



Rada
Evropské unie

Brusel 13. června 2022
(OR. fr, en)

9756/22

ECOFIN 546
UEM 150
SOC 341
EMPL 223
COMPET 444
ENV 541
EDUC 214
RECH 337
ENER 253
JAI 807
GENDER 86
ANTIDISCRIM 66
JEUN 97
SAN 342

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. dok. Komise:	9409/22 - COM(2022) 612 final
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Francie na rok 2022 a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2022

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady ve znění revidovaném a dohodnutém několika výbory Rady na základě návrhu Komise COM(2022) 612 final.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne ...

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 nerovnováhy¹, 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 Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (1) Dne 19. února 2021 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241², 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 bude aktualizován v červnu 2022 v souladu s čl. 11 odst. 2 nařízení (EU) 2021/241.

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).

- (2) Dne 24. listopadu 2021 přijala Komise roční analýzu udržitelného růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2022. Analýza náležitě zohlednila Portský sociální závazek, který byl podepsán dne 7. května 2021 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 mezi členskými státy, u nichž bude potřeba provést hloubkový přezkum. Téhož dne Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny a návrh společné zprávy o zaměstnanosti 2022, který analyzuje provádění hlavních směrů politik zaměstnanosti a zásad evropského pilíře sociálních práv. Doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny³ (dále jen „doporučení týkající se eurozóny 2022“) přijala Rada dne 5. dubna 2022, společnou zprávu o zaměstnanosti dne 14. března 2022.

³ Doporučení Rady ze dne 5. dubna 2022, týkající se hospodářské politiky eurozóny (Úř. věst. C 153, 7.4.2022, s. 1).

- (3) Po celosvětové pandemii došlo k invazi Ruska na Ukrajinu a tato událost významně změnila geopolitickou a hospodářskou situaci. Ekonomiky členských států invazi pocítily mimo jiné v podobě zdražení energií, potravin a surovin a slabších vyhlídek na růst. Vyšší ceny energií zatěžují značně zejména nejzranitelnější domácnosti, jež žijí v energetické chudobě nebo jsou touto chudobou ohroženy, jakož i podniky, které jsou nejzranitelnější vůči prudkým nárůstům cen energií. Unie rovněž zažívá bezprecedentní příliv uprchlíků z Ukrajiny. Hospodářské dopady útočné války Ruska se projevily v členských státech asymetricky. Za těchto okolností byla 4. března 2022 poprvé uplatněna směrnice Rady 2001/55/ES⁴, a sice prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2022/382⁵, na jejímž základě mohou osoby vysídlené z Ukrajiny oprávněně pobývat v Unii a získávají přístup na trh práce, jakož i ke vzdělávání a odborné přípravě, zdravotní péči, bydlení a sociálnímu zabezpečení.

⁴ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12).

⁵ 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).

- (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 evropského 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 další doporučení pro jednotlivé země vydaná do dne předložení takto revidovaného, aktualizovaného nebo pozměněného plánu.
- (5) Od března 2020 je aktivována obecná úniková doložka Paktu o stabilitě a růstu. Ve sdělení ze dne 3. března 2021 nazvaném „Rok od vypuknutí pandemie COVID-19 – reakce v oblasti fiskální politiky“ Komise vyjádřila názor, že rozhodnutí o deaktivaci nebo pokračujícím uplatňování obecné únikové doložky by mělo vycházet z celkového posouzení stavu ekonomiky, přičemž hlavním kvantitativním kritériem by měla být úroveň hospodářské činnosti v Unii nebo v eurozóně v porovnání s předkrizovými úrovněmi (konec roku 2019). Zvýšená nejistota a silná rizika nepříznivého vývoje pro hospodářský výhled v souvislosti s válkou v Evropě, bezprecedentní prudké zdražování energií a pokračující narušení dodavatelských řetězců opodstatňují prodloužení obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu do konce roku 2023.

- (6) Podle přístupu v doporučení Rady ze dne 18. června 2021⁶, kterým se vydává stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2021, se celkové nastavení fiskální politiky momentálně nejlépe poměruje jako změna primárních výdajů (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19), ale se zahrnutím výdajů financovaných z nevratné podpory (grantů) v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a dalších fondů Unie, ve vztahu k střednědobému potenciálnímu růstu⁷. Nad rámec celkového nastavení fiskální politiky je taktéž věnována pozornost vývoji primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů⁸ (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19) a investic, aby se posoudilo, zda je vnitrostátní fiskální politika obezřetná a zda její skladba přispívá k udržitelnému oživení v souladu se zelenou a digitální transformací.

⁶ 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).

⁷ Odhady týkající se nastavení fiskální politiky a jejích složek v tomto doporučení jsou odhady Komise založené na předpokladech, z nichž vychází jarní prognóza Komise z roku 2022. Odhady Komise, pokud jde o střednědobý potenciální růst, nezahrnují pozitivní dopad reforem, které jsou součástí plánu pro oživení a odolnost a které mohou potenciální růst podpořit.

⁸ Nefinancovaných z grantů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost nebo dalších fondů Unie.

- (7) Dne 2. března 2022 přijala Komise sdělení, které poskytuje obecné pokyny pro fiskální politiku v roce 2023 (dále jen „fiskální pokyny“) s cílem podpořit přípravu programů stability a konvergenčních programů členských států, a tím posílit koordinaci politik. Komise konstatovala, že na základě makroekonomického výhledu v zimní prognóze z roku 2022 se v roce 2023 jeví jako vhodné přejít od podpůrného celkového nastavení fiskální politiky, které se uplatňovalo v období 2020–2022, k obecně neutrálnímu celkovému nastavení fiskální politiky, ale je třeba případně 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 zeměmi. Komise vyzvala členské státy, aby zmiňované pokyny zohlednily ve svých programech stability a konvergenčních programech. Komise se zavázala pečlivě sledovat hospodářský vývoj a své politické pokyny upravit podle potřeby a nejpozději v rámci jarního balíčku evropského semestru na konci května 2022.
- (8) Pokud jde o fiskální pokyny, zohledňují fiskální doporučení pro rok 2023 zhoršený hospodářský výhled, zvýšenou nejistotu a další rizika nepříznivého vývoje a vyšší inflaci ve srovnání se zimní prognózou Komise z roku 2022. Vzhledem k těmto skutečnostem musí fiskální reakce rozšířit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti, podpořit kupní sílu nejzranitelnějších domácností, aby byl zmírněn dopad prudkého zdražení energií, a musí pomoci omezit inflační tlaky ze sekundárních účinků prostřednictvím cílených a dočasných opatření. Fiskální politika musí zůstat aktivní, aby se přizpůsobila rychle se vyvíjejícím okolnostem, včetně výzev vyplývajících z útočné války Ruska vůči Ukrajině, pokud jde o obranu a bezpečnost, a musí být diferencovaná podle jednotlivých zemí v závislosti na jejich fiskální a hospodářské situaci, mimo jiné pokud jde o jejich vystavení krizi a příliv 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 prováděcí rozhodnutí o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Francie⁹. Uvolnění splátek je podmíněno přijetím rozhodnutí Komise podle čl. 24 odst. 5 nařízení (EU) 2021/241, v němž se stanoví, že Francie uspokojivě splnila příslušné milníky a cíle stanovené v 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 provádění svého plánu pro oživení a odolnost.
- (11) Dne 23. května 2022 zveřejnila Komise zprávu o Francii pro rok 2022. 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 Unie v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby, jakož i pokrok při dosahování cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

⁹ ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1.

- (12) Komise v případě Francie provedla hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011 a dne 23. května 2022 zveřejnila jeho výsledky. 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. Tato zpráva se zabývala rozpočtovou situací Francie, neboť její schodek veřejných financí překročil v roce 2021 referenční hodnotu 3 % hrubého domácího produktu (HDP) stanovenou ve Smlouvě a 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 na počátku období příliš náročné fiskální úsilí, které by mohlo ohrozit růst. Komise se proto domnívá, že dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu není za současných výjimečných hospodářských podmínek opodstatněné. Jak bylo oznámeno, Komise na jaře 2022 nenavrhl zahájit nové postupy při nadměrném schodku; zda má být navrženo zahájení postupů při nadměrném schodku, znovu posoudí na podzim 2022.

- (14) V doporučení ze dne 20. července 2020¹⁰ Rada Francii doporučila, aby v letech 2020 a 2021 v souladu s obecnou únikovou doložkou přijala veškerá nutná opatření k účinnému řešení pandemie COVID-19, k udržení ekonomiky a k 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. Podle údajů potvrzených Eurostatem se schodek sektoru vládních institucí Francie snížil z 8,9 % HDP v roce 2020 na 6,5 % v roce 2021. Reakce Francie v oblasti fiskální politiky podpořila v roce 2021 hospodářské oživení, přičemž dočasná mimořádná opatření klesla z 3,3 % HDP v roce 2020 na 2,6 % v roce 2021. Opatření přijatá Francií v roce 2021 byla v souladu s doporučením Rady ze dne 20. července 2020. Diskreční rozpočtová opatření přijatá vládou v letech 2020 a 2021 byla převážně dočasná nebo je provázela kompenzační opatření. 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. Podle údajů potvrzených Eurostatem se veřejný dluh snížil ze 114,6 % HDP v roce 2020 na 112,9 % HDP v roce 2021.

¹⁰ Doporučení Rady ze dne 20. července 2020 k národnímu programu reforem Francie na rok 2020 a stanovisko Rady k programu stability Francie z roku 2020 (Úř. věst. C 282, 26.8.2020, s. 62).

- (15) Jarní prognóza Komise z roku 2022 předpokládá na základě politických opatření známých ke dni její uzávěrky schodek veřejných financí ve výši 4,6 % HDP v roce 2022 a 3,2 % v roce 2023. Jarní prognóza Komise z roku 2022 očekává poměr veřejného dluhu k HDP ve výši 111,2 % v roce 2022 a 109,1 % v roce 2023. Podle analýzy Komise se rizika udržitelnosti dluhu ve střednědobém horizontu jeví jako vysoká. Podle jarní prognózy Komise z roku 2022 se střednědobý (desetiletý průměrný) 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, která byla přijata v reakci na krizi COVID-19, takže se předpokládá, že dočasná mimořádná opatření klesnou z 2,6 % HDP v roce 2021 na 0,4 % v roce 2022. Na schodek veřejných financí dopadají opatření, která byla přijata ke zmírnění hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií – ta jsou v jarní prognóze Komise z roku 2022 odhadována na 0,7 % HDP v roce 2022 a očekává se, že v roce 2023 budou postupně zrušena¹¹. Tato opatření spočívají především v sociálních transferech chudším domácnostem, snížení nepřímých daní ze spotřeby energie, stropy maloobchodních a velkoobchodních cen a dotace energeticky náročným podnikům. Byla oznámena jako dočasná. Pokud však ceny energií zůstanou vysoké i v roce 2023, mohla by některá z nich pokračovat. Některá tato opatření nejsou cílená, zejména obecný strop pro ceny elektřiny a plynu, jakož i přímo dotovaná sleva u paliv. Na schodek veřejných financí rovněž dopadají náklady na poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny; jarní prognóza Komise z roku 2022 tyto náklady odhaduje na 0,1 % HDP v roce 2022 a 0,1 % v roce 2023¹².

¹¹ Číselné údaje představují výši ročních rozpočtových nákladů na opatření přijatá od podzimu 2021, mimo jiné v oblasti běžných příjmů a výdajů a – je-li to relevantní – kapitálových výdajů.

¹² Předpokládá se, že celkový počet osob vysídlených z Ukrajiny do Unie postupně dosáhne 6 milionů do konce roku 2022, a jejich zeměpisné rozložení je odhadováno na základě velikosti stávající diaspory, relativní populace přijímajícího členského státu a skutečného rozložení vysídlených osob z Ukrajiny v rámci Unie k březnu 2022. Pokud jde o rozpočtové náklady na osobu, odhady vycházejí z mikrosimulačního modelu Euromod Společného výzkumného střediska Komise a berou v úvahu jak peněžní převody, na které mohou mít lidé nárok, tak věcné dávky, jako jsou vzdělávání a zdravotní péče.

- (17) V doporučení ze dne 18. června 2021 Rada Francii doporučila, aby v roce 2022 využila Nástroj pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení a zároveň sledovala obezřetnou fiskální politiku. Kromě toho by mělo zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů. Rovněž Francii doporučila, aby pokud to hospodářské podmínky dovolí, prováděla fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a na zajištění fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu a současně posilovala investice s cílem podpořit růstový potenciál.

(18) Na základě jarní prognózy Komise z roku 2022 se předpokládá, že nastavení fiskální politiky bude v roce 2022 bude podpůrné ve výši $-1,7\%$ HDP¹³. 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 v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších fondů Unie 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 povahu¹⁴. 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 hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií (0,5 % HDP), jakož i náklady na poskytnutí dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny (0,1 % HDP).

¹³ Záporné znaménko ukazatele odpovídá nadměrnému růstu primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což ukazuje na expanzivní fiskální politiku.

¹⁴ Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a dosáhne 0,2 procentního bodu HDP.

Mezi další opatření na straně běžných výdajů patří opatření uvedená v plánu pro oživení a 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 příjmů 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 jarní prognózy Komise z roku 2022 nejsou tato opatření a příčiny vyšších výdajů plně provázeny kompenzačními opatřeními.

(19) Nedojde-li ke změně politiky, v roce 2023 by mělo nastavení fiskální politiky podle jarní prognózy Komise z roku 2022 činit +0,9 % HDP¹⁵. Předpokládá se, že Francie bude v roce 2023 dále využívat granty v rámci Nástroje pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení. Očekává se, že kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších fondů Unie k hospodářské činnosti se oproti roku 2022 sníží o 0,1 procentního bodu HDP, což je odrazem předsunuté finanční podpory z Nástroje pro oživení a odolnost v letech 2021 a 2022. Příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů k nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2023 podle projekcí neutrální povahu¹⁶. 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 2023 utlumující povahu a bude činit 0,7 procentního bodu. Toto zahrnuje dopad postupného zrušení opatření k řešení zvýšených cen energií (0,7 % HDP). Utlumující příspěvek běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů proto závisí na postupném ukončování opatření, která byla zavedena s cílem řešit dopad zvýšení cen energií, jak je v současnosti plánováno.

¹⁵ Kladné znaménko ukazatele odpovídá deficitnímu růstu primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což ukazuje na restriktivní fiskální politiku.

¹⁶ Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít utlumující povahu a dosáhne 0,1 procentního bodu HDP.

(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 Unii. 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) nařízení (EU) 2021/241 a s přílohou V kritériem 2.2 uvedeného nařízení zahrnuje plán pro oživení a odolnost rozsáhlý soubor vzájemně se posilujících reforem a investic spolu s orientačním harmonogramem provádění, které má být dokončeno do 31. srpna 2026. Ty pomáhají řešit všechny nebo významnou část hospodářských a sociálních výzev uvedených 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 pro oživení a odolnost. Provádění francouzského plánu pro oživení a odolnost 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 pro oživení a odolnost 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 pro oživení a odolnost, je i nadále důležité systematické zapojování sociálních partnerů a dalších příslušných zúčastněných stran, aby měla celková politická agenda širokou podporu.
- (23) Dne 2. června 2022 schválila Komise dohodu o partnerství pro Francii stanovenou v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060¹⁷. Většinu programů politiky soudržnosti předložila Francie před 17. březnem 2022. V souladu s nařízením (EU) 2021/1060 Francie při programování fondů politiky soudržnosti na období 2021–2027 zohlední příslušná doporučení, která jí byla vydána. To je předpokladem pro zlepšení 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 politiky soudržnosti 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.

¹⁷ 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).

