

V Bruseli 5. 6. 2019
COM(2019) 510 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Francúzska na rok 2019 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Francúzska na rok 2019

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Francúzska na rok 2019 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Francúzska na rok 2019

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 koordinácii¹, 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 nerovnováh², a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

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) Komisia začala európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2019 prijatím ročného prieskumu rastu 21. novembra 2018. Náležite pri tom zohľadnila Európsky pilier sociálnych práv, ktorý vyhlásili Európsky parlament, Rada a Komisia 17. novembra 2017. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada na zasadnutí 21. marca 2019. Komisia 21. novembra 2018 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 aj správu o mechanizme varovania, v ktorej Francúzsko určila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky eurozóny, ktoré schválila Európska rada na zasadnutí 21. marca 2019. Rada prijala 9. apríla 2019 odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny („odporúčanie pre eurozónu“).

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (2) Francúzsko by ako členský štát, ktorého menou je euro, malo vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie odporúčania pre eurozónu, ako sa zohľadňuje ďalej v odporúčaní 1 až 4. K plneniu druhého odporúčania pre eurozónu, pokiaľ ide o obnovu fiškálnych rezerv, zlepšenie verejných financií a podporu investícií, prispievajú predovšetkým opatrenia, ktorých cieľom je využiť neočakávané zisky na zníženie verejného dlhu, zefektívniť verejné výdavky a zamerať investičnú hospodársku politiku na konkrétne oblasti. Opatrenia zamerané na zjednodušenie daňového systému a zníženie regulačných obmedzení zas prispievajú k plneniu prvého odporúčania pre eurozónu, pokiaľ ide o podnikateľské prostredie. A napokon, opatrenia zamerané na zlepšenie zamestnateľnosti prispievajú k plneniu tretieho odporúčania pre eurozónu, pokiaľ ide o fungovanie trhu práce.
- (3) Správa o Francúzsku³ na rok 2019 bola uverejnená 27. februára 2019. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Francúzsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 13. júla 2018, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania prijaté v predchádzajúcich rokoch, ako aj pokrok Francúzska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Bolo v nej zahrnuté aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011, ktorého výsledky boli takisto uverejnené 27. februára 2019⁴. Na základe svojej analýzy Komisia dospela k záveru, že vo Francúzsku existujú makroekonomické nerovnováhy. Zistené nerovnováhy sa týkajú najmä vysokého verejného dlhu a slabšej dynamiky konkurencieschopnosti v kontexte nízkeho rastu produktivity.
- (4) Francúzsko 26. apríla 2019 predložilo svoj národný program reforiem na rok 2019 a svoj program stability na rok 2019. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi týmito programami sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (5) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny boli zohľadnené v programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) na obdobie rokov 2014 – 2020. Ako je stanovené v článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013⁵, platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie, v usmerneniach k uplatňovaniu opatrení spájajúcich účinnosť EŠIF s riadnou správou hospodárskych záležitostí⁶.
- (6) Na Francúzsko sa v súčasnosti vzťahuje preventívna časť Paktu stability a rastu a prechodné dlhové pravidlo. Vo svojom programe stability na rok 2019 vláda plánuje zvýšenie celkového deficitu z 2,5 % HDP v roku 2018 na 3,1 % HDP v roku 2019 a následne jeho postupné zníženie na 1,2 % HDP v roku 2022. Toto plánované zvýšenie celkového deficitu v roku 2019, ktoré sa potvrdilo aj v prognóze Komisie z jari 2019, je zapríčinené najmä jednorazovým, deficit zvyšujúcim vplyvom

³ SWD(2019) 1009 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

transformácie daňových úverov v oblasti zamestnanosti a konkurencieschopnosti na trvalé zníženie sociálnych príspevkov zamestnávateľov. Na základe prepočítaného štrukturálneho salda⁷ sa strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny deficit vo výške 0,4 % HDP, neplánuje dosiahnuť počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje program stability na rok 2019. Podľa programu stability na rok 2019 sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP vzrastie z 98,4 % HDP v roku 2018 na 98,9 % v roku 2019 a následne bude klesať až na úroveň 96,8 % v roku 2022. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je realistický. Zároveň platí, že opatrenia potrebné na podporu plánovaných cieľových deficitov na obdobie od roku 2020 neboli konkretizované.

- (7) Komisia vydala 5. júna 2019 správu na základe článku 126 ods. 3 ZFEÚ, keďže v programe stability sa v roku 2019 plánoval celkový deficit presahujúci referenčnú hodnotu 3 % HDP stanovenú v zmluve a na základe oznámených údajov sa v roku 2018 *prima facie* nedodržalo prechodné dlhové pravidlo. V správe sa dospelo k záveru, že po posúdení všetkých relevantných faktorov by sa kritériá deficitu a dlhu vymedzené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/1997 mali v súčasnosti považovať za dodržané.
- (8) Rada 13. júla 2018 odporučila Francúzsku, aby zabezpečilo, že nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov⁸ v roku 2019 neprekročí 1,4 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave vo výške 0,6 % HDP. Z prognózy Komisie z jari 2019 vyplýva, že v roku 2019 existuje riziko značnej odchýlky od odporúčaného postupu úprav smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu.
- (9) Vzhľadom na pomer dlhu verejnej správy Francúzska k HDP nad úrovňou 60 % HDP a predpokladanú produkčnú medzeru vo výške 0,7 % by nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov v roku 2020 nemala presiahnuť 1,2 %, čo na základe matice požiadaviek v rámci Paktu stability a rastu zodpovedá štrukturálnej úprave 0,6 % HDP. Z prognózy Komisie z jari 2019 za predpokladu nezmenenej politiky vyplýva, že v roku 2020 existuje riziko značnej odchýlky od uvedenej požiadavky. *Prima facie* sa predpokladá, že Francúzsko v rokoch 2019 a 2020 nedodrží prechodné dlhové pravidlo. Rada celkovo zastáva názor, že počnúc rokom 2019 by sa mali prijať potrebné opatrenia, aby sa dosiahol súlad s ustanoveniami Paktu stability a rastu. Je dôležité, aby sa všetky neočakávané zisky využili na ďalšie znižovanie miery zadlženosti verejnej správy.
- (10) Úsilie vynaložené na konsolidáciu verejných financií sa prejavilo iba miernym znížením pomeru verejných výdavkov k HDP, ktorý v roku 2018 dosahoval úroveň 56 % a bol naďalej najvyšším v EÚ. Stabilný pokles verejného dlhu bude závisieť od schopnosti vlády obmedziť svoje výdavky. Vláda od roku 2017 postupne zavádza obnovenú stratégiu fiškálnej konsolidácie naplánovanú na celé päťročné funkčné obdobie prezidenta. Či bude úspešná, bude závisieť od toho, či sa splnia výdavkové ciele, ktoré boli vytýčené pre ústredné a miestne samosprávy a pre systém zdravotnej starostlivosti.

⁷ Saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a dočasných opatrení, prepočítané útvarmi Komisie podľa spoločne dohodnutej metodiky.

⁸ Čisté primárne výdavky verejnej správy pozostávajú z celkových výdavkov verejnej správy bez úrokových výdavkov, výdavkov na programy Únie plne hradených z fondov Únie a nediskrečných zmien vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti. Štátne financovaná tvorba hrubého fixného kapitálu sa rovnomerne rozloží na obdobie 4 rokov. Diskrečné opatrenia na strane príjmov alebo zvýšenia príjmov vyplývajúce z právnych predpisov sú zohľadnené. Jednorazové opatrenia na strane príjmov aj na strane výdavkov sú vzájomne započítané.

- (11) Výdavky na zdravotnú starostlivosť sa postupom času neustále zvyšovali. Celková výška výdavkov sa v roku 2017 odhadovala na 11,5 % HDP, čo je najvyššia úroveň spomedzi krajín EÚ, ktoré sú členmi Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). Na jeseň 2018 bola ohlásená nová reforma systému zdravotnej starostlivosti a 13. februára 2019 bol predložený návrh zákona. Či bude reforma úspešná, bude závisieť od toho, či sa podarí vytvoriť jasný právny a organizačný rámec, ktorý by poskytoval vhodné stimuly a podporoval spoluprácu medzi verejnými a súkromnými aktérmi. Ohlásená reforma systému zdravotnej starostlivosti nepočíta s úpravou normy pre rast výdavkov na zdravotnú starostlivosť (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Táto norma pre výdavky pokrýva tretinu výdavkov na sociálne zabezpečenie. Cieľ ONDAM bol od roku 2017 zvýšený už trikrát aj napriek tomu, že sa ho od roku 2010 darilo plniť. Na obdobie rokov 2018 – 2020 sa pôvodný cieľ rastu 2,1 % zvýšil v zákone o rozpočte na rok 2018 na upravený cieľ 2,3 % a v rozpočtovom zákone o sociálnom zabezpečení na rok 2019 sa ešte viac zvýšil na 2,5 %. Do istej miery sa takto zohľadnia dodatočné náklady, ktoré vzniknú v súvislosti s reformou *Ma santé 2022*.
- (12) Verejné výdavky na miestnej úrovni prekročili v roku 2017 plánovaný cieľ rastu. Verejné výdavky miestnej samosprávy vo Francúzsku sa od roku 2014 riadia normou pre výdavky, v ktorej sú stanovené ročné nezáväzné ciele rastu tak pre prevádzkové verejné výdavky, ako aj pre potreby financovania na miestnej úrovni (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). Táto norma pre výdavky bola v roku 2018 sprevádzaná právne záväznými zmluvnými dohodami, ktoré sa s platnosťou na roky 2018 až 2020 uzavreli medzi štátom a 71 % z 322 najväčších miestnych orgánov. Keďže došlo iba k obmedzenému zníženiu počtu obcí, môže to byť prekážka pri dosahovaní súladu s normou pre výdavky. Po vykonaní územnej reformy v rokoch 2014 až 2016 počet regiónov síce klesol na polovicu, no počet obcí sa znížil iba mierne a zostal vyšší ako 34 000, čo je zďaleka najviac v EÚ.
- (13) Implementácia obnovennej stratégie fiškálnej konsolidácie, ktorú vláda naplánovala na päťročné funkčné obdobie prezidenta, si vyžaduje aj vykonanie programu *Action Publique 2022*, ktorý ešte stále nebol úplne vymedzený. Vďaka tomuto programu sa má podstatne zvýšiť efektívnosť verejných výdavkov a zároveň zlepšiť fungovanie celoštátnej verejnej správy. Vláda jasne uprednostnila metodické a procesné aspekty, no nevenovala pozornosť predchádzajúcej kvantifikácii možných úspor v jednotlivých oblastiach. Hoci je možné, že tento prístup vyplynul zo zložitého procesu reforiem a z potreby upokojiť verejnú diskusiu o citlivých otázkach, zároveň sťažuje kvantitatívne vyhodnotenie celkovej stratégie a jej prínosu k fiškálnej konsolidácii. Predovšetkým nie je jasné, ako presne a v akom časovom horizonte by mal program reforiem (vrátane plánov transformácie ministerstiev, ktoré zahŕňajú rozsiahly súbor rôznorodých opatrení) prispieť prostredníctvom konkrétnych opatrení k dosiahnutiu veľmi konkrétneho cieľa, ktorým je zníženie pomeru výdavkov k HDP do roku 2022. Z dostupných informácií celkovo vyplýva, že usmernenia pre preskúmavanie výdavkov, ktoré v roku 2016 schválila Euroskupina, sa dodržiavajú iba čiastočne.
- (14) Riziká ohrozujúce udržateľnosť verejného dlhu zostávajú v strednodobom horizonte aj naďalej vysoké. Vysoká úroveň verejného dlhu a štrukturálneho deficitu verejných financií predstavuje najmä v strednodobom horizonte problém z hľadiska udržateľnosti. Aby sa tieto riziká dali odvrátiť, musí sa nutne vyvinúť fiškálne úsilie, ktoré by sa premietlo do výrazného zlepšenia štrukturálneho primárneho salda Francúzska. Znížením pomeru verejného dlhu k HDP by sa zlepšili aj vyhliadky francúzskeho hospodárstva na rast a jeho odolnosť.

- (15) Plánovaná dôchodková reforma by mohla pomôcť znížiť verejný dlh v strednodobom horizonte, a obmedziť tak riziká ohrozujúce udržateľnosť dlhu. Rozpočtová rovnováha dôchodkového systému do veľkej miery závisí od makroekonomických predpokladov. Podľa poslednej výročnej správy Rady Francúzska pre dôchodky (*Conseil d'orientation des retraites*) dosiahli výdavky na dôchodky v roku 2017 výšku 13,8 % HDP, pričom sa predpokladá, že v roku 2022 dosiahnu 13,5 %, a potom by mali v horizonte do roku 2070 zostať v rozmedzí od 11,6 % do 14,4 % v závislosti od predpokladanej miery rastu vo vývoji HDP a zamestnanosti v čase. Vo Francúzsku existuje popri sebe viac ako 40 rôznych dôchodkových systémov. Tieto systémy sa uplatňujú na rôzne skupiny pracovníkov a funkcií podľa odlišných súborov pravidiel. Ku koncu roka sa očakáva predloženie návrhu zákona, ktorým by sa postupne zjednotili pravidlá týchto systémov, aby sa zjednodušilo fungovanie dôchodkového systému a hlavne zlepšila jeho transparentnosť, spravodlivosť a efektívnosť.
- (16) Miera zamestnanosti pokračovala vo svojom raste až na úroveň 71,3 % v roku 2018. Miera nezamestnanosti, ktorá naďalej klesala, dosiahla v roku 2018 úroveň 9,1 %, zostáva však výrazne nad priemernou úrovňou EÚ (6,8 %) a priemernou úrovňou eurozóny (8,2 %). Francúzsky trh práce je navyše aj naďalej veľmi segmentovaný. Takmer 85 % novoprijatých zamestnancov dostalo zmluvu na dobu určitú, pričom miera prechodu na trvalé pracovné zmluvy patrí medzi najnižšie v EÚ. Nedobrovoľná práca na kratší pracovný čas je takisto veľmi vysoká. V roku 2018 predstavovala 42,3 % z celkovej práce na kratší pracovný čas. Plánovaná reforma systému dávok v nezamestnanosti (*Unédic*) je zacielená na zníženie zadlženosti systému a na riešenie problému segmentácie trhu práce prostredníctvom obmedzenia stimulov, ktoré motivujú uzatvárať s pracovníkmi zmluvy na veľmi krátku dobu a následne ich opätovne zamestnávať. Rokovania medzi sociálnymi partnermi o systéme dávok v nezamestnanosti prebehli začiatkom roka 2019. Ich cieľom bolo i) znížiť zadlženosť systému a ii) zmeniť pravidlá tak, aby boli motivujúcejšie pre nezamestnaných a prispeli k zníženiu neistoty pracovných miest, a iii) nájsť stimulačný mechanizmus, ktorý by obmedzil stimuly na uzatváranie zmlúv na veľmi krátku dobu. Sociálni partneri sa však na novom súbore pravidiel nedohodli. Reforma je teraz v rukách vlády, ktorá sa zaviazala nájsť dohodu do leta 2019.
- (17) Zraniteľné skupiny majú aj naďalej pomerne ťažšie podmienky na trhu práce ako iné skupiny. V roku 2018 sa miera zamestnanosti osôb, ktoré sa nenarodili v EÚ, pohybovala na úrovni 57,5 % (oproti 73,1 % osôb narodených vo Francúzsku) a je jednou z najnižších v EÚ. Ukázalo sa, že ľudia s migrantským pôvodom sú v procese prijímania do zamestnania zvyčajne znevýhodňovaní. Ich geografická koncentrácia v chudobných štvrtiach je takisto znepokojivá. Obyvatelia najchudobnejších oblastí (ako napríklad *Quartiers de la politique de la ville*) vrátane osôb s migrantským pôvodom naďalej čelia ťažkostiam na trhu práce a v roku 2017 miera ich nezamestnanosti dosiahla 24,7 %. Napriek viacerým politickým opatreniam má sociálno-ekonomické zázemie a migrantský pôvod stále veľký vplyv na študijné výsledky a brzdí integráciu na trhu práce.
- (18) Na trhu práce sú stále znevýhodňovaní aj nízkokvalifikovaní a mladí ľudia. V roku 2017 miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb po prvýkrát od roku 2008 klesla, avšak v roku 2018 dosahovala úroveň 16,2 %, čo je ešte stále výrazne nad úrovňou pred krízy. Nezamestnanosť mladých ľudí (vo veku 15 až 24 rokov) klesla v roku 2018 o 1,6 percentuálneho bodu na 20,7 %, ale stále sa nachádza výrazne nad priemernou úrovňou EÚ (15,2 %). V roku 2018 dosahovala miera nezamestnanosti nízkokvalifikovaných mladých ľudí 35,6 %, čo je ešte stále veľmi vysoká úroveň.

Účinná aktívna podpora pri hľadaní zamestnania zahŕňajúca okrem iného aj intenzívne profesijné poradenstvo a pomoc pri náboře pracovníkov, prístup k opatreniam na zvyšovanie úrovne zručností, inovačné opatrenia zamerané na oslovenie najzraniteľnejších mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania či odbornej prípravy, a dôraznejšie opatrenia proti diskriminačným praktikám sú kľúčom k presadzovaniu rovnakých príležitostí na trhu práce. Najvzdialenejšie regióny, ktoré musia čeliť navyše aj ďalším výzvam, si zasluhujú osobitnú pozornosť.

- (19) Situácia na trhu práce sa zlepšuje, no viacero ukazovateľov poukazuje na nesúlad medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami. Hoci je úroveň nezamestnanosti a podzamestnanosti aj naďalej vysoká, je čoraz väčší nedostatok kvalifikovaných pracovníkov, a to najmä v určitých odvetviach. Tento nedostatok zručností, ako aj chýbajúce kompetencie sú kľúčovými faktormi, ktoré vysvetľujú neobsadenosť pracovných miest. Podľa údajov francúzskej agentúry *Pôle Emploi* bolo v roku 2017 z 3,2 milióna registrovaných voľných pracovných miest zrušených 150 000, pretože chýbali vhodní kandidáti. Z dostupných informácií vyplýva, že v čase krízy a následného oživenia narástol nesúlad medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami, čo prispelo k pomalšiemu znižovaniu nezamestnanosti a k vyššej dlhodobej nezamestnanosti. Príležitosti na trhu práce sa vďaka počiatočnému odbornému vzdelávaniu a príprave zlepšujú. Vláda zaviedla v roku 2018 komplexný súbor opatrení s cieľom zlepšiť prístup k počiatočnej a priebežnej odbornej príprave a prehodnotiť riadenie a financovanie systému odborného vzdelávania a prípravy. Plán investícií do zručností (*Plan d'investissement dans les compétences*), ktorý tieto reformy dopĺňa, má za cieľ poskytnúť v rokoch 2018 až 2022 odbornú prípravu a intenzívne poradenstvo 1 miliónu mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy, a 1 miliónu nízkokvalifikovaných uchádzačov o zamestnanie.
- (20) Francúzsky systém sociálnej ochrany vo všeobecnosti účinne znižuje nerovnosť aj chudobu. Podiel ľudí ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením naďalej klesal a v roku 2017 dosiahol historické minimum 17,1 % v porovnaní s priemerom 22,4 % v EÚ. Príjmová nerovnosť však zostáva výrazne nad úrovňou pred krízou. Navyše sa znížila aj miera prechodu do vyšších príjmových kvantilov, najmä pokiaľ ide o najnižší kvintil. Niektoré skupiny, medzi ktoré patria aj rodiny s jedným rodičom a ľudia narodení mimo EÚ, čelia vyššiemu riziku chudoby a sociálneho vylúčenia. Poradenstvo pre príjemcov minimálneho príjmu nie je vždy postačujúce, pričom existujú veľké územné rozdiely. Tieto problémy by pomohlo vyriešiť, keby sa investície smerované do sociálneho začlenenia viac a lepšie koordinovali tak, ako sa to plánovalo v národnej stratégii boja proti chudobe predstavenej v septembri 2018. Hoci systém zdravotnej starostlivosti dosahuje celkovo dobré výsledky, najmä v najvzdialenejších regiónoch by sa zišlo investovať do znižovania regionálnych rozdielov v prístupe k službám.
- (21) Z európskeho prehľadu výsledkov inovácie vyplýva, že Francúzsko ani napriek nedávnym iniciatívam nebolo schopné dohnať zaostávanie za európskymi lídrami v oblasti inovácií. Investície do výskumu a vývoja zostali na stabilnej úrovni a nové spoločnosti majú problém rásť. Francúzsko nesmeruje k splneniu svojho celkového 3 % cieľa, ktorý bol vytýčený na rok 2020 pre intenzitu výskumu a vývoja, a úroveň investícií podnikateľského sektora do výskumu a vývoja ešte stále ďaleko zaostáva za 2 % cieľom. Verejné výdavky na výskum a vývoj sú nad priemerom Únie a zahŕňajú širokú škálu režimov priamej a nepriamej podpory pre podniky vyvíjajúce úsilie

v oblasti výskumu a inovácií, medzi ktoré patrí aj režim daňovej úľavy na výskum a vývoj (*Crédit d'Impôt Recherche*), ktorý je jedným z najštedrejších spomedzi krajín OECD. Celková výkonnosť ekosystému výskumu, vývoja a inovácií však stále nezodpovedá tomu, aká veľká suma verejnej podpory sa naň vynakladá. Hoci sa nedávno vykonalo hodnotenie existujúcich nástrojov vrátane režimu *Crédit d'Impôt Recherche*, na účely implementácie budúcej politiky by bolo užitočné komplexne vyhodnotiť celý súbor politík. Úlohou Rady pre inovácie (*Conseil de l'innovation*), ktorá bola zriadená v júli 2018, je vykonávať dohľad nad zjednodušujúcimi opatreniami, ktoré zahŕňajú lepšiu koordináciu medzi regionálnou a celoštátnou podporou inovácie. Šírenie inovácií by sa dalo zlepšiť aj budovaním užších väzieb medzi vedou a podnikaním, a najmä prostredníctvom systémov na prenos znalostí, keďže Francúzsko stále zaostáva za priemerom Únie, pokiaľ ide o financovanie verejného výskumu a vývoja zo strany podnikov. Podpora zameraná na klastre pre konkurencieschopnosť (*pôles de compétitivité*) bola predĺžená na obdobie štvrtej fázy (2019 – 2022), pričom sa budú uprednostňovať organizácie klastrov, ktoré sú dobre prepojené s inými štruktúrami na miestnej úrovni, ktoré sa zameriavajú na národné priemyselné priority a ktoré sa v minulosti zapojili do projektov EÚ. Aj vďaka Fondu pre inovácie a priemysel (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), ktorý je financovaný prostredníctvom privatizácie, sa pomôžu zabezpečiť finančné prostriedky na umelú inteligenciu. Včasný vývoj súvisiacich technológií, ako je internet vecí, 5G siete, vysokovýkonná výpočtová technika, ako aj dátové hospodárstvo vo všeobecnosti, bude jedným z kľúčov k úspechu týchto iniciatív. Veľké rozdiely medzi regiónmi existujú aj z hľadiska regionálnych investícií do výskumu a vývoja a z hľadiska inovačnej výkonnosti. Viacero vidieckych regiónov alebo regiónov v procese priemyselnej transformácie nedosahuje priemer EÚ. Najvzdialenejšie regióny sa nachádzajú na dolnom konci stupnice.

- (22) Pokiaľ ide o politiku v oblasti energetiky a zmierňovania zmeny klímy, Francúzsko dosahuje v súčasnosti dobré výsledky a je na dobrej ceste k dosiahnutiu svojho cieľa na zníženie emisií skleníkových plynov do roku 2020. Musí však výrazne zintenzívniť svoje investičné úsilie, aby dosiahlo svoje ciele do roku 2020 v oblasti obnoviteľných zdrojov energie a energetickej efektívnosti, ako aj svoje ambicióznejšie ciele vytýčené do roku 2030 v oblasti klímy a energetiky, najmä pokiaľ ide o využívanie obnoviteľných zdrojov energie a energeticky účinnú renováciu fondov budov. Keďže viac ako polovica súčasného financovania týchto investícií pochádza z verejných zdrojov, mali by sa vytvoriť priaznivejšie hospodárske a regulačné podmienky na financovanie projektov súkromným sektorom, aby sa tak využili tieto značné možnosti investovania. Urýchľovanie využívania obnoviteľných zdrojov energie v odvetví vykurovania a chladenia ponúka mimoriadne veľký potenciál, ktorý je zatiaľ nevyužitý. Dosiahnutie energetickej efektívnosti budov si takisto vyžaduje vysoké investície. Platí to najmä pre renováciu sektora bývania, na ktorý pripadá veľký podiel celkovej investičnej medzery v oblasti klímy, pretože bytový fond je z veľkej časti zastaraný a obsahuje 7 až 8 miliónov teplotných sít (čo zodpovedá približne 20 % celkového počtu obytných jednotiek). Pokiaľ ide o podniky, vo Francúzsku bolo v roku 2017 percento fondov budov spĺňajúcich normy vysokej energetickej účinnosti nižšie (25 %) ako v Únii ako celku (39 %). V energetickom sektore prevládajú výrazné regionálne rozdiely. Energetická náročnosť síce klesá takmer vo všetkých regiónoch, avšak rôznym tempom, a značné rozdiely existujú aj vo využívaní energie z obnoviteľných zdrojov. Dodatočné investície do prepojení by mohli prispieť k väčšej integrácii vnútorného trhu EÚ s energiou, pričom by priniesli väčšiu hospodársku

súťaž a uľahčili využívanie energie z obnoviteľných zdrojov, najmä na Pyrenejskom polostrove.

- (23) Plán národného obehového hospodárstva z roku 2018 (*Feuille de Route Economie Circulaire*) je ambiciózny politický rámec pre efektívne využívanie zdrojov, ktorého vykonávanie bude závisieť od zabezpečenia príslušných investícií. Hoci podiel recyklovaných materiálov na celkovom dopyte po materiáloch (miera využívania obehového materiálu) je výrazne nad priemerom EÚ (19,5 % oproti 11,7 % v roku 2016), miera recyklácie komunálneho odpadu je stále mierne pod priemerom EÚ (41,8 % oproti 46,4 % v roku 2016). Prijatie zákona o obehovom hospodárstve bude v tejto súvislosti predstavovať krok vpred, a to aj pokiaľ ide o širšie využívanie druhotných surovín, najmä plastov. Predovšetkým medzi malými a strednými podnikmi treba ďalej podporovať nové obchodné modely a výrobné procesy efektívne využívajúce zdroje, ktoré zahŕňajú okrem iného aj priemyselnú symbiózu. To možno uľahčiť tak, že sa vypracujú inovačné finančné nástroje, ako aj financovanie pre ekologické inovácie.
- (24) Najmä vo viac znevýhodnených oblastiach by investície do zlepšenia pripojiteľnosti mohli prispieť k odstráneniu nerovností v rámci tohto členského štátu. Francúzsko je pod priemerom Únie, pokiaľ ide o prístup k rýchlym širokopásmovým sieťam, a obmedzená je aj miera využívania rýchleho širokopásmového pripojenia (v priemere 20 % domácností v roku 2018 oproti 41 % v Únii). Využívanie mobilných širokopásmových služieb je takisto ešte stále pod priemerom Únie. Pokrytie širokopásmovým pripojením sa v jednotlivých regiónoch veľmi líši a v niekoľkých vidieckych oblastiach a v najvzdialenejších regiónoch zostáva naďalej obmedzené. Očakáva sa, že francúzsky plán pre ultrarýchle širokopásmové pripojenie (*Plan France Très Haut Débit*) a súvisiace opatrenia významne prispedia k tomu, aby krajina dosiahla ciele v oblasti pripojiteľnosti. Najmä v oblastiach so slabým pokrytím bude nevyhnutné zblízka monitorovať vykonávanie týchto opatrení vzhľadom na prevažne decentralizovaný prístup a prípadné ťažkosti, ktoré by mohli nastať, ak nebude dost' kvalifikovaných pracovníkov na zavedenie siete.
- (25) Francúzsky daňový systém je aj napriek neustálemu úsiliu o zvyšovanie istoty pre daňových poplatníkov (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, zákon ESSOC) a zjednodušovanie systému naďalej veľmi zložitý, čo predstavuje záťaž pre podnikateľské prostredie. Daňový zákon zahŕňa rôznorodé systémy daňových sadzieb a daňových výdavkov (daňové úvery, oslobodenia od daní, daňové úľavy). Touto zložitosťou sa často sleduje dosiahnutie konkrétnych politických cieľov, ako je zmiernenie daňového zaťaženia najzraniteľnejších domácností a stimulovanie alebo náprava istého správania. Hrozí však, že to vyústi do straty čitateľnosti systému, čím sa zvýšia náklady na dodržiavanie predpisov, ako aj právna neistota, čo bude mať nepriaznivý vplyv na atraktivnosť Francúzska, a zároveň sa vytvoria príležitosti na daňové úniky.
- (26) Zefektívnením daňových výdavkov a znížením počtu nízkopríjmových daní by sa mohol daňový systém viac zjednodušiť. Odhaduje sa, že celkové daňové výdavky budú v roku 2019 predstavovať 4 % HDP. V súčasnom rozpočtovom rámci (2018 – 2022) sa na rozdiel od predchádzajúceho viacročného rámca nestanovuje výdavkový limit pre daňové výdavky. Namiesto toho sa v ňom stanovuje nezáväzný cieľ 28 % pre pomer daňových výdavkov k súčtu čistých daňových príjmov a daňových výdavkov. Hoci sa v zákone o rozpočte na rok 2018 plánovalo, že pomer daňových výdavkov bude nižší ako cieľ (28 %) stanovený vo viacročnom rozpočtovom rámci na roky 2018

- 2022, tento pomer sa v budúcnosti bude zvyšovať (25,5 % na konci roka 2018 a 26 % v roku 2019).
- (27) V rozpočte na rok 2019 sa stanovuje zníženie celkovej sumy daňových výdavkov pod 100 miliárd EUR a ukončuje sa tak päťročné obdobie neustáleho zvyšovania objemu výdavkov. Od roku 2018 do roku 2019 sa však počet daňových výdavkov zvýšil zo 457 na 474. Dvor audítorov odporučil v roku 2018 zefektívniť existujúce daňové výdavky a poukázal na to, že nie sú dostatočne kontrolované ani vyhodnocované. Malo by sa pokračovať v úsilí o zrušenie daní, ktoré prinášajú obmedzené príjmy alebo nie sú efektívne. V zákone o rozpočte na rok 2019 sa zrušilo 26 daní, ktoré prinášali nízke príjmy. V roku 2019 sa zrušilo 20 daní v celkovej výške 132 miliónov EUR a v roku 2020 sa ich má zrušiť 6 v celkovej výške 208 miliónov EUR. Očakáva sa, že rušenie nízkopríjmových daní bude pokračovať rovnakým tempom aj v roku 2020.
- (28) Podniky sú zaťažené aj ďalšími daňami z výroby. V roku 2016 dane z výroby predstavovali 3,1 % HDP, čo je viac ako v Taliansku (1,4 %), Španielsku (1,0 %) a Nemecku (0,4 %). Takéto dane majú rozdielne daňové základy (obrat, pridaná hodnota, platy, pozemky a budovy) a môžu zvýšiť celkové výrobné náklady. Najmä v spracovateľskom priemysle by to mohlo mať negatívny vplyv na konkurencieschopnosť. V zákone o rozpočte na rok 2019 sa ruší iba jedna daň z výroby (*forfait social*), ktorá sa vyberá na celoštátnej úrovni a má hodnotu 660 miliónov EUR ročne (k jej zrušeniu dôjde po úplnom zavedení zákona v roku 2020).
- (29) Napriek dosiahnutému pokroku a prijatiu ambiciózných reforiem ešte stále pretrvávajú prekážky brániace vstupu na trh a hospodárska súťaž v oblasti služieb pre podniky a regulovaných povolání zostáva aj naďalej slabá. Z nového ukazovateľa OECD pre reštriktivnosť obchodu so službami v rámci EHP vyplýva, že vo Francúzsku je úroveň regulačnej reštriktivnosti v odvetviach, ako sú účtovné, právne a distribučné služby, vyššia ako priemer Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP). Hlavné prekážky majú podobu reštriktívnych požiadaviek na udeľovanie povolení, vyhradených činností, požiadaviek na držbu podielov a na hlasovacie práva. Francúzsko vykonalo v maloobchodnom sektore niekoľko reforiem v snahe znížiť regulačné zaťaženie. Maloobchodné podniky však ešte stále musia znášať viacero prevádzkových obmedzení, ktoré znižujú ich efektívnosť a znevýhodňujú ich v porovnaní s elektronickým obchodom. Rast maloobchodného sektora vo Francúzsku je vzhľadom na uvedené skutočnosti pomerne skromný. V národnom programe reforiem na rok 2019 sú podrobne opísané nové opatrenia v niekoľkých konkrétnych odvetviach služieb (ako napríklad autoškoly, spoločnosti spravujúce majetok a predaj náhradných dielov pre automobily). Dňa 4. apríla 2019 úrad pre hospodársku súťaž predložil svoje stanovisko, aby sa zmiernili obmedzenia uložené na distribúciu liekov za súčasného zachovania vysokej úrovne ochrany verejného zdravia.
- (30) Prekážky v oblasti služieb vyústili do slabej hospodárskej súťaže, veľkých ziskových rozpätí a vysokých cien, čo má škodlivý vplyv na konkurencieschopnosť celého hospodárstva. Pokiaľ ide o oblasť kľúčových služieb pre podniky, vo Francúzsku sú miery vypovedania zmlúv nižšie ako vo zvyšku EÚ. Nedostatočná hospodárska súťaž v oblasti služieb v kombinácii s vysokými nákladmi práce prispieva k udržiavaniu vysokých cien, a to najmä pokiaľ ide o transakcie s nehnuteľnosťami, bývanie, stravovacie služby a právne a účtovnícke služby. Keďže náklady na tieto služby znášajú aj iné podniky, ktoré ich používajú ako vstupy, predstavujú dodatočný faktor zaťažujúci konkurencieschopnosť Francúzska a aj priemyselného odvetvia.

- (31) Cieľom zákona PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) je podporiť rast a transformáciu podnikov. Zníži sa vďaka nemu počet prahových hodnôt, ktoré budú musieť podniky prekonať pri svojom raste, no ponechané prahy budú mať širší rozsah pôsobnosti a ich prekonanie bude nákladnejšie. Týmto zákonom sa zavádza aj päťročné prechodné obdobie, ktoré musí predchádzať tomu, aby sa prahová hodnota považovala za dosiahnutú, a malé a stredné podniky sa podporujú v tom, aby využívali stimuly a programy účasti pre zamestnancov, ktoré sú naviazané na výsledky podniku. Napokon sa v ňom stanovujú aj zjednodušené postupy na začatie podnikania alebo registráciu podnikov a zavádzajú sa nové pravidlá, vďaka ktorým môžu dostať podnikatelia druhú šancu. Okrem toho sa týmto zákonom najmä v prípade malých a stredných podnikov znižujú náklady na konkurzné konania a skracuje ich trvanie, pretože sú vďaka nemu napríklad aj predvídateľnejšie. Podľa vlastných odhadov francúzskej verejnej správy sa potenciálny vplyv zákona prejaví zvýšením HDP o 0,32 % do roku 2025 a o 1 % v dlhodobejšom horizonte. Úplné a včasné zavedenie tohto zákona zostáva kľúčovým predpokladom toho, aby sa dali využiť prínosy tejto reformy.
- (32) Programovanie finančných prostriedkov EÚ na roky 2021 – 2027 by mohlo pomôcť riešiť niektoré z nedostatkov identifikovaných v odporúčaniach, a to najmä v oblastiach uvedených v prílohe D k správe o krajine⁹. Francúzsku by sa tak umožnilo využiť tieto finančné prostriedky čo najlepšie so zreteľom na identifikované odvetvia, s prihliadnutím na regionálne a územné rozdiely a osobitnú situáciu najvzdialenejších regiónov.
- (33) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra na rok 2019 komplexnú analýzu hospodárskej politiky Francúzska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2019. Zároveň posúdila program stability na rok 2019, národný program reforiem na rok 2019 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 Únie vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni Únie do budúceho vnútroštátneho rozhodovania.
- (34) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability na rok 2019 a jej stanovisko¹⁰ je zohľadnené najmä v ďalej uvedenom odporúčaní 1.
- (35) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem na rok 2019 a program stability na rok 2019. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 4.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Francúzsko v rokoch 2019 a 2020 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Zabezpečiť, aby nominálna miera rastu čistých primárnych výdavkov v roku 2020 nepresiahla 1,2 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave na úrovni 0,6 % HDP. Využiť neočakávané zisky na urýchlenie znižovania miery zadlženosti verejnej správy. Dosiahnuť úspory a zvýšenie efektívnosti výdavkov vo všetkých subsektoroch verejnej správy, a to aj úplným špecifikovaním a monitorovaním vykonávania konkrétnych opatrení, ktoré sú potrebné v kontexte programu *Action*

⁹ SWD(2019) 1009 final.

¹⁰ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

Publique 2022. Reformovať dôchodkový systém, aby sa postupne zjednotili pravidlá rôznych dôchodkových režimov, a posilnila sa tak ich spravodlivosť a udržateľnosť.

2. Podporiť integráciu všetkých uchádzačov o zamestnanie na trhu práce, zabezpečiť rovnaké príležitosti s osobitným zameraním na zraniteľné skupiny vrátane ľudí s migrantským pôvodom a riešiť problém nedostatku zručností a nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami.
3. Zamerať svoju hospodársku politiku v oblasti investícií na výskum a inovácie (a súčasne zlepšovať efektívnosť systémov verejnej podpory vrátane systémov na prenos znalostí), na energie z obnoviteľných zdrojov, energetickú efektívnosť a prepojenia so zvyškom Únie, ako aj na digitálnu infraštruktúru, zohľadňujúc pritom územné rozdiely.
4. Pokračovať v zjednodušovaní daňového systému, a to najmä obmedzením využívania daňových výdavkov, ďalším rušením neefektívnych daní a znižovaním daní z výroby. Znížiť regulačné obmedzenia, a to najmä v sektore služieb, a v plnej miere vykonávať opatrenia na podporu rastu podnikov.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*