

DOPORUČENÍ RADY

ze dne 12. července 2011

k národnímu programu reforem Francie na rok 2011 a stanovisko Rady k aktualizovanému programu stability Francie na období 2011–2014

(2011/C 213/03)

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 politik⁽¹⁾, a zejména na čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.
- (2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států⁽²⁾, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.
- (3) Dne 12. ledna 2011 přijala Komise první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy

ekonomických záležitostí a prvního evropského semestru, v němž se provádí integrovaná ex ante koordinace politiky, vycházející se strategie Evropa 2020.

- (4) Dne 25. března 2011 potvrdila Evropská rada priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti, na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce a na další úsilí o posílení růstu. Požádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.
- (5) Dne 25. března 2011 Evropská rada rovněž vyzvala členské státy účastníci se Paktu euro plus, aby představily své závazky včas tak, aby mohly být zahrnuty do jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.
- (6) Dne 3. května 2011 předložila Francie aktualizaci svého programu stability na období 2011–2014 za rok 2011 a svůj národní program reforem na rok 2011. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.
- (7) Francie byla hospodářskou a finanční krizí postížena poměrně méně než jiné členské státy, přičemž její HDP poklesl v roce 2009 o 2,7 %, částečně díky vlivu významných ekonomických stabilizátorů a stabilitě spotřeby domácností. Bankovní sektor se také ukázal jako odolný. V roce 2010 se ekonomika zotavila a celkový růst HDP dosáhl 1,5 %. Hospodářská krize ovšem značně poznamenala francouzské veřejné finance. Vlivem automatických stabilizátorů a diskrečního fiskálního stimulu narostl schodek veřejných financí z 3,3 % v roce 2008 na 7,5 % v roce 2009. Krize také zhoršila již tak nedostatečné využívání pracovní síly a strukturální slabiny francouzského trhu práce, který se v roce 2010 vyznačoval poměrně vysokou mírou nezaměstnanosti ve výši 9,7 %. Obchodní bilance zboží se navíc v průběhu posledního desetiletí postupně zhoršovala a zvýraznila problémy francouzských firem z pohledu nákladové a necenové konkurenceschopnosti.
- (8) Na základě posouzení aktualizovaného programu stability podle nařízení (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 o hlavních zásadách politiky zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 138, 26.5.2011, s. 56) stanoví, že platí i pro rok 2011.

makroekonomický scénář, z něž rozpočtové projekce vycházejí, je příznivý zejména proto, že očekávaná úroveň zůstává výrazně nad úrovní potenciálního růstu v pozdějších letech. Poté, co byl schodek v roce 2010 ve výši 7 % oproti předpokladům nižší, plánuje program stability jeho snížení na 3 % HDP v roce 2013, tedy v rámci lhůty stanovené Radou pro nápravu nadměrného schodku, a pokračování následné konsolidace. S výchozí hodnotou dluhu ve výši 82 % HDP v roce 2010 se míra zadlužení má do roku 2012 nadále zvýšit (na 86 %) a poté mírně klesne. Postup nápravy schodku a snížení zadlužení je ohrožen riziky, které zahrnují možnost méně příznivého makroekonomického scénáře, skutečnost, že opatření nejsou dostatečně upřesněna tak, aby dosáhla cílů na rok 2012 a pozdější období, a skutečnost, že cíle nebyly v minulosti často splněny, ačkoliv byl výsledek v roce 2010 příznivější, než se očekávalo. Není proto možné zajistit, aby byl nadměrný schodek do roku 2013 napraven, aniž by byla přijata další potřebná opatření. Střednědobého cíle vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření nebude v programovém období dosaženo. Průměrné roční fiskální úsilí během období 2010–2013 přepočítané útvary Komise podle dohodnuté metodiky je mírně nižší než hodnota obsažená v doporučení Rady ze dne 2. prosince 2009 (nad 1 % HDP).

- (9) Provádění fiskální konsolidace zůstává nadále hlavní výzvou. Pro obnovení udržitelné fiskální pozice je nezbytné se vyhnout překročení plánovaných výdajů prostřednictvím posílení fiskálního úsilí založeného na zcela upřesněných opatřeních, a to vzhledem k tomu, že v rámci cíle na rok 2013 není pod mezní hodnotou 3 % HDP žádná bezpečnostní rezerva. Kromě toho, jak bylo stanoveno v zákoně o víceletém plánování veřejných financí na období 2011–2014 přijatém v prosinci 2010, by bylo vhodné využít všech neočekávaných příjmů na urychlení snížení schodku a zadlužení. Podle posledního hodnocení Komise jsou rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí střední. S cílem zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí přijala Francie v roce 2010 novou důchodovou reformu. Plánovaná opatření, jako například postupné zvýšení minimálního věku odchodu do důchodu ze 60 na 62 let a zákonného věku odchodu do důchodu ze 65 na 67 let a rovněž postupné ukončování programů předčasného odchodu do důchodu, by měla mít vliv na nízkou míru zaměstnanosti starších pracovníků. Důchodový systém by se měl navíc do roku 2018 ocitnout v rovnováze. Pokud nebudou přijata další opatření, je pravděpodobné, že se následně objeví schodek. V souvislosti s poslední reformou důchodového systému byl rovněž vytvořen nový veřejný subjekt („Comité de pilotage des régimes de retraite“) pověřený předkládáním každoročních hodnocení rozpočtové situace důchodových účtů a navrhováním nápravných opatření, pokud by bylo pravděpodobné její zhoršení.
- (10) Stávající právní předpisy na ochranu zaměstnanosti jsou stále příliš přísné: podmínky pro propouštění z hospodářských důvodů vedou k právní nejistotě. Následkem této skutečnosti je situace na trhu práce, kdy pracovníci s pracovními smlouvami na dobu neur-

čítou (většina pracovní populace) požívají relativní míry jistoty, zatímco pracovníci se smlouvami na dobu určitou (většina přílivu pracovní síly) jsou vystaveni nejistotě. Proto je podíl smluv na dobu určitou výrazně vyšší u mladých pracovníků a přechod na smlouvy na dobu neurčitou je málo častý. Toto rozdělení platí i pro přístup k odbornému vzdělávání. Z tohoto důvodu u těchto pracovníků dochází k vysoké fluktuaci a omezené akumulaci lidského kapitálu. Mladí pracovníci a pracovníci s nízkou kvalifikací jsou tedy na trhu práce vystaveni nepřiměřeným rizikům. Cílem zákona o obnovení sociálního dialogu a zákona o modernizaci trhu práce z roku 2008 bylo modernizovat sociální dialog a zaměřit se na problematiku duality trhu práce. Druhý z uvedených zákonů zejména zavedl nový postup pro ukončení smluv na dobu neurčitou vzájemnou dohodou („rupture conventionnelle“), jenž se nyní ve zvýšené míře využívá.

- (11) Francouzská míra nezaměstnanosti byla v roce 2010 mírně nad průměrem EU a dlouhodobá nezaměstnanost je na vzestupu (3,9 % v roce 2010 oproti 2,9 % v roce 2008). V této souvislosti by měly veřejné služby zaměstnanosti hrát důležitou roli v podpoře nezaměstnaných při hledání práce. Nová francouzská veřejná služba zaměstnanosti v podobě jednotného kontaktního místa *Pôle Emploi* dosud měla jen smíšené výsledky. V období 2009–2010, v souvislosti s krizí a s podstatným zvýšením počtu uchazečů o zaměstnání, bylo jejím hlavním cílem sloučení obou stávajících správních subjektů. Externí zajištění služeb zprostředkování práce bylo z hlediska cílů stanovených orgánem *Pôle Emploi* pro umožňování návratu do pracovního procesu dosud jen částečně úspěšné. Zároveň byly zdroje, kterými *Pôle emploi* disponoval za účelem individualizované podpory uchazečů o zaměstnání, nedostatečné (v přepočtu 71 zaměstnanců na plný pracovní úvazek na 10 000 nezaměstnaných, což je podstatně méně, než ukazují údaje z jiných srovnatelných zemí).
- (12) Francouzský schodek běžného účtu se během minulého desetiletí postupně prohluboval a odrážel tak pokles obchodní bilance zboží, a to částečně z důvodu snížení konkurenceschopnosti z hlediska nákladů práce poté, co byla v období 2003–2005 znovu zavedena jednotná minimální mzda (dřívější reforma pětaticetihodinového pracovního týdne vyústila v pět různých minimálních úrovní). V postupu indexace byla zavedena určitá vylepšení (vytvoření poradní komise nezávislých odborníků, odstranění diskrečních zvýšení), jež vedla k umírněnosti při zvyšování minimální mzdy. V důsledku toho podíl zaměstnanců, jimž je vyplácena minimální mzda, značně poklesl a došlo k větší mzdové diferenciaci. Francouzská minimální mzda ve srovnání se mzdovým mediánem stále patří mezi nejvyšší v EU, přestože daňové zatížení je zde o hodně menší než u průměrné mzdy z důvodu omezení příspěvků na sociální zabezpečení placených zaměstnavateli.
- (13) Francie má jedno z nejvyšších zatížení práce v EU v oblasti daní a odvodů na sociální zabezpečení

a současně poměrně malé zatížení spotřeby. Navíc podíl příjmů z ekologických daní na HDP je rovněž výrazně pod průměrem EU. Vyvážení daňového systému, včetně například přesunu důrazu od zdanění práce k většímu zdanění spotřeby a ekologickým daním, může mít příznivý účinek na zaměstnanost a na plnění cílů v oblasti životního prostředí.

- (14) Daňové výjimky a výjimky v oblasti sociálního zabezpečení (včetně „niches fiscales“) jsou ve Francii velmi rozsáhlé. Kromě toho pochopení a využívání výhod systému vyžaduje, aby podniky a domácnosti rozsáhle investovaly do odborných konzultací. U daňových výdajů, jež jsou použity na realizaci určité hospodářské politiky, dosud neexistuje systematické posouzení, zda bylo dosaženo definovaného cíle, ačkoliv je podle zákona o víceletém plánování veřejných financí na období 2009–2012 plánován přezkum v roce 2011. Jejich zaměnitelnost s veřejnými výdaji v minulosti umožnila francouzským orgánům formálně plnit stávající výdajová pravidla, nicméně další přesuny již nejsou možné, jak je stanoveno v článku 9 zákona o víceletém plánování veřejných financí na období 2011–2014. Pro období 2011–2013 francouzské orgány zamýšlejí zvýšit přibližně o 0,75 % HDP daňové příjmy (zejména snížením daňových výdajů). Konkrétní daňové výdaje, které mají být zrušeny, byly pouze částečně určeny počínaje rokem 2012.
- (15) Hospodářská soutěž v maloobchodním odvětví naráží na řadu překážek, jako jsou administrativní omezení vůči otevírání velkoplošných maloobchodů nebo zákaz opětovného prodeje pod úrovní nákladů. V odvětví služeb stále existují překážky pro hospodářskou soutěž u několika regulovaných povolání, jež by bylo možné řešit buď prostřednictvím přezkumu vstupních podmínek nebo postupným rušením některých kvót (numerus clausus) a vylučných práv u těchto povolání.
- (16) V rámci Paktu euro plus Francie přijala řadu závazků. Ve fiskální oblasti se Francie zavázala rychle provést důchodovou reformu z roku 2010. S cílem posílit fiskální udržitelnost Francie také přistoupí ke změně své ústavy a zavede závazné víceleté rozpočtové plánování. Za účelem zvýšení účasti na trhu práce se zavazují různá opatření na posílení aktivních politik zaměstnanosti (například učňovská příprava k usnadnění přechodu mladých pracovníků ze školy do pracovního procesu, více zařízení pro péči o děti do roku 2012 s cílem zlepšit vyhlídky na zaměstnanost žen, posílení veřejných služeb zaměstnanosti pro uchazeče o zaměstnání). Opatření pro větší konkurenceschopnost se zaměřují na zlepšení

systemu vysokoškolského vzdělávání, podporu výzkumu a vývoje a inovací („investissements d'avenir“) a na snižování administrativní zátěže prostřednictvím uskutečňování komplexního programu pro zjednodušení administrativy. Tyto závazky se týkají tří ze čtyř oblastí paktu a nechávají stranou finanční sektor. Ačkoliv jsou tyto závazky přijaty v oblastech, ve kterých spočívají hlavní výzvy, mnoho z nich (obzvláště ty, jež se týkají fiskálního řízení nebo podpory vysokoškolského vzdělávání či výzkumu a vývoje) jsou potvrzením stávajících veřejných politik a reformem. Reformní program se nezdá být zcela odpovídající vzhledem k rozsahu makroekonomických výzev, kterým čelí trh práce a podnikatelské prostředí. Navíc je plánovaná změna ústavy vystavena politické nejistotě. Závazky vyplývající z Paktu euro plus byly posouzeny a vzaty v úvahu v doporučeních.

- (17) Komise posoudila program stability a národní program reformem, včetně závazků Francie v rámci Paktu euro plus. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku Francie, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v EU tím, že budou rozhodnutí členských států EU zahrnovat vstupy na úrovni EU. V této souvislosti má Komise za to, že strategie fiskální konsolidace musí být pro rok 2012 a pro období po něm dále upřesněna, aby byl do roku 2013 napraven nadměrný schodek a začalo se snižovat zadlužení. Jakékoliv neočekávané příjmy by měly být použity na urychlení snížení schodku a zadlužení, jak je stanoveno v článku 11 zákona o víceletém plánování veřejných financí na období 2011–2014. Posun od zdanění práce směrem k ekologickým daním a zdanění spotřeby a racionalizace daňových výdajů by měly pozitivní vliv na plnění fiskálních cílů a cílů v oblasti životního prostředí a celkově by zlepšily podnikatelské prostředí. Další kroky v letech 2011–2012 by se měly týkat jednak uzpůsobení právních předpisů na ochranu zaměstnanosti v zájmu snížení duality trhu práce a jednak posílení veřejných služeb zaměstnanosti tak, aby poskytovaly celkovou podporu při hledání zaměstnání. Je žádoucí pokračovat ve stávající politice zdrženlivosti ve vztahu k minimální mzdě. Měla by být více podpořena hospodářská soutěž v regulovaných povoláních a maloobchodu.
- (18) Rada na základě tohoto posouzení a rovněž s ohledem na doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 2. prosince 2009 prostudovala aktualizaci programu stability pro Francii za rok 2011 a její stanovisko⁽¹⁾ se odráží zejména v doporučení v bodě 1 níže. S ohledem na závěry Evropské rady ze dne 25. března 2011 Rada přezkoumala národní program reformem Francie,

(¹) Podle čl. 5 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97.

DOPORUČUJE, aby Francie v období 2011–2012 provedla tato opatření:

1. Zajistit v období 2010–2013 doporučené průměrné roční fiskální úsilí ve výši nad 1 % HDP a do roku 2013 provést nápravu nadměrného schodku v souladu s doporučeními Rady v rámci postupu při nadměrném schodku, čímž by se snížila vysoká míra veřejného zadlužení, a poté zajistit odpovídající pokrok v dosažení střednědobého cíle; upřesnit nezbytná odpovídající opatření počínaje rokem 2012 a přijmout v případě potřeby dodatečná opatření a využít všech neočekávaných příjmů k urychlení snižování schodku a zadlužení, jak je plánováno; pokračovat v přezkumu udržitelnosti důchodového systému a případně přijmout dodatečná opatření.
2. Vyvinout opětovné úsilí v souladu s vnitrostátními postupy konzultace se sociálními partnery s cílem řešit problém segmentace trhu práce prostřednictvím přezkumu vybraných aspektů právních předpisů na ochranu zaměstnanosti, zlepšit lidský kapitál a možnosti postupu v zaměstnání a získání pracovních smluv na dobu neurčitou; zajistit příznivý dopad úpravy minimální mzdy na tvorbu pracovních míst.
3. Podpořit přístup k celoživotnímu učení pomáhající udržet starší pracovníky v pracovním procesu a posílit opatření

na podporu návratu do zaměstnání. Zintenzívnit aktivní politiky zaměstnanosti a zavést opatření ke zlepšení organizace, rozhodování a postupů ve veřejné službě zaměstnanosti pro zlepšení jejích služeb a individualizované podpory poskytovaných těm, kteří jsou ohroženi dlouhodobou nezaměstnaností.

4. Zvýšit účinnost daňového systému, například pomocí přesunu důrazu od zdanění práce k ekologickým daním a zdanění spotřeby, a provést plánované snížení počtu daňových výjimek a výjimek v oblasti sociálního zabezpečení a nákladů na tyto výjimky (včetně „niches fiscales“).
5. Učinit další kroky směrem k odstranění bezdůvodných omezení týkajících se regulovaných živností a povolání, především ve službách a maloobchodním odvětví.

V Bruselu dne 12. července 2011.

Za Radu
předseda
J. VINCENT-ROSTOWSKI