EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 260 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2015

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. 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 nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

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. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost (*Evropa 2020*) založenou na posílené koordinaci hospodářských politik. Tato strategie se zaměřuje 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 na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069..

hlavní směry a členské státy byly vyzvány, aby je zohledňovaly v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 8. července 2014 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Francie na rok 2014 a vydala stanovisko k aktualizovanému programu stability Francie z roku 2014. Dne 28. listopadu 2014 předložila Komise v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013[5] svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Francie pro rok 2015[6].

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[7], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování[8], ve které je Francie uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, urychlení strukturálních reforem a odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Francii pro rok 2015[9]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Francie učinila v plnění jí určených doporučení přijatých dne 8. července 2014. Zpráva rovněž obsahuje výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) No 1176/2011. Komise na základě analýzy dospěla k závěru, že Francie se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami, které vyžadují rozhodná politická opatření a zvláštní monitorování. Zejména v kontextu nízkého dluhu a nízké inflace ve spojení s tím, že podniky zaznamenávají malou ziskovost, a protože na tyto skutečnosti politika zatím dostatečně nezareagovala, se výrazně zvýšila rizika, jež plynou ze zhoršení nákladové i nenákladové konkurenceschopnosti a z vysokého a stále rostoucího zadlužení, zejména pokud jde o veřejný dluh. Zejména je důležité přijmout opatření, jež by snížila riziko nepříznivých účinků na francouzské hospodářství a vzhledem k jeho velikosti i nepříznivých vedlejších účinků na hospodářskou a měnovou unii..

(7) Dne 30. dubna 2015 předložila Francie svůj národní program reforem na rok 2015 a svůj programu stability z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(8) Na Francii se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Vláda ve svém programu stability z roku 2015 plánuje napravit nadměrný schodek do roku 2017, v souladu s doporučením Rady ze dne 10. března, a dosáhnout střednědobého cíle – strukturálního schodku ve výši 0,4 % HDP – do roku 2018[10]. Vláda sice plánuje dodržet cíle celkového schodku stanovené Radou, fiskální úsilí plánované pro roky 2016 a 2017 však nedosahuje požadované úrovně. Vláda ve svém programu stability z roku 2015 očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP dosáhne vrcholu 97 % v roce 2016, než poklesne na 95,5 % HDP v roce 2018. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce, je realistický. Nebyla však dostatečně specifikována opatření na podporu plánovaných cílových schodků od roku 2016 dále. Na základě prognózy Komise z jara 2015 bude

5 Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8805 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 29 final.
10 Oproti předchozímu programu stability vláda revidovala svůj střednědobý cíl a změnila strukturální schodek z 0,25 % DPH na 0,4 %. Střednědobý cíl je stanoven tak, že má být dosažen o rok později, než se předpokládá v programu stability z loňského roku.

cílený hlavní schodek státního rozpočtu 3,8 % HDP, čímž se dodrží cíl 4 % HDP. Fiskální úsilí, které se v uvedeném roce očekává, bude nicméně nižší, než doporučila Rada[11]. Pokud jde o rok 2016, za předpokladu zachování stávající politiky dosáhne podle prognózy Komise hlavní schodek státního rozpočtu výše 3,5 % HDP, tedy přesáhne doporučený cíl 3,4 % HDP, a fiskální úsilí nedosáhne stanoveného cíle. Proto budou v roce 2016 zapotřebí další strukturální opatření. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 se Rada domnívá, že hrozí, že Francie ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží.

(9) Bude zásadní zintenzivnit přezkumy výdajů a určit rozsáhlé oblasti pro výdajové škrty, aby se dosáhlo očekávaných výsledků. Francie by měla zajistit, aby cíle týkající se snižování výdajů zohlednily míru inflace blížící se nule. Současně by úspory vyplývající z neočekávaně nízkých nákladů veřejného dluhu kvůli nižším úrokovým sazbám měly být nasměrovány na snížení schodku. Rozsáhlých krátkodobých úspor navíc nelze dosáhnout, aniž by se výrazným způsobem neomezil nárůst výdajů na sociální zabezpečení, které v roce 2014 představovaly 26 % HDP, což je téměř polovina všech výdajů veřejného sektoru. V letech 2015 až 2017 se plánují úspory výdajů v oblasti zdravotní péče ve výši 11 miliard EU, ale je zapotřebí dalšího úsilí, aby se omezilo zvyšování výdajů v této oblasti. Především existuje prostor k provádění dalších opatření za účelem omezování nákladů v oblasti cen léčiv a výdajů na nemocnice. Důchodový systém může v nadcházejících letech čelit rostoucím schodkům a dřívější důchodové reformy nebudou dostačovat k tomu, aby systémový schodek odstranily. Na celkový celkový důchodový schodek má dále tíživý dopad zejména schodek vyplývající ze systémů pro státní úředníky a zaměstnance státem ovládaných společností. Na udržitelnost důchodového systému má navíc značný vliv i makroekonomická situace, zejména situace doplňkových důchodových systémů. K obnově finančního zdraví doplňkového důchodového systému jsou zapotřebí rozhodná opatření.

