EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 531 final

ZPRÁVA KOMISE

Belgie

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

ZPRÁVA KOMISE

Belgie

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

1. ÚVOD

Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“ nebo „Smlouva“) stanoví postup při nadměrném schodku. Tento postup je dále upřesněn v nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku[1], které je součástí Paktu o stabilitě a růstu. Zvláštní ustanovení pro členské státy eurozóny v rámci postupu při nadměrném schodku jsou stanovena v nařízení (EU) č. 473/2013[2].

Ustanovení čl. 126 odst. 2 SFEU Komisi ukládají povinnost sledovat dodržování rozpočtové kázně na základě dvou kritérií, a sice: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) nepřekračuje referenční hodnotu 3% a b) zda poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu 60 %, ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

V čl. 126 odst. 3 SFEU se stanoví, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. Uvedená zpráva rovněž „*přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu*“.

Tato zpráva, jež představuje první krok postupu při nadměrném schodku, s náležitým ohledem na hospodářskou situaci a další rozhodující faktory analyzuje, jak Belgie plnila kritérium schodku a kritérium dluhu podle Smlouvy.

Z údajů oznámených dne 29. března 2019 belgickými orgány[3] a následně potvrzených Eurostatem[4] vyplývá, že schodek veřejných financí v Belgii dosáhl v roce 2018 výše 0,7 % HDP a dluh činil 102,0 % HDP, což je více než referenční hodnota 60 % HDP. Pro rok 2019 se v návrhu rozpočtového plánu plánoval schodek ve výši 1,0 % HDP a poměr dluhu k HDP ve výši 100,2 % HDP; avšak v programu stability Belgie z roku 2019, který Komise obdržela dne 26. dubna 2019, se očekává schodek ve výši 0,8 % HDP a poměr dluhu k HDP ve výši 100,6 % HDP.

---

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6. Tato zpráva rovněž přihlíží k „Technickým podmínkám provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecným zásadám pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů“, které schválila Rada ECOFIN dne 5. července 2016 a které jsou k dispozici na stránce : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm .

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11).

[3] Podle nařízení Rady (ES) č. 479/2009 musí členské státy Komisi dvakrát ročně oznamovat výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení. Nejnovější oznámení Belgie je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[4] Tisková zpráva Eurostatu č. 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad

Z oznámených údajů vyplývá, že Belgie v roce 2018 nesplnila doporučenou hodnotu pro snižování dluhu[5] (viz tabulka č. 1), jelikož rozdíl oproti doporučené hodnotě činí 1,1 procentního bodu (p.b.) HDP. Navíc rovněž v letech 2019 a 2020 se očekává, že Belgie doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplní, neboť podle prognózy Komise z jara 2019 poměr dluhu k HDP v roce 2019 zůstane o 1,7 procentního bodu HDP nad doporučenou hodnotu pro snižování dluhu zaměřenou do minulosti a v roce 2020 o 1,9 procentního bodu HDP nad doporučenou hodnotou pro snižování dluhu zaměřenou do budoucna. Na základě scénáře obsaženého v programu stability z roku 2019 se rovněž očekává, že kritérium dluhu bude od roku 2019 dodrženo, jelikož se předpokládá překročení doporučené hodnoty pro snižování dluhu zaměřené do budoucna o 0,2 procentního bodu v roce 2019 a o 0,6 procentního bodu v roce 2020.

Skutečnost, že Belgie v roce 2018 nesplnila kritérium dluhu, prokazuje *prima facie* na existenci nadměrného schodku pro účely Paktu o stabilitě a růstu, ovšem před zohledněním všech níže uvedených faktorů.

Komise proto vypracovala tuto zprávu, v níž komplexně posoudila odklon od doporučené hodnoty pro snižování dluhu a překročení referenční hodnoty stanovené ve Smlouvě s cílem ověřit, zda po zohlednění všech rozhodujících faktorů je důvod zahájit postup při nadměrném schodku. Oddíl 2 zprávy se věnuje kritériu schodku. Oddíl 3 se zabývá kritériem dluhu. Oddíl 4 se týká veřejných investic a dalších rozhodujících faktorů, včetně posouzení požadovaného postupu korekce směřujícího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Zpráva zohledňuje prognózu Komise z jara 2019 zveřejněnou dne 7. května 2019 a hodnocení následného makroekonomického a fiskálního vývoje provedené Komisí.

Tabulka 1. Schodek veřejných financí a veřejný dluh (v % HDP)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	PS	KOM	PS
Kritérium schodku	Saldo sektoru vládních institucí	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Kritérium dluhu	Veřejné zadlužení	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu	neuvedeno	neuvedeno	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Změna strukturálního salda	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	Požadovaná výše minimální lineární strukturální korekce	1,4	2,2	neuvedeno	neuvedeno	neuvedeno	neuvedeno	neuvedeno	neuvedeno
Zdroj: Program stability z roku 2019 (PS) a prognóza Komise z jara 2019 (KOM)									

2. KRITÉRIUM SCHODKU

Schodek veřejných financí v Belgii se snížil z 0,8 % HDP v roce 2017 na 0,7 % HDP v roce 2018. Podle prognózy Komise z jara 2019 se schodek v roce 2019 prohloubí na 1,3 %, čímž

[5] Soulad s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu se posuzuje na základě tří různých konfigurací, jimiž jsou hodnota pro snižování dluhu zaměřená do minulosti, do budoucnosti a hodnota pro snižování dluhu upravená s ohledem na působení cyklu.

bude dodržena referenční hodnota 3 % HDP stanovená Smlouvou. V roce 2020 očekává prognóza Komise za předpokladu nezměněné politiky další nárůst schodku na 1,5 % HDP.

Víceletá trajektorie obsažená v programu stability z roku 2019 představuje stabilizaci schodku v roce 2019 na úrovni 0,8 % a v roce 2020 snížení na 0,2 %. Dne 18. prosince 2018 belgický předseda vlády odstoupil. Od té doby prozatímní vláda přijala rozpočet připravený za předpokladu nezměněné politiky. V důsledku toho vláda podle ústavních pravidel či zvyklostí své země v době předložení programu stability neměla plné rozpočtové pravomoci. Z tohoto důvodu program stability představuje rozpočtovou trajektorii, která není podložena přijatými nebo dostatečně podrobnými opatřeními k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v podobě vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření v roce 2021. Pokud jde o rok 2019, rozdíl mezi prognózou Komise a programem stability vyplývá z řady opatření, která nejsou zahrnuta v prognóze Komise, neboť nejsou přijata či dostatečně upřesněna, nebo jsou považována za dočasná opatření (opatření, která končí v roce 2018 a v roce 2019 již nebudou existovat)[6]. Pokud jde o rok 2020, rozdíl je dán zejména snížením výdajů (–0,6 procentního bodu HDP) a zvýšením příjmů (+0,2 procentního bodu HDP), která nejsou podpořena zvláštními dodatečnými opatřeními.

Belgie tedy splňuje kritérium schodku stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97.

3. KRITÉRIUM DLUHU

Veřejný dluh dosáhl vrcholu v roce 2014 ve výši 107,5 % HDP a v roce 2017 klesl na 103,4 %. V roce 2018 se dluh dále snížil na 102,0 % HDP zejména díky primárnímu přebytku a klesajícímu příspěvku negativního efektu sněhové koule (nižší úrokové platby ve spojení s vyšším růstem nominálního HDP), což bylo pouze částečně vyrovnáno vnitřní dynamikou dluhu zvyšující zadlužení. Dynamika dluhu je podrobněji popsána v oddíle 4.2.

Prognóza Komise očekává v nadcházejících letech mírné snížení dluhu, a to v roce 2019 na 101,3 % HDP a v roce 2020 na 100,7 % HDP. V období 2019–2020 se očekává, že roční dopad snižující dluh ve výši průměrně 1,3 procentního bodu v důsledku primárního přebytku a efektu sněhové koule bude částečně vyrovnán nárůstem vnitřní dynamiky trhu. Tyto projekce nezohledňují dopad potenciálního prodeje aktiv ve finančním sektoru.

Podle programu stability Belgie z roku 2019 má míra zadlužení na konci roku 2019 klesnout na 100,6% HDP a v roce 2020 na 98,5 % HDP. Rozdíl oproti prognóze Komise za předpokladu nezměněné politiky vychází především z nižšího plánovaného celkového schodku vládního sektoru v programu stability s v zásadě podobnými předpoklady nominálního růstu a mírně nižší vnitřní dynamiky dluhu.

V návaznosti na zrušení postupu při nadměrném schodku v červnu 2014 se na Belgii vztahovalo tříleté přechodné období pro dosažení souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu. Toto přechodné období trvalo od roku 2014 do roku 2016. Od roku 2017, po ukončení přechodného období, se použije doporučená hodnota pro snižování dluhu.

Z oznámených údajů vyplývá, že Belgie v roce 2018 nesplnila doporučenou hodnotu pro snižování dluhu (viz tabulka č. 1), neboť rozdíl oproti této doporučené hodnotě je 1,1 % HDP. Očekává se, že Belgie v letech 2019 a 2020 doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplní, neboť podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že její poměr dluhu k HDP

[6] Viz posouzení programu stability Belgie z roku 2019.

zůstane v roce 2019 o 1,7 % HDP a v roce 2020 o 1,9 % nad doporučenou referenční hodnotou pro snižování dluhu.

Na základě scénáře obsaženého v programu stability z roku 2019 se očekává, že kritérium dluhu bude od roku 2019 dodrženo, jelikož Belgie překročí cíl doporučené hodnoty pro snižování dluhu (v její konfiguraci s budoucí perspektivou) o 0,7 % v roce 2019 a v roce 2020 jej s 0,0 % přesně splní. V programu stability z roku 2018 bylo plánováno splnění kritéria dluhu od roku 2018. Rozdíl oproti prognóze Komise je dán snížením schodku, které je v roce 2019 o 0,5 % vyšší a v roce 2020 o 1,3 % vyšší v důsledku toho, že prognóza Komise vychází z předpokladu nezměněné politiky, zatímco program stability odráží plánované úsilí vynakládané za účelem dosažení střednědobého rozpočtového cíle Belgie (strukturálního salda ve výši 0,0 % HDP) v roce 2021, které však není podpořeno dostatečně podrobnými opatřeními. Část tohoto rozdílu vyplývá rovněž z vyšší očekávané vnitřní dynamiky trhu v roce 2019, která není vyrovnána nižší dynamikou v roce 2020.

Z analýzy tedy vyplývá, že kritérium schodku pro účely Smlouvy a nařízení (ES) č. 1467/1997 na základě údajů o plnění rozpočtu za rok 2018 a prognózy Komise z jara 2019, jakož i programu stability z roku 2019 *prima facie* není splněno, ovšem před zohledněním všech níže uvedených rozhodujících faktorů.

Tabulka č. 2: Dynamika dluhu

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Poměr hrubého veřejného dluhu	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Změna míry zadlužení [b] (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
Příspěvky:								
• Primární saldo (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• Efekt sněhové koule (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
z toho:								
Úrokové náklady	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
Růst reálného HDP	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
Inflace (deflátor HDP)	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Vnitřní dynamika dluhu (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6

Poznámky:

[a] V procentech HDP.

[b] Změna míry hrubého zadlužení lze rozložit takto:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1+y_t}\right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

kde t představuje časový index, D stav veřejného dluhu, PD primární schodek, Y nominální HDP, SF vnitřní dynamiku dluhu a i a y představují průměrné náklady zadlužení a růst nominálního HDP. *Výraz v kulatých závorkách představuje efekt „sněhové koule", kterým se měří kombinovaný efekt úrokových výdajů a hospodářského růstu na míru zadlužení.*

Zdroj: Program stability z roku 2018 (PS) a prognóza Komise z jara 2018

4. ROZHODUJÍCÍ FAKTORY

V čl. 126 odst. 3 SFEU se stanoví, že zpráva Komise *„přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu."* Tyto faktory jsou dále upřesněny v čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97, který rovněž stanoví, že je třeba věnovat patřičnou pozornost „*všem ostatním faktorům, které jsou podle názoru dotčeného*

členského státu rozhodující pro celkové posouzení souladu s kritérii schodku a dluhu a které členský stát sdělil Radě a Komisi".

V případě zjevného porušení kritéria dluhu je analýza rozhodných faktorů obzvláště opodstatněná, jelikož dynamika dluhu je ovlivněna faktory, jež jsou mimo kontrolu vlády, ve větší míře, než je tomu v případě schodku. To je uznáno v čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97, který stanoví, že rozhodující faktory se při hodnocení souladu na základě kritéria dluhu zohlední bez ohledu na rozsah nedodržení. V tomto ohledu musí být při hodnocení dodržování kritéria dluhu vzhledem k jejich dopadu na dynamiku a udržitelnost dluhu zohledněny (a v minulosti byly zohledněny) alespoň tyto tři hlavní aspekty:

1. Dodržení střednědobého cíle nebo postupu korekce k jeho dosažení, což má za běžných makroekonomických podmínek zajistit udržitelnost nebo rychlý pokrok směrem k udržitelnosti. Na základě svého konceptu střednědobé rozpočtové cíle pro jednotlivé země zohledňují úroveň dluhu a implicitní závazky. Dodržování střednědobého cíle nebo postupu korekce k jeho dosažení by mělo alespoň ve střednědobém horizontu zajistit sbližování směrem k obezřetným úrovním zadlužení.
2. Strukturální reformy, které již byly provedeny nebo které jsou podrobně popsány v plánech strukturálních reforem, a u nichž se očekává, že zvýší ve střednědobém horizontu udržitelnost prostřednictvím svého dopadu na růst, a tím přispějí k tomu, že se poměr dluhu k HDP dostane na uspokojivě sestupnou tendenci. Celkově se očekává, že dodržení střednědobého cíle (nebo postupu korekce k jeho dosažení) spolu s prováděním strukturálních reforem (v rámci evropského semestru) za běžných hospodářských podmínek přivede dynamiku dluhu na udržitelnou cestu prostřednictvím kombinovaného dopadu na samotnou úroveň dluhu (dosažením zdravého rozpočtového stavu při splnění střednědobého cíle) a na hospodářský růst (prostřednictvím reforem).
3. Nepříznivé makroekonomické podmínky, a zejména nízká inflace, které mohou bránit snižování poměru dluhu k HDP a znesnadnit dodržení ustanovení o Paktu o stabilitě a růstu. V prostředí nízké inflace je pro členské státy doporučenou hodnotu pro snižování dluhu náročnější dodržet. Za těchto podmínek je dodržení střednědobého cíle nebo postupu korekce k jeho dosažení hlavním rozhodujícím faktorem při hodnocení dodržování kritéria dluhu.

S ohledem na uvedená ustanovení jsou v následujících pododdílech hodnoceny 1) střednědobý stav rozpočtu, včetně hodnocení souladu s požadovaným postupem korekce směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle a vývoj veřejných investic; 2) vývoj střednědobé situace veřejného dluhu, jeho dynamiky a udržitelnosti; 3) střednědobá hospodářská situace, včetně aktuálního stavu, pokud jde o provádění strukturálních reforem; 4) další faktory, které Komise považuje za rozhodující, a 5) další faktory oznámené členským státem.

4.1. Střednědobý stav rozpočtu

Z posouzení ex post týkajícího se souladu Belgie s preventivní složkou vyplývá, že neexistují dostatečně spolehlivé důkazy umožňující dospět k závěru o existenci podstatné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v Belgii v roce 2018 a po celé období let 2017 a 2018. Pokud jde o rok 2019 a celé období let 2018 a 2019, fiskální korekce představuje riziko významné odchylky od požadavků preventivní složky v Belgii.

Celkové saldo, strukturální saldo a korekce směřující k dosažení střednědobého rozpočtového cíle

Celkové saldo

Celkový schodek vládního sektoru v Belgii se snížil z 0,8 % HDP v roce 2017 na 0,7 % HDP v roce 2018. Poměr příjmů k HDP se zvýšil o 0,4 procentního bodu a poměr výdajů k HDP o 0,2 procentního bodu.

Střednědobý rozpočtový cíl a strukturální saldo

V programu stability z roku 2019 orgány Belgie potvrdily svůj střednědobý rozpočtový cíl, jímž je vyrovnaný rozpočet ve strukturálním vyjádření. Zdá se, že střednědobý rozpočtový cíl je za běžných hospodářských podmínek dostatečně přísný, aby ve střednědobém a dlouhodobém horizontu bylo zajištěno dodržení pravidla pro zadlužení. V programu stability z roku 2019 Belgie odložila plánované dosažení tohoto cíle z roku 2020 na rok 2021. Podle programu stability by dosažení střednědobého rozpočtového cíle vyžadovalo úsilí ve výši 0,9 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 by z důvodu rozdílného (vyššího) odhadu strukturálního schodku v roce 2018 bylo potřebné vyšší úsilí (1,4 % HDP). Navíc podle prognózy Komise se očekává, že strukturální saldo zůstane v roce 2019 stabilní a v roce 2020, tedy v posledním roce prognózy Komise, se za nezměněné politiky zhorší o 0,3 procentního bodu HDP. Podle Nejvyšší finanční rady dojde za nezměněné politiky v roce 2021 k dalšímu zhoršení ve výši 0,4 % HDP[7]. Aby bylo střednědobého rozpočtového cíle v roce 2021 dosaženo, bude po volbách v květnu 2019 třeba, aby příští vláda přijala zásadní dodatečná opatření.

Dodržení doporučené korekce směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle

Dne 11. července 2017 Rada doporučila Belgii, aby vyvinula v roce 2018 významné fiskální úsilí v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu a přihlédla přitom k nutnosti posílit probíhající oživení a zajistit udržitelnost veřejných financí Belgie. V souladu se společně dohodnutou korekční maticí v rámci Paktu o stabilitě a růstu taková korekce implikovala požadavek na nominální míru růstu čistých výdajů sektoru vládních institucí, která by nepřesáhla v roce 2018 1,6 %. To by odpovídalo strukturální korekci ve výši nejméně 0,6 % HDP. Zároveň Rada uvedla, že při posuzování návrhu rozpočtového plánu na rok 2018 a následném posuzování výsledků rozpočtového hospodaření za rok 2018 bude třeba řádně zohlednit cíl dosažení orientace fiskální politiky, které by přispělo jak k posílení probíhajícího oživení, tak k zajištění udržitelnosti veřejných financí. Poté, co Komise v rámci svého stanoviska k návrhu rozpočtového plánu Belgie na rok 2018 posoudila sílu oživení v Belgii s náležitým uvážením rozpočtové udržitelnosti, Rada dne 13. července 2018 uvedla, že není třeba v tomto ohledu zohlednit žádné další prvky.

Na základě údajů o plnění rozpočtu a prognózy Komise růst primárních výdajů vládních institucí očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření v roce 2018 překročil výdajové kritérium, což vedlo k odchýlení od požadovaného úsilí o 0,7 % HDP, a poukazuje tak na riziko významné odchylky. Dle odhadů zůstalo strukturální saldo v

[7] Nejvyšší finanční rada (2019), Avis „Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019–2022“. Na základě údajů poskytnutých Federálním úřadem pro plánování.

roce 2018 beze změny, a tak vedlo k odchýlení od požadovaného úsilí o 0,6 % HDP, což rovněž poukazuje na významnou odchylku.

Avšak navzdory klesajícímu trendu stále přetrvávají nejistoty ohledně řešení značného nárůstu plateb záloh na daně z příjmů právnických osob vybírané v roce 2017 a 2018 (přibližně 0,5 % HDP v každém roce). Toto zvýšení příjmů vychází zejména ze zavedení výrazně vyšších přirážek v případě nehrazení těchto daňových záloh v roce 2017 a 2018, které probíhalo ve dvou krocích. Toto opatření zavádí trvalou změnu v časovém rozvržení opakujících se příjmů, a to přenesením výběru daní, alespoň částečně, ze zpětného daňového vyrovnání na platby daňových záloh, a tím v daňových příjmech v letech 2017 a 2018 vytváří výjimečnou a dočasnou maximální hodnotu. V základním scénáři prognózy z jara 2019, u nějž Komise použila stejnou metodologii jako v loňském roce, považovala Komise jakýkoli výběr daní převyšující trend za jednorázový dočasný příjem, který by byl od roku 2019 nakonec vyrovnán nižšími příjmy z daňového vyrovnání. Také ostatní analýzy, např. analýza Belgické národní banky, vycházejí z toho, že vyšší podíl výnosů z daně z příjmu právnických osob v letech 2017 a 2018 je třeba považovat za dočasný, zatímco vláda považuje tento vyšší podíl za strukturální. I když zohledníme tyto nejistoty a budeme celkový nárůst v letech 2017 a 2018 považovat za strukturální, zdá se, že v celém období let 2017 a 2018 existuje významná odchylka. Současně se zdá, že překročení referenční hodnoty 0,25 % HDP je při zohlednění uvedených nejistot pro existenci významné odchylky příliš malé. Vzhledem k nejistotě ohledně těchto údajů Komise uznává, že nelze vyloučit rizika příznivějšího i horšího vývoje a že stabilní odhad trvalého dopadu bude měřitelný teprve po určité době, neboť teprve výsledné údaje o dani z příjmu právnických osob pro rok 2019 poskytnou první jasnou představu o tomto dopadu.

Pro celé období let 2017 a 2018 dohromady existuje rozdíl ve výkladu mezi výdajovým kritériem a strukturálním saldem, který vznikl v důsledku rozdílných údajů pro rok 2017. Pokud jde o výdajové kritérium, existuje rozdíl ve výši 0,6 % HDP, což poukazuje na riziko významné odchylky. V případě strukturálního salda existuje rozdíl ve výši 0,1 % HDP, což poukazuje na určitou odchylku. Závěr, k němuž se dospěje pro celé období let 2017 a 2018, závisí na jednotlivých hodnotách pro roky 2018 a 2017. Hodnoty roku 2018 byly již popsány výše. V roce 2017 růst primárních výdajů vládních institucí v Belgii očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročil výdajové kritérium o přibližně 0,5 % HDP. Na druhou stranu se strukturální saldo Belgie zlepšilo o více než 0,8 % HDP, čímž byla překročena strukturální korekce (očištěná od dopadu neobvyklých událostí) doporučená Radou pro daný rok ve výši alespoň 0,58 % HDP. Na základě pilíře strukturálního salda tedy existovala pozitivní odchylka ve výši přibližně 0,3 % HDP. To vedlo v roce 2017 k rozdílu mezi oběma pilíři preventivní složky ve výši přibližně 0,7 % HDP, který vyžaduje celkové posouzení, jež by mělo zvážit tyto faktory:

- Pozitivní dopad nižších úrokových výdajů na strukturální saldo (0,3 procentního bodu HDP), který sice zlepšuje obraz fiskálního úsilí založený na strukturálním saldu, ale nemá vliv na dodržení výdajového kritéria. Má se za to, že výdajové kritérium odráží související fiskální úsilí lépe.
- Negativní dopad vyšší inflace (deflátor HDP ve výši 1,9 %) ve srovnání s očekávanou inflací (očekávaný deflátor HDP ve výši 1,5 %) na výdajové kritérium v porovnání se strukturálním saldem (0,1 procentního bodu HDP). Sociální dávky a mzdy ve veřejném sektoru jsou indexovány podle skutečné, nikoli podle očekávané inflace.

Vyšší inflace má však rovněž pozitivní dopad na daňové příjmy. Výdajové kritérium pouze zachycuje dřívější dopad, a proto celkovou fiskální pozici podceňuje.

- Neočekávané příjmy, které se pozitivně projevují u strukturálního salda, nikoli však u výdajového pilíře. V tomto ohledu představuje v Belgii vrchol hospodářského cyklu rok 2017. V důsledku toho byly neočekávané příjmy (představující přibližně 0,1% HDP) dány zejména růstem příjmů z přímých a nepřímých daní, který převyšoval standardní elasticity.

- V neposlední řadě přetrvávající nejistoty ohledně řešení značného nárůstu plateb záloh na daně z příjmů právnických osob vybíraných v letech 2017 a 2018 (přibližně 0,5 % HDP v roce 2017 a 0,7 % HDP v roce 2018). Vyšší přirážky v případě neuhrazení zálohových plateb daní byly zavedeny v roce 2017. Zavádějí trvalou změnu v časovém rozvržení opakujících se příjmů, a to přenesením výběru daní, alespoň částečně, ze zpětného daňového vyrovnání na platby daňových záloh, a tím v daňových příjmech vytváří výjimečnou a dočasnou maximální hodnotu. V tomto ohledu Komise vyjádřila ve zprávě podle čl. 126 odst. 3 z května 2018 výhradu ohledně povahy pozorovaného zvýšení daní z příjmu právnických osob. V prognóze z jara 2019 se Komise domnívá, že v letech 2017 a 2018 existuje jednorázové zvýšení příjmů ve výši 0,5 % HDP, které má být v nadcházejících letech nakonec vyrovnáno nižšími příjmy z daňového vyrovnání. Od roku 2018 došlo k dalšímu strukturálnímu zvýšení výběru daní ve výši 0,2 % HDP.

  V tomto ohledu program stability z roku 2019 považuje nárůst výnosů z daně z příjmu právnických osob za strukturální. Komise tuto možnost nevylučuje. Následná korekce trvalého účinku opatření směrem nahoru by posouzení výchozí rozpočtové pozice zlepšila. V důsledku toho relativně konzervativní postoj prognózy Komise z jara 2019 představuje rozhodující faktor, který má být zohledněn v celkovém hodnocení, a to jak vzhledem k rozsahu dodatečných příjmů (přibližně 0,5 % HDP v roce 2017 a 0,7 % HDP roce 2018), tak i jejich vysoké míře nejistoty.

Vzhledem k této nejistotě vede takový rozhodující faktor v případě celkového hodnocení, stejně jako u analýzy z loňského roku, také v kontextu této zprávy k tomu, že vzhledem k rozsahu dodatečných příjmů, jakož i vysoké úrovni nejistoty, pokud jde o rozsah jejich dočasné povahy, k obtížnému rozhodování, pokud jde o významnost odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2018 a v celkovém období let 2017 a 2018.

K návrhu rozpočtového plánu Belgie na rok 2019 byla připojena oficiální žádostí o využití flexibility v rámci preventivní složky podle „Společně dohodnutého postoje k flexibilitě v rámci Paktu o stabilitě a růstu“, který potvrdila Rada ECOFIN v únoru 2016. Belgie požádala o dočasnou odchylku od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle vzhledem k realizaci významných strukturálních reforem s pozitivním dopadem na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Všechny příslušné části již byly uzákoněny a program stability z roku 2019 obsahuje důvěryhodný harmonogram provádění. Žádost o flexibilitu v souvislosti se strukturálními reformami se týká důchodové reformy, přesouvání daňové zátěže, reformy zdanění příjmů právnických osob, reformy trhu práce a reformy veřejné správy. Jelikož žádost o dočasnou odchylku je třeba předložit v průběhu roku před uplatněním doložky o strukturálních reformách, posoudila Komise splnění kritérií

způsobilosti pro tuto doložku od roku 2019. Prognóza Komise z jara 2019 uvádí, že v Belgii bude v roce 2019 nadále splněna minimální referenční hodnota, což zajišťuje bezpečnostní rezervu s ohledem na 3% prahovou hodnotu schodku HDP. Na tomto základě se Komise domnívá, že Belgie je způsobilá pro udělení požadované dočasné odchylky ve výši 0,5 % HDP v roce 2019 pro strukturální reformy. Při zohlednění této flexibility se tedy očekává, že Belgie bude pokračovat v každoroční strukturální korekci směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle ve výši 0,1 % HDP v roce 2019, což odpovídá nominální míře růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí, která nepřevyšuje 2,8 %.

Pokud jde o rok 2019, prognóza Komise předpokládá míru růstu výdajů, která převyšuje kritérium ve výši 0,4 % HDP, a poukazuje na určitou odchylku. Naproti tomu se očekává, že strukturální saldo zůstane stabilní, což poukazuje na určitou odchylku (–0,1 % HDP) od doporučené strukturální korekce. Pokud jde o celé období let 2018 a 2019, výdajové kritérium poukazuje na riziko významné odchylky v průměrné výši 0,6 % HDP. Komise ve své prognóze vychází z plánované průměrné odchylky strukturálního salda v témže období ve výši –0,3 % HDP, což rovněž naznačuje riziko významné odchylky. Celkové hodnocení tudíž potvrzuje na celé období let 2018 a 2019 riziko významné odchylky.

V zájmu dosažení střednědobého rozpočtového cíle musí Belgie v roce 2020 pokračovat v strukturální korekci směřující k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, která by odpovídala nominální míře růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí, která nepřekročí 1,6 %, což by odpovídalo strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že růst nominálních primárních výdajů sektoru vládních institucí v roce 2020 očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročí příslušné výdajové kritérium o 1,3 % HDP, což poukazuje na riziko významné odchylky. Očekává se, že v roce 2020 se strukturální saldo zhorší o 0,3 procentního bodu HDP, což poukazuje na riziko významné odchylky ve výši 0,9 % HDP.

V návaznosti na celkové hodnocení se v současné době v letech 2019 a 2020 očekává významná odchylka od postupu korekce směrem k dosažení střednědobého cíle a v důsledku toho je ohroženo splnění požadavků preventivní složky paktu.

Rámeček 1: Flexibilita v rámci preventivní složky

Belgie v rámci fiskálního dohledu prováděného Komisí v nedávných letech využila doložky flexibility a odchylky v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Nařízení (ES) č. 1466/97 umožňuje zohlednit dodatečné výdaje, pokud představují neobvyklou událost, která má značný dopad na veřejné finance a pokud by povolení dočasného odchýlení od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle neohrozilo udržitelnost. V tomto ohledu Belgie v období 2015–2017 využila kumulovanou odchylku ve výši přibližně 763 milionů EUR, resp. 0,18 % HDP. Flexibilita poskytnutá Belgii představovala rozhodující faktor k zajištění jejího (obecného) souladu s preventivní složkou Paktu o stabilitě a růstu na základě výsledných dat, a zejména v letech 2015, 2016 a 2017. Dosažení souladu s preventivní složkou bylo Komisí považováno za zmírňující faktor, aby nedošlo k zahájení postupu při nadměrném schodku, i když doporučená hodnota pro snižování dluhu nebyla zjevně dodržena.

V roce 2015 byla Belgii poskytnuta flexibilita ve výši 0,03 % HDP na dodatečné náklady v souvislosti s mimořádným přílivem uprchlíků.

V roce 2016 činila flexibilita poskytnutá Belgii 0,13 % HDP. Přitom byly zohledněny dodatečné výdaje na mimořádný příliv uprchlíků ve výši 0,08 % HDP a na opatření v oblasti

bezpečnosti v důsledku závažnosti teroristické hrozby ve výši 0,05 %.

Pokud jde o rok 2017, flexibilita poskytnutá Belgii činila v souvislosti s bezpečnostními opatřeními 0,02 % HDP.

Pokud jde o rok 2019, Komise dospěla ve svém hodnocení k závěru, že Belgie je způsobilá pro dočasnou odchylku od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle ve výši 0,5 % HDP vzhledem k realizaci významných strukturálních reforem s pozitivním dopadem na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí („doložka o strukturálních reformách“).

Veřejné investice

Předpokládá se, že veřejné investice zůstanou v horizontu prognózy stabilní ve výši 2,4 % HDP. O roku 2009 do roku 2016 byly veřejné investice nižší než schodek sektoru vládních institucí. V roce 2017 klesl schodek sektoru vládních institucí pod míru investic a od té doby na této úrovni zůstal.

Federální vláda provádí Národní pakt pro strategické investice, který předpokládá značné zvýšení investic do infrastruktury. Jeho cílem je určit překážky pro soukromé investice a prostřednictvím mobilizace soukromých (55 %) a veřejných (45 %) prostředků je v klíčových oblastech urychlit. Regiony a společenství se mohou k této iniciativě připojit.

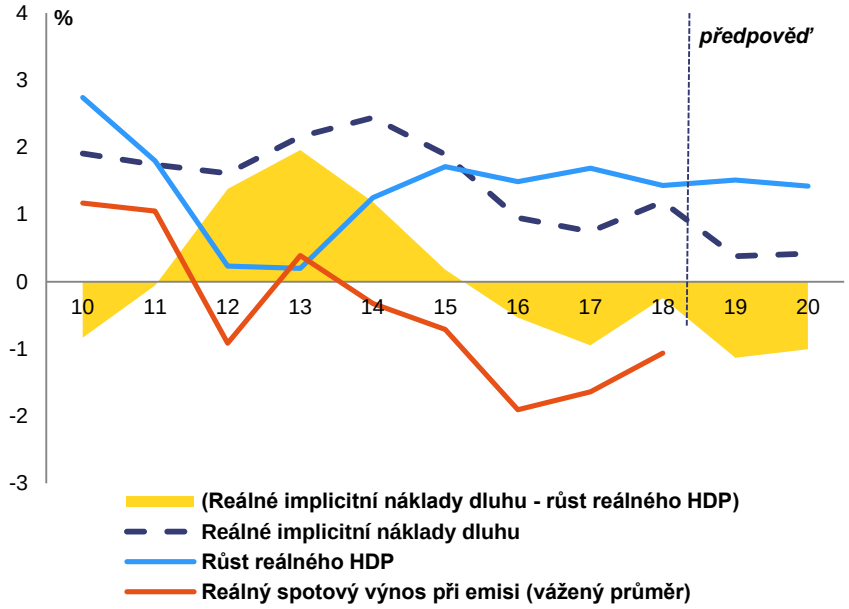
4.2. Střednědobá situace veřejného dluhu

Dynamika dluhu

Díky značným (i když postupně klesajícím) primárním přebytkům se v období od roku 1997 až 2007 poměr veřejného dluhu k HDP v Belgii snížil o 36 procentních bodů. Uvedený trend udržitelného snižování dluhu byl zastaven finanční a ekonomickou krizí v roce 2008. Na konci roku 2007 činil dluh vládního sektoru v Belgii 87 % HDP. V roce 2014 vzrostl na 107 % HDP, což představuje nárůst o 20 procentních bodů. V eurozóně byl oproti tomu zaznamenán nárůst o 27 procentních bodů.

Hlavními příčinami nárůstu v období od roku 2007 do roku 2014 byl efekt sněhové koule zvyšující dluh (+10,5 procentního bodu) a vnitřní dynamika dluhu (+9,4 procentního bodu), a kromě toho přetrvaly dřívější primární přebytky (viz graf 1). Efekt sněhové koule odráží, jak úrokové náklady od roku 2008 obecně překračovaly nominální růst. Stimulující roční dopad této dynamiky v období 2008–2015 v průměrné výši 1,4 procentního bodu byl podobný dopadu v období 1997–2007, neboť účinek jmenovatele nižšího nominálního růstu byl vyrovnán účinkem jmenovatele plynoucího z nižších úrokových výdajů z hlediska HDP. Tento poměr po roce 2007 dále klesal, jelikož rostoucí míra zadlužení byla kompenzována neustále klesajícími úrokovými mírami. Další pokles úrokových výdajů vedl v roce 2016 poprvé od roku 2011 k mírnému poklesu efektu sněhové koule.

Graf č. 1: Hybné síly efektu sněhové koule u veřejného dluhu



Zejména v letech 2008 a 2011, kdy belgický stát musel zasáhnout do finančního systému, byl značný nárůst dluhu způsoben vnitřní dynamikou dluhu. V roce 2008 obdržely společnosti Fortis, KBC, Dexia a Ethias státní podporu. V roce 2011 získal belgický stát banku Dexia Belgium (nyní banka Belfius). Zpětné získání části prostředků, které byly poskytnuty na záchranu finančního sektoru, vedlo k nižší dynamice vnitřního dluhu, která v období 2012–2017 představovala 3,9 % HDP. Zbývající účasti zahrnují podíl ve výši 7,8 % v BNP Paribas, ve výši 100 % v bance Belfius, ve výši 100 % v pojišťovně Ethias (včetně podílů regionálních a místních orgánů) a ve výši 51,4 % v bance Dexia. Dividendy vyplacené finančními institucemi představovaly v roce 2018 přibližně 0,2 % HDP.

Od roku 2017 se urychlení pozitivního primárního přebytku stalo hlavní hybnou silou poklesu míry zadlužení. To jasně ukazuje, že návrat ke značným primárním přebytkům je nebytným předpokladem pro to, aby dluh nabral jasný sestupný směr a aby byla dodržena doporučená hodnota pro snižování dluhu.

V roce 2018 odráží vnitřní dynamika dluhu zvyšující zadlužení ve výši 0,5 % HDP zejména rozdíl mezi naběhlými a zaplacenými úroky.

Podle prognózy Komise z jara 2019 poměr dluhu k HDP klesne v roce 2019 o 0,7 procentního bodu na 101,3 % HDP. Primární přebytek ve výši 0,8 % HDP a efekt sněhové koule snižující dluh ve výši 0,6 % HDP v důsledku zvýšení deflátoru HDP a snížení úrokových výdajů jsou částečně vyrovnány nárůstem vnitřní dynamiky dluhu. Podobný trend se očekává v roce 2020, kdy při nezměněné politice dluh vzroste na 100,7 % HDP.

Úrokové náklady

V souladu s obecným trendem v eurozóně jsou úrokové sazby z belgických dluhových nástrojů historicky nízké. Výnos desetiletých dluhopisů dosahoval v 1. čtvrtletí 2019 průměrně 0,57 %. Rozpětí mezi belgickými a německými dluhopisy je po několik let víceméně stabilní. V roce 2016 činilo průměrně 37 bazických bodů, v roce 2017 to bylo 41 bazických bodů, v roce 2018 dosahovalo 35 bazických bodů a v prvním čtvrtletí 2019 to bylo 53 bazických bodů. Na konci listopadu 2011 dosahovalo maximální výše 366 bazických

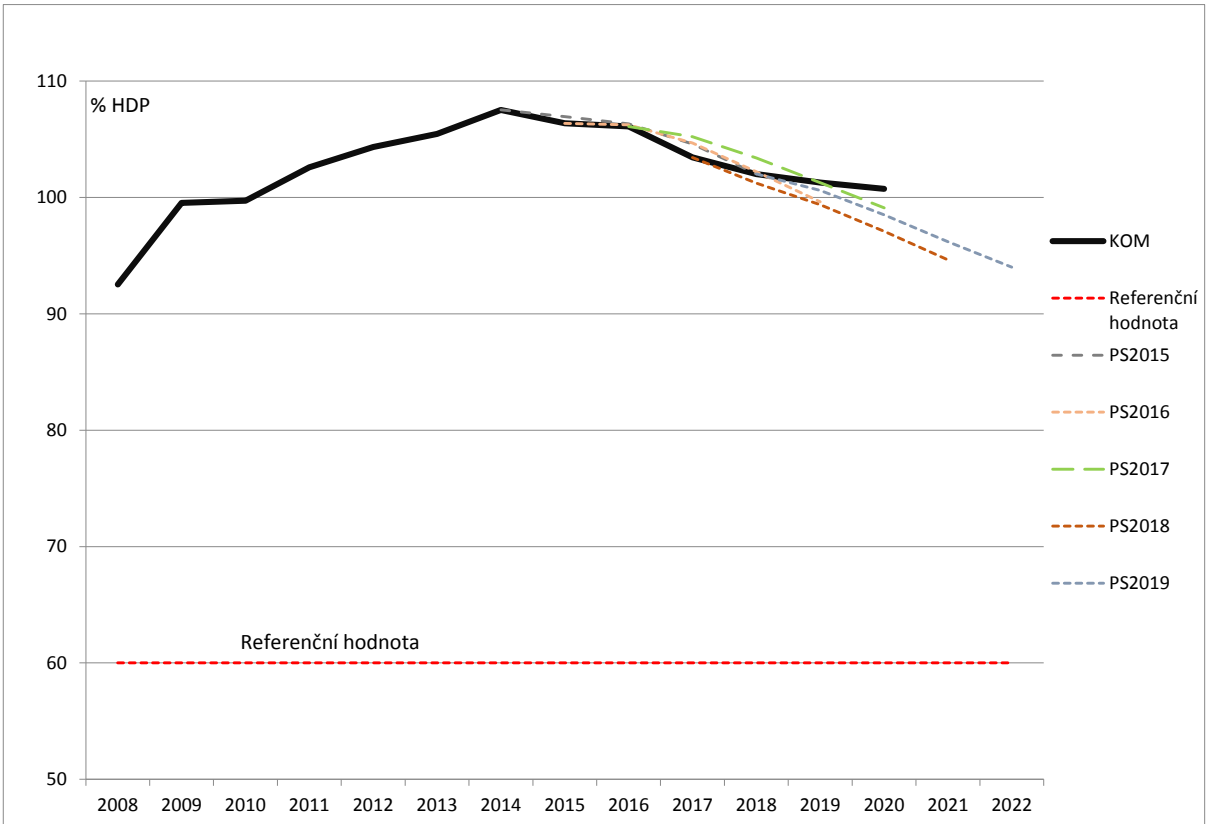
bodů. Implicitní úroková sazba z nesplaceného dluhu v nedávných letech stabilně klesala, a to z 4,6 % v roce 2007 na 2,4 % v roce 2018. Očekává se, že v roce 2020 se dále sníží na 2,2 %.

Udržitelnost dluhu

Belgický stát využíval příznivé tržní podmínky k refinancování zbývajícího dluhu s mnohem nižšími sazbami a s podstatně delší dobou splatnosti. Průměrná doba splatnosti dlouhodobých cenných papírů zůstala v roce 2018 vysoká na úrovni 14,8 let (15,0 let v roce 2017 a 17,5 let v roce 2016), přičemž průměrný vážený výnos činil 0,95 % (0,9 % v roce 2017 a 0,8 % v roce 2016). V důsledku toho průměrná zůstatková doba splatnosti celého federálního dluhového portfolia[8] vzrostla na konci roku 2018 na 9,6 let[9]. Jedná se o historicky nejdelší zůstatkovou dobu splatnosti, přičemž do roku 2009 činila doba splatnosti přibližně 6 let a na konci roku 2015 to bylo 8 let[10]. Riziko refinancování federálního dluhu u 12 a 60 měsíců[11] značně kleslo z 20,3 %, resp. 56,8 % na konci roku 2012 na 16,0 %, resp. 40,1 % v roce 2018[12]. V současné době se zdá, že Belgie není v krátkodobém horizontu vystavena riziku finančního napětí. Pokud by úrokové sazby opět rostly, vysoká míra zadlužení by vedla v průběhu času ke značnému nárůstu úrokových nákladů, ačkoli dlouhá průměrná zůstatková doba splatnosti znamená, že tento nárůst by se projevil pouze postupně.

Graf č. 2: Projekce dluhu v následných programech stability (v % HDP)

[8] Federální dluh představuje 84,6 % dluhu vládního sektoru.
[9] Belgická dluhová agentura, 2018–2019, výhled.
[10] Belgická dluhová agentura, 2018–2019, výhled.
[11] Podíl nesplaceného dluhu, který je splatný v daném časovém období nebo který podléhá z důvodu pohyblivých úrokových sazeb změnám úrokových sazeb.
[12] Belgická dluhová agentura, 2018–2019, výhled.



Zdroj: Prognóza Komise z jara 2019. Program stability a konvergenční program

Citlivost vůči potenciálním otřesům, pokud jde o nominální růst a úrokové míry, jakož i nepříznivou výchozí situaci, vedou ve střednědobém horizontu k vysokým rizikům v oblasti udržitelnosti. Při nezměněné politice se očekává, že úroveň zadlužení poroste a v roce 2029[13] dosáhne vrcholu ve výši 103,4 % HDP, a zůstane tak výrazně nad prahovou hodnotu 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Plné provedení programu stability by do roku 2029 nastolilo sestupnou tendenci dluhu, i když by v roce 2029 zůstal nad referenční hodnotou 60 % HDP. Vzhledem k tomu, že dle odhadů bude strukturální schodek za nezměněné politiky v roce 2019 činit 1,4 % HDP, je k dosažení střednědobého rozpočtového cíle potřebné značné fiskální úsilí.

Udržitelnost veřejného dluhu je rovněž dána růstovým potenciálem ekonomiky. Jak je popsáno výše, postupný pokles růstu souhrnné produktivity výrobních faktorů od začátku 90. let minulého stolení snížil potenciální růst. To ukazuje, jak je důležité provedení

[13] Zpráva o fiskální udržitelnosti 2018, díl 2 – Analýza země. Prognózy vycházejí z prognózy Evropské komise ze zimy 2019, přičemž strukturální primární saldo na úrovni prognózy z předchozího roku (2020) zůstane za předpokladu nezměněné politiky konstantní (s výjimkou nákladů souvisejících se stárnutím populace). Základní scénář vychází z těchto dlouhodobých makroekonomických předpokladů: potenciální růst HDP zůstane na úrovni přibližně 1,2 %; inflace a změna deflátoru HDP se ve střednědobém výhledu stabilizují na úrovni 2 %; dlouhodobé úrokové míry z nového a nově formulovaného dluhu se do roku 2027 budou blížit 3 % v reálném vyjádření a krátkodobé úrokové míry se budou blížit hodnotě, která je v souladu s dlouhodobou úrokovou mírou a historickou (předkrizovou) výnosovou křivkou v eurozóně (viz rovněž Evropská komise, 2012). Předpokládané náklady spojené se stárnutím populace vycházejí ze zprávy o stárnutí populace z roku 2018.

strukturálních reforem za účelem podpoření potenciálního růstu. Pokrokem v oblasti reforem se zabývá oddíl 4.3.

4.3. Střednědobá hospodářská situace

Navzdory nedávnému zpomalení růstu zůstávají makroekonomické podmínky příznivé a nelze je považovat za hlavní zmírňující faktor, který by vysvětloval, proč Belgie neplní doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Ve skutečnosti se očekává, že nominální hospodářský růst zůstane v horizontu prognózy stabilní. Belgie dosáhla při plnění doporučení pro jednotlivé země z roku 2018 omezeného pokroku, avšak z víceleté perspektivy uskutečnila v minulých letech důležité strukturální reformy za účelem zvýšení udržitelnosti důchodového systému a reformy zdanění a trhu práce, včetně indexace mezd, které podporují konkurenceschopnost.

Cyklické podmínky, potenciální růst a inflace

Ukázalo se, že belgické hospodářství je po celosvětové hospodářské recesi v roce 2009 poměrně odolné. Hrubý domácí produkt rychle dosáhl svých předkrizových úrovní. Po oživení v letech 2010 a 2011 však v letech 2012 a 2013 následovala stagnace s nulovým růstem. Silné oživení zaznamenané v letech 2014 a 2015, kdy růst dosahoval 1,4 %, resp. 1,7 %, bylo v roce 2016 následováno mírným poklesem na 1,5%, a to zejména z důvodu méně příznivého vývoje vnějšího prostředí a negativního, i když přechodného dopadu bezpečnostní situace spojené s teroristickými útoky v březnu 2016. Poté se růst obnovil a v roce 2017 dosáhl 1,7 %. V roce 2018 se však snížil na 1,4 % a očekává se, že se v letech 2019 a 2020 dále sníží na 1,2 %, a to z důvodu silné domácí poptávky, která vyvažuje klesající a negativní příspěvek z čistého exportu v letech 2019 a 2020.

Odhady potenciálního růstu pro Belgii v období 2016–2019 činí v průměru 1,3 %. Zpomalení ve srovnání se situací před rokem 2009 má mnoho příčin, jelikož odráží pokračování dlouhodobého trendu zpomalování souhrnné produktivity výrobních faktorů (která se dle odhadů v nedávných letech stabilizovala na nízké úrovni), klesající příspěvek práce k potenciálnímu růstu (z důvodu pomalejšího nárůstu populace v produktivním věku) a poněkud nižší akumulaci kapitálu. Očekává se, že záporná mezera výstupu se po propadu v roce 2013 ve výši –1,6 % v roce 2017 uzavřela. Dle očekávání zůstane v období 2019–2020 pozitivní a stabilní ve výši 0,2 % HDP.

Relativně nízký růst nominálního HDP do roku 2015 měl významný dopad na vývoj poměru dluhu k HDP v uvedených letech a vyžádal si větší strukturální korekci, aby bylo zajištěno, že míra zadlužení si zachovala jasnou sestupnou tendenci, jak vyžaduje doporučená hodnota pro snižování dluhu. Navíc tyto cyklické podmínky, které se projevily na veřejném dluhu, ovlivnily rovněž primární saldo.

Tabulka č. 3: Vývoj makroekonomické a rozpočtové situace [a]

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Reálný HDP (změna v %)[b]	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Deflátor HDP (změna v %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
Potenciální HDP (změna v %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Mezera výstupu (% potenciálního HDP)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Hrubý veřejný dluh	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Saldo sektoru vládních institucí	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Primární saldo	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Jednorázová a jiná dočasná opatření	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu ve	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Cyklicky očištěné saldo	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Cyklicky očištěné primární saldo	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Strukturální saldo[c]	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Strukturální primární saldo	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6

Poznámky:

[a] V procentech HDP, není-li uvedeno jinak.

[b] Očištěno od kalendářních vlivů pouze v PS.

[c] Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a jiných dočasných opatření

Zdroj: Program stability z roku 2019 (PS) a prognóza Komise z jara 2019 (KOM)

Zlepšení makroekonomických podmínek, které je pozorovatelné od roku 2016, však znamená, že je již nelze považovat za hlavní zmírňující faktor, jímž se vysvětluje nedodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu (1,1 % HDP v roce 2018 podle hodnoty zaměřené do minulosti). Po dlouhém období nízkého růstu domácích cen do roku 2015 se inflace v Belgii zvýšila v roce 2017 na 2,2 % a v roce 2018 na 2,3 %. Očekává se, že deflátor HDP vzroste z 1,2 % v roce 2018 na 1,5 % v roce 2019 a 1,6 % v roce 2020, a bude tedy pod úrovněmi z let 2016 a 2017 (1,8 %, resp. 1,7 %). Nominální růst HDP dle očekávání mírně vzroste z 2,6 % v roce 2018 na 2,8 % v letech 2019 a 2020 a zůstane pod mírami z roku 2016 (3,1 %) a 2017 (3,4 %).

Klesající úrokové sazby vytvořily příznivé prostředí pro rozpočtovou konsolidaci. Implicitní nominální úroková sazba z belgického veřejného dluhu v posledních dvou desetiletích trvale klesá a tento trend v posledních letech zrychlil. Celkové úrokové náklady sektoru vládních institucí jako podíl HDP v důsledku toho nadále klesaly. V letech 2008 až 2018 úrokové náklady klesly přibližně o 1,6 procentního bodu HDP, přičemž v roce 2017 činil pokles úrokových nákladů 0,4 procentního bodu HDP a v roce 2018 to bylo 0,1 procentního bodu HDP. Vzhledem ke klesajícím úrokovým nákladům je stabilní strukturální saldo v období 2018–2019 spojeno se zhoršením strukturálního primárního salda v roce 2018 a 2019 (–0,1 procentního bodu, resp. –0,2 procentního bodu). Analýza citlivosti v programu stability z roku 2019 zdůrazňuje, jak lineární zvýšení výnosové křivky o 100 b.p by znamenalo zvýšení nákladů v roce 2019 v řádu o 0,03 % HDP, které by v roce 2022 mohly vzrůst na 0,25 % HDP[14], a to i vzhledem k výchozímu scénáři klesajících úrokových plateb. Analýza zdůrazňuje rizika spojená se strategií konsolidace, která se značně opírá o neočekávané příjmy pocházející z nižších úrokových nákladů.

Strukturální reformy

[14] Program stability Belgie na období 2019–2022, s. 21.

Komise ve svém sdělení ze dne 13. ledna 2015 posílila vazbu mezi účinným prováděním strukturálních reforem, investicemi a fiskální odpovědností na podporu zaměstnanosti a růstu v rámci stávajících pravidel Paktu o stabilitě a růstu.

Zpráva o Belgii z roku 2019 dospěla k závěru, že při plnění doporučení z roku 2018 vykázala Belgie omezený pokrok. Omezeného pokroku bylo dosaženo v oblasti rozdělení fiskálních cílů mezi různé úrovně vlády způsobem, který umožňuje jejich vymáhání, a v oblasti zlepšení skladby veřejných výdajů. Oproti roku 2018, kdy bylo dosaženo dohody na všech úrovních vlády v oblasti dosažení střednědobého rozpočtového cíle do roku 2020, v tomto roce dohodovací výbor[15] pouze vzal na vědomí celkovou trajektorii programu stability k dosažení střednědobého rozpočtového cíle do roku 2021 (tj. formálně ji neschválil). Kromě toho oproti minulosti nebyl přijat žádný formální závazek různých nižších úrovní týkající se ročních fiskálních cílů. Navíc vzhledem k tomu, že belgická vláda nemá od prosince 2018 podle ústavních pravidel či zvyklostí své země plné rozpočtové pravomoci, výbor přijal rozhodnutí, že fiskální cíle v programu stability budou označeny jako „orientační“. Pokud jde o přezkumy výdajů, vlámský region realizuje pilotní program s cílem zavést je jako strukturální prvek svého rozpočtového rámce. Federální vláda pracuje na strategickém plánu s cílem začlenit přezkumy výdajů do svého rozpočtového procesu. Navzdory naléhavé potřebě přehodnotit priority výdajů nebyly na federální úrovni žádné přezkumy výdajů dosud provedeny. Národní pakt pro strategické investice předpokládá zvýšení investic na infrastrukturu do roku 2030 ve výši 150 miliard EUR, z čehož 82,5 miliardy EUR by mělo být vynaloženo soukromým sektorem. Ačkoli společenství postupně zahajují významné reformy v oblasti vzdělávání (např. ve vlámském společenství v několika odvětvích a ve francouzském společenství Pakt pro excelenci), v oblasti odborné přípravy a podpory spravedlnosti bylo dosaženo omezeného pokroku. Omezeného pokroku bylo dosaženo rovněž při podpoře investic do znalostního kapitálu, ačkoli opatření přijatá na regionální úrovni, na úrovni společenství a na federální úrovni mají různý rozsah. Pokrok v oblasti odvětvové regulace byl celkově omezený, a to i pokud jde o zlepšení fungování odvětví maloobchodu. U některých profesionálních služeb regulační omezení nadále omezují hospodářskou soutěž.

Zpráva o Belgii rovněž zdůrazňuje opatření podporující nedávný růst doprovázený tvorbou pracovních míst prostřednictvím zvýšené konkurenceschopnosti, včetně „přenesení daňové zátěže“; reformu související s trhem práce, která mimo jiné podporuje politiky platové zdrženlivosti, jakož i reformu zdanění příjmů právnických osob. Bylo uzákoněno postupné snižování zdanění příjmů fyzických osob a příspěvků zaměstnavatelů na sociální zabezpečení a u nižších mezd se předpokládají více než poměrná snížení. Daňové snížení zaměřené na nízké mzdy zvýhodňuje mladé lidi a pracovníky s nízkou kvalifikací, kteří mají obvykle nižší mzdy, avšak rovněž nejnižší míry nezaměstnanosti, čímž podporují aktivaci některých nejzranitelnějších skupin. Práce jako výrobní faktor zůstává v Belgii nadále vysoce zdaněna. I když přenesení daňové zátěže snížilo daňové zatížení práce (daň z příjmu plus příspěvky zaměstnavatele a zaměstnance) pro pracovníky s velmi nízkými mzdami (padesát procent průměrné mzdy), pro pracovníky s průměrnou mzdou zůstává nejvyšší v EU. Pokud jde o vysoké daňové zatížení práce, je dáno úzkými daňovými pásmy pro příjmy fyzických osob, ačkoli „přenesení daňové zátěže“ rozšířilo základ 40 % daňového pásma, jelikož i osoby s průměrným příjmem podléhají nejvyšší sazbě daně z příjmu. Rozšíření základu daně snížením daňových nákladů by mohlo vést k dodatečným příjmům za účelem rozšíření

[15] Dohodovací výbor (Comité de concertation/Overlegcomité) sdružuje všechny úrovně belgické vlády a jeho cílem je dosáhnout společného postoje v případě sdílených pravomocí nebo vyřešit spory mezi vládami.

daňových pásem, jelikož rozsáhlé využívání daňových nákladů snižuje účinnost belgického daňového systému. V této souvislosti nedávná reforma daně z příjmu právnických osob, jejímž cílem je přejít na systém s nižšími zákonnými sazbami a menším počtem daňových výjimek, přispěje ke zjednodušení daňového systému a zvýšení přitažlivosti belgického hospodářství.

Belgie v nedávných letech zmodernizovala svůj veřejný důchodový systém. První soubor penzijních reforem byl uzákoněn v roce 2015. Reformy omezily možnosti předčasného odchodu z pracovního života dalším zpřísněním standardních podmínek způsobilosti pro předčasný odchod do důchodu a předdůchod a zvýšily zákonem stanovený důchodový věk v roce 2025 z 65 na 66 let a do roku 2030 na 67 let. V důsledku těchto reforem a při zohlednění nových demografických prognóz, které pro Belgii vypracovala v roce 2018 pracovní skupina pro stárnutí populace, se nyní očekává, že veřejné výdaje na důchody vzrostou do roku 2070 o 2,9 procentního bodu HDP, zejména během příštích dvou desetiletí, přičemž před přijetím reforem se očekávalo zvýšení o 3,3 procentního bodu (s horizontem 2013–2060). Očekává se však, že střední délka života poroste rychleji než skutečný věk odchodu do důchodu. Zejména navázání věku předčasného odchodu do důchodu a zákonem stanoveného důchodového věku na rostoucí střední délku života by pomohlo snížit náklady související se stárnutím populace po roce 2030. Navíc podmínky pro předčasný odchod do důchodu pro několik velkých skupin státních zaměstnanců zůstávají i nadále příznivější než standardní podmínky. Veřejné výdaje na dlouhodobou péči mají do roku 2070 vzrůst o 1,7 procentního bodu HDP, což představuje nadprůměrný růst jedné z již nyní nejvyšších úrovní v EU.

Avšak po zveřejnění zprávy o Belgii z roku 2019 přijal parlament řadu dodatečných opatření. Patří mezi ně např. tzv. dohoda o pracovních místech, což je balíček 28 opatření v oblasti trhu práce, která jsou rozdělena na dvě oblasti: fiskální a sociální. Jejich součástí jsou nové pobídky na podporu tvorby pracovních míst a zaměstnanosti, podporu profesní přípravy na pracovišti a zvyšování kvalifikace, zvýšení účasti starších pracovníků a rozšíření již zavedené iniciativy „cash for car“ (peníze místo auta) prostřednictvím dalších možností mobility pro pracovníky. Reforma veřejné správy probíhá, avšak program neobsahuje kvantitativní údaje o jejím dopadu.

4.4. Další faktory, které Komise považuje za rozhodující

U dalších faktorů, které Komise považuje za rozhodující, je věnována zvláštní pozornost finančním příspěvkům na podporu mezinárodní solidarity a dosažení cílů politik Unie, dluhu vzniklému z důvodu dvoustranné a mnohostranné pomoci mezi členskými státy v souvislosti se zajišťováním finanční stability a dluhu vzniklému v souvislosti se zajišťováním finanční stability během závažných finančních obtíží (čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97).

Záchranné operace ve finančním sektoru vysvětlují část nárůstu dluhu od roku 2007, jak je uvedeno v oddíle 4.2. Přímý kumulativní dopad těchto operací dosáhl v roce 2011 téměř 7 % HDP, avšak v roce 2018 z důvodu prodeje některých nabytých aktiv, jakož i úhrady úvěrů klesl na přibližně 3 % HDP. Veškeré podmíněné závazky v souvislosti se zárukami poskytnutými finančnímu sektoru se týkají banky Dexia. Až do úplného vyřešení problémů společnosti Dexia belgický stát ručí za 51,4 % závazků této banky. Tyto záruky dosáhly v dubnu 2019 výše 7,4 % HDP, přičemž na konci roku 2016 to bylo 8,7 %.

Ustanovení čl. 12 odst. 1 nařízení (EU) č. 473/2013 vyžaduje, aby tato zpráva rovněž zvážila „*skutečnost, do jaké míry dotyčný členský stát zohlednil stanovisko Komise podle čl. 7 odst. 1*“ téhož nařízení. Stanovisko Komise k návrhu rozpočtového plánu Belgie na rok 2019

poukázalo na riziko nedodržení ustanovení Paktu o stabilitě a růstu v období 2018–2019. Zejména předpokládalo riziko významné odchylky od požadované korekce vedoucí ke splnění střednědobého rozpočtového cíle a riziko nedodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu v letech 2018 a 2019. Komise vyzvala příslušné orgány, aby v rámci vnitrostátního rozpočtového procesu provedly nezbytná opatření s cílem zajistit, že rozpočet na rok 2019 bude v souladu s Paktem o stabilitě a růstu, a aby využily neočekávané zisky k urychlení snížení poměru veřejného dluhu k HDP. Federální rozpočet na rok 2019 však parlament nepřijal. Po odstoupení belgického předsedy vlády dne 18. prosince 2018 přijala prozatímní vláda rozpočty pro běžné záležitosti. Od března 2019 parlament dále konkretizoval zbývající opatření v rámci dohody o pracovních místech (viz oddíl 4.3).

4.5. Další faktory předložené členským státem

Dne 31. května 2019 zaslaly belgické orgány v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97 dokumenty, v nichž uvedly rozhodující faktory (dále jen „připomínky Belgie“). Faktory, které tyto orgány uvedly, již v zásadě pokrývá analýza obsažená v předchozích oddílech.

Připomínky Belgie odkazují na přenesení daňové zátěže a dohodu o pracovních místech, které mají prostřednictvím nabídky práce a poptávky po ní dopad na tvorbu pracovních míst. Přenesení daňového zatížení snižuje náklady na práci a zatížení příjmu z práce, zatímco dohoda o pracovních místech podporuje další účast na trhu práce, a to také ve vztahu k volným pracovním místům v profesích, kde chybí pracovní síla. Připomínky orgánů rovněž odkazují na reformu daně z příjmu právnických osob, která zavedla značné snížení daňové sazby pro podniky, z čehož mají prospěch především malé a střední podniky. Poukazují na strategický plán veřejných investic (Národní pakt pro strategické investice), který již určil šest tematických oblastí a čtyři průřezové oblasti, v nichž nová vláda bude muset dále specifikovat investice. V neposlední řadě zdůrazňují probíhající reformu penzijního systému, v jejímž rámci již byla v předchozím volebním období provedena opatření, za účelem zvýšení věku a zpřísnění kariérních podmínek pro předčasný odchod do důchodu. Prostřednictvím nových opatření na zvýšení věku pro předčasný odchod do důchodu a harmonizací režimů jsou řešeny některé formy zneužívání a jsou vytvářeny pobídky pro druhý důchodový pilíř.

Mezi další rozhodující faktory uvedené belgickými orgány patří všeobecný konsensus v Belgii ohledně snížení veřejného dluhu a schodků veřejných financí, který je vyjádřen v systému přísné rozpočtové disciplíny, který v prosinci 2018 zavedla prozatímní vláda. Připomínky Belgie rovněž zahrnují posouzení vývoje plateb záloh na daně z příjmů právnických osob. Zejména rozlišují mezi strukturálními a jednorázovými složkami. Strukturální složka je dána mimo jiné reformovaným a sníženým odpočtem pomyslných úroků a zvýšením hrubého provozního přebytku společností. Jednorázová složka souvisí s přechodem od daňových výměrů na zálohové platby v důsledku zvýšených penále pro společnosti, které od 1. ledna 2017 neplatí zálohy. Orgány odhadují, že rozdělení mezi těmito dvěma složkami je rovnoměrné (50 %).

5. ZÁVĚRY

Hrubý veřejný dluh na konci roku 2018 činil 102,0 % HDP, překračoval tedy značně referenční hodnotu 60 % HDP. Belgie v roce 2018 doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplnila. Navíc podle předpovědi Komise a za předpokladu nezměněné politiky očekává, že

Belgie v roce 2019 ani v roce 2020 doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplní. Z toho vyplývá, že kritérium dluhu stanovené ve Smlouvě nebylo před zohledněním rozhodujících faktorů v roce 2018 *prima facie* splněno. V souladu se Smlouvou se tato zpráva rovněž zabývala rozhodujícími faktory.

Celkové posouzení dodržení souladu s preventivní složkou poukazuje na vysokou nejistotu ve vztahu ke klíčovým faktorům fiskálních výsledků v letech 2017 a 2018, přičemž si zejména klade otázku, do jaké míry je nedávné zlepšení celkového salda strukturální povahy. Nelze vyloučit, že v celém období let 2017 a 2018 existuje i při zohlednění této nejistoty významná odchylka. Současně se zdá, že překročení referenční hodnoty 0,25 % HDP je při zohlednění uvedené nejistoty pro stanovení významné odchylky v každém případě příliš malé. Z tohoto důvodu neexistuje dostatečně přesvědčivý důkaz k tomu, aby bylo možné dospět k závěru o existenci významné odchylky od postupu korekce směřujícího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2018 a v celém období let 2017 a 2018. Z hodnocení vyplývá, že Belgii v roce 2019 hrozí riziko určité odchylky a v celém období let 2018 a 2019 a v roce 2020 riziko významné odchylky. Proto by od roku 2019 měla být přijata nezbytná opatření za účelem splnění ustanovení Paktu o stabilitě a růstu. Obezřetnou reakcí by bylo využít neočekávaných příjmů k dalšímu snižování veřejného zadlužení. Současně v Belgii od roku 2014 klesla míra zadlužení o 5,5 procentního bodu a očekává se, že do roku 2020 klesne o dalších 1,3 procentního bodu, a to navzdory rozsáhlé vnitřní dynamice dluhu zvyšující zadlužení v nedávných a nadcházejících letech.

Belgie dosáhla pokroku při provádění strukturálních reforem oznámených od počátku roku 2015, zejména v oblasti důchodů, konkurenceschopnosti a zdanění. U několika těchto reforem je pokrok považován za značný. Očekává se, že přispějí ke zvýšení růstového potenciálu ekonomiky a snížení rizik makroekonomických nerovnováh, čímž budou mít pozitivní dopad na udržitelnost dluhu ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Provedená daňová reforma, která není rozpočtově neutrální, však v letech 2017 a 2018 zhoršila rozpočtovou pozici. V dopise zaslaném Komisi dne 31. května 2019 orgány Belgie zdůraznily svůj závazek ke strukturálním reformám a strategickému plánu veřejných investic.

Součástí analýzy uvedené v této zprávě je posouzení všech rozhodujících faktorů, a zejména: i) makroekonomických podmínek, které již nejsou považovány za faktor, jímž se v Belgii vysvětluje rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu; ii) provedení strukturálních reforem zvyšujících růst v minulých letech, z nichž některé jsou považovány za podstatné a mají přispět ke zlepšení udržitelnosti dluhu, i když mají dočasný dopad na rozpočet; iii) skutečnost, že neexistují dostatečně spolehlivé důkazy umožňující dospět k závěru, že Belgie se v roce 2018 a v celém období let 2017 a 2018 značně odchýlila od korekce směřující k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Stávající analýza nedospěla ke konečnému závěru, pokud jde o to, zda je kritérium dluhu stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/1997 splněno či nikoliv.