



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 14.12.2004  
KOM(2004) 813 v konečném znení

### **SDĚLENÍ KOMISE RADĚ**

**Situace Německa a Francie vzhledem k jejich povinnostem podle postupu při  
nadměrném schodku na základě rozsudku Soudního dvora**

## 1. SOUVISLOSTI

Poté, co byly doloženy schodky veřejných financí ve výši více než 3 % HDP v roce 2002, rozhodla Rada v první polovině roku 2003 na základě doporučení Komise, že v Německu a Francii existuje nadměrný schodek veřejných financí, a přijala doporučení s cílem odstranit zmíněné nadměrné schodky do roku 2004. Na podzim roku 2003 Komise doporučila, aby Rada stanovila, že opatření Německa a Francie realizovaná s cílem nápravy schodků se ukázala jako nevhodná, a aby uvedeným státům podala zprávu o tom, aby přijaly opatření k nápravě dané situace. Ve světle horší hospodářské situace, než se očekávalo, Komise doporučila, aby lhůta pro nápravu schodku byla prodloužena do roku 2005. Dne 25. listopadu 2003 Rada hlasovala o doporučených rozhodnutích, nebylo však dosaženo potřebné většiny. Namísto toho Rada přijala závěry, které se týkaly doporučení Německu a Francii ohledně nápravy nadměrného schodku do roku 2005 a v nichž bylo uvedeno, že ve světle závazků přijatých dvěma uvedenými členskými státy byl postup při nadměrném schodku pozastaven. Komise předložila Soudnímu dvoru žalobu proti některým prvkům závěrů Rady ze dne 25. listopadu 2003. Soudní dvůr vynesl svůj rozsudek dne 13. července 2004<sup>1</sup>. Ve svém rozsudku soud zrušil závěry Rady v rozsahu, v němž byly zaměřeny na formální pozastavení postupu a na změnu stávajících doporučení.

V důsledku nepříznivého soudního rozhodnutí Komise konstatovala, že „Komise ve spolupráci s Radou uváží, jak zajistit uspokojivé vyřešení rozpočtových problémů dvou uvedených členských států v rámci Paktu o stabilitě a růstu”<sup>2</sup>. Toto sdělení slouží uvedenému účelu.

## 2. NÁSLEDKY ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA PRO POSTUPY PŘI NADMĚRNÉM SCHODKU TÝKAJÍCÍ SE NĚMECKA A FRANCIE

Soud se ve svém rozsudku nezabýval následky plynoucími ze zrušení závěrů Rady ze dne 25. listopadu pro uplatnění postupu při nadměrném schodku.

Při hodnocení současného postavení Německa a Francie ve vztahu k jejich povinnostem ohledně nápravy nadměrného schodku v souladu se Smlouvou a s Paktem o stabilitě a růstu je vhodné vzít v úvahu důsledky závěrů Rady až do jejich zrušení Soudním dvorem. Tyto závěry vycházely z předpokladu platnosti, který se v zásadě týká každého nástroje Společenství. Jinými slovy, dva dotčené členské státy měly právo předpokládat, že opatření přijatá orgány Společenství jsou platná, a tudíž jednaly na základě závěrů Rady. Závěry Rady byly v podstatě podobné doporučením Komise ohledně nápravy situace, zejména v tom směru, že lhůta pro nápravu nadměrného schodku by měla být prodloužena do roku 2005. Poté, co byly závěry přijaty, byla uvedena do pohybu opatření Německa a Francie směřující ke splnění lhůty v roce 2005, která byla stanovena v závěrech Rady pro nápravu nadměrného schodku. Tato opatření měla faktický dopad na cestu k nápravě, což nemůže být přehlíženo.

Jinými slovy, přestože si Komise zachovala svůj názor o nevhodnosti opatření přijatých Německem a Francií k nápravě nadměrného schodku do roku 2004, v reakci na doporučení

---

<sup>1</sup> Věc C-27/04, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské Unie.

<sup>2</sup> „Prohlášení Komise o rozsudku Soudního dvora ohledně postupu při nadměrném schodku“, IP/04/897 ze dne 13. července 2004.

Rady přijatá v první polovině roku 2003, připustila, že opatření obou dotčených členských států, přijatá na základě nepříznivých závěrů Rady ze dne 25. listopadu 2003 až do jejich zrušení Soudním dvorem dne 13. července 2004, byla založena na názoru, že lhůta pro nápravu schodku byla platně posunuta na rok 2005.

Ve světle jednoznačných okolností vzniklých na základě rozsudku Soudního dvora ve vztahu k postupu při nadměrném schodku týkajícímu se Německa a Francie, a zejména důsledků závěrů Rady před jejich zrušením Soudním dvorem, se Komise domnívala, že uspokojivé řešení rozpočtových problémů těchto dvou členských států v rámci Paktu o stabilitě a růstu vyžaduje, aby v hodnocení opatření přijatých k nápravě nadměrného schodku byl rok 2005 označen jako příslušná lhůta.

Komise je tedy vyzvána ke zhodnocení toho, zda jsou opatření přijatá každým ze dvou uvedených členských států v souladu s nápravou nadměrného schodku do roku 2005.

V případě kladné odpovědi by Komise musela učinit závěr, že Rada nemusí v dané chvíli učinit žádné další kroky podle postupu při nadměrném schodku k vyvolání dalších opatření dotčených členských států.

V případě záporné odpovědi by Komise musela učinit závěr, že Rada má pokračovat v postupu při nadměrném schodku a zlepšit rozpočtový dohled nad dotčenými členskými státy k vyvolání nezbytného nápravného opatření.

Komise poznamenává, že sama Rada ve svých závěrech ze dne 25. listopadu 2003 vyjádřila svou připravenost přijmout na základě doporučení Komise rozhodnutí podle čl. 104 odst. 9, pokud by zhodnocení situace ukázalo na nesplnění lhůty v roce 2005.

Zhodnocení situace každého ze dvou uvedených členských států je uvedeno v oddíle 3, respektive 4, tohoto sdělení. Oddíl 5 uvádí závěry o opatřeních přijatých Francií a Německem a požadavek, aby Rada uskutečnila další kroky podle postupu při nadměrném schodku.

### **3. ZHODNOCENÍ SITUACE V NĚMECKU**

Schodek veřejných financí je německými orgány odhadován tak, že se sníží ze 3,8 % HDP v roce 2003 na 3,7 % HDP v roce 2004. Podle podzimní prognózy Komise se schodek na rok 2004 odhaduje ve výši 3,9 %, zatímco v aktualizaci programu stability z roku 2003 pro Německo se schodek na rok 2004 odhadoval ve výši 3,3 % HDP. Naproti tomu reálný růst HDP v roce 2004 je patrně vyšší, než se očekávalo. Ve své podzimní prognóze Komise předpovídá reálný růst HDP ve výši 1,9 % ve srovnání s 1,8 % odhadovanými německou vládou. V aktualizaci programu stability z roku 2003 (a při sestavování rozpočtu na rok 2004) německé orgány očekávaly růst ve výši 1,7 % HDP. Růst HDP byl ovšem motivován zahraniční poptávkou, zatímco domácí poptávka zůstala výrazně pod očekáváním.

V roce 2004 nedošlo ke zlepšení salda veřejných financí podle plánů, navzdory vyššímu růstu, než se očekávalo, a to v důsledku z daňového hlediska nepříznivého složení růstu HDP. Daně z přidané hodnoty a spotřební daně, např. daně z minerálního oleje a tabáku, zaznamenaly ve srovnání s plány podstatné schodky. Očekávané postupné oživení trhu práce se neuskutečnilo, z čehož vyplynuly vyšší náklady spojené s nezaměstnaností. Je však třeba poznamenat, že celkové výdaje zůstaly v roce 2004 ve srovnání s předchozím rokem v nominálních hodnotách stejné.

Za předpokladu reálného růstu HDP ve výši 1,5 % se v podzimní prognóze Komise odhaduje schodek veřejných financí v roce 2005 ve výši 3,4 % HDP. Uvedená prognóza je založena na nezměněné politice ke dni 18. října 2004. Spolková vláda dne 4. listopadu představila dodatečný úsporný balíček. Dne 18. listopadu na schůzi Rady pro finanční plánování (*Finanzplanungsrat*) odsouhlasily správní orgány na spolkové, státní a místní úrovni omezení schodku veřejných financí v roce 2005 na výši 2,9 % HDP. Toto je založeno na vládním odhadu reálného růstu HDP ve výši 1,7 % v roce 2005.

Dodatečný úsporný balíček předložený spolkovou vládou obsahuje tyto tři složky: i) v roce 2005 se na spolkové úrovni neočekává převzetí jakýchkoli nákladů na krytí schodku úřadu pro výplaty důchodů, který vyplácí důchody státním zaměstnancům dřívějšího veřejného poštovního úřadu ve prospěch nástupců poštovního úřadu (*Postbeamtenversorgungskasse*); ii) u spolkového rozpočtu se používá dodatečné celkové krácení; iii) spolková vláda bude vykonávat tlak na to, aby v roce 2005 nedošlo ve veřejném sektoru k žádnému zvýšení mezd; kromě toho iv) bude schodek veřejných financí v roce 2005 podle rozhodnutí Komise ze dne 20. října 2004 snížen vrácením subvencí státních bank (*Landesbanken*) do příslušných státních rozpočtů.

Ve srovnání se základní linií roku 2005 týkající se schodku veřejných financí ve výši 76,6 miliard € (3,4 % HDP) uvedené v podzimní prognóze Komise se k omezení schodku na 2,9 % HDP v roce 2005 očekávají tři opatření navržená spolkovou vládou, jakož i vrácení subvencí státními bankami (*Landesbanken*) podle scénáře růstu HDP, který odpovídá podzimní prognóze Komise. Konkrétně:

i) Úřad pro výplaty důchodů (klasifikovaný v soukromém odvětví systémem ESA95) bude sekuritizovat očekávaný příliv příspěvků na důchodové zabezpečení od právních nástupců poštovního úřadu. V roce 2003 vyplatil fond důchody ve výši 6,5 miliard € a obdržel platby ze spolkového rozpočtu ve výši 5,3 miliard €. Současná hodnota příspěvků uvedenému úřadu od nástupců poštovního úřadu se odhaduje na 13-14 miliard € (Výroční zpráva Rady německých hospodářských poradců pro rok 2005). Výnosy ze sekuritizace úřadu pro výplaty důchodů budou podle odhadu dostatečné k plnému pokrytí výplat důchodů v roce 2005 a 2006. Spolkový stát by tedy byl zbaven povinnosti krýt schodek úřadu pro výplaty důchodů v těchto letech, čímž se sníží veřejné výdaje podle pravidel systému ESA95. Toto opatření je plánováno ke snížení veřejných výdajů o 5,45 miliard € v roce 2005 ve srovnání s podzimní prognózou Komise. Německé orgány poskytly Eurostatu podrobné informace o povaze této operace.

ii) Spolkoví ministři jsou zavázáni k dodatečným celkovým úsporám výdajů ve výši 1 miliardy € („*Globale Minderausgabe*“) v roce 2005. Obecně jsou takové celkové úspory zahrnuty v rozpočtu (tj. omezení plánovaného schodku), nejsou však vymezeny na jednotlivé rozpočtové položky (neboť jednotlivé dílčí rozpočty již byly mezi ministry projednány). Návrh spolkového rozpočtu na rok 2005, předložený v červnu, již zahrnoval položku celkových úspor ve výši 1,4 miliardy €. S těmito dodatečnými celkovými úsporami by částka, plánovaná jako „celkové úspory“ v rozpočtu, nyní činila celkem 2,4 miliard €. Pro srovnání: spolkový rozpočet na rok 2004 zahrnoval celkovou úsporu ve výši 3,3 miliard €, což bylo dodrženo. Uvedené opatření je plánováno k omezení veřejných výdajů o 1 miliardu € v roce 2005 ve srovnání s podzimní prognózou Komise.

iii) Spolková vláda usiluje o to, aby ve veřejné službě nedošlo v roce 2005 ke zvýšení mezd („*Nullrunde*“). Obvykle spolková vláda vyjednává mzdové dohody s odbory pro své zaměstnance jménem všech veřejných zaměstnanců (tj. také státních). Tyto dohody jsou poté

přizpůsobeny státním zaměstnancům. K posledním vyrovnáním ohledně smluvního růstu mezd ve výši 1 % došlo dne 1.1.2004 a dne 1.5.2004 opět ve výši 1 %. Současná dohoda končí k 31.1.2005. Vzhledem k tomu, že zaměstnanci museli učinit škrty ve vyplácení prémie v letech 2003 a 2004 a státní zaměstnanci spolkové vlády museli prodloužit pracovní dobu z 38,5 na 40 hodin týdně od října 2004, zdá se varianta bez zvýšení mezd nepravděpodobná. Vzhledem k nejistému výsledku uvedeného opatření trvá Komise na předpokladu mírného zvýšení mezd, jak je uvedeno v podzimní prognóze.

iv) Komise dne 20. října 2004 rozhodla, že některé operace uskutečněné na počátku devadesátých let spolkovými zeměmi s (tehdy) sedmi státními bankami představovaly nelegální subvence. Vzhledem k finančním závazkům spolkových zemí v Radě pro finanční plánování se předpokládá, že náhrada subvencí bude zanesena do účtů spolkových zemí v roce 2005 a že se neuskuteční žádné kompenzační subvence. Z toho by plynulo omezení veřejných výdajů v roce 2005 ve výši 4,3 miliard €.

Celkem Komise odhaduje, že v porovnání s podzimní prognózou se veřejné výdaje v roce 2005 sníží o 10,75 miliard € (0,5 % HDP). Za stejných podmínek je předpokládáno snížení schodku veřejných financí na 65,9 miliard €, což odpovídá 2,9 % HDP. V podzimní prognóze se předpokládalo snížení cyklicky očištěného schodku v roce 2005 o 0,5 procentního bodu. Včetně dodatečného snížení výdajů by se cyklicky očištěný schodek v roce 2005 zvýšil o 1 procentní bod. Je třeba poznamenat, že se očekává transakce fondu důchodového zabezpečení, která má snížit výdaje spolkového rozpočtu o 0,25 % HDP také v roce 2006. Za stejných podmínek by toto v porovnání s podzimní prognózou přineslo snížení předpokládaného schodku v roce 2006 z 2,9 % na 2,6 % HDP. Žádná z výše uvedených položek však není strukturální reformou s dlouhodobým přínosem. Snížení výdajů na úřad pro výplatu důchodů odsouvá implicitní zadluženost do budoucnosti, celkové úsporné škrty jsou opatřením ad hoc a vrácení vyplacených subvencí jednorázovým neočekávaným ziskem. Jakýkoli nepříznivý vývoj v makroekonomice nebo v rozpočtu by v roce 2005 mohl způsobit schodek nad 3 %. Pokud by k takovému nepříznivému vývoji došlo, bylo by třeba realizovat další dodatečná opatření k zajištění nápravy situace nadměrného schodku nejpozději v roce 2005.

Zlepšení situace v makroekonomice a v rozpočtu v roce 2005 by ovšem nestačilo k tomu, aby se zadluženost dostala na cestu vedoucí k jejímu snížení. Komise předpokládá zvýšení zadluženosti v roce 2006 na 67,1 % HDP. Protože od té doby se implicitní pasiva z uvedených opatření zvýší, Komise po roce 2006 neočekává snížení zadluženosti. Rozpočtová situace Německa zůstává citlivá, a tím více vyžaduje tlak na strukturální úpravy rozpočtu.

**Podzimní prognóza komise zabývající se situací v Německu z roku 2004, pozměněná dodatečnými opatřeními**

	2003	2004	2005	2006
Reálný růst HDP (změna v %)	-0,1	1,9	1,5	1,7
Saldo veřejných financí (jako % HDP)	-3,8	-3,9	-2,9	-2,6
Cyklicky očištěné saldo (jako % HDP)	-3,0	-3,4	-2,4	-2,1
Veřejné příjmy (% HDP)	45,0	43,5	43,2	43,0
Veřejné výdaje (% HDP)	48,8	47,5	46,1	45,6
Poměr hrubého veřejného dluhu k HDP	64,2	65,9	66,7	67,1

Odhady jsou založeny na předpokladu nezměněné politiky. V důsledku zaokrouhlení nemusí být součet číselných údajů přesný.

#### 4. ZHODNOCENÍ SITUACE VE FRANCII

Schodek veřejných financí je francouzskými orgány odhadován tak, že se sníží ze 4,1 % HDP v roce 2003 na 3,6 % HDP v roce 2004. To je v souladu s původním cílem stanoveným v návrhu rozpočtu na rok 2004. Dodržení plánovaného schodku v roce 2004 bylo usnadněno zřetelným zlepšením makroekonomické situace vzhledem k rozpočtovým odhadům: francouzské orgány v současné době očekávají reálný růst HDP ve výši 2,5 % ve srovnání s 1,7 % uvedenými v návrhu rozpočtu na rok 2004. V podzimní prognóze z roku 2004 předpokládala Komise na rok 2004 schodek ve výši 3,7 % HDP za předpokladu reálného zvýšení HDP o 2,4 %.

V roce 2004 nedošlo v důsledku určitého nepříznivého vývoje ke zlepšení schodku podle plánů, navzdory vyššímu růstu, než se očekávalo. Zejména v dubnu 2003 byl odhadovaný schodek upraven směrem nahoru, což způsobilo nižší základ (0,1 % HDP). V květnu Státní rada (*Conseil d'Etat*) částečně zrušila reformu systému pojištění pro případ nezaměstnanosti, která předvíдалa podstatné zpřísnění podmínek pro poskytování podpory (0,1 % HDP). A nakonec, výdaje na zdravotnictví a místní výdaje byly vyšší, než se plánovalo (0,1 % HDP).

Za předpokladu reálného růstu HDP ve výši 2,5 % předvídá návrh rozpočtu na rok 2005 snížení schodku z 3,6 % HDP v roce 2004 na 2,9 % HDP. Snížení schodku se plánuje omezením výdajů a významným zvýšením příjmů. Omezení výdajů se plánuje zejména v těchto oblastech i) stabilizace státních výdajů v reálných hodnotách tři roky po sobě; a ii) zřetelné zpomalení růstu výdajů na zdravotnictví, vyplývající z prvních vlivů úplné reformy systému zdravotního pojištění přijaté na jaře roku 2004. Zvýšení poměru příjmů k HDP by odráželo i) fiskální dopad výběrových opatření<sup>3</sup> (0,1 % HDP); a ii) jednorázovou platbu spojenou s převodem odpovědnosti za vyplácení důchodů zaměstnancům ve veřejných elektrárenských a plynárenských společnostech na sektor sociálního zabezpečení. Od předložení návrhu rozpočtu v září byla tato jednorázová platba upravena mírně nahoru (o 0,1 % HDP na 0,5 % HDP).

Zlepšení rozpočtové situace v roce 2005 by ke snižování zadluženosti nestačilo. Podle víceletého odhadu připojeného k rozpočtu by se zadluženost začala snižovat v roce 2006. V uvedeném roce, navzdory ztrátě jednorázových příjmů v roce 2005, by se schodek veřejných financí dostal na výši 2,2 % HDP.

Podzimní prognózy útvarů Komise z roku 2004 ukazují na schodek veřejných financí ve výši 3,7 % HDP v roce 2004 a 3,0 % HDP v roce 2005. Mírný rozdíl mezi prognózami schodku Komise a francouzských orgánů na rok 2005 vyplývá ze dvou faktorů: i) makroekonomický odhad Komise je opatrnější než odhad francouzských orgánů: Komise předpokládá reálný růst HDP ve výši 2,2 % v roce 2005 oproti 2,5 % předpokládanými francouzskými orgány; a ii) vzhledem k tomu, že reforma systému zdravotního pojištění patrně vyvolá podstatné úspory ze střednědobého hlediska, je Komise opatrnější ohledně krátkodobého dopadu reformy. Kumulativní záporný vliv těchto dvou faktorů (0,2 % HDP) je pouze částečně kompenzován skutečností, že na základě informací poskytnutých francouzskými orgány jsou jednorázové příjmy zahrnuté do podzimní prognózy Komise mírně vyšší než ty, které byly zahrnuty do prognózy o navrhovaném rozpočtu (o 0,1 % HDP).

---

<sup>3</sup> Zvýšení daní, o němž se rozhodlo v souvislosti s reformou systému zdravotního pojištění, více než nahradí daňové škrty ohlášené v souvislosti s návrhem rozpočtu na rok 2005 a daňové výjimky při placení úroků ze spotřebitelských úvěrů a mezigeneračních finančních odvodů ohlášené v květnu 2004.

Podle výpočtů Komise založených na její podzimní prognóze bude cyklicky očištěný schodek snížen o 0,7 procentního bodu HDP v roce 2005, z toho 0,5 procentního bodu odráží dopad jednorázových opatření.

Rozpočtová situace Francie zůstává ovšem i nadále citlivá. Vzhledem k tomu, že snížení schodku se podle francouzských orgánů odhaduje pouze mírně pod 3 % HDP a podle Komise přesně ve výši 3 % HDP, jakýkoli nepříznivý vývoj ze strany makroekonomiky nebo rozpočtu by postačil ke vzniku schodku nad 3 %, a proto se dosažení cíle nápravy nadměrného schodku stanovuje nejpozději na rok 2005. Omezení schodku v roce 2005 navíc ve velké míře spoléhá na příznivý dopad opatření, které je pro zásadní situaci francouzských veřejných financí zcela neutrální, na rozpočtové statistiky roku 2005. Skutečně, zatímco přesun odpovědnosti za výplatu důchodů zaměstnancům veřejných elektrárenských a plynárenských společností na sociální pojištění znamená v roce 2005 velkou jednorázovou platbu veřejnému sektoru, v následujících letech znamená také dodatečný výdaj srovnatelné kumulované částky, protože ze sociálního pojištění se budou muset vyplácet budoucí důchody zaměstnanců elektrárenských a plynárenských odvětví. Dočasná povaha tohoto opatření se odráží v prognóze Komise o schodku v roce 2006, která odhaduje, za předpokladu nezměněné hospodářské politiky, zvýšení schodku na 3,3 % HDP. To znamená, že bude třeba přijmout další konsolidační opatření, aby se zabránilo dalšímu nedodržení horního limitu 3 % HDP v roce 2006.

#### **Podzimní prognóza komise zabývající se situací ve Francii z roku 2004**

	2003	2004	2005	2006
Reálný růst HDP (změna v %)	0,5	2,4	2,2	2,2
Saldo veřejných financí (jako % HDP)	-4,1	-3,7	-3,0	-3,3
Cyklicky očištěné saldo (jako % HDP)	-3,8	-3,5	-2,8	-3,1
Veřejné příjmy (% HDP)	50,5	50,5	50,9	50,4
Veřejné výdaje (% HDP)	54,7	54,2	53,9	53,8
Poměr hrubého veřejného dluhu k HDP	63,7	64,9	65,5	66,3

Odhady jsou založeny na předpokladu nezměněné politiky. V důsledku zaokrouhlení nemusí být součet číselných údajů přesný.

## **5. ZÁVĚRY**

Ve světle jednoznačných okolností způsobených rozsudkem Soudního dvora s ohledem na postup při nadměrném schodku týkající se Německa a Francie, a zejména na dopady závěrů Rady ze dne 25. listopadu 2003 před jejich zrušením Soudním dvorem dne 13. července 2004, dospěla nyní Komise k následujícím závěrům o situaci dvou dotčených členských států.

Pokud jde o Německo, na základě současných informací a na základě opatření, která jsou podrobně uvedena v rozpočtových plánech na rok 2005, a dodatečného úsporného balíčku ohlášeného vládou dne 4. listopadu 2004, se ukazuje, že opatření přijatá německými orgány jsou všeobecně v souladu s nápravou nadměrného schodku do roku 2005. Komise tedy definitivně rozhodla o tom, že v tomto okamžiku nejsou třeba žádné další kroky podle postupu při nadměrném schodku.

Pokud jde o Francii, na základě současných informací a na základě opatření, která jsou podrobně uvedena v rozpočtu na rok 2005, se ukazuje, že opatření přijatá francouzskými orgány jsou všeobecně v souladu s nápravou nadměrného schodku do roku 2005. Komise tedy

definitivně rozhodla o tom, že v tomto okamžiku nejsou třeba žádné další kroky podle postupu při nadměrném schodku.

Komise bere na vědomí, že rozpočtová situace zůstává v obou členských státech citlivá. Náprava nadměrných schodků vyžaduje účinnou realizaci všech zamýšlených opatření. Pokud by v budoucnu nedošlo k nápravě, Komise by doporučila Radě zvýšený rozpočtový dohled a přijetí opatření v rámci Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu.