

A TANÁCS AJÁNLÁSA**(2019. július 9.)****Franciaország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Franciaország 2019. évi stabilitási programját**

(2019/C 301/10)

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,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

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) A Bizottság 2018. november 21-én elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2019. évi európai szemeszterét. A Bizottság kellően figyelembe vette az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2017. november 17-én kihirdetett szociális jogok európai pillérét. Az Európai Tanács a 2019. március 21-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2018. november 21-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést is, amelyben Franciaországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyan ezen a napon az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott, amelyet az Európai Tanács 2019. március 21-én jóváhagyott. A Tanács 2019. április 9-én elfogadta az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást ⁽³⁾ (a továbbiakban: az euroövezetre vonatkozó 2019. évi ajánlás), amely öt ajánlást fogalmaz meg az euroövezetre vonatkozóan (a továbbiakban: az euroövezetre vonatkozó ajánlások).

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

⁽³⁾ HL C 136., 2019.4.12., 1. o.

- (2) mivel Franciaország pénzneme az euro, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságainak szoros összefonódására, Franciaországnak gondoskodnia kell arról, hogy teljeskörűen és megfelelő időben végrehajtsa az euroövezetre vonatkozó 2019. évi ajánlást, melyet az alábbi 1–4. ajánlás tükröz. Mindenekelőtt a többletbevételeknek az államadósság csökkentéséhez való felhasználását, az állami kiadások észszerűsítését és a beruházásokkal kapcsolatos gazdaságpolitikának meghatározott területekre történő összpontosítását célzó intézkedések elő fogják segíteni a költségvetési tartalékok újbóli felépítésére, az államháztartás javítására és a beruházások támogatására irányuló második euroövezeti ajánlás teljesítését. Az adórendszer egyszerűsítésére és a szabályozási korlátozások csökkentésére vonatkozó intézkedések hozzájárulnak majd az üzleti környezetre irányuló első euroövezeti ajánlás megvalósításához. Végül, a foglalkoztatathatlóság javítását célzó intézkedések elő fogják segíteni a munkaerőpiac működésére irányuló harmadik euroövezeti ajánlás teljesítését.
- (3) A Franciaországra vonatkozó 2019. évi országjelentést 2019. február 27-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2018. július 13-án elfogadott országspecifikus ajánlások⁽⁴⁾ végrehajtása terén Franciaország által elért eredményeket, az előző években elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzéseinek megvalósítása terén Franciaország által elért eredményeket. Az országjelentés emellett magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is, amelynek eredményeit szintén 2019. február 27-én tették közzé. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Franciaországban makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn. A megállapított egyensúlyhiányok különösen az államadósság magas szintjéhez és az alacsony termelékenységnövekedéssel összefüggő gyenge versenyképességi dinamikához kapcsolódnak.
- (4) Franciaország 2019. április 26-án benyújtotta 2019. évi nemzeti reformprogramját és 2019. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (5) Az európai strukturális és beruházási alapoknak (esb-alapok) a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽⁵⁾ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól, hogy vizsgálja felül partnerségi megállapodását és releváns programjait, és javasoljon azokhoz módosításokat. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.
- (6) Franciaország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágához és az átmeneti adósságszabály hatálya alá tartozik. A kormány a 2019. évi stabilitási programjában azt tervezi, hogy a 2018. évi, a bruttó hazai termék (GDP) 2,5 %-ának megfelelő államháztartási hiány 2019-ben a GDP 3,1 %-ára emelkedik, majd ezt követően 2022-re fokozatosan a GDP 1,2 %-ára csökken. Az államháztartási hiány 2019. évi tervezett növekedése, amelyet a Bizottság 2019. évi tavaszi előrejelzése is megerősít, főként annak az egyszeri hiánynövelő hatásnak tulajdonítható, amit a foglalkoztatási és versenyképességi adójóváírásnak a munkáltatók társadalombiztosítási járulékai tartós csökkentésével való felváltása jelent. Az újrászámított strukturális egyenleg⁽⁶⁾ alapján a középtávú költségvetési cél – a GDP 0,4 %-ának megfelelő strukturális hiány – várhatóan nem valósul meg a 2019. évi stabilitási program időszakában. A 2019. évi stabilitási program szerint a GDP-arányos államadósság a 2018. évi 98,4 %-ról várhatóan 98,9 %-ra emelkedik 2019-ben, azután 96,8 %-ra csökken 2022-ben. Az említett költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. Ugyanakkor 2020-tól kezdődően a tervezett hiánycélok elérésének támogatásához szükséges intézkedések nincsenek kidolgozva.

⁽⁴⁾ HL C 320., 2018.9.10., 39. o.

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁽⁶⁾ A Bizottság által a közös módszertannak megfelelően újrászámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

- (7) A Bizottság 2019. június 5-én a Szerződés 126. cikkének (3) bekezdése alapján jelentést adott ki, mivel a 2019. évi stabilitási programban tervezettek szerint az államháztartási hiány 2019-ben túllépi a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket, és a bejelentett adatok alapján első ránézésre 2018-ban nem teljesült az átmeneti adósságszabály. A jelentés az összes releváns tényező értékelését követően arra a következtetésre jutott, hogy a Szerződésben és az 1467/1997/EK rendeletben meghatározott hiány- és adósságkritérium jelenleg teljesítettnek tekintendő.
- (8) A Tanács 2018. július 13-i ajánlása szerint Franciaországnak biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások ⁽⁷⁾ nominális növekedési rátája 2019-ben ne haladja meg az 1,4 %-ot, ami a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A Bizottság 2019. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2019-ben jelentős mértékű lesz az eltérés a középtávú költségvetési célhoz vezető, ajánlott kiigazítási pályától.
- (9) 2020-ban, tekintettel Franciaország 60 % feletti GDP-arányos államadósság-rátájára és a 0,7 %-os előrevetített kibocsátási résre, a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája nem haladhatja meg az 1,2 %-ot, összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében közösen elfogadott kiigazítási követelmény-mátrixból eredő, a GDP 0,6 %-ának megfelelő strukturális kiigazítással. A Bizottság változatlan szakpolitikát feltételező, 2019. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2020-ban Franciaország jelentősen eltér ettől a követelménytől. Az előrejelzés szerint Franciaország várhatóan 2019-ben és 2020-ban sem fog megfelelni az átmeneti adósságszabálynak. Összességében a Tanács úgy véli, hogy 2019-től kezdődően meg kell tenni a szükséges intézkedéseket a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés érdekében. Fontos lenne a többletbevételeket az államadósság-ráta további csökkentésére felhasználni.
- (10) Az államháztartás konszolidálására irányuló erőfeszítések csak mérsékelten csökkentették a közkiadások arányát, amely 2018-ban 56 %-on állt, és ezzel továbbra is a legmagasabb volt az Unióban. Az államadósság tartós csökkenése attól függ majd, hogy a kormány vissza tudja-e fogni kiadásait. 2017 óta a kormány megújított költségvetési konszolidációs stratégiát vezetett be az ötéves elnöki ciklusra. Ennek sikere attól függ majd, hogy teljesülnek-e a központi és a helyi önkormányzatok számára, valamint az egészségügyi rendszer tekintetében meghatározott tervezett kiadási célok.
- (11) Az egészségügyre fordított kiadások idővel folyamatosan növekedtek. A teljes becsült kiadás 2017-ben a GDP 11,5 %-ának felelt meg, amely a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez (OECD) csatlakozott tagállamok körében a legmagasabb szint. 2018 őszén bejelentették az egészségügyi rendszer új reformját, a törvénytervezetet pedig 2019. február 13-án terjesztették elő. Sikere egy olyan egyértelmű jogi és szervezeti keret kialakításától függ, amely biztosítja a megfelelő ösztönzőket és elősegíti a köz- és a magánszféra szereplőinek együttműködését. Az egészségügyi rendszer bejelentett reformja nem foglalja magában az egészségügyi kiadásokra vonatkozó növekedési norma felülvizsgálatát (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Ez a kiadási norma a társadalombiztosítási kiadások harmadát fedi le. Jóllehet ez a célkitűzés 2010 óta teljesült, az ONDAM-célt 2017 óta már három alkalommal megemelték. A 2018 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan a kezdeti 2,1 %-os növekedési célt a 2018. évi költségvetési törvényben 2,3 %-ra módosították, majd a 2019. évi társadalombiztosítási költségvetési törvényben tovább, legfeljebb 2,5 %-ra emelték. Ez bizonyos mértékben tükrözi a „Ma santé 2022” keretében felmerülő többletkiadásokat.
- (12) A közkiadások helyi szinten meghaladták a 2017-re tervezett növekedési célt. Franciaországban a helyi önkormányzatok közkiadásaira 2014 óta egy olyan kiadási norma irányadó, amely nem kötelező éves növekedési célokat határoz meg mind a működési közkiadások, mind a helyi szintű finanszírozási igények tekintetében (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). 2018-ban ehhez a kiadási normához az állam és a 322 legnagyobb helyi hatóság 71 %-a között létrejött, jogilag kötelező erejű szerződéses megállapodások társultak, amelyek 2018 és 2020 között érvényesek. A települések számának korlátozott csökkenése azonban gátolhatja a kiadási normának való megfelelést. A 2014 és 2016 közötti területi reform felére csökkentette a régiók számát, de a települések száma csak kismértékben csökkent, és 34 000 felett maradt, ami messze a legtöbb az Unióban.

⁽⁷⁾ A nettó elsődleges államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkiadások, az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint az álláskeresői járadékokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakra van szétterítve. A diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövelést figyelembe veszik, a bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszerű intézkedéseket pedig nettósítják.

- (13) A kormány által az ötéves elnöki ciklusra bevezetett megújított költségvetési konszolidációs stratégia végrehajtásához szükség van a még mindig nem teljes mértékben meghatározott „Action Publique 2022” program végrehajtására is. Az említett program célja, hogy jelentős hatékonyságnövekedést érjen el a kormányzati kiadások terén, ugyanakkor javítsa a nemzeti közigazgatás működését. A kormány egyértelműen prioritásként kezeli a módszertani és a folyamatokhoz kapcsolódó szempontokat, de nem fordít nagy figyelmet a potenciális megtakarítások előzetes és átfogó számszerűsítésére. Bár ez a megközelítés komplex reformfolyamat és az érzékeny témákról folyó nyilvános viták elsímítására irányuló igény eredménye lehet, egyúttal megnehezíti az átfogó stratégiának és költségvetési konszolidációhoz való hozzájárulásának számszerű értékelését. Mindenekelőtt nem világos, hogy a reformprogram – beleértve a minisztériumok átalakításának terveit, amelyek különféle intézkedések széles körét foglalják magukban – pontosan hogyan és milyen ütemezéssel járulna hozzá konkrét intézkedésekkel ahhoz az igen specifikus célkitűzéshez, hogy a GDP-arányos kiadásokat 2022-ig csökkentsék. Összességében a rendelkezésre álló információk az eurocsoport által 2016-ban elfogadott, a kiadások felülvizsgálatára vonatkozó iránymutatás részleges betartásáról tanúskodnak.
- (14) Az államadósság fenntarthatósági kockázatai középtávon továbbra is magasak. A magas államadósság és strukturális államháztartási hiány fenntarthatósági kihívásokat jelent, különösen középtávon. A Franciaország strukturális elsődleges egyenlegének jelentős javulását eredményező költségvetési kiigazítás elengedhetetlen lenne az ilyen kockázatok elhárításához. Az államadósság-ráta csökkentése a francia gazdaság növekedési kilátásait és rezilienciáját is javítaná.
- (15) A tervezett nyugdíjreform segíthet az államadósság középtávú csökkentésében, és ezáltal csökkentheti az adósság fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatokat. A nyugdíjrendszer költségvetési egyensúlya nagymértékben függ a makrogazdasági feltételezésektől. A francia nyugdíjügyi tanács (*Conseil d'orientation des retraites*) legutóbbi éves jelentése szerint 2018-ban a nyugdíjkiadások a GDP 13,8 %-át tették ki, és az előrejelzések alapján 2022-ben 13,8 %-ot érnek el, majd 2070-ig a GDP és a foglalkoztatás alakulása tekintetében feltételezett növekedési rátától függően egy 11,8 % és 13,8 % közötti tartományban maradnának. Több mint 40 különböző nyugdíjrendszer létezik Franciaországban. Ezek a rendszerek különböző munkavállalói csoportokra vonatkoznak, és különböző szabályok szerint működnek. Év végén várható egy törvénytervezet, amely fokozatosan egységesítené e rendszerek szabályait, hogy egyszerűbbé váljon a nyugdíjrendszer működése, és főként javuljon az átláthatósága, méltányossága és hatékonysága.
- (16) A foglalkoztatási ráta tovább emelkedett, és 2018-ban elérte a 71,3 %-ot. A munkanélküliségi ráta tovább csökkent, 2018-ban 9,1 %-ra, de még így is jóval meghaladja az uniós átlagot (6,8 %) és az euroövezeti átlagot (8,2 %). Ezen túlmenően a francia munkaerőpiac továbbra is erősen szegmentált. Az újonnan alkalmazottak közel 85 %-a határozott idejű munkaszerződéssel rendelkezik, és a határozatlan idejű munkaszerződéses viszonyba átkerülők aránya a legalacsonyabbak között van az Unióban. A nem önként vállalt részmunkaidős foglalkoztatás is igen magas, 2018-ban a teljes részmunkaidős foglalkoztatás 42,3 %-át tette ki. Az álláskeresői ellátási rendszer (*Unédic*) tervezett reformjának célja a munkaerőpiac szegmentálódásának kezelése a nagyon rövid távú munkaszerződéssel történő alkalmazás és az újbóli alkalmazás ösztönzőinek csökkentésével, valamint a rendszer adósságának csökkentésével. A szociális partnerek között az álláskeresői ellátási rendszerrel folytatott tárgyalások 2018 őszén kezdődtek. A célok a következők voltak: i. a rendszer adósságának csökkentése, ii. a munkanélküliek munkába állása ösztönzőinek felülvizsgálata, valamint iii. olyan ösztönző mechanizmus kialakítása, amely csökkenti a nagyon rövid távú munkaszerződéssel történő alkalmazás ösztönzőit. A szociális partnerek azonban nem tudtak megállapodni egy új szabályrendszerrel. A reform jelenleg a kormány kezében van, amely elkötelezett amellett, hogy 2019 nyarán bejelentse, hogy mely intézkedések kerülnek majd elfogadásra.
- (17) A kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportok munkaerőpiaci feltételei a többi csoporthoz képest továbbra is kedvezőtlenebbek. Az EU-n kívül született személyek foglalkoztatási rátája 2018-ban 57,5 % volt (szemben a Franciaországban születettek 73,1 %-ával), ami az egyik legalacsonyabb az Unióban. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a migráns háttérű személyek jellemzően hátrányból indulnak a felvételi eljárás során. A szegényebb környékeken való földrajzi koncentrációjuk szintén aggodalomra ad okot. A leghátrányosabb helyzetű területek (például a *Quartiers prioritaires de la politique de la ville*) lakosai, többek között a migráns háttérű személyek, továbbra is nehézségekkel néznek szembe a munkaerőpiacon, 2017-ben munkanélküliségi rátájuk 24,7 % volt. Egyes szakpolitikai intézkedések ellenére a társadalmi-gazdasági és a migráns háttér továbbra is jelentős hatást gyakorol az oktatási teljesítményre, és akadályozza a munkaerőpiaci integrációt.

- (18) Emellett az alacsony képzettségű személyek és a fiatalok továbbra is hátrányban vannak a munkaerőpiacon. Az alacsony képzettségű személyek munkanélküliségi rátája 2008 óta első alkalommal csökkent 2017-ben, de a 2018. évi 16,2 % továbbra is jóval meghaladja a válság előtti szintet. Az ifjúsági munkanélküliség (15 és 24 év közöttiek) 2018-ban 1,6 százalékponttal 20,7 %-ra csökkent, de még így is jóval meghaladja a 15,2 %-ot kitevő uniós átlagot. Az alacsony képzettségű fiatalok körében a munkanélküliségi ráta még mindig nagyon magas, 2018-ban 35,6 %-on állt. A munkaerőpiaci esélyegyenlőség előmozdítása szempontjából kulcsfontosságú az elhelyezkedés hatékony és aktív támogatása, beleértve az intenzív foglalkoztatási tanácsadást, a munkaerő-felvételhez nyújtott támogatást, a továbbképzési intézkedésekhez való hozzáférést, a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő legkiszolgáltatottabb fiatalokra irányuló innovatív intézkedéseket, valamint a diszkriminatív gyakorlatok elleni erőteljesebb fellépést. A legkülső régiók további kihívásokkal szembesülnek, ezért különös figyelmet igényelnek.
- (19) A munkaerőpiaci feltételek javulásával több mutató is strukturális munkaerőhiányra utal. Bár a munkanélküliség és az alulfoglalkoztatottság továbbra is magas, egyre nagyobb hiány mutatkozik szakképzett munkaerőből, különösen bizonyos ágazatokban. A szakemberhiány és a kompetenciahiány a betöltetlen álláshelyek fő magyarázata. A franciaországi Pôle Emploi adatai szerint 2017-ben a 3,2 millió regisztrált betöltetlen álláshelyből 150 000-et töröltek a jelöltek hiánya miatt. A tények arra utalnak, hogy a válság és az azt követő fellendülés során a strukturális munkaerőhiány növekedése hozzájárult a munkanélküliség lassabb csökkenéséhez, és a tartós munkanélküliség növekedéséhez. A szakmai alapképzés munkaerőpiaci eredményei javulnak. A kormány átfogó intézkedéscsomagot vezetett be 2018-ban az alap- és a továbbképzéshez való hozzáférés növelése és a szakképzési rendszer irányításának és finanszírozásának felülvizsgálata céljából. E reformok kiegészítéseként a készségekre vonatkozó beruházási terv (*Plan d'investissement dans les compétences*) arra irányul, hogy képzést és intenzív irányítást nyújtson 1 millió nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalnak és 1 millió alacsonyán képzett álláskeresőnek a 2018 és 2022 közötti időszakban.
- (20) Összességében a francia szociális védelmi rendszer hatékonyan csökkenti az egyenlőtlenséget és a szegénységet. A szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya tovább, példátlanul alacsony szintre csökkent, 2017-ben 17,1 %-ot tett ki, szemben a 22,4 %-os uniós átlaggal. A jövedelmi egyenlőtlenség azonban továbbra is jóval meghaladja a válság előtti szintet. Továbbá csökkent a jövedelmi kvantilisek közötti felfelé történő átmenet, különösen a legalsóbb kvintilis esetében. Egyes csoportok, köztük az egyszülős családok és az Unión kívül születettek a szegénység és társadalmi kirekesztettség nagyobb kockázatával szembesülnek. A minimumjövedelem kedvezményezettjeinek szóló tanácsadás nem mindig kielégítő, és jelentősek a területi eltérések. A társadalmi befogadásra irányuló további és jobban koordinált beruházások – amint azt a 2018 szeptemberében bemutatott, szegénység elleni nemzeti stratégia előírja – segíthetnek e kihívások leküzdésében. Bár az egészségügyi rendszer teljesítménye összességében jó, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén mutatkozó regionális egyenlőtlenségek miatt további beruházásokra lenne szükség, különösen a legkülső régiókban.
- (21) Az európai innovációs eredménytábla szerint a közelmúltbeli kezdeményezések ellenére Franciaország nem tudta csökkenteni az innovációban élen járó uniós tagállamokkal szembeni lemaradását. A kutatási és fejlesztési beruházások stabilak maradtak, az új vállalkozások pedig csak nehezen tudnak növekedni. Összességében Franciaország nem halad megfelelően afelé, hogy elérje a 2020-ra kitűzött 3 %-os teljes kutatási és fejlesztési intenzitási célt, és az üzleti szektorbeli kutatási és fejlesztési beruházások szintje még mindig messze elmarad a 2 %-os céltől. A kutatás-fejlesztésre fordított közkiadások az uniós átlag felett vannak, és az üzleti kutatási és innovációs törekvésekre irányuló közvetlen és közvetett támogatási programok széles skáláját foglalják magukban, beleértve a kutatási és fejlesztési adójóváírási programot (*Crédit d'Impôt Recherche*), amely az egyik legnagyobb az OECD-országok körében. Mindazonáltal a kutatási és fejlesztési, valamint az innovációs ökoszisztéma általános teljesítménye egyelőre nem felel meg az állami támogatás nagy összegének. Noha a meglévő eszközöket, köztük a *Crédit d'Impôt Recherche* programot a közelmúltban értékelték, a teljes politikamix átfogó értékelése segítené a jövőbeli szakpolitikák végrehajtását. A 2018 júliusában felállított innovációs tanács (*Conseil de l'innovation*) feladata az egyszerűsítési intézkedések felügyelete, amelyek többek között az innováció regionális, nemzeti és európai támogatása közötti jobb koordinációra is kiterjednek. A tudomány és a vállalkozások közötti szorosabb kapcsolatok, különösen tudástransfer-programok révén, elősegíthetnék az innováció terjedését, mivel Franciaország továbbra is elmarad az uniós átlagtól a vállalkozások által finanszírozott állami kutatás és fejlesztés terén. A versenyképességi klasztereknek (*pôles de compétitivité*) nyújtott támogatást egy negyedik időszakra (2019–2022) megújították,

és olyan klaszterszervezetek kapnak prioritást, amelyek szorosan kapcsolódnak más struktúrákhoz helyi szinten, nemzeti ipari prioritásokra fókuszálnak és van tapasztalatuk uniós projektekkel. A privatizációkon keresztül finanszírozott innovációs és ipari alap (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*) szintén elősegíti a mesterséges intelligencia számára források biztosítását. E kezdeményezések sikerének egyik kulcsa a kapcsolódó technológiák – például a dolgok internete, az 5G hálózatok, a nagy teljesítményű számítástechnika és általánosságban az adatgazdaság – megfelelő időben történő fejlesztése lesz. A kutatási és fejlesztési, valamint innovációs teljesítménybe történő regionális beruházások terén szintén jelentősek a régiók közötti különbségek. Több vidéki régió és ipari átalakulással érintett régió az uniós átlag alatt teljesít. A legkülső régiók a skála alsó végén helyezkednek el.

- (22) Franciaország jelenleg jól teljesít az energiapolitika és az éghajlatváltozás-mérsékléssel kapcsolatos politika terén, és jó úton halad a 2020-as üvegházhatásúgáz-csökkentési céljának elérése felé. Mindazonáltal jelentősen fel kell gyorsítania beruházási erőfeszítéseit a 2020-as megújulóenergia- és energiahatékonysági céljai, valamint a 2030-as ambiciózusabb éghajlat- és energiapolitikai céljai elérése érdekében, mindenekelőtt a megújuló energiaforrások kiaknázása és az épületállomány energiahatékony felújítása terén. Mivel az említett beruházások jelenlegi finanszírozásának több mint fele állami eredetű, a gazdasági és szabályozási feltételeknek sokkal életképesebbé kellene tenniük a projektfinanszírozást a magánszektor számára, hogy kihasználhassák a jelentős beruházási lehetőségeket. A megújuló energiaforrások fűtési és hűtési ágazatban való elterjedésének felgyorsítása különösen nagy kiaknázatlan potenciált jelent. Az épületek energiahatékonysága is jelentős beruházásokat tesz szükségessé. Ez különösen igaz a lakásszektorban zajló felújításokra, amely a teljes éghajlattal kapcsolatos beruházási hiány nagy részéért felelős, hiszen a lakásállomány többsége régi, és 7–8 millió épület nem kellően hőszigetelt (ami a teljes lakásállomány körülbelül 20 %-át jelenti). A magas energiahatékonysági standardoknak megfelelő épületállomány százalékos aránya a vállalkozások esetében alacsonyabb volt Franciaországban (25 %), mint az Unió egészében (39 %) 2017-ben. Az energiaágazatban jelentős regionális különbségek állnak fenn. Az energiaintenzitás szinte valamennyi régióban csökken, de eltérő ütemben, és jelentős különbségek állnak fenn a megújuló energia elterjedtségében. Az összeköttetésekbe történő további beruházások hozzájárulnának a belső uniós energiapiac nagyobb integrációjához, ugyanakkor nagyobb versenyt teremtenének és megkönnyítenék a megújuló energiaforrások elterjesztését, különösen az Ibériai-félszigeten.
- (23) A körforgásos gazdaságra vonatkozó 2018. évi nemzeti ütemterv (*Feuille de Route pour l'Économie Circulaire*) az erőforrás-hatékonyság ambiciózus szakpolitikai kerete, amelynek végrehajtása a kapcsolódó beruházások biztosításától függ. Noha az újrafeldolgozott anyagok hozzájárulása a teljes anyagszükséglethez (körforgásos anyagfelhasználási arány) jóval az uniós átlag feletti (2016-ban 19,5 % szemben a 11,7 %-kal), a települési hulladék újrafeldolgozási aránya még mindig valamivel az uniós átlag alatt van (2016-ban 41,8 % szemben a 46,4 %-kal). Ebből a szempontból a körforgásos gazdaságról szóló törvény elfogadása előrelépést jelent majd, többek között a másodlagos nyersanyagok, különösen a műanyagok szélesebb körű alkalmazása tekintetében. Továbbra is ösztönözni kell az új erőforrás-hatékony üzleti modelleket és termelési folyamatokat, beleértve az ipari szimbiózist, különösen a kis- és középvállalkozások körében. Ez könnyebbé teheti az innovatív pénzügyi eszközök fejlesztését és az ökoinnováció finanszírozását révén.
- (24) Az összekapcsoltság javítását célzó beruházások – különösen a hátrányosabb helyzetű térségekben – segíthetnek a Franciaországon belüli egyenlőtlenségek kezelésében. Franciaország az uniós átlag alatt teljesít a gyors széles sávú hálózathoz való hozzáférés tekintetében, és a gyors széles sávú rendszer elterjedtsége alacsony (a háztartások 20 %-a szemben a 41 %-os uniós átlaggal 2018-ban). A mobil széles sávú szolgáltatások használata szintén még mindig elmarad az uniós átlagtól. A széles sávú lefedettség régióként nagymértékben változó, és néhány vidéki területen és a legkülső régiókban továbbra is korlátozott. Franciaország ultragyors széles sávú hozzáférésre vonatkozó terve (*Plan France Très Haut Débit*) és a kapcsolódó intézkedések várhatóan jelentős mértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy az ország elérje az összekapcsoltságra vonatkozó céljait. Alapvető fontosságú ezen intézkedések végrehajtásának szoros nyomon követése, különösen a gyenge lefedettségű területeken, tekintettel a túlnyomórészt decentralizált megközelítésre és a lehetséges szűk keresztmetszetekre, ha nincs elegendő szakképzett munkaerő a hálózat kiépítéséhez.

- (25) Az adófizetők számára a bizonyosság növelése (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, ESSOC-törvény) és a rendszer egyszerűsítése érdekében folyó erőfeszítések ellenére a francia adórendszer továbbra is összetett, ami problémát jelent az üzleti környezet számára. Az adótörvény többkulcsos rendszereket és adókiadásokat (adójóváírás, adómentességek, adókedvezmények) foglal magában. Ez az összetettség gyakran konkrét szakpolitikai célokat szolgál, például a legkiszolgáltatottabb háztartások adóterheinek csökkentését, valamint bizonyos magatartások ösztönzését vagy korrekcióját. Ugyanakkor ez az összetettség az értelmezhetőség csökkenéséhez vezethet, ezáltal növeli a megfelelési költségeket és a jobbizonytalanságot, ami hátrányosan érinti Franciaország vonzerejét, miközben kiskapukat hoz létre.
- (26) Az adókiadások egyszerűsítése és a kisebb adók számának csökkentése elősegítené az adórendszer további egyszerűsítését. A becsült összes adókiadás 2019-ben a GDP 4 %-ának felel meg. Az előző többéves kerettel ellentétben a jelenlegi költségvetési keret (2018–2022) nem rendelkezik az adókiadásokra vonatkozó korlátról. Ehelyett az adókiadásoknak a nettó adóbevételek és adókiadások összegéhez viszonyított arányára vonatkozóan egy 28 %-os nem kötelező erejű célt határoz meg. Bár a 2018. évi költségvetési törvény a 2018 és 2022 közötti időszakra vonatkozó többéves költségvetési keretben meghatározott cél (28 %) alatti adókiadási arányt tervezett, ez az arány a jövőben növekedni fog (25,5 % 2018 végén és 26 % 2019-ben).
- (27) A 2019. évi költségvetés az adókiadások teljes összegének 100 milliárd EUR alá történő csökkentését irányozza elő, véget vetve a konstans volumennövekedés ötéves időszakának. 2018 és 2019 között azonban az adókiadások száma 457-ről 474-re emelkedett. 2018-ban a Számvevőszék a meglévő adókiadások egyszerűsítését javasolta és rámutatott az ellenőrzés és az értékelés hiányára. Törekedni kell a korlátozott bevételt eredményező vagy nem hatékony adók megszüntetésére. A 2019. évi költségvetési törvényben 26 alacsony bevételt hozó adót csökkentettek, 20 adót megszüntettek 2019-ben összesen 132 millió EUR értékben, és további hatot 2020-ban terveznek megszüntetni, összesen 208 millió EUR értékben. A kisebb adók megszüntetése 2020-ban várhatóan hasonló ütemben folytatódik.
- (28) Más termelési adók továbbra is hátrányosan érintik a vállalkozásokat. A termelési adók 2016-ban a GDP 3,1 %-ának feleltek meg, magasabbak voltak, mint Olaszországban (1,4 %), Spanyolországban (1,0 %) és Németországban (0,4 %). Ezeknek az adóknak különböző adóalapjuk van (árbevétel, hozzáadott érték, bérek, föld és épületek), és megnövelhetik a termelés általános költségét. Ez negatív hatással lehet a versenyképességre, különösen a feldolgozóiparban. A 2019. évi költségvetési törvény csak egy, nemzeti szinten kivetett termelési adót csökkent (*forfait social*), ami 660 millió EUR-t tesz ki évente (a 2020. évi teljeskörű végrehajtást követően).
- (29) Az előrelépés és az ambiciózus reformok elfogadása ellenére továbbra is fennállnak a piacra lépés akadályai, és az üzleti szolgáltatások és szabályozott szakmák terén alacsony a verseny. Az OECD új, EGT-n belüli szolgáltatás-kereskedelemlimitáló mutatója szerint Franciaországban a szabályozás korlátozó jellegének szintje magasabb, mint az Európai Gazdasági Térség (EGT) átlaga olyan ágazatokban, mint a számvitel, a jogi szolgáltatások és a terjesztési szolgáltatások. A fő akadályok korlátozó engedélyezési követelmények, fenntartott tevékenységek, részesezési és szavazati jogokkal kapcsolatos követelmények formáját öltik. A kiskereskedelmi ágazatban Franciaország számos reformot hajtott végre a szabályozásból eredő terhek csökkentése érdekében. Azonban még mindig számos működési korlátozás érinti a kiskereskedelmi vállalkozások hatékonyságát, és hátrányos helyzetbe hozza őket az e-kereskedelemmel szemben. A 2019. évi nemzeti reformprogram új intézkedéseket részletez néhány konkrét szolgáltatási ágazatban (például autósiskolák, ingatlankezelő társaságok és gépjármű-alkatrészek értékesítése) a verseny megerősítése céljából. 2019. április 4-én a versenyhatóság előterjesztette véleményét a gyógyszerforgalmazás korlátozásának enyhítéséről, ugyanakkor a közegészség-védelem magas szintjének fenntartásáról.
- (30) A szolgáltatások akadályai gyenge versenyhez, magas haszonkulcsokhoz és árakhoz vezettek, ártva ezzel az egész gazdaság versenyképességének. A piaci lemorzsolódási ráta a fő üzleti szolgáltatások terén Franciaországban alacsonyabb az Unió többi részéhez képest. A szolgáltatások versenyének hiánya magas munkaerőköltségekkel kombinálva segített az árak magas tartásában, különösen az ingatlanügyletek, a lakhatás, a vendéglátás, valamint a jogi és számviteli szolgáltatások terén. Mivel e szolgáltatások költségeit a szolgáltatásokat inputként használó más vállalkozások is viselik, további olyan tényezőt jelentenek, amely kihat Franciaország versenyképességére, és az iparra is.

- (31) A PACTE-törvény (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) célja a vállalkozások növekedésének és átalakításának támogatása. Csökkenti fogja azon küszöbértékek számát, amelyekkel a vállalkozások növekedésük során szembesülnek, bár a fennmaradó küszöbértékek alkalmazási köre szélesebbé válik és költségesebb az átlépésük. A törvény bevezet egy ötéves átmeneti időszakot mielőtt egy küszöbértéket elértnek tekintene, és arra ösztönzi a kis- és középvállalkozásokat, hogy alkalmazzanak a vállalkozás teljesítményéhez kötött ösztönzőket és munkavállalói részvételi programokat. Végül, egyszerűbb eljárást biztosít a vállalkozások elindításához vagy nyilvántartásba vételéhez, és új szabályokat vezet be annak elősegítésére, hogy a vállalkozók második esélyt kapjanak. A törvény emellett csökkenti a fizetésektelenségi eljárások időtartamát és költségeit, különösen a kis- és középvállalkozások esetében, többek között kiszámíthatóbbá téve az eljárásokat. A francia hatóságok saját becslései szerint a PACTE-törvénynek a GDP-re gyakorolt potenciális hatása 2025-ig 0,32 %-os, hosszabb távon pedig 1 %-os növekedés. Teljeskörű és időben történő végrehajtása továbbra is kulcsfontosságú a reform előnyeinek kihasználása érdekében.
- (32) Az uniós alapoknak a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó programozása elősegítheti az ajánlásokban megjelölt hiányosságok egy részének orvosolását, különösen a 2019. évi országjelentés D. mellékletében szereplő területeken. Ez lehetővé tenné Franciaország számára, hogy az azonosított ágazatok tekintetében a lehető legoptimálisabban használja fel az említett alapokat, a regionális és területi különbségeket és a legkülső régiók sajátos helyzetét is figyelembe véve.
- (33) A 2019. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a francia gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2019. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2019. évi stabilitási programot és a 2019. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Franciaországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. A Bizottság figyelembe vette nemcsak ezek Franciaország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája vonatkozásában képviselt jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintettel arra az igényre, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szintű szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (34) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2019. évi stabilitási programot, és véleményét ⁽⁸⁾ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.
- (35) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2019. évi nemzeti reformprogramot és a 2019. évi stabilitási programot. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–4. ajánlás tükrözi. Ezek az ajánlások hozzájárulnak az euroövezetre vonatkozó 2019. évi ajánlás, különösen az első és a második euróövezeti ajánlás végrehajtásához is. Az 1. ajánlásban említett költségvetési politikák hozzájárulnak többek között a magas államadóssághoz kapcsolódó egyensúlytalanságok kezeléséhez,

AJÁNLIJA, hogy Franciaország 2019-ben és 2020-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Biztosítsa, hogy a nettó elsődleges kiadások nominális növekedési rátája 2020-ban ne haladja meg az 1,2 %-ot, ami a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A többletbevételeket használja fel az államadósságráta csökkentésének felgyorsítására. Érjen el kiadási megtakarításokat és hatékonyságnövekedést a kormányzat valamennyi alszektorában, többek között az „Action Publique 2022” program keretében szükséges konkrét intézkedések teljes mértékű meghatározása és végrehajtásuk nyomán követése révén. Hajtsa végre a nyugdíjrendszer reformját, hogy fokozatosan egységesítse a különböző nyugdíjrendszerek szabályait méltányosságuk és a fenntarthatóságuk fokozása érdekében.

⁽⁸⁾ Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

2. Mozdítsa elő a munkaerőpiaci integrációt minden álláskereső esetében, biztosítsa az esélyegyenlőséget, különös figyelmet fordítva a kiszolgáltatott csoportokra, beleértve a migráns háttérű személyeket, valamint kezelje a szakemberhiányt és a strukturális munkaerőhiányt.
3. Állítsa a beruházásokkal kapcsolatos gazdaságpolitika középpontjába a kutatást és innovációt (javítva eközben az állami támogatási programok hatékonyságát, beleértve a tudástranszfer-programokat), a megújuló energiát, az energiahatékonyságot és az Unió többi részével való összeköttetéseket, valamint a digitális infrastruktúrát, figyelembe véve a területi egyenlőtlenségeket.
4. Folytassa az adórendszer egyszerűsítését, különösen az adókiadások alkalmazásának visszafogásával, a rossz hatékonyságú adók megszüntetésének folytatásával és a termelési adók csökkentésével. Csökkentse a szabályozási korlátozásokat, főként a szolgáltatási ágazatban, és teljeskörűen hajtsa végre a vállalkozások növekedését elősegítő intézkedéseket.

Kelt Brüsszelben, 2019. július 9-én.

a Tanács részéről
az elnök
M. LINTILÄ