- (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 nábora 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 by mohla být 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 u žáků 4. ročníku – *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 členských států) 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 vysokými socioekonomickými a regionálními rozdíly ve francouzském vzdělávacím systému. Podle Programu pro mezinárodní hodnocení žáků (PISA) je Francie jedním z členských států Unie, 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 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 členských státech. Reformy systému odborného vzdělávání a přípravy, včetně učňovské přípravy, z roku 2018 a významné pobídky pro zaměstnavatele zvýšily počet učňů, což mělo pozitivní dopad na míru zaměstnanosti absolventů.
- (27) Plán REPowerEU, jak jej navrhuje Komise a který reaguje na mandát hlav států a předsedů vlád Unie ve Versailleském prohlášení, má v co nejkratší době postupně odstranit závislost Unie na dovozu fosilních paliv z Ruska. Za tímto účelem zamýšlí Komise v dialogu s členskými státy identifikovat 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 2020¹⁸ činí závislost Francie na dovozu ruské ropy 9 %, zemního plynu 17 % a uhlí 34 %, což je pod průměrem EU -27. 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 Unie 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. Má-li Francie dostát cílům balíčku „Fit for 55“, bude zapotřebí dále zvýšit ambice, pokud jde o snižování emisí skleníkových plynů i zvyšování podílu obnovitelných zdrojů energie a 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 biomethan. 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 makroekonomickou odolnost a konkurenceschopnost zvýšením energetické bezpečnosti a rozšířením inovací v odvětví energetiky.

¹⁸ Eurostat (2020), podíl dovozu z Ruska na celkovém dovozu zemního plynu, ropy a černého uhlí. U průměru EU-27 je celkový dovoz založen na dovozu ze zemí mimo EU-27. V případě Francie zahrnuje celkový dovoz obchod uvnitř Unie. Údaje za surovou ropu nezahrnují produkty z rafinované ropy.

- (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 oživení a 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. Představení 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 několika odvětvích vyžádá značné náklady na restrukturalizaci, může Francie v rámci politiky soudržnosti využívat mechanismus pro spravedlivou transformaci, aby zmírnila socioekonomický dopad přechodu v nejpostiženějších regionech. Francie může navíc zlepšovat pracovní příležitosti a posilovat sociální soudržnost s pomocí Evropského sociálního fondu plus zřízeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1057¹⁹.
- (33) Rada posoudila fiskální politiky Francie s přihlédnutím k jarní prognóze Komise z roku 2022 a její posouzení je promítnuto zejména do 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 obsažených v doporučení týkajícím se eurozóny 2022, a to i prostřednictvím svých plánů pro oživení a odolnost. V případě Francie se to odráží ve všech čtyřech doporučeních.

¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1057 ze dne 24. června 2021, kterým se zřizuje Evropský sociální fond plus (ESF+) a zrušuje nařízení (EU) č. 1296/2013 (Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 21).

- (35) Na základě hloubkového přezkumu Komise a svého posouzení přezkoumala Rada národní program reforem na rok 2022. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do doporučení č. 1, 2 a 3. Doporučení č. 1, 2 a 3 rovněž přispívají k provádění doporučení týkajícího se eurozóny 2022, zejména prvního a čtvrtého doporučení pro eurozónu. Fiskální politiky uvedené v doporučení č. 1 pomáhají mimo jiné řešit nerovnováhy spojené s vysokým veřejným dluhem. Politiky uvedené v doporučení č. 2 pomáhají mimo jiné snížit veřejné zadlužení 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 primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů pod úroveň střednědobého růstu potenciálního produktu, a brát přitom v potaz pokračující dočasnou a cílenou podporu domácností a podniků, které jsou nejzranitelnější vůči prudkým nárůstům cen energií, a osob prchajících z Ukrajiny. Být připravena přizpůsobit běžné výdaje vyvíjející se situaci. Rozšířit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti při zohlednění iniciativy REPowerEU, a to i s využitím Nástroje pro oživení a odolnost a dalších fondů Unie. V období po roce 2023 provádět fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění věrohodného a postupného snižování dluhu a fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu prostřednictvím 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. Rychle dokončit jednání s Komisí o programových dokumentech v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027, aby mohlo započít jejich provádění.
3. Řešit nedostatečnou kvalifikaci zvyšováním podílu osob se základními dovednostmi, 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
