



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 5.6.2019
COM(2019) 529 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Γαλλία

**Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη
λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Γαλλία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ ή η Συνθήκη) θεσπίζει διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Η διαδικασία αυτή καθορίζεται περαιτέρω στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της ΔΥΕ¹, που αποτελεί μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που υπάγονται στη ΔΥΕ θεσπίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 473/2013².

Σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή παρακολουθεί την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με βάση δύο κριτήρια, και συγκεκριμένα: α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3 %, εκτός εάν είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς· είτε, εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει πλησίον της τιμής αναφοράς· και β) κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60 %, εκτός εάν μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό³.

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η

¹¹ ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6. Στην έκθεση λαμβάνονται επίσης υπόψη οι «Λεπτομερείς ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης», που ενέκρινε η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή στις 5 Ιουλίου 2016, οι οποίες είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

²² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ (ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11).

³ Οι έννοιες της «επαρκούς μείωσης» και του «ικανοποιητικού ρυθμού» ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 1α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 ότι πληρούνται εάν «η διαφορά [του λόγου του χρέους] σε σχέση με την τιμή αναφοράς μειώθηκε κατά την προηγούμενη τριετία σε μέσο ποσοστό ενός εικοστού κατ' έτος που αποτελεί ενδεικτικό ποσοστό». Στη συνέχεια, ο κανονισμός προβλέπει ότι «η απαίτηση βάσει του κριτηρίου του χρέους θεωρείται επίσης ότι πληρούται εάν οι δημοσιονομικές προβλέψεις της Επιτροπής δείχνουν ότι η απαιτούμενη μείωση της διαφοράς θα σημειωθεί στη διάρκεια της τριετίας, η οποία περιλαμβάνει τη διετία που ακολουθεί μετά το τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία». Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 προβλέπει επίσης ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη «η επιρροή του κύκλου στον ρυθμό μείωσης του χρέους». Τα στοιχεία αυτά έχουν μεταφραστεί σε τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, όπως ορίζεται στον Κώδικα Δεοντολογίας του ΣΣΑ και έχουν εγκριθεί από το Συμβούλιο. Η συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για το χρέος αξιολογείται με βάση τρεις διαφορετικούς τρόπους θεώρησης: την αναδρομική, τη μελλοντοστραφή και με βάση την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, προσαρμοσμένη για να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις του κύκλου.

εν λόγω έκθεση πρέπει επίσης «να λαμβάνει υπόψη κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

Η παρούσα έκθεση, η οποία αποτελεί το πρώτο βήμα της ΔΥΕ, αναλύει τη συμμόρφωση της Γαλλίας με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους που προβλέπονται στη Συνθήκη, λαμβανομένων δεόντως υπόψη του οικονομικού υπόβαθρου και άλλων σχετικών παραγόντων.

Σύμφωνα με στοιχεία που κοινοποίησαν οι γαλλικές αρχές, στις 29 Μαρτίου 2019⁴, και στη συνέχεια επικύρωσε η Eurostat⁵, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στη Γαλλία ανήλθε στο 2,5 % του ΑΕΠ το 2018, ενώ το χρέος ανήλθε στο 98,4 % του ΑΕΠ, δηλαδή υπερέβη το 60 % του ΑΕΠ, τιμή αναφοράς της Συνθήκης. Για το 2019, η κοινοποίηση προέβλεπε έλλειμμα 3,1 % του ΑΕΠ και δείκτη χρέους 98,9 % του ΑΕΠ. Το πρόγραμμα σταθερότητας της Γαλλίας του 2019 («το πρόγραμμα σταθερότητας»), το οποίο έλαβε η Επιτροπή στις 26 Απριλίου 2019, επιβεβαίωσε αυτές τις προβλέψεις. Το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει υποχώρηση του ελλείμματος κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2020. Οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, που δημοσιεύθηκαν στις 7 Μαΐου 2019, επιβεβαιώνουν αυτές τις προβλέψεις.

Το άρθρο 2 παράγραφος 1α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη που τελούσαν υπό ΔΥΕ στις 8 Νοεμβρίου 2011 επωφελούνται από μεταβατική περίοδο τριών ετών από το έτος που έπεται της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος, κατά τη διάρκεια της οποίας αναμένεται να σημειώσουν επαρκή πρόοδο ως προς την επίτευξη συμμόρφωσης με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Στην περίπτωση της Γαλλίας, η μεταβατική περίοδος καλύπτει τα έτη 2018-2020 (δηλαδή τρία έτη μετά τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος⁶). Στις «Λεπτομερείς ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης», της 15ης Μαΐου 2017, διευκρινίζεται ο τρόπος με τον οποίο καθορίζεται και αξιολογείται η απαίτηση για το διαρθρωτικό ισοζύγιο. Ειδικότερα, ορίζεται ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή του διαρθρωτικού ισοζυγίου, που διασφαλίζει ότι θα επιτευχθεί συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους έως το τέλος της μεταβατικής περιόδου. Από τα κοινοποιηθέντα στοιχεία προκύπτει ότι το 2018 η Γαλλία δεν σημείωσε επαρκή πρόοδο ως προς τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους (βλ. πίνακα 1), δεδομένου ότι η διαφορά με την απαιτούμενη ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή είναι 0,5 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, η Γαλλία δεν αναμένεται να σημειώσει επαρκή πρόοδο ως προς τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2019 και το 2020, δεδομένου ότι η

⁴ Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Επιτροπή, δύο φορές τον χρόνο, το προβλεπόμενο και το υφιστάμενο επίπεδο του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Η πλέον πρόσφατη κοινοποίηση της Γαλλίας έχει αναρτηθεί στη διεύθυνση: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>

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

⁶ Απόφαση 2018/924/ΕΕ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 2018, για την κατάργηση της απόφασης 2009/414/ΕΚ σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στη Γαλλία (ΕΕ L 164 της 29.6.2018, σ. 44). Όλα τα έγγραφα σχετικά με τη ΔΥΕ για τη Γαλλία είναι διαθέσιμα στον ακόλουθο δικτυακό τόπο:

διαρθρωτική προσπάθεια προβλέπεται να παραμείνει στο 0,0 % του ΑΕΠ και για τα δύο έτη, σε σύγκριση με την απαιτούμενη ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,9 % και 1,8 % του ΑΕΠ αντίστοιχα.

Η ανεπαρκής πρόοδος της Γαλλίας ως προς τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018 και το προβλεπόμενο έλλειμμα για το 2019 παρέχουν ενδείξεις για την, εκ πρώτης όψεως, ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος για τους σκοπούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, προτού, ωστόσο, ληφθούν υπόψη όλοι οι παράγοντες που παρατίθενται κατωτέρω.

Επομένως, η Επιτροπή κατάρτισε την παρούσα έκθεση για να αξιολογήσει συνολικά την ανεπαρκή πρόοδο ως προς τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους και την προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ, που είναι η τιμή αναφοράς της Συνθήκης, και να εξετάσει αν δικαιολογείται η κίνηση διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, αφού ληφθούν υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες. Στο τμήμα 2 της έκθεσης εξετάζεται το κριτήριο του ελλείμματος. Στο τμήμα 3 εξετάζεται το κριτήριο του χρέους. Στο τμήμα 4 εξετάζονται οι δημόσιες επενδύσεις και άλλοι σχετικοί παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης της συμμόρφωσης με την απαιτούμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ). Στην έκθεση λαμβάνονται υπόψη οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	ΠΣ	COM	ΠΣ
Κριτήριο ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Κριτήριο χρέους	Ακαθάριστο χρέος γενικής κυβέρνησης	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Απαιτούμενη ΕΓΔΠ	ά.α.	ά.α.	ά.α.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Πηγή: Πρόγραμμα Σταθερότητας (ΠΣ) 2019 και εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 (COM)

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Η Γαλλία κατέγραψε ονομαστικό έλλειμμα ύψους 2,5 % του ΑΕΠ το 2018. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 και τα σχέδια του προγράμματος σταθερότητας, το ονομαστικό έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Γαλλίας το 2019 αναμένεται να αυξηθεί στο 3,1 % του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ, που είναι η τιμή αναφοράς της Συνθήκης. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, μολονότι υπερβαίνει το 3 % του ΑΕΠ, προβλέπεται να παραμείνει κοντά στην τιμή αναφοράς της Συνθήκης.

Ταυτόχρονα, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης δεν είναι έκτακτη, καθώς δεν οφείλεται ούτε σε ασυνήθεις περιστάσεις ούτε σε σοβαρή οικονομική ύφεση για τους σκοπούς της Συνθήκης και του ΣΣΑ. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής, το 2019 προβλέπεται αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ της τάξης του 1,3 %, δηλαδή κατά 0,3 εκατοστιαίες μονάδες χαμηλότερη σε σχέση με το προηγούμενο έτος, και στη συνέχεια εκ

νέου αύξηση 1,5 % το 2020 (χωρίς ημερολογιακή διόρθωση), ενώ το κενό παραγωγής προβλέπεται να είναι όλο και πιο θετικό.

Η υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ είναι προσωρινή για τους σκοπούς της Συνθήκης και του ΣΣΑ. Ειδικότερα, σύμφωνα τόσο με τις προβλέψεις του προγράμματος σταθερότητας όσο και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, το έλλειμμα θα επιστρέψει σε επίπεδα χαμηλότερα από την τιμή αναφοράς το 2020. Για το 2020, σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπεται έλλειμμα 2,0 % του ΑΕΠ, ενώ σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής το έλλειμμα θα ανέλθει στο 2,2 % του ΑΕΠ. Η διαφορά μεταξύ των δύο συνόλων προβλέψεων προέρχεται κυρίως από τη συνήθη παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής, στην οποία στηρίζονται οι προβλέψεις της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, οι προβλέψεις της Επιτροπής για το 2020 δεν λαμβάνουν υπόψη την εξοικονόμηση που προκύπτει από τη χαμηλότερη τιμαριθμική αναπροσαρμογή των συντάξεων, καθώς το εν λόγω μέτρο ακυρώθηκε από το γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο στα τέλη του 2018. Για τα τελευταία έτη του προγράμματος σταθερότητας, το προβλεπόμενο έλλειμμα θα ανέλθει στο 1,6 % και στο 1,2 % του ΑΕΠ το 2021 και το 2022, αντίστοιχα.

Εν ολίγοις, το προβλεπόμενο έλλειμμα για το 2019 παραμένει παραπλήσιο, αλλά υψηλότερο της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Η υπέρβαση θεωρείται ότι δεν είναι έκτακτη, παρότι προσωρινή για τους σκοπούς της Συνθήκης και του ΣΣΑ. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι, εκ πρώτης όψεως, το κριτήριο του ελλείμματος για τους σκοπούς της Συνθήκης και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 δεν πληρούται, με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, προτού, ωστόσο, ληφθούν δεόντως υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες που παρατίθενται κατωτέρω.

3. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Το 2018, ο δείκτης του δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ σταθεροποιήθηκε στο 98,4 %. Η αυξητική για το χρέος επίδραση του ονομαστικού πρωτογενούς ελλείμματος και των δαπανών για τόκους αντισταθμίστηκε κυρίως από την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ και την αύξηση του αποπληθωριστή του ΑΕΠ, και στις δύο περιπτώσεις μέσω της επίδρασης του παρονομαστή, και από την οριακά μειωτική για το χρέος επίδραση των προσαρμογών αποθεμάτων-ροών.

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, αναμένεται αύξηση στο 99,0 % του ΑΕΠ το 2019, η οποία συνδέεται με την επιδείνωση του πρωτογενούς ισοζυγίου. Η μειωτική για το χρέος επίδραση λόγω του αποτελέσματος χιονοστιβάδας προβλέπεται, ωστόσο, να ενισχυθεί, ως αποτέλεσμα της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ, ενώ οι πληρωμές τόκων αναμένεται να φθάσουν στο κατώτατο επίπεδο. Οι προσαρμογές αποθεμάτων-ροών αναμένεται να είναι ελαφρώς θετικές.

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, ο δείκτης δημόσιου χρέους αναμένεται να μειωθεί οριακά το 2020, στο 98,9 % του ΑΕΠ, λόγω της συνεχιζόμενης μειωτικής για το χρέος επίδρασης του αποτελέσματος χιονοστιβάδας. Αυτό αντισταθμίζεται σχεδόν εξ ολοκλήρου από την ανοδική πίεση που ασκεί το πρωτογενές ισοζύγιο, παρά το γεγονός ότι είναι χαμηλότερη σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, και από τις προσαρμογές αποθεμάτων-ροών.

Οι προβολές του χρέους που περιέχονται στο πρόγραμμα σταθερότητας είναι, σε γενικές γραμμές, σύμφωνες με εκείνες της Επιτροπής. Ο δείκτης χρέους προβλέπεται να αυξηθεί στο 98,9 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2019, και στη συνέχεια να μειωθεί στο 98,7 % του ΑΕΠ το

2020. Η διαφορά σε σχέση με την προβολή της Επιτροπής με αμετάβλητες πολιτικές οφείλεται κυρίως στο χαμηλότερο προβλεπόμενο ονομαστικό έλλειμμα στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2020, ενώ οι παραδοχές αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ είναι γενικά παρόμοιες.

Μετά την άρση της ΔΥΕ τον Ιούνιο του 2018, η Γαλλία υπόκειται σε τριετή μεταβατική περίοδο, κατά τη διάρκεια της οποίας θα πρέπει να εξασφαλίσει επαρκή πρόοδο ως προς τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Αυτή η μεταβατική περίοδος άρχισε το 2018 και θα λήξει το 2020. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνεχής και αποτελεσματική πρόοδος ως προς τη συμμόρφωση κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να πληρούν ταυτόχρονα και τις δύο ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α. πρώτον, η ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή θα πρέπει να μην αποκλίνει σε ποσοστό μεγαλύτερο από το $\frac{1}{4}$ % του ΑΕΠ από την ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή, με την οποία διασφαλίζεται ότι θα επιτευχθεί η τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους έως το τέλος της μεταβατικής περιόδου·
- β. δεύτερον, ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, η εναπομένουσα ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή θα πρέπει να μην υπερβαίνει τα $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ (εκτός εάν η πρώτη προϋπόθεση συνεπάγεται ετήσια προσπάθεια άνω των $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ).

Από τα κοινοποιηθέντα στοιχεία προκύπτει ότι το 2018 η Γαλλία δεν σημείωσε επαρκή πρόοδο ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους (βλ. πίνακα 1), δεδομένου ότι η διαφορά με την ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή ανερχόταν στο 0,5 % του ΑΕΠ. Δεν προβλέπεται να σημειώσει επαρκή πρόοδο ούτε κατά τα έτη 2019 και 2020. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το διαρθρωτικό ισοζύγιο προβλέπεται να μεταβληθεί ελάχιστα το 2019, με αποτέλεσμα να υπολείπεται της απαιτούμενης βελτίωσης ύψους 0,9 % του ΑΕΠ στο πλαίσιο της ελάχιστης γραμμικής διαρθρωτικής προσαρμογής. Για το 2020, προβλέπεται επίσης ότι το διαρθρωτικό ισοζύγιο θα παραμείνει σε μεγάλο βαθμό σταθερό, γεγονός που υποδηλώνει σημαντική απόκλιση από την απαιτούμενη βελτίωση ύψους 1,8 % του ΑΕΠ στο πλαίσιο της ελάχιστης γραμμικής διαρθρωτικής προσαρμογής. Οι προβλεπόμενες αποκλίσεις υπερβαίνουν το $\frac{1}{4}$ % του ΑΕΠ σε όλα τα έτη, και η εναπομένουσα ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή υπερβαίνει πάντοτε τα $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. Κατά συνέπεια, η Γαλλία θα μπορούσε να υπερβεί τα περιθώρια ελιγμών που προβλέπονται στον κανόνα.

Με βάση το σενάριο που περιλαμβάνεται στο πρόγραμμα σταθερότητας, δεν θα μπορούσε να εξασφαλιστεί επαρκής πρόοδος από το 2019 ούτε ως προς την τήρηση της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους, δεδομένου ότι οι εκ νέου υπολογισθείσες διαρθρωτικές προσπάθειες προβλέπεται να υπολείπονται των βελτιώσεων που απαιτούνται βάσει της ετήσιας γραμμικής διαρθρωτικής προσαρμογής κατά 0,6 % του ΑΕΠ το 2019 και κατά 1,3 % του ΑΕΠ το 2020. Η χαμηλότερη, κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, διαρθρωτική προσπάθεια για το 2019 οφείλεται κυρίως στη διαφορετική αντιμετώπιση δύο μέτρων ως προς τον έκτακτο χαρακτήρα τους, με συνολικό αντίκτυπο περίπου 0,1 % του ΑΕΠ. Συγκεκριμένα, στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 αντιμετωπίζεται ως έκτακτο μέτρο η αύξηση της πέμπτης δόσης του φόρου εισοδήματος εταιρειών, όχι όμως και η μεταβολή της καταγραφής των πωλήσεων αδειών ερτζιανών συχνοτήτων.

Πίνακας 2: Δυναμική του χρέους

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	ΠΣ	COM	ΠΣ
Δείκτης ακαθάριστου δημόσιου χρέους	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Μεταβολή του δείκτη χρέους ^β (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
Παράγοντες συμβολής:								
• Πρωτογενές ισοζύγιο (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• Αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας» (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
εκ των οποίων:								
Δαπάνες για τόκους	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
Αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Πληθωρισμός (αποπληθωριστής ΑΕΠ)	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Προσαρμογή αποθεμάτων-ροών (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
Σημειώσεις: ^α Ως ποσοστό του ΑΕΠ. ^β Η μεταβολή του δείκτη ακαθάριστου χρέους μπορεί να αναλυθεί ως εξής: $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ όπου t είναι ενδείκτης του χρόνου· D, PD, Y και SF είναι το απόθεμα δημόσιου χρέους, το πρωτογενές έλλειμμα, το ονομαστικό ΑΕΠ και η προσαρμογή αποθεμάτων-ροών αντίστοιχα, ενώ το i και το y αντιπροσωπεύουν το μέσο κόστος του χρέους και την ανάπτυξη του ονομαστικού ΑΕΠ. Το μέρος εντός παρενθέσεων αντιπροσωπεύει το αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας», με το οποίο υπολογίζεται ο συνδυασμένος αντίκτυπος των δαπανών για τόκους και της οικονομικής ανάπτυξης στον δείκτη χρέους. Πηγή: Πρόγραμμα Σταθερότητας (ΠΣ) 2019 και εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 (COM)								

Ομοίως, η χαμηλότερη κατά 0,1 εκατοστιαία μονάδα δημοσιονομική προσπάθεια που προβλέπεται από την Επιτροπή για το 2020 οφείλεται στη συνήθη παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής στις προβλέψεις της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 δεν λαμβάνουν υπόψη την εξοικονόμηση 3,4 δισ. EUR που προκύπτει από τη χαμηλότερη τιμαριθμική αναπροσαρμογή των συντάξεων, καθώς το εν λόγω μέτρο ακυρώθηκε από το γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο στα τέλη του 2018. Μολονότι η κυβέρνηση έχει ανακοινώσει ότι θα επιτευχθεί η εν λόγω εξοικονόμηση, τα μέτρα στα οποία στηρίζεται δεν είναι επαρκώς λεπτομερή στο παρόν στάδιο.

Συνεπώς, από την ανάλυση προκύπτει ότι, εκ πρώτης όψεως, το κριτήριο του χρέους για τους σκοπούς της Συνθήκης και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 δεν πληρούται, με βάση τα απολογιστικά στοιχεία του 2018, τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 και το πρόγραμμα σταθερότητας, προτού, ωστόσο, ληφθούν δεόντως υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες που παρατίθενται κατωτέρω.

4. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η έκθεση της Επιτροπής «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους». Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους,

συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με βάση το κριτήριο του ελλείμματος, εάν ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς, οι σχετικοί παράγοντες λαμβάνονται υπόψη κατά το στάδιο πριν από τη λήψη της απόφασης για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, εάν πληρούνται απολύτως και οι δύο προϋποθέσεις της θεμελιώδους αρχής —ότι, για να ληφθούν υπόψη οι κρίσιμοι παράγοντες, το έλλειμμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα παραμένει πλησίον της τιμής αναφοράς και ότι η υπέρβαση της τιμής αυτής είναι προσωρινή.

Σε περίπτωση προφανούς παραβίασης του κριτηρίου του χρέους, η ανάλυση των σχετικών παραγόντων είναι ιδιαίτερα δικαιολογημένη, δεδομένου ότι η δυναμική του χρέους επηρεάζεται σε μεγαλύτερο βαθμό από παράγοντες εκτός του ελέγχου της κυβέρνησης από ό,τι το έλλειμμα. Το γεγονός αυτό αναγνωρίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο ορίζει ότι οι σχετικοί παράγοντες λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να εκτιμηθεί η συμμόρφωση με βάση το κριτήριο του χρέους, ανεξάρτητα από το μέγεθος της παραβίασης. Εν προκειμένω, για να εκτιμηθεί η συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη (και έχουν ληφθεί υπόψη στο παρελθόν) τουλάχιστον οι ακόλουθες τρεις κύριες πτυχές, λόγω του αντικτύπου τους στη δυναμική και τη βιωσιμότητα του χρέους:

1. η συμμόρφωση με τον ΜΔΣ ή με την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του, η οποία υποτίθεται ότι διασφαλίζει τη βιωσιμότητα ή την ταχεία πρόοδο προς τη βιωσιμότητα υπό συνήθεις μακροοικονομικές συνθήκες. Δεδομένου ότι, από τον σχεδιασμό τους, οι ΜΔΣ ανά χώρα λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο του χρέους και τις έμμεσες υποχρεώσεις, η συμμόρφωση με τον ΜΔΣ ή την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του θα πρέπει να εξασφαλίζει τη σύγκλιση των δεικτών χρέους προς συνετά επίπεδα, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα·
2. οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη υλοποιηθεί ή που αναφέρονται λεπτομερώς σε σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες αναμένεται να ενισχύσουν μεσοπρόθεσμα τη βιωσιμότητα, μέσω του αντικτύπου τους στην ανάπτυξη, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στο να εισέλθει ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ σε ικανοποιητική πτωτική πορεία. Συνολικά, η συμμόρφωση με τον ΜΔΣ (ή την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του), παράλληλα με την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου), αναμένεται υπό συνήθεις οικονομικές συνθήκες να επαναφέρει τη δυναμική του χρέους σε βιώσιμη τροχιά, μέσω του συνδυασμένου αντικτύπου στο ίδιο το επίπεδο του χρέους (με την επίτευξη υγιούς δημοσιονομικής θέσης στον ΜΔΣ) και στην οικονομική ανάπτυξη (μέσω των μεταρρυθμίσεων)·
3. οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες, και ιδίως ο χαμηλός πληθωρισμός, που μπορούν να παρεμποδίσουν τη μείωση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ και να καταστήσουν ιδιαίτερα απαιτητική τη συμμόρφωση με τις διατάξεις του ΣΣΑ. Ένα περιβάλλον χαμηλού πληθωρισμού δυσχεραίνει τη συμμόρφωση των κρατών μελών με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Υπό αυτές τις συνθήκες, η τήρηση του ΜΔΣ ή της πορείας προσαρμογής για την επίτευξή του αποτελεί καθοριστικό σχετικό παράγοντα για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω διατάξεων, στα ακόλουθα υποτμήματα εξετάζονται κατά σειρά 1) η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση, συμπεριλαμβανομένης αξιολόγησης της συμμόρφωσης με την απαιτούμενη προσαρμογή για την επίτευξη του ΜΔΣ και την ανάπτυξη των δημόσιων επενδύσεων· 2) οι εξελίξεις στη μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους, η δυναμική και η βιωσιμότητά της· 3) η μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση· 4) άλλοι παράγοντες που θεωρούνται σχετικοί από την Επιτροπή· και 5) άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος.

4.1. Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Με βάση την εκ των υστέρων αξιολόγηση, η Γαλλία συμμορφώθηκε σε γενικές γραμμές με την απαιτούμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2018. Όσον αφορά το 2019 και το 2020, δεδομένου ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την απαιτούμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ, η δημοσιονομική προσαρμογή αναμένεται ότι δεν θα είναι επαρκής για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του προληπτικού σκέλους για τη Γαλλία.

Ονομαστικό ισοζύγιο, διαρθρωτικό ισοζύγιο και προσαρμογή για την επίτευξη του ΜΔΣ

Ονομαστικό ισοζύγιο

Το ονομαστικό έλλειμμα της Γαλλίας μειώθηκε από το 2,8 % του ΑΕΠ το 2017 στο 2,5 % το 2018. Ο δείκτης εσόδων προς το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 0,1 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ, ενώ ο δείκτης δαπανών προς το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 0,4 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 και τα σχέδια του προγράμματος σταθερότητας, το έλλειμμα της Γαλλίας αναμένεται να αυξηθεί στο 3,1 % του ΑΕΠ το 2019. Το 2020, σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής, το έλλειμμα θα υποχωρήσει στο 2,2 % του ΑΕΠ.

Η προβλεπόμενη αύξηση του ονομαστικού ελλείμματος το 2019, σε σύγκριση με το 2018, προκύπτει από τη στατιστική επίπτωση της μετατροπής της πίστωσης φόρου για την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση (CICE) σε οριστική μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, η οποία αντιπροσωπεύει περίπου το 0,9 % του ΑΕΠ (βλ. τμήμα 4.4). Η επίπτωση αυτή θεωρείται έκτακτη και, ως εκ τούτου, δεν έχει από μόνη της καμία αρνητική επίπτωση στον προβλεπόμενο δημοσιονομικό προσανατολισμό. Χωρίς αυτή την επίδραση, το προβλεπόμενο ονομαστικό έλλειμμα θα ανερχόταν στο 2,2 % του ΑΕΠ.

ΜΔΣ και διαρθρωτικό ισοζύγιο

Στο πρόγραμμα σταθερότητας, η Γαλλία επιβεβαίωσε τον ΜΔΣ της στο -0,4 % του ΑΕΠ. Υπό οικονομικές συνθήκες που μπορούν να θεωρηθούν συνήθεις, ο ΜΔΣ φαίνεται επαρκώς αυστηρός ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τον κανόνα για το χρέος μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας, η Γαλλία δεν σχεδιάζει να επιτύχει τον ΜΔΣ έως το 2022. Βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στο πρόγραμμα σταθερότητας, η εκ νέου υπολογισθείσα διαρθρωτική προσπάθεια της Γαλλίας ανέρχεται σε 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % και 0,3 % του ΑΕΠ το 2019, το 2020, το 2021 και το 2022 αντίστοιχα. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, το διαρθρωτικό ισοζύγιο αναμένεται να μεταβληθεί ελάχιστα το 2019 και το 2020.

Συμμόρφωση με τη συνιστώμενη προσαρμογή για την επίτευξη του ΜΔΣ

Το 2017, διατυπώθηκε σύσταση προς τη Γαλλία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερβεί το 1,2 % το 2018, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ. Με βάση τα απολογιστικά στοιχεία και τις προβλέψεις της Επιτροπής, η αύξηση των πρωτογενών δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, υπερέβη την τιμή αναφοράς για τις δαπάνες, με αποτέλεσμα να σημειωθεί απόκλιση της τάξης του 0,3 % του ΑΕΠ στην υποκείμενη δημοσιονομική θέση, γεγονός το οποίο υποδεικνύει κάποια απόκλιση από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2018. Το διαρθρωτικό ισοζύγιο βελτιώθηκε με τη σειρά του κατά 0,2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ το 2018, γεγονός το οποίο επίσης υποδεικνύει κάποια απόκλιση κατά 0,4 % του ΑΕΠ από τη συνιστώμενη διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ για την επίτευξη του ΜΔΣ. Αυτό απαιτεί συνολική αξιολόγηση.

Από τη συνολική αξιολόγηση δεν προκύπτει σημαντική απόκλιση μεταξύ των δύο παραμέτρων μέτρησης. Η δημοσιονομική προσαρμογή, υπολογιζόμενη με βάση τη μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου, ευνοήθηκε από την καταγραφή έκτακτων εσόδων (κατά 0,1 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ) και από την υψηλότερη του μέσου όρου δυνητική ανάπτυξη που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό της (επίσης κατά 0,1 % του ΑΕΠ). Ωστόσο, η μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου υπέστη τις αρνητικές συνέπειες της ανάκαμψης των δημόσιων επενδύσεων (κατά 0,1 % του ΑΕΠ), η οποία συνδέεται με τον τοπικό εκλογικό κύκλο. Κατά συνέπεια, από τη συνολική αξιολόγηση προκύπτει κάποια απόκλιση από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2018.

Το 2018, διατυπώθηκε σύσταση προς τη Γαλλία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερβεί το 1,4 % το 2019, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, η αύξηση των ονομαστικών πρωτογενών δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, αναμένεται να υπερβεί την εφαρμοστέα τιμή αναφοράς για τις δαπάνες ύψους 1,4 % το 2019, με περιθώριο απόκλισης 0,8 % του ΑΕΠ, γεγονός που υποδεικνύει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ. Η μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου εκτιμάται σε 0,0 % του ΑΕΠ, επομένως υπολείπεται της απαιτούμενης προσαρμογής κατά 0,6 % του ΑΕΠ, γεγονός που υποδηλώνει επίσης κίνδυνο σημαντικής απόκλισης. Αυτό απαιτεί συνολική αξιολόγηση.

Από τη συνολική αξιολόγηση προκύπτει ότι η δημοσιονομική προσπάθεια, όπως μετράται από τη μεταβολή στο διαρθρωτικό ισοζύγιο, ευνοείται κυρίως από τα αναμενόμενα έκτακτα έσοδα κατά 0,2 % του ΑΕΠ, από την προβλεπόμενη μείωση των πληρωμών για τόκους και από την εκτιμώμενη δυνητική ανάπτυξη που θα υπερβεί τον μεσοπρόθεσμο μέσο όρο. Οι παράγοντες αυτοί αντισταθμίζονται, εν μέρει μόνον, από την προβλεπόμενη επιτάχυνση των δημόσιων επενδύσεων το 2019, η οποία συνδέεται με τον εκλογικό κύκλο. Ως εκ τούτου, η αύξηση των ονομαστικών πρωτογενών δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, θεωρείται ότι παρέχει ακριβέστερη εικόνα της υποκείμενης δημοσιονομικής προσπάθειας.

Κατά συνέπεια, από τη συνολική αξιολόγηση προκύπτει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2019. Εξετάζοντας από κοινού το 2018 και το 2019, η μέση απόκλιση σε σχέση με το κριτήριο της

τιμής αναφοράς για τις δαπάνες ανέρχεται στο 0,6 % του ΑΕΠ, ενώ η μέση υστέρηση της σωρευμένης μεταβολής του διαρθρωτικού ισοζυγίου θα ανέλθει στο 0,5 % του ΑΕΠ, επιβεβαιώνοντας έτσι τον κίνδυνο σημαντικής απόκλισης το 2019.

Όσον αφορά το 2020, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, η αύξηση των ονομαστικών πρωτογενών δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, αναμένεται να υπερβεί την εφαρμοστέα τιμή αναφοράς για τις δαπάνες, ύψους 1,2 %, με αποτέλεσμα απόκλιση ύψους 0,7 % του ΑΕΠ στην υποκείμενη δημοσιονομική θέση, γεγονός που υποδεικνύει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ. Η μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου εκτιμάται σε 0,0 % του ΑΕΠ, επομένως υπολείπεται της απαιτούμενης προσαρμογής κατά 0,6 % του ΑΕΠ, γεγονός που υποδηλώνει επίσης κίνδυνο σημαντικής απόκλισης. Από τη συνολική αξιολόγηση δεν προκύπτουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των δύο παραμέτρων μέτρησης. Εξετάζοντας από κοινού το 2019 και το 2020, η μέση απόκλιση σε σχέση με το κριτήριο της τιμής αναφοράς για τις δαπάνες ανέρχεται στο 0,7 % του ΑΕΠ, ενώ η μέση υστέρηση της σωρευμένης μεταβολής του διαρθρωτικού ισοζυγίου θα ανέλθει στο 0,6 % του ΑΕΠ, γεγονός που υποδεικνύει επίσης ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2020.

Δημόσιες επενδύσεις

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, οι δημόσιες επενδύσεις προβλέπεται να αυξηθούν από το 3,4 % του ΑΕΠ το 2018 στο 3,5 % το 2019, λόγω της επιτάχυνσης των επενδύσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης ενόψει των δημοτικών εκλογών του 2020. Προβλέπεται, ωστόσο, ότι το 2020 οι δημόσιες επενδύσεις θα μειωθούν στο 3,4 % του ΑΕΠ, γεγονός το οποίο επίσης συνδέεται με την επιβράδυνση των τοπικών επενδυτικών έργων κατά τη διάρκεια του έτους διεξαγωγής των δημοτικών εκλογών. Το 2017 και το 2018, οι δημόσιες επενδύσεις ήταν χαμηλότερες από το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης και προβλέπεται να παραμείνουν χαμηλότερες έως το 2020.

Η γαλλική κυβέρνηση δρομολόγησε ένα φιλόδοξο επενδυτικό σχέδιο (Grand Plan d'Investissement 2018-2022) κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2017. Κύριος στόχος του σχεδίου ήταν η προώθηση του αναπροσανατολισμού της δομής της γαλλικής οικονομίας, με την εξασφάλιση της περιβαλλοντικής μετάβασης, την ενίσχυση των ατομικών και κοινωνικών δεξιοτήτων μέσω της προώθησης της εκπαίδευσης, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας μέσω της καινοτομίας, και την προώθηση της ψηφιοποίησης. Το επενδυτικό σχέδιο αποσκοπούσε στην κινητοποίηση πρόσθετων δημόσιων δαπανών για επενδύσεις ύψους 30 δισ. EUR σε διάστημα πενταετίας (1,3 % του ΑΕΠ). Ωστόσο, ο συνολικός τελικός αντίκτυπος του σχεδίου θα εξαρτηθεί από το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα των δημόσιων πόρων στους πόρους του ιδιωτικού τομέα και από την ικανότητά του να τονώσει αποτελεσματικά τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής.

4.2. Μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους

Δυναμική του χρέους

Το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σταθερά μεταξύ του 2013 και του 2017, από το 93,4 % στο 98,4 % του ΑΕΠ, λόγω των σωρευμένων υψηλών ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης που καταγράφηκαν την ίδια περίοδο, καθώς και της χαμηλής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ κατά τα περισσότερα από τα εν λόγω έτη. Το 2018, ο δείκτης του δημόσιου χρέους ως προς

το ΑΕΠ σταθεροποιήθηκε στο 98,4 %. Η αυξητική για το χρέος επίδραση του ονομαστικού πρωτογενούς ελλείμματος και των δαπανών για τόκους αντισταθμίστηκε από την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, την αύξηση των τιμών (επίδραση πληθωρισμού), και στις δύο περιπτώσεις μέσω της επίδρασης του παρονομαστή, και από την οριακά μειωτική για το χρέος επίδραση των προσαρμογών αποθεμάτων-ροών.

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, ο δείκτης δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ αναμένεται να κορυφωθεί στο 99,0 % του ΑΕΠ το 2019 και να αρχίσει να υποχωρεί το 2020. Το πρωτογενές έλλειμμα προβλέπεται να αυξηθεί προσωρινά στο 1,5 % το 2019, λόγω του προαναφερθέντος αντικτύπου της μετεξέλιξης της CICE σε άμεση μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Μόλις εξαλειφθεί αυτή η επίδραση, το πρωτογενές έλλειμμα προβλέπεται να μειωθεί στο 0,5 % του ΑΕΠ το 2020.

Το αποτέλεσμα χιονοστιβάδας συνέβαλε στην αντιστάθμιση του αντικτύπου του πρωτογενούς ελλείμματος το 2017 και το 2018, κυρίως λόγω της επιτάχυνσης της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ (τόσο του πραγματικού ΑΕΠ όσο και της συνιστώσας τιμών). Μολονότι η πραγματική ανάπτυξη έχασε κάπως τη δυναμική της το 2018, ο πληθωρισμός επιταχύνθηκε, με αποτέλεσμα η κοινή μειωτική επίδρασή τους στο χρέος να υποχωρήσει μόνο κατά 0,2 ε.μ.. Οι πληρωμές τόκων μειώθηκαν με τη σειρά τους κατά 0,1 ε.μ. του ΑΕΠ το 2017, στο 1,7 %, και παρέμειναν σ' αυτό το επίπεδο το 2018. Για το 2019 και το 2020, παρά την προβλεπόμενη επιβράδυνση του ΑΕΠ σε πραγματικούς όρους, η συμβολή της ονομαστικής αύξησης στη μείωση του χρέους αναμένεται να ενισχυθεί λόγω της προβλεπόμενης αύξησης του πληθωρισμού, ενώ εκτιμάται ότι η επιβάρυνση από τους τόκους στο δημόσιο χρέος θα μειωθεί κατά 0,1 ε.μ. του ΑΕΠ επιπλέον.

Οι προσαρμογές αποθεμάτων-ροών αναμένεται να είναι οριακά θετικές το 2019, ενώ το 2020 προβλέπεται ότι θα συμβάλουν στην αύξηση του δείκτη δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ κατά 0,4 ε.μ.. Η συμβολή τους στην αύξηση του χρέους εξηγείται κυρίως με βάση τον καθαρό αντίκτυπο της ανατίμησης κατά την έκδοση χρεωστικών τίτλων («prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées») και τις εναπομένουσες δημοσιονομικές επιπτώσεις, σε ταμειακή βάση, από τη μετεξέλιξη της CICE μετά το 2019.

Οι προβολές για το χρέος στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2019 συνάδουν σε μεγάλο βαθμό με τις προβλέψεις της Επιτροπής.

Δαπάνες για τόκους

Σύμφωνα με τη γενική τάση που επικρατεί στη ζώνη του ευρώ, τα επιτόκια των γαλλικών χρεωστικών τίτλων παραμένουν σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα. Η απόδοση του δεκαετούς ομολόγου ανήλθε κατά μέσο όρο στο 0,55 % κατά το πρώτο τρίμηνο του 2019. Η διαφορά επιτοκίου μεταξύ των γαλλικών και των γερμανικών ομολόγων παρέμεινε σε γενικές γραμμές σταθερή από το 2014, περίπου στις 40 μονάδες βάσης. Πιο συγκεκριμένα, ανήλθε κατά μέσο όρο σε 38, 49, 39 και 48 μονάδες βάσης το 2016, το 2017, το 2018 και το πρώτο τρίμηνο του 2019, αντίστοιχα, σε σύγκριση με το μέγιστο των 154 μονάδων βάσης στα τέλη Νοεμβρίου του 2011. Το τεκμαρτό επιτόκιο εμφάνισε σε γενικές γραμμές σταθερή μείωση, από το 4,6 % το 2008 στο 1,8 % το 2018. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, το τεκμαρτό επιτόκιο του δημόσιου χρέους προβλέπεται να υποχωρήσει περαιτέρω στο 1,7 % το 2019 και το 2020.

Βιωσιμότητα του χρέους

Οι γαλλικές αρχές αξιοποιούν τις ευνοϊκές συνθήκες αγοράς για την αναχρηματοδότηση του εκκρεμούς χρέους με πολύ χαμηλότερα επιτόκια και μεγαλύτερες ληκτότητες. Η μέση

ληκτότητα του συνολικού εκκρεμούς χρέους αυξήθηκε σε σχεδόν 7,9 έτη το 2018 έναντι 7,8 ετών το 2017. Συγκεκριμένα, η μέση ληκτότητα του μεσοπρόθεσμου και του μακροπρόθεσμου χρέους υπερβαίνει τα 8 έτη.

Επιπλέον, η μέση ληκτότητα και η διαφοροποίηση της βάσης των επενδυτών περιορίζουν τους βραχυπρόθεσμους κινδύνους που συνεπάγεται το υψηλό δημόσιο χρέος. Δεδομένου ότι οι γαλλικοί χρεωστικοί τίτλοι είναι εκφρασμένοι σε ευρώ, δεν υφίσταται συναλλαγματικός κίνδυνος. Επιπλέον, οι γαλλικοί χρεωστικοί τίτλοι εξακολουθούν να αποτελούν περιζήτητη επένδυση, λόγω της συμμόρφωσής τους με τις κεφαλαιακές απαιτήσεις και τις απαιτήσεις ρευστότητας, καθώς και για σκοπούς διαφοροποίησης, μολονότι το ποσοστό των κατόχων διαπραγματεύσιμων τίτλων του Δημοσίου που δεν είναι κάτοικοι της χώρας συνέχισε να μειώνεται με την πάροδο του χρόνου, και έφτασε περίπου στο 54 % το 2018· το ποσοστό αυτό είναι σε γενικές γραμμές ομοιόμορφα κατανεμημένο μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ και άλλων χωρών.

Οι δείκτες βιωσιμότητας επικαιροποιήθηκαν με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019. Με βάση τον δείκτη S0, παρά τον υψηλό δείκτη δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, δεν αναμένονται σημαντικές προκλήσεις βιωσιμότητας βραχυπρόθεσμα. Παρότι ο δημοσιονομικός υποδείκτης του S0 υποδεικνύει ορισμένες βραχυπρόθεσμες ευπάθειες, κυρίως λόγω του κυκλικά προσαρμοσμένου ελλείμματος και του υψηλού καθαρού δημόσιου χρέους, με βάση τον υποδείκτη που αφορά τα χρηματοοικονομικά και την ανταγωνιστικότητα, ο κίνδυνος είναι χαμηλός. Ο χαμηλός βραχυπρόθεσμος κίνδυνος επιβεβαιώνεται από τη διαβάθμιση «ΑΑ με σταθερές προοπτικές» που έδωσαν οι τρεις μεγαλύτεροι οργανισμοί αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας στο δημόσιο χρέος της Γαλλίας.

Ωστόσο, η Γαλλία αντιμετωπίζει υψηλό μεσοπρόθεσμο κίνδυνο βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους. Ο δείκτης S1 χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση των μεσοπρόθεσμων προκλήσεων βιωσιμότητας. Σύμφωνα με αυτόν τον δείκτη, για να μειωθεί ο δείκτης χρέους στο 60 % του ΑΕΠ έως το 2033 θα απαιτούνταν πρόσθετη σωρευτική σταδιακή βελτίωση του διαρθρωτικού πρωτογενούς ισοζυγίου της Γαλλίας ίση με 5,0 ε.μ. του ΑΕΠ σε διάστημα πενταετίας (αρχής γενομένης από το 2021). Η τιμή αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στο υψηλό επίπεδο του δημόσιου χρέους, το οποίο αντιστοιχεί σε 3,0 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Η δυσμενής αρχική δημοσιονομική θέση (που ορίζεται ως η απόκλιση από το σταθεροποιητικό για το χρέος πρωτογενές ισοζύγιο) συμβάλλει στην τιμή αυτή με 1,6 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ, ενώ οι υπόλοιπες 0,4 εκατοστιαίες μονάδες οφείλονται στην προβλεπόμενη αύξηση των δημόσιων δαπανών που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού.

Οι προβολές που αφορούν το δημόσιο χρέος επηρεάζονται ιδιαίτερα από τις εξελίξεις στα επιτόκια και στην ανάπτυξη. Εάν τα επιτόκια ήταν υψηλότερα ή η προβλεπόμενη ετήσια αύξηση του ΑΕΠ ήταν χαμηλότερη, οι δείκτες χρέους μετά από 10 έτη θα ήταν υψηλότεροι κατά περίπου 6 ε.μ. του ΑΕΠ.

Ο δείκτης S2, που αποτυπώνει τους μακροπρόθεσμους κινδύνους για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, ανέρχεται στο 0,4 % του ΑΕΠ. Επομένως, μακροπρόθεσμα, η Γαλλία φαίνεται να αντιμετωπίζει χαμηλούς κινδύνους για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, οι οποίοι σχετίζονται κυρίως με την αρχική δημοσιονομική θέση, η οποία συμβάλλει στον δείκτη κατά 1,9 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ και αντισταθμίζεται σε μεγάλο βαθμό από την προβλεπόμενη μείωση των δαπανών που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού, και ιδίως των συντάξεων. Ωστόσο, λόγω των υψηλών μεσοπρόθεσμων κινδύνων, εκτιμάται ότι η

χώρα διατρέχει συνολικά μέτριους μακροπρόθεσμους κινδύνους για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα.

Εάν επιτευχθεί ικανοποιητική πρόοδος ως προς τον ΜΔΣ της Γαλλίας, όπως απαιτείται από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το χρέος θα εισέλθει σε σταθερή καθοδική πορεία και θα υποχωρήσει στο 79 % του ΑΕΠ έως το 2029. Ωστόσο, η δημοσιονομική προσπάθεια που απαιτείται για την επίτευξη του ΜΔΣ είναι σημαντική, δεδομένου ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα εκτιμάται σε 2,5 % του ΑΕΠ το 2020 με αμετάβλητες πολιτικές.

4.3. Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Από το 2016, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στη Γαλλία είναι υψηλότερη από τη δυνητική. Μεταξύ του 2012 και του 2016, η επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας και μια παρατεταμένη περίοδος χαμηλού πληθωρισμού κατέστησαν δυσκολότερη τη μείωση του χρέους. Η ονομαστική ανάπτυξη άρχισε να αυξάνεται το 2017 και αναμένεται να παραμείνει ισχυρή έως το 2020. Επομένως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι μακροοικονομικές συνθήκες είναι ελαφρυντικός παράγοντας που εξηγεί την έλλειψη ικανοποιητικής προόδου ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018 στη Γαλλία.

Η Γαλλία σημείωσε κάποια πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των ειδικών ανά χώρα συστάσεων του 2018⁷. Ειδικότερα, εφάρμοσε σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη μεταρρύθμιση του συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης και σημείωσε κάποια πρόοδο όσον αφορά τον μετριασμό της εξέλιξης του κατώτατου μισθού, την απλούστευση του φορολογικού συστήματος και τη μείωση της γραφειοκρατίας, με στόχο να υποστηρίξει την ανταγωνιστικότητα.

Κυκλικές συνθήκες, δυνητική ανάπτυξη και πληθωρισμός

Η γαλλική οικονομία αποδείχθηκε αρκετά ανθεκτική μετά την παγκόσμια οικονομική ύφεση του 2009. Η οικονομική δραστηριότητα υποχώρησε κατά 2,9 % το 2009, αλλά ανέκαμψε το 2010 και το 2011. Στη συνέχεια, επιβραδύνθηκε σημαντικά το 2012 και ανέκαμψε σταδιακά αμέσως μετά, με μέση ετήσια αύξηση του ΑΕΠ της τάξης του 1 %. Η αύξηση του ΑΕΠ σημείωσε σημαντική άνοδο το 2017, στο 2,2 %, αλλά υποχώρησε το 2018 και αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω το 2019 και το 2020, αν και θα παραμείνει υψηλότερη από τη δυνητική.

Η δυνητική ανάπτυξη έχει μειωθεί από την εποχή της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, όπως παρατηρήθηκε στην πλειονότητα των μεγάλων οικονομιών της ζώνης του ευρώ. Ο ρυθμός αύξησης του δυνητικού ΑΕΠ μειώθηκε από 1,8 % κατά μέσο όρο, στο χρονικό διάστημα 2000-2008, σε μόλις 1,0 % μεταξύ του 2009 και του 2018. Προβλέπεται ότι θα ανακτήσει τη δυναμική του σταδιακά και θα ανέλθει στο 1,3 % το 2020. Στην περίπτωση της Γαλλίας, η επιβράδυνση της αύξησης του δυνητικού ΑΕΠ αντικατοπτρίζει κυρίως τη συνέχιση της μακροπρόθεσμης τάσης προς υποχώρηση των κερδών συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής, η οποία πρόσφατα αντισταθμίστηκε μόνον εν μέρει. Η ελαφρώς χαμηλότερη συσσώρευση κεφαλαίου έχει επίσης επηρεάσει αρνητικά τη δυνητική ανάπτυξη, παρότι το ποσοστό ακαθάριστων επενδύσεων των μη χρηματοοικονομικών εταιρειών εμφάνισε σχετική ανθεκτικότητα καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης.

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

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής με βάση τις εαρινές προβλέψεις του 2019, το κενό παραγωγής καλύφθηκε το 2017 και αναμένεται να λάβει θετικό πρόσημο στη συνέχεια, καθώς η αύξηση του ΑΕΠ παραμένει υψηλότερη από τη δυνητική. Το κενό παραγωγής προβλέπεται να ανέλθει στο 0,7 % το 2020.

Μετά από παρατεταμένη περίοδο χαμηλής αύξησης των εγχώριων τιμών έως το 2016, ο πληθωρισμός στη Γαλλία αυξήθηκε από 1,2 % το 2017 σε 2,1 % το 2018. Οι πιέσεις στις τιμές το 2018 προκλήθηκαν κυρίως από τις τιμές του πετρελαίου και τις αυξήσεις της φορολογίας των προϊόντων καπνού και της ενέργειας. Ως εκ τούτου, ο αποπληθωριστής του ΑΕΠ παρέμεινε σημαντικά χαμηλότερος από τον πληθωρισμό βάσει του ΕνΔΤΚ το 2018, σε ποσοστό 0,9 %, και αναμένεται να αυξηθεί στο 1,3 % τόσο το 2019 όσο και το 2020, προσεγγίζοντας τον πληθωρισμό βάσει του ΕνΔΤΚ. Επομένως, το ονομαστικό ΑΕΠ αναμένεται να αυξηθεί από το 2,5 % το 2018 στο 2,7 % το 2019 και στο 2,9 % το 2020.

Πίνακας 3: Μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις^α

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	ΠΣ	COM	ΠΣ
Πραγματικό ΑΕΠ (% μεταβολή) ^β	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
Αποπληθωριστής ΑΕΠ (% μεταβολή)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Δυνητικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Κενό παραγωγής (% του δυνητικού ΑΕΠ)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Ακαθάριστο χρέος γενικής κυβέρνησης	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Πρωτογενές ισοζύγιο	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου δημόσιου τομέα	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Κυκλικά προσαρμοσμένο πρωτογενές ισοζύγιο	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Διαρθρωτικό ισοζύγιο ^γ	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7
Σημειώσεις:								
^α Ως ποσοστό του ΑΕΠ, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά.								
^β Με ημερολογιακή διόρθωση μόνο στο ΠΣ.								
^γ Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο πλην έκτακτων και λοιπών προσωρινών μέτρων.								
Πηγή: Πρόγραμμα Σταθερότητας (ΠΣ) 2019 και εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 (COM)								

Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Από το 2017, η Γαλλία εφαρμόζει ολοκληρωμένη δέσμη μεταρρυθμίσεων με στόχο τον περιορισμό των δημόσιων δαπανών, τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων και την αύξηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας. Παρότι οι μεταρρυθμίσεις έχουν επιταχυνθεί, είναι ζωτικής σημασίας να εφαρμοστούν πλήρως, ενώ κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθούν περαιτέρω μεταρρυθμίσεις. Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας, που ψηφίστηκε το 2017, έχει αρχίσει να παράγει αποτελέσματα, ενώ ο νέος νόμος PACTE, που ψηφίστηκε το 2019, αναμένεται να ενισχύσει περαιτέρω τις βελτιώσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Το επενδυτικό σχέδιο (Grand plan d'investissement 2018-2022) θα μπορούσε επίσης να συμβάλει στην τόνωση της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Οι προτεραιότητες του σχεδίου κρίνονται κατάλληλες για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που χαρακτηρίζουν τη γαλλική οικονομία. Εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις, και συγκεκριμένα είναι ακόμη αναγκαίο να αναληφθούν συγκεκριμένες δράσεις για την

υλοποίηση της προγραμματισμένης εξοικονόμησης δαπανών, προκειμένου το δημόσιο χρέος να εισέλθει σε σταθερή πτωτική πορεία.

Στην έκθεση χώρας του 2019⁸, η Επιτροπή έκρινε ότι η Γαλλία έχει σημειώσει κάποια πρόοδο όσον αφορά την ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018 και ότι το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων συνεχίζεται, παρά την επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Πιο συγκεκριμένα, η Γαλλία σημείωσε σημαντική πρόοδο όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Σημειώθηκε κάποια πρόοδος για τον μετριασμό της εξέλιξης του κατώτατου μισθού, την απλούστευση του φορολογικού συστήματος και τη μείωση της γραφειοκρατίας. Η πρόοδος που επιτεύχθηκε όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, τη βελτίωση της πρόσβασης και της ισότητας ευκαιριών στην αγορά εργασίας, την αύξηση του ανταγωνισμού στον τομέα των υπηρεσιών και την αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος καινοτομίας είναι περιορισμένη. Δεν σημειώθηκε πρόοδος όσον αφορά την περαιτέρω ανάπτυξη και υλοποίηση επανεξέτασης των δαπανών μέσω του προγράμματος «Δημόσια Δράση 2022». Τα μέτρα για τη μείωση των δημόσιων δαπανών και την αύξηση της αποδοτικότητάς τους δεν έχουν ακόμα καθοριστεί επαρκώς.

Το 2018, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της Γαλλίας (που σχετίζονταν κυρίως με το υψηλό δημόσιο χρέος και τη χαμηλή δυναμική της ανταγωνιστικότητας) σταμάτησαν να επιδεινώνονται, αλλά παρέμειναν σε υψηλά επίπεδα. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Γαλλία εξακολουθεί να παρουσιάζει μακροοικονομικές ανισορροπίες⁹.

Η κυβέρνηση σκοπεύει να προτείνει μέτρα το 2019 για την απλούστευση της λειτουργίας του συνταξιοδοτικού συστήματος και τη μεταρρύθμιση του συστήματος παροχών ανεργίας. Όσον αφορά τις συντάξεις, προγραμματίζεται η ψήφιση νόμου για τη σταδιακή ενοποίηση των κανόνων των διαφόρων συνταξιοδοτικών καθεστώτων που συνυπάρχουν σήμερα, με σκοπό να βελτιωθεί η διαφάνεια, η ισότητα και η αποτελεσματικότητα του συστήματος. Ένα αποτελεσματικότερο συνταξιοδοτικό σύστημα θα μπορούσε να συμβάλει στην άμβλυνση των κινδύνων για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα. Επιπλέον, η προγραμματισμένη μεταρρύθμιση του συστήματος παροχών ανεργίας μπορεί να συμβάλει στη μείωση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας και στην προώθηση της μετάβασης σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Χάρη στην τελευταία συμφωνία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, το χρέος του συστήματος παροχών ανεργίας μπόρεσε να μειωθεί σε 37,1 δισ. EUR στο τέλος του 2018. Στις αρχές του 2019, πραγματοποιήθηκαν νέες διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σχετικά με το σύστημα παροχών ανεργίας. Στόχοι ήταν i) να μειωθεί το χρέος του συστήματος, ii) να τροποποιηθούν οι κανόνες προκειμένου να μειωθεί η εργασιακή ανασφάλεια και να καταστούν οι κανόνες πιο ευνοϊκοί για τους ανέργους, και iii) να βρεθεί μηχανισμός παροχής κινήτρων για τη μείωση του ποσοστού αποχωρήσεων από τις επιχειρήσεις, όταν είναι υπερβολικά υψηλό. Εντούτοις, οι κοινωνικοί εταίροι δεν κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με νέο σύνολο κανόνων. Η

⁸ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2019) 1009 final της 27.2.2019, «Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances» (Έκθεση χώρας για τη Γαλλία 2019. Συμπεριλαμβανομένης εμπεριστατωμένης επισκόπησης σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών).

⁹ Βλ. ανακοίνωση COM(2019) 150 final της Επιτροπής της 27.02.2019, «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2019: Αξιολόγηση της προόδου σχετικά με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και τα αποτελέσματα των εμπεριστατωμένων επισκοπήσεων δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011».

μεταρρύθμιση βρίσκεται πλέον στα χέρια της κυβέρνησης, η οποία έχει δεσμευτεί να καταλήξει σε συμφωνία έως το τέλος του 2019.

4.4. Άλλοι παράγοντες που θεωρούνται σχετικοί από την Επιτροπή

Ένας άλλος παράγοντας που θεωρείται σχετικός από την Επιτροπή είναι ο στατιστικός και έκτακτος χαρακτήρας των αυξήσεων του ελλείμματος και του χρέους που συνδέονται με τη μετεξέλιξη της πίστωσης φόρου για την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση (CICE) σε μόνιμη μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

Το καθεστώς CICE δημιουργήθηκε το 2013. Αποσκοπεί στη μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης μέσω πληρωτέας πίστωσης φόρου επί των φόρων εταιρειών, βάσει των ακαθάριστων μισθών που καταβάλλονται στους εργαζομένους κατά τη διάρκεια ενός δεδομένου έτους. Στους εθνικούς λογαριασμούς, η εν λόγω πίστωση φόρου αντιμετωπίζεται ως επιδότηση και καταγράφεται με καθυστέρηση ενός έως τριών ετών από το έτος της απαίτησης.

Η συγκεκριμένη προσέγγιση καταγραφής και η αντικατάσταση της CICE με ισοδύναμη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης έχουν δύο επιπτώσεις. Αφενός, η μείωση των εισφορών καταγράφεται αμέσως μόλις τεθεί σε εφαρμογή (δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 2019). Αφετέρου, οι απαιτήσεις στο πλαίσιο της CICE που αντιστοιχούν σε υπαλλήλους του προσωπικού το 2018 δημιουργούν επιδότηση η οποία πρέπει επίσης να καταγραφεί το 2019, παρότι η CICE έχει παύσει να ισχύει. Ο συνδυασμός αυτών των δύο επιπτώσεων οδηγεί στη δημιουργία έκτακτου διπλού κόστους κατά το έτος της μετάβασης, ίσο με περίπου 0,9 % του ΑΕΠ. Χωρίς αυτή την έκτακτη επίπτωση, το προβλεπόμενο ονομαστικό έλλειμμα το 2019 θα ανερχόταν σε 2,2 % του ΑΕΠ.

Συνολικά, η μετάβαση από τη CICE στη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης προκαλεί μεταβατική δημοσιονομική επίπτωση που δεν οδηγεί σε πάγια μεταβολή της δημοσιονομικής θέσης. Ως εκ τούτου, θεωρείται έκτακτη για τους σκοπούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και ο αντίκτυπός της αφαιρείται από τον υπολογισμό της δημοσιονομικής προσπάθειας στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου.

Η αντικατάσταση της CICE με μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης κατά τρόπο δημοσιονομικά ουδέτερο ανταποκρίνεται στην ειδική ανά χώρα σύσταση 2 (επιμέρους τμήμα 1) του 2017 προς τη Γαλλία. Ειδικότερα, η εν λόγω σύσταση είχε ως εξής: «Να ενοποιήσει τα μέτρα μείωσης του κόστους εργασίας ώστε, αφενός, να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητά τους κατά τρόπο δημοσιονομικά ουδέτερο και, αφετέρου, να αυξηθούν περαιτέρω οι συνέπειές τους στην απασχόληση και τις επενδύσεις», και θεωρήθηκε ότι το 2019 επιτεύχθηκε σημαντική πρόοδος ως προς την εφαρμογή της.

4.5. Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 31 Μαΐου 2019, οι γαλλικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στα προηγούμενα τμήματα καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές.

Ειδικότερα, όσον αφορά το κριτήριο του ελλείμματος, οι γαλλικές αρχές υποστηρίζουν ότι η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ το 2019 είναι προσωρινή, περιορισμένη και έκτακτη, υπό την έννοια ότι οφείλεται στο έκτακτο κόστος που προκύπτει

από τη μετεξέλιξη της CICE σε οριστική και άμεση μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, χωρίς το οποίο το έλλειμμα θα ανερχόταν στο 2,3 % του ΑΕΠ. Το ονομαστικό έλλειμμα προβλέπεται να μειωθεί στο 2 % του ΑΕΠ το 2020.

Από την άλλη πλευρά, οι αρχές υποστηρίζουν ότι οι δημόσιες δαπάνες περιορίστηκαν σημαντικά, δεδομένου ότι υποχώρησαν σε πραγματικούς όρους το 2018 (κατά 0,3 %). Επιπλέον, οι αρχές ισχυρίζονται ότι η περιστολή των δαπανών θα συνεχιστεί και στο μέλλον. Συγκεκριμένα, το 2019 η αύξηση των δημόσιων δαπανών σε πραγματικούς όρους προβλέπεται να είναι πολύ χαμηλότερη από τον μέσο όρο της τελευταίας δεκαετίας, χάρη στη χαμηλότερη της τιμαριθμικής αναπροσαρμογή των κοινωνικών παροχών, στην αναμενόμενη εξοικονόμηση πόρων από τις παροχές ανεργίας και στην αποτελεσματική εφαρμογή των συμβάσεων με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Ταυτόχρονα, σύμφωνα με τις γαλλικές αρχές, η πορεία των δημόσιων οικονομικών, που περιγράφεται στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2019, επιβεβαιώνει τη δέσμευσή τους για περαιτέρω μείωση των φόρων με σκοπό τη στήριξη της απασχόλησης και της αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών. Εν προκειμένω, τα μέτρα που θεσπίστηκαν ως επακόλουθο της κρίσης των κίτρινων γιλέκων αποσκοπούν να διασφαλίσουν την αποδοχή των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν και, κατά κύριο λόγο, επισπεύδουν την υλοποίηση ήδη προγραμματισμένων δράσεων.

Κατά συνέπεια, οι αρχές υπενθυμίζουν ότι η πορεία προς την επίτευξη του ΜΔΣ έχει προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες, συμπεριλαμβανομένης της πιθανότητας η αύξηση του ΑΕΠ να είναι χαμηλότερη από την αναμενόμενη κατά τα επόμενα έτη.

Όσον αφορά το κριτήριο του χρέους, οι γαλλικές αρχές υποστηρίζουν ότι, αφού ληφθεί υπόψη το περιθώριο ανοχής που προβλέπεται στη Συνθήκη, η παρατηρούμενη διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,2 % του ΑΕΠ το 2018 συνιστά συμμόρφωση με την προσπάθεια που απαιτείται στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ.

Κατά συνέπεια, οι αρχές ισχυρίζονται ότι η προβλεπόμενη σύγκλιση προς τον ΜΔΣ, η οποία παρουσιάστηκε στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2019, διασφαλίζει τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης ανήλθε στο 98,4 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2018, υπερβαίνοντας κατά πολύ την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Η Γαλλία δεν σημείωσε επαρκή πρόοδο ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018. Αυτό σημαίνει ότι, προτού ληφθούν υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες, το κριτήριο του χρέους, όπως ορίζεται στη Συνθήκη, δεν φαίνεται να πληρούται εκ πρώτης όψεως το 2018.

Επιπλέον, το ονομαστικό έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2019 προβλέπεται να αυξηθεί στο 3,1 % του ΑΕΠ, επομένως θα υπερβεί την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη, αν και με μικρή διαφορά. Η υπέρβαση δεν θεωρείται έκτακτη, παρότι προσωρινή για τους σκοπούς της Συνθήκης και του ΣΣΑ. Συνεπώς, από την ανάλυση προκύπτει ότι, προτού ληφθούν υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες, το κριτήριο του ελλείμματος για τους σκοπούς της Συνθήκης δεν πληρούται.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη, η παρούσα έκθεση εξέτασε τους σχετικούς παράγοντες προκειμένου να αξιολογηθεί η συμμόρφωση με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους.

Όσον αφορά το κριτήριο του χρέους, βάσει συνολικής αξιολόγησης της συμμόρφωσης με το προληπτικό σκέλος, η Γαλλία συμμορφώθηκε σε γενικές γραμμές με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2018. Επιπλέον, οι βραχυπρόθεσμοι κίνδυνοι για τη βιωσιμότητα είναι χαμηλοί.

Όσον αφορά την προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ βάσει της Συνθήκης, η Επιτροπή κρίνει ότι η απόκλιση που προβλέπεται για το 2019 είναι οριακή και προσωρινή. Επιπλέον, η αύξηση του ελλείμματος στο 3,1 % οφείλεται αποκλειστικά στην έκτακτη στατιστική επίπτωση της μετεξέλιξης της πίστωσης φόρου για την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση (CICE) σε οριστική και άμεση μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, η οποία ανέρχεται σε 0,9 % του ΑΕΠ.

Συνολικά, η Γαλλία έχει σημειώσει κάποια πρόοδο ως προς την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έχουν ανακοινωθεί από το 2017, οι οποίες αποσκοπούν στην ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις, ιδίως στους τομείς της ανταγωνιστικότητας, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της επαγγελματικής κατάρτισης και της φορολογίας. Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις αναμένεται να συμβάλουν στην ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού της οικονομίας και στη μείωση των κινδύνων μακροοικονομικών ανισορροπιών, πράγμα που θα έχει θετικό αντίκτυπο στη βιωσιμότητα του χρέους μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.

Η ανάλυση που παρουσιάζεται στην παρούσα έκθεση περιλαμβάνει αξιολόγηση όλων των σχετικών παραγόντων, και συγκεκριμένα: i) του γεγονότος ότι διαπιστώνεται ότι η Γαλλία συμμορφώθηκε σε γενικές γραμμές με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2018· ii) του χαμηλού επιπέδου των βραχυπρόθεσμων κινδύνων βιωσιμότητας· iii) του γεγονότος ότι η υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ το 2019 είναι οριακή, προσωρινή και οφείλεται αποκλειστικά σε έκτακτη επίπτωση, και iv) της εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της ανάπτυξης τα τελευταία χρόνια, με σκοπό την ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις προς τη Γαλλία, αρκετές από τις οποίες θεωρείται ότι συμβάλλουν στη βελτίωση της βιωσιμότητας του χρέους. Από την ανάλυση προκύπτει ότι τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους, όπως ορίζονται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997, θα πρέπει να θεωρείται ότι, επί του παρόντος, πληρούνται. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι εκτιμάται ότι η Γαλλία διατρέχει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης το 2019 και το 2020, πρέπει να ληφθούν πρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα από το 2019 για να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ.