



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.11.2018.
COM(2018) 809 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Italija

**Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE Italija

Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

U članku 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđuje se postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP). Taj je postupak dodatno razrađen u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita¹, koja je dio Pakta o stabilnosti i rastu (PSR). Posebne odredbe o postupku u slučaju prekomjernog deficita za države članice europodručja utvrđene su u Uredbi (EU) br. 473/2013².

U skladu s člankom 126. stavkom 2. UFEU-a, Komisija mora nadzirati poštovanje proračunske discipline na temelju sljedećih dvaju kriterija: (a) prelazi li omjer planiranog ili stvarnog državnog deficita i bruto domaćeg proizvoda (BDP) referentnu vrijednost od 3 % i (b) prelazi li udio državnog duga u BDP-u referentnu vrijednost od 60 %, osim ako se taj udio smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom.

U članku 126. stavku 3. UFEU-a predviđa se da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

U ovom izvješću, koje čini prvi korak u postupku u slučaju prekomjernog deficita, analizira se usklađenost Italije s kriterijem duga iz Ugovora tijekom 2017., vodeći pritom računa o gospodarskom kontekstu i drugim relevantnim čimbenicima. Komisija je 29. listopada 2018. talijanskim tijelima uputila dopis u kojem je najavila svoju namjeru da u jesen 2018. ponovno ocijeni usklađenost Italije s kriterijem duga, uzimajući u obzir bitne promjene relevantnih čimbenika koje su prikazane u nacrtu proračunskog plana za 2019.

Komisija je 23. svibnja 2018. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a³ jer Italija 2017. nije ostvarila dostatan napredak u usklađivanju s kriterijem duga. U tom je izvješću zaključeno da bi se trebalo smatrati da je taj kriterij u tom razdoblju ispunjen, uzimajući posebno u obzir *ex post* usklađenost Italije s preventivnim dijelom Pakta tijekom 2017. U tom je izvješću, na temelju vladinih planova i Komisijine proljetne prognoze 2018., primijećen i rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja koji je Vijeće preporučilo za 2018.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 6. U ovom izvješću uzimaju se u obzir i „Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije”, koje je 15. svibnja 2017. donio Odbor za gospodarska i financijska pitanja, a koje su dostupne na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

³ Izvješće Komisije COM(2018) 428 final od 23.5.2018.: „Italija – Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije”.

Međutim, u fiskalnim planovima Italije za 2019. postoje bitne promjene s obzirom na relevantne čimbenike koje je Komisija analizirala prošlog svibnja. Konkretno, Italija je 16. listopada dostavila svoj nacrt proračunskog plana za 2019.⁴, u kojem je za 2019. predviđeno pogoršanje (ponovno izračunanog) strukturnog salda⁵ u iznosu od 0,9 % BDP-a. Komisija je 23. listopada 2018. donijela Mišljenje⁶ o nacrtu proračunskog plana za 2019., u kojem je utvrdila postojanje posebno ozbiljnih neusklađenosti s fiskalnim preporukama koje je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji te je zatražila da Italija dostavi revidirani nacrt proračunskog plana. Italija je 13. studenoga 2018. dostavila revidirani nacrt proračunskog plana za 2019. Izmjene u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. bile su vrlo ograničenog opsega i uglavnom su se odnosile na veći opseg privatizacije u 2019. (1 % BDP-a umjesto 0,3 %). Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Mišljenje o revidiranom nacrtu proračunskog plana Italije za 2019., u kojem je potvrdila postojanje posebno ozbiljnih neusklađenosti s fiskalnim preporukama za 2019. To opravdava provođenje nove ocjene usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga iz 2017.

Podaci koje su tijela dostavila u listopadu 2018.⁷, a koje je naknadno potvrdio Eurostat⁸, pokazuju da je talijanski deficit opće države 2017. smanjen na 2,4 % BDP-a (smanjenje u odnosu na 2,5 % 2016.), dok se dug stabilizirao na razini od 131,2 % BDP-a (u odnosu na 131,4 % 2016.), tj. na razini iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a. Za 2018., u talijanskom revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se blago smanjenje udjela duga u BDP-u na razinu od 130,9 %. U 2019., u njemu se predviđa daljnje smanjenje (od 1,7 postotnih bodova) udjela duga u BDP-a na razinu od 129,2 %. Na temelju prijavljenih podataka i Komisijine jesenske prognoze 2018., Italija nije bila usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga ni 2016. (razlika od 5,2 % BDP-a) ni 2017. (razlika od 6,6 % BDP-a) (vidjeti tablicu 1.).

Općenito, neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga 2017. dokaz je o *prima facie* postojanju prekomjernog deficita u smislu Pakta o stabilnosti i rastu, no pritom nisu u obzir uzeti svi čimbenici koji se prikazuju u nastavku. Nadalje, na temelju vladinih planova i Komisijine jesenske prognoze 2018., očekuje se da Italija neće ostvariti usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga ni 2018. (razlika od 3,7 % odnosno 6,6 % BDP-a) ni 2019. (razlika od 3,6 % odnosno 6,7 % BDP-a).

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće kako bi sveobuhvatno ocijenila odstupanje od referentnog mjerila za smanjenje duga i ispitala je li opravdano pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita nakon što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici. U odjeljku 2. izvješća ispituje se kriterij deficita. U odjeljku 3. ispituje se kriterij duga. Odjeljak 4. odnosi se na javna ulaganja i druge relevantne čimbenike, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja (SPC). U

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_it_en_1.pdf

⁵ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

⁶ Mišljenje Komisije C(2018) 7510 final od 23.10.2018. o nacrtu proračunskog plana Italije i o zahtjevu Italiji da dostavi revidirani nacrt proračunskog plana.

⁷ U skladu s Uredbom (EZ) br. 479/2009, države članice moraju Komisiji dvaput godišnje dostavljati planirane i stvarne iznose državnog deficita i razina državnog duga. Najnoviji podaci koje je Italija prijavila mogu se pronaći na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Eurostatovo priopćenje za javnost br. 163/2018 od 22. listopada 2018., dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

izvješću se uzima u obzir Komisijina jesenska prognoza 2018. koja je objavljena 8. studenoga 2018. Prognoza Komisije temelji se na nacrtu proračunskog plana za 2019., a ne na njegovoj revidiranoj verziji, ali između ta dva dokumenta ne postoje znatne razlike.

Tablica 1.: Deficit i dug opće države (% BDP-a)^a

		2015.	2016.	2017.	2018.		2019.	
					KOM	NPP	KOM	NPP
Kriterij deficita	Saldo opće države	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Kriterij duga	Bruto dug opće države	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Razlika u odnosu na referentno mjerilo za smanjenje duga	n.r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Promjena strukturnog salda	0,1	-0.7	-0.3	0,0	0,2	-1.2	-0.9
	Najmanja potrebna linearna strukturna prilagodba (MLSA)	3,4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Napomene:

^a U postotku BDP-a osim ako je navedeno drugačije; „n.r.” znači „nije relevantno”

Izvor: službe Komisije, revidirani nacrt proračunskog plana Italije za 2019. (NPP) i Komisijina jesenska prognoza 2018. (KOM)

2. KRITERIJ DEFICITA

Italija je u razdoblju od 2010. do 2013. ostvarila znatan fiskalni napor kojim je povećala primarni suficit na više od 2 % BDP-a i 2013. izašla iz postupka u slučaju prekomjernog deficita održavajući od 2012. svoj ukupni deficit na razini koja nije bila viša od 3 % BDP-a (smanjenje u odnosu na razinu višu od 5 % iz 2009.). Međutim, to je fiskalno stanje posljednjih godina oslabilo. Primarni suficit smanjio se 2017. na 1,4 %, a ukupni deficit stabilizirao se na približno 2,4 % BDP-a. Međutim, očekuje se da će se oba pokazatelja poboljšati 2018. Očekuje se da će se 2019. i 2020. i ukupni i primarni saldo znatno pogoršati, uglavnom zbog mjera uključenih u nacrtu proračunskog plana za 2019., koje su potvrđene u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019.

Italija je prijavila deficit opće države na razini od 2,4 % BDP-a za 2017. Prema podacima iz revidiranog nacrta proračunskog plana i Komisijine jesenske prognoze 2018., predviđa se da će se u razdoblju od 2018. do 2019. poštovati referentna vrijednost iz Ugovora od 3 % BDP-a. Međutim, prema podacima iz Komisijine prognoze, ta referentna vrijednost premašit će se 2020. uz pretpostavku o nepromijenjenim politikama. U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će deficit opće države biti na razini od 1,8 % BDP-a 2018. te 2,4 % 2019. U talijanskom dokumentu *Nota di Aggiornamento al DEF*, u kojem se ažuriraju proračunski ciljevi iz Programa stabilnosti Italije za 2018., predviđa se smanjenje ukupnog deficita na razinu od 2,1 % BDP-a do 2020. Povećanje deficita opće države koje se predviđa za 2019. uglavnom je posljedica proračunskih mjera iz revidiranog nacrta proračunskog plana za 2019. koje, prema podacima iz vladinih predviđanja, imaju neto učinak povećanja deficita u vrijednosti od oko 1,2 % BDP-a. Smanjenje deficita opće države koje se predviđa za 2020. uglavnom se temelji na povećanju stopa PDV-a (oko 0,7 % BDP-a) koje će se uvesti u 2020. kao zaštitna klauzula. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018. predviđa se da će talijanski deficit opće države 2018. iznositi 1,9 % BDP-a te da će se 2019. povećati na 2,9 % BDP-a. Deficit koji je Komisija prognozirala za 2018. nešto je viši od deficita predviđenog u

revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019., a ta se razlika uglavnom objašnjava razboritijim pretpostavkama u pogledu veličine javne potrošnje, uključujući rashode za kamate. I deficit koji je Komisija prognozirala za 2019. viši je od deficita predviđenog u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019., a ta je razlika uglavnom posljedica nižeg rasta BDP-a i viših rashoda za kamate u odnosu na one iz vladinih predviđanja. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018. predviđa se da će talijanski deficit opće države 2020. dosegnuti razinu od 3,1 % BDP-a, uz pretpostavku o nepromijenjenim politikama. Viši deficit koji je Komisija prognozirala za 2020. u usporedbi s vladinim predviđanjima uglavnom se objašnjava činjenicom da Komisija ne uključuje više stope PDV-a koje će se uvesti u 2020. kao zaštitna klauzula, dok su drugi čimbenici niži rast nominalnog BDP-a i veći kamatni rashodi.

Stoga je Italija trenutačno usklađena s kriterijem deficita kako je on utvrđen u Ugovoru i u Uredbi (EZ) br. 1467/97, no, prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018., postoji rizik da Italija 2020. neće biti usklađena s kriterijem deficita, pod pretpostavkom da neće doći do promjene politike.

3. KRITERIJ DUGA

Nakon prosječnog rasta od pet postotnih bodova godišnje tijekom dvostruke recesije u razdoblju od 2008. do 2013., talijanski udio državnog duga u BDP-u nastavio se sporije povećavati u razdoblju od 2014. do 2015. po prosječnoj stopi od jednog postotnog boda godišnje prije nego što je 2016. došao na najvišu razinu od 131,4 % te se potom 2017. neznatno smanjio na 131,2 %. Na temelju revidiranog nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će se udio duga u BDP-u postupno smanjiti na razine od 130,9 % u 2018., 129,2 % u 2019. i 127,3 % u 2020. U prognozama Komisije predviđa se da će udio duga u razdoblju 2018.–2020. ostati stabilan na razini od približno 131 %. Podupirajući gospodarskog oporavka i smanjenju efekta „grude snijega” do 2018. išli su u prilog povoljni financijski uvjeti (koji su se, međutim, pogoršavali). Očekuje se da će smanjivanje duga nakon toga biti otežano zbog povećanih troškova financiranja, smanjenog primarnog suficita i prihoda od privatizacije koji će biti manji od planiranih. Iako su rizici povezani s refinanciranjem duga kratkoročno ograničeni, visok javni dug i dalje ostaje važan izvor ranjivosti talijanskog gospodarstva.

Nakon obustave postupka u slučaju prekomjernog deficita u lipnju 2013. na Italiju se primjenjivalo trogodišnje prijelazno razdoblje za postizanje usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga, koje je počelo 2013. i završilo 2015. Nakon završetka tog prijelaznog razdoblja, referentno mjerilo za smanjenje duga postalo je primjenjivo 2016. Na temelju prijavljenih podataka i Komisijine prognoze, razlika u odnosu na referentnu mjerilo za dug iznosila je 5,2 % BDP-a 2016. te 6,6 % 2017. Nadalje, na temelju revidiranog nacrtu proračunskog plana za 2019., predviđa se da Italija neće ostvariti usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga ni 2018. (razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug u iznosu od 3,7 % BDP-a) ni 2019. (razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug u iznosu od 3,6 % BDP-a). Taj zaključak potvrđuje se na temelju Komisijine prognoze (razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug u iznosu od 6,6 % BDP-a 2018. odnosno 6,7 % 2019.).

Konkretnije, udio duga u BDP-u dosegnuo je 2017. razinu od 131,2 %, tj. 0,2 postotna boda manje u odnosu na razinu iz 2016. To smanjenje bilo je ograničeno djelomično zbog efekta „grude snijega” zbog kojeg se dug još uvijek povećavao, s obzirom na to da je realni

implicitni trošak duga⁹, unatoč postupnom smanjenju (na razinu od 2,4 % s razine od 2,7 % iz 2013.), ostao iznad razine rasta realnog BDP-a (1,6 %). Zapravo, realne promptne kamatne stope za nova izdanja državnih vrijednosnih papira, koje su se u razdoblju 2015.–2017. kretale oko nule, tek su postupno prešle u realni trošak servisiranja dospjelog iznosa duga, s obzirom na rok za otplatu talijanskog duga i razdoblje refinanciranja u kombinaciji s niskom inflacijom (rast deflatora BDP-a od 0,6 %) – vidjeti i tablicu 2. i grafikon 1. Pozitivna razlika između kamatne stope i stope rasta (0,9 postotnih bodova, u usporedbi sa 0,8 iz 2016.) podrazumijevala je još uvijek veliki učinak povećanja duga koji proizlazi iz efekta „grude snijega” (1,1 % BDP-a u usporedbi sa 1,0 % iz 2016. – vidjeti tablicu 2.). S druge strane, zahvaljujući uglavnom stabilnom primarnom suficitu na razini od 1,4 % BDP-a kretanje duga 2017. bilo je ograničeno. Prilagodba stanja i tokova imala je blagi učinak na povećanje duga 2017. (0,2 %), uglavnom zbog potpore bankovnom sektoru¹⁰, te je ona djelomično nadoknađena smanjenjem zaštitnog sloja likvidnosti, pri čemu nije bilo nikakvih prihoda od privatizacije¹¹.

U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će se udio duga u BDP-u 2018. smanjiti na razinu od 130,9 %, što je smanjenje od 0,3 postotna boda u odnosu na razinu iz 2017. Predviđena kretanja uglavnom su posljedica smanjujućeg efekta „grude snijega” (0,5 % BDP-a)¹², iako on i dalje dovodi do povećanja duga, te malog povećanja primarnog suficita (na 1,8 % BDP-a), što više nego nadoknađuje učinak prilagodbe stanja i tokova (1,0 % BDP-a) koji dovodi do povećanja duga. Komisija prognozira da će se udio duga 2018. smanjiti na razinu od 131,1 % BDP-a, što je nešto više od razine predviđene u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. Ta razlika proizlazi iz nešto nižeg predviđenog primarnog suficita i većeg efekta „grude snijega”, koji je povezan s neznatno višim predviđanjima za realni implicitni trošak duga.

Za 2019., u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se veliko smanjenje udjela duga u BDP-u za 1,7 postotnih bodova na razinu od 129,2 %. Potonje je uglavnom posljedica prilagodbe stanja i tokova (–0,1 % BDP-a) koja dovodi do smanjenja duga, a to se uglavnom objašnjava velikim prihodima od privatizacije koje vlada planira (1 % BDP-a) te efektom „grude snijega” koji dovodi do neznatnog smanjenja duga, što se objašnjava izraženim predviđenim povećanjem nominalnog rasta u usporedbi s 2018., za koji se očekuje da će se njime nadoknaditi smanjenje primarnog suficita (na razinu od 1,2 % BDP-a). Komisija prognozira da će udio duga u BDP-u 2019. ostati uglavnom stabilan na razini od 131 %. Ta je razlika povezana sa značajno nižim predviđanjima za nominalan rast i višim prognozama za kamatne rashode, što se odražava u i dalje znatnom efektu „grude snijega” koji dovodi do povećanja duga, te s nižim predviđenim primarnim suficitom (1 % BDP-a) i

⁹ Realni implicitni trošak duga u vremenu t može se definirati kao nominalni prinos koji država plaća za servisiranje dospjelog duga u vremenu $t - 1$, umanjeno za učinak inflacije u vremenu t . U tablici 2., godišnja promjena udjela duga u BDP-u zbog realnog implicitnog troška duga može se dobiti zbrajanjem odgovarajućih doprinosa iz rashoda za kamate (zbog kojih se dug povećava) i deflatora BDP-a (zbog kojeg se dug smanjuje).

¹⁰ Zapravo, na temelju prijavljenih podataka, postupci sanacije banaka koji su se odnosili na banku Banca Monte Paschi i dvije venecijanske banke utjecali su na kretanje duga u mjeri od približno 1 % BDP-a, a na kretanje deficita u mjeri od približno 0,4 % BDP-a.

¹¹ Druge manje transakcije koje utječu na prilagodbu stanja i tokova nisu prijavljene. Vidjeti i *Izješće o javnom dugu za 2017. talijanskog Ministarstva gospodarstva i financija* na: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² Konkretno, efekt „grude snijega” smanjio se zahvaljujući znatno višoj inflaciji i neznatno nižim kamatnim rashodima.

nižim prihodima od privatizacije. Rizici u pogledu predviđanja duga u prognozi Komisije i revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. povezani su s izgledima za rast koji su gori od očekivanih, izraženim pogoršanjem primarnog salda, nižom inflacijom ili prihodima od privatizacije te kamatnim rashodima koji su veći od očekivanih.

Komisija prognozira da će udio duga u BDP-u i 2020. ostati uglavnom stabilan, s obzirom na to da se očekuje da će daljnje pogoršanje primarnog suficita i povećanje kamatnih rashoda neutralizirati rast nominalnog BDP-a.

Kako je prikazano na grafikonu 1., postupno smanjenje implicitnog troška servisiranja duga (*isprekidana crna crta*) i oporavak rasta realnog BDP-a (*puna plava crta*) do 2016. podrazumijevalo je postupno smanjenje njihove razlike (*žuto osjenčano područje*), koja će uglavnom ostati stabilna tijekom razdoblja 2018.–2019. te će se neznatno povećati 2020. zbog rasta realnog implicitnog troška duga. Ukupno gledajući, efekt „grude snijega” koji dovodi do povećanja duga smanjio se 2017. na 1,1 % BDP-a, što je usporedivo s prosjekom prije krize, koji je u razdoblju 2000.–2007. iznosio 1,2 %. Stoga se efektom „grude snijega” može samo djelomično objasniti neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2017. i kasnije.

Ukupno gledajući, prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici navedeni u nastavku, ova analiza, na temelju revidiranog nacrtu proračunskog plana za 2019. ili na temelju Komisijine prognoze, upućuje na to da *prima facie* kriterij duga u smislu Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen.

Tablica 2.: Kretanja duga ^a

	2015.	2016.	2017.	2018.		2019.	
				KOM	NPP	KOM	NPP
Udio bruto duga države	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Promjena udjela duga ^b (1 = 2 + 3 + 4)	-0.20	-0.20	-0.10	-0.10	-0.30	-0.10	-1.70
<i>Doprinosi:</i>							
• Primami saldo (2)	-1.50	-1.40	-1.40	-1.70	-1.80	-1.00	-1.20
• Efekt „grude snijega” (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0.30
<i>od čega:</i>							
<i>rashodi za kamate</i>	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
<i>rast realnog BDP-a</i>	-1.20	-1.50	-2.00	-1.50	-1.50	-1.50	-1.90
<i>inflacija (deflator BDP-a)</i>	-1.20	-1.40	-0.60	-1.60	-1.60	-1.70	-2.00
• Prilagodba stanja i tokova (4)	-0.40	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0.10
<i>od čega:</i>							
<i>razlika između novčanih sredstava i obračunanih obveza</i>	0,3	-0.80	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
<i>neto akumulacija financijske imovine</i>	-0.70	1,0	-1.20	0,4	0,0	-0.30	-0.70
<i>od čega prihodi od privatizacije</i>	-0.40	-0.10			-0.30	-0.20	-1.00
<i>učinak valuacije i ostatak</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Napomene:

^a U postotku BDP-a osim ako je navedeno drugačije

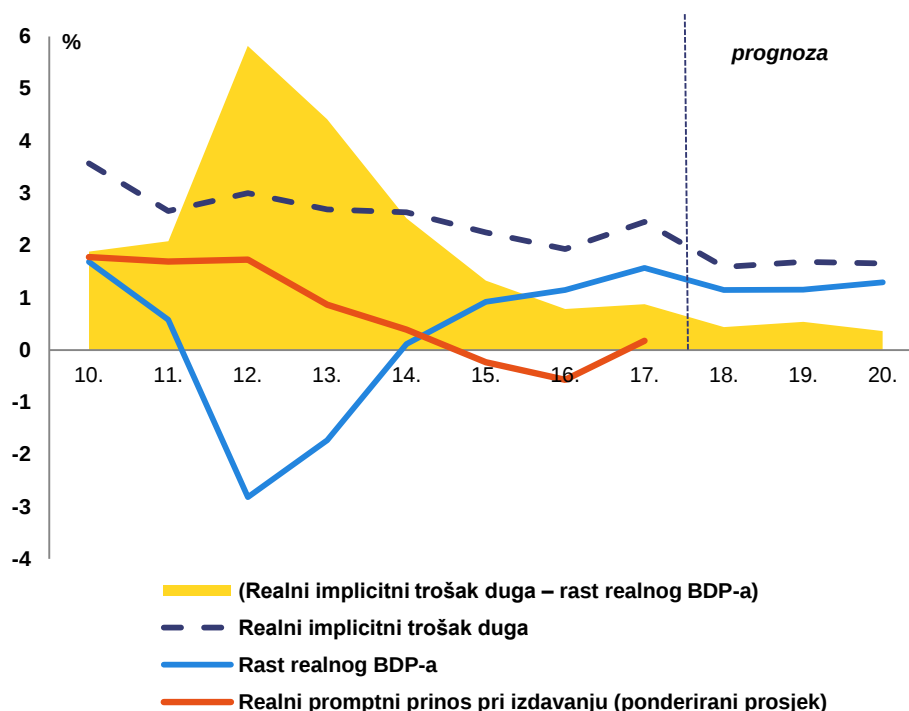
^b Promjena omjera bruto duga može se raščlaniti kako slijedi:

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

pri čemu *t* označava indeks vremena; *D*, *PD*, *Y* i *SF* označavaju razine državnog duga, primarnog deficita, nominalnog BDP-a i prilagodbu stanja i tokova, a *i* i *y* označavaju prosječan trošak duga i rast nominalnog BDP-a. Izraz u zagradama označava efekt „grude snijega”, kojim se mjeri zajednički učinak rashoda za kamate i gospodarskog rasta na udio duga.

Izvor: službe Komisije, revidirani nacrt proračunskog plana Italije za 2019. (NPP) i Komisijina jesenska prognoza 2018. (KOM)

Grafikon 1.: Pokretači efekta „grude snijega” s obzirom na državni dug



Izvor: Komisijina jesenska prognoza 2018.

4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. UFEU-a predviđa se da Komisija u svojem izvješću „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”. Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97, u kojem se isto predviđa da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

U slučaju očite povrede kriterija duga, analiza relevantnih čimbenika posebno je opravdana, s obzirom na to da na kretanja duga, za razliku od kretanja deficita, uvelike utječu čimbenici koji su izvan vladine kontrole. To se potvrđuje u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem se predviđa da se ti relevantni čimbenici uzimaju u obzir pri ocjeni usklađenosti na temelju kriterija duga, neovisno o razmjerima povrede. S obzirom na to, pri ocjeni usklađenosti s kriterijem duga, s obzirom na njihov utjecaj na kretanja i održivost duga, moraju se uzeti u obzir sljedeća tri glavna aspekta (koja su se uzimala u obzir i u prošlosti)¹³:

1. pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarivanju, čime se nastoji osigurati održivost ili brz napredak prema održivosti pod uobičajenim makroekonomskim okolnostima. Srednjoročni proračunski cilj za pojedinu državu članicu osmišljen je tako da se u njemu uzimaju u obzir razina duga i implicitne obveze; usklađenost sa srednjoročnim proračunskim ciljem ili kretanjem

¹³ Vidjeti sljedeća izvješća pripremljena u skladu s člankom 126. stavkom 3.: COM(2015) 113 final od 27.2.2015., COM(2016) 305 final od 18.5.2016. i COM(2018) 428 final od 23.5.2018.

prilagodbe prema njemu trebala bi osigurati pomicanje udjela duga prema prihvatljivim razinama, barem u srednjoročnom razdoblju;

2. strukturne reforme koje su već provedene ili su predviđene u planu strukturnih reformi, a od kojih se očekuje da će u srednjoročnom razdoblju povećati održivost zahvaljujući svojem utjecaju na rast, čime će pridonijeti zadovoljavajućem smanjenju udjela duga u BDP-u. Općenito, u normalnim gospodarskim uvjetima očekuje se da će se pridržavanjem srednjoročnog proračunskog cilja (ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju), zajedno s provedbom strukturnih reformi (u kontekstu europskog semestra) postići održivo kretanje duga kroz zajednički učinak na samu razinu duga (ostvarenjem dobrog proračunskog stanja na razini srednjoročnog proračunskog cilja) i na gospodarski rast (putem reformi);
3. nepovoljni makroekonomski uvjeti, a osobito niska inflacija, koja može otežati smanjenje udjela duga u BDP-u te znatno otežati usklađivanje s odredbama iz Pakta o stabilnosti i rastu. Uvjeti u kojima postoji niska inflacija državi članici dodatno otežavaju usklađivanje s referentnim mjerilom za smanjenje duga. U tim okolnostima pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarivanju postaje ključnim relevantnim čimbenikom u ocjeni usklađenosti s kriterijem duga.

S obzirom na te odredbe, u sljedećim se pododjeljcima razmatraju sljedeća pitanja:

1. srednjoročni gospodarski položaj, uključujući stanje u pogledu provedbe strukturnih reformi;
2. srednjoročni proračunski položaj, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnom prilagodbom prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja i ocjenu javnih ulaganja;
3. kretanja s obzirom na srednjoročno stanje državnog duga, uključujući njegove izgled s obzirom na održivost;
4. ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima i
5. ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica.

4.1. Srednjoročni gospodarski položaj

Makroekonomski uvjeti, s rastom nominalnog BDP-a koji je od 2016. bio veći od 2 %, unatoč nedavno povećanim negativnim rizicima ne mogu se smatrati olakotnom okolnošću pri objašnjavanju velikih propusta Italije u pogledu usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga, kojemu se teži u budućnosti. S druge strane, nizak rast produktivnosti i dalje ograničava talijanski potencijal za rast te otežava brže smanjenje udjela duga. Iako je Italija ostvarila određeni napredak u provođenju preporukama po državama članicama iz 2017., mjere koje su predviđene u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. korak su unazad u odnosu na prethodno ostvareni napredak te u odnosu na strukturne fiskalne aspekte iz preporuka koje je Vijeće uputilo Italiji 13. srpnja 2018.

Ciklički uvjeti, potencijalan rast i inflacija

Talijanski rast realnog BDP-a dosegno je 2017. razinu od 1,6 %. I u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. i u Komisijinoj prognozi očekuje se da će se taj rast 2018. usporiti (na razinu od 1,2 % odnosno 1,1 %). U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će se rast realnog BDP-a 2019. ubrzati na 1,5 %, dok Komisija predviđa blaži oporavak i 2019. (1,2 %) i 2020. (1,3 %). Procjenjuje se da je potencijalan rast napokon postao pozitivan 2017. na razini od 0,3 % (porast s razine od –0,2 % iz 2016.) i da će se dodatno ubrzati u razdoblju 2018.–2020. iako će ostati na vrlo niskim razinama. Na osnovi toga, Komisija procjenjuje da će talijanski negativni jaz outputa brzo nestati, s razine od –

3,6 % potencijalnog BDP-a 2015. na -0,3 % 2018., nakon čega će 2019. biti pozitivan (na razini od 0,3 %) te će se 2020. dodatno povećati (na 0,8 %).

Unatoč napretku koji je u prošlosti ostvaren u važnim područjima reformi (npr. reforme tržišta rada i javne uprave, suzbijanje utaje poreza, sanacija bilanci banaka), posljedice krize i preostale strukturne slabosti i dalje otežavaju potencijalni rast Italije¹⁴. Talijanski BDP i dalje je na razini nižoj od one prije krize te nije narastao u usporedbi s onim od prije 15 godina, dok je godišnji rast u ostatku europodručja u prosjeku iznosio 1,2 %. To se objašnjava i strukturnim čimbenicima koji otežavaju učinkovitu raspodjelu resursa i koče rast produktivnosti. Velik udio starosnih mirovina i troškova servisiranja duga u cjelokupnoj javnoj potrošnji Italije i dalje ograničava potrošnju za stavke koje ubrzavaju rast kao što su obrazovanje i infrastruktura. Visoko porezno opterećenje s obzirom na čimbenike proizvodnje te još uvijek niska porezna disciplina i dalje koče gospodarski rast. Reformama tržišta rada i poticajima za zapošljavanje podupirao se rast zaposlenosti, no on se uglavnom temeljio na ugovorima na određeno vrijeme, pri čemu izgleda za gospodarski rast u budućnosti otežavaju još uvijek visoke razine dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih. Poslovno okruženje i dalje otežava razvoj poduzetništva, među ostalim zbog slabosti u javnoj upravi i vrlo dugotrajnih građanskopravnih i kaznenopravnih postupaka. Naposljetku, ulaganja su i dalje na niskoj razini, osobito u pogledu nematerijalne imovine. U tom je kontekstu za Italiju važno da provodi reforme radi poboljšanja srednjoročnih izgleda za rast i povećanja održivosti javnih financija zemlje.

Nakon što je 2015. i 2016. ostala na razini od približno 0 %, uglavnom zbog niske agregatne potražnje, ograničenih pritisaka na plaće i pada cijena energije, ukupna stopa inflacije, koja se mjeri harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP), povećala se 2017. na 1,3 % uglavnom zbog većih cijena energije. Na temelju prognoze Komisije očekuje se da će stopa inflacije 2018. i dalje biti stabilna na razini od 1,3 % te da će se 2019. dodatno povećati na 1,5 %, uglavnom zbog viših cijena nafte, nakon čega će se 2020. neznatno smanjiti na 1,4 %. Predviđa se i da će temeljna inflacija postupno porasti u narednim godinama – u skladu s umjerenim rastom plaća – i 2020. dosegnuti razinu od 1,4 %.

Sve donedavno, mogućnost da Italija provede veliku fiskalnu konsolidaciju kako bi odlučno smanjila svoj udio duga u BDP-u bila je otežana zbog negativnih makroekonomskih izgleda i povezanog rizika od mogućeg kontraproduktivnog učinka fiskalnih politika, s obzirom na to da su na udio duga i primarni saldo negativno utjecala usporena kretanja cijena. Osim toga, niska razina inflacije značila je da je Italiji bilo teže smanjiti udio javne potrošnje u BDP-u zamrzavanjem plaća i mirovinskih prava u nominalnom iznosu, a niska inflacija podrazumijeva i niže porezne prihode od uobičajenih. Naposljetku, nepovoljne makroekonomske okolnosti, uključujući ograničavajuće uvjete financiranja, dovele su do fiskalnih multiplikatora koji su bili viši od prosječnih, a to je pojačano monetarnom politikom koja je bila ograničena nultom donjom granicom kamatnih stopa¹⁵. Rast realnog BDP-a ubrzao se na 1,1 % 2016. i na 1,6 % 2017., pri čemu je rast nominalnog BDP-a bio na razini iznad 2 % (2,3 % 2016. i 2,1 % 2017.) po prvi put od početka svjetske financijske krize. Iako

¹⁴ Vidjeti radni dokument službi Komisije SWD(2018) 210 final od 7.3.2018. pod naslovom „*Country Report Italy 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*” (Izvešće za Italiju 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža).

¹⁵ Vidjeti, primjerice, O. Blanchard i D. Leigh (2013.), na www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

je Komisija prognozirala da će se rast realnog BDP-a ponovo naglo smanjiti na 1,1 % 2018. te se samo blago povećati na 1,2 % 2019. i 1,3 % 2020., iz temeljnih kretanja cijena (deflator BDP-a) proizlazi očekivano ubrzanje rasta nominalnog BDP-a na 2,4 % 2018., 2,5 % 2019. i 2,7 % 2020. Čini se da makroekonomski uvjeti više nisu olakotna okolnost pri objašnjavanju velikih nedostataka Italije s obzirom na usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga koja je usmjerena na budućnost, iako se čini da su talijanski izgledi za rast povezani s povećanim rizicima od smanjenja tog rasta u budućnosti. Konkretno, dugotrajno povećanje prinosa na državne obveznice moglo bi pogoršati uvjete financiranja banaka te smanjiti zaštitne slojeve kapitala, što bi negativno utjecalo na rast realnog BDP-a zbog otežavanja stanja u pogledu troškova i ponude kredita. To bi, zauzvrat, povećalo rizike u pogledu fiskalne održivosti Italije.

Tablica 3.: Makroekonomska i proračunska kretanja ^a

	2015.	2016.	2017.	2018.		2019.	
				KOM	NPP	KOM	NPP
Realni BDP (promjena u %)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
Deflator BDP-a (promjena u %)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potencijalni BDP (promjena u %)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Jaz outputa (u % potencijalnog BDP-a)	-3,6	-2,3	-1	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Saldo opće države	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Primarni saldo	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Jednokratne i druge privremene mjere	-0,2	0,2	0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Državna bruto ulaganja u fiksni kapital	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Ciklički prilagođen saldo	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3	-2,6
Ciklički prilagođen primarni saldo	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Strukturni saldo ^b	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3	-2,6
Strukturni primarni saldo	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Napomene:

^a U postotku BDP-a osim ako je navedeno drugačije

^b Ciklički prilagođen saldo iz kojeg su isključene jednokratne i druge privremene mjere

Izvor: službe Komisije, revidirani nacrt proračunskog plana Italije za 2019. (NPP) i Komisijina jesenska prognoza 2018. (KOM)

Strukturne reforme

Nakon općih izbora održanih 4. ožujka 2018., u Nacionalnom programu reformi iz 2018.¹⁶, koji je u travnju 2018. donijela tehnička vlada, nisu predložene nove zakonodavne inicijative, već su navedene reforme koje su tada već bile donesene u nizu područja kao što su javna uprava, pravosuđe, tržišno natjecanje, tržište rada, obrazovanje i konkurentnost.

U svojem izvješću za Italiju 2018. Komisija je ocijenila da je Italija ostvarila određeni napredak u provedbi preporuka za tu zemlju iz 2017., ali i da se zamah reformi usporio te da u različitim područjima reformi i dalje postoje znatni problemi. Talijanske makroekonomske neravnoteže – uglavnom povezane s vrlo visokim javnim dugom i sporim rastom

¹⁶ http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018_-_Sez.3_-_PNR.pdf

produktivnosti – prestale su se pogoršavati, no i dalje su povišene¹⁷. Stoga je Komisija zaključila da u Italiji još uvijek postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže¹⁸.

U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predstavljeno je nekoliko novih inicijativa politika, koje su dodatno razrađene u dvama zakonodavnim prijedlozima: „fiskalnom dekretu”¹⁹ od 23. listopada 2018. i nacrtu zakona o proračunu, koji je podnesen parlamentu 31. listopada 2018., a o oba se prijedloga trenutačno raspravlja.

U „fiskalnom dekretu” nalaze se mjere usmjerene na poticanje ispunjavanja poreznih obveza te nekoliko mjera usmjerenih na naplatu poreznih dugova iz prošlosti i čišćenje poreznih registara. Kad je riječ o prvoj točki, elektronički prijenos faktura bit će obavezan i za transakcije s krajnjim potrošačima. Istodobno, „fiskalnim dekretom” uvedena je nova i povoljnija mogućnost za porezne obveznike u pogledu podmirivanja njihovih poreznih dugova iz prošlosti, otplatom u obrocima tijekom nekoliko godina, bez novčanih kazni i uz povoljne kamatne stope. Dodatnom mjerom poreznim obveznicima omogućit će se i da, pod određenim uvjetima i uz određena ograničenja, prijave neprijavljeni dohodak iz prošlosti pri čemu plaćaju samo 20 % odgovarajućih poreznih obveza, u nekoliko obroka te bez kamata i novčanih kazni. U „fiskalnom dekretu” nalazi se i nekoliko manjih odredbi kojima se ograničavaju stari nepodmireni porezni dugovi ograničene veličine i smanjuju poticaji poreznim obveznicima za produljenje trajanja poreznih sporova. Ukupno, pozitivni učinak na prihode procjenjuje se na približno 0,1 % BDP-a u 2020.

Nacrt zakona o proračunu sadržava niz mjera koje obuhvaćaju veliki niz područja, uključujući oporezivanje, javna ulaganja, socijalnu sigurnost i mirovinski sustav. Kad je riječ o oporezivanju, s pomoću nekoliko promjena u poreznim režimima omogućit će se, osobito s obzirom na poduzeća i samozaposlene osobe, djelomična preraspodjela poreznog opterećenja po sektorima, što će imati pozitivan ukupni utjecaj na prihode u 2019. Mjere kojima se smanjuje porezno opterećenje sljedeće su:

1. proširit će se područje primjene pojednostavnjenog poreznog režima za samozaposlene osobe ublažavanjem uvjeta za pristup. Trenutačno, samozaposleni radnici s godišnjim prometom koje je niži od određenih pragova za pojedini sektor imaju mogućnost da, umjesto plaćanja poreza na dohodak, plaćaju *paušalnu* stopu poreza od 15 % na svoj godišnji promet koja se prilagođava za specifične „*koeficijente profitabilnosti*”. Na temelju novog režima, svi pragovi za godišnji promet, koji se trenutačno razlikuju među sektorima djelatnosti te se kreću u rasponu do 55 000 EUR, usklađuju se i podižu na iznos od 65 000 EUR. Osim toga, uklanja se i nekoliko drugih uvjeta za pristup. Očekuje se da će se ovom mjerom prihodi strukturno smanjiti za 0,1 % BDP-a;

2. uvodi se i slična mjera za radnike koji se bave poduzetničkim aktivnostima s godišnjim prometom od 65 000 EUR do 100 000 EUR, čiji će se odgovarajući dohodak oporezivati izvan standardnog režima poreza na dohodak po *paušalnoj* stopi od 20 %²⁰. Očekivani gubitak prihoda iznosi 0,1 % BDP-a od 2021.;

¹⁷ Vidjeti izvješće „*Country Report Italy 2018*”. Ibidem.

¹⁸ Vidjeti Komunikaciju Komisije COM(2018) 120 final, „*Europski semestar 2018.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011*”.

¹⁹ Decreto Legge, 23 ottobre 2018, n. 119, *Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*.

²⁰ Budući da će se ta mjera provoditi tek od 2020., ona je uključena samo u nacrt zakona o proračunu, a ne i u revidirani nacrt proračunskog plana za 2019.

3. stopa poreza na dobit poduzeća smanjit će se sa 24 % na 15 % na dobit koju poduzeća koriste za povećanje ulaganja ili zapošljavanje novih radnika, pri čemu će očekivani strukturni gubitak prihoda iznositi približno 0,1 % BDP-a.

Istodobno će se ukinuti nekoliko drugih postojećih odredbi kojima se smanjuje porezno opterećenje za poduzeća ili će se smanjiti područje njihove primjene. Konkretno, ukinut će se dosad važeći pojednostavnjeni režim poreza na dohodak od poduzetničkih aktivnosti („*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*”) i postojeći porezni poticaji za povećanje kapitala poduzeća („*Aiuto alla Crescita Economica*”), što će dovesti do povećanja proračunskih prihoda u iznosu od 0,1 % BDP-a u 2019. i 0,2 % od 2020. Privremeni poticaji za ulaganja („*Superammortamento*”) neće se produljiti, a privremeni porezni poticaji za inovativna ulaganja („*Iperammortamento*”) produljit će se, ali će im se smanjiti područje primjene. Nadalje, ograničit će se mogućnost odbitka poreza u pogledu određenih troškova za određene kategorije poduzeća – osobito banke – što će dovesti do privremenog pozitivnog učinka na proračunske prihode od 0,2 % BDP-a u 2019. Konkretnije, mogućnost odbitka poreza za *goodwill* i drugu nematerijalnu imovinu povezana s prošlim poslovanjem smanjuje se njezinim proširenjem na razdoblje od 11 godina; mogućnost odbitka poreza za kreditne gubitke nastale 2018. odgođena je do 2026.; mogućnost odbitka poreza za gubitke nastale zbog primjene novih računovodstvenih načela smanjuje se njezinim proširenjem na razdoblje od deset godina te se povećava predujam poreza na osiguranja.

Nacrt zakona o proračunu sadržava i nekoliko odredbi kojima se podupiru javna ulaganja. Proračunska sredstva za javna ulaganja povećat će se 2019. za 0,2 % BDP-a osnivanjem dvaju fondova – fonda za ulaganja koja se planiraju na središnjoj razini (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) i na lokalnoj razini (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Nadalje, osnovat će se dva institucijska tijela za olakšavanje administrativnih postupaka: središnji ured (*InvestItalia*), koji će koordinirati rad ministarstava na utvrđivanju strategija ulaganja na nacionalnoj razini, pratiti provedbu programa i uklanjati uska grla, te, istodobno, neovisni ured za projektno planiranje (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*), koji će pružati tehničku potporu lokalnim i središnjim upravama tijekom cijelog razdoblja provedbe projekata.

U revidirani nacrt proračunskog plana za 2019. uključene su dvije glavne mjere, „minimalni dohodak” i „prag 100” („*Quota 100*”), koje se odnose na socijalnu sigurnost odnosno mirovinski sustav. U nacrtu zakona o proračunu nalaze se samo sredstva dodijeljena za te mjere, koje će se osmisliti i provoditi na temelju zasebnih zakona. Međutim, u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. navode se glavni aspekti tih mjera.

„Minimalni dohodak” program je minimalnog dohotka, kojim će se, prema vladinim planovima, jamčiti mjesečni dohodak od 780 EUR, koji odgovara pragu relativnog siromaštva. Međutim, točan iznos tih doplata i uvjete za pristup potrebno je utvrditi zakonodavstvom u kasnijoj fazi. Proračunska sredstva namijenjena tome iznose 9 milijardi EUR godišnje od 2019., uključujući 1 milijardu EUR za jačanje centara za zapošljavanje. Budući da će taj fond apsorbirati približno 2 milijarde EUR sredstava koja su prethodno bila dodijeljena programu za suzbijanje siromaštva (*Reddito di inclusione*), neto učinak na državnu potrošnju iznositi će 0,4 % BDP-a.

„Prag 100” program je za prijevremeno umirovljenje, pri čemu je minimalni prag za rano umirovljenje određen na 62 godine starosti i 38 godina plaćanja doprinosa. Proračunska sredstva namijenjena tome iznose 6,7 milijardi EUR za 2019. i 7 milijardi EUR od 2020. (0,4 % BDP-a).

Mjere koje se nalaze u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. upućuju na to da se radi o koraku unazad u odnosu na reforme koje je Italija donijela u skladu s prethodnim preporukama za pojedine države članice te u odnosu na strukturne fiskalne aspekte iz preporuka koje je Vijeće uputilo Italiji 13. srpnja 2018. Konkretno, iako je Vijeće Italiji preporučilo da bi trebala smanjiti udio starosnih mirovina u svojoj javnoj potrošnji kako bi se stvorio prostor za druge oblike socijalne potrošnje, novouvedena mogućnost prijevremenog umirovljenja korak je unazad u odnosu na prethodne mirovinske reforme kojima se podupire dugoročna održivost velikog javnog duga Italije. Nadalje, veća fleksibilnost u pogledu prijevremenog umirovljenja mogla bi negativno utjecati na ponudu radne snage, čime se ograničava potencijalan rast.

Očekuje se da će pojačana odredba o elektroničkom fakturiranju pomoći u smanjenju neispunjavanja obveza u pogledu PDV-a tako što će porezna uprava imati pravodobne i točnije informacije na temelju kojih će se omogućiti provođenje ciljanih inspekcija s odvrćajućim učinkom na porezne obveznike. Međutim, očekuje se da će nove mogućnosti kojima se poreznim obveznicima omogućuje da podmire porezne dugove iz prošlosti ili da prijave neprijavljeni dohodak pod povoljnim uvjetima imati suprotan učinak jer će se time implicitno nagrađivati ponašanja kojima se te obveze izbjegavaju.

Planiranim promjenama u poreznim režimima za samozaposlene osobe i poduzeća nastoji se bolje usmjeriti porezne poticaje na gospodarski rast. Međutim, ta promjena strategije rizična je jer su se neke od uklonjenih mjera pokazale uspješnim u podupiranju ulaganja i povećanja kapitala poduzeća. Ukidanjem postojećeg povoljnog poreznog režima za reinvestiranu dobit u okviru „olakšica za vlasnički kapital poduzeća”, koji su poduzeća uvelike koristila, mogla bi se povećati sklonost zaduživanju u oporezivanju društava, čime bi se mogli smanjiti poticaji za korištenje alternativnih oblika financiranja različitih od zajmova banaka. Istodobno, niže stope poreza na dobit za poduzeća koja zapošljavaju ili ulažu – iako se njima mogu bolje usmjeravati poticaji za gospodarski rast – mogu biti složene za provedbu u praksi i mogu povećati zahtjeve u pogledu izvješćivanja za poduzeća. Nadalje, tim paketom reformi općenito se povećava porezno opterećenje za poduzeća u 2019. dok je njegov učinak u 2020. uglavnom neutralan.

Mjere koje podrazumijevaju manje mogućnosti odbitka poreza za troškove, implicitnim povećanjem poreznog opterećenja za banke, mogle bi negativno utjecati na ponudu kredita čime nastaje rizik od pogoršanja mogućeg negativnog učinka viših prinosa na državne obveznice i troškova financiranja banaka.

Povećanje sredstava i jačanje administrativne sposobnosti za javna ulaganja trebali bi podupirati gospodarski rast iako bi njihov učinak mogao biti odgođen zbog kašnjenja u provedbi i administrativnih uskih grla.

Ukupno gledajući, iz sadržaja revidiranog nacrtu proračunskog plana za 2019. ne čini se da će on povoljno utjecati na povećanje potencijalnog rasta jer predstavlja korak unazad u odnosu na prethodne strukturne reforme, čime bi se mogla oslabiti porezna disciplina, povećava se porezno opterećenje za poduzeća na agregatnoj razini te bi moglo doći do smanjenja ponude kredita zbog pogoršanja uvjeta financiranja banaka zbog viših prinosa na državne obveznice.

4.2. Srednjoročni proračunski položaj

Ex post ocjena usklađenosti Italije s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu upućuje na određena odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog

proračunskog cilja u 2017., nakon što se uzmu u obzir odstupanja dopuštena na temelju klauzula o fleksibilnosti i za neuobičajene događaje. S druge strane, kad je riječ o 2018., ne očekuje se da će fiskalna prilagodba biti primjerena s obzirom na probleme u pogledu fiskalne održivosti s kojima se Italija suočava. Za 2019. Komisija je u svojem Mišljenju od 23. listopada 2018. o nacrtu proračunskog plana za 2019. utvrdila postojanje posebno ozbiljnih neusklađenosti s fiskalnim preporukama koje je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji. Ta je ocjena potvrđena u Mišljenju Komisije od 21. studenoga 2018. o talijanskom revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. Na temelju prognoza Komisije očekuje se da će se odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja dodatno povećati 2020., uz pretpostavku da neće doći do promjene politike.

Strukturni saldo i prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja

Okvir 1.: fleksibilnost u okviru preventivnog dijela Pakta

Nakon izlaska iz postupka u slučaju prekomjernog deficita 2013. Italija je uglavnom bila usklađena s odredbama iz preventivnog dijela Pakta sve do 2017. Međutim, tijekom razdoblja 2015.–2017. Italija je uspjela ostvariti općenitu usklađenost i zahvaljujući fleksibilnosti koju joj je odobrila Komisija nakon njezine Komunikacije pod naslovom „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu” iz siječnja 2015., koju je Vijeće potvrdilo u svojim Preporukama za pojedine države članice. Italija je ostvarila veliku korist od te fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Za 2015. odobrena joj je fleksibilnost od 0,03 % BDP-a za neuobičajene događaje povezane s izbjegličkom krizom. Iste je godine referentni strukturni zahtjev od 0,5 % BDP-a smanjen za polovinu, odnosno na 0,25 % BDP-a, kao posljedica većeg uzimanja u obzir prevladavajućih cikličkih okolnosti. Ukupna fleksibilnost od 0,83 % BDP-a odobrena je 2016. u vezi s klauzulom o strukturnim reformama, klauzulom o ulaganjima i klauzulom o neuobičajenim događajima. Potonje je odobreno s obzirom na izbjegličku krizu i dodatne sigurnosne troškove zbog terorističke prijetnje. Ukupna fleksibilnost od 0,35 % BDP-a odobrena je 2017. na temelju klauzule o neuobičajenim događajima zbog izbjegličke krize i potrebe zaštite državnog područja od rizika od potresa. Za 2018. Komisija je smatrala da će strukturni fiskalni napor koji je za 0,3 % BDP-a niži od referentnog zahtjeva biti primjeren kako bi se osigurala ravnoteža između potreba Italije za stabilizacijom i postojećih problema u pogledu održivosti. Ukupno gledajući, u razdoblju 2015.–2018. Italiji je dopušteno privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za gotovo 1,8 postotnih bodova BDP-a.

Kad je riječ o **2017.**, Italiji je preporučeno da provede strukturnu prilagodbu od najmanje 0,6 % BDP-a kako bi ostvarila dostatan napredak prema ostvarenju svojeg srednjoročnog proračunskog cilja. Međutim, u Programu stabilnosti za 2018. potvrđeno je da je realni proračunski učinak izvanrednog priljeva izbjeglica i plana preventivnih ulaganja za zaštitu državnog područja od rizika od potresa bio znatan u 2017., na razini od približno 0,35 % BDP-a, tj. samo neznatno više od *ex ante* procjene. Na toj je osnovi Komisija potvrdila odstupanje koje je preliminarno odobreno na temelju klauzule o neuobičajenom događaju²¹.

²¹ Konkretno, prihvatljivi rashodi za 2017. iznose 0,16 % BDP-a za izvanredan priljev izbjeglica i 0,19 % BDP-a za zaštitu od rizika od potresa.

Stoga je potrebna prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za 2017. smanjena kako bi se uzeli u obzir ti troškovi.

Ukupna ocjena izdana u proljeće 2018. na temelju Komisijine proljetne prognoze 2018. upućivala je na određeno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja 2016. i 2017. Ista je ocjena potvrđena na temelju Komisijine jesenske prognoze 2018.

Kad je riječ o **2018.**, Italiji je preporučeno da 2018. ostvari nominalnu stopu smanjenja neto primarnih državnih rashoda od najmanje 0,2 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od najmanje 0,6 % BDP-a. Međutim, Komisija je u svojoj Komunikaciji o europskom semestru 2017. iz svibnja 2017.²² navela da je spremna primijeniti odgovarajuću razinu diskrecije u slučajevima u kojima bi snažna fiskalna prilagodba mogla posebno značajno utjecati na rast i zapošljavanje. Ukupno gledajući, kako bi se osigurala ravnoteža između trenutanih potreba Italije za stabilizacijom i postojećih problema u pogledu održivosti, Komisija je smatrala da će za 2018. biti primjeren fiskalni strukturni napor od najmanje 0,3 % BDP-a, bez ikakvih dodatnih odstupanja tijekom jedne godine. To odgovara nominalnoj stopi rasta neto primarnih rashoda koja ne premašuje 0,5 %.

Na temelju revidiranog nacrtu proračunskog plana za 2019. referentno mjerilo za rashode upućuje na neprimjerenu fiskalnu prilagodbu u 2018. jer će stopa rasta talijasnih državnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu koju je preporučilo Vijeće. Osim toga, poboljšanje (ponovno izračunanog) strukturnog salda koji vlada planira za 2018. (0,2 % BDP-a) odstupa od primjerene strukturne prilagodbe od 0,3 % BDP-a. Ukupna ocjena na temelju vladinih planova upućuje na rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. u skladu s preporukom Vijeća. Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2018. potvrđena je ukupna ocjena vladinih planova. U Komisijinoj prognozi predviđa se da će strukturni saldo 2018. ostati stabilan na razini od -1,8 % BDP-a. Na temelju Komisijine prognoze referentno mjerilo za rashode upućuje na neprimjerenu fiskalnu prilagodbu u 2018., a na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda.

Kad je riječ o 2019., Komisija je u svojem Mišljenju od 23. listopada 2018. o nacrtu proračunskog plana za 2019. utvrdila postojanje posebno ozbiljne neusklađenosti s fiskalnim preporukama koje je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji. Ta je ocjena potvrđena u Mišljenju Komisije od 21. studenoga 2018. o talijanskom revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019.

Italiji se za 2019. preporučuje da osigura da nominalna stopa rasta neto primarnih državnih rashoda ne premaši 0,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a.

Na temelju revidiranog nacrtu proračunskog plana za 2019. referentno mjerilo za rashode upućuje na rizik od značajnog odstupanja u 2019. (razlika od 1,3 % BDP-a) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,9 % BDP-a godišnje, uzimajući u obzir prilagodbu za obje godine koju je preporučilo Vijeće) jer će stopa rasta državnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu koju je preporučilo Vijeće. Na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda. U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će se (ponovno izračunani) strukturni saldo 2019. pogoršati za 0,9 % BDP-a. Kriterij strukturnog salda upućuje na rizik od značajnog odstupanja u razdoblju od jedne godine (razlika od 1,5 % BDP-a 2019.) te u 2018. i 2019.

²²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0500&from=HR>

kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 1,0 % BDP-a godišnje, uzimajući u obzir prilagodbu za obje godine koju je preporučilo Vijeće). Ti se zaključci ne bi promijenili ni kad bi se u obzir uzelo ublažavanje zahtjeva za 2018. na temelju odgovarajuće razine diskrecije. Ukupna ocjena na temelju vladinih planova upućuje na posebno ozbiljnu neusklađenost s kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. u skladu s preporukom Vijeća. Taj se zaključak ne bi promijenio čak ni ako bi se učinci na proračun (od približno 0,2 % BDP-a) izvanrednog programa za održavanje cestovne mreže i veza nakon rušenja mosta Morandi u Genovi i preventivnog plana za ograničavanje hidrogeoloških rizika koji su nastali nakon vremenskih nepogoda smatrali, za potrebe članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97, neuobičajenim događajima koji nisu pod kontrolom predmetne države članice i ako bi se oduzeli od zahtjeva iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.

Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2018. potvrđena je ukupna ocjena vladinih planova jer referentno mjerilo za rashode upućuje i na rizik od značajnog odstupanja u 2019. (razlika od 1,5 % BDP-a) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 1,3 % BDP-a godišnje, uzimajući u obzir prilagodbu za obje godine koju je preporučilo Vijeće). Na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018. predviđa se da će se talijanski strukturni saldo 2019. pogoršati za 1,2 % BDP-a, čime će dosegnuti razinu od –3,0 % BDP-a. Kriterij strukturnog salda upućuje na rizik od značajnog odstupanja u razdoblju od jedne godine (razlika od 1,8 % BDP-a 2019.) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 1,2 % BDP-a godišnje).

Javna ulaganja

Kad je riječ o javnim ulaganjima, talijanska državna bruto ulaganja u fiksni kapital u razdoblju 1999.–2010. u prosjeku su iznosila 3 % BDP-a, no potreba za brzom prilagodbom kako bi se odgovorilo na krizu državnog duga dovela je do znatnog smanjenja javnih ulaganja na približno 2,4 % BDP-a u prosjeku u razdoblju 2011.–2016. Udio javnih ulaganja u BDP-u dosegnuo je 2017. novu najnižu razinu od 2 % BDP-a (–5,3 % nominalno na godišnjoj razini). U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će se taj udio 2018. neznatno smanjiti na 1,9 % BDP-a (–2,2 % nominalno na godišnjoj razini). U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predviđa se da će se 2019. i 2020. javna ulaganja postupno oporaviti, uz potporu dodijeljenih dodatnih sredstava i mjera poduzetih radi ubrzavanja administrativnih postupaka. Ukratko, s obzirom na njihov ukupni pad tijekom vremena, čini se da javna ulaganja nisu olakotna okolnost na temelju koje bi se mogla opravdati neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga.

4.3. Srednjoročno stanje državnog duga

Javni dug Italije i dalje je velik izvor ranjivosti gospodarstva. Novodonesene mjere, zajedno s negativnim demografskim kretanjima, vjerojatno će preokrenuti pozitivna kretanja koja su ostvarena prethodnim mirovinskim reformama te će oslabiti dugoročnu fiskalnu održivost. Dugoročna fiskalna održivost bila je otežana i zbog povećanja kamatnih stopa na državne

obveznice koje je zabilježeno 2018. te bi se mogla dodatno pogoršati ako realne kamatne stope porastu na razine više od onih koje se trenutačno očekuju.

Nakon što je 2017. dosegnuo razinu od 131,2 %, očekuje se da će se udio talijanskog duga u BDP-u uglavnom stabilizirati na razini od približno 131 % u razdoblju 2018.–2020., na temelju Komisijine jesenske prognoze 2018. Očekuje se da će 2018. smanjivanje duga i dalje biti otežano zbog ograničenog rasta primarnog suficita, tek neznatnog smanjenja kamatnih rashoda i prihoda od privatizacije koji će biti manji od planiranih. Očekuje se da će 2019. i 2020. smanjivanje duga biti dodatno otežano zbog znatnog pogoršanja primarnog suficita i rasta kamatnih rashoda.

Prema pokazatelju „S0”, Komisijinu pokazatelju rizika za kratkoročnu fiskalnu održivost, čini se da Italija nije suočena s problemima u pogledu kratkoročne održivosti iako postoje ranjivosti na fiskalnoj strani²³. Zapravo su rizici koji proizlaze iz makrofinancijskog konteksta općenito ograničeni, zahvaljujući još uvijek akomodativnoj monetarnoj politici ESB-a. Međutim, Italija je zbog svojih potreba za refinanciranjem javnog duga, koje se smanjuju, ali su i dalje velike (približno 17 % BDP-a 2018.), izložena iznenadnom povećanju nesklonosti financijskih tržišta riziku. Kao što je navedeno u svibnju 2018., takva povećanja mogu dovesti do velike promjenjivosti na tržištima državnih obveznica i znatno viših troškova servisiranja duga, s posljedičnim rizikom od negativnih prelijevanja tih učinaka na bankovni sektor i na uvjete financiranja za poduzeća i kućanstva.

Italija se u srednjoročnom razdoblju suočava s izraženim problemima u pogledu fiskalne održivosti. Predviđa se da će se talijanski strukturni primarni suficit dodatno smanjiti na 0,9 % BDP-a 2019. i 0,4 % BDP-a 2020., s razine od 3,6 % iz 2015. To bi moglo povećati rizike u pogledu održivosti u srednjoročnom razdoblju s obzirom na to da bi slab fiskalni položaj mogao dovesti do dodatnog rasta premija za rizik. To je obuhvaćeno Komisijinom srednjoročnom analizom održivosti duga (DSA) i pokazateljem rizika za fiskalnu održivost „S1”²⁴, pri čemu oba upućuju na postojanje „visokog rizika”²⁵. Visoka i rastuća razina duga predviđena za 2029. u osnovnom scenariju te osjetljivost tog duga na makroekonomsko-fiskalne šokove idu u prilog toj ocjeni. Stoga bi za postizanje udjela duga u BDP-u od 60 % do 2033. Italija trebala uložiti veliki kumulativni fiskalni napor u iznosu od 9,4 postotna boda BDP-a u razdoblju 2021.–2025.

Dugoročno se očekuje da će Italija biti izložena velikim problemima u pogledu fiskalne održivosti, uzrokovanim znatnom fiskalnom prilagodbom koja je potrebna za stabilizaciju udjela duga u BDP-u, osobito s obzirom na buduće troškove zbog starenja stanovništva, te ranjivostima povezanim s visokim teretom duga. Pokazatelj rizika za dugoročnu fiskalnu

²³ Vrijednost pokazatelja kratkoročne fiskalne održivosti „S0” (pokazatelj za „rano otkrivanje” kratkoročnih fiskalnih rizika koji proizlaze iz fiskalnih, makrofinancijskih i konkurencijskih obilježja gospodarstva tijekom razdoblja od jedne godine, a temelji se na nizu od dvadeset i pet fiskalnih i makrofinancijskih varijabli), koja bi 2018. trebala biti ispod praga „visokog rizika”, na razini od 0,36 i dalje je među najvišima u EU-u, uglavnom zbog vrlo visokog javnog duga Italije. Štoviše, vrijednost fiskalnog podindeksa nalazi se iznad svojeg kritičnog praga.

²⁴ Pokazatelj srednjoročne fiskalne održivosti „S1” pokazuje potrebu dodatnog napora u pogledu prilagodbe u smislu kumuliranog postupnog poboljšanja strukturnog primarnog salda u razdoblju od pet godina (počevši od 2021.), kako bi se dosegnuo udio duga u BDP-u od 60 % do 2033., uključujući plaćanja za sve dodatne rashode u budućnosti koji su posljedica starenja stanovništva.

²⁵ Vidjeti Izvješće Europske komisije o fiskalnoj održivosti iz 2018., koje je u pripremi. Više objašnjenja o metodologiji nalazi se u dokumentu Europske komisije „Debt Sustainability Monitor 2017.” (Izvješće o održivosti duga za 2017.).

održivost „S2”²⁶ upućuje na postojanje znatnih rizika, s obzirom na to da bi za dugoročno održavanje stabilnog udjela duga u BDP-u bilo potrebno trajno povećanje strukturnog primarnog suficita za približno 2,9 postotnih bodova BDP-a, a to bi bilo potrebno i zbog troškova starenja stanovništva. S obzirom na ranjivosti povezane s visokim teretom duga, koje su obuhvaćene procjenom rizika u okviru analize održivosti duga, taj rezultat isto upućuje na postojanje „visokog rizika” u dugoročnom razdoblju. Zapravo, dugoročna održivost, koja je osigurana prethodnim mirovinskim reformama kojima su ograničene implicitne obveze koje proizlaze iz starenja stanovništva, pogoršava se. To je posljedica pogoršanja demografskih kretanja koje je predvidio Eurostat i nedavno donesenih reformi. Konkretno, u proračunima za 2017. i 2018. već su se nalazile mjere kojima su djelomično poništeni rezultati prethodnih mirovinskih reformi, što je pridonijelo povećanju rashoda Italije za starosne mirovine u srednjoročnom razdoblju. S obzirom na to, u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. nalaze se dodatne odredbe koje predstavljaju korak unazad u odnosu na napredak ostvaren u prošlosti te se njima znatno povećava javna potrošnja za starosne mirovine. Iako će se točan sadržaj reforme utvrditi u zakonodavnim dekretima nakon donošenja proračuna za 2019., prema informacijama koje se nalaze u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. te se planirane reforme sastoje od znatnog ublažavanja uvjeta za prijevremeno umirovljenje tako što se kao relevantan prag za umirovljenje utvrđuju 62 godine starosti i 38 godina plaćanja doprinosa. Taj dodatni trošak, koji se procjenjuje na približno 0,4 % BDP-a u 2019., stoga bi doveo do znatnog povećanja talijanskih rashoda za starosne mirovine, koji su, na razini od približno 15 % potencijalnog BDP-a u 2016., već među najvišima u Uniji i OECD-u. Nadalje, povećana fleksibilnost u pogledu prijevremenog umirovljenja mogla bi negativno utjecati na ponudu radne snage, u kontekstu u kojem Italija već zaostaje za prosjekom EU-a u pogledu zaposlenosti svojih starijih radnika (u dobi od 55 do 64 godine), čime se koči potencijalan rast. Općenito gledajući, daljnje nazadovanje u odnosu na provedbu prethodnih mirovinskih reformi moglo bi znatno pojačati talijanske rizike u pogledu dugoročne fiskalne održivosti.

Prihodi od privatizacije nisu dostigli cilj od 0,5 % BDP-a koji je vlada predviđjela za 2016. i 2017. u kojima su ti prihodi iznosili 0,05 % BDP-a odnosno manje od 0,01 % BDP-a. U revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. budući prihodi od privatizacije i dalje se predviđaju na razini od 0,3 % BDP-a godišnje tijekom razdoblja 2018.–2020. Kad je riječ o 2018., Komisija nije *ex ante* uključila nikakve prihode od privatizacije, imajući na umu dosadašnji rezultat privatizacija i slab napredak koji je ostvaren do kraja godine. Kad je riječ o 2019., s obzirom na vjerodostojne i detaljne prijedloge o kojima se trenutačno raspravlja, u prognozi je uključena polovina predviđenih prihoda. U prognozi za 2020. nikakvi prihodi od privatizacija nisu *ex ante* uzeti u obzir zbog bonitetnih razloga.

U tom kontekstu, planirano pogoršanje fiskalnog stanja i mogući negativan učinak planirane mirovinske reforme na potencijalan rast mogli bi znatno povećati rizike za fiskalnu održivost Italije u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, dovodeći pritom u opasnost odgovarajuće kretanje smanjenja velikog javnog duga.

²⁶ Pokazatelj dugoročne fiskalne održivosti „S2” pokazuje početnu prilagodbu trenutačnog strukturnog primarnog salda (koja se potom uvijek održava konstantnom s pomoću prilagođene vrijednosti) koja je potrebna kako bi se udio duga u BDP-u stabilizirao na neodređeno vrijeme, uključujući plaćanje svih dodatnih rashoda koji proizlaze iz starenja stanovništva.

4.4. Ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima

Među ostalim čimbenicima koje Komisija smatra relevantnima, posebno se razmatraju financijski doprinosi promicanju međunarodne solidarnosti i ostvarenju ciljeva politike Unije, dug nastao u obliku bilateralne i multilateralne potpore između država članica u okviru zaštite financijske stabilnosti i dug povezan s aktivnostima financijske stabilizacije tijekom velikih financijskih poremećaja (članak 2. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97). S obzirom na državne potpore financijskom sektoru tijekom financijske krize, nepredviđene obveze namijenjene povećanju rezervi likvidnosti financijskih institucija iznosile su približno 1,5 % BDP-a krajem 2017. (od ukupnog iznosa nepredviđenih obveza od 3,7 % BDP-a), što je porast u odnosu na 0,5 % BDP-a krajem 2016.

Potpore financijskim institucijama s učinkom na državni dug iznosile su 1 % BDP-a 2017. (porast u odnosu na 0,2 % krajem 2016.) Te su se potpore uglavnom odnosile na likvidaciju dvaju talijanskih regionalnih zajmodavaca (*Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca*) te na preventivnu dokapitalizaciju banke *Banca Monte dei Paschi di Siena*. Povezani učinak na deficit iznosio je približno 0,4 % BDP-a. Dodatan rizik za javne financije povezan je s mogućim (jednokratnim) učinkom od potpore financijskim institucijama koje su isto obuhvaćene deficitom za 2019. i 2020. te od znatnih razina nepodmirenih dugova poslovanja javne uprave.

Člankom 12. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 473/2013 zahtijeva se da se u ovom izvješću razmotri i „[o]pseg u kojem je predmetna država članica uzela u obzir mišljenje Komisije” o nacrtu proračunskog plana predmetne države članice iz članka 7. stavka 1. iste uredbe. Komisija je 2017. u svojem mišljenju o nacrtu proračunskog plana Italije za 2018.²⁷ uputila na rizik od neusklađenosti s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu te je pozvala nadležna tijela da poduzmu potrebne mjere u okviru nacionalnih proračunskih postupaka kako bi se osigurala usklađenost. Međutim, unatoč rizicima od neusklađenosti s Paktom na koje je Komisija upozorila, proračun za 2018. donesen je bez velikih promjena u usporedbi s nacrtom proračunskog plana. Komisija je 2018. u svojem mišljenju o nacrtu proračunskog plana Italije za 2019. utvrdila postojanje posebno ozbiljnih neusklađenosti s preporukama koje je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji te je pozvala nadležna tijela da dostave revidirani nacrt proračunskog plana. Međutim, Italija je 13. studenoga 2018. dostavila revidirani nacrt proračunskog plana u kojem je potvrdila fiskalne ciljeve planirane za 2019.

4.5. Ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica

Talijanska nadležna tijela dostavila su 13. studenoga 2018. dokumente koji se odnose na relevantne čimbenike u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 („talijanske primjedbe”). U analizi koja je prikazana u drugim odjeljcima ovog izvješća već je obuhvaćena većina čimbenika koje su predložila predmetna nadležna tijela.

U talijanskim primjedbama naglašavaju se dobri proračunski rezultati Italije što dokazuju kontinuirani znatni primarni suficiti koje ipak u prevelikoj mjeri neutraliziraju prinosi na obveznice unutar europodručja i razlike u rastu koje nepovoljno utječu na nastojanja Italije da postigne usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga.

Prvi relevantni čimbenik koji se razmatra u talijanskim primjedbama izgledi su za rast nominalnog BDP-a, koji su obilježeni rizicima od pogoršanja koji su se nedavno povećali, a u pogledu kojih bi preveliki fiskalni naponi mogli biti kontraproduktivni i otežati ostvarivanje usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga zbog negativnog učinka nazivnika.

²⁷ Mišljenje Komisije C(2017) 8019 final od 22.11.2017. o nacrtu proračunskog plana Italije.

Drugi i povezani relevantni čimbenik podcjenjivanje je stupnja nedovoljne iskorištenosti resursa u talijanskom gospodarstvu čak i nakon revizije „zajednički dogovorene metodologije” radi procjene jaza outputa u skladu s određenim tehničkim izmjenama koje je predložila talijanska delegacija u Radnoj skupini za jaz outputa. Iako su te tehničke izmjene podrazumijevale povećanje talijanskog jaza outputa za 2017. na $-1,2\%$ potencijalnog BDP-a (s razine od $-0,6\%$ na temelju Komisijine jesenske prognoze 2017.), u revidiranim procjenama Komisije i dalje se upućuje na to da bi gospodarska aktivnost te zemlje trebala dosegnuti svoj potencijal 2019. U toj je godini zapravo procijenjeno da će jaz outputa postati pozitivan, na razini od $+0,3\%$ potencijalnog BDP-a, za što talijanska nadležna tijela smatraju da nije u skladu s gospodarskom intuicijom, s obzirom na to da Italija još uvijek ima visoku stopu nezaposlenosti od 11% i prividnu stabilnost plaća i cijena. U talijanskim su primjedbama stoga prikazane alternativne procjene u kojima se upućuje na to da se jaz outputa 2018. još uvijek nalazi na razini od približno -3% BDP-a na temelju vladinih prognoza, pri čemu bi Italija praktički ostvarila svoj srednjoročni proračunski cilj uravnoteženog proračuna u strukturnom smislu. Osim toga, Italija bi zadovoljila referentno mjerilo za smanjenje duga u njegovu „ciklički prilagođenom obliku” pod dodatnom pretpostavkom postojanja „uobičajene” stope inflacije (na temelju deflatora BDP-a) od 2% .

Treći relevantni čimbenik koji se naglašava u talijanskim primjedbama odnosi se na logiku podupiranja socijalne uključenosti i javnih ulaganja na kojima se temelje fiskalni planovi vlade u nacrtu proračunskog plana za 2019. Konkretno, oni se odnose na minimalni dohodak koji je u nacrtu proračunskog plana za 2019. predstavljen u skladu s preporukama po državama članicama iz 2018. u kojima se preporučuje povećanje socijalne potrošnje, reforma aktivnih politika tržišta rada i povećanje sudjelovanja žena na tržištu rada racionalizacijom politika za potporu obiteljima. Nadalje, u talijanskim se primjedbama smatra da je povećanje javnih ulaganja za $0,2\%$ BDP-a u 2019. u skladu s preporukom za tu državu članicu iz 2018. o poticanju istraživanja, inovacija, digitalnih vještina i infrastrukture kroz bolje usmjerena ulaganja i povećano sudjelovanje u strukovno usmjerenom tercijarnom obrazovanju.

Četvrti relevantni čimbenik koji je obuhvaćen talijanskim primjedbama odnosi se na širok raspon strukturnih reformi za povećanje rasta koje vlada planira u različitim područjima, od pravosuđa do javnog sektora.

Ostali relevantni čimbenici koje su talijanska nadležna tijela predložila u odnosu na talijanski javni dug uključuju njegovu održivost, s obzirom na to da ta država članica još uvijek ima niske rizike u pogledu dugoročne fiskalne održivosti, unatoč pogoršanim demografskim predviđanjima, činjenicu da je održavanje tog duga jeftino, s obzirom na silazno kretanje rashoda za kamate, te vrlo nisku razinu nepredviđenih obveza i duga privatnog sektora. U talijanskim se primjedbama naglašava i to da su rizici za talijanske javne financije, uključujući rizike od nedavnog rasta prinosa na državne obveznice, ograničeni, s obzirom na dobro financijsko stanje Italije, na strukturu njezina javnog duga (dugi rokovi dospijeca i fiksne kamatne stope) te nedavno ponovno uspostavljenu profitabilnost bankovnog sektora.

5. ZAKLJUČCI

Udio talijanskog javnog duga u BDP-u, koji je 2017. iznosio 131,2 %, drugi je najveći u Uniji i jedan od najvećih u svijetu. Taj je dug 2017. predstavljao prosječno opterećenje od 37 000 EUR po stanovniku, uz prosječan godišnji trošak za servisiranje tog duga u iznosu od približno 1 000 EUR po stanovniku. Zbog velike razine javnog duga Italiji nedostaje fiskalni manevarski prostor koji joj je potreban za stabilizaciju gospodarstva u slučaju makroekonomskih šokova. Taj dug je i međugeneracijsko opterećenje koje će negativno utjecati na životni standard budućih talijanskih generacija. Činjenica da u Italiji na trošak servisiranja duga odlazi znatno veći iznos javnih sredstava nego u ostatku europodručja isto se negativno odražava na mogućnosti te zemlje da svoja sredstva troši u produktivne svrhe: talijanski kamatni rashodi iznosili su 2017. približno 65,5 milijardi EUR ili 3,8 % BDP, tj. približno isti iznos javnih sredstava kao i onaj namijenjen obrazovanju. Osim toga, zemlja je, u nedostatku razboritih fiskalnih politika, zbog velikog javnog duga izložena šokovima od gubitka povjerenja na tržištu u pogledu prinosa na državne obveznice, pri čemu postoji negativan učinak s obzirom na iznos koji ta zemlja plaća za kamate i na opće troškove financiranja realnoga gospodarstva, što pak negativno utječe na rast. Veliki javni dug Italije glavni je izvor ranjivosti talijanskoga gospodarstva te bi odlučno smanjenje tog duga trebalo ostati prioritet koji je u najboljem interesu Italije.

Komisija je 23. svibnja 2018. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a²⁸ jer Italija 2017. nije ostvarila dostatan napredak u usklađivanju s kriterijem duga. U tom je izvješću zaključeno da bi se trebalo smatrati da je kriterij duga u tom trenutku bio ispunjen, uzimajući posebno u obzir usklađenost Italije s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu.

Međutim, u fiskalnim planovima Italije za 2019. postoje bitne promjene s obzirom na relevantne čimbenike koje je Komisija analizirala prošlog svibnja. Konkretno, Italija je u svojem nacrtu proračunskog plana za 2019. planirala veliko pogoršanje stanja strukturnog salda za 2019., u iznosu od 0,9 % BDP-a, dok je Vijeće preporučilo da bi Italija trebala poboljšati stanje svojeg strukturnog salda za najmanje 0,6 % BDP-a. Stoga je Komisija 23. listopada 2018. donijela Mišljenje²⁹ o nacrtu proračunskog plana Italije za 2019., u kojem je utvrdila postojanje posebno ozbiljnih neusklađenosti s fiskalnim preporukama koje je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji te je zatražila da Italija dostavi revidirani nacrt proračunskog plana. Italija je 13. studenoga 2018. dostavila neznatno revidirani nacrt proračunskog plana, čiji su fiskalni ciljevi, međutim, ostali nepromijenjeni u usporedbi s izvornom verzijom, uključujući veliko strukturno pogoršanje planirano za 2019.

Komisija je 21. studenoga 2018. donijela svoje Mišljenje o revidiranom nacrtu proračunskog plana Italije za 2019.³⁰ u kojem je, na temelju vladinih planova i Komisijine jesenske prognoze 2018., potvrdila postojanje rizika od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja koji je Vijeće preporučilo za 2018. te postojanje posebno ozbiljne neusklađenosti s fiskalnim preporukama za 2019. Taj zaključak opravdava provođenje nove Komisijine ocjene u pogledu očigledne neusklađenosti Italije s kriterijem duga u 2017.

²⁸ Izvješće Komisije COM(2018) 428 final od 23.5.2018.: „Italija – Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije”.

²⁹ Mišljenje Komisije C(2018) 7510 final od 23.10.2018. o nacrtu proračunskog plana Italije i o zahtjevu Italiji da dostavi revidirani nacrt proračunskog plana.

³⁰ Mišljenje Komisije C(2018) 8030 final od 21.11.2018. o revidiranom nacrtu proračunskog plana Italije.

Naime, talijanski je bruto dug opće države 2017. dosegao razinu od 131,2 % BDP-a, što je znatno iznad referentne vrijednosti od 60 % iz Ugovora te Italija, na temelju podataka o izvršenju proračuna, nije 2017. bila usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Osim toga, na temelju vladinih planova i Komisijine jesenske prognoze 2018., predviđa se da Italija ni u 2018. ni u 2019. neće biti usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga. U tim se nalazima jasno upućuje na to da se na prvi pogled, prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici, čini da Italija ne ispunjava kriterij duga kako je on utvrđen u Ugovoru. U skladu s Ugovorom, u ovom se izvješću redom ispituju ti relevantni čimbenici.

Konkretno, iako je ocijenjeno da je Italija ostvarila određeni napredak u provedbi preporuka iz 2017. za tu zemlju koje joj je uputilo Vijeće, mjere koje su predviđene u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. predstavljaju rizik od nazadovanja u odnosu na rezultate reformi donesenih u skladu s prethodnim preporukama za tu zemlju te u odnosu na strukturne fiskalne aspekte iz najnovijih preporuka koje je Vijeće uputilo Italiji. Među ostalim, iako je Vijeće Italiji preporučilo da bi trebala smanjiti udio starosnih mirovina u svojoj javnoj potrošnji kako bi se stvorio prostor za povećanje drugih oblika socijalne potrošnje, novouvedena mogućnost prijevremenog umirovljenja korak je unazad u odnosu na prethodne mirovinske reforme kojima se podupire dugoročna održivost velikog talijanskog javnog duga. Osim toga, uvođenje porezne amnestije moglo bi destimulirati porezne obveznike u ispunjavanju poreznih obveza. Općenito, u revidiranom nacrtu proračunskog plana za 2019. nisu predviđene učinkovite mjere za rješavanje problema sporog potencijalnog rasta Italije te osobito njezina dugotrajnog zaostajanja s obzirom na rast produktivnosti. Konkretno, mogućnost prijevremenog umirovljenja mogla bi negativno utjecati na ponudu radne snage. Osim toga, novouvedene mjere kojima se povećava oporezivanje banaka, zajedno s učinkom viših prinosa na državne obveznice, mogle bi otežati ponudu kredita. Na toj bi osnovi učinak na rast koji proizlazi iz mjera politike na kojima se temelji nacrt proračunskog plana za 2019. mogao biti manji od onog koji predviđa vlada, čak i u kratkoročnom razdoblju.

Naposljetku, iako je u *ex post* ocjeni usklađenosti Italije s preventivnim dijelom Pakta, koja je provedena u svibnju 2018., naznačeno da postoji opća usklađenost s predloženim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2017., ako se u obzir uzme fleksibilnost koju je Komisija odobrila za neuobičajene događaje, cjelokupna ocjena na temelju vladinih planova i Komisijine jesenske prognoze 2018. upućuje na rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja koji je preporučilo Vijeće za 2018. te upućuje na posebno ozbiljnu neusklađenost u 2019. Taj se zaključak ne bi promijenio čak ni ako bi se učinci na proračun (od približno 0,2 % BDP-a) izvanrednog programa za održavanje cestovne mreže i veza nakon rušenja mosta Morandi u Genovi i preventivnog plana za ograničavanje hidrogeoloških rizika koji su nastali nakon vremenskih nepogoda smatrali, za potrebe članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97, neuobičajenim događajima koji nisu pod kontrolom vlade i ako bi se oduzeli od zahtjeva iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.

Analiza prikazana u ovom izvješću uključuje ocjenu svih relevantnih čimbenika, a osobito: i. činjenicu da se unatoč nedavno povećanim negativnim rizicima ne može tvrditi da se veliki propusti Italije u pogledu usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga mogu objasniti makroekonomskim uvjetima s obzirom na to da je rast nominalnog BDP-a od 2016. bio veći od 2 %; ii. činjenicu da vladini planovi podrazumijevaju nazadovanje u odnosu na prethodne strukturne reforme provedene radi jačanje rasta, a osobito prethodne mirovinske reforme; te prije svega iii. utvrđenog rizika od značajnog odstupanja od preporučenog

kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. te posebno ozbiljne neusklađenosti za 2019. s obzirom na preporuku koju je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji, na temelju vladinih planova i Komisijine jesenske prognoze 2018. Općenito, iz analize proizlazi da bi se trebalo smatrati da ne postoji usklađenost s kriterijem duga kako je on utvrđen u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 te da je stoga opravdano pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu.