EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 5. 2015
COM(2015) 260 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Francúzska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Francúzska na rok 2015

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Francúzska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Francúzska na rok 2015

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie[3],

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu[4],

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej *Európa 2020*, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík. Táto stratégia sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov. Tieto akty spoločne tvoria „integrované

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

usmernenia“, pričom členské štáty boli vyzvané, aby ich zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Rada 8. júla 2014 prijala odporúčanie, ktoré sa týkalo národného programu reforiem Francúzska na rok 2014, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Francúzska na rok 2014. Komisia 28. novembra 2014 v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013[5] predložila svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Francúzska na rok 2015[6].

(4) Komisia 28. novembra 2014 prijala ročný prieskum rastu[7], čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2015. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania[8], v ktorej určila Francúzsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(5) Európska rada 18. decembra 2014 schválila priority pre oživenie investícií, zrýchlenie štrukturálnych reforiem a vykonávanie zodpovednej fiškálnej konsolidácie podporujúcej rast.

(6) Komisia 26. februára 2015 uverejnila svoju správu o Francúzsku na rok 2015[9]. Táto správa obsahovala posúdenie pokroku, ktorý Francúzsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých 8. júla 2014. Správa o krajine obsahuje takisto výsledky hĺbkového preskúmania podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Z analýzy Komisie vyplýva záver, že vo Francúzsku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy, ktoré si vyžadujú rozhodné opatrenia politiky a osobitné monitorovanie. Najmä v kontexte nízkeho rastu a nízkej inflácie spolu so slabou ziskovosťou spoločností a vzhľadom na doposiaľ nedostatočnú politickú reakciu došlo k významnému zvýšeniu rizík vyplývajúcich zo zhoršenia cenovej aj necenovej konkurencieschopnosti, ako aj z vysokej a rastúcej zadlženosti, a to najmä verejného dlhu. Potreba opatrení na zníženie rizika nepriaznivých účinkov na francúzsku ekonomiku a rizika negatívnych účinkov presahovania do hospodárskej a menovej únie, a to vzhľadom na jeho veľkosť, je obzvlášť veľká.

(7) Francúzsko 30. apríla 2015 predložilo svoj národný program reforiem na rok 2015 a svoj program stability na rok 2015. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.

(8) Francúzsko v súčasnosti podlieha nápravnej časti Paktu stability a rastu. Vo svojom programe stability na rok 2015 vláda plánuje napraviť nadmerný deficit do roku 2017 v súlade s odporúčaním Rady z 10. marca 2015 a dosiahnuť strednodobý cieľ – štrukturálny deficit vo výške 0,4 % HDP – do roku 2018[10]. Hoci vláda plánuje dodržať ciele celkového deficitu stanovené Radou, fiškálne úsilie plánované v rokoch 2016 a 2017 je pod odporúčanou úrovňou. V programe stability Francúzska na rok 2015 vláda očakáva, že pomer verejného dlhu k HDP dosiahne vrchol na úrovni 97 % v roku 2016 a potom v roku 2018 klesne na 95,5 % HDP. Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú tieto rozpočtové prognózy, je

---

5 Ú. v. EÚ 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 Vláda revidovala svoj strednodobý cieľ oproti predchádzajúcemu programu stability a chce dosiahnuť štrukturálny deficit vo výške 0,4 % HDP oproti úrovni 0,25 %. Strednodobý cieľ sa má dosiahnuť o jeden rok neskôr, než sa predpokladalo v minuloročnom programe stability.

vierohodný. Opatrenia na podporu plánovaných cieľov deficitu od roku 2016 však nie sú dostatočne konkretizované. Vychádzajúc z prognózy Komisie z jari 2015 bude cieľ celkového deficitu na rok 2015 na úrovni 3,8 % HDP, čím sa dodrží cieľ vo výške 4 % HDP. Fiškálne úsilie očakávané pre uvedený rok však bude nižšie než to, ktoré odporúčala Rada[11]. Pokiaľ ide o rok 2016, za predpokladu scenára nezmenenej politiky podľa prognózy Komisie dosiahne celkový deficit úroveň 3,5 % HDP, čo je nad odporúčaným cieľom vo výške 3,4 % HDP, a fiškálne úsilie sa tak nesplní. Z toho dôvodu budú pre rok 2016 potrebné ďalšie štrukturálne opatrenia. Rada na základe svojho posúdenia programu stability a po zohľadnení prognózy Komisie z jari 2015 zastáva názor, že existuje riziko, že Francúzsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.

(9) Zásadný význam bude mať zintenzívnenie preskúmaní výdavkov a identifikácia veľkých oblastí škrtov vo výdavkoch, aby sa dosiahli očakávané výsledky. Francúzsko by malo zabezpečiť, aby ciele pre zníženie výdavkov zohľadňovali mieru inflácie, ktorá sa bude pohybovať blízko nuly. Úspory vyplývajúce z nižších nákladov na verejný dlh, než sa očakávalo, ktoré boli spôsobené nízkymi úrokovými sadzbami, by sa zároveň mali presmerovať na zníženie deficitu. Rozsiahle krátkodobé úspory navyše nemožno dosiahnuť bez toho, aby sa výrazným spôsobom neobmedzil nárast výdavkov na sociálne zabezpečenie, ktoré v roku 2014 predstavovali 26 % HDP, čo je takmer polovica všetkých výdavkov verejného sektora. V období 2015 – 2017 sa plánujú úspory výdavkov na zdravotnú starostlivosť vo výške 11 miliárd EUR, avšak na obmedzenie zvýšenia výdavkov v tejto oblasti je potrebné ďalšie úsilie. Predovšetkým existuje priestor na vykonanie ďalších opatrení obmedzovania nákladov v oblasti cien liečiv a výdavkov na nemocnice. Dôchodkový systém môže v nadchádzajúcich rokoch čeliť rastúcemu deficitu a predchádzajúce dôchodkové reformy nebudú postačovať na odstránenie jeho deficitu. Na celkový dôchodkový deficit má naďalej ťaživý vplyv najmä deficit vyplývajúci zo systémov pre štátnych úradníkov a zamestnancov štátom kontrolovaných spoločností. Na udržateľnosť dôchodkového systému má navyše veľký vplyv makroekonomická situácia, najmä situácia doplnkových dôchodkových systémov. Na obnovu finančného zdravia doplnkového dôchodkového systému sú potrebné rozhodné opatrenia.

(10) Francúzsko vykonalo reformu miestnej správy zameranú na zvýšenie efektívnosti systému. Malo by pokračovať vo vykonávaní plánovaného zníženia grantov ústrednej štátnej správy a posilniť kontrolu výdavkov miestnej samosprávy prostredníctvom zavedenia hornej hranice ročného zvýšenia daňových príjmov miestnej samosprávy pri zohľadnení existujúcich stropov pri niekoľkých miestnych daniach. Konať je potrebné aj v snahe obmedziť zvyšovanie správnych nákladov miestnych orgánov.

(11) Boli prijaté politické opatrenia na zníženie nákladov práce a zlepšenie ziskových marží podnikov prostredníctvom daňovej úľavy vo výške 20 miliárd EUR na konkurencieschopnosť a zamestnanosť a 10 miliárd EUR v podobe dodatočných škrtov v príspevkoch zamestnávateľov na sociálne zabezpečenie plánovaných v rámci paktu zodpovednosti a solidarity. Tieto dve opatrenia predstavujú 1,5 % HDP a mali by prispieť k zníženiu medzery medzi Francúzskom a priemerom eurozóny z hľadiska daňovo-odvodového zaťaženia. Vykonávanie týchto opatrení by malo pokračovať v roku 2016, ale vzhľadom na ich vysoké náklady pre verejný rozpočet

[11] Posúdenie účinného opatrenia prijatého v rámci postupu pri nadmernom deficite sa vykoná po 10. júni 2015.

je dôležité posúdiť ich účinnosť na úrovni spoločností. Toto hodnotenie by malo osobitne zohľadniť nepružnosť, ktorá ovplyvňuje pracovný trh a trh s výrobkami, a najmä nepružnosť v oblasti miezd. Náklady na prácu za minimálnu mzdu zostávajú v porovnaní s inými členskými štátmi vysoké. Minimálna mzda sa naďalej vyvíja spôsobom, ktorý nie je prospešný pre konkurencieschopnosť a tvorbu pracovných miest. Popri tom môže jej automatická indexácia v kontexte nízkej inflácie viesť k zvýšeniu miezd nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zachovanie kúpnej sily.

(12) Francúzsko by malo prijať rozhodné opatrenie na odstránenie regulačných prahových hodnôt v pracovnom práve a účtovných predpisoch, ktoré obmedzujú rast francúzskych podnikov, najmä MSP. Celkovo existuje priestor na zvýšenie hospodárskej súťaže v sektore služieb, najmä odborných služieb, v maloobchode a sieťových odvetviach. Hospodársku aktivitu obmedzuje niekoľko nariadení a sadzieb pre regulované povolania. Prostredníctvom nedávneho zákona o raste, hospodárskej aktivite a rovnakých príležitostiach boli prijaté nové opatrenia na zlepšenie hospodárskej súťaže v právnických povolaniach a ich vykonávanie bude mať zásadný význam pre zabezpečenie odstránenia prekážok v praxi. Francúzsko by malo zároveň prijať opatrenia na odstránenie prekážok v iných sektoroch, najmä v zdravotníctve. Princíp obmedzeného počtu (*numerus clausus*) pri prístupe k zdravotníckym povolaniam stále brzdí prístup k službám a mohol by sa preskúmať bez toho, aby bola ohrozená kvalita a bezpečnosť.

(13) V roku 2014 bol pomer daní k HDP na úrovni 45,8 % a je jedným z najvyšších v EÚ. Sadzby dane z príjmov právnických osôb sú vysoké a majú negatívny vplyv na investície francúzskych spoločností. Efektívna daňová sadzba, ktorú platia spoločnosti v priemere, je na úrovni 38,3 %, čo patrí medzi najvyššie hodnoty v EÚ. Popri ohlásenom zrušení príspevku podnikov na sociálne zabezpečenie a znížení jeho zákonnej sadzby na 28 % v roku 2020 by Francúzsko malo zintenzívniť úsilie v krátkodobom horizonte s cieľom zabezpečiť, aby bolo zdaňovanie právnických osôb prínosné pre rast a investície. Je potrebné vyvinúť úsilie na zjednodušenie daňového systému prostredníctvom odstránenia neefektívnych daní. Bolo identifikovaných viac ako 100 daní s nízkymi alebo žiadnymi výnosmi a ich odstránením by sa mohli zjednodušiť postupy pre spoločnosti a domácnosti.

(14) Miera nezamestnanosti vo Francúzsku bola aj v roku 2014 vysoká a miera dlhodobej nezamestnanosti sa zhoršila, čo odráža slabý hospodársky rast. Celková miera nezamestnanosti bola na úrovni 10,2 %, v porovnaní s 10,3 % v roku 2013 a 7,5 % v roku 2008, pričom zasiahla najmä mladých ľudí, starších a nízko kvalifikovaných pracovníkov. Francúzsko trpí segmentáciou trhu práce, kde zmluvy na dobu určitú predstavujú stále vyšší podiel novo prijatých zamestnancov. Cieleným úsilím na zníženie úrovne segmentácie, najmä prostredníctvom vysokých sociálnych príspevkov pre zmluvy s veľmi krátkym trvaním, sa tento trend nepodarilo obmedziť. Preskúmanie právneho rámca upravujúceho pracovné zmluvy by pomohlo túto segmentáciu znížiť. Nedávne reformy vytvorili len obmedzený priestor pre zamestnávateľov na odchýlenie sa od dohôd, ktoré sa uzatvárajú na úrovni pobočky. To obmedzuje schopnosť spoločností prispôsobovať pracovnú silu podľa ich potrieb. Sektory a spoločnosti by mali byť flexibilné pri stanovovaní na individuálnom základe a po rokovaniach so sociálnymi partnermi, či by sa mal pracovný čas odchýliť od 35-hodinového pracovného týždňa. Zákon, ktorým sa vytvorili dohody na udržanie zamestnania (*accords de maintien de l'emploi*), nepriniesol očakávané výsledky. Len veľmi málo spoločností využilo nové dojednania pre dohody na úrovni spoločnosti pre zvýšenie flexibility pracovných podmienok. Táto schéma by

mala prejsť revíziou s cieľom dať spoločnostiam väčší priestor na prispôsobenie miezd a pracovného času ich ekonomickej situácii.

(15) Dlhodobé zhoršenie na trhu práce ovplyvnilo systém dávok v nezamestnanosti a spochybnilo udržateľnosť tohto modelu. Nový dohovor o systéme dávok v nezamestnanosti zavedený 1. júla 2014 je na zníženie deficitu nedostačujúci. Rôzne zavedené opatrenia priniesli v roku 2014 úspory vo výške 0,3 miliardy EUR. Očakáva sa, že deficit znížia v roku 2015 o ďalších 0,8 miliardy EUR, a to z 5,2 miliardy EUR na 4,4 miliardy EUR, čo povedie k ďalšiemu zvýšeniu dlhu v rámci systému na 25,9 miliardy EUR. Na zabezpečenie životaschopnosti tohto systému sú potrebné štrukturálne opatrenia. Preskúmať by sa mali najmä podmienky oprávnenosti, degresívna štruktúra dávok a miery náhrady pre pracovníkov s najvyššími mzdami.

(16) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Francúzska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2015. Zároveň posúdila program stability, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Francúzsku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku vo Francúzsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Európskej únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 6.

(17) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability Francúzska a jej stanovisko[12] je premietnuté najmä do odporúčania 1.

(18) V súvislosti s hĺbkovým preskúmaním Komisie a týmto posúdením Rada preskúmala národný program reforiem a program stability. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 6.

(19) V rámci európskeho semestra Komisia vykonala aj analýzu hospodárskej politiky eurozóny ako celku. Na základe tejto analýzy Rada vydala jednotlivé odporúčania adresované členským štátom, ktorých menou je euro. Francúzsko by malo takisto zaistiť úplné a včasné vykonanie týchto odporúčaní,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Francúzsko v rokoch 2015 a 2016 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Zabezpečiť účinné opatrenia v rámci postupu pri nadmernom deficite a trvalú nápravu nadmerného deficitu do roku 2017 posilnením rozpočtovej stratégie, prijatím potrebných opatrení pre všetky roky a použitím všetkých neočakávaných príjmov na zníženie deficitu. Bližšie určiť škrty vo výdavkoch plánované na tieto roky a poskytnúť nezávislé hodnotenie vplyvu hlavných opatrení.

2. Zintenzívniť úsilie o dosiahnutie účinného preskúmania výdavkov a identifikovať príležitosti na dosiahnutie úspor vo všetkých subsektoroch verejnej správy, a to aj na úrovni sociálneho zabezpečenia a miestnej samosprávy. Prijať kroky na obmedzenie zvýšenia administratívnych výdavkov miestnych orgánov. Prijať ďalšie opatrenia do marca 2016 s cieľom uviesť dôchodkový systém do rovnováhy, a najmä zabezpečiť, aby bola finančná situácia doplnkových dôchodkových systémov dlhodobo udržateľná.

[12] Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

3. Zabezpečiť udržateľnosť znížení nákladov práce vyplývajúcich z daňovej úľavy na konkurencieschopnosť a zamestnanosť a z paktu zodpovednosti a solidarity, najmä prostredníctvom ich plánovaného vykonania v roku 2016. Zhodnotiť účinnosť týchto systémov v súvislosti s nepružnosťou na trhu práce a trhu s výrobkami. Na základe konzultácií so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátnymi postupmi reformovať systém stanovovania miezd s cieľom zabezpečiť, aby sa mzdy vyvíjali v súlade s produktivitou. Zabezpečiť, aby minimálny vývoj miezd bol v súlade s cieľmi podpory zamestnanosti a konkurencieschopnosti.

4. Do konca roku 2015 znížiť regulačné prekážky pre rast spoločností, a to najmä pomocou preskúmania kritérií týkajúcich sa veľkosti v predpisoch, aby sa zabránilo prahovým efektom. Odstrániť obmedzenia v prístupe k regulovaným povolaniam a ich vykonávaní nad rámec právnických povolaní, najmä pokiaľ ide o zdravotnícke povolania od roku 2015.

5. Zjednodušiť a zlepšiť efektívnosť daňového systému, najmä prostredníctvom odstránenia neefektívnych daňových výdavkov. Na účely podpory investícií prijať opatrenie na zníženie daní z výroby a zákonných sadzieb príjmu právnických osôb pri rozšírení daňového základu zo spotreby. Prijať opatrenia od roku 2015 na zrušenie neefektívnych daní, ktoré prinášajú malé alebo neprinášajú žiadne výnosy.

6. Reformovať pracovné právo s cieľom poskytnúť viac motivačných faktorov pre zamestnávateľov pre uzatváranie zmlúv na dobu neurčitú. Zjednodušiť využívanie odchýlok od všeobecných právnych ustanovení na úrovni spoločností a pobočiek, najmä pokiaľ ide o dojednania o pracovnom čase. Reformovať zákon, ktorým sa vytvorili dohody na udržanie zamestnania (*accords de maintien de l'emploi*), do konca roka 2015 s cieľom zvýšiť ich využívanie spoločnosťami. Prijať opatrenie na reformu systému dávok v nezamestnanosti s cieľom vrátiť tento systém na udržateľnú rozpočtovú úroveň a poskytnúť viacej motivačných faktorov pre návrat do práce.

V Bruseli

Za Radu
predseda