STANOVISKO RADY

ze dne 10. prosince 2013

k programu hospodářského partnerství Francie

(2013/C 368/02)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně ([1]), a zejména na čl. 9 odst. 4 uvedeného nařízení,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Pakt o stabilitě a růstu usiluje o zajištění rozpočtové kázně v celé Unii a stanoví rámec pro prevenci a nápravu nadměrných schodků veřejných financí. Jeho cílem jsou zdravé veřejné finance jakožto prostředek posilující podmínky pro stabilitu cen a silný udržitelný růst podpořený finanční stabilitou, což napomůže k dosažení cílů Unie v oblasti udržitelného růstu a zaměstnanosti.

(2) Nařízení (EU) č. 473/2013 upravuje posílené sledování rozpočtových politik v eurozóně a zajištění souladu vnitrostátních rozpočtů s pokyny v oblasti hospodářské politiky vydanými v rámci Paktu o stabilitě a růstu a evropského semestru. Vzhledem k tomu, že čistě rozpočtová opatření mohou být k zajištění trvalé nápravy nadměrného schodku nedostatečná, mohou být zapotřebí další opatření politiky a strukturální reformy.

(3) Článek 9 nařízení (EU) č. 473/2013 stanoví zásady pro programy hospodářského partnerství, které předkládají členské státy, jejichž měnou je euro a vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku. Tyto programy stanoví plán opatření, která mají přispět k efektivní a trvalé nápravě nadměrného schodku, a měly by zejména podrobně popsat hlavní fiskální strukturální reformy, především v oblasti daní, důchodového systému, systému zdravotní péče a rozpočtových rámců.

(4) Dne 27. dubna 2009 přijala Rada rozhodnutí 2009/414/ES ([2]), kterým byl vůči Francii zahájen postup při nadměrném schodku. Dne 21. června 2013 přijala Rada revidované doporučení podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie v rámci postupu při nadměrném schodku (dále jen „doporučení Rady z 21. června 2013“), který byl zahájen před vstupem nařízení (EU) č. 473/2013 v platnost. V této souvislosti byla Francie vyzvána, aby do 1. října 2013 předložila program hospodářského partnerství.

(5) Dne 1. října 2013, ve lhůtě stanovené v čl. 9 odst. 3 a čl. 17 odst. 2 nařízení (EU) č. 473/2013, předložila Francie Komisi a Radě svůj program hospodářského partnerství, který stanoví zejména fiskální strukturální reformy k zajištění efektivní a trvalé nápravy nadměrného schodku. Program hospodářského partnerství zahrnuje opatření zaměřená na provádění doporučení pro jednotlivé země z roku 2013, která Rada Francii vydala dne 9. července 2013 ([3]) (dále jen „doporučení Rady z 9. července 2013“): i) zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí (doporučení č. 1) a zároveň zjednodušit daňový systém (doporučení č. 5); ii) obnovit konkurenceschopnost prostřednictvím opatření ke snížení nákladů na pracovní sílu (doporučení č. 2), zlepšit podnikatelské prostředí (doporučení č. 3) a posílit hospodářskou soutěž (doporučení č. 4) a iii) bojovat proti nezaměstnanosti a nerovnosti na trhu práce (doporučení č. 6).

(6) Program hospodářského partnerství se soustředí na opatření, která – až na několik málo výjimek – již byla provedena nebo se právě schvalují. Obsahuje nepříliš podrobné informace o politické strategii vlády pro období do roku 2015, což je lhůta pro nápravu nadměrného schodku. Francie již provedla nebo plánuje provést následující fiskální strukturální reformy: i) opatření ke snížení schodku veřejných financí, zejména prostřednictvím snahy o omezení růstu výdajů; ii) vytvoření nezávislé fiskální rady; iii) reforma důchodového systému; iv) zjednodušení daňového systému a v) snížení nákladů na

([1]) Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11.

