



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.5.2016
COM(2016) 330 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2016

a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2016

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2016

a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2016

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 komise³,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu⁴,

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 26. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu⁵, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority této roční analýzy potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování⁶, 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 eurozóny⁷. Toto doporučení potvrdila Evropská rada ve

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 330 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 a P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

⁷ COM(2015) 692 final.

dnech 18.–19. února 2016 a Rada je přijala dne 8. března 2016. Francie by jakožto země, jejíž měnou je euro, měla vzhledem k úzkému propojení ekonomik v hospodářské a měnové unii zajistit, aby bylo uvedené doporučení splněno v plném rozsahu a včas.

- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o Francii za rok 2016⁸. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Francie učinila v plnění jí určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015 i národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Zpráva obsahovala rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 Komise prezentovala výsledky tohoto hloubkového přezkumu⁹. Analýza Komise vede k závěru, že Francie se potýká s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou. Zejména při nízkém růstu i nízké inflaci se Francie vyznačuje vysokým a dále narůstajícím veřejným dluhem a zhoršenou konkurenceschopností. Obzvláště významné je riziko nepříznivých účinků na francouzské hospodářství a vzhledem k jeho velikosti i nepříznivých vedlejších účinků na hospodářskou a měnovou unii.
- (3) Dne 29. dubna 2016 předložila Francie svůj národní program reforem na rok 2016 a svůj program stability z roku 2016. Vzhledem k provázanosti obou programů probíhalo jejich posuzování současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení (EU) č. 1303/2013 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 provádění opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí¹⁰.
- (5) Na Francii se v současnosti vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém programu stability z roku 2016 si vláda vytyčila cíl odstranit nadměrný schodek do roku 2017, v souladu s doporučením Rady ze dne 10. března 2015. Celkový schodek má podle plánu v roce 2019 klesnout na 1,2 % HDP. Střednědobého rozpočtového cíle – strukturálního schodku ve výši 0,4 % HDP – by podle plánu mělo být dosaženo do roku 2018. Podle programu stability by měl poměr veřejného dluhu k HDP v roce 2017 dosáhnout své maximální hodnoty 96,5 % a poté klesat až na 93,3 % HDP v roce 2019. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce, je celkově realistický. Opatření potřebná k podpoření plánovaných cílových schodků od roku 2017 však dosud nebyla v dostatečné míře specifikována. Na základě prognózy Komise z jara 2016 se očekává, že celkový schodek veřejných financí v roce 2016 dosáhne 3,4 % HDP, což je v souladu se schodkem doporučeným Radou. V roce 2017 se za předpokladu nezměněné politiky očekává, že celkový schodek veřejných financí dosáhne 3,2 % HDP, čímž bude ohroženo splnění lhůty k nápravě nadměrného schodku. Doporučené fiskální úsilí se podle projekcí v letech 2016 a 2017 nerealizuje, neboť konsolidační strategie Francie spoléhá především na zlepšení cyklických podmínek a přetrvávání prostředí s nízkými úrokovými sazbami; jelikož tyto faktory leží mimo kontrolu orgánů, obnášejí rizika nedodržení. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na

⁸ SWD(2016) 79 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

prognózu Komise z jara 2016 se Rada domnívá, že hrozí, že Francie ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. Proto bude zapotřebí přijmout další opatření k zajištění trvalé nápravy nadměrného schodku do roku 2017.

- (6) Výše veřejných výdajů ve Francii je jedna z nejvyšších v EU a od roku 2010 stále roste. Francie oznámila plán na snížení veřejných výdajů o 50 miliard EUR v letech 2015 až 2017 na všech úrovních veřejné správy, je však možné, že toto nebude k dosažení významného snížení veřejných výdajů stačit. Efektivitu tohoto plánu by pomohlo zvýšit podrobnější upřesnění opatření, o něž se opírají snížení výdajů, a zároveň zajištění toho, aby úsporná opatření zohledňovala téměř nulovou inflaci.
- (7) Úkolem zůstává dále podle plánu snižovat poměr výdajů, neboť proces určení rozsáhlých oblastí možných úspor nebyl efektivní a přezkumy výdajů měly zatím skrovné výsledky. V odvětví bydlení Francie vynakládá téměř dvojnásobek toho, co jiné evropské země, aniž lze na trhu s bydlením zaznamenat lepší výsledky. Spojený dopad plánovaného snižování dotací místním orgánům od ústřední vlády a důraznější kontroly výdajů místních samospráv, zejména omezením růstu administrativních nákladů místních orgánů, by mohl ochránit jejich investiční kapacitu. Přezkumy výdajů by mohly být vhodným nástrojem pro určení takových úspor. Nedávná reforma místní samosprávy má nadto potenciál ke zvýšení efektivity systému ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.
- (8) Rozsáhlých krátkodobých úspor nelze dosáhnout, aniž by se výrazným způsobem omezil nárůst výdajů na sociální zabezpečení, které představují více než polovinu výdajů vládních institucí. Důchodový systém by se mohl nadále potýkat se schodky v krátkodobém až střednědobém horizontu, zejména za nepříznivých makroekonomických podmínek. Od předchozích reforem důchodového systému se navíc očekává, že sníží současný vysoký poměr veřejných výdajů na důchody až po roce 2025. Francie si stanovila ambiciózní cíle na roky 2016 a 2017 s cílem omezit růst výdajů na zdravotní péči. Tyto cíle by mohly být doplněny dalším úsilím o identifikaci úspor z důvodu vyšší efektivity ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.
- (9) Byla podniknuta politická opatření ke snížení nákladů práce a zlepšení ziskových marží podniků prostřednictvím daňové úlevy ve výši 20 miliard EUR zaměřené na konkurenceschopnost a zaměstnanost a 10 miliard EUR v podobě dodatečných škrtů v sociálních příspěvcích zaměstnavatelů plánovaných v rámci paktu odpovědnosti a solidarity. Nastavení těchto opatření, jež představují 1,5 % HDP a přispívají ke zmírnění rozdílů mezi Francií a průměrem eurozóny, pokud jde o náklady práce, může stát v cestě jejich efektivitě. Výsledky plánovaných hodnocení těchto opatření ke snížení nákladů budou užitečné při rozhodování ohledně budoucího nastavení těchto systémů, aby se zajistilo, že tato opatření dosáhnou svých cílů z hlediska efektivity. U těchto hodnocení je obzvláště významný jejich dopad na tvorbu mezd a zaměstnanost.
- (10) Za současné vysoké nezaměstnanosti existují rizika, že náklady práce za minimální mzdu zabrání zaměstnávání lidí s nízkou kvalifikací. I když minimální mzda je vysoká oproti mediánové mzdě, náklady práce za minimální mzdu byly sníženy osvobozeními od sociálních příspěvků. Zvýšení minimální mzdy vyvolávají zvýšení mezd u všech kategorií zaměstnanců a vytvářejí tlak na zvyšování mezd. Kvůli mechanismu valorizace minimální mzdy existuje smyčka zpětné vazby mezi zvýšeními průměrných mezd a změnami minimální mzdy, což oddaluje nezbytné přizpůsobení mzdy v reakci na nepříznivou hospodářskou situaci.

- (11) Nedávne reformy vytvořily pro zaměstnavatele jen omezený prostor k pružnosti pro odchýlení se od dohod na úrovni celého odvětví. To se týká všech aspektů podmínek zaměstnávání, včetně mzdy, pracovní doby, zaměstnávání a pracovních podmínek, a omezuje to možnosti, aby společností přizpůsobovaly stav personálu podle svých potřeb. V současné době mohou odvětví bránit společností, aby případ od případu a po jednáních se sociálními partnery určily podmínky, za nichž se pracovní doba může odchýlit od dohod na úrovni celého odvětví. Zavádění odchylek od odvětvových dohod a obecných právních předpisů upravujících pracovní podmínky prostřednictvím dohod na úrovni podniků by mohlo být usnadněno, a to v konzultaci se sociálními partnery.
- (12) V roce 2015 vzrostla míra nezaměstnanosti na 10,4 %. Nezaměstnanost je vyšší u mladých lidí, příslušníků třetích zemí a méně kvalifikovaných pracovníků. Struktura trhu práce je čím dál polarizovanější, neboť vysoce vzdělaní pracovníci bývají nájímáni se smlouvami na dobu neurčitou a stálý procentní podíl pracovních míst s nízkou kvalifikací se stává čím dál nejistějším. Podíl smluv na dobu určitou kratší než na jeden měsíc se v roce 2015 v celkových nábořech zvýšil na téměř 70 %. Právní rámec upravující pracovní smlouvy, zejména pokud jde o právní úpravu u výpovědi smlouvy na dobu neurčitou, může přispívat k této vysoké segmentaci trhu práce. Dlouhodobé zhoršování situace na trhu práce představuje zátěž pro udržitelnost systému dávek v nezaměstnanosti. V únoru 2016 se předpokládalo, že v roce 2015 činil schodek 4,5 miliardy EUR, v roce 2016 bude činit 4,2 miliardy EUR a v roce 2017 bude činit 3,5 miliardy EUR. Tím by se dále zvýšilo zadlužení daného systému ze 25,8 miliardy EUR v roce 2015 na 30,0 miliard EUR v roce 2016 a 33,6 miliardy EUR v roce 2017. Výpočet dávek upřednostňuje zřetězení krátkodobých pracovních míst na plný úvazek oproti dlouhodobým pracovním místům na částečný úvazek a vytváří pobídky pro zaměstnavatele, aby nabízeli krátkodobé zaměstnání, jež bude doplněno zaměstnaneckými výhodami. Struktura systému dávek v nezaměstnanosti, zejména pokud jde o podmínky způsobilosti a postupné snižování dávek, navíc oslabuje pobídky k návratu do práce.
- (13) Přejít ze školy do zaměstnání zůstává problematickým a nejvíce jsou zasaženi nejméně kvalifikovaní mladí lidé. U kategorií s nízkou kvalifikací klesá využívání učňovské přípravy v kontextu diferencovaných regionálních strategií a omezené schopnosti systému přizpůsobit se novým hospodářským potřebám. Nabídka odborné přípravy pro nezaměstnané, méně kvalifikované pracovníky a zaměstnance malých a středních podniků zůstává nedostatečná, navzdory probíhajícím reformám odborného vzdělávání, včetně reformy co do správy, pobídek a poradenství, a novému programu cíleného vzdělávání nezaměstnaných. Neuspokojivá spolupráce mezi různými aktéry zapojenými do procesu soustavného odborného vzdělávání brání efektivnímu přidělování prostředků. Obnovit vyváženost v přístupu by mohlo pomoci nadcházející zavedení osobní evidence činnosti (compte personnel d'activité).
- (14) Francouzské podnikatelské prostředí se nadále řadí do středu, zejména pokud jde o zátěž vládní regulace, v níž Francie zaujímá v mezinárodním srovnání špatné postavení. Program zjednodušování pokračuje podle plánu, avšak pokrok v provádění je nevyrovnaný, zejména pokud jde o opatření zacílená na společnost, a v četných oblastech přetrvávají problémy.
- (15) Francouzské hospodářství má neúměrně vysoký podíl menších podniků ve srovnání s jinými členskými státy, což omezuje úroveň jejich produktivity. Neočekává se, že nedávne iniciativy na zmírnění dopadu požadavků souvisejících s velikostí podniku významně ovlivní růst podniků vzhledem k jejich omezené oblasti působnosti nebo

dočasné povaze. V důsledku toho budou růst francouzských podniků nadále omezovat dopady prahových hodnot.

- (16) V některých odvětvích služeb se zlepšila hospodářská soutěž, ale v jiných odvětvích zůstávají vytvořené překážky, zejména ve službách poskytovaných podnikům, neboť významný podíl těchto služeb nebyl dotčen nedávnými reformami, a v síťových odvětvích. Určitý počet překážek vstupu a předpisy, jakož i tarify brzdí hospodářskou činnost v oblasti regulovaných profesí, a tím negativně ovlivňují produktivitu ostatních odvětví, která těchto služeb využívají. Další problémy vyplývají z restriktivního uplatňování požadavků na povolení.
- (17) Francie nadále zaostává za vedoucími zeměmi EU v oblasti inovací, navzdory velkoryse pojaté veřejné podpoře v této oblasti. V posledních 15 letech panuje ve veřejných programech na podporu inovací přebujelost a nestabilita, což zavdává zvýšený důvod k obavám, pokud jde o celkovou koordinaci, soudržnost a efektivitu těchto programů. Tím jsou obzvlášť dotčeny malé a střední podniky.
- (18) V roce 2014 byl poměr daní k HDP na úrovni 45,9 %, tedy mezi nejvyššími v EU. Celkové daňové zatížení se stále zvyšuje a jeho složení není příznivé pro hospodářský růst, neboť značně zatěžuje výrobní faktory, avšak poměrně málo spotřebu. Daň z příjmu právnických osob začala v roce 2014 mírně klesat a Francie začala stírat rozdíl oproti průměru EU v oblasti ekologických daní, avšak výnosy z DPH zůstávají nízké jako podíl HDP i jako procentní podíl celkového zdanění v důsledku nízkých sazeb, široce pojatého uplatňování snížených sazeb a vysokého počtu osvobození od daně. Kromě probíhajícího postupného rušení solidárního příspěvku uloženého společnostem nebyly dosud realizovány konkrétní kroky k dosažení ohlášeného cíle, totiž snížení zákonné sazby daně z příjmu právnických osob na 28 % v roce 2020.
- (19) Daňový systém je velmi složitý. Zůstává v něm vysoké množství neefektivních daní přinášejících nulový nebo malý výnos a zdanění příjmů fyzických osob je obzvlášť složité, což vede k významným administrativním nákladům. Navzdory požadavku ze zákona o plánování veřejných financí na období 2014–2019, aby se pravidelně vyhodnocovaly a monitorovaly daňové výdaje, je po několikaletém nárůstu předpokládané snížení daňových výdajů na rok 2016 skrovné.
- (20) Celkově jsou překážky pro soukromé investice mírné, přičemž hlavními překážkami jsou vysoká regulační zátěž a vysoké sazby daně z příjmů právnických osob. Investiční prostředí by se zlepšilo zlepšením podnikatelského prostředí, snížením daní z výroby a zjednodušením daňového systému. Veškerá opatření přijatá s cílem zlepšit nákladovou i nenákladovou konkurenceschopnost francouzských podniků mají potenciál zvýšit úroveň investic a motivovat podniky k investicím do hmotných aktiv a lidského kapitálu, s perspektivou zvýšení produktivity. Potenciál k dlouhodobému růstu je rovněž omezen nízkými investicemi do inovačních činností.
- (21) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Francie, kterou zveřejnila ve své zprávě o Francii pro rok 2016. Posoudila také program stability a národní program reform, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Francii adresována v předchozích letech. Zohlednila nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Francii, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU. Doporučení

Komise v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5.

- (22) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability, přičemž její stanovisko¹¹ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (23) Na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem a program stability. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5,

DOPORUČUJE Francii v období 2016–2017:

1. Zajistit trvalou nápravu nadměrného schodku do roku 2017 přijetím požadovaných strukturálních opatření a využitím veškerých neočekávaných zisků ke snížení schodku a zadlužení. Blíže určit škrty ve výdajích plánované pro nadcházející roky a vystupňovat úsilí o zvýšení objemu úspor, jež vznikly v důsledku revize výdajů, včetně výdajů místních samospráv, a to do konce roku 2016. Posílit nezávislá hodnocení veřejných politik s cílem určit úspory z důvodu vyšší efektivity napříč všemi dílčími sektory vládních institucí.
2. Zajistit, aby snížení nákladů práce byla zachována a aby vývoj minimální mzdy byl konzistentní s vytvářením pracovních míst a konkurenceschopností. Reformovat pracovní právo s cílem poskytnout více motivačních faktorů pro zaměstnavatele k uzavírání smluv na dobu neurčitou.
3. Zlepšovat propojenost mezi odvětvím vzdělávání a trhem práce, zejména prostřednictvím reformy učňovského vzdělávání a odborné přípravy, se zvláštním důrazem na osoby s nízkou kvalifikací. Do konce roku 2016 přijmout opatření k reformě systému dávek v nezaměstnanosti, aby se tento systém znovu uvedl na udržitelnou rozpočtovou úroveň a poskytoval více pobídek pro návrat do práce.
4. Odstranit překážky pro činnost v odvětví služeb, zejména v odvětví služeb poskytovaných podnikům a regulovaných povolání. Podniknout kroky ke zjednodušení a zefektivnění režimů inovační politiky. Do konce roku 2016 dále zreformovat kritéria související s velikostí podniků v právních úpravách, jež brání růstu společností, nadále zjednodušovat administrativní, daňová a účetní pravidla pro společnosti, a to pokračováním v programu zjednodušování.
5. Přijmout opatření ke snížení daní z výroby a zákonných sazeb daně z příjmu právnických osob a zároveň rozšířit daňovou základnu u spotřeby, zejména pokud jde o DPH. Odstranit neefektivní daňové výdaje, odstranit daně, které přinášejí malé nebo nulové výnosy, a do konce roku 2016 přijmout reformu srážkové daně z příjmu fyzických osob.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda / předsedkyně*

¹¹ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.