. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Francie učinila v plnění jí určených doporučení přijatých Radou dne 13. července 2018, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 27. února 2019⁴. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že se Francie potýká s makroekonomickými nerovnováhami. Zjištěné nerovnováhy souvisejí zejména s vysokým veřejným dluhem a slabou dynamikou konkurenceschopnosti v situaci, kdy je pozorován malý růst produktivity.
- (4) Dne 26. dubna 2019 předložila Francie svůj národní program reforem na rok 2019 a svůj program stability z roku 2019. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁵ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁶.
- (6) Na Francii se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a přechodné pravidlo pro zadlužení. Vláda ve svém programu stability z roku 2019 počítá s tím, že celkový schodek státního rozpočtu vzroste z 2,5 % HDP v roce 2018 na 3,1 % HDP v roce 2019 a posléze bude postupně klesat až na 1,2 % HDP v roce 2022. Toto plánované zvýšení celkového schodku v roce 2019, které potvrdila i prognóza Komise z jara 2019, je dáno především jednorázovým dopadem transformace daňových úlev v souvislosti se zaměstnaností a konkurenceschopností do trvalého snížení sociálních příspěvků hrazených zaměstnavateli. Na základě

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

přepočteného strukturálního salda⁷ nelze očekávat, že během období, na něž se vztahuje program stability z roku 2019, dojde k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, tj. strukturálního schodku ve výši 0,4 % HDP. Poměr veřejného dluhu k HDP by se měl podle programu stability z roku 2019 zvýšit z 98,4 % v roce 2018 na 98,9 % v roce 2019 a poté by měl klesat až na 96,8 % v roce 2022. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je realistický. Zároveň však nebyla upřesněna opatření, kterými je zapotřebí podpořit plánované cíle pro schodky od roku 2020.

- (7) Dne 5. června 2019 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 SFEU, jelikož program stability počítal pro rok 2019 s celkovým schodkem státního rozpočtu ve výši, jež přesahuje referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě, a na základě oznámených údajů nebylo v roce 2018 zřejmě dodrženo přechodné pravidlo pro zadlužení. Ve zprávě byl nicméně vyvozen závěr, že kritéria týkající se schodku a dluhu, tak jak jsou stanovena ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/1997, by měla být po posouzení všech relevantních faktorů považována za momentálně dodržena.
- (8) Dne 13. července 2018 Rada doporučila Francii zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí⁸ v roce 2019 nepřekročila 1,4 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 existuje v roce 2019 riziko významného odchýlení od doporučeného postupu korekce směřujícího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.
- (9) Vzhledem k tomu, že míra zadlužení Francie překročí 60 % HDP a předpokládaná produkční mezera dosáhne 0,7 %, neměla by nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí v roce 2020 přesáhnout 1,2 %, což odpovídá strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP plynoucí z požadavků na základě společně dohodnuté korekční matice podle Paktu o stabilitě a růstu. Podle prognózy Komise z jara 2019 existuje v roce 2020 při nezměněné politice riziko výrazného odchýlení od uvedeného požadavku. Předpokládá se, že Francie v letech 2019 a 2020 zřejmě nedodrží přechodné pravidlo pro zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že pro dodržení Paktu o stabilitě a růstu by měla být nezbytná opatření přijata od roku 2019. Důležité bude využívat k dalšímu snižování míry zadlužení veškeré neočekávané příjmy.
- (10) Úsilí o konsolidaci veřejných financí jen mírně snížilo poměr veřejných výdajů, který v roce 2018 činil 56 % a byl stále nejvyšším v EU. Soustavný pokles veřejného dluhu bude záviset na schopnosti vlády omezit výdaje. Od roku 2017 vláda znovu spustila strategii fiskální konsolidace, která bude realizována po dobu probíhajícího pětiletého prezidentského období. Její úspěšnost se bude odvíjet od plnění plánovaných výdajových cílů, jež byly stanoveny pro ústřední a místní správu a pro systém zdravotní péče.
- (11) Výdaje na zdravotní péči se postupem času soustavně zvyšují. Celkové výdaje v roce 2017 se odhadovaly na 11,5 % HDP, což je nejvyšší hodnota mezi zeměmi EU přistoupiвшими k Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Na podzim 2018 byla oznámena nová reforma systému zdravotní péče a 13. února

⁷ Cyklicky očištěné saldo, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

⁸ Čisté primární výdaje vládních institucí se skládají z celkových výdajů vládních institucí bez úrokových nákladů, výdajů na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z prostředků Unie, a nediskrečních změn výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozprostřena na dobu čtyř let. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona. Jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

2019 byl předložen návrh zákona. Úspěšnost zmiňované reformy bude záviset na vytvoření jasného právního a organizačního rámce, jenž bude poskytovat správné pobídky a bude podporovat spolupráci mezi veřejnými a soukromými subjekty. Oznámená reforma systému zdravotní péče nezahrnuje revizi normy pro růst výdajů na zdravotní péči (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Pod tuto výdajovou normu spadá třetina výdajů na sociální zabezpečení. Od roku 2010 byla sice meta plněna, nicméně cíl v rámci normy ONDAM byl od roku 2017 již třikrát zvýšen. Pro období 2018–2020 byl zvýšen z počátečního růstu ve výši 2,1 % na 2,3 % v rozpočtovém zákoně na rok 2018 a na 2,5 % v zákoně o rozpočtu na sociální zabezpečení na rok 2019. Do určité míry tak budou reflektovány dodatečné výdaje, které vzniknou ve spojitosti s projektem „Ma santé 2022“.

- (12) Na místní úrovni překročily veřejné výdaje v roce 2017 plánovaný cíl pro růst. Od roku 2014 se veřejné výdaje místní správy ve Francii řídí výdajovou normou, jež stanoví roční nezávazné cíle růstu jak pro provozní veřejné výdaje, tak pro potřeby financování na místní úrovni (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). V roce 2018 byla tato výdajová norma doplněna o právně závazné dohody, které stát uzavřel se 71 % ze 322 největších místních orgánů a které budou platit po období 2018–2020. Na dodržování uvedené výdajové normy by však mohla negativně dopadat skutečnost, že došlo jen k omezenému snížení v počtu obcí. Územní reforma z let 2014–2016 redukovala počet regionů o polovinu, avšak počet obcí klesl pouze mírně a stále přesahuje 34 000, což je zdaleka nejvyšší hodnota v EU.
- (13) Realizace strategie fiskální konsolidace, kterou vláda znovu zavedla na aktuální pětileté prezidentské období, si rovněž žádá, aby byl prováděn dosud ne zcela vymezený program „Public Action 2022“. Cílem tohoto programu je dosáhnout v oblasti veřejných výdajů výrazných úspor prostřednictvím větší efektivity a zlepšit fungování vnitrostátní veřejné správy. Jasnou prioritou vlády byly metodické aspekty a aspekty související s procesem, ale nezaměřovala se na předběžné a všeobecné vyčíslení možných úspor. Tento přístup může být dán komplexností reformního procesu a potřebou usnadnit veřejnou diskusi o citlivých otázkách, avšak ztěžuje kvantitativní posouzení celé strategie a jejího přispění k fiskální konsolidaci. Zejména není jasné, jak přesně a v jakém harmonogramu by reformní program (včetně plánů transformace ministerstev, které zahrnují rozsáhlý soubor rozličných opatření) konkrétními kroky přispěl k dosažení velmi specifického cíle, jakým je snížení poměru výdajů k HDP do roku 2022. Dostupné informace celkově nasvědčují tomu, že jsou částečně dodržovány pokyny pro přezkum výdajů, na nichž se v roce 2016 dohodla Euroskupina.
- (14) Rizika pro udržitelnost veřejného dluhu zůstávají ve střednědobém výhledu vysoká. Problémem z hlediska udržitelnosti, zejména ve střednědobém horizontu, jsou vysoký veřejný dluh a strukturální schodek veřejných financí. K odvrácení těchto rizik by bylo nutně zapotřebí, aby Francie vyvinula fiskální úsilí, jež povede k rozhodnému zlepšení jejího strukturálního primárního salda. Pokud by se snížil poměr dluhu k HDP, zlepšily by se rovněž vyhlídky na růst a zvýšila by se odolnost francouzského hospodářství.
- (15) Ke snížení veřejného dluhu, a tudíž rizik, co se týče jeho udržitelnosti, by mohla ve střednědobém výhledu přispět plánovaná důchodová reforma. Co se týče důchodového systému, vyrovnanost jeho rozpočtu silně závisí na makroekonomických předpokladech. Podle poslední výroční zprávy francouzského poradního sboru pro důchodovou problematiku (*Conseil d'orientation des retraites*) dosáhly výdaje na důchody v roce 2017 hodnoty 13,8 % HDP, pro rok 2022 jsou prognózovány na

13,5 % a poté by měly do roku 2070 zůstat v rozmezí 11,6 % až 14,4 %, v závislosti na předpokládané míře růstu, pokud jde o vývoj HDP a zaměstnanosti v průběhu času. Ve Francii existuje souběžně více než 40 různých důchodových systémů. Ty se vztahují na různé skupiny pracovníků a řídí se různými pravidly. Do konce roku je očekáván návrh zákona, který by měl tato pravidla postupně sjednotit, aby se fungování důchodového systému zjednodušilo, a zejména aby se zvýšila jeho transparentnost, spravedlnost a efektivita.

- (16) Míra zaměstnanosti stále rostla a v roce 2018 dosáhla 71,3 %. Míra nezaměstnanosti dále klesala (v roce 2018 činila 9,1 %), ale zůstává výrazně nad průměrem EU (6,8 %) i průměrem eurozóny (8,2 %). Francouzský trh práce je navíc stále vysoce segmentovaný. Téměř 85 % nově přijímaných pracovníků má dočasnou smlouvu a míra přechodu ke smlouvám na dobu neurčitou patří k nejnižším v EU. Velmi vysoká je i míra nedobrovolné práce na částečný úvazek – v roce 2018 představovala 42,3 % celkové míry práce na částečný úvazek. Plánovaná reforma systému dávek v nezaměstnanosti (*Unédic*) má řešit segmentaci trhu práce tím, že omezí pobídky k zaměstnávání na velmi krátkodobé smlouvy a k opakovanému zaměstnávání po skončení pracovního poměru, a má snížit dluh tohoto systému. Ohledně systému dávek v nezaměstnanosti proběhla začátkem roku 2019 jednání mezi sociálními partnery. Cílem bylo i) redukovat dluh systému; ii) změnit pravidla tak, aby se snížila nejistota zaměstnání a pravidla více napomáhala nezaměstnaným, a iii) nalézt pobídkový mechanismus, který by snížil motivaci k zaměstnávání na velmi krátkodobé smlouvy. Sociální partneři se však nedohodli na novém souboru pravidel. Reforma je nyní v rukou vlády, která se zavázala dosáhnout dohody do léta 2019.
- (17) Zranitelné skupiny se na trhu práce stále potýkají s komparativně těžšími podmínkami než ostatní. V roce 2018 činila míra zaměstnanosti osob narozených mimo EU 57,5 % (u osob narozených ve Francii dosahovala tato míra 73,1 %), a patřila tak k nejnižším v EU. Z dostupných údajů je patrné, že lidé přistěhovaleckého původu bývají při přijímacím řízení znevýhodňováni. Důvod k obavám zavdává také jejich zeměpisná koncentrace v chudých čtvrtích. Obyvatelé nejvíce znevýhodněných oblastí (např. *Quartiers de la politique de la ville*), včetně osob přistěhovaleckého původu, se na trhu práce stále setkávají s problémy a míra nezaměstnanosti u nich v roce 2017 činila 24,7 %. I přes určitá politická opatření mají socioekonomické zázemí a přistěhovalecký původ i nadále velký vliv na studijní výsledky a ztěžují začleňování na trhu práce.
- (18) Nevýhodné postavení na trhu práce mají i lidé s nízkou kvalifikací a mladí lidé. Míra nezaměstnanosti osob s nízkou kvalifikací sice v roce 2017 poprvé od roku 2008 klesla, nicméně míra 16,2 % v roce 2018 pořád značně převyšuje předkrizové hodnoty. Nezaměstnanost mladých lidí (ve věku 15–24 let) se v roce 2018 snížila o 1,6 procentního bodu na 20,7 %, ale i tak zůstává výrazně nad průměrem EU ve výši 15,2 %. Velmi vysoká je i nadále míra nezaměstnanosti mladých lidí s nízkou kvalifikací (35,6 % v roce 2018). Klíčem k podpoře rovných příležitostí na trhu práce je účinná aktivní podpora při hledání zaměstnání, včetně intenzivního poradenství a podpory náboru pracovníků, přístupu k projektům zaměřeným na prohlubování dovedností, inovativních opatření zacílených na nejzranitelnější mladé lidi, kteří nejsou zaměstnání ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, a důraznějších zásahů proti diskriminačním praktikám. Nejvzdálenější regiony čelí i dalším výzvám a zaslouhují si zvláštní pozornost.
- (19) Zlepšují se podmínky na trhu práce, ale několik ukazatelů nasvědčuje tomu, že panuje nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi. Přestože nezaměstnanost

a podzaměstnanost zůstává vysoká, roste nedostatek kvalifikovaných pracovníků, zejména ve specifických odvětvích. Nedostatek dovedností a kompetencí jsou klíčovými faktory, kterým lze připsat existenci neobsazených pracovních míst. Podle údajů francouzského střediska *Pôle Emploi* bylo v roce 2017 z 3,2 milionu evidovaných volných pracovních míst 150 000 zrušeno kvůli nedostatku vhodných kandidátů. Dostupné údaje nasvědčují tomu, že během krize a následného oživení přispěl nárůst nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi k pomalejšímu poklesu nezaměstnanosti a vyšší dlouhodobé nezaměstnanosti. Zlepšují se výsledky na trhu práce u počátečního odborného vzdělávání a přípravy. Vláda v roce 2018 zavedla komplexní soubor opatření, aby více zpřístupnila počáteční a další odbornou přípravu a aby revidovala řízení a financování systému odborného vzdělávání a přípravy. Tyto reformy doplňuje plán investic do dovedností (*Plan d'investissement dans les compétences*), jenž má v období 2018–2022 zajistit odbornou přípravu a intenzivní poradenství jednomu milionu mladých lidí, kteří nejsou zaměstnáni ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, a jednomu milionu uchazečů o zaměstnání s nízkou kvalifikací.

- (20) Francouzský systém sociální ochrany je celkově efektivní, co se týče snižování nerovnosti a chudoby. Podíl osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením se v roce 2017 dále snížil na historicky nízkou úroveň 17,1 % (průměr EU činil 22,4 %). Příjmová nerovnost však zůstává vysoko nad předkrizovou úrovní. Kromě toho se plošně snížila tendence k přesunu do vyšších příjmových kvantilů, což platí zejména o nejnižším kvintilu. Některé skupiny, mezi nimi i rodiny s jedním rodičem a osoby narozené mimo EU, čelí zvýšenému riziku chudoby a sociálního vyloučení. Poradenství pro osoby s minimálním příjmem není vždy dostačující a existují velké územní rozdíly. K řešení těchto problémů by mohly přispět další a lépe koordinované investice do sociálního začleňování, jak jsou plánovány ve vnitrostátní strategii boje proti chudobě předložené v září 2018. Výkonnost zdravotnictví je sice celkově dobrá, ale regionální rozdíly v přístupu ke službám by bylo dobré řešit dalšími investicemi, zejména v nejbližších regionech.
- (21) Z evropského srovnávacího přehledu inovací vyplývá, že Francie navzdory nedávným iniciativám nedokázala snížit svou ztrátu na unijní lídry v oblasti inovací. Investice do výzkumu a vývoje se nezměnily a nové společnosti mají potíže s růstem. Francie obecně nesměruje k dosažení svého cíle pro celkovou intenzitu výzkumu a vývoje ve výši 3 % do roku 2020 a investice podnikatelského sektoru do výzkumu a vývoje se stále nacházejí hluboko pod cílovými 2 %. Veřejné výdaje na výzkum a vývoj přesahují průměr Unie a zahrnují širokou škálu přímých a nepřímých režimů podpory pro podnikatelské aktivity v oblasti výzkumu a inovací, včetně režimu daňových úlev pro výzkum a vývoj (*Crédit d'Impôt Recherche*), jenž patří mezi zeměmi OECD k nejvelkorysejším. Celková výkonnost výzkumu a vývoje a inovačního ekosystému však zatím neodpovídá velkému objemu veřejné podpory. Zatímco stávající nástroje, včetně režimu *Crédit d'Impôt Recherche*, byly nedávno podrobeny hodnocení, pro účely provádění budoucí politiky by bylo užitečné komplexně zhodnotit celý soubor přijatých opatření. Rada pro inovace (*Conseil de l'innovation*), zřízená v červenci 2018, má za úkol dohlížet na zjednodušující opatření, mezi něž patří i lepší koordinace mezi regionální a vnitrostátní podporou inovací. Těsnější vazby mezi vědou a podnikáním, založené především na systémech pro předávání znalostí, by rovněž mohly pomoci šířit inovace – Francie totiž stále nedosahuje průměru Unie, pokud jde o veřejný výzkum a vývoj financovaný podniky. V rámci čtvrté fáze byla obnovena podpora na klastry pro konkurenceschopnost (*pôles de compétitivité*), přičemž přednost bude dáována klastrovým organizacím, které jsou dobře propojeny s ostatními

strukturami na místní úrovni, zaměřují se na národní priority v oblasti průmyslu a dříve se podílely na projektech EU. Fond pro inovace a průmysl (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), financovaný z privatizací, rovněž pomůže s poskytováním finančních prostředků na umělou inteligenci. Pro úspěšnost těchto iniciativ bude klíčový kromě jiného i včasný rozvoj souvisejících technologií, např. internetu věcí, sítí 5G, vysoce výkonné výpočetní techniky a obecněji ekonomiky založené na datech. Existují také významné rozdíly mezi regiony, pokud jde o regionální investice do výzkumu a vývoje a výkonnost v oblasti inovací. Několik venkovských regionů nebo regionů procházejících průmyslovou transformací se nachází pod průměrem EU. Nejvzdálenější regiony figurují na spodním konci žebříčku.

- (22) V současné době si Francie dobře vede v oblasti energetiky a zmírňování změny klimatu a zůstává na dobré cestě k dosažení cíle, který si vytyčila pro rok 2020 v oblasti snižování emisí skleníkových plynů. Potřebuje však výrazně zvýšit investiční úsilí, aby dosáhla svých cílů pro rok 2020 v oblasti obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti, jakož i ambicióznějších cílů v oblasti klimatu a energetiky pro rok 2030, zejména pokud jde o zavádění obnovitelných zdrojů a energeticky efektivní renovace budov. Vzhledem k tomu, že více než polovina stávajících finančních prostředků na uvedené investice je generována veřejným sektorem, musely by se změnit hospodářské a regulační podmínky tak, aby bylo financování projektů pro soukromý sektor životaschopnější a mohly být využity významné investiční příležitosti. Zvláště velký nevyužitý potenciál tkví v rychlejším pronikání energie z obnovitelných zdrojů do odvětví vytápění a chlazení. Velké investiční potřeby existují rovněž v souvislosti s energetickou náročností budov. Jedná se zejména o renovace obytných budov, na které připadá velká část celkové mezery v „klimatických“ investicích, jelikož většina bytového fondu je stará a je v něm 7 až 8 milionů tepelných sítí (což odpovídá přibližně 20 % celkového počtu obytných nemovitostí). Procentní podíl budov, u nichž se uvádí, že splňují normy vysoké energetické účinnosti, byl v roce 2017 u podniků ve Francii nižší (25 %) než v Unii jako celku (39 %). V odvětví energetiky panují výrazné regionální rozdíly. Energetická náročnost se snižuje téměř ve všech regionech, ale různě rychle, a dosti rozdílně se prosazuje energie z obnovitelných zdrojů. Další investice do propojení by mohly přispět k větší integraci vnitřního trhu s energií v EU a současně posílit hospodářskou soutěž a usnadnit zavádění energie z obnovitelných zdrojů (což platí zejména o propojení s Pyrenejským poloostrovem).
- (23) Národní plán pro oběhové hospodářství z roku 2018 (*Feuille de Route Economie Circulaire*) představuje ambiciózní politický rámec pro účinné využívání zdrojů, jehož provádění bude zcela záviset na zajištění odpovídajících investic. Podíl recyklovaných materiálů na celkové poptávce po materiálech (míra využití oběhového materiálu) sice značně převyšuje průměr EU (19,5 % oproti 11,7 % v roce 2016), avšak míra recyklace komunálního odpadu zůstává mírně pod průměrem EU (41,8 % oproti 46,4 % v roce 2016). V tomto ohledu bude užitečné přijetí zákona o oběhovém hospodářství, které mimo jiné otevře cestu širšímu využívání druhotných surovin, zejména plastů. Je zapotřebí dále podporovat nové obchodní modely a výrobní procesy účinně využívající zdroje, včetně průmyslové symbiózy, především mezi malými a středními podniky. To lze usnadnit vývojem inovativních finančních nástrojů a financováním ekologických inovací.
- (24) Investice do lepšího propojení, zejména v oblastech, které jsou více znevýhodněné, by mohly pomoci řešit nerovnosti v rámci země. Francie nedosahuje průměru Unie, pokud jde o přístup k rychlým širokopásmovým sítím, a míra využívání rychlého

širokopásmového připojení je nízká (v roce 2018 toto připojení využívalo v průměru 20 % domácností oproti 41 % v EU). Také využívání mobilních širokopásmových služeb je z hlediska Unie stále podprůměrné. Širokopásmové pokrytí se značně liší v závislosti na regionu a v několika venkovských oblastech a nejbližších regionech zůstává omezené. Očekává se, že ke splnění cílů, které si Francie vytyčila v oblasti propojení, by měl výrazně přispět plán pro superrychlé širokopásmové připojení (*Plan France Très Haut Débit*) spolu se souvisejícími opatřeními. Vzhledem k převážně decentralizovanému přístupu a možným překážkám, nebude-li k dispozici dostatek kvalifikovaných pracovníků pro spuštění sítě, bude nutné provádění těchto opatření pečlivě sledovat.

- (25) Přestože se Francie soustavně snaží zjednodušit daňový systém a zvýšit jistotu pro daňové poplatníky (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, zákon ESSOC), je její systém pořád velmi složitý, což se nepříznivě promítá do podnikatelského prostředí. Daňový zákoník stanoví četné systémy sazeb a rozličné daňové výdaje (daňové zápočty, osvobození od daně, slevy na dani). Tuto komplexnost lze často vysvětlit snahou o dosažení konkrétních politických cílů, jako například zmírnění daňové zátěže pro nejzranitelnější domácnosti či motivace ke specifickému chování nebo jeho náprava. Zároveň však hrozí, že kvůli složitosti přestane být systém čitelný, a že se tak zvýší náklady na dodržování předpisů i právní nejistota ubírající zemi na atraktivitě a že vznikne prostor pro obcházení pravidel.
- (26) K dalšímu zjednodušení daňového systému by mohla přispět racionalizace daňových výdajů a omezení počtu malých daní. Celkové daňové výdaje se v roce 2019 odhadují na 4 % HDP. Aktuální rozpočtový rámec (2018–2022) na rozdíl od předchozího víceletého rámce nestanoví pro daňové výdaje hranici. Namísto toho stanoví nezávazný cíl ve výši 28 % pro poměr daňových výdajů k součtu čistých daňových příjmů a daňových výdajů. Zákon o rozpočtu na rok 2018 počítal s nižším poměrem daňových výdajů, než jaký je cíl (28 %) stanovený ve víceletém rozpočtovém rámci na období 2018–2022, avšak v budoucnu by se měl tento poměr zvyšovat (na konci roku 2018 by měl činit 25,5 % a v roce 2019 pak 26 %).
- (27) V rozpočtu na rok 2019 se předpokládá pokles celkové částky daňových výdajů pod 100 miliard EUR, čímž by skončil nepřetržitý růst jejich objemu, k němuž docházelo po dobu pěti let. Mezi lety 2018 a 2019 se však množství daňových výdajů zvýšilo z 457 na 474. V roce 2018 doporučil Účetní dvůr racionalizovat stávající daňové výdaje a poukázal na nedostatek jejich kontroly a hodnocení. Francie by měla dále usilovat o zrušení daní, jež generují jen omezené příjmy nebo jež nejsou účinné. Zákon o rozpočtu na rok 2019 počítá s odstraněním 26 daní generujících malé příjmy, přičemž 20 daní přinášejících prostředky o celkovém objemu 132 milionů EUR bylo zrušeno v roce 2019 a dalších 6 v celkové hodnotě 208 milionů EUR má být zrušeno v roce 2020. Očekává se, že rušení malých daní bude v roce 2020 pokračovat stejným tempem.
- (28) Ostatní daně z výroby zůstávají zátěží pro podniky. Daně z výroby v roce 2016 představovaly 3,1 % HDP, tedy více než v Itálii (1,4 %), Španělsku (1,0 %) a Německu (0,4 %). Tyto daně mají různé daňové základy (obrat, přidaná hodnota, platy, pozemky a budovy) a mohou zvyšovat celkové náklady na výrobu. To by mohlo mít negativní dopad na konkurenceschopnost, zejména ve zpracovatelském sektoru. Zákon o rozpočtu na rok 2019 ruší pouze jednu daň z výroby (*forfait social*), která je vybírána na vnitrostátní úrovni a přináší prostředky ve výši 660 milionů EUR ročně (opatření bude plně provedeno v roce 2020).

- (29) Navzdory pokroku a přijetí ambiciózních reforem existují ve Francii stále překážky pro vstup na trh a země i nadále vykazuje nízkou úroveň hospodářské soutěže v oblasti podnikatelských služeb a regulovaných povolání. Z nového indexu STRI, s jehož pomocí mapuje organizace OECD omezení obchodu se službami v rámci Evropského hospodářského prostoru, vyplývá, že v odvětvích, jako jsou účetnictví, právní služby či distribuční služby, převyšují regulační omezení ve Francii průměr EHP. Hlavními překážkami jsou omezující požadavky na vydání povolení, vyhrazení činností a požadavky týkající se držení podílů a hlasovacích práv. V maloobchodním odvětví provedla Francie několik reforem, aby regulační zátěž snížila. Na efektivitu maloobchodníků však stále dopadá řada provozních omezení, která je znevýhodňují v porovnání s elektronickým obchodem. Růst maloobchodního sektoru je tudíž ve Francii poměrně slabý. V národním programu reforem na rok 2019 jsou podrobně popsána nová opatření, jež mají posílit hospodářskou soutěž v několika konkrétních odvětvích služeb (např. u autoškol, správy nemovitostí či prodeje náhradních dílů pro automobily). Dne 4. dubna 2019 vydal úřad pro hospodářskou soutěž své stanovisko k uvolnění restrikcí na distribuci léčiv při současném zachování vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví.
- (30) Překážky v sektoru služeb vedly k slabé hospodářské soutěži a vysokým ziskovým maržím a vysokým cenám, což snižuje konkurenceschopnost celého hospodářství. Míra odlivu zákazníků v klíčových podnikatelských službách je ve Francii nižší než jinde v EU. Slabá hospodářská soutěž v sektoru služeb přispívá spolu s vysokými náklady práce k tomu, že se ve Francii drží vysoké ceny, především pokud jde o realitní transakce, bydlení, catering nebo právní a účetní služby. Náklady na tyto služby jsou dalším faktorem, který oslabuje konkurenceschopnost země (včetně průmyslového odvětví), jelikož je nesou i ostatní podniky, které služby používají jako vstupy.
- (31) Zákon PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) si klade za cíl podpořit růst a transformaci podniků. Sniží počet limitů, kterým čelí podniky při svém růstu, ale u zbývajících limitů se rozšířil rozsah a jejich překonání je nákladnější. Zákon také zavádí pětileté přechodné období, během něhož se ještě nebude mít za to, že podnik dosáhl limitu, a vybízí malé a střední podniky, aby využívaly pobídky a programy účasti pro zaměstnance, jež budou navázané na firemní výkonnost. Stanoví rovněž zjednodušené postupy pro zahájení podnikání nebo registraci podniků a zavádí nová pravidla, aby podnikatelé snáze dostali druhou šanci. Dále uvedený zákon zkracuje úpadková řízení a snižuje náklady s nimi spojené, zejména pro malé a střední podniky (mimo jiné tím, že u těchto řízení zajišťuje větší předvídatelnost). Podle vlastních odhadů francouzských orgánů by se tento zákon mohl projevit v nárůstu HDP o 0,32 % do roku 2025 a o 1 % v dlouhodobém horizontu. Pro přínosnost této reformy je zásadním faktorem jeho plné a včasné provedení.
- (32) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, zejména v oblastech, které jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Francii⁹, by mohlo přispět programování fondů EU na období 2021–2027. Francie by tedy mohla fondy co nejlépe využít ve vztahu k určeným odvětvím a s ohledem na regionální a územní rozdíly, včetně specifické situace nejvzdálenějších regionů.
- (33) V kontextu evropského semestru 2019 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Francie, kterou zveřejnila ve své zprávě o Francii pro rok 2019.

⁹ SWD(2019) 1009 final.

Posoudila také program stability z roku 2019 a národní program reforem na rok 2019, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Francii adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Francii, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

- (34) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2019, přičemž její stanovisko¹⁰ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (35) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem na rok 2019 a program stability z roku 2019. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4,

DOPORUČUJE Francii v letech 2019 a 2020:

1. Zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů v roce 2020 nepřekročila 1,2 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Využívat neočekávané příjmy k rychlejšímu snižování míry zadlužení. Dosáhnout úspor v oblasti výdajů a úspor z důvodu vyšší efektivity ve všech dílčích sektorech veřejné správy, a to mimo jiné plným vymezením konkrétních opatření, jež jsou zapotřebí v rámci programu Public Action 2022, a monitorováním jejich provádění. Reformovat důchodový systém, aby byla postupně sjednocena pravidla různých důchodových systémů a došlo ke zlepšení, pokud jde o jejich spravedlnost a udržitelnost.
2. Podporovat začleňování na trhu práce u všech uchazečů o zaměstnání, zajistit rovné příležitosti se zvláštním zaměřením na zranitelné skupiny, včetně osob přistěhovaleckého původu, a řešit nedostatek dovedností a nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi.
3. Zaměřit se v rámci investiční hospodářské politiky na výzkum a inovace (při současném zefektivnění režimů veřejné podpory včetně režimů pro předávání znalostí), na energii z obnovitelných zdrojů, na energetickou účinnost a propojení energetických soustav se zbytkem Unie a na digitální infrastrukturu, s přihlédnutím k územním rozdílům.
4. Dále zjednodušit daňový systém, především omezením využívání daňových podpor, zrušením dalších neefektivních daní a snížením daní z výroby. Snížit regulační omezení, zejména v odvětví služeb, a plně provést opatření na podporu růstu podniků.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*

¹⁰ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.