([2]) Rozhodnutí Rady 2009/414/ES ze dne 27. dubna 2009 o existenci nadměrného schodku ve Francii (Úř. věst. L 135, 30.5.2009, s. 19).

([3]) Doporučení Rady ze dne 9. července 2013 k národnímu programu reforem Francie na rok 2013 a stanovisko Rady k programu stability Francie na období 2012–2017 (Úř. věst. C 217, 30.7.2013, s. 27).

pracovní sílu. Mezi další strukturální reformy, jež se mají projevit na růstu a konkurenceschopnosti, a mají tedy i nepřímý dopad na snížení schodku, patří: i) podpora inovací a vývozní kapacity firem; ii) opatření na posílení hospodářské soutěže a efektivnosti v síťových odvětvích a v některých regulovaných odvětvích; iii) reforma trhu práce a iv) podpora zaměstnanosti mladých lidí.

(7) Pokud jde o veřejné finance, cílem přijatých opatření je snaha o splnění hlavních cílů snížení schodku, jak je stanovilo doporučení Rady z 21. června 2013; opatření konkrétně usilují o omezení růstu výdajů, včetně výdajů v oblasti zdravotní péče. V tomto ohledu byla v rámci probíhajícího přezkumu výdajů posouzena řada veřejných politik, což vedlo ke konkrétním návrhům, avšak očekávané úspory nebyly systematicky vyčísleny. Kromě toho část dosud oznámených opatření spočívá v omezení nebo zrušení výjimek z daňových povinností a povinností v oblasti sociálního zabezpečení, což ve skutečnosti nesníží výdaje, nýbrž spíše zvýší daňové zatížení. Obecně je tedy třeba vyčkat, do jaké míry přezkum výdajů skutečně povede k zásadním reformám veřejných politik, činnosti veřejného sektoru a způsobu poskytování veřejných služeb. Vláda rovněž zahájila decentralizační reformu, která má vyjasnit odpovědnost místních orgánů a ústředních vládních orgánů, aby se zvýšila účinnost výdajů místní samosprávy. V této fázi je nicméně nejasné, zda tento proces skutečně přispěje k racionalizaci výdajů místní samosprávy. Očekávané úspory nebyly vyčísleny. Kromě toho, že program hospodářského partnerství informuje o významných úsporách v roce 2014, poskytuje jen málo informací o opatřeních ke zlepšení nákladové efektivnosti u zdravotní péče ve střednědobém až dlouhodobém výhledu, mj. v oblasti léčivých přípravků, s ohledem na očekávaný nárůst těchto výdajů.

(8) Správa veřejných financí byla posílena zejména vytvořením Vysoké rady pro veřejné finance. Vysoká rada pro veřejné finance, jejíž nezávislost stanoví zákon, zaujímá stanovisko k makroekonomickému scénáři, který je základem návrhů rozpočtů a programů stability, a k souladu ročních fiskálních cílů s víceletou rozpočtovou strategií. V souladu se svou úlohou se vyjádřila k programu stability, který Francie předložila dne 30. dubna 2013, jakož i k jejímu návrhu rozpočtového plánu.

(9) Dá se očekávat, že plánovaná důchodová reforma přispěje k dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému. Opatření přijatá do roku 2020 se soustředí především na příjmy, zejména se plánuje zvýšit příspěvky zaměstnanců i zaměstnavatelů na sociální zabezpečení, což je opatření, před kterým Rada varovala v doporučení Rady z 9. července 2013. Vláda se zavázala, že v roce 2014 zmírní dopad plánované důchodové reformy na náklady na pracovní sílu, a to snížením rodinných příspěvků. Od roku 2020 se doba přispívání na důchod pro získání nároku na jeho plnou výši postupně prodlouží až na 43 let do roku 2035. Tato plánovaná reforma je nedostačující, aby plně vyhověla doporučení Rady z 9. července 2013, neboť se očekává, že zvažovaná opatření sníží nedostatek prostředků pro financování důchodového systému do roku 2020 pouze o polovinu. Co se toho týče, dosud nebyl přezkoumán rozsah ani zvláštní pravidla důchodového systému pro pracovníky veřejného sektoru. Navíc by nedostatek prostředků pro financování důchodového systému do roku 2020 mohl být dokonce vyšší, než se očekává, pokud se ukáže, že makroekonomický scénář, který je základem reformy, je příliš optimistický, což nelze vzhledem k současnému hospodářskému vývoji zcela vyloučit. Zdaleka není jasné, jak vysoké budou rozpočtové náklady na plánovaná opatření, která mají lépe zohlednit náročnější činnosti, a tato skutečnost rovněž ohrožuje finanční výhled důchodového systému.

(10) Francie se dále snažila o zjednodušení daňového systému a zvýšení jeho účinnosti dalšími škrty daňových výdajů a předložením návrhů na zvýšení ekologických daní. Na druhou stranu nepočítá návrh rozpočtového plánu kromě opatření, která již byla přijata v roce 2013 a jejichž dopad poroste v roce 2014, s dalším omezením zvýhodnění dluhu ve zdanění právnických osob. Změny provedené v návrhu rozpočtového plánu poté, co byl předložen Komisi a Radě, povedou k *de facto* vyšší zákonné sazbě daně z příjmů právnických osob u velkých společností, což je v rozporu s doporučením Rady 9. července 2013, které navrhovalo snížit zákonné sazby a rozšířit daňový základ. Od ledna 2014 se podle rozhodnutí z prosince 2012 navíc změní sazba daně z přidané hodnoty, avšak program hospodářského partnerství neobsahuje informace o opatřeních, která by sníženou sazbu přiblížila základní sazbě, jak doporučila Rada. Pozastavení ekologické daně pro těžká nákladní vozidla, které vláda oznámila dne 29. října, se zdá být v rozporu se snahou zvýšit ekologické daně, které uvádí program hospodářského partnerství.

(11) Dá se očekávat, že opatření přijatá vládou na podporu cenové konkurenceschopnosti zmírní dopad zvýšení nákladů na pracovní sílu související s opatřeními fiskální konsolidace přijímanými od roku 2010. Zejména daňové slevy pro konkurenceschopnost a zaměstnanost schválené v prosinci 2012 výrazně snižují náklady na pracovní sílu u zaměstnanců, kteří pobírají mzdu nižší než je 2,5 násobek minimální mzdy. Kromě závazků, které mají vyvážit dopad plánované reformy důchodového systému

v roce 2014, vláda oznámila nadcházející reformu financování sociálního zabezpečení, jejímž cílem je diverzifikovat příjmy a snížit dopady na náklady na pracovní sílu. V této fázi je nicméně o této reformě k dispozici jen málo podrobností.

(12) Program hospodářského partnerství počítá s řadou strukturálních reforem, jež mají zvýšit růst a konkurenceschopnost a bojovat proti nezaměstnanosti. Aby podpořila konkurenceschopnost, přijala vláda opatření, která mají inovativním projektům usnadnit přístup k financování a podpořit vyvážející podniky. Byly zahájeny iniciativy, jejichž cílem je zjednodušit interakci mezi společnostmi a správou. Kromě toho program hospodářského partnerství zmiňuje cílená opatření ke zvýšení hospodářské soutěže v některých regulovaných odvětvích (jako jsou notáři a účetní), avšak ani tato opatření nejsou dostatečná, aby plně vyhověla doporučením pro jednotlivé země z roku 2013, která vyzvala k ambiciózní reformě odvětví služeb. Program hospodářského partnerství rovněž představuje reformu železničního systému. Tato reforma se sice snaží zlepšit účinnost systému, ovšem nestanoví otevření vnitrostátní přepravy osob pro hospodářskou soutěž, jak se navrhuje v doporučeních pro jednotlivé země z roku 2013. Program hospodářského partnerství rovněž představuje významná opatření přijatá v rámci boje proti nezaměstnanosti, ačkoli většina z nich již byla v době vydání doporučení Rady z 9. července 2013 známa. Pozitivním krokem ke zlepšení fungování trhu práce, a tedy zvýšení růstového potenciálu Francie, je zákon ze dne 14. června 2013 o zajištění zaměstnanosti, zvláštní opatření na podporu zaměstnanosti mladých lidí a starších pracovníků, jakož i chystané reformy odborného vzdělávání a učňovské přípravy. Naopak jednání o systému dávek v nezaměstnanosti byla odložena na rok 2014,

PŘIJALA TOTO STANOVISKO:

Program hospodářského partnerství Francie, předložený Komisi a Radě dne 1. října 2013, obsahuje soubor fiskálních strukturálních reforem, které by do jisté míry mohly podpořit efektivní a trvalou nápravu nadměrného schodku. Program hospodářského partnerství poskytuje komplexní přehled opatření přijatých před vydáním doporučení Rady z 9. července 2013. Zahrnuje rovněž informace o dalších reformách zahájených v době, kdy byl program hospodářského partnerství předložen. Tato opatření však nebudou pro řešení fiskální a strukturální nerovnováhy dostatečná a o plánovaných reformách, které by dále reagovaly na doporučení Rady z 9. července 2013, bylo poskytnuto pouze málo podrobností. Vládní návrh ohledně důchodové reformy sníží schodek financování důchodového systému, avšak nebude postačovat k tomu, aby jej do roku 2020 odstranil, zejména vzhledem k tomu, že důchodový systém pro státní úředníky a zaměstnance pracující v řadě státem ovládaných společností bude zřejmě ještě do roku 2020 vykazovat značný schodek a makroekonomický scénář, z něhož program vychází, se zdá příliš optimistický. Probíhající přezkum výdajů dosud přinesl pouze omezené výsledky, a do jaké míry ovlivní výši úspor, se ukáže až časem. Nejasné je rovněž, zda plánovaná decentralizační reforma zlepší koordinaci mezi místními, regionální a ústředními orgány a povede k významným úsporám ve veřejné správě jako celku. Program hospodářského partnerství jen málo informuje o opatřeních pro řešení očekávaného střednědobého až dlouhodobého zvýšení veřejných výdajů v oblasti zdravotní péče.

Kromě toho se zdá, že nedávná rozhodnutí přijatá vládou v daňové oblasti nerespektují doporučení Rady z 9. července 2013 a vzbuzují nejistotu ohledně strategie vlády. Dále je nutné, aby vláda podrobněji vysvětlila opatření, kterými chce splnit svůj závazek snížit náklady na pracovní sílu. Závěrem lze říci, že ačkoliv Rada vítá již schválené reformy, je zapotřebí, aby Francie dále usilovala o řešení fiskální a strukturální nerovnováhy, aby bylo možné účinně podpořit trvalou nápravu nadměrného schodku a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Francie se proto vyzývá, aby v nadcházejícím národním programu reforem a programu stability uvedla další informace o svém reformním úsilí, kterým hodlá zvýšit účinnost veřejných výdajů ve všech dílčích sektorech veřejné správy, zejména dosáhnout lepší koordinace mezi ústředními a místními orgány a dalších úspor. Opatření, která mají zvýšit nákladovou efektivnost v oblasti zdravotní péče a mají zabránit tomu, aby očekávané schodky v důchodovém systému pracovníků veřejného sektoru negativně ovlivnily schodek veřejných financí, je nutné rovněž více upřesnit. Je také zapotřebí obsáhlejších informací o plánovaných krocích k dalšímu snížení nákladů na pracovní sílu a obecněji o dalších strukturálních reformách, jimiž hodlá zvýšit přizpůsobivost ekonomiky a posílit potenciální růst. Komise i Rada budou provádění reforem sledovat v rámci evropského semestru.

V Bruselu dne 10. prosince 2013.

Za Radu
předseda
R. ŠADŽIUS