(10) Francie provedla reformu místní správy zaměřenou na zefektivnění systému. Měla by pokračovat v provádění plánovaného snižování grantů ústřední státní správy a posílit kontrolu výdajů místní samosprávy prostřednictvím zavedení horní hranice ročního zvyšování daňových příjmů místní samosprávy s přihlédnutím ke stávajícím stropům u řady místních daní. Opatření je zapotřebí i k omezení růstu správních nákladů místních orgánů.

(11) Byla přijata politická opatření ke snížení nákladů práce a zlepšení ziskových marží podniků prostřednictvím daňové úlevy ve výši 20 miliard EUR na konkurenceschopnost a zaměstnanost a 10 miliard EUR v podobě dodatečných škrtů v příspěvcích zaměstnavatelů na sociální zabezpečení plánovaných v rámci paktu odpovědnosti a solidarity. Tato dvě opatření představují 1,5 % HDP a měla by přispět ke zmírnění rozdílů mezi Francií a průměrem eurozóny, pokud jde o daňové zatížení pracujících. Provádění těchto opatření by mělo pokračovat v roce 2016, ale vzhledem k jejich vysokým nákladům pro veřejný rozpočet je důležité posoudit jejich účinnost na úrovni společností. Toto hodnocení by se mělo konkrétně zaměřit na nepružnost, která ovlivňuje trh práce a výrobkový trh, a zejména na nepružnost v oblasti mezd. Náklady na práci za minimální mzdu zůstávají v porovnání s jinými členskými státy vysoké. Minimální mzda se nadále vyvíjí způsobem, který není příznivý pro konkurenceschopnost a vytváření pracovních míst. V kontextu nízké

[11] Posouzení účinných opatření přijatých v rámci postupu při nadměrném schodku bude provedeno po 10. červnu 2015.

inflace může právě automatická indexace vést ke zvýšení mezd nad rámec toho, co je nezbytné pro zachování kupní síly.

(12) Francie by měla přijmout rozhodná opatření k odstranění regulačních prahových hodnot v pracovním právu a účetních předpisů, které omezují růst francouzských podniků, zejména MSP. Celkově existuje prostor k posílení hospodářské soutěže v odvětví služeb, zejména služeb odborných, v oblasti maloobchodu a síťových odvětvích. Hospodářskou činnost omezuje řada nařízení a sazeb pro regulovaná povolání. Prostřednictvím nedávného zákona o růstu, hospodářské činnosti a rovných příležitostech byla přijata nová opatření ke zlepšení hospodářské soutěže v právnických povoláních a jejich provádění bude mít zásadní význam, aby se zajistilo odstranění překážek v praxi. Francie by měla zároveň přijmout opatření k odstranění překážek v dalších odvětvích, zejména ve zdravotnictví. Princip omezeného počtu (*numerus clausus*) v přístupu ke zdravotnickým povoláním stále brzdí přístup ke službám a mohl by být přezkoumán, aniž by se ohrozila kvalita a bezpečnost.

(13) V roce 2014 byl poměr daní k HDP na úrovni 45,8 %, tedy mezi nejvyššími v EU. Sazby daně z příjmů právnických osob jsou vysoké a mají negativní vliv na investice francouzských společností. Účinná daňová sazba, kterou společnosti průměrně platí, je na úrovni 38,3 %, tedy mezi nejvyššími v EU. Kromě ohlášeného zrušení příspěvku podniků na sociální zabezpečení a snížení jeho zákonné sazby na 28 % v roce 2020 by Francie měla zintenzivnit úsilí v krátkodobém horizontu s cílem zajistit, aby bylo zdaňování právnických osob přínosné pro růst a investice. Je nutné vyvinout úsilí ke zjednodušení daňového systému odstraněním neefektivních daní. Bylo určeno více než 100 daní s nízkými nebo nulovými výnosy a jejich odstraněním by se mohly zjednodušit postupy pro společnost a domácnosti.

(14) Míra nezaměstnanosti ve Francii byla i v roce 2014 vysoká a míra dlouhodobé nezaměstnanosti se zhoršila, což odráží slabý hospodářský růst. Celková míra nezaměstnanosti byla na úrovni 10,2 %, v porovnání s 10,3 % v roce 2013 a 7,5 % v roce 2008, přičemž zasáhla zejména mladé lidi, starší pracovníky a pracovníky s nízkou kvalifikací. Francie trpí segmentací trhu práce, kde smlouvy na dobu určitou představují stále vyšší podíl nově přijatých zaměstnanců. Cíleným úsilím o snížení úrovně segmentace, zejména prostřednictvím vysokých sociálních příspěvků pro smlouvy s velmi krátkým trváním, se tento trend nepodařilo omezit. Přezkoumání právního rámce upravujícího pracovní smlouvy by pomohlo tuto segmentaci snížit. Nedávné reformy vytvořily pro zaměstnavatele jen omezený prostor pro odchýlení se od dohod na úrovni pobočky. To omezuje schopnost společností přizpůsobovat pracovní sílu podle jejich potřeb. Odvětví a společnosti by měly mít flexibilitu při určování na individuálním základě a při jednání se sociálními partnery, zda by se měl pracovní čas odchýlit od 35-hodinového pracovního týdne. Zákon, jímž se vytvořily dohody o udržení zaměstnání (*accords de maintien de l'emploi*), nepřinesl očekávané výsledky. Jen velmi málo společností využilo nové mechanismy pro dohody na úrovni společností ke zvýšení flexibility pracovních podmínek. Toto schéma by mělo projít revizí s cílem poskytnout společnostem větší prostor k přizpůsobení mezd a pracovní doby jejich ekonomické situaci.

(15) Dlouhodobé zhoršení na trhu práce ovlivnilo systém dávek v nezaměstnanosti a zpochybnilo udržitelnost tohoto modelu. Nová úmluva o systému dávek v nezaměstnanosti zavedená dne 1. července 2014 ke snížení schodku nedostačuje. Různá zavedená opatření přinesla v roce 2014 úspory ve výši 0,3 miliardy EUR. Očekává se, že opatření schodek sníží v roce 2015 o dalších 0,8 miliardy EUR, a to z 5,2 miliardy EUR na 4,4 miliardy EUR, což povede k dalšímu zvýšení dluhu

systému na 25,9 miliardy EUR. K zajištění životaschopnosti tohoto systému jsou zapotřebí strukturální opatření. Přezkoumat by se měly zejména podmínky způsobilosti, degresivní struktura dávek a náhradové poměry pro pracovníky s nejvyšší mzdou.

(16) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Francie, kterou zveřejnila ve své zprávě o Francii pro rok 2015. Posoudila také program stability a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Francii adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Francii, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6.

(17) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Francie, přičemž její stanovisko[12] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

(18) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení Rada přezkoumala národní program reforem a program stability. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení 1 až 6.

(19) V kontextu evropského semestru provedla Komise rovněž komplexní analýzu hospodářské politiky eurozóny jakožto celku. Na základě této analýzy vydala Rada konkrétní doporučení pro členské státy, jejichž měnou je euro. Francie by měla také zajistit úplné a včasné provedení těchto doporučení,

DOPORUČUJE Francii v období 2015–2016:

1. Zajistit účinné opatření v rámci postupu při nadměrném schodku a trvalou nápravu nadměrného schodku do roku 2017 posílením rozpočtové strategie, přijetím nezbytných opatření pro všechny roky a použitím všech neočekávaných příjmů ke snížení schodku. Blíže určit škrty ve výdajích plánované na tyto roky a zajistit nezávislé hodnocení vlivu hlavních opatření.

2. Zintenzivnit úsilí o dosažení účinného přezkumu výdajů a určit příležitosti k dosažení úspor ve všech pododvětvích veřejné správy, a to i na úrovni sociálního zabezpečení a místní samosprávy. Učinit kroky k omezení růstu administrativních výdajů místních orgánů. Přijmout další opatření do března roku 2016 s cílem uvést důchodový systém do rovnováhy a zejména zajistit, aby byla finanční situace doplňkových důchodových systémů dlouhodobě udržitelná.

3. Zajistit udržitelnost snížení nákladů práce vyplývajících z daňové úlevy na konkurenceschopnost a zaměstnanost a z paktu odpovědnosti a solidarity, zejména prostřednictvím jejich plánovaného provádění v roce 2016. Zhodnotit účinnost těchto systémů v souvislosti s nepružností na trhu práce a trhu s výrobky. Na základě konzultace se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátními postupy reformovat systém stanovování mezd, aby se mzdy vyvíjely v souladu s produktivitou. Zajistit, aby byl minimální vývoj mezd v souladu s cíli podpory zaměstnanosti a konkurenceschopnosti.

4. Do konce roku 2015 snížit regulační překážky růstu společností, a to zejména prostřednictvím přezkumu kritérií týkajících se velikosti v předpisech, aby se zabránilo prahovým účinkům. Odstranit omezení v přístupu k regulovaným

[12] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

povoláním a jejich vykonávání nad rámec právnických povolání, zejména pokud jde o zdravotnická povolání od roku 2015.

5. Zjednodušit a zlepšit efektivnost daňového systému, zejména odstraněním neefektivních daňových výdajů. Za účelem podpory investic přijmout opatření ke snížení daní z výroby a zákonných sazeb právnických osob a zároveň rozšířit daňovou základnu ze spotřeby. Přijmout opatření od roku 2015 ke zrušení neefektivních daní, které přinášejí malé nebo nulové výnosy.

6. Reformovat pracovní právo s cílem poskytnout více motivačních faktorů pro zaměstnavatele k uzavírání smluv na dobu neurčitou. Zjednodušit využívání odchylek od všeobecných právních ustanovení na úrovni společnosti a poboček, zejména pokud jde o uzpůsobení pracovní doby. Reformovat do konce roku 2015 zákon, kterým se vytvořily dohody na udržení zaměstnání (*accords de maintien de l'emploi*) s cílem zvýšit jejich využívání společnostmi. Přijmout opatření na reformu systému dávek v nezaměstnanosti, aby se tento systém znovu uvedl na udržitelnou rozpočtovou úroveň a poskytoval více pobídek pro návrat do práce.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda