EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 260 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Franciaország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Franciaország 2015. évi stabilitási programját

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Franciaország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Franciaország 2015. évi stabilitási programját

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre[1] és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre[2] és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására[3],

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira[4],

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „*Európa 2020*” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát. A stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.

(2) A Tanács a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot. Ezek

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
[2] HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
[3] COM(2015) 260.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.

(3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást fogadott el Franciaország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Franciaország 2014. évi aktualizált stabilitási programját. A Bizottság 2014. november 28-án a 473/2013/EU rendeletnek[5] megfelelően kiadta Franciaország 2015-re vonatkozó költségvetésiterv-javaslatáról szóló véleményét[6].

(4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést[7], amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Szintén 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést[8], amelyben Franciaországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.

(5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án meghatározta a beruházások fokozásához, a strukturális reformok felgyorsításához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.

(6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette a Franciaországra vonatkozó 2015. évi országjelentését[9]. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások kapcsán Franciaország által elért eredményeket. Az országjelentés tartalmazza az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálat eredményeit is. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Franciaországban túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok tapasztalhatók, amelyek határozott szakpolitikai intézkedéseket és egyedi nyomon követést tesznek szükségessé. Mindenekelőtt a lassú növekedés és az alacsony infláció, valamint a vállalatok rossz jövedelmezősége által jellemezhető környezetben, és tekintettel a gazdaságpolitika eddigi válaszlépéseinek elégtelenségére, jelentősen megnövekedtek a kockázatok mind a költség-versenyképességgel, mind a nem költségalapú versenyképességgel, valamint az eleve magas és egyre növekvő eladósodottsággal, és különösen az államadóssággal összefüggésben. A francia gazdaság méretéből adódóan és a gazdasági és monetáris uniót érintő negatív továbbgyűrűző hatások miatt különösen nagy szükség van a káros hatások kockázatát csökkentő intézkedésekre.

(7) Franciaország 2015. április 30-án benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját és 2015. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(8) Franciaország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágához tartozik. A 2015. évi stabilitási programja alapján a kormány – a Tanács 2015. március 10-i ajánlásával összhangban – 2017-re tervezi megvalósítani a túlzott hiány korrekcióját, és 2018-ra tervezi elérni a GDP 0,4 %-ának megfelelő mértékű strukturális hiányként megjelölt középtávú költségvetési célt[10]. Miközben a tervek szerint a kormány tiszteletben kívánja tartani a Tanács által megállapított

[5] HL L 140., 2013.5.27., 11. o.
[6] C(2014) 8805 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 29 final.
[10] Az előző stabilitási programhoz képest a kormány a GDP 0,25 %-ának megfelelő strukturális hiányról a GDP 0,4 %-ának megfelelő strukturális hiányra módosította a középtávú költségvetési célját. A középtávú költségvetési cél elérését az előző stabilitási programhoz képest egy évvel későbbre tervezik.

államháztartási hiánycélokat, a 2016-ra, illetve 2017-re tervezett költségvetési kiigazítás mértéke elmarad az ajánlottól. A 2015. évi stabilitási programja szerint a kormány arra számít, hogy a GDP-arányos államadósság 2016-ban 97 %-on tetőzik, majd 2018-ra a GDP 95,5 %-áig süllyed. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. Ugyanakkor 2016-tól kezdődően a kitűzött hiánycélok elérését támogató intézkedések nincsenek kellőképpen kidolgozva. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján a 2015-re kitűzött államháztartási hiánycél a GDP 3,8 %-ának felel meg, ezzel eleget tesz a GDP 4 %-ában megjelölt célnak. Ugyanakkor a 2015-re tervezett költségvetési kiigazítás mértéke elmarad a Tanács által ajánlottól[11]. Változatlan gazdaságpolitikát feltételezve a Bizottság előrejelzése szerint a GDP-arányos államháztartási hiány 2016-ra 3,5 % lesz, meghaladva ezzel az ajánlásban kijelölt, a GDP 3,4 %-ának megfelelő célt, továbbá a Bizottság előrejelzése szerint nem valósul meg a költségvetési kiigazítás sem. Következésképp 2016-ra vonatkozóan további strukturális intézkedésekre lesz szükség. A stabilitási program értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Franciaország nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(9) Kiemelt fontosságot kap a kiadások fokozott felülvizsgálata és a kiadáscsökkentésre alkalmas nagy kiadási területek meghatározása, és ezen keresztül a remélt eredmények biztosítása. Franciaországnak gondoskodnia kell arról, hogy kiadáscsökkentési célok meghatározásánál figyelembe vegyék a nullához közeli inflációs rátát is. Ezzel egyidejűleg az államadósság finanszírozása terén – az alacsonyabb kamatlábaknak köszönhetően – realizált megtakarításokat a hiány csökkentésére kell felhasználni. Mindazonáltal az államháztartás kiadásainak közel felét – 2014-ben a GDP 26 %-át – kitevő társadalombiztosítási kiadások növekedésének érdemi visszafogása nélkül rövid távon nem érhető el számottevő megtakarítás. A 2015–2017 közötti időszakra 11 milliárd EUR összegű megtakarítást terveznek az egészségügyi kiadások terén, de a kiadások növekedésének visszafogása érdekében ezen a területen további erőfeszítésekre van szükség. Konkrétan további költségmegtakarítási intézkedések megvalósítására van lehetőség a gyógyszerárak és a kórházi kiadások kapcsán. A nyugdíjrendszer növekvő hiánnyal szembesülhet az elkövetkező években, és a korábbi nyugdíjreformok nem lesznek elegendőek a rendszer hiányának megszüntetéséhez. Továbbra is különösen az állami tisztviselők és az állami irányítás alá tartozó vállalatoknál dolgozó munkavállalók nyugdíjai miatt keletkező hiány növeli a nyugdíjrendszer egészének hiányát. Másrészről a makrogazdasági helyzet is jelentős hatást gyakorol a nyugdíjrendszer fenntarthatóságára, és különösen a kiegészítő nyugdíjrendszerek helyzetére. A kiegészítő nyugdíjrendszer pénzügyi helyzetének helyreállítása határozott intézkedéseket tesz szükségessé.

(10) Franciaország megkezdte a helyi közigazgatás reformját, amelynek célja a rendszer hatékonyságának javítása. Franciaországnak folytatnia kell a központi kormányzattól származó támogatások terv szerinti csökkentését és szigorítania kell a helyi önkormányzatok kiadásai feletti ellenőrzést, és ennek érdekében – a több helyi adó tekintetében jelenleg érvényben lévő felső határértékek figyelembevételével – korlátok közé kell szorítani a helyi adókból származó adóbevételek éves

[11] A túlzotthiány-eljárás keretében tett intézkedések eredményességének értékelésére 2015. június 10-ét követően fog sor kerülni.

növekedését. Intézkedésekre van szükség a helyi hatóságoknál keletkező igazgatási költségek emelkedésének korlátok közé szorítása érdekében is.

(11) A versenyképességet és a foglalkoztatást ösztönző 20 milliárd EUR nagyságrendű adókedvezmény és a munkáltatók által fizetett társadalombiztosítási költségeknek a „felelősségi és szolidaritási paktum” keretében tervezett további 10 milliárd EUR összegű csökkentése formájában szakpolitikai intézkedéseket hoztak a munkaerőköltség csökkentése és a vállalkozások nyereségességének növelése érdekében. Ez a két intézkedés a GDP 1,5 %-ának felel meg, és a remények szerint hozzá fog járulni a munkát terhelő adóék tekintetében Franciaország és az euróövezet átlaga között mutatkozó különbség csökkentéséhez. 2016-ban várhatóan folytatódik ezen intézkedések végrehajtása, tekintettel azonban az államháztartást megterhelő magas költségükre, fontos, hogy az intézkedések hatékonyságát vállalati szinten is megvizsgálják. Ennek az értékelésnek figyelembe kell vennie különösen a munkaerőpiacot és termékpiacokat érintő rugalmatlansági tényezőket, különösen a bérekre hatókat. A minimálbéren történő foglalkoztatáshoz kapcsolódó munkaerőköltség a többi tagállamhoz viszonyítva továbbra is magas. A minimálbér alakulása továbbra sincs összhangban a versenyképességre és a munkahelyteremtésre vonatkozó célokkal. Mindemellett az alacsony inflációs környezetben az automatikus bérindexálás a vásárlóerő megőrzéséhez szükségesnél nagyobb mértékű bérnövekedést eredményezhet.

(12) Franciaországnak határozott intézkedéseket kell tennie a munkajogban és a számviteli szabályozásban előírt azon kötelező küszöbértékek megszüntetése érdekében, amelyek korlátozzák a francia cégek és különösen a kkv-k növekedését. Indokolt lenne a verseny fokozása a szolgáltatási ágazatban, különösen a szakmai szolgáltatások, a kiskereskedelem és a hálózatos iparágak terén. A szabályozott szakmákra vonatkozó számos előírás és díjszabás korlátozza a gazdasági tevékenységet. A növekedésről, gazdasági tevékenységekről és az egyenlő esélyekről szóló, közelmúltban elfogadott törvényen keresztül új intézkedéseket vezettek be a jogi szakmák piacán folyó verseny fokozása érdekében. Ezen intézkedések végrehajtása létfontosságú lesz ahhoz, hogy az akadályok a gyakorlatban megszűnjenek. Franciaországnak más ágazatokra, így mindenekelőtt az egészségügyre vonatkozóan is intézkedéseket kell tennie az akadályok felszámolása érdekében. Az egészségügyi szakmákhoz való hozzáférés tekintetében alkalmazott korlátozás (*numerus clausus*) változatlanul hátráltatja a szolgáltatásokhoz való hozzáférést, és ez a megközelítés a minőség és a biztonság kockáztatása nélkül felülvizsgálható lenne.

(13) Az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya 2014-ben 45,8 %-án állt, amely az egyik legmagasabb érték az Unióban. A vállalatokat terhelő adók magasak és negatív hatást gyakorolnak a francia vállalkozások beruházási hajlandóságára. A vállalatok által átlagosan fizetett tényleges adómérték 38,3 %-nak felel meg, amely a legmagasabb értékek közé tartozik az Unióban. A vállalatok által fizetett társadalombiztosítási járulék bejelentetett megszüntetése és a kötelező járulék 28 %-ra (2020-ig) történő csökkentése mellett Franciaországnak rövid távon fokoznia kell arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a vállalatok adóztatása ösztönözze a növekedést és a beruházásokat. A rossz hatékonyságú adók kivezetése útján intézkedéseket kell hozni az adórendszer egyszerűsítése érdekében. Több mint 100 adónemről megállapították, hogy csak csekély összegű bevételt generál vagy egyáltalán nem generál adóbevételt; ezek megszüntetésével egyszerűsödnének a vállalkozások és a háztartások által követendő eljárások.

(14) A franciaországi munkanélküliségi ráta 2014-ben is magas maradt, súlyosbodott a tartós munkanélküliség problémája, aminek hátterében a gazdaság gyenge növekedése áll. Az összesített munkanélküliségi ráta 10,2 %-on állt – szemben a 2013-as 10,3 %-kal és a 2008-as 7,5 %-kal –, és a munkanélküliség elsősorban a fiatalokat, az idősebb és az alacsony képzettségű munkavállalókat sújtotta. Franciaországban gondot okoz a munkaerőpiac szegmentációja; az újonnan felvettek egyre nagyobb hányadát foglalkoztatják határozott idejű szerződések keretében. A szegmentáció mértékének csökkentésére irányuló célzott intézkedésekkel – például a nagyon rövid távú munkaszerződések esetében fizetendő magasabb társadalombiztosítási járulékokkal – nem sikerült megfordítani ezt a tendenciát. A munkaszerződésekre vonatkozó jogi keret felülvizsgálata segíthet a szegmentáció visszaszorításában. A közelmúltban bevezetett reformintézkedések csak korlátozott mozgásteret biztosítottak a munkáltatóknak arra, hogy eltérjenek az ágazati szintű megállapodásoktól. Emiatt a vállalkozások csak korlátozottan tudják a szükségleteikhez igazítani az általuk foglalkoztatottak létszámát. Ágazati és vállalati szinten nagyobb rugalmasságra lenne szükség annak eseti alapon és a szociális partnerekkel folytatott egyeztetést követően történő eldöntéséhez, hogy el kell-e térni a heti 35 órás munkaidőtől. A munkahelyvédelmi megállapodásokról *(accords de maintien de l'emploi*) szóló törvény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A vállalatoknak csak egy töredéke használta ki az új lehetőséget, amelynek értelmében a munkafeltételek rugalmasságának növelése céljából vállalati szintű megállapodásokat köthetnek. Felül kell vizsgálni ezeket a rendszereket, hogy a vállalatok rugalmasabban tudják a saját gazdasági körülményeikhez igazítani a béreket és a munkaidőt.

(15) A munkaerőpiac helyzetének régóta tartó romlása éreztette hatását a munkanélküli-járadékok rendszerén is, immáron kérdésessé téve a modell fenntarthatóságát. A munkanélküli-járadékok rendszerére vonatkozó új, 2014. július 1-jével bevezetett egyezmény nem elegendő a hiány csökkentésére. A bevezetett különböző intézkedések összesen 0,3 milliárd EUR megtakarítást eredményeztek 2014-ben. Az intézkedések várhatóan további 0,8 milliárd EUR-val, 5,2 milliárd EUR-ról 4,4 milliárd EUR-ra csökkentik a hiányt 2015-ben; ezzel a rendszer felhalmozott hiánya összességében 25,9 milliárd EUR-ra nő. A rendszer életképességének biztosítása érdekében strukturális intézkedésekre van szükség. Felül kell vizsgálni mindenekelőtt a jogosultsági feltételeket, a járadékok degresszív szerkezetét, valamint a legmagasabb fizetéssel rendelkező munkavállalók esetében alkalmazott bérpótlási arányt.

(16) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Franciaország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a stabilitási programot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Franciaországnak címzett ajánlások nyomán hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak Franciaország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat.

(17) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Franciaország stabilitási programját, és arról alkotott véleményét[12] mindenekelőtt az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

(18) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Franciaország nemzeti reformprogramját és stabilitási programját. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi.

(19) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elkészítette az euróövezet egészének gazdaságpolitikájára vonatkozó elemzését is. Ezen elemzés alapján a Tanács külön ajánlásokat adott ki azon tagállamok számára, amelyek pénzneme az euró. Franciaországnak az említett ajánlások teljes körű és megfelelő időben történő végrehajtásáról is gondoskodnia kell,

AJÁNLJA, hogy Franciaország 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A költségvetési stratégia megerősítése, az egyes években szükséges intézkedések megtétele, és a rendkívüli bevételek hiánycsökkentésre történő felhasználása útján hozzon eredményes intézkedéseket a túlzotthiány-eljárás keretében, és 2017-re valósítsa meg a túlzott hiány tartós korrekcióját. Határozza meg az érintett évekre vonatkozóan tervezett kiadáscsökkentési intézkedéseket, és készíttessen független értékelést a legfontosabb intézkedések hatásairól.

2. Fokozza a kiadások felülvizsgálatának eredményességét biztosító erőfeszítéseket, és az államháztartás valamennyi alrendszerére kiterjedően – ideértve a társadalombiztosítás és a helyi önkormányzatok alrendszereit is – határozza meg a megtakarítási lehetőségeket. Tegyen intézkedéseket a helyi önkormányzatok igazgatási kiadásai növekedésének korlátozása érdekében. 2016 márciusáig tegyen további intézkedéseket a nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtése érdekében, és mindenekelőtt biztosítsa a kiegészítő nyugdíjrendszer pénzügyi helyzetének hosszú távú fenntarthatóságát.

3. Különösen a versenyképességet és a foglalkoztatást ösztönző adókedvezmény, illetve a „felelősségi és szolidaritási paktum” intézkedéseinek terv szerinti, 2016-os végrehajtása révén biztosítsa a munkaerőköltségek tartós csökkentését. Értékelje ezen programok hatékonyságát a munkaerő-piaci és a termékpiaci rugalmatlanságok tükrében. A szociális partnerekkel konzultálva és a nemzeti gyakorlatoknak megfelelően újítsa meg a bérmegállapítás rendszerét, biztosítva azt, hogy a bérek a termelékenységgel összhangban alakuljanak. Biztosítsa, hogy a minimálbér-fejlesztés összhangban legyen a foglalkoztatás és a versenyképesség előmozdítására vonatkozó célokkal.

4. 2015 végéig csökkentse a vállalkozások növekedését gátló szabályozási akadályokat; a küszöbhatás elkerülése érdekében vizsgálja felül különösen a vállalkozások méretével összefüggő szabályozási kritériumokat. 2015-től kezdődően a jogi szakmákon felül más szakmáknál is szüntesse meg a szabályozott szakmákhoz való hozzáférésre és e szakmák gyakorlására vonatkozó korlátozásokat, mindenekelőtt az egészségügyi szakemberek tekintetében.

5. Többek között a rossz hatékonyságú adókiadások megszüntetésén keresztül egyszerűsítse az adórendszert, és fokozza annak hatékonyságát. A beruházások ösztönzése érdekében tegyen intézkedéseket a termelésre rakodó adók és a társasági

[12] Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

adó mértékének csökkentése érdekében, egyúttal szélesítse a fogyasztási adók adóalapját. 2015-től kezdődően tegyen intézkedéseket a rossz hatékonyságú, csak csekély összegű vagy adóbevételt egyáltalán nem generáló adók megszüntetése érdekében.

6. A munkajogi szabályozás megújításával biztosítson több ösztönzőt a munkáltatóknak a határozatlan idejű foglalkoztatáshoz. Tegye elérhetőbbé az általános jogi rendelkezésektől való vállalati vagy ágazati szintű eltérések alkalmazását, különös tekintettel a munkaidő szabályozására. A munkahelyvédelmi megállapodásokat (*accords de maintien de l'emploi*) létrehozó törvény 2015 végéig történő megújításával biztosítsa e megállapodások szélesebb körű alkalmazását a vállalkozások részéről. Tegyen intézkedéseket a munkanélküli-járadék rendszerének megújítása érdekében, hogy ismételten biztosítva legyen a rendszer költségvetési fenntarthatósága, és jobban ösztönözve legyen a munkába való visszatérés.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök