

A TANÁCS VÉLEMÉNYE**(2008. február 12.)****Franciaország 2007–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról**

(2008/C 49/09)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

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 (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2008. február 12-én megvizsgálta Franciaország 2007–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját, amely a kért referencia-időszaknál egy évvel hosszabb, hogy egybeessen a kormányprogrammal.
- (2) 2001 és 2005 között az éves reál GDP növekedése átlagosan valamivel 1,5 % fölött volt. Ez összhangban volt az euroövezetben tapasztalt átlagos növekedéssel, miközben az infláció valamivel alacsonyabb volt az euroövezet átlagánál. 2006 óta Franciaországban a GDP növekedése visszaesett az euroövezet átlaga alá, ami strukturális problémákat és a versenyképesség ehhez kapcsolódó romlását jelzi. Bár 2005 óta javult a munkanélküliségi ráta, még mindig jelentősen az euroövezet átlaga fölött marad, és továbbra is alacsony a foglalkoztatási arány és a ledolgozott órák száma.

Ebben az összefüggésben az elfogadott intézkedések és a széles körű munkaerő- és termékpiacon reformok, amelyeket a kormány a következő öt évre tervez – amennyiben teljes mértékben végrehajtják azokat – erősítenék a potenciális növekedést és a versenyképességet, és javítanák az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát. Az államháztartás hiánya és az adóssághányad – bár csökken – még mindig magas. Miközben újabban kedvező lépéseket tettek a kiadások visszafogására, különösen a társadalombiztosítás terén, az euroövezet országai közül Franciaországban a legmagasabb a GDP-arányos kiadás, és a hiány még mindig meglehetősen közel van a GDP 3 %-ában megszabott küszöbértékhez. Így a potenciális növekedés erősítését, a francia gazdaság versenyképességének javítását és a költségvetési konszolidációs folyamat fenntartását, valamint a kiadásoknak a kormányzat valamennyi szintjén való erőteljes korlátozását és a közigazgatás hatékonyságának javítását célzó reformok végrehajtására irányuló francia tervek hozzájárulnának a következő évek kulcsfontosságú kihívásainak teljesítéséhez.

- (3) A program két különböző forgatókönyvet ad meg a makrogazdaság és a költségvetés alakulásáról: egy „alacsony növekedési” és egy „magas növekedési” forgatókönyvet. Az „alacsony növekedés” forgatókönyvét a költségvetési előrejelzések értékelése szempontjából referencia-forgatókönyvnek lehet tekinteni. Előrejelzése szerint a reál GDP növekedése a 2007-es 2 %-ról 2008-ban 2–2,5 %-ra, majd a programidőszak fennmaradó részében 2,5 %-ra emelkedik, amely magasabb a Bizottság szolgálatai által becsült, valamivel 2 % fölötti potenciális növekedésnél. A bejelentett, növekedést ösztönző munkaerő- és termékpiacon reformok fokozatosan egy magasabb növekedési potenciálhoz járulnak hozzá, amelynek terjedelme és megvalósulási ideje még bizonytalan. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽²⁾ úgy tűnik, hogy még ez a forgatókönyv is kedvező növekedési feltételezéseken alapul, különösen 2009-re vonatkozóan. Ezért fennáll annak kockázata, hogy a programban előirányozottnál középtávon kevésbé élénk növekedés valósul meg, többek között azért, mert az a nemzetközi környezet tekintetében némiképp kedvező feltételezésekből indul ki.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

- (4) A Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2007-ben a GDP 2,6 %-a, szemben a stabilitási program előző változatában foglalt, a GDP 2,5 %-ának megfelelő céllal. Az új változatban a hiány várhatóan a GDP 2,4 %-a. A bevétel váratlan növekedése, részben a vártnál magasabb 2006-os bevételeket követő kedvező kiindulási helyzet eredményeként, nagyjából ellensúlyozza a nyáron elfogadott, a növekedés elősegítését célzó (főleg adócsökkentéseket tartalmazó) költségvetési csomag költségeit, és különösen a költségvetésben tervezettnél magasabb kiadásnövekedést (mindenekelőtt az egészségügyben, annak ellenére, hogy a veszteségek „riasztási bizottság” általi 2007. júniusi feltárását követően korrekciós intézkedéseket hoztak, hogy csökkentsék az egészségbiztosítási kiadásokra vonatkozó országos célkitűzés (ONDAM) megsértésének mértékét). Így az előző változatban megállapított költségvetési célkitűzés esetleges elérése ellenére a költségvetés 2007-es végrehajtása csak részben tekinthető összhangban levőnek a stabilitási program előző változatáról szóló, 2007. február 27-i tanácsi véleményben⁽¹⁾ a politikák tekintetében megfogalmazott felkéréssel, amely szerint az ország: „az erőteljes növekedési kilátásokat és az előzetesen vártnál jobban alakuló 2006-os eredményekből eredő kedvező kiindulási helyzetet kihasználva a középtávú célkitűzés felé vezető kiigazítást a programidőszak elejére ... összpontosítsa abból a célból, hogy a terveknek megfelelően 2010-re megvalósítsa a középtávú célkitűzést, és különösen a 2007-es költségvetést kell maradéktalanul és hatékonyan végrehajtani, és minden lehetőséget meg kell ragadni a strukturális kiigazítás erősítésére”. A Tanács megállapítja továbbá, hogy a költségvetés végrehajtása szemmel láthatóan nincs összhangban az eurocsoport által 2007. áprilisában megfogalmazott, a költségvetési politikákra vonatkozó valamennyi iránymutatással, mivel a váratlan adóbevételeket részben adócsökkentésre és a tervezettnél magasabb kiadások fedezésére fordították.
- (5) Az aktualizált stabilitási programban a költségvetési stratégia fő célja az állami kiadások jelentős mértékű visszafogása, hogy legkésőbb 2012-ig elérjék a középtávú költségvetési célkitűzésben meghatározott (ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított) kiegyensúlyozott strukturális egyenleget, feltételezve ebben az összefüggésben, hogy a növekedés az elfogadott és bejelentett strukturális reformok révén erősödik.

A referencia-forgatókönyv szerint az államháztartási hiány 2008-ban csekély mértékben, a GDP 2007-es 2,4 %-áról 2,3 %-ra csökken, majd a javulás gyorsabb lesz, és évente 0,6 százalékpontos csökkenéssel 2012-re eléri a kiegyensúlyozott egyenleget. Az elsődleges egyenleg 2007-es, a GDP 0,2 %-át jelentő többlete ugyanakkor 2012-re a GDP 2,5 %-ára emelkedik. A kedvezőbb makrogazdasági növekedési feltételezések és a kedvezőbb kezdeti költségvetési helyzet ellenére a program elhalasztja az előző változatban tervezett kiigazítást, amely a középtávú költségvetési célkitűzés elérésének érdekében 2010-et jelölte meg. A strukturális kiigazítás a program első évében igen korlátozott, és az hosszabb időszakra terjed ki. A hiány csökkentése a tervek szerint teljes mértékben a kiadásoldalra összpontosít. A kiadások aránya a tervek szerint a GDP majdnem 3 százalékpontjával csökken. 2008-ban és 2009-ben a GDP-arányos bevétel is csökken némileg, majd stabilizálódik. A bruttó államadósság az aktualizált változat becslése szerint 2007-ben a GDP 64,2 %-a, azaz a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaérték felett van, és az előrejelzés szerint a programidőszak során több mint 4 százalékponttal csökken, majd 2012-ben eléri a referenciaértéket.

- (6) A költségvetés teljesítménye a programban előre jelzettnél rosszabbul is alakulhat. A makrogazdasági forgatókönyv – amely egy problémáktól mentes nemzetközi környezetből indul ki – az egész programidőszakban kedvezőnek tűnik. Ez bizonyos mértékig összekapcsolható azzal, hogy a strukturális reformok végrehajtására támaszkodik, ideértve a speciális nyugdíjrendszerek reformját és a munkaszerveződések felülvizsgálatát, amelyekről már megállapodtak, valamint a még döntés előtt álló reformokat. A strukturális intézkedéseket – annak érdekében, hogy azok teljes körű hatást gyakorolhassanak a potenciális növekedésre – megfelelő elszántsággal kell végrehajtani. A kiadási oldalon rövid távon konkrét intézkedéseket irányoztak elő a kiadások fékezésének elősegítésére (például bizonyos egészségügyi kiadások esetén a beteg által fizetendő minimális díj bevezetése és a közigazgatásban a nyugdíjba vonulók csak részben történő helyettesítése).

A konszolidáció várható előrehaladásával középtávon elsősorban „Az állami politikák általános áttekintésének” – amelynek a közkiadások valamennyi területén strukturális reformokat kell eredményeznie – pozitív hatással kell járnia; erről 2008 tavaszán születik döntés, és a 2009–2011-es időszakra terjed ki, azonban a konkrét intézkedéseket még nem határozták meg, és ezért ezek költségvetési hatása bizonytalan. Az állami kiadások szabályozásának kiterjesztése a helyi önkormányzatok felé irányuló transzferekre hozzájárulhat a kiadások visszafogásához. Az önkormányzati és a társadalombiztosítási kiadások továbbra is kockázatot jelentenek az állami kiadások összességét tekintve. Tekintettel a költségvetési célkitűzések kockázataira, az adóssághányad a programban előre jelzettnél magasabb is lehet.

(¹) HLC 70., 2007.3.27., 13. o.

- (7) A fenti kockázatértékelés alapján és tekintettel arra, hogy a strukturális egyenleg 2008-ban alig, majd azt követően évente átlagosan a GDP közel 0,5 százalékpontjával javul, a programban szereplő költségvetési irányvonal nem elégséges ahhoz, hogy az előző programban tervezettnek megfelelően 2010-re megvalósítsák a középtávú célkitűzést, és előfordulhat, hogy nem lesz elégséges ahhoz sem, hogy a program terveinek megfelelően akár 2012-re elérjék ezeket a célkitűzéseket. A Tanács megállapítja továbbá, hogy a költségvetési irányvonal nem áll összhangban az eurocsoport 2007. áprilisi iránymutatásaival. A program alapján a normál makrogazdasági ingadozások esetén a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szembeni megfelelő mértékű biztonsági tartalékokat 2009-ben, a költségvetési célkitűzések kockázatait tekintve pedig lehetséges, hogy csak később érik el. A programban szereplő kiigazítás nem áll összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott, a GDP 0,5 %-át jelentő viszonyítási alappal, különösen a 2008-as nem megfelelő kiigazítás miatt. A Tanács megállapítja, hogy ez nem áll összhangban az eurocsoport 2007. áprilisi iránymutatásaival. A hiányelőrejelzések fent említett kockázatait figyelembe véve elképzelhető, hogy az adóssághányad a programidőszakban nem csökken kellő mértékben a referenciaérték felé.
- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Franciaország közepes kockázattal szembesül. Az előre-gedés hosszú távú költségvetési hatása Franciaországban valamivel az EU-átlag alatt van, a már elfogadott nyugdíjreformnak köszönhetően a nyugdíjkiadások valamelyest kisebb mértékben nőttek. A program szerint a 2007-es költségvetési egyenleg – noha az előző évhez képest javult – a népesség előregedése okozta hosszú távú költségvetési hatások nélkül is további kockázatot jelent az államháztartás fenntarthatóságára nézve. Sőt, a bruttó adósság jelenlegi szintje meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. Az államháztartás konszolidációja terén tett előrelépés hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A stabilitási program bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. Mindkét program tartalmazza különösen a kormány széles körű reformtervét, ideértve a munkaerő-piaci reformot, a közigazgatás átszervezését és a vállalatok számára a verseny kereteinek javítását. A kormány eddig felsőoktatási reformot fogadott el, ezenkívül további ösztönzőket a vállalkoztatás terén, a túlóra adóztatásának eltörlését, a kiskereskedelmi ágazat reformját (*Galland-törvény*), és megállapodott a speciális nyugdíjrendszerek reformjáról, valamint az ANPE (a munkanélküliséggel foglalkozó ügynökség) és az Unedic (a munkanélküli ellátások alapja) egyesüléséről. Ezenkívül a jelenleg folyamatban lévő reformok számos területet ölelnek fel, például a nyugdíjrendszer és a munkaerőpiac további reformját, ideértve a munkaszerződések felülvizsgálatát, valamint a francia gazdaság modernizációját, figyelembe véve az „Attali-bizottság” javaslatait. A végrehajtási jelentés a témák szélesebb körét érinti, míg a stabilitási program több információt tartalmaz a legújabb fejleményekről. Egyik program sem ad rendszerezett tájékoztatást az előirányzott legfontosabb reformok költségvetést érintő közvetlen költségeiről (vagy a megtakarításokról), bár a stabilitási programban levő költségvetési konszolidáció alátámasztására felhasználják.
- (10) A programban meghatározott költségvetési stratégia részben felel meg a lisszaboni stratégiával összefüggésben kiadott országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak és az euroövezet tagállamainak szóló iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában. Mindenekelőtt Franciaország 2010-ig valószínűleg nem éri el középtávú költségvetési célkitűzését, és az államadósság mértéke továbbra is túlságosan magas.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy 2007-ben lelassult a költségvetési konszolidáció és az adósságcsökkentés üteme, és a stabilitási program előző változatában tervezetthez képest az előrejelzés szerint a következő években – különösen 2008-ban – jelentősen kevésbé ambiciózus. A tervezett költségvetési konszolidációt későbbre helyezték, és a középtávú költségvetési célkitűzés kiadásalapú kiigazítás révén történő elérését a francia hatóságok által előterjesztett két makrogazdasági forgatókönyv közül a megalapozottabb szerint 2010-ről 2012-re halasztották. Azonban még ennek a kiigazítási pályának is komoly kockázatai vannak. A 2007 nyarán elfogadott adócsökkentéseknek már van hatásuk az államháztartásra, a kormány 2008-ra is fogadott el intézkedéseket a kiadások megfékezésére, nevezetesen a társadalombiztosítás terén, szélesítette a kiadási szabályok alkalmazási körét a közszférában és megkezdte a strukturális reformot. A strukturális reformok lényegesek lesznek a potenciális növekedés erősítése, a versenyképesség javítása és a

⁽¹⁾ A program nem szolgáltat adatot a rövid és hosszú távú kamatlábak alakulásáról. A program nem tartalmaz továbbá adatokat 2006-ról, kivéve a konjunkturális változások táblázatát.

költségvetési konszolidációs folyamat fenntartása szempontjából. Mindazonáltal a kiadási hányad program-időszakban tervezett nagyszabású csökkentésének alapját jelentő intézkedéseket még ki kell dolgozni és végre kell hajtani. A program célkitűzéseinek kockázatai is vannak, amelyek a kedvező makrogazdasági feltételezésekből, valamint azokból a feltételezésekből erednek, amelyek a strukturális reformok által a növekedésre kifejtett hatásra vonatkoznak. Tekintettel az adósság és a hiány szintjére, valamint a nyugdíjkiadások előre jelzett növekedésére, Franciaország az államháztartás fenntarthatósága szempontjából közepes kockázattal szembesül.

A fenti értékelés alapján Franciaországot a következők megvalósítására kéri:

- i. erősítse a költségvetési konszolidáció és az adósságsökkentés ütemét – többek között a 2008-as költségvetés szigorú végrehajtása révén –, hogy biztosítsa a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szembeni megfelelő mértékű biztonsági tartalék gyorsabb elérését és – amennyiben azt a konjunkturális feltételek lehetővé teszik – igyekezzen 2010-ig megvalósítani a középtávú költségvetési célkitűzést annak érdekében, hogy döntő mértékben hozzájáruljon az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának javításához;
- ii. hatékonyan érvényesítse a meglévő kiadási szabályokat, és tegyen további lépéseket annak érdekében, hogy az államháztartás valamennyi alágát tekintve garantálja az ambiciózus többéves kiadáscsökkentési célok tiszteletben tartását, csökkentve ezáltal a kiadások GDP-hez viszonyított arányát;
- iii. folytassa és gyorsítsa fel a strukturális reformokat, hogy erősítse a potenciális növekedést és visszafogja az állami kiadásokat.

A Tanács megjegyzi továbbá, hogy ezek az intézkedések összhangban állnának az eurocsoportnak a költségvetési politikákra vonatkozó, 2007. áprilisi iránymutatásaival.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006 (*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reál GDP (%-os változás)	SP 2007. november	2,0	2-2,5	2-2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	BIZ 2007. november	2,0	1,9	2,0	1,8	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	2,0-2,5	2,0-2,5	2,25	2,25	2,25	n.a.	n.a.
HICP-infláció (%)	SP 2007. november	1,9	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
	BIZ 2007. november	1,9	1,5	1,7	1,6	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	2,0	1,9	1,75	1,75	1,75	n.a.	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2007. november	- 0,5	- 0,8	- 0,8	- 0,6	- 0,5	- 0,3	0,0
	BIZ 2007. november ⁽²⁾	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,6	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,3	n.a.	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 2,1	- 2,3	- 2,5	- 2,3	- 2,2	- 2,1	- 2,0
	BIZ 2007. november	- 2,1	- 2,3	- 2,2	- 2,2	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 2,0	- 1,8	- 1,8	- 1,7	- 1,6	n.a.	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 1,7	- 1,2	- 0,6	0,0
	BIZ 2007. november	- 2,5	- 2,6	- 2,6	- 2,7	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 2,7	- 2,5	- 1,8	- 0,9	0,0	n.a.	n.a.

		2006 ⁽⁴⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2007. november	0,0	0,2	0,5	0,9	1,4	2	2,5
	BIZ 2007. november	0,0	0,0	0,0	- 0,1	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 0,1	0,1	0,7	1,7	2,5	n.a.	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 2,3	- 2,0	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,4	0,0
	BIZ 2007. november	- 2,5	- 2,4	- 2,5	- 2,4	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 2,4	- 2,2	- 1,6	- 0,7	0,2	n.a.	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 2,5	- 2,0	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,4	0,0
	BIZ 2007. november	- 2,8	- 2,5	- 2,6	- 2,4	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 2,5	- 2,2	- 1,6	- 0,7	0,2	n.a.	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2007. november	64,2	64,2	64	63,2	61,9	60,2	57,9
	BIZ 2007. november	64,2	64,3	64,1	64,1	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	64,6	63,6	62,6	60,7	58,0	n.a.	n.a.

Megjegyzés:

(1) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programokból, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő információk alapján újraszámították.

(2) A 2006–2009-es időszakra vonatkozóan 2,0 %-os, 2,1 %-os, 2,0 %-os és 2,1 %-os becstelt potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a legújabb program alapján: a GDP 0,1 %-a 2006-ban és 0 az érintett időszak további részében (2007–2012). A Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése szerint 2006-ban a GDP 0,3 %-a, 2007-ben a GDP 0,05 %-a és 2008-ban a GDP 0,1 %-a.

(4) Mivel a legújabb program nem tartalmaz 2006-ra vonatkozó adatot (kivéve a ciklus alakulására vonatkozókat), az adatok a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzéséből származnak.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.