EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Francie na rok 2022

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Francie na rok 2022

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 Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[1], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

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 19. února 2021 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241[2], kterým byl zřízen Nástroj pro oživení a odolnost. Nástroj pro oživení a odolnost poskytuje finanční podporu na provádění reforem a investic, a přináší tedy fiskální impuls financovaný Unií. Přispívá k hospodářskému oživení a k provádění udržitelných a prorůstových reforem a investic, zejména za účelem podpory zelené a digitální transformace, a současně zvyšuje odolnost ekonomik členských států a jejich potenciální růst. Pomáhá rovněž posílit udržitelné veřejné finance a podnítit růst a tvorbu pracovních míst ve střednědobém a dlouhodobém výhledu. Maximální finanční příspěvek na členský stát v rámci Nástroje pro oživení a odolnost [byl] dne [XX.] června 2022 aktualizován v souladu s čl. 11 odst. 2 nařízení (EU) 2021/241.

(2) Dne 24. listopadu 2021 přijala Komise roční analýzu udržitelného růstu, jež zahájila evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik pro rok 2022. Analýza náležitě zohlednila společný závazek, který byl v květnu 2021 znovu potvrzen na sociálním summitu v Portu a který spočívá v pokračujícím provádění evropského pilíře sociálních práv vyhlášeného Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Dne 25. března 2022 potvrdila priority roční analýzy udržitelného růstu 2022 Evropská rada. Dne 24. listopadu 2021 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 taktéž zprávu mechanismu varování, ve které je Francie uvedena

[1] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17).

mezi členskými státy, u nichž bude potřeba provést hloubkový přezkum[3]. Téhož dne přijala Komise i doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo přijato Radou dne 5. dubna 2022, jakož i návrh společné zprávy o zaměstnanosti pro rok 2022, která obsahuje analýzu provádění hlavních směrů politik zaměstnanosti a principů evropského pilíře sociálních práv a která byla schválena Radou dne 14. března 2022.

(3) Po celosvětové pandemii došlo k invazi Ruska na Ukrajinu a tato událost významně změnila geopolitickou a hospodářskou situaci. Ekonomiky členských států invazi pocítily například v podobě zdražení energií a potravin a slabších vyhlídek na růst. Vyšší ceny energií zatěžují zejména nejzranitelnější domácnosti, a to zvláště ty, jež jsou zasaženy energetickou chudobou nebo jsou touto chudobou ohroženy. Evropská unie rovněž zažívá bezprecedentní příliv uprchlíků z Ukrajiny. Za těchto okolností byla 4. března 2022 poprvé uplatněna směrnice o dočasné ochraně[4], na jejímž základě mohou osoby vysídlené z Ukrajiny oprávněně pobývat v EU a získávají přístup na trh práce, jakož i ke vzdělávání a odborné přípravě, zdravotní péči, bydlení a sociálnímu zabezpečení.

(4) Ve světle rychle se měnící hospodářské a geopolitické situace se evropský semestr v roce 2022 vrací k široké koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti, přičemž se vyvíjí v souladu s požadavky na provádění Nástroje pro oživení a odolnost, jak je uvedeno v roční analýze udržitelného růstu 2022. Pro plnění politických priorit v rámci evropského semestru má zásadní význam provádění přijatých plánů pro oživení a odolnost, neboť tyto plány řeší všechna relevantní doporučení pro jednotlivé země vydaná v cyklech semestru 2019 a 2020 nebo jejich významnou část. Doporučení pro jednotlivé země z let 2019 a 2020 zůstávají stejně relevantní i pro plány pro oživení a odolnost, které byly revidovány, aktualizovány nebo pozměněny v souladu s články 14, 18 a 21 nařízení (EU) 2021/241, a relevantní jsou i veškerá doporučení pro jednotlivé země vydaná do dne předložení upraveného plánu.

(5) Od března 2020 je aktivní obecná úniková doložka[5]. Ve svém sdělení ze dne 3. března 2021[6] vyjádřila Komise názor, že rozhodnutí o deaktivaci nebo dalším uplatňování obecné únikové doložky by se mělo považovat za celkové posouzení stavu hospodářství, přičemž klíčovým kvantitativním kritériem by měla být úroveň hospodářské činnosti v EU nebo eurozóně v porovnání s úrovněmi před krizí (před koncem roku 2019). Zvýšená nejistota a silná rizika nepříznivého vývoje hospodářského výhledu v souvislosti s válkou v Evropě, bezprecedentní nárůst cen energií a pokračující narušení dodavatelského řetězce vyžadují prodloužení obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu do roku 2023.

(6) V souladu s přístupem uvedeným ve stanovisku Rady ze dne 18. června 2021 k programu stability z roku 2021 se nastavení fiskální politiky v současné době nejlépe měří jako změna primárních výdajů (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů), s výjimkou dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19, ale

---

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

4 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, Úř. věst. L 71, 4.3.2022, s. 1.

5 Sdělení Komise Radě o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu, Brusel, 20. března 2020, COM(2020) 123 final.

6 Sdělení Komise Radě – Rok od vypuknutí pandemie COVID-19 – reakce v oblasti fiskální politiky, Brusel, 3. března 2021, COM(2021) 105 final.

včetně výdajů financovaných z nevratné podpory (grantů) z Nástroje pro oživení a odolnost a z jiných fondů EU, v poměru ke střednědobému potenciálnímu růstu[7]. Aby bylo možné posoudit, zda je vnitrostátní fiskální politika obezřetná a zda její skladba přispívá k udržitelnému oživení v souladu se zelenou a digitální transformací, je nad rámec celkového nastavení fiskální politiky věnována pozornost i vývoji primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních[8] zdrojů (očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů a s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19) a investic.

(7) Dne 2. března 2022 přijala Komise sdělení obsahující obecné pokyny pro fiskální politiku v roce 2023, jehož cílem je podpořit přípravu programů stability a konvergenčních programů členských států, a tím posílit koordinaci politik[9]. Komise uvedla, že na základě makroekonomického výhledu zimní prognózy z roku 2022 se přechod od souhrnného podpůrného nastavení fiskální politiky v letech 2020–2022 k obecně neutrálnímu souhrnnému nastavení fiskální politiky v roce 2023 jeví jako vhodný, přičemž je potřeba zachovat připravenost reagovat na vyvíjející se hospodářskou situaci. Komise oznámila, že fiskální doporučení pro rok 2023 by měla i nadále rozlišovat mezi členskými státy a zohledňovat možné efekty přelévání mezi jednotlivými zeměmi. Komise vyzvala členské státy, aby tyto pokyny zohlednily ve svých programech stability a konvergenčních programech. Komise se zavázala pečlivě sledovat hospodářský vývoj a podle potřeby upravit své politické pokyny, a to nejpozději ve svém jarním balíčku evropského semestru z konce května 2022.

(8) Pokud jde o fiskální pokyny vydané dne 2. března 2022, fiskální doporučení pro rok 2023 zohledňují zhoršený hospodářský výhled, zvýšenou nejistotu a další rizika nepříznivého vývoje a vyšší inflaci oproti zimní prognóze. Vzhledem k těmto skutečnostem musí fiskální reakce navýšit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti, a dále musí prostřednictvím cílených a dočasných opatření udržet kupní sílu nejzranitelnějších domácností, aby zmírnila dopad zdražování energií a pomohla omezit inflační tlaky, které vznikají v důsledku sekundárních účinků; fiskální politika musí být nadále aktivní, aby se přizpůsobovala rychle se vyvíjejícím okolnostem, a musí být diferencována podle jednotlivých zemí v závislosti na jejich fiskální a hospodářské situaci, a to i s ohledem na to, do jaké míry jsou tyto země vystaveny krizi a přílivu vysídlených osob z Ukrajiny.

(9) Dne 28. dubna 2021 předložila Francie Komisi v souladu s čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241 svůj národní plán pro oživení a odolnost. Komise podle článku 19 nařízení (EU) 2021/241 posoudila relevanci, účinnost, efektivnost a ucelenost tohoto plánu pro oživení a odolnost v souladu s pokyny pro posuzování stanovenými v příloze V uvedeného nařízení. Dne 13. července 2021 přijala Rada rozhodnutí o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Francie[10]. Uvolnění splátek je podmíněno rozhodnutím Komise přijatým v souladu s čl. 24 odst. 5 nařízení (EU) 2021/241 a potvrzujícím, že Francie uspokojivě splnila příslušné milníky a cíle stanovené v

---

[7] Odhady nastavení fiskální politiky a jejích složek v tomto doporučení jsou odhady Komise založené na předpokladech, z nichž vychází prognóza Komise z jara 2022. Odhady Komise týkající se střednědobého potenciálního růstu nezahrnují pozitivní dopad reforem, které jsou součástí plánu pro oživení a odolnost a které mohou potenciální růst podpořit.

[8] Nejsou financovány z grantů Nástroje pro oživení a odolnost ani z jiných fondů EU.

[9] Sdělení Komise Radě: Pokyny v oblasti fiskální politiky pro rok 2023, Brusel, 2. března 2022, COM(2022) 85 final.

[10] Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 6. července 2021 o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Francie (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

prováděcím rozhodnutí Rady. Předpokladem uspokojivého splnění je rovněž skutečnost, že nedošlo ke zvratu u dříve dosažených milníků a cílů.

(10) Dne 4. května 2022 předložila Francie svůj národní program reforem na rok 2022. Svůj program stability nepředložila. V souladu s článkem 27 nařízení (EU) 2021/241 zohledňuje národní program reforem na rok 2022 rovněž zprávy, které Francie dvakrát ročně podává o pokroku dosaženém při plnění svého plánu pro oživení a odolnost.

(11) Dne 23. května 2022 zveřejnila Komise zprávu o Francii pro rok 2022[11]. Posoudila pokrok, kterého Francie dosáhla v plnění příslušných doporučení, jež pro ni přijala Rada v letech 2019, 2020 a 2021, a na základě srovnávacího přehledu oživení a odolnosti zhodnotila, jak Francie provádí plán pro oživení a odolnost. Vycházejíc z této analýzy, zpráva o Francii poukázala na mezery, pokud jde o výzvy, které plán pro oživení a odolnost neřeší nebo je řeší pouze částečně, a o nové a vyvíjející se výzvy včetně těch, jež vyplývají z ruské invaze na Ukrajinu. Posoudila rovněž pokrok Francie při provádění evropského pilíře sociálních práv a v plnění hlavních cílů EU v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby, jakož i pokrok při dosahování cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

(12) Komise v případě Francie provedla hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011 a dne 23. května 2022 zveřejnila jeho výsledky[12]. Komise dospěla k závěru, že se Francie potýká s makroekonomickými nerovnováhami. Zranitelná místa souvisejí zejména s vysokým veřejným dluhem a slabou konkurenceschopností, jež mají přeshraniční význam, a to v kontextu nízkého růstu produktivity.

(13) Dne 23. května 2022 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tato zpráva se zabývala rozpočtovou situací Francie, neboť její schodek veřejných financí překročil v roce 2021 referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě, přičemž její veřejný dluh překročil referenční hodnotu 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě a země nedodržela doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Zpráva dospěla k závěru, že kritéria schodku a dluhu nebyla splněna. V souladu se sdělením ze dne 2. března 2022 měla Komise v rámci svého posouzení všech relevantních faktorů za to, že dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu by znamenalo příliš náročné fiskální úsilí soustředěné do počátečního období, což by mohlo ohrozit růst. Komise se proto domnívá, že dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu není za současných výjimečných hospodářských podmínek odůvodněné. Jak bylo oznámeno, Komise nenavrhla zahájit na jaře 2022 nové postupy při nadměrném schodku a na podzim 2022 znovu posoudí, zda je zahájení postupu při nadměrném schodku vhodné navrhnout.

(14) Dne 20. července 2020 Rada Francii doporučila, aby v letech 2020 a 2021 přijala v souladu s obecnou únikovou doložkou veškerá nezbytná opatření k účinnému řešení pandemie, udržení ekonomiky a podpoře následného oživení. Rovněž Francii doporučila, aby, pokud to hospodářské podmínky dovolí, prováděla fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetné střednědobé fiskální pozice a zajištění udržitelnosti dluhu při souběžném zvyšování investic. Na základě údajů potvrzených Eurostatem došlo v roce 2021 k poklesu schodku veřejných financí Francie, a to na 6,5 % HDP oproti 8,9 % HDP v roce 2020. Reakce Francie v oblasti fiskální politiky podpořila v roce 2021 hospodářské oživení, přičemž dočasná mimořádná podpůrná opatření, která v roce 2020 dosahovala 3,3 % HDP, se v roce 2021 snížila na 2,6 %. Opatření přijatá Francií v roce 2021 jsou v souladu s doporučením Rady ze dne 20. července 2020.

[11] SWD(2022) 612.
[12] SWD(2022) 632.

Diskreční rozpočtová opatření přijatá vládou v letech 2020 a 2021 byla většinou dočasná nebo byla doprovázena kompenzačními opatřeními. Zároveň některá diskreční opatření přijatá vládou v období 2020–2021 nebyla dočasná ani nebyla doprovázena kompenzačními opatřeními, která spočívala především v trvalém snížení daní z výroby od roku 2021 a ve zvýšení mezd státních zaměstnanců, zejména v systému zdravotní péče. Veřejný dluh v roce 2021 činil podle údajů potvrzených Eurostatem 112,9 % HDP.

(15) Prognóza Komise z jara 2022, která vychází z politických opatření známých k datu uzávěrky prognózy, uvádí, že v roce 2022 bude schodek veřejných financí činit 4,6 % HDP a v roce 2023 očekává hodnotu 3,2 % HDP. Prognóza Komise z jara 2022 předpokládá, že v roce 2022 dosáhne poměr veřejného dluhu k HDP hodnoty 111,2 % a v roce 2023 hodnoty 109,1 %. Podle analýzy Komise lze očekávat, že udržitelnost dluhu bude ve střednědobém výhledu vystavena vysokému stupni rizika.

Na základě prognózy Komise z jara 2022 se střednědobý (v průměru desetiletý) růst potenciálního produktu odhaduje na 1,0 %. V tomto odhadu však není zahrnut dopad reforem, které jsou součástí plánu pro oživení a odolnost a které mohou potenciální hospodářský růst Francie podpořit.

(16) V roce 2022 vláda postupně zrušila většinu opatření přijatých v reakci na krizi COVID-19, takže se předpokládá, že se dočasná mimořádná podpůrná opatření sníží z 2,6 % HDP v roce 2021 na 0,4 % v roce 2022. Na schodku veřejných financí se podílejí opatření, jež byla přijata pro vyrovnání hospodářských a sociálních dopadů zvýšení cen energií, a která se podle prognózy Komise z jara 2022 odhadují na 0,7 % HDP v roce 2022, zatímco v roce 2023 se očekává jejich postupné ukončení[13]. Tato opatření zahrnují především sociální transfery chudším domácnostem, škrty nepřímých daní ze spotřeby energie, stropy maloobchodních a velkoobchodních cen a dotace energeticky náročným podnikům. Tato opatření byla vyhlášena jako dočasná. Pokud by však ceny energií zůstaly vysoké i v roce 2023, mohla by některá z těchto opatření pokračovat. Některá tato opatření nejsou cílená, zejména obecný strop pro ceny elektřiny a plynu, jakož i přímo dotovaná sleva u paliv. Schodek veřejných financí je rovněž ovlivněn náklady na poskytnutí dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny, které se podle prognózy Komise z jara 2022 odhadují na 0,1 % HDP v roce 2022 a 0,1 % HDP v roce 2023[14].

(17) Dne 18. června 2021 Rada doporučila, aby Francie v roce 2022[15] využila Nástroj pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení a současně prováděla obezřetnou fiskální politiku. Kromě toho by měla zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů. Rada Francii rovněž doporučila, aby, pokud to hospodářské podmínky dovolí, prováděla fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetné střednědobé fiskální pozice a na zajištění střednědobé fiskální udržitelnosti a souběžně s tím navyšovala investice na podporu růstového potenciálu.

---

13 Tyto hodnoty představují úroveň ročních rozpočtových nákladů na uvedená opatření přijatá od podzimu 2021, včetně opatření na straně běžných příjmů a výdajů a případně i kapitálových výdajů.

14 Předpokládá se, že do konce roku 2022 dosáhne celkový počet vysídlených osob z Ukrajiny do EU postupně 6 milionů a jejich zeměpisné rozmístění se odhaduje na základě velikosti stávající diaspory, relativního počtu obyvatel v přijímajícím členském státě a skutečného rozmístění vysídlených osob z Ukrajiny v celé EU od března 2022. Pokud jde o rozpočtové náklady na osobu, odhady vycházejí z modelu mikrosimulace EUROMOD spravovaného Společným výzkumným střediskem Komise, přičemž se zohledňují jak převody peněžních prostředků pro způsobilé osoby, tak věcné dávky, jako je vzdělávání a zdravotní péče.

15 Doporučení Rady ze dne 18. června 2021, kterým se vydává stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2021, Úř. věst. C 304, 29.7.2021, s. 43.

(18) Podle prognózy Komise z jara 2022 se předpokládá, že nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2022 podpůrnou povahu a bude činit -1,7 % HDP[16]. Francie plánuje soustavně podporovat oživení tím, že bude využívat Nástroj pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic, jak doporučuje Rada. Očekává se, že kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších zdrojů EU k hospodářské činnosti se oproti roku 2021 sníží o 0,2 procentního bodu HDP. Tento pokles v roce 2022 je způsoben předsunutou finanční podporou z Nástroje pro oživení a odolnost učiněnou v roce 2021. Příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů k nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2022 podle projekcí neutrální povahu[17]. V souladu s doporučením Rady proto Francie plánuje zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů. Zároveň se předpokládá, že příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (bez započtení nových opatření na straně příjmů) k celkovému nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2022 expanzivní povahu a bude činit 1,6 procentního bodu. Tento výrazný expanzivní příspěvek zahrnuje dodatečný dopad opatření k řešení hospodářského a sociálního dopadu růstu cen energií (0,5 % HDP), jakož i náklady na poskytnutí dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny (0,1 % HDP). Mezi další opatření na straně běžných výdajů patří opatření uvedená v plánu pro odolnost, jež mají řešit hospodářské důsledky konfliktu na Ukrajině a spočívají například v přímých dotacích pro odvětví ad hoc (0,1 % HDP) a zvýšení mezd státních zaměstnanců (0,1 % HDP). Na straně příjmů se předpokládá, že k expanzivní orientaci fiskální politiky rovněž přispěje snížení sazby daně z příjmu právnických osob (0,1 % HDP) a snížení daní spojených s bydlením (0,1 % HDP). Očekává se, že vyšší nárůst spotřebitelských cen ve srovnání s deflátorem HDP ovlivní v roce 2022 expanzivní příspěvek vnitrostátně financovaných primárních běžných výdajů, neboť dojde ke zvýšení veřejné spotřeby a sociálních dávek. Podle prognózy Komise nejsou tato opatření a příčiny vyšších výdajů plně dorovnávány kompenzačními opatřeními.

(19) Prognóza Komise z jara 2022 očekává, že v roce 2023 bude nastavení fiskální politiky na úrovni +0,9 % HDP za předpokladu, že nedojde ke změně politiky[18]. Předpokládá se, že Francie bude v roce 2023 nadále využívat granty Nástroje pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení. Očekává se, že kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších zdrojů EU k hospodářské činnosti se oproti roku 2022 sníží o 0,1 procentního bodu HDP, neboť se v něm promítne předsunutá finanční podpora z Nástroje pro oživení a odolnost učiněná v roce 2021 a 2022. Příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů k nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2023 podle projekcí neutrální povahu[19]. Zároveň se očekává, že příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (bez započtení nových opatření na straně příjmů) k celkovému nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2023 restriktivní povahu a bude činit 0,7 procentního bodu. Na tomto příspěvku se mimo jiné podílí dopad postupného rušení opatření, která jsou zaměřena na řešení problému zdražování

---

16 Záporné (kladné) znaménko ukazatele odpovídá nadměrnému (nedostatečnému) růstu primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což svědčí o expanzivní (restriktivní) fiskální politice.

17 Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a dosáhne 0,2 procentního bodu HDP.

18 Záporné (kladné) znaménko ukazatele odpovídá nadměrnému (nedostatečnému) růstu primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což svědčí o expanzivní (restriktivní) fiskální politice.

19 Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít restriktivní povahu a bude činit 0,1 procentního bodu HDP.

energií (podíl ve výši 0,7 % HDP). Restriktivní příspěvek běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů proto závisí na aktuálně plánovaném postupném ukončování opatření, která byla zavedena s cílem řešit dopad zvýšení cen energií.

(20) Současný důchodový systém ve Francii je složitý a skládá se z více než 40 souběžně existujících systémů. Ty se vztahují na různé skupiny pracovníků a řídí se různými pravidly. Podle údajů Eurostatu byly veřejné výdaje na důchody ve Francii ve výši 14,6 % HDP v roce 2019 třetí nejvyšší v EU. Vysoké náklady souvisejí s poměrně vysokým náhradovým poměrem (tj. s výší důchodu vůči konečné roční výši mezd), střední délkou života, relativně časnou věkovou hranicí pro odchod do důchodu (přibližně 62 let) a zvýšeným počtem příjemců důchodů z celkového počtu obyvatel. Podle zprávy Komise o stárnutí obyvatelstva z roku 2021 i podle nejnovější výroční zprávy francouzského poradního sboru pro důchodovou problematiku (Conseil d'orientation des retraites) se předpokládá, že výdaje na důchody nejprve do roku 2024 do určité míry poklesnou a v období od roku 2025 zhruba do roku 2030 mírně vzrostou přibližně o 0,2 procentního bodu HDP. Vysoké celkové veřejné výdaje, u nichž jsou výdaje na důchody jednou z hlavních položek, přispívají navzdory značnému daňovému zatížení k akumulaci veřejného dluhu, což Francii přivádí do situace, kdy bude muset ve střednědobém výhledu čelit značným rizikům v oblasti fiskální udržitelnosti. V dlouhodobějším výhledu by výdaje na důchody začaly do roku 2070 postupně klesat, zejména díky indexaci důchodových dávek podle vývoje inflace, čímž se kompenzuje účinek zvýšení míry závislosti v důsledku stárnutí obyvatelstva. Zjednodušení důchodového systému dosažené sjednocením rozdílných režimů by pomohlo zvýšit jeho transparentnost a spravedlivost a zároveň by mělo pozitivní dopady na mobilitu a účinné rozdělení pracovních sil a mohlo by podpořit fiskální udržitelnost. V roce 2018 zahájila francouzská vláda reformní proces s cílem sjednotit pravidla jednotlivých důchodových režimů. Po vypuknutí pandemie COVID-19 byla tato reforma pozastavena. Vláda při prezentaci cílů francouzského plánu pro oživení a odolnost potvrdila svůj závazek provádět ambiciózní reformu důchodového systému zaměřenou na zvýšení jeho spravedlivosti a udržitelnosti.

(21) V souladu s čl. 19 odst. 3 písm. b) a s přílohou V kritériem 2.2 nařízení (EU) 2021/241 zahrnuje plán pro oživení a odolnost rozsáhlý soubor vzájemně se posilujících reforem a investic, které mají být provedeny do roku 2026. Ty pomáhají řešit všechny hospodářské a sociální výzvy uvedené v doporučeních, která Francii adresovala Rada v rámci evropského semestru v letech 2019 a 2020, jakož i ve veškerých doporučeních pro členský stát vydaných do dne přijetí plánu, nebo jejich významnou část. Provádění francouzského plánu je v plném proudu. Komise s přihlédnutím ke stanovisku Hospodářského a finančního výboru posoudila kladně první žádost Francie o platbu, což vedlo k vyplacení finanční podpory ve výši 7,4 miliardy EUR (bez předběžného financování) dne 4. března 2022. Souvisejících 38 milníků a cílů se týká reforem v oblasti veřejných financí, trhu práce, zdravotnictví a dlouhodobé péče. Byly realizovány investice do energetické účinnosti budov (veřejných, soukromých a určených k sociálnímu bydlení), udržitelné dopravy (nákup ekologicky čistých vozidel), dekarbonizace průmyslu, zaměstnanosti mladých lidí a vzdělávání. V platnost vešlo několik strategií výzkumu v oblasti klíčových zelených a digitálních technologií a v letech 2022 a 2023 budou vyhlášeny výzvy k předkládání projektů.

(22) Očekává se, že provádění plánu pro oživení a odolnost Francie přispěje k dalšímu pokroku v oblasti zelené a digitální transformace. Na opatření podporující klimatické cíle připadá ve Francii 46,0 % celkových prostředků, které byly na plán přiděleny (s významným podílem investic na energetickou renovaci budov), a na opatření

podporující digitální cíle pak připadá 21,3 % z těchto celkových prostředků. Plnohodnotné provádění plánu pro oživení a odolnost v souladu s příslušnými milníky a cíli pomůže Francii rychle se zotavit z dopadů krize COVID-19 a současně posílí její odolnost. Pro úspěšné provádění plánu pro oživení a odolnost i dalších hospodářských politik a politik zaměstnanosti, které jdou nad rámec plánu, je i nadále důležité systematické zapojování sociálních partnerů a dalších příslušných zúčastněných stran, aby měla celková politická agenda širokou podporu.

(23) Programové dokumenty vyžadované v rámci politiky soudržnosti[20] předložila Francie pro dohodu o partnerství dne 17. prosince 2021 a pro většinu programů do 17. března 2022. V souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 Francie při programování fondů politiky soudržnosti na období 2021–2027 zohlední příslušná doporučení, která jí byla vydána. To je předpokladem pro zvýšení účinnosti a pro maximalizaci přidané hodnoty finanční podpory, kterou má země obdržet z fondů politiky soudržnosti, a zároveň je tak podporována koordinace, doplňkovost a soudržnost mezi těmito fondy a dalšími nástroji a fondy Unie. Úspěšné provádění Nástroje pro oživení a odolnost a programů politiky soudržnosti také závisí na odstranění překážek, které stojí v cestě investicím na podporu zelené a digitální transformace a vyváženého územního rozvoje.

(24) Kromě hospodářských a sociálních výzev, jimiž se plán pro oživení a odolnost zabývá, čelí Francie řadě dalších výzev souvisejících s nedostatečnou kvalifikací a se zaváděním energie z obnovitelných zdrojů. Zvýšení kvalifikace pracovníků by přispělo ke zvýšení produktivity práce a následně ke zvýšení celkové konkurenceschopnosti francouzského hospodářství.

(25) Nedostatek pracovních sil je na vzestupu a zaměstnavatelé uvádějí nedostatek kvalifikovaných pracovníků jako hlavní překážku náboru ve více než 50 % případů, zejména u pracovních míst vyžadujících technické dovednosti, jaké jsou například potřebné pro zelenou a digitální transformaci (v průmyslu či stavebnictví). Než se současné investice do zvyšování kvalifikace a rekvalifikace pracovníků začnou vyplácet, určitý čas to potrvá, přičemž jejich účinnost je oslabena nízkou úrovní základních dovedností u více než pětiny patnáctiletých žáků, kteří pak budou mít z odborné přípravy v pozdějším věku zpravidla menší prospěch. Nízká výkonnost v matematice a přírodních vědách (v mezinárodním šetření TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study, neboli „Trendy v mezinárodním šetření v oborech matematiky a přírodních věd“ – dosáhli francouzští žáci v roce 2019 nejnižších výsledků z 22 zúčastněných zemí EU) vyvolává vzhledem k nedostatku technické kvalifikace zvláště velké obavy. Z hodnocení navíc vyplývá, že odborná příprava směřující k získání kvalifikace mívá pro osoby s nízkou úrovní dovedností menší přínos.

(26) Navzdory celkově dobrým výsledkům je úroveň základních dovedností ovlivněna vysokou socioekonomickou a regionální nerovností ve francouzském vzdělávacím systému. Podle programu PISA je Francie jedním z členských států EU, v nichž má socioekonomické zázemí na výsledky žáků největší vliv. Ukazatele naznačují, že 35,3 % znevýhodněných patnáctiletých a 44,5 % první generace žáků z přistěhovaleckých rodin nemá dostatečné základní dovednosti v oblasti čtení a

[20] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159.

porozumění psanému textu, zatímco průměr činí 20,9 %. S cílem řešit tento problém zavedla Francie v roce 2017 pilotní reformu, která spočívá v „půlení tříd“, tzn. snížení velikosti tříd na polovinu v počátečních letech školního vzdělávání u žáků v prioritních oblastech, aby se těmto žákům dostalo individuálnější podpory a mohli tak těžit z atmosféry příznivé pro učení. V roce 2021 upozornil francouzský nejvyšší kontrolní úřad na nedostatky ve školním systému, jež mají dopad zejména na výsledky vzdělávání u znevýhodněných žáků, a vyzval k větší autonomii a hodnocení škol. Nižší míra účasti učitelů na průběžné odborné přípravě a vysoký počet žáků připadající na učitele mohou socioekonomickou nerovnost zhoršit. Učitelé přírodních věd, kteří pracují ve znevýhodněných oblastech, mají obvykle nižší úroveň osvědčení ve větším rozsahu, než je tomu v jiných zemích EU. Reforma odborného vzdělávání a přípravy z roku 2018 a významné pobídky pro zaměstnavatele zvýšily počet učňů, což mělo pozitivní dopad na míru zaměstnanosti absolventů.

(27) Plán REPowerEU, který reaguje na mandát, jejž mu udělily hlavy států a předsedové vlád EU ve Versailleském prohlášení, má postupně a v co nejkratší době odstranit závislost Evropské unie na dovozu fosilních paliv z Ruska. Za tímto účelem jsou ve spolupráci s členskými státy určeny nejvhodnější projekty, investice a reformy na vnitrostátní, regionální a unijní úrovni. Cílem těchto opatření je snížit celkovou závislost na fosilních palivech a při dovozu fosilních paliv se odklonit od Ruska.

(28) Podle údajů z roku 2020 činí závislost Francie na dovozu ruské ropy 9 %, zemního plynu 17 % a uhlí 34 %, což je pod průměrem EU 27[21]. Vzhledem k tomu, že francouzský energetický mix spoléhá především na jadernou energii (ta pokrývá 40,6 % hrubé domácí spotřeby energie), je Francie ve srovnání s průměrem EU výrazně méně vystavena nutnosti dovážet ruská fosilní paliva. Zastoupení fosilních paliv v energetickém mixu je nižší, než činí průměr EU-27: ve Francii představuje ropa 28,6 %, plyn 15,4 % a tuhá fosilní paliva (včetně uhlí) 2,3 % hrubé domácí spotřeby energie. Kromě toho má Francie čtyři terminály LNG, které umožňují větší diverzifikaci zdrojů dovozu plynu. Současná geopolitická situace a vysoké ceny energií nicméně zvyšují naléhavost, s jakou by Francie měla dále zintenzivnit své úsilí o splnění cílů týkajících se obnovitelné energie stanovených v jejím vnitrostátním plánu pro oblast energetiky a klimatu. Energie z obnovitelných zdrojů v roce 2020 představovala 19,1 % hrubé konečné spotřeby energie ve Francii, což je méně než cíl 23 % stanovený v jejím vnitrostátním plánu pro oblast energetiky a klimatu. Z hlediska souladu s cíli balíčku „Fit for 55“ je zapotřebí, aby Francie ještě více posílila ambice směřující ke snižování emisí skleníkových plynů, většímu využívání obnovitelných zdrojů a vyšší energetické účinnosti. Rychlé dekarbonizaci průmyslových procesů a vytápění budov může napomoci zvýšená veřejná podpora technologií, jako jsou malá a velká tepelná čerpadla a geotermální energie, včetně podpory sítí centrálního zásobování teplem, jakož i rychlejší zavádění udržitelné anaerobní biodegradace („metanizace“) a dalších technologií spojených s udržitelnou výrobou udržitelných bioplynů, jako je biometan. Tyto investice by rovněž přispěly ke snížení závislosti na dovozu zemního plynu z Ruska. Urychlení postupného rušení zbývajících dotací na fosilní paliva by zvýšilo konkurenceschopnost obnovitelné energie vůči alternativám využívajícím fosilní paliva. Investice do obnovitelné energie, a to velkokapacitní i decentralizované, mohou rovněž posílit

[21] Eurostat (2020), podíl ruského dovozu na celkovém dovozu zemního plynu, surové ropy a černého uhlí. U průměrného celkového dovozu do zemí EU-27 se vychází z údajů o dovozu ze zemí mimo EU-27. V případě Francie zahrnuje celkový dovoz obchod uvnitř EU. Údaje za surovou ropu nezahrnují produkty z rafinované ropy.

makroekonomickou odolnost a konkurenceschopnost zvýšením energetické bezpečnosti a rozšířením inovací v odvětví energetiky.

(29) Zavádění projektů na velkokapacitní výrobu obnovitelné energie ve Francii, zejména větrných elektráren na pevnině i na moři a solárních fotovoltaických projektů, trpí restriktivní regulací a značnými administrativními a povolovacími překážkami. Nedostatečné investice do elektrické rozvodné sítě na vnitrostátní úrovni rovněž vedly k nedostatku přístupových bodů, ke zvýšení nákladů na připojení k síti a ke zpožděním při připojování k síti, která mohou v současné době trvat až několik měsíců. Větrné elektrárny na pevnině nesmějí být budovány v okruhu 5 až 30 km od meteorologických, vojenských a civilních leteckých radarů, což vede k tomu, že přibližně 45 % nových projektů se potýká s problémy s nalezením vhodných lokalit. Aby se předešlo situacím, kdy se ve velmi pozdní fázi vývoje projektu mohou ze strany armády vyskytnout překážky související s bezpečností, je zapotřebí zdokonalit postupy. Schvalovací proces za účasti celostátních, regionálních a místních správních orgánů vede k tomu, že se četné žádosti o aktualizaci územně plánovací dokumentace musejí odrazit i v dokumentech na nižší úrovni, což vytváří další administrativní zátěž. Povolovací proces lze urychlit tak, že by na něj bylo vyčleněno více lidských a finančních zdrojů v ústředních správách na regionální úrovni (tj. v rámci decentralizace státních služeb), jakož i v příslušných orgánech a u provozovatelů sítí, a dále užším zapojením regionálních a místních správních orgánů do územního plánování a rychlejším provedením výběrových řízení. Posílení mechanismů pro účast veřejnosti a decentralizaci by omezilo počet námitek třetích stran, které bývají zdrojem velkých zpoždění při zadávání nových projektů. Stabilní regulační rámec na vnitrostátní úrovni by poskytl větší jistotu pro investory, zejména při dlouhodobém plánování.

(30) Zvýšení energetické účinnosti a snížení spotřeby energie pomůže snížit emise a závislost na fosilních palivech. Výstavba a využívání budov generuje ve Francii 25 % všech emisí skleníkových plynů. V plánu pro oživení a odolnost se jedna celá složka věnuje energetické renovaci budov a pomáhá řešit související výzvy prostřednictvím širokého průřezového přístupu. Opatření se vztahují na všechny typy budov, přičemž přednost mají veřejné budovy, ale významné kroky jsou činěny i v oblasti renovace fondu soukromých budov a sociálního bydlení a za účelem zvýšení energetické účinnosti malých podniků. Francie v rámci svého nového národního plánu pro odolnost upevňuje podpůrné mechanismy pro vytápění budov z obnovitelných zdrojů, např. navýšením „tepelného fondu“ o 150 milionů EUR a dotací na instalaci vytápění z obnovitelných zdrojů ve výši 1 000 EUR. Francouzská národní nízkouhlíková strategie (Stratégie Nationale Bas Carbone) stanoví ambiciózní cestu směřující k tomu, aby do roku 2050 došlo ke snížení emisí z budov a bylo dosaženo úplné dekarbonizace energie spotřebované v budovách. Stávající systém „Ma Prime Renov“, který je zaměřen na domácnosti, dotuje především jednotlivá renovační opatření. Výraznější úspory v oblasti energetické účinnosti by mohl podpořit vylepšený politický rámec, jenž by motivoval k rozsáhlé renovaci a pomohl Francii dále zvyšovat energetickou účinnost jejího fondu budov. Cílem právního předpisu o klimatu a odolnosti přijatého v srpnu 2021 je snižování spotřeby energie mnoha způsoby, např. poskytováním bonusů na elektrická jízdní kola a vytvářením nízkoemisních zón v metropolitních oblastech.

(31) Další podpora přeshraničního propojení přenosových soustav (ve fázi rozvoje nebo v plánu) má i nadále zásadní význam pro integraci velkého podílu energie z obnovitelných zdrojů. Předsunutí investic do vnitrostátní i přeshraniční energetické

infrastruktury pomůže snížit závislost na fosilních palivech a zejména na ruském plynu. Doporučuje se, aby investice do nové infrastruktury a distribučních sítí byly pokud možno schopny obstát i v budoucnu, a usnadnily tak svou dlouhodobou udržitelnost budoucí změnou svého využití na udržitelná paliva. Pro účinné fungování vnitřního trhu s energií mají propojovací vedení zásadní význam, neboť umožňují sdílení zdrojů a tím i dosažení celkového zabezpečení dodávek.

(32) Vzhledem k tomu, že urychlený přechod na klimatickou neutralitu a odklon od fosilních paliv si v řadě odvětví vyžádá značné náklady na restrukturalizaci, může Francie v rámci politiky soudržnosti využívat mechanismus pro spravedlivou transformaci, aby zmírnila socioekonomický dopad přechodu v nejpostiženějších regionech. Pro rozšíření pracovních příležitostí a posílení sociální soudržnosti může Francie dále využít Evropský sociální fond plus.

(33) Rada posoudila fiskální politiky Francie s přihlédnutím k hospodářské prognóze Komise z jara 2022 a její posouzení je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(34) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik členských států eurozóny a jejich kolektivnímu příspěvku k fungování hospodářské a měnové unie Rada doporučila, aby členské státy eurozóny přijaly opatření k provedení doporučení týkajícího se hospodářské politiky eurozóny, mimo jiné prostřednictvím svých plánů pro oživení a odolnost. V případě Francie se to odráží ve všech čtyřech níže uvedených doporučeních.

(35) Na základě hloubkového přezkumu a tohoto posouzení provedených Komisí přezkoumala Rada národní program reforem na rok 2022. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1, 2 a 3. Doporučení č. 1, 2 a 3 rovněž přispívají k provádění doporučení pro eurozónu, a to zejména prvního, druhého a čtvrtého doporučení pro eurozónu. Fiskální politiky uvedené v doporučení č. 1 pomáhají mimo jiné řešit nerovnováhy spojené s vysokým veřejným zadlužením. Politiky uvedené v doporučení č. 2 pomáhají mimo jiné snížit zadlužení vlády a zlepšit konkurenceschopnost, neboť plné provádění plánu na podporu oživení a odolnosti podpoří růst a zároveň posílí odolnost hospodářství. Politiky uvedené v doporučení č. 3 pomáhají mimo jiné řešit nerovnováhy spojené s konkurenceschopností,

DOPORUČUJE Francii v letech 2022 a 2023:

1. V roce 2023 zajistit obezřetnou fiskální politiku, zejména omezením růstu běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů pod úroveň střednědobého růstu potenciálního produktu, s přihlédnutím k pokračující dočasné a cílené podpoře domácností a podniků, které jsou nejvíce ohroženy zdražováním energií, a podpoře osob prchajících z Ukrajiny. Být připravena k tomu, aby mohla současné výdaje přizpůsobit vyvíjející se situaci. Navýšit veřejné investice do zelené a digitální transformace a do energetické bezpečnosti, mimo jiné využitím Nástroje pro oživení a odolnost, programu RePowerEU a dalších fondů EU. V období po roce 2023 provádět fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění důvěryhodného a postupného snižování dluhu a na fiskální udržitelnost ve střednědobém výhledu dosaženou pomocí postupné konsolidace, investic a reforem. Reformovat důchodový systém tak, aby se pravidla rozdílných důchodových systémů postupně sjednotila, a posílila se tím jeho spravedlivost a zároveň podpořila jeho udržitelnost.

2. Pokračovat v provádění svého plánu pro oživení a odolnost v souladu s milníky a cíli uvedenými v prováděcím rozhodnutí Rady ze dne 13. července 2021. Urychleně dokončit jednání s Komisí o programových dokumentech vyžadovaných v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027 s cílem zahájit jejich provádění.

3. Řešit nedostatečnou kvalifikaci zvyšováním úrovně základních dovedností, poskytováním dalších možností vzdělávání se v praxi a zlepšováním školních výsledků u všech žáků, zejména přizpůsobením zdrojů a metod potřebám znevýhodněných žáků a škol a zlepšením pracovních podmínek a průběžné odborné přípravy učitelů.

4. Snížit celkovou závislost na fosilních palivech. Urychlit zavádění velkokapacitní a decentralizované výroby obnovitelné energie zvýšením podílu veřejných investic a usnadněním soukromého investování, čemuž mimo jiné napomůže další zefektivnění povolovacích řízení a zajištění odpovídajícího personálního obsazení schvalujících správních orgánů. Zdokonalit politický rámec s cílem motivovat k rozsáhlé renovaci budov. Rozšířit kapacitu propojení energetických soustav.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně