



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.6.5.
COM(2019) 529 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Franciaország

**Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti
jelentés**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Franciaország

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentés

1. BEVEZETÉS

A túlzott hiány esetén követendő eljárást az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ vagy a Szerződés) 126. cikke írja elő. Az eljárás részletes szabályait a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet¹ határozza meg, amely a Stabilitási és Növekedési Paktum része. A túlzotthiány-eljárás alatt álló euróövezeti tagállamokra vonatkozó egyedi rendelkezéseket a 473/2013/EU rendelet² határozza meg.

Az EUMSZ 126. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottság a költségvetési fegyelem betartását két kritérium alapján kíséri figyelemmel, nevezetesen: a) a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya túllépi-e a 3 %-os referenciaértéket (kivéve, ha az arány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet; vagy a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, és az arány közel marad a referenciaértékhez); és b) az államadósságnak a GDP-hez viszonyított aránya túllépi-e a 60 %-os referenciaértéket, kivéve, ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez³.

Az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha egy tagállam nem felel meg az egyik vagy mindkét fenti kritériummal kapcsolatos követelményeknek, a Bizottság erről jelentést készít. A Bizottság jelentése *„figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét”*.

¹ HL L 209., 1997.8.2., 6. o. Ez a jelentés figyelembe veszi továbbá a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság által 2016. július 5-én elfogadott „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának részletes leírása, valamint iránymutatások a stabilitási programok és konvergenciaprogramok tartalmára és formájára vonatkozóan” című útmutatót, amely elérhető a következő internetcímen:

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

² Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete a költségvetés-tervezési-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről (HL L 140., 2013.5.27., 11. o.).

³ E csökkenés és ütem az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (1a) bekezdése szerint akkor minősül „elegendő mértékű”-nek, illetve „kielégítő”-nek, ha az adósságrátának „a referenciaértéktől való eltérés[e] az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuzaddal csökkent”. A rendelet megállapítja továbbá, hogy „[a]z adósságkritérium szerinti követelmény abban az esetben is teljesültnek minősül, ha a Bizottság költségvetési előrejelzései azt mutatják, hogy az eltérés az előírt mértékben csökkenni fog abban a hároméves időszakban, amely felöleli a legutolsó olyan évet követő két évet, amelyre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok”. Emellett az 1467/97/EK rendelet előírja, hogy „figyelembe kell venni a ciklusnak az adósságcsökkentés ütemére gyakorolt hatását”. Ezeket az elemeket a Stabilitási és Növekedési Paktum magatartási kódexében meghatározottak szerint a Tanács által jóváhagyott adósságcsökkentési referenciaértékre fordították le. Az adósságcsökkentési referenciaértéknek való megfelelést három különböző konfigurációban értékelik: visszatekintő és előremutató jelleggel, valamint a ciklus hatásával kiigazított adósságcsökkentési referenciaérték alapján.

Ez a jelentés, amely a túlzotthiány-eljárás első lépését jelenti, azt elemzi a gazdasági háttér és más érdemleges tényezők kellő figyelembevételével, hogy Franciaország megfelelt-e a Szerződésben foglalt hiány- és adósságkritériumnak.

A francia hatóságok által 2019. március 29-én közölt⁴ és ezt követően az Eurostat által megerősített⁵ adatok azt mutatják, hogy Franciaországban az államháztartási hiány 2018-ban elérte a GDP 2,5 %-át, az adósság pedig a GDP 98,4 %-án állt, meghaladva a Szerződésben a GDP 60 %-ában megállapított referenciaértéket. A bejelentés szerint 2019-re a GDP 3,1 %-át kitevő hiány, és a GDP 98,9 %-át kitevő adósság van tervben. Franciaország 2019. évi stabilitási programja (a továbbiakban: a stabilitási program), amely 2019. április 26-án érkezett be a Bizottsághoz, megerősítette ezeket a terveket. A stabilitási programban tervezettek szerint a hiány 2020-ra újra a GDP 3 %-a alá csökken. A Bizottság 2019. május 7-én kiadott 2019. tavaszi előrejelzése megerősíti az említett prognózist.

Az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (1a) bekezdése előírja, hogy olyan tagállam esetében, amely ellen 2011. november 8-án túlzott hiány esetén követendő eljárás van folyamatban, a túlzott hiány megszüntetését követő évben kezdődő hároméves átmeneti időszakot kell biztosítani, amely során megfelelő előrelépést kell tennie az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé. Franciaország esetében az átmeneti időszak a 2018–2020 közötti évekre terjed ki (azaz a túlzott hiány megszüntetését követő három év⁶). A 2017. május 15-i „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának részletes leírása, valamint iránymutatások a stabilitási programok és konvergenciaprogramok tartalmára és formájára vonatkozóan” című útmutató kifejti, hogy hogyan kell meghatározni és értékelni a strukturális egyenlegre vonatkozó követelményt. Mindenekelőtt meghatározza a strukturális egyenleg minimális lineáris strukturális kiigazítását (MLSA), amely biztosítja, hogy az átmeneti időszak végére elérjék az adósságcsökkentési referenciaértéket. A közölt adatok alapján Franciaország nem tett megfelelő előrelépést az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé 2018-ban (lásd az 1. táblázatot), mivel az előírt minimális lineáris strukturális kiigazításhoz képest GDP-arányosan 0,5 százalékpontos az eltérés. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint Franciaország 2019-ben és 2020-ban várhatóan nem tesz megfelelő előrelépést az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé, mivel a strukturális kiigazítás az előrejelzések szerint mindkét évben a GDP 0,0 %-a marad, szemben a GDP 0,9 %-ában, illetve 1,8 %-ában előírt minimális lineáris strukturális kiigazítással.

Franciaország 2018. évi elégtelen előrelépése az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé, és a 2019-re tervezett hiány meggyőző bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy a Stabilitási

⁴ A 479/2009/EK rendelet értelmében a tagállamok évente kétszer tájékoztatják a Bizottságot a költségvetési hiányra és az adósság szintjére vonatkozó tervezett és tényleges adatokról. Franciaország legutóbbi adatszolgáltatása elérhető az alábbi weboldalon: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

⁵ Az Eurostat 67/2019 sz. sajtóközleménye, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

⁶ A Tanács (EU) 2018/924 határozata (2018. június 22.) a Franciaországban fennálló túlzott hiányról szóló 2009/414/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 164., 2018.6.29., 44. o.). A Franciaországra vonatkozó, a túlzott hiány esetén követendő eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok a következő weboldalon találhatók: 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.

és Növekedési Paktum alkalmazásában túlzott hiány áll fenn, mindazonáltal a lejjebb felvázolt összes tényező figyelembevétele előtt.

A Bizottság ezért elkészítette ezt a jelentést, hogy átfogóan értékelje az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé tett nem megfelelő előrelépést és a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték tervezett túllépését, és megvizsgálja, hogy az összes érdemleges tényező figyelembevétele után indokolt-e a túlzott hiány esetén követendő eljárás megindítása. A jelentés 2. szakasza a hiánykritériumot vizsgálja. A 3. szakasz az adósságkritériumot vizsgálja. A 4. szakasz az állami beruházásokkal és más érdemleges tényezőkkel foglalkozik, beleértve a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítási pályának való megfelelés értékelését. A jelentés figyelembe veszi a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzését.

1. táblázat Költségvetési hiány és államadósság (a GDP %-ában)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						BIZ	SP	BIZ	SP
Deficitkritérium	Költségvetési egyenleg	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Adósságkritérium	Bruttó államadósság	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Strukturális egyenleg változása	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Szükséges MLSA	n.r.	n.r.	n.r.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Forrás: 2019. évi stabilitási program (SP) és a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése (BIZ)

2. A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNYRA VONATKOZÓ KRITÉRIUM

Franciaország 2018-ban a GDP 2,5 %-át kitevő államháztartási hiányt regisztrált. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése és a stabilitási programban szereplő tervek alapján Franciaország államháztartási hiánya 2019-ben várhatóan a GDP 3,1 %-ára emelkedik, így meghaladja a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket. Jóllehet meghaladja a GDP 3 %-át, az államháztartási hiány a tervek szerint közel marad a Szerződés szerinti referenciaértékhez.

Ugyanakkor a Szerződés szerinti referenciaérték túllépése nem kivételes, mivel nem rendkívüli esemény vagy súlyos gazdasági visszaesés eredménye a Szerződés, továbbá a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásában. A Bizottság tavaszi előrejelzése 1,3 %-os reál-GDP-növekedést vetít előre 2019-ben, ami 0,3 százalékponttal alacsonyabb az előző évinél, majd 2020-ban 1,5 %-ra növekszik (naptárhatással nem kiigazítva), miközben a kibocsátási rés az előrejelzések szerint egyre pozitívabb lesz.

A Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásában a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték túllépése átmeneti. Mindenekelőtt a stabilitási program és a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint is a referenciaérték alá csökken a hiány 2020-ban. 2020-ra a stabilitási program a GDP 2,0 %-át kitevő hiányt tervez, a bizottsági előrejelzés szerint pedig a GDP 2,2 %-a lesz a hiány. A két előrejelzés közötti különbség elsősorban a Bizottság – szokásosan – változatlan politikát feltételező előrejelzéséből ered. Konkrétan, a Bizottság 2020-ra vonatkozó előrejelzése nem veszi figyelembe a nyugdíjak alulindexálásából eredő megtakarításokat, mivel ezt az intézkedést a francia alkotmánytanács 2018 végén törölte. A stabilitási program által lefedett későbbi években a hiány a tervek szerint 2021-ben a GDP 1,6 %-át, 2022-ben pedig 1,2 %-át fogja kitenni.

Összegezve a 2019-re tervezett hiány a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték közelében, de afelett marad. A Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásában a referenciaérték túllépése nem kivételes, de átmeneti. Az elemzés ezért arra enged következtetni, hogy a Szerződés és az 1467/97/EK rendelet alkalmazásában a hiányra vonatkozó kritérium *prima facie* nem teljesül a stabilitási program és a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése alapján, mindazonáltal a lejjebb felvázolt összes érdemleges tényező kellő figyelembevételé előtt.

3. AZ ÁLLAMADÓSSÁGRA VONATKOZÓ KRITÉRIUM

A GDP-arányos államadósság-ráta 2018-ban 98,4 %-on stabilizálódott. Az elsődleges államháztartási hiányból és a kamatkiadásokból eredő adósságnövelő hatást főként a reál-GDP növekedése és a GDP-deflátor emelkedése ellensúlyozta, mindkettő a nevezőhatás révén, továbbá az SFA-tételek kismértékű adósságcsökkentő hatása.

A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint 2019-ben az elsődleges egyenleg romlásához kapcsolódóan a GDP 99,0 %-ára növekszik. A hólabdahatás adósságcsökkentő hatása azonban a nominális GDP növekedésének javulása következtében az előrejelzések szerint erősödik, a kamatfizetések viszont várhatóan elérik a mélypontot. Az SFA-tételek várhatóan enyhén pozitívak lesznek.

A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint az államadósság aránya 2020-ban kismértékben, a GDP 98,9 %-ára csökken, a hólabdahatás folyamatos adósságcsökkentő hatása miatt. Ezt majdnem teljes mértékben ellensúlyozza az elsődleges egyenlegből eredő – bár a korábbi évekhez képest kisebb –, és az SFA-tételekből eredő felfelé irányuló nyomás.

A stabilitási programban szereplő adósság-előrejelzések nagyjából összhangban vannak a Bizottság előrejelzéseivel. Az adósságráta az előrejelzések szerint 2019 végére a GDP 98,9 %-ára emelkedik, majd 2020-ban a GDP 98,7 %-ára csökken. A Bizottság változatlan politikát feltételező előrejelzésétől való eltérés főként a stabilitási programban 2020-ra tervezett alacsonyabb államháztartási hiányból ered, a nominális GDP növekedésére vonatkozó nagyjából hasonló feltételezések mellett.

A túlzotthiány-eljárás 2018. júniusi megszüntetését követően Franciaország egy hároméves átmeneti időszakban van, mely során megfelelő előrelépést kell tennie az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé. Az átmeneti időszak 2018-ban kezdődött és 2020-ban ér véget. Az átmeneti időszak során a megfelelés felé való folyamatos és eredményes előrelépés biztosítása érdekében a tagállamoknak egyszerre kell betartaniuk a következő két feltételt:

- a) elsőként, az éves strukturális kiigazítás nem térhet el a GDP $\frac{1}{4}$ %-át meghaladó mértékben a minimális lineáris strukturális kiigazítástól, amely biztosítja, hogy az átmeneti időszak végére elérjék az adósságcsökkentési referenciaértéket;
- b) másodikként, az átmeneti időszak során a fennmaradó éves strukturális kiigazítás semmikor sem haladhatja meg a GDP $\frac{3}{4}$ %-át (kivéve, ha az első feltétel alapján a GDP $\frac{3}{4}$ %-át meghaladó éves kiigazításra van szükség).

A közölt adatok alapján Franciaország nem tett megfelelő előrelépést az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé 2018-ban (lásd az 1. táblázatot), mivel a minimális lineáris strukturális kiigazítástól való eltérés a GDP 0,5 %-át tette ki. Franciaország az előrejelzések szerint 2019-ben és 2020-ban sem tesz megfelelő előrelépést. A Bizottság előrejelzése szerint

a strukturális egyenleg alig változik 2019-ben, ezért elmarad a minimális lineáris strukturális kiigazítás szerinti, a GDP 0,9 %-ában előírt javulástól. A strukturális egyenleg 2020-ban az előrejelzések szerint szintén nagyjából stabil marad, ami jelentős eltérést eredményezne a minimális lineáris strukturális kiigazítás értelmében a GDP 1,8 %-ában előírt javulástól. Az előrevetített eltérések minden évben meghaladják a GDP ¼ %-át, a fennmaradó éves strukturális kiigazítás pedig mindig meghaladja a GDP ¾ %-át az átmeneti időszakban. Ennek megfelelően Franciaország túllépi a szabályban foglalt mozgásteret.

A stabilitási programban foglalt forgatókönyv alapján az adósságcsökkentési referenciaérték teljesítése felé való megfelelő előrelépés 2019-től sem lenne biztosított, mivel az újraszámított strukturális kiigazítás a tervek szerint elmarad a minimális lineáris strukturális kiigazítás értelmében előírt javulástól, 2019-ben GDP-arányosan 0,6 %-kal, 2020-ban pedig 1,3 %-kal. A Bizottság által 2019-re becsült alacsonyabb strukturális kiigazítás főként annak tudható be, hogy két intézkedést, amelyek összesített hatása a GDP 0,1 %-a körüli, egyszeri jellegük tekintetében eltérően kezelnek. Konkrétan, a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése egyszerűen kezeli a társasági adó ötödik előlegének emelését, de nem kezeli ekként a frekvenciaengedélyek értékesítésének rögzítését érintő változást.

2. táblázat: Adósságdinamika

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Bruttó államadósság-ráta	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Adósság-ráta változása ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Hozzájárulás az adósságállomány változásához:								
• Elsődleges egyenleg (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Hólabdahatás (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
ebből:								
Kamatkiadások	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
Reál-GDP növekedése	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Infláció (GDP-deflátor)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• SFA-tételek (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4

Megjegyzések:

^a A GDP százalékában.

^b A bruttó adósság-ráta változása a következőképpen bontható fel:

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

ahol t az idő; D , PD , Y és SF sorrendben az államadósság állománya, az elsődleges hiány, a nominális GDP és az SFA-tételek, i és y pedig az adósság átlagos költsége és a nominális GDP növekedése. A zárójelben szereplő kifejezés a hólabdahatás, amely a kamatkiadások és a gazdasági növekedés adósságrátára gyakorolt együttes hatását méri.

Forrás: 2019. évi stabilitási program (SP) és a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése (BIZ)

A Bizottság által 2020-ra előre jelzett 0,1 százalékponttal alacsonyabb költségvetési kiigazítás hasonlóképpen a Bizottság előrejelzéseiben szokásos, változatlan politika feltételezéséből ered. Konkrétan, a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése nem veszi figyelembe a nyugdíjak alulindexálásából eredő, 3,4 milliárd EUR-t kitevő megtakarításokat, mivel ezt az intézkedést a francia alkotmánytanács 2018 végén törölte. Noha a kormány bejelentette, hogy

elérik ezeket a megtakarításokat, az ezt alátámasztó intézkedéseket egyelőre nem részletezték kellő mértékben.

Az elemzés ezért arra enged következtetni, hogy a Szerződés és az 1467/97/EK rendelet alkalmazásában az adósságkritérium *prima facie* nem teljesül a 2018. évi tényadatok, a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése, valamint a stabilitási program alapján, mindazonáltal a lejjebb felvázolt összes érdemleges tényező kellő figyelembevételével.

4. ÉRDEMLEGES TÉNYEZŐK

Az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a Bizottság jelentése „*figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét*”. Ezeket a tényezőket tovább pontosítja az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdése, amely arról is rendelkezik, hogy kellő figyelmet kell fordítani „*minden olyan egyéb tényezőre, amely az érintett tagállam véleménye szerint érdemleges a hiány- és adósságkritériumoknak való megfelelés átfogó értékelése szempontjából, és amelyet az adott tagállam a Tanács és a Bizottság elé terjesztett*”.

Ha az államadósságnak a GDP-hez viszonyított aránya meghaladja a referenciaértéket, a hiánykritériumnak való megfelelés értékelésekor az érdemleges tényezőket csak akkor kell figyelembe venni a túlzott hiány fennállásáról szóló határozathoz vezető lépések során, ha az átfogó elv kettős feltétele – miszerint az említett érdemleges tényezők figyelembevételével az államháztartási hiány közel volt a referenciaértékhez és a referenciaérték túllépése csak átmeneti – teljes mértékben teljesül.

Az adósságkritérium nyilvánvaló megsértése esetén az érdemleges tényezők elemzése különösen indokolt, mivel az adósság dinamikáját nagyobb mértékben befolyásolják a kormány ellenőrzésén kívül eső tényezők, mint a hiány esetében. Ezt az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (4) bekezdése is elismeri, amely előírja, hogy az adósságkritériumnak való megfelelés értékelésekor az érdemleges tényezőket a kritérium megsértésének mértékétől függetlenül figyelembe kell venni. E tekintetben az adósságkritériumnak való megfelelés értékelése során legalább a következő három fő szempontot kell figyelembe venni (és vették figyelembe korábban), tekintettel ezeknek az adósságdinamikára és a fenntarthatóságra gyakorolt hatására:

1. a középtávú költségvetési cél vagy az ahhoz vezető kiigazítási pálya betartása, amely rendes makrogazdasági körülmények között feltételezhetően biztosítja a fenntarthatóságot, illetve a fenntarthatóság felé történő gyors előrelépést. Tekintve, hogy az országspecifikus középtávú költségvetési cél már kialakításánál fogva figyelembe veszi az adósság szintet és a rejtett kötelezettségeket, a középtávú költségvetési célnak vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés feltehetően biztosítja, hogy az adósságráta legalább középtávon prudens szinthez közelítsen;
2. már végrehajtott vagy strukturális reformtervben részletezett strukturális reformok, amelyek várhatóan középtávon javítják a fenntarthatóságot a növekedésre gyakorolt hatásuk révén, és ezáltal hozzájárulnak az adósság GDP-hez viszonyított arányának megfelelő csökkenő pályára állításához. Összességében a középtávú költségvetési cél (vagy az ahhoz vezető kiigazítási pálya) betartása és a strukturális reformok (az európai szemeszter keretében történő) végrehajtása rendes gazdasági feltételek mellett

várhatóan fenntartható pályára állítja az adósságdinamikát (a középtávú költségvetési célnak megfelelő, stabil költségvetési pozíció elérésén keresztül) az adósság szintjére és (a reformokon keresztül) a gazdasági növekedésre gyakorolt együttes hatás révén;

3. kedvezőtlen makrogazdasági feltételek és különösen az alacsony infláció, amely gátolhatja a GDP-arányos adósság csökkentését, és különösen nehezzé teheti a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelést. Alacsony inflációs környezetben nehezebb a tagállamoknak megfelelniük az adósságcsökkentési referenciaértéknek. Ilyen feltételek mellett az adósságkritériumnak való megfelelés értékelésekor kulcsfontosságú érdemleges tényező a középtávú költségvetési cél vagy az ahhoz vezető kiigazítási pálya betartása.

E rendelkezésekre tekintettel a következő alszakaszok egymást követően tárgyalják: 1. a középtávú költségvetési helyzetet, beleértve a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazításnak való megfelelés és az állami beruházások értékelését; 2. az államadósság középtávú alakulását, beleértve a dinamikáját és a fenntarthatóságát; 3. a középtávú gazdasági helyzetet; 4. a Bizottság által érdemlegesnek tartott egyéb tényezőket; valamint 5. a tagállam által előterjesztett egyéb tényezőket.

4.1. A középtávú költségvetési helyzet

Az utólagos értékelés alapján Franciaország 2018-ban nagyjából megfelelt a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítási pályának. 2019 és 2020 tekintetében, mivel fennáll a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázata, a költségvetési kiigazítás várhatóan nem lesz elegendő ahhoz, hogy Franciaország megfeleljen a prevenció ág követelményeinek.

Az államháztartási egyenleg, a strukturális egyenleg és a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítás

Államháztartási egyenleg

Franciaország államháztartási hiánya a 2017. évi 2,8 %-ról 2018-ban a GDP 2,5 %-ára esett vissza. A GDP-arányos bevételek GDP-arányosan 0,1 százalékponttal csökkentek, a GDP-arányos kiadások pedig 0,4 százalékponttal lettek kisebbek. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése és a stabilitási programban szereplő tervek alapján Franciaország hiánya 2019-ben várhatóan a GDP 3,1 %-ára emelkedik. A Bizottság tavaszi előrejelzése szerint a hiány 2020-ban a GDP 2,2 %-ára csökken.

Az államháztartási hiány 2018-hoz képest 2019-re előre jelzett növekedése a foglalkoztatási és versenyképességi adójóváírásnak (CICE) a munkáltatók társadalombiztosítási járulékai tartós csökkentésévé való átalakításából eredő statisztikai hatással magyarázható, amely a GDP mintegy 0,9 %-át teszi ki (lásd a 4.4. szakaszt). Ez a hatás egyszerűen tekinthető, ezért önmagában nincs negatív hatással az előrejelített költségvetési irányvonalra. E hatás nélkül a GDP 2,2 %-ának felelne meg az előre jelzett államháztartási hiány.

Középtávú költségvetési cél és strukturális egyenleg

Franciaország a stabilitási programjában megerősítette a GDP -0,4 %-ának megfelelő középtávú költségvetési célját. A középtávú költségvetési cél kellően szigorúnak tűnik

rendesnek tekinthető gazdasági körülmények között ahhoz, hogy közép- és hosszú távon biztosítsa az adósságszabálynak való megfelelést. A stabilitási program alapján Franciaország nem tervezi elérni középtávú költségvetési célját 2022-re. A stabilitási programban szereplő információk alapján a Franciaország által tervezett újraszámított strukturális kiigazítás a GDP 0,2 %-át, 0,1 %-át, 0,2 %-át és 0,3 %-át teszi ki 2019-ben, 2020-ban, 2021-ben, illetve 2022-ben. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint a strukturális egyenleg várhatóan alig változik 2019-ben és 2020-ban.

A középtávú költségvetési cél eléréséhez ajánlott kiigazításnak való megfelelés

A 2017. évi tanácsi ajánlás szerint Franciaországnak biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája ne haladja meg az 1,2 %-ot 2018-ban, ami a GDP 0,6 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A tényadatok és a Bizottság előrejelzése alapján a diszkrecionális bevételi intézkedések és egyszeri tételek nélkül számított elsődleges államháztartási kiadások növekedése meghaladta a kiadási referenciaértéket, ami a GDP 0,3 %-ának megfelelő eltéréshez vezetett a mögöttes költségvetési pozícióban, és ez 2018-ban a középtávú költségvetési cél eléréséhez ajánlott kiigazítási pályától való kismértékű eltérésre utal. A strukturális egyenleg viszont 2018-ban GDP-arányosan 0,2 százalékpontnak megfelelő mértékben javult, ami szintén kismértékű, a GDP 0,4 %-át kitevő eltérést mutat a középtávú költségvetési célhoz vezető, a GDP 0,6 %-ának megfelelő ajánlott strukturális kiigazításhoz képest. Ez indokoltá teszi az átfogó értékelést.

Az átfogó értékelés nem mutat jelentős eltérést a két mérőszám között. A megfigyelt többletbevételek (GDP-arányosan 0,1 százalékpont) és a számításban használt átlagosnál nagyobb potenciális növekedés (szintén a GDP 0,1 %-a) kedvezett a strukturális egyenleg változásával mért költségvetési kiigazításnak. A strukturális egyenleg változását azonban hátrányosan érintette a helyi választási ciklushoz kapcsolódóan az állami beruházások megemelkedése (a GDP 0,1 %-ával). Ennek megfelelően az átfogó értékelés azt mutatja, hogy 2018-ban némi eltérés volt a középtávú költségvetési célhoz vezető javasolt kiigazítási pályától.

A 2018. évi tanácsi ajánlás szerint Franciaországnak biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája ne haladja meg az 1,4 %-ot 2019-ben, ami a GDP 0,6 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése alapján a diszkrecionális bevételi intézkedések és egyszeri tételek nélkül számított nominális elsődleges államháztartási kiadások növekedése várhatóan a GDP 0,8 %-át kitevő mértékben meghaladja az 1,4 %-os alkalmazandó kiadási referenciaértéket 2019-ben, és ez a középtávú költségvetési cél eléréséhez ajánlott kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázatára utal. A strukturális egyenleg változása a becslések szerint a GDP 0,0 %-a lesz, ami elmarad a GDP 0,6 %-át kitevő szükséges kiigazítástól, és ez szintén a jelentős eltérés kockázatára utal. Ez indokoltá teszi az átfogó értékelést.

Az átfogó értékelésből kiderül, hogy a strukturális egyenleg változásával mért költségvetési kiigazításnak főként a GDP 0,2 %-át kitevő előre jelzett többletbevétel, a kamatfizetések várható csökkenése és a középtávú átlagot meghaladó becsült potenciális növekedés kedvez. Ezeket a tényezőket csak részben ellensúlyozza a közberuházások 2019-re tervezett, a választási ciklushoz kapcsolódó felgyorsítása. Ezért úgy tekinthető, hogy a diszkrecionális bevételi intézkedések és egyszeri tételek nélkül számított nominális elsődleges államháztartási kiadások növekedése pontosabb képet nyújt a mögöttes költségvetési kiigazításról.

Ennek megfelelően az átfogó értékelés 2019-ben a középtávú költségvetési célhoz vezető javasolt kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázatára utal. 2018-at és 2019-et együttesen tekintve a kiadási referenciaérték pillérétől való átlagos eltérés a GDP 0,6 %-át teszi ki, míg a strukturális egyenleg halmozott változása terén az átlagos elmaradás a GDP 0,5 %-ának felelne meg, ami megerősíti annak kockázatát, hogy jelentős lesz az eltérés 2019-ben.

Ami 2020-at illeti, a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése alapján a diszkrecionális bevételi intézkedések és egyszeri tételek nélkül számított nominális elsődleges államháztartási kiadások növekedése várhatóan meghaladja az 1,2 %-os alkalmazandó kiadási referenciaértéket, ami a mögöttes költségvetési pozícióban a GDP 0,7 %-át kitevő eltéréshez vezet, és ez a középtávú költségvetési cél eléréséhez ajánlott kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázatára utal. A strukturális egyenleg változása a becslések szerint a GDP 0,0 %-a lesz, ami elmarad a GDP 0,6 %-át kitevő szükséges kiigazítástól, és ez szintén a jelentős eltérés kockázatára utal. Az átfogó értékelés nem mutat lényeges eltérést a két mérőszám között. 2019-et és 2020-at együttesen tekintve a kiadási referenciaérték pillérétől való átlagos eltérés a GDP 0,7 %-át teszi ki, míg a strukturális egyenleg halmozott változása terén az átlagos elmaradás a GDP 0,6 %-ának felelne meg, ami szintén a középtávú költségvetési cél eléréséhez vezető ajánlott kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázatára utal 2020-ban.

Állami beruházások

A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint az állami beruházások a 2018-ban a GDP 3,4 %-át kitevő mértékről 2019-ben várhatóan 3,5 %-ra emelkednek, az önkormányzati beruházások 2020. évi helyhatósági választásokat megelőző felgyorsítása miatt. 2020-ban azonban az állami beruházások az előrejelzések szerint a GDP 3,4 %-ára csökkennek, ami a helyi beruházási projekteknek a helyhatósági választások évében való lassulásával is összefügg. 2017-ben és 2018-ban az állami beruházások szintje alacsonyabb volt az államháztartási hiánynál, és ez várhatóan 2020-ig így is marad.

A francia kormány 2017 második felében ambiciózus beruházási tervet indított (Grand Plan d'Investissement 2018–2022). A terv fő célja az volt, hogy előmozdítsa a francia gazdaság szerkezetének átalakítását a környezeti átállás biztosításával, az egyéni és társadalmi készségek fokozásával az oktatás támogatása, a versenyképesség innováción keresztül erősítése és a digitalizáció előmozdítása révén. A beruházási terv öt évre elosztva 30 milliárd EUR értékű (a GDP 1,3 %-ának megfelelő) további állami beruházási kiadás mobilizálását célozta meg. A terv teljes végső hatása azonban a közpénzek magánszektorbeli forrásokra kifejtett multiplikátorhatásától, valamint attól függ majd, hogy képes-e eredményesen növelni a teljes tényezőtermelékenységet.

4.2. Az államadósság középtávú alakulása

Adósságdinamika

Az államadósság 2013 és 2017 között folyamatosan nőtt a GDP 93,4 %-áról 98,4 %-ára, amit az ugyanebben az időszakban tapasztalt halmozottan magas államháztartási hiányra, valamint az évek többségében alacsony nominális GDP-növekedésre vezethető vissza. A GDP-arányos államadósság-ráta 2018-ban 98,4 %-on stabilizálódott. Az elsődleges államháztartási hiányból és a kamatkiadásokból eredő adósságnövelő hatást a reál-GDP növekedése, az árak emelkedése (inflációs hatás) – mindkettő a nevezőhatás révén –, valamint az SFA-tételek kismértékű adósságcsökkentő hatása ellensúlyozta.

A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint az államadósság-ráta várhatóan a GDP 99,0 %-án tetőzik 2019-ben, majd 2020-ban csökkenni kezd. Az elsődleges hiány a tervek szerint 2019-ben átmenetileg 1,5 %-ra emelkedik a CICE társadalombiztosítási járulékok tartós csökkentésévé való átalakításának fent említett hatása miatt. Amint ez a hatás megszűnik, az elsődleges hiány várhatóan a GDP 0,5 %-ára szűkül 2020-ban.

A hólabdahatás főként a nominális GDP növekedésének (mind a reál-, mind az árkomponensének) felgyorsulása miatt járult hozzá az elsődleges hiány hatásának ellensúlyozásához 2017-ben és 2018-ban. Miközben a reálnövekedés 2018-ban némi lendületet veszített, az infláció felgyorsult, így az együttes adósságcsökkentő hatás csak 0,2 százalékponttal csökkent. A kamatfizetések viszont 2017-ben GDP-arányosan 0,1 százalékponttal, 1,7 %-ra csökkentek, és ezen a szinten maradtak 2018-ban. 2019-ben és 2020-ban a GDP növekedésének reálértelemben vett előre jelzett lassulása ellenére a nominális növekedés adósságcsökkenéshez való hozzájárulása várhatóan erősödni fog az infláció előrevetített növekedése miatt, míg az államadósság kamatterhe az előrejelzés szerint GDP-arányosan további 0,1 százalékponttal csökken.

Az SFA-tételek várhatóan enyhén pozitívak lesznek 2019-ben, 2020-ban pedig hozzájárulnak az államadósság-ráta 0,4 százalékpontos növekedéséhez. Az adósságnövelő hozzájárulást elsősorban a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok kibocsátásához kapcsolódó díjak („prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées”) nettó hatása és a CICE átalakításának 2019 utáni fennmaradó, pénzforgalmi szemléletű költségvetési hatása magyarázza.

A 2019. évi stabilitási programban szereplő adósság-előrejelzések nagyrészt összhangban vannak a Bizottság előrejelzésével.

Kamatkiadások

Az euróövezeti általános tendenciával összhangban a francia hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok kamatai továbbra is példátlanul alacsonyak. A tízéves kötvényhozam átlagosan 0,55 % volt 2019 első negyedében. A francia és a német kötvények közötti különbség 2014 óta nagyjából stabil, 40 bázispont körüli. Konkrétabban átlagosan 38, 49, 39 és 48 bázispont volt 2016-ban, 2017-ben, 2018-ban és 2019 első negyedében, szemben a 2011. november végi legmagasabb 154 bázisponttal. Az implicit kamatlábak nagyjából egyenletesen csökkentek 2008 óta, 4,6 %-ról 2018-ban 1,8 %-ra. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése szerint az államadósság implicit kamatlába 2019-ben és 2020-ban tovább, 1,7 %-ra csökken.

Az államadósság fenntarthatósága

A francia hatóságok a kedvező piaci feltételeket a fennálló adósság hosszabb lejáratú, alacsonyabb kamatú refinanszírozására használták fel. A fennálló teljes adósságállomány átlagos futamideje közel 7,9 évre emelkedett 2018-ban, szemben a 2017. évi 7,8 évvel. A közép- és hosszú távú adósság esetében 8 év feletti az átlagos futamidő.

Sőt, az átlagos futamidő és a befektetői bázis diverzifikálása csökkenti a magas államadóssághoz kapcsolódó rövid távú kockázatokat. Mivel a francia adósság euróban denominált, nincs devizakockázat. Emellett a francia állampapírok továbbra is keresett befektetések a tőke- és likviditási követelményeknek való megfelelés, valamint diverzifikáció céljából, akkor is, ha az átruházható állampapírok nem rezidens birtokosainak aránya idővel csökkent, és 2018-ban 54 % körüli volt, ami nagyjából egyenletesen oszlik meg az euróövezet és egyéb országok között.

A fenntarthatósági mutatók a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzésében frissültek. Az S0 mutató alapján a magas államadósság-ráta ellenére nem várhatók jelentős fenntarthatósági kihívások rövid távon. Noha az S0 költségvetési alindexe jelez némi rövid távú sebezhetőséget, ami elsősorban a ciklikusan kiigazított hiányra és a magas nettó államadósságra vezethető vissza, a pénzügyi és a versenyképességi alindex alacsony kockázatot mutat. Az alacsony rövid távú kockázatot megerősíti a három fő hitelminősítő intézet által a francia államadósságra adott „AA stabil” minősítés.

Középtávon azonban magas államadósság-fenntarthatósági kockázattal szembesül Franciaország. Az S1 mutatót a középtávú fenntarthatósági kihívások értékelésére használják. E mutató szerint a francia strukturális elsődleges egyenlegben GDP-arányosan 5,0 százalékpontos további kumulatív fokozatos javulásra lenne szükség öt éven át (2021-től kezdődően), hogy az adósság aránya 2033-ra a GDP 60 %-ára csökkenjen. Ez az érték elsősorban az államadósság magas szintjével függ össze, ami GDP-arányosan 3,0 százalékponttal járul hozzá. A kedvezőtlen kiinduló költségvetési helyzet (az adósságstabilizáló elsődleges egyenlegtől való eltérésként definiálva) GDP-arányosan 1,6 százalékpontos hozzájárulást jelenthet, a fennmaradó 0,4 százalékpont pedig az előregedéssel kapcsolatos közkiadások előre jelzett növekedésének tudható be.

Az államadósságra vonatkozó előrejelzések különösen érzékenyek a kamatlábak és a növekedés alakulására. A magasabb kamatlábak vagy az alacsonyabb előre jelzett éves GDP-növekedés tíz év után GDP-arányosan 6 százalékpont körüli mértékben nagyobb adósságrátához vezetnének.

Az S2 hosszú távú költségvetési fenntarthatósági kockázati mutató a GDP 0,4 %-án áll. Úgy tűnik tehát, hogy Franciaország hosszú távon alacsony költségvetési fenntarthatósági kockázattal szembesül, elsősorban a kiinduló költségvetési helyzettel összefüggésben, amely GDP-arányosan 1,9 százalékponttal járul hozzá, és ezt nagyrészt ellensúlyozza az előregedéssel kapcsolatos kiadások – főként a nyugdíjak terén – előre jelzett csökkenése. Ettől függetlenül, tekintettel a magas középtávú kockázatra Franciaország hosszú távú költségvetési fenntarthatósági kockázatai összességében közepesnek értékelhetők.

A Stabilitási és Növekedési Paktumban előírtaknak megfelelően a Franciaország középtávú költségvetési célja felé való megfelelő előrelépés tartósan csökkenő pályára állítaná az adósságot, amely 2029-ben a GDP 79 %-ára esne vissza. Mindazonáltal a középtávú költségvetési cél eléréséhez jelentős költségvetési kiigazításra van szükség, figyelembe véve, hogy a strukturális hiány a becslések szerint változatlan politika mellett 2020-ban a GDP 2,5 %-a lesz.

4.3. A középtávú gazdasági helyzet

A reál-GDP növekedése 2016 óta potenciál feletti volt Franciaországban. 2012 és 2016 között a gazdasági tevékenység lassulása és az alacsony infláció elhúzódó időszaka megnehezítette az adósság csökkentését. A nominális növekedés 2017 óta erősödik, és várhatóan 2020-ig stabil marad. Ezért a makrogazdasági feltételeket nem lehet enyhítő tényezőként figyelembe venni annak magyarázatában, hogy Franciaország miért nem lépett megfelelő mértékben előre 2018-ban az adósságcsökkentési referenciaérték teljesítése felé.

Franciaország némi haladást ért el a 2018. évi országspecifikus ajánlások⁷ végrehajtásában. Mindenekelőtt fontos strukturális reformokat hajtott végre a szakképzési rendszer megreformálása céljából, és némi haladást ért el a minimálbér változásának mérséklése, az adórendszer egyszerűsítése és a bürokrácia csökkentése terén, a versenyképesség támogatása érdekében.

Ciklikus feltételek, potenciális növekedés és infláció

A francia gazdaság a 2009-es globális gazdasági recessziót követően viszonylag ellenállónak bizonyult. A gazdasági tevékenység 2009-ben 2,9 %-kal csökkent, de 2010-ben és 2011-ben újra növekedésnek indult. 2012-ben újra jelentősen lassult, majd fokozatosan helyreállt, évente átlagosan közel 1 %-os GDP-növekedés mellett. A GDP-növekedés jelentősen, 2,2 %-ra emelkedett 2017-ben, de 2018-ban mérséklődött, és várhatóan tovább csökken 2019-ben és 2020-ban, de továbbra is meghaladja a potenciált.

A potenciális növekedés a 2008-as pénzügyi válság óta a legtöbb nagy euróövezeti gazdasághoz hasonlóan visszaesett. A potenciális GDP növekedési rátája a 2000 és 2008 közötti átlagosan 1,8 %-ról 2009 és 2018 között mindössze 1,0 %-ra csökkent, az előrejelzések szerint pedig fokozatosan visszanyeri lendületét és 2020-ban 1,3 %-ot ér el. Franciaország esetében a potenciális GDP növekedésének lassulása főként a teljes tényezőtermelékenység csökkenő javulásával jellemzett hosszú távú tendencia folytatódását tükrözi, amelynek ellensúlyozására csak részben került sor a közelmúltban. A valamivel alacsonyabb tőkefelhalmozás szintén visszafogta a potenciális növekedést, annak ellenére, hogy a nem pénzügyi vállalatok bruttó beruházási rátája viszonylag ellenálló volt a válság során.

A 2019. tavaszi előrejelzésen alapuló bizottsági becslések szerint a kibocsátási rés 2017-ben bezárult, és ezt követően várhatóan pozitívvá válik, miközben a GDP-növekedés potenciál felett marad. A kibocsátási rés 2020-ban várhatóan eléri a 0,7 %-ot.

Az alacsony belföldi árnövekedés 2016-ig tartó elhúzódó időszaka után Franciaországban az infláció a 2017. évi 1,2 %-ról 2018-ban 2,1 %-ra emelkedett. A 2018. évi árnyomás főként az olajárakból, valamint a dohány- és energiaadók emeléséből eredt. A 0,9 %-os GDP-deflátor így jelentős mértékben alatta maradt a HICP-vel mért inflációnak 2018-ban, és várhatóan 1,3 %-ra növekszik 2019-ben és 2020-ban egyaránt, megközelítve a HICP-inflációt. A nominális GDP ezért várhatóan a 2018-as 2,5 %-ról 2019-ben 2,7 %-ra, 2020-ban pedig 2,9 %-ra növekszik.

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

3. táblázat: Makrogazdasági és költségvetési fejlemények^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	BIZ	BIZ	BIZ	BIZ	BIZ	SP	BIZ	SP
Reál-GDP (%-os változás) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
GDP-deflátor (%-os változás)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potenciális GDP (%-os változás)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Kibocsátási rés (a potenciális GDP %-	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Bruttó államadósság	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Költségvetési egyenleg	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Elsődleges egyenleg	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Egyszeri és más átmeneti intézkedések	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Bruttó állami állóeszköz-felhalmozás	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Ciklikusan kiigazított egyenleg	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Ciklikusan kiigazított elsődleges	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Strukturális egyenleg	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Strukturális elsődleges egyenleg	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7
Megjegyzések:								
^a Eltérő megjelölés hiányában a GDP százalékában.								
^b Naptárhatalással kiigazítva csak a SP-ban.								
^c A ciklikus hatásoktól megtisztított, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül számított								
Forrás: 2019. évi stabilitási program (SP) és a Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése								

Strukturális reformok

Franciaország 2017 óta átfogó reformcsomagot hajtott végre, amelynek célja a közkiadások visszafogása, a vállalkozások adóterheinek csökkentése és a munkaerőpiac rugalmasabbá tétele. A reformok lendületet kaptak, de teljes körű végrehajtásuk továbbra is létfontosságú, és további reformokra van szükség. A 2017-ben elfogadott munkaerőpiaci reform hatásai kezdenek kézzelfoghatóvá válni, az üzleti környezet javulását pedig várhatóan felerősíti a 2019-ben elfogadott új PACTE-törvény. A beruházási terv (Grand plan d'investissement 2018–2022) szintén elősegítheti a növekedést és a foglalkoztatást. A terv prioritásai megfelelően tekinthetők a francia gazdaságot jellemző hiányosságok kezelésére. Jelentős kihívások maradtak fenn, mindenekelőtt konkrét lépésekre van szükség a tervezett kiadáscsökkentés végrehajtása érdekében, hogy az államadósság stabilan csökkenő pályára álljon.

A Bizottság 2019. évi országjelentésében⁸ úgy értékelte, hogy Franciaország némi haladást ért el a 2018. évi országspecifikus ajánlások végrehajtása terén, és a gazdasági tevékenységek lassulása ellenére folytatták a reformmenetrendet. Konkrétabban, Franciaország jelentős haladást ért el a szakképzés reformjának végrehajtása terén. Némi haladást ért el a minimálbér változásának mérséklése, az adórendszer egyszerűsítése és a bürokrácia csökkentése terén. Csupán korlátozott haladást ért el a nyugdíjrendszer reformja, a munkaerőpiaci hozzáférés és esélyegyenlőség javítása, a szolgáltatások versenyének fokozása és az innovációs rendszer hatékonyságának növelése terén. Nem ért el haladást az „Action Publique 2022” program keretében a kiadási felülvizsgálat részletesebb kidolgozása és végrehajtása terén. Továbbra sincsenek kellően meghatározva a közkiadások csökkentését és hatékonyságuk növelését célzó intézkedések.

⁸ Lásd: bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD (2019) 1009 final, 2019.2.27., 2019. évi országjelentés – Franciaország, amely tartalmazza a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és korrekciójáról szóló részletes vizsgálatot.

2018-ban Franciaországban nem romlottak tovább a makrogazdasági egyensúlyhiányok (amelyek főként a magas államadóssághoz és a gyenge versenyképességi dinamikához kapcsolódnak), de jelentősek maradtak. Ez alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Franciaországban továbbra is makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn⁹.

A kormány azt tervezi, hogy 2019-ben a nyugdíjrendszer működésének egyszerűsítését és az álláskeresői ellátási rendszer reformját célzó intézkedéseket terjeszt elő. A nyugdíjak esetében az elfogadandó törvény a tervek szerint fokozatosan egységesítené a jelenleg párhuzamosan létező különböző nyugdíjrendszerek szabályait, hogy javuljon a rendszer átláthatósága, méltányossága és hatékonysága. A hatékonyabb nyugdíjrendszer segíthet a középtávú államháztartási fenntarthatósági kockázatok enyhítésében. Emellett az álláskeresői ellátási rendszer tervezett reformja hozzájárulhat a munkaerőpiac szegmentálódásának csökkentéséhez, és előmozdíthatja a határozatlan idejű szerződésekre való átállást. A szociális partnerek közötti legutóbbi megállapodás lehetővé tette, hogy az álláskeresői ellátási rendszer adósságát 2018 végén 37,1 milliárd EUR-ra korlátozzák. 2019 elején újabb tárgyalások kezdődtek a szociális partnerek között az álláskeresői ellátási rendszerről. A célok a következők voltak: i. a rendszer adósságának csökkentése, ii. a szabályok módosítása a munkahelyek bizonytalanságának csökkentése és annak érdekében, hogy a szabályok segítsék a munkanélkülieket, valamint iii. olyan ösztönző mechanizmus kialakítása, amely csökkenti a vállalkozások állásvesztési rátáját, ha az túlzottan magas. A szociális partnerek nem tudtak megállapodni egy új szabályrendszerről. A reformra vonatkozó döntés jelenleg a kormány kezében van, amely elkötelezett amellett, hogy 2019 vége előtt megállapodás szülessen.

4.4. A Bizottság által érdemlegesnek tartott egyéb tényezők

A Bizottság által érdemlegesnek tartott egyéb tényező a versenyképességi és foglalkoztatási adójóváírásnak (CICE) a munkáltatók társadalombiztosítási járulékaik tartós csökkentésével való felváltásához kapcsolódó hiány- és adósságnövekedés statisztikai és egyszeri jellege.

A CICE egy 2013-ban létrehozott rendszer. Célja a munkáltatók társadalombiztosítási járulékaik csökkentése a társasági adókra fizetendő adójóváírás révén, amely az egy adott évben a munkavállalóknak kifizetett bruttó béreken alapul. A nemzeti számlákban ezt az adójóváírást támogatásként kezelik, és az igény tárgyévéhez viszonyítva egytől akár három évig terjedő késedelemmel könyvelik el.

Ez a sajátos könyvelési módszer és a CICE felváltása a társadalombiztosítási járulékok egyenértékű csökkentésével két hatást fejt ki. Egyrészt a járulékcsökkenés a végrehajtást követően azonnal könyvelésre kerül (azaz 2019. január 1-jétől). Másrészt, a CICE szerinti, a 2018-ban foglalkoztatott munkavállalóknak megfelelő igények támogatást eredményeznek, amelyet szintén 2019-ben kell elkönyvelni, holott a CICE már nincs érvényben. E két hatás kombinációja egyszeri, a GDP 0,9 %-a körüli kettős költséget eredményez az átalakítás évében. Ezen egyszeri hatás nélkül 2019-ben a GDP 2,2 %-ának felelne meg az előre jelzett államháztartási hiány.

⁹ Lásd: a Bizottság közleménye, COM (2019) 150 final, 2019.2.27., „2019. évi európai szemeszter: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről”.

Összességében a CICE helyett a társadalombiztosítási járulékok csökkentésére való átállás átmeneti költségvetési hatást fejt ki, amely nem vezet a költségvetési pozíció tartós megváltozásához. Ezek alapján a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásában egyszeri tételnek tekinthető, és hatását nem veszik figyelembe a Paktum prevenciós ága szerinti költségvetési kiigazítás kiszámítása során.

A CICE költségvetési szempontból semleges, a társadalombiztosítási járulékok csökkentésével való felváltása a Franciaországnak címzett 2017. évi 2. országspecifikus ajánlásra (1. alrész) reagál. Az ajánlás konkrét szövege szerint: „A költségvetésre nézve semleges módon konszolidálja a munkaerőköltséget csökkentő intézkedéseket annak érdekében, hogy maximalizálja azok hatékonyságát, és fokozza a foglalkoztatásra és a beruházásokra gyakorolt hatásukat”; e tekintetben a haladás jelentősnek minősült 2019-ben.

4.5. A tagállam által előterjesztett egyéb tényezők

A francia hatóságok 2019. május 31-én az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdésével összhangban az érdemleges tényezőket ismertető levelet továbbítottak. Az előző szakaszokban bemutatott elemzés már nagyjából lefedi a hatóságok által előterjesztett fő tényezőket.

Konkrétan, a hiánykritérium kapcsán a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy a GDP 3 %-ának megfelelő referenciaérték 2019. évi tervezett túllépése átmeneti, korlátozott és kivételes, mivel a CICE társadalombiztosítási járulékok tartós csökkentésére való átalakításához kapcsolódó kivételes költségekből ered, amelyek nélkül a hiány a GDP 2,3 %-a lenne. Az államháztartási hiány 2020-ban a tervek szerint a GDP 2 %-ára csökken.

Másrészt a hatóságok azzal érvelnek, hogy az állami kiadásokat erősen visszafogták, mivel 2018-ban reálértelemben csökkentek (0,3 %-kal). A hatóságok továbbá azt állítják, hogy a kiadások visszafogása a jövőben is folytatódni fog. Konkrétan 2019-ben a közkiadások reálértelemben vett növekedése a tervek szerint az elmúlt tíz évi átlagnál sokkal alacsonyabb lesz, a szociális ellátások alulindexálásának, az álláskeresői ellátásokkal kapcsolatos várható megtakarításoknak és a helyi önkormányzatokkal kötött szerződések tényleges végrehajtásának köszönhetően.

Ugyanakkor a francia hatóságok szerint a 2019. évi stabilitási programban felvázolt államháztartási irányvonal megerősíti a foglalkoztatás és a háztartások vásárlóerejének támogatását célzó további adócsökkentés iránti elkötelezettséget. Ezzel összefüggésben a „sárgamellényes” válságra válaszul elfogadott intézkedések célja a végrehajtott reformok elfogadhatóságának biztosítása, és főként a már megtervezett intézkedések előreütemezése.

Következésképpen a hatóságok emlékeztetnek arra, hogy a középtávú költségvetési cél felé vezető pályát az új feltételekhez igazították, beleértve egy a vártnál alacsonyabb GDP-növekedés lehetőségét is a következő években.

Az adósságkritérium tekintetében a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy a Szerződés által lehetővé tett mozgásteret figyelembe véve a 2018-ban megfigyelt, a GDP 0,2 %-ának megfelelő strukturális kiigazítás összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ága keretében előírt kiigazítással.

Ennek megfelelően a hatóságok azt állítják, hogy a 2019. évi stabilitási programban bemutatott, a középtávú költségvetési célhoz való tervezett közelítés biztosítja az államadósság fenntarthatóságát.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A bruttó államadósság 2018 végén a GDP 98,4 %-át tette ki, ami jóval a Szerződés által a GDP 60 %-ában megállapított referenciaérték felett van. Franciaország nem tett megfelelő előrelépést az adósságcsökkentési referenciaérték elérése felé 2018-ban. Ez arra enged következtetni, hogy az összes érdemleges tényező figyelembevételére előtt úgy tűnik, a Szerződésben meghatározott adósságkritérium 2018-ban *prima facie* nem teljesült.

Ezen túlmenően az államháztartási hiány 2019-ben a tervek szerint a GDP 3,1 %-ára emelkedik, így meghaladja a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket, bár közel marad hozzá. A Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásában a referenciaérték túllépése nem kivételes, de átmeneti. Az elemzés ezért arra enged következtetni, hogy – az összes érdemleges tényező figyelembevételére előtt – a Szerződés alkalmazásában a hiányra vonatkozó kritérium nem teljesült.

A Szerződéssel összhangban ez a jelentés megvizsgálta az érdemleges tényezőket, hogy értékelje a hiány- és adósságkritériumnak való megfelelést.

Az adósságkritérium tekintetében – a prevenciós ágnak való megfelelés átfogó értékelése alapján – Franciaország 2018-ban nagyjából megfelelt a középtávú költségvetési cél eléréséhez ajánlott kiigazítási pályának. Emellett a rövid távú fenntarthatósági kockázatok alacsonyak.

A Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték tervezett túllépése tekintetében a Bizottság úgy véli, hogy a 2019-re tervezett eltérés kismértékű és átmeneti. A hiány 3,1 %-ra való növekedése továbbá kizárólag a foglalkoztatási és versenyképességi adójóváírásnak (CICE) a munkáltatók társadalombiztosítási járulékai tartós csökkentésévé való átalakítása jelentette egyszeri statisztikai hatásból ered, amely a GDP 0,9 %-át teszi ki.

Összességében Franciaország némi haladást ért el a 2017 óta bejelentett, az országspecifikus ajánlásokra válaszul hozott strukturális reformok végrehajtásában, főként a versenyképesség, a foglalkoztatás, az oktatás, a szakképzés és az adózás területén. E reformok várhatóan hozzájárulnak a gazdaság növekedési potenciáljának fokozásához és a makrogazdasági egyensúlyhiányok csökkentéséhez, ezáltal közép- és hosszú távon pozitív hatást gyakorolnak az államadósság fenntarthatóságára.

Az e jelentésben bemutatott elemzés magában foglalja valamennyi érdemleges tényező és különösen az alábbiak értékelését: i. Franciaország nagyjából megfelelt a középtávú költségvetési cél eléréséhez ajánlott kiigazítási pályának 2018-ban; ii. a rövid távú fenntarthatósági kockázatok alacsonyak; iii. a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték 2019. évi túllépése kismértékű, átmeneti, és kizárólag egy egyszeri hatásból ered; valamint iv. az elmúlt években a Franciaországhoz címzett országspecifikus ajánlásokra válaszul hozott, növekedést ösztönző strukturális reformokat hajtottak végre, amelyek közül több is előmozdíthatja az államadósság fenntarthatóságának javítását. Az elemzés arra utal, hogy a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott hiány- és adósságkritérium jelenleg teljesítettnek tekintendő. Ugyanakkor mivel Franciaország az értékelés szerint jelentős eltérés kockázatával szembesül 2019-ben és 2020-ban, további költségvetési intézkedéseket kell hozni 2019-től a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés biztosítása érdekében.