



V Bruseli 5. 6. 2019
COM(2019) 529 final

SPRÁVA KOMISIE

Francúzsko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

SPRÁVA KOMISIE

Francúzsko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

1. Úvod

V článku 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“ alebo „zmluva“) sa stanovuje postup pri nadmernom deficite. Tento postup je ďalej stanovený v nariadení (ES) č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku¹, ktoré je súčasťou Paktu stability a rastu (ďalej len „PSR“). Osobitné ustanovenia pre členské štáty eurozóny v rámci postupu pri nadmernom deficite sú stanovené v nariadení (EÚ) č. 473/2013².

Podľa článku 126 ods. 2 ZFEÚ musí Komisia monitorovať dodržiavanie rozpočtovej disciplíny na základe dvoch kritérií, a to: a) či pomer plánovaného alebo skutočného deficitu verejnej správy k hrubému domácomu produktu (HDP) presahuje referenčnú hodnotu 3 %, okrem prípadov, keď tento pomer podstatne a neustále klesal a dosiahol úroveň, ktorá sa približuje k referenčnej hodnote; alebo či je prekročenie referenčnej hodnoty len výnimočné alebo dočasné a tento pomer sa pohybuje tesne pri referenčnej hodnote; a b) či pomer dlhu verejnej správy k HDP neprekračuje referenčnú hodnotu 60 %, okrem prípadov, keď sa dostatočne znižuje a vyhovujúcim tempom sa približuje referenčnej hodnote³.

V článku 126 ods. 3 ZFEÚ sa stanovuje, že ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z jedného alebo oboch uvedených kritérií, Komisia musí pripraviť správu. Uvedená správa *„prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície, a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie“*.

V tejto správe, ktorá predstavuje prvý krok v rámci postupu pri nadmernom deficite, sa analyzuje dodržiavanie kritéria deficitu a dlhu zmluvy zo strany Francúzska, s náležitým zreteľom na ekonomický kontext a ďalšie závažné faktory.

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6. V správe sa zohľadňujú aj „Špecifikácie implementácie Paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov“, ktoré prijal Hospodársky a finančný výbor 5. júla 2016 a ktoré sú k dispozícii na adrese:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ V článku 2 ods. 1a nariadenia (ES) č. 1467/97 sa stanovuje, že pojmy „dostatočne sa znižujúci“ a „vyhovujúce tempo“ sú splnené, ak „sa rozdiel [pomeru dlhu k HDP] vzhľadom na referenčnú hodnotu znižoval za predchádzajúce tri roky priemerným tempom o jednu dvadsatinu ročne ako referenčné kritérium“. V nariadení sa ďalej stanovuje, že „požiadavka vyplývajúca z kritéria dlhu sa tiež považuje za splnenú, ak sa v rozpočtových prognózach Komisie uvádza, že k požadovanému zníženiu rozdielu dôjde počas trojročného obdobia zahŕňajúceho dva roky nasledujúce po poslednom roku, za ktorý sú údaje k dispozícii“. V nariadení (ES) č. 1467/97 sa ďalej stanovuje, že by sa mal zohľadniť „vplyv cyklu na tempo znižovania dlhu“. Tieto prvky sa premietli do referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP stanovenej v Kódexe správania PSR a schválenej Radou. Dodržiavanie referenčnej hodnoty dlhu sa posudzuje na základe troch rôznych konfigurácií: spätného pohľadu, výhľadu do budúcnosti a referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP upravenej vzhľadom na vplyv cyklu.

Podľa údajov, ktoré oznámili francúzske orgány 29. marca 2019⁴ a následne potvrdil Eurostat⁵, deficit verejných financií Francúzska dosiahol v roku 2018 2,5 % HDP, kým dlh bol na úrovni 98,4 % HDP, teda nad referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v zmluve. Na rok 2019 sa v oznámení plánoval deficit 3,1 % HDP a miera zadlženosti 98,9 % HDP. V programe stability Francúzska z roku 2019 (ďalej len „program stability“) doručenom Komisii 26. apríla 2019 boli tieto plány potvrdené. V programe stability sa plánuje návrat deficitu pod 3 % HDP v roku 2020. V prognóze Komisie z jari 2019 uverejnenej 7. mája 2019 sa tieto prognózy potvrdzujú.

V článku 2 ods. 1a nariadenia (ES) č. 1467/97 sa stanovuje, že členským štátom, voči ktorým sa k 8. novembru 2011 uplatňoval postup pri nadmernom deficite, sa poskytuje trojročné prechodné obdobie začínajúce v roku nasledujúcom po náprave nadmerného deficitu, počas ktorého sa od nich očakáva, že urobia dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP. V prípade Francúzska toto prechodné obdobie zahŕňa roky 2018 – 2020 (t. j. tri roky po náprave nadmerného deficitu⁶). V „Špecifikáciách implementácie PSR a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov“ z 15. mája 2017 sa upresňuje, ako sa vymedzuje a posudzuje požiadavka na štrukturálne saldo. Vymedzuje sa v nich najmä minimálna lineárna štrukturálna úprava štrukturálneho salda zabezpečujúca dosiahnutie referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP do konca prechodného obdobia. Podľa oznámených údajov Francúzsko v roku 2018 neurobilo dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP (pozri tabuľku 1), keďže rozdiel voči požadovanej minimálnej lineárnej štrukturálnej úprave je 0,5 percentuálnych bodov (p. b.) HDP. Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa neočakáva, že Francúzsko v rokoch 2019 a 2020 urobí dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP, keďže sa predpokladá, že štrukturálne úsilie v oboch rokoch zostane na úrovni 0,0 % HDP a nedosiahne požadovanú minimálnu lineárnu štrukturálnu úpravu 0,9 % a 1,8 % HDP.

Nedostatočný pokrok Francúzska smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP v roku 2018 a plánovaný deficit na rok 2019 však pri zohľadnení všetkých uvedených faktorov poskytujú dôkaz o existencii *prima facie* nadmerného deficitu na účely PSR už predtým.

Komisia preto vypracovala túto správu s cieľom komplexne posúdiť nedostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP a plánované porušenie referenčnej hodnoty 3 % HDP stanovenej v zmluve a preskúmať, či je začatie postupu pri nadmernom deficite po zvážení všetkých závažných faktorov opodstatnené. V oddiele 2 správy sa skúma kritérium deficitu. V oddiele 3 sa skúma kritérium dlhu.

⁴ Podľa nariadenia (ES) č. 479/2009 musia členské štáty Komisii dvakrát ročne oznamovať úroveň plánovaného a aktuálneho deficitu a dlhu verejnej správy. Najnovšie oznámenie Francúzska sa nachádza na stránke: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>.

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

⁶ Rozhodnutie Rady 2018/924/EÚ z 22. júna 2018, ktorým sa zrušuje rozhodnutie 2009/414/ES o existencii nadmerného deficitu vo Francúzsku (Ú. v. EÚ L 164, 29.6.2018, s. 44). Všetky dokumenty súvisiace s postupom pri nadmernom deficite pre Francúzsko možno nájsť na adrese: 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.

V oddiele 4 sa rozoberajú verejné investície a ďalšie závažné faktory vrátane posúdenia súladu s požadovaným postupom úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu. V správe sa zohľadňuje prognóza Komisie z jari 2019.

Tabuľka 1: Deficit a dlh verejných financií (% HDP)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PS	COM	PS
Kritérium deficitu	Saldo verejnej správy	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Kritérium dlhu	Hrubý dlh verejnej správy	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Zmena v štruktúrnom salde	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Požadovaná minimálna lineárna štruktúrna	n.r.	n.r.	n.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Zdroj: program stability (PS) z roku 2019 a prognóza Komisie z jari 2019 (COM)

2. KRITÉRIUM DEFICITU

V roku 2018 zaznamenalo Francúzsko celkový deficit vo výške 2,5 % HDP. Na základe prognózy Komisie z jari 2019 a plánov v rámci programu stability sa očakáva, že celkový deficit verejných financií Francúzska v roku 2019 vzrastie na 3,1 % HDP, čím prekročí referenčnú hodnotu 3 % HDP stanovenú v zmluve. Hoci prekročí 3 % HDP, plánuje sa, že deficit verejných financií zostane na úrovni blízko referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve.

Prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve zároveň nie je výnimočné, keďže nie je spôsobené mimoriadnou udalosťou ani vážnym hospodárskym poklesom na účely zmluvy a PSR. V jarnej prognóze Komisie sa v roku 2019 predpokladá rast reálneho HDP 1,3 %, teda o 0,3 percentuálneho bodu nižší ako v predchádzajúcom roku, ktorý má potom v roku 2020 (kalendárne neupravené) dosiahnuť 1,5 %, pričom sa predpokladá, že produkčná medzera bude čím ďalej tým kladnejšia.

Prekročenie referenčnej hodnoty 3 % HDP je na účely zmluvy a PSR dočasné. V programe stability a prognóze Komisie z jari 2019 sa najmä predpokladá, že sa deficit v roku 2020 vráti na úroveň pod referenčnou hodnotou. Na rok 2020 sa v rámci programu stability plánuje deficit 2,0 % HDP, kým v rámci prognózy Komisie sa predpokladá, že deficit bude predstavovať 2,2 % HDP. Rozdiel medzi týmito dvoma súbormi prognóz vyplýva najmä zo zvyčajného predpokladu nezmenených politík, na ktorom je založená prognóza Komisie. V prognóze Komisie na rok 2020 sa konkrétne nezohľadňujú úspory vyplývajúce z podindexovania dôchodkov, keďže toto opatrenie zrušila francúzska ústavná rada koncom roku 2018. Na neskoršie roky, na ktoré sa vzťahuje program stability, sa plánuje deficit 1,6 % HDP v roku 2021 a 1,2 % HDP v roku 2022.

Skrátka, plánovaný deficit na rok 2019 zostáva na úrovni blízko referenčnej hodnoty 3 % HDP stanovenej v zmluve, ale nad ňou. Prekročenie sa nepokladá za výnimočné, hoci je na účely zmluvy a PSR dočasné. Pri tejto analýze sa teda naznačuje, že, kritérium deficitu na účely zmluvy a nariadenia (ES) č. 1467/97 nie je na základe programu stability a prognózy Komisie z jari 2019 *prima facie* splnené, čo je však záver, ku ktorému sa dospelo pred zohľadnením všetkých závažných faktorov, ktoré sú uvedené ďalej.

3. KRITÉRIUM DLHU

V roku 2018 sa pomer dlhu verejnej správy k HDP stabilizoval na 98,4 %. Dlh zvyšujúci účinok celkového primárneho deficitu a úrokových výdavkov bol kompenzovaný najmä rastom reálneho HDP a zvýšením deflátoru HDP, a to účinkom menovateľa, ako aj okrajovo dlh znižujúcim vplyvom zosúladení dlhu a deficitu.

V rámci prognózy Komisie z jari 2019 sa očakáva nárast na 99,0 % HDP v roku 2019 z dôvodu zhoršenia primárneho salda. Predpokladá sa však, že sa posilní dlh znižujúci účinok vyplývajúci z efektu snehovej gule v dôsledku rastu nominálneho HDP, kým úrokové platby by na základe očakávaní mali klesnúť na dno. Predpokladá sa, že zosúladenia dlhu a deficitu budú len mierne pozitívne.

Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že pomer dlhu verejnej správy k HDP v roku 2020 okrajovo klesne, na 98,9 % HDP, v dôsledku pokračujúceho dlh znižujúceho účinku vyplývajúceho z efektu snehovej gule. To je takmer úplne vyvážené tlakom na zvyšovanie vyplývajúcim z primárneho salda, hoci v nižšej miere ako v predchádzajúcich rokoch, a zo zosúladení dlhu a deficitu.

Prognózy dlhu uvedené v programe stability sú vo všeobecnosti v súlade s prognózami Komisie. Predpokladá sa, že miera zadlženosti koncom roku 2019 vzrastie na 98,9 % HDP a v roku 2020 následne klesne na 98,7 % HDP. Rozdiel vzhľadom na predpoklad nezmenených politík Komisie vyplýva najmä z nižšieho plánovaného celkového deficitu v programe stability na rok 2020 so všeobecne podobnými predpokladmi rastu nominálneho HDP.

Po zrušení postupu pri nadmernom deficite v júni 2018 je Francúzsku poskytnuté trojročné prechodné obdobie, počas ktorého by malo zabezpečiť dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP. Toto prechodné obdobie začalo v roku 2018 a skončí v roku 2020. S cieľom zabezpečiť nepretržitý a účinný pokrok smerom k dosiahnutiu súladu počas prechodného obdobia by mali členské štáty súčasne splniť dve podmienky:

- a) po prvé, ročná štrukturálna úprava by sa od minimálnej lineárnej štrukturálnej úpravy nemala odchyľovať o viac ako $\frac{1}{4}$ % HDP, aby sa zabezpečilo dosiahnutie referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP do konca prechodného obdobia;
- b) po druhé, kedykoľvek počas prechodného obdobia by zvyšná ročná štrukturálna úprava nemala prekročiť $\frac{3}{4}$ % HDP (pokiaľ prvá podmienka neznamená ročné úsilie nad $\frac{3}{4}$ % HDP).

Podľa oznámených údajov Francúzsko v roku 2018 neurobilo dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP (pozri tabuľku 1), keďže rozdiel voči minimálnej lineárnej štrukturálnej úprave predstavoval 0,5 % HDP. Nepredpokladá sa, že Francúzsko dosiahne v rokoch 2019 a 2020 dostatočný pokrok. Podľa Komisie sa predpokladá, že štrukturálne saldo sa v roku 2019 ledva zmení, čo znamená, že sa nedosiahne požadované zlepšenie vo výške 0,9 % HDP v rámci minimálnej lineárnej štrukturálnej úpravy. Predpokladá sa, že aj v roku 2020 zostane štrukturálne saldo do veľkej miery stabilné, čo by znamenalo výrazné odchylenie od požadovaného zlepšenia vo výške 1,8 % HDP v rámci minimálnej lineárnej štrukturálnej úpravy. Predpokladané odchyľky presahujú vo všetkých rokoch $\frac{1}{4}$ % HDP a zvyšná ročná štrukturálna úprava počas prechodného obdobia vždy prekračuje $\frac{3}{4}$ % HDP. To znamená, že Francúzsko by prekročilo manévrovací priestor zahrnutý v pravidle.

Na základe scenára zahrnutého do programu stability by sa dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP nezabezpečil ani v roku 2019, keďže sa plánuje, že prepočítaným štrukturálnym úsilím sa nedodrží požadované zlepšenie v rámci minimálnej lineárnej štrukturálnej úpravy o 0,6 % HDP v roku 2019 a 1,3 % HDP v roku 2020. Nižšie štrukturálne úsilie odhadované Komisiou na rok 2019 vyplýva najmä z odlišného prístupu k dvom opatreniam z hľadiska ich jednorazovej povahy s celkovým účinkom vo výške 0,1 % HDP. Konkrétne v rámci prognózy Komisie z jari 2019 sa ako k jednorazovému pristupuje k zvýšeniu piatej splátky dane z príjmov právnických osôb, ale nie k zmene zaznamenávania predaja licencií na hertzové frekvencie.

Tabuľka 2: Dynamika dlhu

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Miera hrubého dlhu verejnej správy	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Zmena v miere dlhu ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Prispievajúce položky:</i>								
• Primárne saldo (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Efekt „snehovej gule“ (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>z čoho:</i>								
Úrokové výdavky	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
Reálny rast HDP	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Inflácia (deflátor HDP)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Zosúladenie dlhu a deficitu (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
Poznámky:								
^a V percentách HDP.								
^b Zmenu v miere hrubého dlhu možno rozložiť nasledovne:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
kde t je časový dolný index; D predstavuje výšku dlhu verejnej správy, PD predstavuje primárny deficit, Y predstavuje nominálne HDP a SF je zosúladenie dlhu a deficitu, i predstavujú priemerné náklady na dlh a y je nominálny rast HDP. Výraz v zátvorke predstavuje efekt „snehovej gule“ merajúci kombinovaný účinok úrokových výdavkov a hospodárskeho rastu na mieru zadlženosti.								
Zdroj: program stability (PS) z roku 2019 a prognóza Komisie z jari 2019 (COM)								

Podobne nižšie fiškálne úsilie o 0,1 p. b. predpokladané Komisiou na rok 2020 vyplýva zo zvyčajného predpokladu nezmenených politík v prognózach Komisie. Konkrétne v prognóze Komisie z jari 2019 sa nezohľadňujú úspory vo výške 3,4 miliardy EUR vyplývajúce z podindexovania dôchodkov, keďže toto opatrenie zrušila francúzska ústavná rada koncom roku 2018. Hoci vláda oznámila, že sa tieto úspory dosiahnu, opatrenia, na ktorých sú založené, nie sú v tomto štádiu dostatočne bližšie určené.

Pri tejto analýze sa teda naznačuje, že, kritérium dlhu na účely zmluvy a nariadenia (ES) č. 1467/97 nie je na základe údajov o výsledku rozpočtového hospodárenia z roku 2018 a prognózy Komisie z jari 2019, ako aj programu stability *prima facie* splnené, čo je však záver, ku ktorému sa dospelo pred zohľadnením všetkých závažných faktorov, ktoré sú uvedené ďalej.

4. ZÁVAŽNÉ FAKTORY

V článku 126 ods. 3 ZFEÚ sa stanovuje, že správa Komisie „*prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície, a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie*“. Uvedené faktory sú ďalej objasnené v článku 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa takisto stanovuje, že treba náležite zohľadniť „*všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa názoru dotknutého členského štátu závažné z hľadiska komplexného posúdenia súladu s kritériami deficitu a dlhu, a ktoré členský štát predložil Rade a Komisii*“.

Ak je pri posudzovaní súladu na základe kritéria deficitu pomer verejného dlhu k HDP vyšší ako referenčná hodnota, závažné faktory sa berú do úvahy v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu v prípade, keď sa pred zohľadnením týchto závažných faktorov úplne splní dvojité podmienka základnej zásady, že deficit verejných financií zostane na úrovni blízko referenčnej hodnoty a prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej pre tento deficit je dočasné.

V prípade zjavného porušenia kritéria dlhu je analýza závažných faktorov obzvlášť odôvodnená, keďže dynamika dlhu je vo väčšej miere ovplyvnená faktormi, ktoré sú mimo kontroly vlády, než je tomu v prípade deficitu. To je uznané v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa stanovuje, že významné faktory sa zohľadnia pri posudzovaní súladu na základe kritéria dlhu bez ohľadu na závažnosť porušenia. V tejto súvislosti je potrebné pri posudzovaní súladu s kritériom dlhu zvážiť (a v minulosti sa zvažili) aspoň tieto tri hlavné aspekty vzhľadom na ich vplyv na dynamiku a udržateľnosť dlhu:

1. dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu k nemu smerujúcich úprav, čo má zabezpečiť udržateľnosť alebo rýchly pokrok smerom k udržateľnosti za normálnych makroekonomických podmienok. Vzhľadom na to, že pri strednodobých rozpočtových cieľoch pre jednotlivé krajiny sa berie do úvahy úroveň dlhu a implicitné záväzky, dodržiavaním strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu k nemu smerujúcich úprav by sa mala zabezpečiť konvergencia pomerov dlhu smerom k obozretným úrovniam aspoň v strednodobom horizonte;
2. štrukturálne reformy, ktoré sa už implementovali alebo podrobne opísali v pláne štrukturálnych reforiem a ktoré by mali v strednodobom horizonte posilniť udržateľnosť prostredníctvom vplyvu na rast, a tým prispieť k uspokojivému poklesu pomeru dlhu k HDP. Celkovo sa v rámci bežných hospodárskych podmienok očakáva, že dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa (alebo postupu úprav smerujúcich k nemu) spolu s realizáciou štrukturálnych reforiem (v kontexte európskeho semestra) privedú dynamiku dlhu na udržateľnú cestu prostredníctvom kombinovaného vplyvu na úroveň samotného dlhu (prostredníctvom dosiahnutia zdravej rozpočtovej pozície v rámci strednodobého rozpočtového cieľa) a na hospodársky rast (prostredníctvom reforiem);
3. nepriaznivé makroekonomické podmienky, a najmä nízka inflácia, ktoré môžu brzdiť znižovanie pomeru dlhu k HDP a obzvlášť sťažiť dodržiavanie ustanovení PSR. Prostredie s nízkou infláciou spôsobuje, že dodržiavanie referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP je pre členský štát náročnejšie. Za takýchto podmienok je dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerujúcich k nemu kľúčovým faktorom pri posudzovaní dodržiavania kritéria dlhu.

V súvislosti s týmito ustanoveniami sa v nasledujúcich pododdieloch postupne posudzujú 1. strednodobá rozpočtová pozícia vrátane posúdenia dodržiavania požadovanej úpravy smerujúcej k strednodobému rozpočtovému cieľu a vývoja verejných investícií; 2. vývoj strednodobej pozície verejného dlhu, jeho dynamika a udržateľnosť; 3. strednodobá hospodárska pozícia; 4. iné faktory, ktoré Komisia považuje za závažné; a 5. iné faktory predložené členským štátom.

4.1. Strednodobá rozpočtová pozícia

Na základe posúdenia *ex post* Francúzsko v roku 2018 vo všeobecnosti dodržalo požadovanú úpravu smerujúcu k strednodobému rozpočtovému cieľu. Pokiaľ ide o roky 2019 a 2020, vzhľadom na to, že existuje riziko značného odchýlenia od požadovanej úpravy smerujúcej k strednodobému rozpočtovému cieľu, nepredpokladá sa, že na dodržanie požiadaviek preventívnej časti bude v prípade Francúzska stačiť fiškálna úprava.

Celkové, štrukturálne saldo a úprava smerujúca k strednodobému rozpočtovému cieľu

Celkové saldo

Celkový deficit Francúzska klesol z 2,8 % HDP v roku 2017 na 2,5 % v roku 2018. Pomer príjmov k HDP klesol o 0,1 p. b. HDP, kým pomer výdavkov k HDP klesol o 0,4 p. b. HDP. Na základe prognózy Komisie z jari 2019 a plánov v rámci programu stability sa očakáva, že deficit Francúzska v roku 2019 vzrastie na 3,1 % HDP. Na rok 2020 sa v rámci prognózy Komisie predpokladá, že deficit klesne na 2,2 % HDP.

Predpokladaný vzrast celkového deficitu v roku 2019 v porovnaní s rokom 2018 vyplýva zo štatistického vplyvu transformácie daňovej úľavy pre konkurencieschopnosť a zamestnanosť (CICE) na trvalé riadne zníženie sociálnych príspevkov zamestnávateľa, čo predstavuje asi 0,9 % HDP (pozri oddiel 4.4). Vplyv sa pokladá za jednorazový, čo znamená, že sám osebe nemá žiadny negatívny vplyv na predpokladanú fiškálnu pozíciu. Bez tohto účinku by sa predpokladal celkový deficit vo výške 2,2 % HDP.

Strednodobý rozpočtový cieľ a štrukturálne saldo

Vo svojom programe stability Francúzsko potvrdilo svoj strednodobý rozpočtový cieľ vo výške -0,4 % HDP. V rámci toho, čo možno považovať za bežné hospodárske podmienky, sa strednodobý rozpočtový cieľ zdá dostatočne prísny na to, aby zabezpečil dodržanie dlhového pravidla v strednodobom a dlhodobom horizonte. Podľa programu stability neplánuje Francúzsko dosiahnuť svoj strednodobý rozpočtový cieľ do roku 2022. Na základe informácií v programe stability predstavuje prepočítané štrukturálne úsilie plánované Francúzskom 0,2 % HDP v roku 2019, 0,1 % HDP v roku 2020, 0,2 % HDP v roku 2021 a 0,3 % HDP v roku 2022. Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že štrukturálne saldo sa v rokoch 2019 a 2020 ledva zmení.

Dodržanie odporúčanej úpravy smerujúcej k strednodobému rozpočtovému cieľu

V roku 2017 sa Francúzsku odporučilo, aby zabezpečilo, že nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov v roku 2018 nepresiahne 1,2 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave vo výške 0,6 % HDP. Na základe údajov o výsledku rozpočtového hospodárenia a prognózy Komisie rast primárnych verejných výdavkov, bez diskrečných príjmových opatrení a jednorazových opatrení, presiahol referenčnú hodnotu pre výdavky, čo viedlo k odchýlke vo výške 0,3 % HDP v základnej fiškálnej pozícii, čo poukazuje na určitú odchýlku od odporúčaného postupu úpravy smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2018. Štrukturálne saldo sa zase v roku 2018 zlepšilo o 0,2 percentuálneho bodu HDP,

čo takisto poukazuje na určitú odchýlku vo výške 0,4 % HDP od odporúčanej štrukturálnej úpravy vo výške 0,6 % HDP smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Preto je nutné celkové posúdenie.

Z posúdenia nevyplýva žiadny významný nesúlad medzi dvoma parametrami. Pozorované neočakávané príjmy (o 0,1 p. b. HDP) a vyšší ako priemerný potenciálny rast použitý pri jeho výpočte (tiež o 0,1 % HDP) mali priaznivý vplyv na fiškálnu úpravu meranú na základe zmeny v štrukturálnom salde. Zmena v štrukturálnom salde bola však sankcionovaná nárastom verejných investícií (o 0,1 % HDP) súvisiacim s miestnym volebným cyklom. V súvislosti s tým celkové hodnotenie poukazuje na určitú odchýlku od odporúčaného postupu úpravy smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2018.

V roku 2018 sa Francúzsku odporučilo, aby zabezpečilo, že nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov v roku 2019 nepresiahne 1,4 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave vo výške 0,6 % HDP. Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že rast nominálnych primárnych verejných výdavkov, bez diskrečných príjmových opatrení a jednorazových opatrení, v roku 2019 presiahne príslušnú referenčnú hodnotu pre výdavky 1,4 %, a to najmenej o 0,8 % HDP, čo poukazuje na riziko významnej odchýlky od odporúčaného postupu úpravy smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Zmena v štrukturálnom salde sa odhaduje na 0,0 % HDP, čo znamená nedodržanie požadovanej úpravy o 0,6 % HDP, čo takisto poukazuje na riziko významnej odchýlky. Preto je nutné celkové posúdenie.

Z celkového posúdenia vyplýva, že fiškálnemu úsiliu meranému zmenou štrukturálneho salda pomáhajú najmä neočakávané príjmy o 0,2 % HDP, predpokladaný pokles úrokových platieb a odhadovaný potenciálny nárast nad jej strednodobý priemer. Tieto faktory sú len čiastočne vyvážené predpokladaným urýchlením verejných investícií v roku 2019 súvisiacich s volebným cyklom. Preto sa rast nominálnych primárnych verejných výdavkov, bez diskrečných príjmových opatrení a jednorazových opatrení, považuje za poskytujúci presnejší obraz o základnom fiškálnom úsilí.

V súvislosti s tým celkové hodnotenie poukazuje na riziko významnej odchýlky od odporúčaného postupu úpravy smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2019. Priemerná odchýlka od piliera referenčnej hodnoty pre výdavky za roky 2018 a 2019 spolu predstavuje 0,6 % HDP, kým priemerné neplnenie v akumulovanej zmene štrukturálneho salda by predstavovalo 0,5 % HDP, čím by sa potvrdilo riziko významnej odchýlky v roku 2019.

Pokiaľ ide o rok 2020, na základe prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že rast nominálnych primárnych verejných výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení a jednorazových opatrení presiahne príslušnú referenčnú hodnotu pre výdavky 1,2 %, čo povedie k odchýlke vo výške 0,7 % HDP v základnej fiškálnej pozícii, čo poukazuje na riziko významnej odchýlky od odporúčaného postupu úpravy smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Zmena v štrukturálnom salde sa odhaduje na 0,0 % HDP, čo znamená nedodržanie požadovanej úpravy o 0,6 % HDP, čo takisto poukazuje na riziko významnej odchýlky. Z celkového posúdenia nevyplývajú žiadne významné rozdiely medzi dvoma parametrami. Priemerná odchýlka od piliera referenčnej hodnoty pre výdavky za roky 2019 a 2020 spolu predstavuje 0,7 % HDP, kým priemerné neplnenie v akumulovanej zmene štrukturálneho salda by predstavovalo 0,6 % HDP, čo by takisto poukazovalo na riziko významnej odchýlky od odporúčaného postupu úpravy smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2020.

Verejné investície

Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že verejné investície vzrastú z 3,4 % HDP v roku 2018 na 3,5 % v roku 2019 z dôvodu zrýchlenia investícií miestnej samosprávy pred komunálnymi voľbami v roku 2020. Pre rok 2020 sa však predpokladá pokles verejných investícií na 3,4 % HDP, čo takisto súvisí so spomalením miestnych investičných projektov v roku konania komunálnych volieb. V rokoch 2017 a 2018 boli verejné investície nižšie ako deficit verejných financií a predpokladá sa, že takými zostanú do roku 2020.

V druhej polovici roku 2017 spustila francúzska vláda ambiciózny investičný plán (Grand Plan d'Investissement 2018 – 2022). Hlavným cieľom plánu bolo podporiť preorientovanie štruktúry francúzskeho hospodárstva zabezpečením environmentálnej transformácie, posilnením individuálnych a sociálnych zručností podporou vzdelania, posilnením konkurencieschopnosti prostredníctvom inovácií a podporou digitalizácie. Cieľom investičného plánu bolo zmobilizovať dodatočné verejné výdavky na investície vo výške 30 miliárd EUR rozložených na obdobie piatich rokov (1,3 % HDP). Jeho celkový konečný účinok bude však závisieť od multiplikačného účinku verejných finančných prostriedkov na zdroje súkromného sektora a jeho schopnosti účinne posilniť celkovú produktivitu faktorov.

4.2. Strednodobá pozícia dlhu verejnej správy

Dynamika dlhu

Verejný dlh v rokoch 2013 až 2017 trvale rástol z 93,4 % na 98,4 % HDP v dôsledku kumulovaných vysokých deficitov verejnej správy zaznamenaných v tom istom období, ako aj nízkeho rastu nominálneho HDP po väčšinu obdobia týchto rokov. V roku 2018 sa pomer verejného dlhu k HDP stabilizoval na úrovni 98,4 %. Dlh zvyšujúci účinok vyplývajúci z celkového primárneho deficitu a úrokových výdavkov bol kompenzovaný reálnym rastom HDP, zvýšením cien (účinok inflácie), a to účinkom menovateľa, ako aj okrajovo dlh znižujúcim vplyvom zosúladení dlhu a deficitu.

Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že miera verejného dlhu dosiahne vrchol na úrovni 99,0 % HDP v roku 2019 a začne klesať v roku 2020. Plánuje sa, že sa primárny deficit v roku 2019 dočasne zvýši na 1,5 % v dôsledku uvedeného vplyvu transformácie CICE na riadne zníženie sociálnych príspevkov. Keď tento účinok pominie, predpokladá sa, že primárny deficit sa v roku 2020 zúži na 0,5 % HDP.

Efekt snehovej gule prispel k vyváženiu vplyvu primárneho deficitu v rokoch 2017 a 2018, a to najmä v dôsledku zrýchlenia rastu nominálneho HDP (z jeho reálnych aj cenových komponentov). Kým reálny rast v roku 2018 stratil na intenzite, inflácia sa zrýchlila, takže spoločný dlh znižujúci účinok klesol len o 0,2 p. b. Úverové platby zase v roku 2017 klesli o 0,1 p. b. HDP, na 1,7 %, a zostali na tejto úrovni aj v roku 2018. Predpokladá sa, že v rokoch 2019 a 2020 sa, napriek očakávanému spomaleniu HDP z reálneho hľadiska, prispievanie nominálneho rastu k znižovaniu dlhu posilní z dôvodu očakávaného zvýšenia inflácie, a zároveň sa predpokladá, že úrokové zaťaženie dlhu verejnej správy klesne o ďalšieho 0,1 p. b. HDP.

Očakáva sa, že zosúladenia dlhu a deficitu budú v roku 2019 okrajovo pozitívne, kým v roku 2020 by mali prispieť k zvýšeniu miery verejného dlhu o 0,4 p. b. Ich prispievanie k zvyšovaniu dlhu sa vysvetľuje najmä čistým vplyvom prirážky na emisiu dlhopisov („prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées“) a zostatkovými rozpočtovými účinkami v peňažnom vyjadrení transformácie CICE po roku 2019.

Prognózy dlhu v rámci programu stability z roku 2019 do veľkej miery zodpovedajú prognóze Komisie.

Úrokové výdavky

V súlade so všeobecným trendom v eurozóne zostávajú úrokové sadzby francúzskych dlhových nástrojov na historicky nízkej úrovni. Priemerný desaťročný výnos z dlhopisov bol v prvom štvrtroku 2019 0,55 %. Rozpätie medzi francúzskymi a nemeckými dlhopismi sa od roku 2014 vo všeobecnosti stabilne drží okolo 40 bazických bodov. Konkrétnejšie, v porovnaní s maximálnou hodnotou 154 bazických bodov koncom novembra 2011, bola v roku 2016 jeho priemerná hodnota 38 bazických bodov, v roku 2017 49 bazických bodov, v roku 2018 39 bazických bodov a v prvom štvrtroku 2019 48 bazických bodov. Implicitná úroková sadzba vykazuje od roku 2008 všeobecne trvalý pokles zo 4,6 % na 1,8 % v roku 2018. Podľa prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že implicitná úroková sadzba dlhu verejnej správy v rokoch 2019 a 2020 ďalej klesne na 1,7 %.

Udržateľnosť dlhovej služby

Francúzske orgány využívajú priaznivé trhové podmienky na refinancovanie nesplateného dlhu pri oveľa nižších sadzbách a dlhšej splatnosti. Priemerná splatnosť celkového nesplateného dlhu sa v roku 2018 zvýšila na takmer 7,9 roku oproti 7,8 roku v roku 2017. Konkrétne pri strednodobom a dlhodobom dlhu je priemerná splatnosť viac ako 8 rokov.

Priemerná splatnosť a diverzifikácia základne investorov okrem toho znižujú krátkodobé riziká spojené s vysokým verejným dlhom. Keďže francúzsky dlh je denominovaný v eurách, neexistuje žiadne menové riziko. Francúzsky dlh okrem toho zostáva investíciou uplatňovanou na účely splnenia požiadaviek na kapitál a likviditu, ako aj na účely diverzifikácie, aj keď podiel držiteľov bez trvalého pobytu obchodovateľného dlhu verejnej správy sa už určitý čas trvalo znižuje, pričom v roku 2018 dosiahol okolo 54 %, čo je viac menej rovnomerne rozdelené medzi eurozónou a ostatnými krajinami.

Ukazovatele udržateľnosti boli aktualizované v rámci prognózy Komisie z jari 2019. Na základe ukazovateľa S0 sa napriek vysokej miere verejného dlhu neočakávajú žiadne významné problémy s udržateľnosťou. Kým fiškálny čiastkový index ukazovateľa S0 signalizuje určitú krátkodobú zraniteľnosť, čo je spôsobené najmä cyklicky upravovaným deficitom a vysokým čistým dlhom verejnej správy, čiastkový index financií a konkurencieschopnosti poukazuje na nízke riziko. Nízke krátkodobé riziko potvrdzuje hodnotenie „AA stabilný výhľad“ pridelené francúzskemu dlhu verejnej správy tromi hlavnými ratingovými agentúrami.

Francúzsko však čelí riziku udržateľnosti vysokého verejného dlhu v strednodobom horizonte. Ukazovateľ S1 sa používa na posudzovanie strednodobých problémov s udržateľnosťou. Podľa tohto ukazovateľa by si zníženie miery zadlženosti na 60 % HDP do roku 2033 vyžadovalo dodatočné kumulatívne postupné zlepšenie francúzskeho štrukturálneho primárneho salda vo výške 5,0 p. b. HDP v priebehu piatich rokov (počnúc rokom 2021). Jeho hodnota sa odvíja najmä od vysokej úrovne dlhu verejnej správy, čo prispieva 3,0 percentuálneho bodu HDP. Nepriaznivá počiatočná rozpočtová pozícia (vymedzená ako rozdiel voči primárnemu saldu stabilizujúcemu dlh) by prispela 1,6 percentuálneho bodu HDP a zostávajúceho 0,4 p. b. by vyplývalo z predpokladaného nárastu verejných výdavkov súvisiacich s vekom.

Prognózy verejného dlhu sú citlivé najmä na vývoj v oblasti úrokových sadzieb a rastu. Vyššie úrokové sadzby alebo nižší predpokladaný ročný rast HDP by po 10 rokoch viedli k mieram zadlženosti vyšším približne o 6 p. b. HDP.

Ukazovateľ dlhodobého rizika fiškálnej udržateľnosti S2 je na úrovni 0,4 % HDP. Zdá sa preto, že v dlhodobom horizonte Francúzsko čelí nízkym rizikám fiškálnej udržateľnosti, ktoré súvisia najmä s počiatočnou rozpočtovou pozíciou, ktorá prispieva 1,9 percentuálneho bodu HDP, čo je do veľkej miery vyvážené predpokladaným poklesom výdavkov súvisiacich s vekom, najmä v oblasti dôchodkov. Vzhľadom na vysoké strednodobé riziká sa však celkové dlhodobé riziká fiškálnej udržateľnosti v prípade Francúzska posudzujú ako strednodobé.

Dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa Francúzska, požadovaný v rámci PSR, by viedol k trvalému znižovaniu dlhu, ktorý by do roku 2029 klesol na 79 % HDP. Zásadný význam má však fiškálne úsilie potrebné na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa vzhľadom na to, že štrukturálny deficit sa v prípade nezmenenej politiky odhaduje na 2,5 % HDP v roku 2020.

4.3. Strednodobá hospodárska pozícia

Od roku 2016 sa reálny rast HDP vo Francúzsku nachádza nad úrovňou potenciálu. V období rokov 2012 až 2016 bolo znižovanie dlhu sťažené spomalením hospodárskej činnosti a dlhým obdobím nízkej inflácie. Nominálny rast sa začal zvyšovať v roku 2017 a predpokladá sa, že zostane výrazný do roku 2020. Preto pri vysvetľovaní nedostatočného pokroku Francúzska smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP v roku 2018 nemožno argumentovať tým, že makroekonomické podmienky sú zmierňujúcim faktorom.

Francúzsko dosiahlo určitý pokrok pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny z roku 2018⁷. Uskutočnilo najmä dôležité štrukturálne reformy systému odborného vzdelávania a dosiahlo určitý pokrok pri zmierňovaní vývoja v oblasti minimálnej mzdy, pričom sa zjednodušil daňový systém a znížila sa byrokracia s cieľom podporiť konkurencieschopnosť.

Cyklické podmienky, potenciálny rast a inflácia

Francúzske hospodárstvo sa ukázalo ako pomerne odolné voči celosvetovej hospodárskej recesii v roku 2009. Hospodárska činnosť poklesla v roku 2009 o 2,9 %, ale v rokoch 2010 a 2011 sa oživila. Potom sa v roku 2012 výrazne spomalila a následne sa postupne zotavila s priemerným ročným rastom HDP vo výške takmer 1 %. Rast HDP sa výrazne zvýšil v roku 2017, na 2,2 %, ale v roku 2018 sa zmiernil, a očakáva sa, že v rokoch 2019 a 2020 bude ďalej klesať, pričom zostane nad potenciálom.

Potenciálny rast sa od finančnej krízy z roku 2008 znížil, čo sa zaznamenalo vo všetkých dôležitých hospodárstvach eurozóny. Miera rastu potenciálneho HDP klesla z v priemere 1,8 % v období rokov 2000 až 2008 na len 1,0 % v období rokov 2009 až 2018. Očakáva sa, že postupne sa znova rozbehne a v roku 2020 dosiahne 1,3 %. V prípade Francúzska spomalenie rastu potenciálneho HDP odráža najmä pretrvávanie dlhodobého trendu znižujúcich sa ziskov v celkovej produktivite faktorov, ktoré boli len nedávno čiastočne kompenzované. O niečo nižšia akumulácia kapitálu mala takisto vplyv na potenciálny rast, a to aj napriek tomu, že hrubá miera investícií nefinančných korporácií bola počas celej krízy pomerne odolná.

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

Podľa odhadov Komisie založených na prognóze z jari 2019 sa produkčná medzera odstránila v roku 2017 a očakáva sa, že následne dosiahne kladné hodnoty s rastom HDP zostávajúcim nad potenciálom. Predpokladá sa, že v roku 2020 dosiahne produkčná medzera 0,7 %.

Po dlhšom období nízkeho rastu domácich cien do roku 2016 vzrástla inflácia vo Francúzsku z 1,2 % v roku 2017 na 2,1 % v roku 2018. Tlaky na ceny v roku 2018 boli spôsobené najmä cenami ropy a zvýšeniami daní z tabaku a energií. Deflátor HDP preto podľa merania pomocou HICP zostal v roku 2018 pod infláciou, na úrovni 0,9 %, a predpokladá sa, že v rokoch 2019 aj 2020 stúpne na 1,3 %, čo sa blíži inflácii HICP. Očakáva sa preto, že nominálny HDP vzrastie z 2,5 % v roku 2018 na 2,7 % v roku 2019 a 2,9 % v roku 2020.

Tabuľka 3: Makroekonomický a rozpočtový vývoj^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Reálny HDP (zmena v %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Deflátor HDP (zmena v %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potenciálny HDP (zmena v %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Hrubý dlh verejnej správy	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Saldo verejnej správy	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Primárne saldo	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Jednorazové a ďalšie dočasné opatrenia	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Tvorba hrubého fixného kapitálu verejnej správy	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Cyklicky upravené saldo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Cyklicky upravené primárne saldo	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Štrukturálne saldo ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Štrukturálne primárne saldo	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7
Poznámky:								
^a V percentách HDP, pokiaľ nie je stanovené inak.								
^b Kalendárne upravené len v PS.								
^c Cyklicky upravené saldo bez jednorazových a ďalších dočasných opatrení.								
Zdroj: program stability (PS) z roku 2019 a prognóza Komisie z jari 2019 (COM)								

Štrukturálne reformy

Od roku 2017 Francúzsko uskutočňuje komplexný súbor reforiem, ktorých cieľom je obmedzenie verejných výdavkov, zníženie daňového zaťaženia podnikov a vytvorenie pružnejšieho trhu práce. Reformy sa rozbehli, kľúčový význam má však stále to, či sa v plnej miere vykonajú, pričom sú odôvodnené ďalšie reformy. Účinky reformy trhu práce prijatej v roku 2017 sa začali prejavovať a zlepšenia v podnikateľskom prostredí by sa mali rozšíriť zákonom PACTE prijatým v roku 2019. Rast a rozvoj by mohol pomôcť posilniť aj investičný plán (Grand plan d'investissement 2018 – 2022). Priority plánu sa považujú za vhodný spôsob riešenia nedostatkov charakterizujúcich francúzske hospodárstvo. Významné problémy pretrvávajú, pričom odôvodnenými zostávajú konkrétne opatrenia potrebné na uskutočnenie plánovaných úspor výdavkov s cieľom dosiahnuť trvalé znižovanie verejného dlhu.

Komisia vo svojej správe o krajine z roku 2019⁸ usúdila, že Francúzsko dosiahlo určitý pokrok v plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny z roku 2018 a že program reforiem pokračoval napriek

⁸ Pozri pracovný dokument útvarov Komisie SWD (2019) 1009 final z 27. 2. 2019, *Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic*

spomaleniu v hospodárskej činnosti. Konkrétnejšie dosiahlo Francúzsko značný pokrok v uskutočňovaní reformy odborného vzdelávania a prípravy. Určitý pokrok sa dosiahol v zmiernovaní vývoja v oblasti minimálnej mzdy, zjednodušovaní daňového systému a znižovaní byrokracie. Len obmedzený pokrok sa dosiahol v oblasti reformy dôchodkového systému, zlepšovania prístupu k rovnakým príležitostiam na pracovnom trhu, posilňovania hospodárskej súťaže v oblasti služieb a zvyšovania účinnosti inovačného systému. Nedošlo k žiadnemu pokroku v ďalšom vypracovávaní a vykonávaní prieskumu výdavkov prostredníctvom programu opatrení pre verejný sektor do roku 2022 s názvom Action Publique 2022. Stále nie sú dostatočne vymedzené opatrenia na zníženie verejných výdavkov a zvýšenia ich účinnosti.

V roku 2018 sa makroekonomické nerovnováhy Francúzska (súvisiace najmä s vysokým verejným dlhom a slabou dynamikou hospodárskej súťaže) prestali zhoršovať, ale zostali na vysokej úrovni. Na základe toho Komisia dospela k záveru, že Francúzsko stále vykazuje makroekonomické nerovnováhy⁹.

Vláda zamýšľa navrhnuť v roku 2019 opatrenia na zjednodušenie fungovania dôchodkového systému a reformovanie systému dávok v nezamestnanosti. V oblasti dôchodkov sa plánuje prijatie zákona umožňujúceho postupné zjednotenie rôznych dôchodkových plánov, ktoré v súčasnosti existujú vedľa seba, s cieľom zlepšiť transparentnosť, spravodlivosť a účinnosť systému. Účinnejší dôchodkový systém by mohol pomôcť zmierniť riziká udržateľnosti verejných financií v strednodobom horizonte. Okrem toho môže plánovaná reforma systému dávok v nezamestnanosti prispieť k zníženiu segmentácie trhu práce a uľahčeniu prechodu na zmluvy na neurčitý čas. Najnovšia dohoda medzi sociálnymi partnermi umožnila obmedzenie dlhu systému dávok v nezamestnanosti na 37,1 miliardy EUR koncom roku 2018. Nové rokovania medzi sociálnymi partnermi o systéme dávok v nezamestnanosti sa uskutočnili začiatkom roka 2019. Ich cieľom bolo i) znížiť zadlženie systému; ii) zmeniť pravidlá tak, aby boli priaznivejšie pre nezamestnaných a prispeli k zníženiu neistoty pracovných miest, a iii) nájsť mechanizmus, ktorý by stimuloval znižovanie miery opúšťania firiem zamestnancami v prípade, že je príliš vysoká. Sociálnym partnerom sa však nepodarilo dohodnúť na novom súbore pravidiel. Reforma je teraz v rukách vlády, ktorá sa zaviazala nájsť dohodu do konca roku 2019.

4.4. Iné faktory, ktoré Komisia považuje za závažné

Ďalším faktorom, ktorý považuje Komisia za závažný, je štatistická a jednorazová povaha deficitu a nárastov zadlženosti spojených s transformáciou daňovej úľavy pre konkurencieschopnosť a zamestnanosť (CICE) na trvalé zníženie sociálnych príspevkov zamestnávateľa.

Schéma CICE vznikla v roku 2013. Jej cieľom je zníženie sociálnych príspevkov zamestnávateľa prostredníctvom úľavy splatnej dane na daň z príjmov právnických osôb na základe hrubých daní platených zamestnancom počas daného roku. V rámci národných účtov sa k daňovej úľave pristupuje ako k subvencii a vykazuje sa s odložením o jeden až tri roky voči príslušnému roku pohľadávky.

Osobitným prístupom k vykazovaniu a nahradením CICE ekvivalentným znížením v sociálnych príspevkoch sa dosahujú dva účinky. Na jednej strane sa zníženie príspevkov zaeviduje, len čo sa

imbalances (Správa o Francúzsku za rok 2019. Vráťane hĺbkového preskúmania prevencie a nápravy makroekonomických nerovnováh).

⁹ Pozri oznámenie Komisie COM(2019) 150 final z 27. 2. 2019 s názvom *Európsky semester 2019: hodnotenie pokroku pri štrukturálnych reformách a pri prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh a výsledky hĺbkových preskúmaní podľa nariadenia (EÚ) č. 1176/2011.*

uplatní (t. j. 1. januára 2019). Na strane druhej sa pohľadávkami na základe CICE zodpovedajúcimi stavu zamestnancov v roku 2018 generuje subvencia, ktorá sa takisto má zaevidovať v roku 2019, hoci CICE sa už neuplatňuje. Kombináciou týchto dvoch účinkov sa generujú jednorazové dvojité náklady v roku transformácie vo výške okolo 0,9 % HDP. Bez tohto jednorazového účinku by sa v roku 2019 predpokladal celkový deficit vo výške 2,2 % HDP.

Zmena z CICE na zníženie sociálnych príspevkov celkove v sebe zahŕňa prechodný rozpočtový účinok, ktorý nevedie k trvalej zmene v rozpočtovej pozícii. Ako taká sa na účely PSR považuje za jednorazovú a jej vplyv sa odstraňuje z výpočtu fiškálneho úsilia v rámci preventívnej časti paktu.

Nahradením CICE znížením sociálnych príspevkov rozpočtovo neutrálnym spôsobom sa reaguje na odporúčanie pre Francúzsko 2 (pododdiel 1) z roku 2017. V danom odporúčaní sa konkrétne uvádzalo „Konsolidovať opatrenia na zníženie nákladov práce v záujme maximalizovania ich efektívnosti rozpočtovo neutrálnym spôsobom a s cieľom zvýšiť ich účinok na zamestnanosť a investície“, v súvislosti s čím sa pokrok v roku 2019 považoval za podstatný.

4.5. Iné faktory predložené zo strany členského štátu

Dňa 31. mája 2019 francúzske orgány odovzdali list so závažnými faktormi v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97. V analýze v predchádzajúcich oddieloch sa už dosť zoširoka hovorí o kľúčových faktoroch predložených orgánmi.

V súvislosti s kritériom deficitu francúzske orgány konkrétne argumentujú, že plánované nedodržanie referenčnej hodnoty 3 % HDP v roku 2019 je dočasné, obmedzené a mimoriadne v tom zmysle, že vyplýva z mimoriadnych nákladov súvisiacich s transformáciou CICE na trvalé riadne zníženie sociálnych príspevkov, bez ktorého by bol deficit na úrovni 2,3 % HDP. Plánuje sa, že celkový deficit sa v roku 2020 zníži na 2 % HDP.

Na strane druhej orgány argumentujú, že došlo k ráznemu obmedzeniu verejných výdavkov, vzhľadom na to, že v roku 2018 reálne klesli (o 0,3 %). Orgány okrem toho tvrdia, že takéto obmedzovanie výdavkov bude pokračovať aj v budúcnosti. Konkrétne sa plánuje, že v roku 2019 bude reálny rast verejných výdavkov oveľa nižší, než aký bol v priemerne v uplynulých desiatich rokoch, vďaka podindexovaniu sociálnych dávok, nadchádzajúcim úsporám na dávkach v nezamestnanosti a účinnému vykonaniu zmlúv s orgánmi miestnej samosprávy.

Podľa francúzskych orgánov trajektória verejných financií načrtnutá v programe stability z roku 2019 zároveň potvrdzuje odhodlanie ďalej znižovať dane s cieľom podporiť zamestnanosť a kúpnu silu domácností. V tejto súvislosti je cieľom opatrení prijatých v reakcii na krízu žltých viest zabezpečiť prijateľnosť spustených reforiem, a najmä predfinancovať už plánované opatrenia.

Orgány preto pripomínajú, že trajektória smerujúca k strednodobému rozpočtovému cieľu sa prispôsobila novým podmienkam vrátane možnosti nižšieho než očakávaného rastu HDP v nadchádzajúcich rokoch.

Pokiaľ ide o kritérium dlhu, francúzske orgány argumentujú, že po zohľadnení rozpätia tolerancie povoleného zmluvou zo štrukturálnej úpravy vo výške 0,2 % HDP v roku 2018 vyplýva dodržanie úsilia požadovaného v rámci preventívnej časti PSR.

Orgány na základe toho tvrdia, že plánovanou konvergenciou smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu predloženou v rámci programu stability z roku 2019 sa zabezpečuje udržiateľnosť verejného dlhu.

5. ZÁVERY

Hrubý dlh verejnej správy bol koncom roku 2018 na úrovni 98,4 % HDP, čiže vysoko nad referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v zmluve. Francúzsko v roku 2018 neurobilo dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP. To znamená, že pred zohľadnením všetkých závažných faktorov sa nezdá, že bolo kritérium dlhu vymedzené v zmluve v roku 2018 *prima facie* splnené.

Okrem toho sa plánuje, že celkový deficit verejných financií v roku 2019 vzrastie na 3,1 % HDP, čo znamená, že sa bude pohybovať tesne pri referenčnej hodnote 3 % HDP stanovenej v zmluve, ale prekročí ju. Prekročenie sa nepokladá za výnimočné, hoci je na účely zmluvy a PSR dočasné. Pri analýze sa teda naznačuje, že pred zohľadnením všetkých závažných faktorov nie je kritérium deficitu na účely zmluvy splnené.

V súlade so zmluvou sa v tejto správe preskúmali všetky závažné faktory s cieľom posúdiť dodržanie kritéria deficitu a dlhu.

Pokiaľ ide o kritérium dlhu, na základe celkového posúdenia súladu s preventívnou časťou Francúzsko v roku 2018 vo všeobecnosti dodržalo odporúčaný postup úpravy smerujúci k strednodobému rozpočtovému cieľu. Krátkodobé riziká udržateľnosti sú okrem toho nízke.

Pokiaľ ide o plánované nedodržanie referenčnej hodnoty 3 % HDP stanovenej v zmluve, Komisia sa domnieva, že plánovaná odchýlka v roku 2019 je okrajová a dočasná. Vzrast deficitu na 3,1 % okrem toho vyplýva výlučne z jednorazového štatistického vplyvu transformácie daňovej úľavy pre konkurencieschopnosť a zamestnanosť (CICE) na trvalé riadne zníženie sociálnych príspevkov zamestnávateľa, čo predstavuje asi 0,9 % HDP.

Francúzsko okrem toho od roku 2017 dosiahlo určitý pokrok vo vykonávaní oznámených štrukturálnych reforiem, ktorých cieľom je plnenie odporúčaní pre jednotlivé krajiny, najmä v oblasti hospodárskej súťaže, zamestnanosti, vzdelávania, odbornej prípravy a zdanenia. Očakáva sa, že prispesú k posilneniu rastového potenciálu hospodárstva a zníženiu rizík makroekonomických nerovnováh, čím budú mať pozitívny vplyv na udržateľnosť dlhovej služby v strednodobom až dlhodobom horizonte.

Analýza prezentovaná v tejto správe zahŕňa posúdenie všetkých závažných faktorov, a to najmä: i) skutočnosti, že sa zistilo, že Francúzsko v roku 2018 vo všeobecnosti dodržalo odporúčaný postup úpravy smerujúci k strednodobému rozpočtovému cieľu; ii) skutočnosti, že krátkodobé riziká udržateľnosti sú nízke; iii) skutočnosti, že nedodržanie referenčnej hodnoty 3 % HDP v roku 2019 je okrajové, dočasné a vyplýva výlučne z jednorazového účinku; a iv) skutočnosti, že v uplynulých rokoch sa začali vykonávať štrukturálne reformy na posilnenie rastu v reakcii na odporúčania pre jednotlivé krajiny adresované Francúzsku, z ktorých niektoré sa považujú za reformy pomáhajúce zlepšiť udržateľnosť dlhovej služby. Analýza naznačuje, že kritériá deficitu a dlhu vymedzené v zmluve a nariadení (ES) č. 1467/1997 by sa v súčasnosti mali považovať za splnené. Keďže sa zároveň usudzuje, že Francúzsko čelí riziku významnej odchýlky v rokoch 2019 a 2020, počnúc rokom 2019 sa majú prijať ďalšie fiškálne opatrenia na zabezpečenie súladu s odporúčaným postupom úprav smerujúcim k strednodobému rozpočtovému cieľu.