



V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 529 final

ZPRÁVA KOMISE

Francie

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

ZPRÁVA KOMISE

Francie

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 schodku¹, 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. 473/2013².

Podle čl. 126 odst. 2 SFEU je Komise povinna sledovat dodržování rozpočtové kázně na základě těchto dvou kritérií: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) nepřekračuje referenční hodnotu 3 %, ledaže by poměr buď podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě, nebo by překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k referenční hodnotě, a b) zda poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu 60 %, ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě³.

Čl. 126 odst. 3 SFEU stanoví, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. 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“*.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6. 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 dne 5. července 2016 schválil Hospodářský a finanční výbor a jsou dostupné na této internetové 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 V souladu s čl. 2 odst. 1a nařízení (ES) č. 1467/97 jsou kritéria „dostatečně se snižující“ a „uspokojivým tempem“ splněna, „jestliže se rozdíl [poměru dluhu] vzhledem k referenční hodnotě snižoval za předchozí tři roky průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota“. Nařízení pak stanoví, že „požadavek týkající se kritéria dluhu se rovněž považuje za splněný, pokud rozpočtové předpovědi Komise naznačují, že k požadovanému snížení rozdílu dojde během tříletého období zahrnujícího dva roky následující po posledním roce, za který jsou údaje k dispozici“. Nařízení (ES) č. 1467/97 dále stanoví, že by se mělo zohlednit „působení cyklu na tempo snižování dluhu“. Z uvedených prvků vychází doporučená hodnota pro snižování dluhu, obsažená v souboru pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu a potvrzená Radou. Soulad s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu se posuzuje na základě tří různých konfigurací, jimiž jsou retrospektiva, budoucí perspektiva a doporučená hodnota pro snižování dluhu upravená s ohledem na působení cyklu.

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

Z údajů oznámených dne 29. března 2019 francouzskými orgány⁴ a následně potvrzených Eurostatem⁵ vyplývá, že celkový schodek veřejných financí ve Francii dosáhl v roce 2018 výše 2,5 % HDP, avšak dluh činil 98,4 % HDP, což je více než referenční hodnota 60 % HDP podle Smlouvy. Pro rok 2019 se podle oznámení plánoval celkový schodek ve výši 3,1 % HDP a poměr dluhu k HDP ve výši 98,9 %. V programu stability Francie z roku 2019 (dále jen „program stability“), který Komise obdržela dne 26. dubna 2019, byly tyto plány potvrzeny. V programu stability se plánuje, že v roce 2020 schodek opět klesne pod 3 % HDP. Prognóza Komise z jara 2019, která byla zveřejněna dne 7. května 2019, tyto projekce potvrzuje.

V čl. 2 odst. 1a nařízení (ES) č. 1467/97 se stanoví, že na členské státy, vůči nimž byl ke dni 8. listopadu 2011 uplatňován postup při nadměrném schodku, se vztahuje tříleté přechodné období počínající rokem po odstranění nadměrného schodku, během něhož tyto státy musí dosahovat dostatečného pokroku pro dosažení souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu. V případě Francie trvá toto přechodné období od roku 2018 do roku 2020 (tj. tři roky po nápravě nadměrného schodku⁶). V „Technických podmínkách provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecných zásadách pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů“ z 15. května 2017 se uvádí, jakým způsobem je definován a posuzován požadavek na strukturální saldo. Konkrétně je stanovena minimální lineární strukturální korekce strukturálního salda, která zajišťuje, aby doporučené hodnoty pro snižování dluhu bylo dosaženo do konce přechodného období. Z oznámených údajů vyplývá, že Francie nedosáhla v roce 2018 dostatečného pokroku k dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu (viz tabulka č. 1), jelikož rozdíl od požadované minimální lineární strukturální korekce činí 0,5 procentního bodu (p.b.) HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 se neočekává, že by Francie v letech 2019 a 2020 dosáhla dostatečného pokroku k dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu, neboť se předpokládá, že strukturální úsilí zůstane v obou letech na úrovni 0,0 % HDP, zatímco požadovaná minimální lineární strukturální korekce má činit 0,9 % HDP v roce 2019 a 1,8 % HDP v roce 2020.

Nedostatečný pokrok Francie k dosažení doporučené hodnoty pro snižování dluhu v roce 2018 a plánovaný schodek v roce 2019 dokazují zjevnou existenci nadměrného schodku pro účely Paktu o stabilitě a růstu, ovšem před zohledněním všech níže uvedených faktorů.

⁴ Podle nařízení (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 Francie je k dispozici na adrese: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Tisková zpráva Eurostatu č. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

⁶ Rozhodnutí Rady (EU) 2018/924 ze dne 22. června 2018, kterým se zrušuje rozhodnutí 2009/414/ES o existenci nadměrného schodku ve Francii (Úř. věst. L 164, 29.6.2018, s. 44). Všechny dokumenty týkající se postupu při nadměrném schodku v případě Francie jsou k dispozici na internetové stránce: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en.

Komise proto připravila tuto zprávu, v níž komplexně posoudila nedostatečný pokrok při dosahování doporučené hodnoty pro snižování dluhu a plánované překročení referenční hodnoty 3 % HDP podle Smlouvy a prověřila, zda je s ohledem na všechny rozhodující faktory odůvodněné zahájit postup při nadměrném schodku. Oddíl 2 zprávy se věnuje kritériu schodku. Oddíl 3 se zabývá kritériem dluhu. Oddíl 4 se zabývá veřejnými investicemi a dalšími rozhodujícími faktory včetně posouzení souladu s požadovaným postupem korekce směřující k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Zpráva zohledňuje prognózu Komise z jara 2019.

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

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	PS	KOM	PS
Kritérium schodku	Saldo veřejných financí	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.1	-3.1	-2.2	-2.0
Kritérium dluhu	Hrubý veřejný dluh	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
	Změna strukturálního salda	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.2	0.0	0.1
	Požadovaná min. lin. strukt. korekce	n.r.	n.r.	n.r.	0.7	0.9	0.8	1.8	1.4

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

2. KRITÉRIUM SCHODKU

V roce 2018 Francie vykázala celkový schodek ve výši 2,5 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2019 a plánů v programu stability se očekává, že celkový schodek veřejných financí v roce 2019 vzroste na 3,1 % HDP, a překročí tak referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. I když přesáhne 3 % HDP, plánuje se, že zůstane blízko referenční hodnotě podle Smlouvy.

Pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu překročení referenční hodnoty zároveň není výjimečné, protože nevyplývá z neobvyklé události, ani z prudkého hospodářského propadu. Jarní prognóza Komise předpokládá v roce 2019 růst reálného HDP o 1,3 %, což je o 0,3 procentního bodu méně než v předchozím roce. V dalším roce by se mělo tempo růstu opět zvýšit na 1,5 % (neočištěné od kalendářních vlivů), přičemž mezera výstupu má být stále více pozitivní.

Překročení referenční hodnoty 3 % HDP je pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu dočasné. Jak program stability, tak prognóza Komise z jara 2019 předpokládají, že schodek klesne pod referenční hodnotu již v roce 2020. V programu stability se v roce 2020 plánuje schodek ve výši 2,0 % HDP, zatímco prognóza Komise předpokládá, že dosáhne 2,2 % HDP. Rozdíl mezi oběma soubory projekcí vychází především z obvyklého předpokladu nezměněné politiky, o něž se opírá prognóza Komise. Prognóza Komise na rok 2020 konkrétně nebere v úvahu úspory, které jsou důsledkem nižší valorizace důchodů, jelikož toto opatření bylo na konci roku 2018 zrušeno francouzskou ústavní radou. V pozdějších letech zahrnutých do programu stability je plánován schodek ve výši 1,6 % HDP v roce 2021 a 1,2 % HDP v roce 2022.

Celkově vzato plánovaný schodek v roce 2019 zůstává blízko referenční hodnoty 3 % HDP stanovené ve Smlouvě, ale přesahuje ji. Toto překročení není pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu výjimečné, ale je dočasné. Z analýzy tedy vyplývá, že kritérium schodku pro účely Smlouvy a nařízení (ES) č. 1467/97 na základě programu stability a prognózy

Komise z jara 2019 zjevně není splněno, jedná se však o závěr učiněný před náležitým zohledněním všech rozhodujících faktorů uvedených níže.

3. KRITÉRIUM DLUHU

V roce 2018 se poměr veřejného dluhu k HDP stabilizoval na úrovni 98,4 %. Vliv celkového primárního schodku a úrokových výdajů na zvýšení dluhu byl kompenzován zejména růstem reálného HDP a zvýšením deflátoru HDP (oboje prostřednictvím účinku jmenovatele) a také dopadem vnitřní dynamiky dluhu, která způsobila jeho, byť nepatrné, snížení.

Komise ve své prognóze z jara 2019 očekává, že v roce 2019 v souvislosti se zhoršením primárního salda poměr dluhu vzroste na 99,0 % HDP. Nicméně v důsledku vyššího růstu nominálního HDP a očekávaného ustálení úrokových plateb na jejich minimu by se měl posílit dopad efektu sněhové koule na snížení dluhu. Vnitřní dynamika dluhu by měla mít jen mírně pozitivní vliv.

Podle prognózy Komise z jara 2019 by v roce 2020 měl poměr dluhu nepatrně klesnout na 98,9 % HDP, a to díky pokračujícímu trvání efektu sněhové koule, který snižuje dluh. Ten je téměř zcela vyrovnan opačným tlakem primárního salda, i když v nižší míře než v předchozích letech, a vnitřní dynamikou dluhu.

Projekce dluhu obsažené v programu stability jsou víceméně v souladu s prognózami Komise. Poměr dluhu k HDP by se měl na konci roku 2019 zvýšit na 98,9 % HDP a poté v roce 2020 klesnout na 98,7 % HDP. Rozdíl oproti projekci Komise při nezměněné politice vyplývá především z nižšího plánovaného celkového schodku v programu stability na rok 2020, který jinak pracuje s dosti podobnými předpoklady růstu nominálního HDP.

Po zrušení postupu při nadměrném schodku v červnu 2018 se na Francii vztahuje tříleté přechodné období, během něhož by měla zajistit dostatečný pokrok k dosažení doporučené hodnoty pro snižování dluhu. Toto přechodné období začalo v roce 2018 a skončí v roce 2020. Aby byl během přechodného období zajištěn trvalý a účinný pokrok k dosažení souladu s doporučenou hodnotou, měly by členské státy dodržovat současně tyto dvě podmínky:

- a. za prvé by se roční strukturální korekce neměla odchylovat od minimální lineární strukturální korekce o více než $\frac{1}{4}$ % HDP, aby bylo zajištěno, že doporučené hodnoty pro snižování dluhu bude dosaženo do konce přechodného období;
- b. za druhé by zbývající roční strukturální korekce během přechodného období nikdy neměla překročit $\frac{3}{4}$ % HDP (ledaže by z první podmínky vyplývalo roční úsilí vyšší než $\frac{3}{4}$ % HDP).

Z oznámených údajů vyplývá, že Francie nedosáhla v roce 2018 dostatečného pokroku k dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu (viz tabulka č. 1), jelikož rozdíl od minimální lineární strukturální korekce činil 0,5 % HDP. Podle prognózy Francie nedosáhne dostatečného pokroku ani v letech 2019 a 2020. Podle Komise se očekává, že strukturální saldo se v roce 2019 téměř nezmění, a nedosáhne tak požadovaného zlepšení 0,9 % HDP (minimální lineární strukturální korekce). I pro rok 2020 projekce ukazují, že strukturální saldo zůstane do značné míry stabilní, což by znamenalo značné odchýlení od požadované minimální lineární strukturální korekce stanovené na 1,8 % HDP. Předpokládané odchylky ve všech letech překračují $\frac{1}{4}$ % HDP a zbývající roční strukturální korekce během

přechodného období vždy převyšuje ¾ % HDP. Francie by tedy opustila manévrovací prostor zakotvený v tomto pravidle.

Rovněž na základě scénáře, z něhož vychází program stability, by dostatečný pokrok k dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu nebyl od roku 2019 zajištěn, neboť přepočítané strukturální úsilí bude podle plánu nižší než požadované zlepšení (minimální lineární strukturální korekce) o 0,6 % HDP v roce 2019 a o 1,3 % HDP v roce 2020. Nižší strukturální úsilí, jež Komise na rok 2019 odhaduje, je dáno především odlišným zacházením se dvěma opatřeními s celkovým dopadem ve výši přibližně 0,1 % HDP, pokud jde o jejich jednorázový charakter. Prognóza Komise z jara 2019 konkrétně považuje za jednorázové opatření zvýšení páté splátky daně z příjmu právnických osob, zatímco změnu vykazování prodeje licencí na vysílací frekvence za jednorázovou nepovažuje.

Tabulka č. 2: Dynamika dluhu

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Poměr hrubého dluhu k HDP	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Změna poměru dluhu ^b (1 = 2+3+4)	0.7	2.4	0.5	0.0	0.6	0.5	-0.1	-0.2
<i>Podíl složek:</i>								
• Primární saldo (2)	1.6	1.7	1.0	0.8	1.5	1.5	0.5	0.5
• Efekt „sněhové koule“ (3)	-0.1	0.3	-0.9	-0.7	-0.9	-0.9	-1.0	-1.1
<i>z toho:</i>								
Úrokové výdaje	2.0	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.5
Růst reálného HDP	-1.0	-1.1	-2.1	-1.5	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4
Inflace (deflátor HDP)	-1.1	-0.4	-0.5	-0.9	-1.3	-1.1	-1.2	-1.1
• Vnitřní dynamika dluhu (4)	-0.8	0.4	0.3	-0.1	0.1	-0.1	0.4	0.4
Poznámky:								
^a V % HDP.								
^b Změnu poměru hrubého dluhu lze rozložit takto:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
kde <i>t</i> označuje čas; <i>D</i> je stav veřejného dluhu, <i>PD</i> primární schodek, <i>Y</i> nominální HDP a <i>SF</i> vnitřní dynamika dluhu; <i>i</i> označuje průměrné dluhové náklady a <i>y</i> růst nominálního HDP. Výraz v závorce představuje efekt „sněhové koule“, jenž měří kombinovaný účinek úrokových výdajů a hospodářského růstu na poměr dluhu.								
Zdroj: program stability 2019 (PS) a prognóza Komise z jara 2019 (KOM)								

Stejně tak fiskální úsilí nižší o 0,1 procentního bodu, které Komise předpokládá pro rok 2020, je důsledkem obvyklého předpokladu neměnné politiky v prognózách Komise. Konkrétně prognóza Komise z jara 2019 nebere v úvahu úspory ve výši 3,4 miliardy EUR plynoucí z nižší valorizace důchodů, jelikož toto opatření bylo na konci roku 2018 zrušeno francouzskou ústavní radou. Ačkoli vláda oznámila, že těchto úspor bude dosaženo, opatření, z nichž mají úspory vyplynout, nejsou v této fázi dostatečně podrobná.

Z analýzy tedy vyplývá, že kritérium dluhu pro účely Smlouvy a nařízení (ES) č. 1467/97 na základě výsledků za rok 2018, prognózy Komise z jara 2019 a programu stability zjevně není splněno, jedná se však o závěr učiněný před náležitým zohledněním všech rozhodujících faktorů uvedených níže.

4. ROZHODUJÍCÍ FAKTORY

Podle ustanovení čl. 126 odst. 3 SFEU Komise ve své zprávě 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*“. 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*“.

Pokud při hodnocení souladu na základě kritéria schodku překročí poměr veřejného dluhu k HDP referenční hodnotu, budou rozhodující faktory zohledněny v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v případě, že jsou zcela splněny dvě současně platné zásadní podmínky, a to že předtím, než jsou tyto rozhodující faktory zohledněny, zůstává schodek veřejných financí blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné.

Pokud bylo zřejmě porušeno kritérium dluhu, je analýza rozhodujících faktorů obzvláště na místě, jelikož dynamiku dluhu ve větší míře, než je tomu v případě schodku, ovlivňují faktory mimo kontrolu vlády. Tuto skutečnost uznává ustanovení čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97, podle něhož se rozhodující faktory zohlední při posuzování souladu na základě kritéria dluhu bez ohledu na míru porušení. V tomto ohledu je při posuzování souladu s kritériem dluhu třeba zvážit alespoň následující tři hlavní aspekty vzhledem k jejich dopadu na dynamiku a udržitelnost dluhu (což se v minulých zprávách též stalo):

1. dodržení střednědobého rozpočtového cíle nebo postupu korekce směřující k jeho dosažení, což má zajistit udržitelnost nebo rychlý postup k udržitelnosti za obvyklých makroekonomických podmínek. Střednědobý rozpočtový cíl pro konkrétní zemi je konstruován tak, aby zohledňoval úroveň dluhu a implicitní závazky, takže dodržení tohoto cíle nebo postupu korekce směřující k jeho dosažení by mělo zajistit směřování poměru dluhu k udržitelné úrovni, přinejmenším ve střednědobém horizontu;
2. strukturální reformy, již realizované nebo popsané v plánu strukturálních reforem, u nichž se očekává, že díky svému dopadu na růst ve střednědobém horizontu zlepší udržitelnost, a přispějí tak k tomu, aby poměr veřejného dluhu k HDP získal uspokojivě sestupnou tendenci. Celkově se očekává, že dodržení střednědobého rozpočtového cíle (nebo postupu korekce směřující k jeho dosažení) spolu s realizací strukturálních reforem (v rámci evropského semestru) za obvyklých hospodářských podmínek přivede dynamiku dluhu na udržitelnou trajektorii, a to prostřednictvím kombinovaného působení na samotnou úroveň dluhu (dosažením zdravého stavu rozpočtu na úrovni střednědobého rozpočtového cíle) a na hospodářský růst (prostřednictvím reforem);
3. nepříznivé makroekonomické podmínky a zejména nízká inflace, jež může ztěžovat snižování poměru veřejného dluhu k HDP a výrazně zvýšit náročnost dosažení souladu s ustanoveními Paktu o stabilitě a růstu. Nízkoinflační prostředí členskému státu ztěžuje dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu. Za těchto podmínek je dodržení střednědobého rozpočtového cíle nebo postupu korekce směřující k jeho dosažení klíčovým rozhodujícím faktorem při posuzování souladu s kritériem dluhu.

S ohledem na tato ustanovení se v následujících pododdílech berou v úvahu 1) střednědobý stav rozpočtu, včetně posouzení souladu s požadovanou korekcí směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle a vývoje veřejných investic, 2) vývoj střednědobé situace

veřejného dluhu, jeho dynamika a udržitelnost, 3) střednědobá hospodářská situace, 4) další faktory, které Komise považuje za rozhodující, a 5) další faktory předložené členským státem.

4.1. Střednědobý stav rozpočtu

Na základě hodnocení *ex post* se Francie v roce 2018 v zásadě držela požadovaného postupu korekce směřující k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. V letech 2019 a 2020 existuje riziko výrazného odchýlení od požadovaného postupu korekce, a proto se neočekává, že by fiskální korekce postačovala k dodržení požadavků preventivní složky paktu stanovených pro Francii.

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

Celkové saldo

Celkový schodek Francie klesl z 2,8 % HDP v roce 2017 na 2,5 % v roce 2018. Poměr příjmů k HDP se snížil o 0,1 p.b. HDP a poměr výdajů k HDP klesl o 0,4 p.b. HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2019 a plánů v programu stability se očekává, že Francie v roce 2019 zaznamená zvýšení schodku na 3,1 % HDP. Na rok 2020 předpokládá jarní prognóza Komise jeho snížení na 2,2 % HDP.

Předpokládané zvýšení celkového schodku v roce 2019 ve srovnání s rokem 2018 vyplývá ze statistického dopadu transformace daňových úlev v souvislosti s konkurenceschopností a zaměstnaností (CICE) do trvalého přímého snížení sociálních příspěvků hrazených zaměstnavatelem. Tento dopad představuje přibližně 0,9 % HDP (viz oddíl 4.4). Považuje se za jednorázový, a nemá tudíž negativní dopad na plánovanou orientaci fiskální politiky. Bez tohoto vlivu by plánovaný celkový schodek činil 2,2 % HDP.

Střednědobý rozpočtový cíl a strukturální saldo

Ve svém programu stability Francie potvrdila svůj střednědobý rozpočtový cíl ve výši –0,4 % HDP. K zajištění dodržení pravidla pro zadlužení ve střednědobém a dlouhodobém horizontu za hospodářských podmínek, které lze považovat za obvyklé, se střednědobý cíl zdá být dostatečně přísný. Podle programu stability Francie neplánuje, že by svého střednědobého rozpočtového cíle dosáhla do roku 2022. Na základě informací obsažených v programu stability činí přepočtené strukturální úsilí plánované Francií 0,2 % HDP v roce 2019, 0,1 % HDP v roce 2020, 0,2 % HDP v roce 2021 a 0,3 % HDP v roce 2022. Podle prognózy Komise z jara 2019 se strukturální saldo v letech 2019 a 2020 téměř nezmění.

Soulad s doporučenou korekcí směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle

V roce 2017 bylo Francii doporučeno zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí v roce 2018 nepřesáhla 1,2 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Na základě výsledných údajů a prognózy Komise růst primárních výdajů vládních institucí po odečtení diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročil v roce 2018 výdajové kritérium, což vedlo k odchylce o 0,3 % HDP v základní fiskální pozici. To naznačuje, že došlo k určitému odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Strukturální saldo se v roce 2018 zlepšilo o 0,2 procentního bodu HDP, což rovněž ukazuje na určité odchýlení (o 0,4 % HDP) od doporučené strukturální korekce k dosažení střednědobého cíle (0,6 % HDP). To si žádá celkové posouzení.

Celkové posouzení nepoukazuje na žádný významný rozdíl mezi těmito dvěma metrikami. Zaznamenané neočekávané příjmy (o 0,1 p.b. HDP) a vyšší než průměrný potenciální růst použitý při výpočtu (rovněž o 0,1 % HDP) podpořily fiskální korekci úměrnou změně strukturálního salda. Změnu strukturálního salda však zbrzdilo oživení veřejných investic (o 0,1 % HDP) v souvislosti s místním volebním cyklem. Celkové posouzení tedy ukazuje na určité odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2018.

V roce 2018 bylo Francii doporučeno zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí v roce 2019 nepřesáhla 1,4 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že růst nominálních primárních výdajů vládních institucí po odečtení diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročí v roce 2019 použitelné výdajové kritérium ve výši 1,4 %, a to o 0,8 % HDP, čímž vzniká riziko významného odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Riziko významného odchýlení potvrzuje i strukturální saldo, jehož změna se odhaduje na 0,0 % HDP, a požadované korekce o 0,6 % HDP tedy nebude dosaženo. To si žádá celkové posouzení.

Z celkového posouzení vyplývá, že fiskální úsilí měřené změnou strukturálního salda je podpořeno zejména prognózou mimořádných příjmů ve výši 0,2 % HDP, předpokládaným poklesem úrokových plateb a odhadovaným potenciálním růstem, který má být vyšší než střednědobý průměr. Tyto faktory jen částečně vyrovnává předpokládané zrychlení veřejných investic v roce 2019 v souvislosti s volebním cyklem. Proto se má za to, že růst nominálních primárních výdajů vládních institucí po odečtení diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření poskytuje o základním fiskálním úsilí přesnější představu.

Celkové posouzení tedy ukazuje na riziko významného odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2019. Při společném posouzení obou let 2018 a 2019 činí průměrná odchylka od výdajového kritéria 0,6 % HDP a průměrná odchylka v kumulované změně strukturálního salda 0,5 % HDP, čímž se riziko významného odchýlení v roce 2019 potvrzuje.

Pokud jde o rok 2020, podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že růst nominálních primárních výdajů vládních institucí po odečtení diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročí použitelné výdajové kritérium ve výši 1,2 % a povede k odchylce o 0,7 % HDP v základní fiskální pozici, čímž vzniká riziko významného odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Riziko významného odchýlení potvrzuje i strukturální saldo, jehož změna se odhaduje na 0,0 % HDP a požadované korekce o 0,6 % HDP tedy nebude dosaženo. Celkové posouzení nenaznačuje významné rozdíly mezi těmito dvěma metrikami. Při společném posouzení obou let 2019 a 2020 činí průměrná odchylka od výdajového kritéria 0,7 % HDP a průměrná odchylka v kumulované změně strukturálního salda 0,6 % HDP, což opět poukazuje na riziko významného odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého cíle v roce 2020.

Veřejné investice

Podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že veřejné investice vzrostou z 3,4 % HDP v roce 2018 na 3,5 % v roce 2019 v důsledku urychlení investic místních orgánů před obecními volbami v roce 2020. V roce 2020 se však očekává pokles veřejných investic na 3,4 % HDP, což zase souvisí se zpomalením investičních projektů místních orgánů v roce

konání obecních voleb. V letech 2017 a 2018 byly veřejné investice nižší než schodek veřejných financí a předpokládá se, že tento stav se až do roku 2020 nezmění.

Ve druhé polovině roku 2017 zahájila francouzská vláda ambiciózní investiční plán („Grand Plan d'Investissement 2018–2022“). Jeho hlavním cílem bylo podpořit změnu orientace struktury francouzského hospodářství tím, že bude zajištěna ekologická transformace, díky podpoře vzdělávání se zlepší individuální a sociální dovednosti, prostřednictvím inovací se podpoří konkurenceschopnost a bude se prosazovat digitalizace. Investiční plán se snaží mobilizovat dodatečné veřejné výdaje na investice v objemu 30 miliard EUR v období pěti let (1,3 % HDP). Jeho celkový konečný dopad však bude záviset na multiplikačním účinku veřejných prostředků na zdroje soukromého sektoru a na jeho schopnosti účinně zvýšit souhrnnou produktivitu výrobních faktorů.

4.2. Střednědobá situace veřejného dluhu

Dynamika dluhu

Veřejný dluh se mezi lety 2013 a 2017 trvale zvyšoval z 93,4 % na 98,4 % HDP. Bylo to způsobeno vysokým kumulovaným schodkem veřejných financí v témže období a nízkým růstem nominálního HDP ve většině let. V roce 2018 se poměr veřejného dluhu k HDP stabilizoval na úrovni 98,4 %. Vliv celkového primárního schodku a úrokových výdajů na zvýšení dluhu byl kompenzován růstem reálného HDP a zvýšením cen (účinek inflace) – oboje prostřednictvím účinku jmenovatele – a také nepatrným snižujícím dopadem vnitřní dynamiky dluhu.

Podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že poměr veřejného dluhu dosáhne v roce 2019 svého maxima ve výši 99,0 % HDP a v roce 2020 začne klesat. Primární schodek by měl v roce 2019 dočasně vzrůst na 1,5 % v důsledku výše uvedeného dopadu transformace daňových úlev CICE do přímého snížení příspěvků na sociální zabezpečení. Jakmile tento dopad odezní, předpokládá se, že primární schodek se v roce 2020 sníží na 0,5 % HDP.

Efekt sněhové koule přispěl v letech 2017 a 2018 k vyrovnání dopadu primárního schodku, což bylo způsobeno zejména zrychlením růstu nominálního HDP (jak z jeho reálných, tak i cenových složek). Zatímco v roce 2018 reálný růst ubral na tempu, inflace se zvýšila tak, že společný účinek na snížení dluhu poklesl pouze o 0,2 p.b. Úrokové platby se v roce 2017 naopak snížily o 0,1 p.b. HDP na 1,7 % a na této úrovni zůstaly i v roce 2018. Pro roky 2019 a 2020 se navzdory předpokládanému zpomalení růstu reálného HDP odhaduje, že podíl nominálního růstu na snižování dluhu se v důsledku předpokládaného zvýšení inflace posílí, zatímco úrokové zatížení veřejného dluhu se podle prognóz sníží o další 0,1 p.b. HDP.

Vnitřní dynamika dluhu by měla být v roce 2019 mírně pozitivní, zatímco v roce 2020 má přispět ke zvýšení míry zadlužení o 0,4 p.b. Tento podíl na zvýšení dluhu se vysvětluje především čistým dopadem emisní prémie („prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées“) a zbytkovými hotovostními rozpočtovými dopady transformace daňových úlev CICE po roce 2019.

Projekce dluhu v programu stability z roku 2019 jsou z velké části v souladu s prognózou Komise.

Úrokové náklady

Úrokové sazby francouzských dluhových nástrojů jsou v souladu s obecným trendem v eurozóně na historicky nejnižší úrovni. Průměrný výnos z desetiletého dluhopisu v prvním

čtvrtletí roku 2019 dosahoval 0,55 %. Rozpětí mezi francouzskými a německými dluhopisy je od roku 2014 víceméně stabilní na úrovni přibližně 40 bazických bodů. Konkrétně v průměru činilo 38 b.b. v roce 2016, 49 b.b. v roce 2017, 39 b.b. v roce 2018 a 48 b.b. v prvním čtvrtletí roku 2019. Maximum dosažené na konci listopadu 2011 přitom činilo 154 bazických bodů. Implicitní úroková sazba vykazuje od roku 2008 víceméně trvalý pokles ze 4,6 % na 1,8 % v roce 2018. Podle prognózy Komise z jara 2019 se implicitní úroková sazba z veřejného dluhu v letech 2019 a 2020 dále sníží na 1,7 %.

Udržitelnost dluhu

Francouzské orgány využívají příznivých tržních podmínek k refinancování nesplaceného dluhu s mnohem nižšími sazbami při delší době splatnosti. Průměrná doba splatnosti celkového nesplaceného dluhu se oproti 7,8 letům v roce 2017 zvýšila v roce 2018 na téměř 7,9 let. Konkrétně v případě středního a dlouhodobého dluhu je průměrná splatnost vyšší než 8 let.

Průměrná splatnost a diverzifikace investorské základny navíc snižuje krátkodobá rizika spojená s vysokým veřejným dluhem. Jelikož je francouzský dluh denominován v eurech, neexistuje měnové riziko. Kromě toho zůstává francouzský dluh vyhledávanou investicí v souvislosti s plněním požadavků na kapitál a likviditu, jakož i pro účely diverzifikace, i když podíl nerezidentních držitelů obchodovatelných státních dluhopisů v průběhu času trvale klesá a v roce 2018 dosáhl přibližně 54 %. Je víceméně rovnoměrně rozdělen mezi eurozónu a další země.

Ukazatele udržitelnosti byly aktualizovány v rámci prognózy Komise z jara 2019. Na základě ukazatele S0 se v krátkodobém výhledu navzdory vysoké míře veřejného zadlužení neočekávají žádné významné problémy v oblasti udržitelnosti. Zatímco fiskální dílčí index ukazatele S0 naznačuje určitou krátkodobou zranitelnost, zejména v důsledku cyklicky očištěného schodku a vysokého čistého veřejného dluhu, dílčí index týkající se financí a konkurenceschopnosti poukazuje na nízké riziko. Nízké krátkodobé riziko potvrzuje rating „AA stable“, který pro dluh francouzských vládních institucí stanovily tři hlavní ratingové agentury.

Francie však čelí vysokému riziku udržitelnosti veřejného dluhu ve střednědobém horizontu. K posouzení střednědobých výzev v oblasti udržitelnosti se používá ukazatel S1. Podle tohoto ukazatele by ke snížení poměru dluhu k HDP na 60 % do roku 2033 bylo zapotřebí dodatečné kumulativní postupné zlepšování strukturálního primárního salda Francie ve výši 5,0 p.b. HDP po dobu pěti let (počínaje rokem 2021). Tato hodnota souvisí především s vysokou úrovní veřejného zadlužení, která přispívá 3,0 procentními body HDP. Nepříznivá výchozí rozpočtová pozice (která je definována jako rozdíl vůči primárnímu saldu, jež stabilizuje dluh) by se podílela 1,6 procentního bodu HDP a zbývajících 0,4 procentního bodu by šlo na vrub předpokládanému nárůstu veřejných výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva.

Projekce veřejného dluhu jsou obzvláště citlivé na vývoj úrokových sazeb a růstu. Vyšší úrokové sazby nebo nižší předpokládaný roční růst HDP by po deseti letech vedly k míře zadlužení vyšší o přibližně 6 procentních bodů HDP.

Ukazatel dlouhodobého rizika pro fiskální udržitelnost S2 činí 0,4 % HDP. Z dlouhodobého hlediska se proto zdá, že Francie čelí nízkým rizikům v oblasti fiskální udržitelnosti, jež souvisejí především s počáteční rozpočtovou pozicí, která přispívá 1,9 procentního bodu HDP, což je do značné míry kompenzováno předpokládaným poklesem výdajů souvisejících

se stárnutím obyvatelstva, zejména důchodů. Vzhledem k vysokým střednědobým rizikům se však celkově dlouhodobá rizika pro fiskální udržitelnost ve Francii považují za střední.

Dostatečný pokrok směrem k dosažení střednědobého cíle země v souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu by způsobil trvalé snižování dluhu až na 79 % do roku 2029. Jelikož se však strukturální schodek při nezměněné politice v roce 2020 odhaduje na 2,5 % HDP, je pro dosažení střednědobého rozpočtového cíle zapotřebí značné fiskální úsilí.

4.3. Střednědobá hospodářská situace

Od roku 2016 se růst reálného HDP ve Francii drží nad potenciálem. Mezi lety 2012 a 2016 bylo obtížnější snižovat dluh kvůli hospodářskému zpomalení a dlouhému období nízké inflace. Od roku 2017 se zvyšuje nominální růst, který by měl zůstat silný až do roku 2020. Při vysvětlení nedostatečného pokroku Francie k dosažení souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu v roce 2018 nelze tedy jako polehčujícím faktorem argumentovat makroekonomickými podmínkami.

Francie dosáhla určitého pokroku v plnění jí určených doporučení z roku 2018⁷. S cílem podpořit konkurenceschopnost zejména provedla důležité strukturální reformy systému odborného vzdělávání a dosáhla určitého pokroku při zmírňování vývoje minimální mzdy, zjednodušení daňového systému a omezení byrokracie.

Podmínky hospodářského cyklu, potenciální růst a inflace

Hospodářství Francie se po celosvětové hospodářské recesi v roce 2009 ukázalo být poměrně odolné. Ekonomická aktivita se v roce 2009 snížila o 2,9 %, ale v letech 2010 a 2011 došlo k jejímu oživení. V roce 2012 výrazně zpomalila a poté se postupně zotavovala, přičemž růst HDP se blížil ročnímu průměru 1 %. V roce 2017 růst HDP výrazně vzrostl na 2,2 %, avšak v roce následujícím se zmírnil a očekává se, že v letech 2019 a 2020 se bude dále snižovat, i když zůstane nad potenciálem.

Potenciální růst od finanční krize v roce 2008 klesá, což je patrné ve většině hlavních ekonomik eurozóny. Tempo růstu potenciálního HDP se z průměrných 1,8 % mezi lety 2000 a 2008 snížilo v letech 2009 až 2018 na pouhé 1,0 %. Projekce ukazují, že postupně znovu získá dynamiku a v roce 2020 dosáhne 1,3 %. Ve zpomalení růstu potenciálního HDP ve Francii se odráží především pokračující dlouhodobý trend klesajícího růstu souhrnné produktivity výrobních faktorů, který byl v poslední době jen částečně kompenzován. Na potenciální růst měla vliv i poněkud nižší akumulace kapitálu, přestože hrubá míra investic nefinančních podniků byla po celou dobu krize relativně odolná.

Podle odhadů Komise vycházejících z prognózy z jara 2019 se mezera výstupu v roce 2017 uzavřela a měla by být v následujících letech pozitivní, přičemž růst HDP zůstane nad potenciálem. V roce 2020 by mezera výstupu měla dosáhnout 0,7 %.

Po dlouhém období nízkého růstu domácích cen, které trvalo do roku 2016, vzrostla ve Francii inflace z 1,2 % v roce 2017 na 2,1 % v roce 2018. Cenové tlaky v roce 2018 byly způsobeny především cenami ropy a zvýšením daní z tabáku a energie. Deflátor HDP proto v roce 2018 zůstal výrazně pod úrovní inflace měřené harmonizovaným indexem spotřebitelských cen (HISC), a to na 0,9 %, a očekává se, že v roce 2019 i 2020 vzroste

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=CS)

na 1,3 %, čímž se inflaci měřené HISC přiblíží. Očekává se tedy, že nominální HDP vzroste z 2,5 % v roce 2018 na 2,7 % v roce 2019 a na 2,9 % v roce 2020.

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) ^b	1.1	1.2	2.2	1.6	1.3	1.4	1.5	1.4
Deflátor HDP (% změna)	1.1	0.2	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.2
Potenciální HDP (% změna)	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.3	1.4
Mezera výstupu (% potenciálního HDP)	-1.2	-1.0	0.0	0.4	0.5	0.4	0.7	0.5
Hrubý veřejný dluh	95.6	98.0	98.4	98.4	99.0	98.9	98.9	98.7
Saldo veřejných financí	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.1	-3.1	-2.2	-2.0
Primární saldo	-1.6	-1.7	-1.0	-0.8	-1.5	-1.5	-0.5	-0.5
Jednorázová a jiná dočasná opatření	0.0	-0.1	0.0	-0.2	-0.9	-1.0	-0.1	-0.1
Tvorba veřejného hrubého fixního kapitálu	3.4	3.4	3.3	3.4	3.5	3.5	3.4	3.4
Cyklicky očištěné saldo	-2.9	-2.9	-2.8	-2.8	-3.4	-3.3	-2.6	-2.3
Cyklicky očištěné primární saldo	-0.9	-1.0	-1.0	-1.1	-1.8	-0.8	-1.0	-0.7
Strukturální saldo ^c	-2.8	-2.8	-2.7	-2.6	-2.6	-2.3	-2.5	-2.2
Strukturální primární saldo	-0.8	-1.0	-1.0	-0.9	-0.9	-0.8	-0.9	-0.7
Poznámky:								
^a V % HDP, není-li uvedeno jinak.								
^b Pouze v PS očištěno o kalendářní vlivy.								
^c Cyklicky očištěné saldo s vyloučením jednorázových a jiných dočasných opatření.								
Zdroj: program stability 2019 (PS) a prognóza Komise z jara 2019 (KOM)								

Strukturální reformy

Od roku 2017 realizuje Francie komplexní soubor reforem, jejichž cílem je omezit veřejné výdaje, snížit daňové zatížení společností a zvýšit flexibilitu trhu práce. Reformy nabraly tempo, ale je nezbytně nutné provést je v plném rozsahu a existují důvody i pro další reformy. Začaly se projevovat účinky reformy trhu práce přijaté v roce 2017 a zlepšení podnikatelského prostředí by mělo být posíleno novým zákonem PACTE, který byl přijat v roce 2019. Podpořit růst a zaměstnanost by mohl rovněž investiční plán („Grand plan d’investissement 2018–2022“). Jeho priority jsou považovány za vhodné k řešení nedostatků, jež charakterizují francouzské hospodářství. I nadále přetrvávají významné problémy. Zejména je třeba přijmout konkrétní opatření, aby se podařilo dosáhnout plánovaných úspor výdajů a dostat veřejný dluh na trvale sestupný trend.

Ve své zprávě o Francii z roku 2019⁸ Komise dospěla k závěru, že země dosáhla určitého pokroku v plnění jí určených doporučení z roku 2018 a že program reforem pokračoval i přes zpomalení hospodářské činnosti. Francie konkrétně učinila významný pokrok v provádění reformy odborného vzdělávání a přípravy. Určitého pokroku bylo dosaženo při zmírňování vývoje minimální mzdy, zjednodušení daňového systému a omezení byrokracie. Pouze omezený pokrok byl učiněn v reformě důchodového systému, zlepšování přístupu a rovných příležitostí na trhu práce, posílení hospodářské soutěže v oblasti služeb a zvýšení účinnosti

⁸ Viz pracovní dokument útvarů Komise SWD(2019) 1009 final, 27.2.2019, „Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Zpráva o Francii 2019. Včetně hloubkového přezkumu prevence a nápravy makroekonomické nerovnováhy).

systému inovací. K žádnému pokroku nedošlo v dalším rozvoji a provádění přezkumu výdajů prostřednictvím programu „Public Action 2022“. Opatření ke snížení veřejných výdajů a zvýšení jejich účinnosti stále nejsou dostatečně vymezena.

V roce 2018 se makroekonomická nerovnováha země (související zejména s vysokým veřejným zadlužením a slabou dynamikou konkurenceschopnosti) přestala zhoršovat, avšak zůstala vysoká. Komise proto dospěla k závěru, že Francie stále vykazuje makroekonomickou nerovnováhu⁹.

Vláda plánuje navrhnout v roce 2019 opatření ke zjednodušení fungování důchodového systému a k reformě systému dávek v nezaměstnanosti. Pokud jde o důchody, je plánováno přijetí zákona, kterým se postupně sjednotí pravidla různých důchodových systémů, jež v současné době koexistují, s cílem zlepšit transparentnost, rovnost a účinnost systému. Účinnější důchodový systém by mohl přispět ke zmírnění rizik pro udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu. Plánovaná reforma systému dávek v nezaměstnanosti může navíc přispět ke snížení segmentace trhu práce a podpořit přechod na smlouvy na dobu neurčitou. Poslední dohoda sociálních partnerů umožnila omezit dluh systému dávek v nezaměstnanosti na 37,1 miliardy EUR ke konci roku 2018. Na začátku roku 2019 proběhla o systému dávek v nezaměstnanosti mezi sociálními partnery nová jednání. Jejich cílem bylo i) zredukovat dluh systému, ii) změnit pravidla tak, aby se snížila nejistota zaměstnání a pravidla více napomáhala nezaměstnaným, a iii) nalézt pobídkový mechanismus, který by snížil míru propouštění u firem, kde je nepřiměřeně vysoká. Sociální partneři však k dohodě o novém souboru pravidel nedospěli. Reformu má nyní v rukou vláda, která se zavázala dosáhnout dohody do konce roku 2019.

4.4. Další faktory, které Komise považuje za rozhodující

Dalším faktorem, který Komise považuje za rozhodující, je statistická a jednorázová povaha zvýšení schodku a dluhu spojeného s transformací daňových úlev v souvislosti s konkurenceschopností a zaměstnaností (CICE) do trvalého snížení sociálních příspěvků hrazených zaměstnavatelem.

Systém těchto daňových úlev byl vytvořen v roce 2013. Jeho účelem bylo snížit sociální příspěvky zaměstnavatelů prostřednictvím nárokovatelných úlev na dani z příjmu právnických osob na základě hrubých mezd vyplacených zaměstnancům v daném roce. V národních účtech se tyto daňové úlevy považují za dotaci a jsou účtovány se zpožděním jednoho až tří let oproti příslušnému roku vzniku nároku.

Zmíněný zvláštní postup vykazování a nahrazení systému úlev odpovídajícím snížením příspěvků na sociální zabezpečení má dvojí účinek. Na jedné straně je snížení příspěvků vykázáno hned, jak je zavedeno (tj. 1. ledna 2019). Na druhé straně nároky vzniklé v rámci systému úlev v souvislosti s počtem zaměstnanců v roce 2018 vytvářejí dotaci, která má být vykázána také v roce 2019, ačkoli systém již není v platnosti. Kombinace těchto dvou účinků způsobuje jednorázové dvojí náklady v roce transformace ve výši přibližně 0,9 % HDP. Bez tohoto jednorázového vlivu by plánovaný celkový schodek v roce 2019 činil 2,2 % HDP.

⁹ Viz sdělení Komise COM(2019) 150 final, 27.2.2019, „Evropský semestr 2019: posouzení pokroku v oblasti strukturálních reforem a předcházení a nápravy makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů podle nařízení (EU) č. 1176/2011“.

Celkově přechod ze systému úlev CICE ke snížení sociálních příspěvků vyvolává dočasné rozpočtové důsledky, které nevedou k trvalé změně stavu rozpočtu. Pro účely Paktu o stabilitě a růstu se toto opatření považuje za jednorázové a jeho dopad je vyloučen z výpočtu fiskálního úsilí v rámci preventivní složky paktu.

Nahrazení systému daňových úlev snížením sociálních příspěvků způsobem, který je pro rozpočet neutrální, reaguje na doporučení č. 2 (dílčí část 1) určené Francii v roce 2017. Konkrétně toto doporučení znělo: „Konsolidovat opatření na snížení nákladů práce tak, aby se rozpočtově neutrálním způsobem maximalizovala jejich efektivita a aby se zintenzivnily jejich účinky na zaměstnanost a investice“. Pokrok v jeho plnění byl v roce 2019 posouzen jako významný.

4.5. Další faktory předložené členským státem

Dne 31. května 2019 zaslaly francouzské orgány v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97 dopis, v němž uvedly rozhodující faktory. Hlavní faktory, které tyto orgány uvedly, již v zásadě pokrývá analýza obsažená v předchozích oddílech.

Pokud jde konkrétně o kritérium schodku, francouzské orgány tvrdí, že plánované překročení referenční hodnoty 3 % HDP v roce 2019 je dočasné, omezené a výjimečné, jelikož vyplývá z mimořádných nákladů spojených s transformací systému daňových úlev CICE do trvalého přímého snížení sociálních příspěvků, bez nichž by schodek činil 2,3 % HDP. Podle plánu má celkový schodek v roce 2020 klesnout na 2 % HDP.

Na druhé straně orgány tvrdí, že veřejné výdaje byly výrazně omezeny, neboť v roce 2018 reálně poklesly (o 0,3 %). Dále tvrdí, že toto omezování výdajů bude pokračovat. Konkrétně se předpokládá, že v roce 2019 bude růst veřejných výdajů v reálném vyjádření mnohem nižší než průměr za posledních deset let, a to díky nižší valorizaci sociálních dávek, plánovaným úsporám na dávkách v nezaměstnanosti a účinnému provádění smluv s místními vládními institucemi.

Zároveň podle francouzských orgánů trend vývoje veřejných financí nastíněný v programu stability z roku 2019 potvrzuje závazek k dalšímu snižování daní za účelem podpoření zaměstnanosti a kupní síly domácností. V tomto ohledu opatření přijatá v reakci na kritickou situaci vyvolanou žlutými vestami usilují o zajištění přijatelnosti podnikaných reforem a většinou uspěšují již naplánované kroky.

Příslušné orgány proto připomínají, že cesta k dosažení střednědobého cíle byla přizpůsobena novým podmínkám, včetně možnosti, že v nadcházejících letech bude růst HDP nižší, než se očekává.

Pokud jde o kritérium dluhu, francouzské orgány tvrdí, že po zohlednění tolerančního rozpětí, které umožňuje Smlouva, zaznamenaná strukturální korekce ve výši 0,2 % HDP v roce 2018 znamená splnění požadovaného úsilí v rámci preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu.

Na základě výše uvedeného příslušné orgány tvrdí, že předpokládaná konvergence k dosažení střednědobého cíle, která byla předložena v programu stability z roku 2019, zajišťuje udržitelnost veřejného dluhu.

5. ZÁVĚRY

Hrubý veřejný dluh ke konci roku 2018 činil 98,4 % HDP, a výrazně tak převyšoval referenční hodnotu 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Francie v roce 2018 neučinila dostatečný pokrok k dosažení souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu. To naznačuje, že předtím, než jsou vzaty v úvahu všechny rozhodující faktory, dluhové kritérium podle Smlouvy v roce 2018 zjevně nebylo splněno.

Celkový schodek veřejných financí se má navíc v roce 2019 zvýšit na 3,1 % HDP, čímž zůstane blízko, avšak převyší referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou Smlouvou. Toto překročení není pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu výjimečné, je však dočasné. Analýza tedy před zohledněním všech rozhodujících faktorů naznačuje, že kritérium schodku není pro účely Smlouvy splněno.

V této zprávě byly v souladu se Smlouvou pro posouzení dodržení kritérií schodku a dluhu vzaty v úvahu rozhodující faktory.

Pokud jde o kritérium dluhu, na základě celkového posouzení dodržení preventivní složky Francie v roce 2018 víceméně dodržela doporučený postup korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Krátkodobá rizika pro udržitelnost jsou navíc nízká.

Pokud jde o plánované překročení referenční hodnoty 3 % HDP podle Smlouvy, má Komise za to, že plánovaná odchylka v roce 2019 je minimální a dočasná. Zvýšení schodku na 3,1 % je kromě toho způsobeno výhradně jednorázovým statistickým dopadem transformace daňových úlev v souvislosti s konkurenceschopností a zaměstnaností (CICE) do trvalého přímého snížení sociálních příspěvků hrazených zaměstnavatelem, přičemž tento dopad představuje 0,9 % HDP.

Celkově Francie dosáhla určitého pokroku při provádění strukturálních reforem oznámených od roku 2017, jež reagují na konkrétní doporučení jí určená, zejména v oblasti konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, vzdělávání, odborné přípravy a zdanění. Očekává se, že přispějí ke zvýšení růstového potenciálu ekonomiky a ke snížení rizika makroekonomické nerovnováhy, a budou tak mít ve střednědobém až dlouhodobém horizontu pozitivní dopad na udržitelnost dluhu.

Analýza představená v této zprávě obsahuje posouzení všech rozhodujících faktorů a zejména skutečností: i) že Francie v roce 2018 víceméně dodržela doporučený postup korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, ii) krátkodobá rizika pro udržitelnost jsou nízká, iii) překročení referenční hodnoty 3 % HDP v roce 2019 je minimální, dočasné a způsobené výhradně jednorázovým účinkem opatření a iv) Francie v reakci na doporučení jí určená v posledních letech provádí strukturální reformy podporující růst, z nichž několik by mělo pomoci zvýšit udržitelnost dluhu. Z analýzy vyplývá, že kritéria schodku a dluhu stanovená ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/1997 by měla být považována za splněná. Vzhledem k tomu, že posouzení naznačuje, že ve Francii v letech 2019 a 2020 existuje riziko významného odchýlení, je třeba zároveň od roku 2019 přijmout dodatečná fiskální opatření, aby se zajistilo dodržení postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.