



Bruselj, 21.11.2018
COM(2018) 809 final

POROČILO KOMISIJE

Italija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Italija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. Uvod

Člen 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Postopek je nadalje opredeljen v Uredbi Sveta (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹, ki je del Pakta za stabilnost in rast. Posebne določbe za države članice v euroobmočju v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so določene v Uredbi (EU) št. 473/2013.²

V skladu s členom 126(2) PDEU mora Komisija spremljati spoštovanje proračunske discipline na podlagi naslednjih dveh meril: (a) ali razmerje med načrtovanim ali dejanskim primanjkljajem sektorja država in bruto domačim proizvodom (BDP) presega referenčno vrednost 3 % ter (b) ali razmerje med dolgom sektorja država in BDP presega referenčno vrednost 60 %, razen če se razmerje ne znižuje zadosti in ne približuje dovolj hitro referenčni vrednosti.

V skladu s členom 126(3) PDEU mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. To poročilo mora upoštevati tudi, „ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

V tem poročilu, ki je prvi korak postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je analizirano, ali je Italija leta 2017 izpolnjevala merilo glede dolga iz Pogodbe, pri čemer so ustrezno upoštevani gospodarsko ozadje in drugi pomembni dejavniki. Komisija je 29. oktobra 2018 italijanskim organom poslala dopis, v katerem je napovedala, da namerava jeseni 2018 ponovno oceniti, ali Italija izpolnjuje merilo glede dolga, ob upoštevanju bistvenih sprememb pomembnih dejavnikov, predstavljenih v osnutku proračunskega načrta za leto 2019.

Komisija je 23. maja 2018 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU³, ker Italija v zvezi z izpolnjevanjem merila glede dolga leta 2017 ni dosegla zadostnega napredka. V poročilu je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba merilo glede dolga v tej fazi šteti za izpolnjeno, zlasti ob upoštevanju, da je Italija leta 2017 naknadno izpolnjevala preventivni del. V poročilu je bilo navedeno tudi tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju, ki jo je Svet priporočil za leto 2018, in sicer tako na podlagi vladnih načrtov kot spomladanske napovedi Komisije iz leta 2018.

Vendar fiskalni načrti Italije za leto 2019 predstavljajo bistveno spremembo pomembnih dejavnikov, ki jih je Komisija analizirala preteklega maja. Italija je 16. oktobra predložila osnutek proračunskega načrta za leto 2019⁴, ki bi pomenil poslabšanje (preračunanega)

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 6. To poročilo upošteva tudi dokument z naslovom „Podroben opis izvajanja Pakta za stabilnost in rast ter smernice o obliki in vsebini programov za stabilnost in konvergenčnih programov“, ki ga je 15. maja 2017 sprejel Ekonomsko-finančni odbor in je na voljo na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

² Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

³ Poročilo Komisije COM(2018) 428 final z dne 23. maja 2018: „Italija – poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije“.

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

strukturnega salda⁵ za 0,9 % BDP v letu 2019. Komisija je 23. oktobra 2018 sprejela mnenje⁶ o osnutku proračunskega načrta za leto 2019, v katerem je ugotovila zelo resno neskladnost s priporočilom glede javnih financ, ki ga je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018, in od Italije zahtevala, naj predloži revidirani osnutek proračunskega načrta. Italija je 13. novembra 2018 predložila revidirani osnutek proračunskega načrta za leto 2019. V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je bilo zelo malo sprememb in so se večinoma nanašale na višji cilj privatizacije za leto 2019 (1 % BDP namesto 0,3 %). Komisija je 21. novembra 2018 sprejela mnenje o revidiranem osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019, v katerem je potrdila zelo resno neskladnost s priporočilom glede javnih financ za leto 2019. To utemeljuje novo oceno skladnosti z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga v letu 2017.

Po podatkih, ki so jih organi priglasili oktobra 2018⁷ in jih je naknadno potrdil Eurostat⁸, se je primanjkljaj sektorja država v Italiji leta 2017 zmanjšal na 2,4 % BDP (leta 2016 je znašal 2,5 %), dolg pa se je ustalil na 131,2 % BDP (leta 2016 je znašal 131,4 %), tj. nad referenčno vrednostjo 60 % BDP. V revidiranem osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019 je za leto 2018 napovedano, da se bo delež javnega dolga v BDP nekoliko zmanjšal, in sicer na 130,9 %. Za leto 2019 je napovedano nadaljnje zmanjšanje (za 1,7 odstotne točke) deleža javnega dolga v BDP, tj. na 129,2 %. Glede na priglašene podatke in napoved Komisije iz jeseni 2018 Italija ni izpolnjevala referenčnega merila glede zmanjšanja dolga niti v letu 2016 (vrzel v višini 5,2 % BDP) niti v letu 2017 (vrzel v višini 6,6 % BDP) (glej preglednico 1).

Neizpolnjevanje referenčnega merila za zmanjšanje dolga leta 2017 na splošno dokazuje *prima facie* obstoj čezmernega primanjkljaja v smislu Pakta za stabilnost in rast, preden se upoštevajo vsi dejavniki, navedeni v nadaljevanju. Poleg tega na podlagi vladnih načrtov in napovedi Komisije iz jeseni 2018 ni pričakovati, da bo Italija leta 2018 (vrzel v višini 3,7 % oziroma 6,6 % BDP) ali leta 2019 (vrzel v višini 3,6 % oziroma 6,7 % BDP) izpolnila referenčno merilo glede zmanjšanja dolga.

Zato je Komisija pripravila to poročilo, da bi izčrpno ocenila odstopanje od referenčnega merila glede zmanjšanja dolga in proučila, ali je ob upoštevanju vseh pomembnih dejavnikov upravičen začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V oddelku 2 poročila je obravnavano merilo glede primanjkljaja, v oddelku 3 pa merilo glede dolga. V oddelku 4 so obravnavane javne naložbe in drugi pomembni dejavniki, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju. V poročilu je upoštevana napoved Komisije iz jeseni 2018, objavljena 8. novembra 2018. Napoved Komisije temelji na osnutku proračunskega načrta za leto 2019 in ne na revidiranem načrtu, vendar so razlike med dokumentoma majhne.

⁵ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

⁶ Mnenje Komisije C(2018) 7510 final z dne 23. oktobra 2018 o osnutku proračunskega načrta Italije in zahtevi, naj Italija predloži revidirani osnutek proračunskega načrta.

⁷ V skladu z Uredbo (ES) št. 479/2009 morajo države članice Komisiji dvakrat na leto poročati o višini svojega načrtovanega in dejanskega primanjkljaja sektorja država in javnega dolga. Zadnje poročilo Italije je na voljo na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁸ Sporočilo za javnost Eurostata št. 163/2018 z dne 22. oktobra 2018 je na voljo na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>.

Preglednica 1: Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					Komisija	Osnutek proračunskega načrta	Komisija	Osnutek proračunskega načrta
Merilo glede primanjkljaja	saldo sektorja država	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Merilo glede dolga	bruto dolg sektorja država	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	vrzel pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga	n.r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	spememba strukturnega salda	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	potrebna minimalna linearna strukturna prilagoditev	3,4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Opombe:

^a V odstotkih BDP, če ni drugače določeno; „n.r.“ pomeni „ni relevantno“.

Vir: službe Komisije, revidirani osnutek proračunskega načrta Italije za leto 2019 in napoved Komisije iz jeseni 2018.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Italija je med letoma 2010 in 2013 dosegla velik fiskalni napor, pri čemer je povečala primarni presežek na več kot 2 % BDP in leta 2013 izstopila iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, tako da je nominalni primanjkljaj od leta 2012 ohranila na ravni največ 3 % BDP (leta 2009 je znašal več kot 5 %). V zadnjih letih pa se je fiskalna naravnost umirila. Leta 2017 se je primarni presežek zmanjšal na 1,4 %, nominalni primanjkljaj pa se je ustalil na približno 2,4 % BDP. Oba pa naj bi se leta 2018 še izboljšala. Pričakovati je, da se bosta nominalni in primarni saldo v letih 2019 in 2020 znatno poslabšala, zlasti zaradi ukrepov, vključenih v osnutek proračunskega načrta za leto 2019 in potrjenih v revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019.

Sporočeni italijanski primanjkljaj sektorja država je leta 2017 znašal 2,4 % BDP. Glede na revidirani osnutek proračunskega načrta in napoved Komisije iz jeseni 2018 naj bi bil v obdobju 2018–2019 v skladu z referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe. Vendar bo ob predpostavki nespremenjene politike referenčna vrednost glede na napoved Komisije leta 2020 presežena. V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je za leto 2018 napovedan primanjkljaj sektorja država v višini 1,8 % BDP, za leto 2019 pa v višini 2,4 %. V italijanskem dokumentu *Nota di Aggiornamento al DEF*, ki posodablja proračunske cilje programa Italije za stabilnost za leto 2018, je napovedano, da naj bi se nominalni primanjkljaj v letu 2020 zmanjšal na 2,1 % BDP. Predvideno povečanje primanjkljaja sektorja država za leto 2019 večinoma izhaja iz proračunskih ukrepov z učinkom povečanja neto primanjkljaja, predvidenih v revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019, ki naj bi v skladu z vladnimi projekcijami znašali približno 1,2 % BDP. Zmanjšanje primanjkljaja sektorja država, napovedanega za leto 2020, je večinoma posledica učinka (približno 0,7 % BDP) višjih stopenj DDV, uzakonjenih za leto 2020 v obliki zaščitne klavzule. Po napovedi Komisije iz jeseni 2018 naj bi italijanski primanjkljaj sektorja država v letu 2018 znašal 1,9 % BDP, v letu 2019 pa 2,9 % BDP. Primanjkljaj, ki ga Komisija napoveduje za leto 2018, je nekoliko večji od primanjkljaja, napovedanega v revidiranem

osnutku proračunskega načrta za leto 2019, pri čemer je razlika predvsem posledica preudarnjših predpostavk o obsegu javnofinančnih odhodkov, vključno z odhodki za obresti. Primanjkljaj, ki ga Komisija napoveduje za leto 2019, je prav tako večji od primanjkljaja, napovedanega v revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019, pri čemer je ta razlika predvsem posledica manjše rasti BDP in večjih odhodkov za obresti v primerjavi s projekcijami vlade. Po napovedi Komisije iz jeseni 2018 naj bi ob predpostavki nespremenjene politike italijanski primanjkljaj sektorja država v letu 2020 dosegel 3,1 % BDP. Večji primanjkljaj, ki ga je Komisija napovedala za leto 2020, v primerjavi s projekcijami vlade je predvsem posledica dejstva, da Komisija ne vključuje višjih stopenj DDV, uzakonjenih v obliki zaščitne klavzule za leto 2020, medtem ko sta druga dejavnika manjša nominalna rast BDP in večja poraba odhodkov za obresti.

Italija zato trenutno izpolnjuje merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, čeprav po napovedi Komisije iz jeseni 2018 ob predpostavki nespremenjene politike obstaja tveganje, da to merilo leta 2020 ne bo izpolnjeno.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Italijanski delež javnega dolga v BDP se je med dvojno recesijo v obdobju 2008–2013 vsako leto v povprečju povečal za 5 odstotnih točk in se nato v obdobju 2014–2015 še naprej, vendar počasneje povečeval za povprečno 1 odstotno točko na leto, nato pa je leta 2016 dosegel vrh pri 131,4 % in se leta 2017 nekoliko zmanjšal na 131,2 %. Glede na revidirani osnutek proračunskega načrta za leto 2019 se bo delež javnega dolga v BDP postopno zmanjšal na 130,9 % v letu 2018, 129,2 % v letu 2019 in 127,3 % v letu 2020. Komisija napoveduje, da se bo delež dolga v obdobju 2018–2020 ustalil na približno 131 %. Do leta 2018 so ugodni, čeprav vse slabši pogoji financiranja prispevali k okrepanju gospodarstva in zmanjševanju učinka „snežene kepe“. Zatem je zaradi zvišanja stroškov financiranja pričakovati, da bodo zmanjšan primarni presežek in prihodki iz privatizacije pod ciljnim vrednostmi ovirali zmanjševanje dolga. Čeprav so tveganja refinanciranja dolga kratkoročno omejena, je velik javni dolg še vedno pomemben vir gospodarske ranljivosti Italije.

Po razveljavitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem junija 2013 je bilo v Italiji uvedeno triletno prehodno obdobje za doseganje referenčnega merila glede zmanjšanja dolga, ki se je začelo leta 2013 in končalo leta 2015. Po koncu prehodnega obdobja se je leta 2016 začelo uporabljati referenčno merilo glede zmanjšanja dolga. Glede na priglašene podatke in napoved Komisije je vrzel pri izpolnjevanju tega referenčnega merila znašala 5,2 % BDP leta 2016 in 6,6 % leta 2017. Poleg tega Italija glede na revidirani osnutek proračunskega načrta za leto 2019 ne bo izpolnjevala referenčnega merila glede zmanjšanja dolga niti leta 2018 (vrzel v višini 3,7 % BDP) niti leta 2019 (vrzel v višini 3,6 % BDP). Ta sklep je potrjen na podlagi napovedi Komisije (vrzel pri izpolnjevanju referenčnega merila glede zmanjšanje dolga v letih 2018 in 2019 znaša 6,6 % oziroma 6,7 % BDP).

Natančneje, delež javnega dolga v BDP je leta 2017 znašal 131,2 %, tj. 0,2 odstotne točke manj kot leta 2016. Zmanjšanje je delno omejeval učinek „snežene kepe“, zaradi katerega se je dolg še vedno povečeval, medtem ko so realni implicitni stroški dolga⁹ ostali nad realno rastjo BDP (1,6 %), čeprav so se postopno zniževali (na 2,4 % v primerjavi z 2,7 %

⁹ Realni implicitni stroški dolga v času t se lahko opredelijo kot nominalni donos, ki ga vlada plača za servisiranje neporavnane dolga v času $t - 1$, brez vpliva inflacije v času t . V preglednici 2 je mogoče letno spremembo deleža javnega dolga v BDP zaradi realnih implicitnih stroškov dolga določiti tako, da se prištejejo zadevni prispevki odhodkov za obresti (povečanje dolga) in deflatorja BDP (zmanjšanje dolga).

leta 2013). Realne promptne obrestne mere na izdaje novih državnih vrednostnih papirjev, ki so bile v obdobju 2015–2017 približno 0-odstotne, so dejansko šele postopoma prešle v realne stroške servisiranja neporavnane dolga, ob upoštevanju trajanja dolga Italije in obdobja obnavljanja ter nizke inflacije (0,6-odstotna rast deflatorja BDP) – glej tudi preglednico 2 in graf 1. Pozitivna razlika v rasti obrestne mere (0,9 odstotne točke v primerjavi z 0,8 odstotne točke leta 2016) je kazala, da učinek „snežene kepe“ še vedno močno povečuje dolg (1,1 % BDP v primerjavi z 1,0 % leta 2016 – glej preglednico 2). Po drugi strani pa je na splošno stabilen primarni presežek v višini 1,4 % BDP leta 2017 pomagal omejiti dinamiko dolga. S prilagoditvijo stanj in tokov se je leta 2017 nekoliko povečal dolg (0,2 %), zlasti zaradi podpore bančnemu sektorju¹⁰, kar je bilo delno izravnano z zmanjšanjem likvidnostne rezerve, ni pa bilo nobenih prihodkov iz privatizacije.¹¹

V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je za leto 2018 napovedano, da se bo delež javnega dolga v BDP zmanjšal na 130,9 %, kar je 0,3 odstotne točke manj kot leta 2017. Napovedana dinamika je zlasti posledica zmanjševanja učinka „snežene kepe“, ki sicer še vedno povečuje dolg (0,5 % BDP),¹² in majhnega izboljšanja primarnega presežka (na 1,8 % BDP), ki več kot izravnava prilagoditev stanj in tokov, zaradi katere se je povečal dolg (1,0 % BDP). Komisija napoveduje, da se bo delež dolga leta 2018 zmanjšal na 131,1 % BDP, kar nekoliko presega napoved iz revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019. Razlika izhaja iz nekoliko manjšega napovedanega primarnega presežka in večjega učinka „snežene kepe“, povezanega z nekoliko višjimi projekcijami za realne implicitne stroške dolga.

V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je za leto 2019 napovedano, da se bo delež javnega dolga v BDP močno zmanjšal, in sicer za 1,7 odstotne točke na 129,2 %. To je predvsem posledica prilagoditve stanj in tokov, ki zmanjšuje dolg (–0,1 % BDP) in jo je mogoče pojasniti zlasti z velikimi prihodki iz privatizacije, ki jih načrtuje vlada (1 % BDP), ter učinka „snežene kepe“, ki nekoliko zmanjšuje dolg in ga je mogoče pojasniti z napovedanim znatnim povečanjem nominalne rasti v primerjavi z letom 2018, ki bo predvidoma izravnalo vse manjši primarni presežek (v višini 1,2 % BDP). Komisija napoveduje, da se bo delež javnega dolga v BDP leta 2019 na splošno stabiliziral pri 131,0 %. Razlika je povezana z znatno nižjimi projekcijami nominalne rasti in napovedjo večjih odhodkov za obresti, ki odraža še vedno precej velik učinek „snežene kepe“, ki povečuje dolg, ter z napovedjo manjšega primarnega presežka (1 % BDP) in manjših prihodkov iz privatizacije. Tveganja v zvezi s projekcijami dolga iz napovedi Komisije in revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 so povezana z obeti za rast, ki so slabši od pričakovanih, močnejšim poslabšanjem primarnega salda, nižjo inflacijo ali manjšimi prihodki iz privatizacije in odhodki za obresti, ki so večji od pričakovanih.

Komisija napoveduje, da bo delež javnega dolga v BDP tudi leta 2020 na splošno stabilen, saj bosta nadaljnje slabšanje primarnega presežka in povečevanje odhodkov za obresti predvidoma izravnala nominalno rast BDP.

¹⁰ Glede na sporočene podatke je vpliv ukrepov za reševanje banke *Banca Monte Paschi* in dveh beneških bank na dolg dejansko znašal skoraj 1 % BDP, na primanjkljaj pa skoraj 0,4 % BDP.

¹¹ Druge manjše transakcije, ki so vplivale na prilagoditev stanj in tokov, niso bile sporočene. Glej tudi poročilo italijanskega ministrstva za gospodarstvo in finance iz leta 2017 o javnem dolgu na naslovu: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf.

¹² Učinek „snežene kepe“ se zmanjšuje zlasti zaradi veliko višje inflacije in nekoliko manjših odhodkov za obresti.

Kot prikazuje graf 1, se je zaradi postopnega zniževanja realnih implicitnih stroškov servisiranja dolga (*črtkana črna črta*) in okrepitve realne rasti BDP (*neprekinjena modra črta*) razlika med njima do leta 2016 postopno zmanjševala (*rumeno osenčeni del*) in naj bi ostala v obdobju 2018–2019 na splošno stabilna, leta 2020 pa naj bi se nekoliko povečala zaradi zviševanja realnih implicitnih stroškov dolga. Na splošno se je učinek „snežene kepe“, ki povečuje dolg, leta 2017 zmanjšal na 1,1 % BDP, kar je primerljivo s povprečjem 1,2 % iz obdobja pred krizo med letoma 2000 in 2007. Zato učinek „snežene kepe“ samo delno pojasnjuje, zakaj Italija leta 2017 in v prihodnjih letih ne izpolnjuje referenčnega merila glede zmanjšanja dolga.

Pred obravnavo vseh spodaj navedenih pomembnih dejavnikov je ta analiza torej na splošno pokazala, da merilo glede dolga za namene Pogodbe in Uredbe (ES) št. 1467/97 *prima facie* ni izpolnjeno niti na podlagi revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 niti na podlagi napovedi Komisije.

Preglednica 2: Dinamika dolga^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				Komisija	Osnutek proračunskega načrta	Komisija	Osnutek proračunskega načrta
Delež bruto dolga sektorja država	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Sprememba deleža dolga ^b (1 = 2 + 3 + 4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
<i>Prispevki:</i>							
• Primarni saldo (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Učinek „snežene kepe“ (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
<i>od tega:</i>							
Odhodki za obresti	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
Realna rast BDP	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
Inflacija (deflator BDP)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Prilagoditev stanj in tokov (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
<i>od tega:</i>							
Razlika med gotovino in aktivnimi časovnimi razmejitvami	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Neto akumulacija finančnih sredstev	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
<i>od tega prihodki iz privatizacije</i>	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
Učinek vrednotenja in ostanek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Opombe:

^a V odstotkih BDP, če ni določeno drugače.

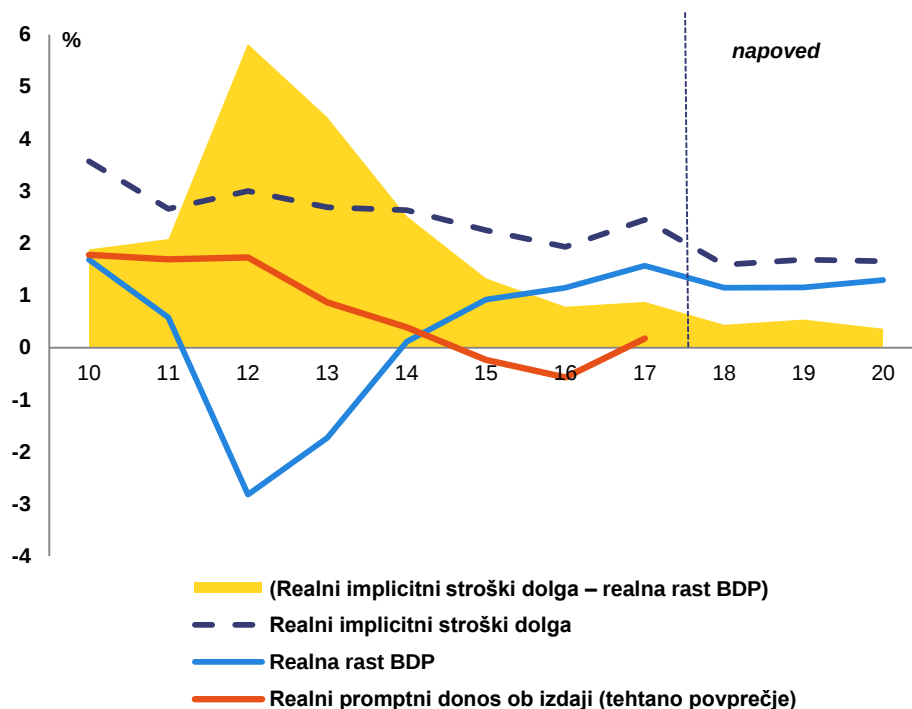
^b Spremembo deleža bruto dolga je mogoče razstaviti na naslednji način:

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

pri čemer je t spodnji indeks za čas; D , PD , Y in SF so dolg sektorja država, primarni primanjkljaj, nominalni BDP oziroma uskladičen stanj in tokovi; i in y pa predstavljata povprečne stroške dolga in nominalno rast BDP. Enačba v oklepaju predstavlja učinek „snežene kepe“, ki meri skupni učinek odhodkov za obresti in gospodarske rasti na delež dolga.

Vir: službe Komisije, revidirani osnutek proračunskega načrta Italije za leto 2019 in napoved Komisije iz jeseni 2018.

Graf 1: Dejavniki učinka „snežene kepe“ na dolg sektorja država



Vir: napoved Komisije iz jeseni 2018.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) PDEU poročilo Komisije „upoštevata tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“. Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

V primeru očitne kršitve merila glede dolga je analiza pomembnih dejavnikov še posebno utemeljena, saj dejavniki, ki jih vlada ne more nadzirati, bolj vplivajo na dinamiko dolga kot v primeru primanjkljaja. To priznava člen 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa, da se pomembni dejavniki upoštevajo pri oceni izpolnjevanja pogojev na podlagi merila glede dolga, ne glede na resnost kršitve. V tem smislu je treba pri oceni izpolnjevanja merila glede dolga z vidika učinka na dinamiko in vzdržnost dolga upoštevati vsaj naslednje tri glavne vidike (ki so se upoštevali tudi v preteklosti):¹³

1. upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju, s čimer naj bi se zagotovila vzdržnost ali hiter napredek pri doseganju vzdržnosti v običajnih makroekonomskih okoliščinah. Ker srednjeročni proračunski cilj za posamezno državo že upošteva raven dolga in implicitne obveznosti, naj bi upoštevanje tega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju vsaj srednjeročno zagotovilo približevanje deležev dolga zmernim ravnam;
2. strukturne reforme, ki se že izvajajo ali so podrobno opisane v načrtu strukturnih reform in ki naj bi srednjeročno okrepile vzdržnost s svojim vplivom na rast ter tako

¹³ Glej poročila COM(2015) 113 final z dne 27. februarja 2015, COM(2016) 305 final z dne 18. maja 2016 in COM(2018) 428 final z dne 23. maja 2018, ki so bila pripravljena v skladu s členom 126(3).

prispevale k zadovoljivemu zmanjševanju deleža javnega dolga v BDP. Na splošno naj bi upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja (ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju) skupaj z izvajanjem strukturnih reform (v okviru evropskega semestra) v normalnih gospodarskih razmerah usmerilo dinamiko dolga na trajnostno pot s skupnim učinkom na samo raven dolga (z vzpostavitvijo zdravega proračunskega stanja z doseganjem srednjeročnega proračunskega cilja) in gospodarsko rast (z reformami);

3. neugodni makroekonomski pogoji in zlasti nizka inflacija, ki lahko ovirajo zmanjševanje deleža javnega dolga v BDP in še posebej otežijo izpolnjevanje določb Pakta za stabilnost in rast. Država članica v primeru nizke inflacije težje izpolnjuje referenčno merilo glede zmanjšanja dolga. Pod takimi pogoji je upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju ključen pomemben dejavnik pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede dolga.

Ob upoštevanju teh določb naslednji so v pododdelkih obravnavani: (1) srednjeročni gospodarski položaj, vključno s stanjem z vidika izvajanja strukturnih reform; (2) srednjeročno proračunsko stanje, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju in oceno javnih naložb; (3) razvoj srednjeročnega stanja dolga sektorja država, vključno z možnostmi za vzdržnost; (4) drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne, in (5) drugi dejavniki, ki jih predloži država članica.

4.1. Srednjeročni gospodarski položaj

Makroekonomski pogoji z več kot 2-odstotno nominalno rastjo BDP od leta 2016 se kljub nedavno povečanim negativnim tveganjem ne morejo uporabiti kot olajševalni dejavnik pri razlagi velikih vrzeli Italije v zvezi z izpolnjevanjem v prihodnost usmerjenega referenčnega merila glede zmanjšanja dolga. Po drugi strani pa majhna rast produktivnosti še vedno omejuje potencialno rast Italije in ovira hitrejšo zmanjševanje deleža dolga. Čeprav je Italija nekoliko napredovala pri obravnavanju priporočil za posamezne države iz leta 2017, ukrepi iz revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 kažejo na tveganje nazadovanja glede na pretekli napredek in pri strukturnih fiskalnih vidikih priporočil, ki jih je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018.

Ciklični pogoji, potencialna rast in inflacija

Realna rast BDP v Italiji je v letu 2017 dosegla 1,6 %. Glede na revidirani osnutek proračunskega načrta za leto 2019 in napoved Komisije naj bi se leta 2018 zmanjšala (na 1,2 % oziroma 1,1 %). V skladu z revidiranim osnutkom proračunskega načrta za leto 2019 naj bi se realna rast BDP v letu 2019 povečala na 1,5 %, Komisija pa za leti 2019 in 2020 napoveduje manjše izboljšanje, in sicer na 1,2 % oziroma 1,3 %. Ocenjuje se, da je potencialna rast leta 2017 končno dosegla pozitivno vrednost, tj. 0,3 % (leta 2016 je znašala – 0,2 %), in da se bo v obdobju 2018–2020 še naprej povečevala, čeprav bo ostala na zelo nizki ravni. Na podlagi tega Komisija ocenjuje, da bo negativna proizvodna vrzel Italije hitro odpravljena, saj se je potencialni BDP z –3,6 % leta 2015 zmanjšal na –0,3 % leta 2018, leta 2019 pa naj bi dosegel pozitivno vrednost (0,3 %) in se leta 2020 dodatno povečal (na 0,8 %).

Kljub preteklemu napredku na pomembnih področjih reform (npr. reforme trga dela in javne uprave, boj proti davčnim utajam, čiščenje bilanc stanja bank) posledice krize in ostale

strukturne pomanjkljivosti še naprej upočasnjujejo potencialno rast Italije.¹⁴ BDP Italije je še vedno nižji od ravni iz obdobja pred krizo in se glede na raven pred 15 leti ni povečal, medtem ko je rast v preostalem euroobmočju v povprečju znašala 1,2 %. Razlog za to so tudi strukturni dejavniki, ki ovirajo učinkovito dodelitev sredstev in bremenijo produktivnost. Še vedno velik delež starostnih pokojnin in stroškov servisiranja dolga v okviru skupnih javnofinančnih odhodkov Italije ovira stroškovne postavke, ki spodbujajo rast, kot sta izobraževanje in infrastruktura. Velika davčna obremenitev proizvodnih dejavnikov in še vedno nezadostno izpolnjevanje davčnih obveznosti še naprej upočasnjujeta gospodarsko rast. K rasti zaposlovanja so prispevale reforme trga dela in spodbude za zaposlovanje, večinoma pa je bila rast posledica pogodb o zaposlitvi za določen čas, medtem ko še vedno visoke stopnje dolgotrajne brezposelnosti in brezposelnosti mladih omejujejo prihodnje možnosti za gospodarsko rast. Poslovno okolje še naprej ovira podjetništvo, tudi zaradi šibkih točk v javni upravi ter zelo dolgotrajnih civilnih in kazenskoopravnih postopkov. Tudi naložbe, zlasti v neopredmetena osnovna sredstva, so še vedno majhne. V zvezi s tem je pomembno, da Italija nadaljuje prizadevanja za reforme, da bi izboljšala srednjeročne možnosti rasti in okrepila vzdržnost javnih financ države.

Skupna inflacija po harmoniziranem indeksu cen življenjskih potrebščin (HICP) je v letih 2015 in 2016 znašala približno 0 %, zlasti zaradi majhnega skupnega povpraševanja, omejenih pritiskov na plače in znižanja cen energije, nato pa se je leta 2017 zvišala na 1,3 %, kar je bila predvsem posledica višjih cen energije. Glede na napovedi Komisije naj bi bila v letu 2018 ustaljena na 1,3 % in se leta 2019 večinoma zaradi višjih cen nafte nadalje zvišala na 1,5 %, nato pa se leta 2020 nekoliko znižala na 1,4 %. Tudi osnovna inflacija naj bi se v prihodnjih letih postopno zviševala – v skladu z zmerno rastjo plač – in leta 2020 dosegla 1,4 %.

Do nedavnega so možnosti Italije, da bi zagotovila obsežen fiskalni napor za občutno zmanjšanje njenega deleža javnega dolga v BDP, ovirali neugodni makroekonomski obeti in povezano tveganje, da bi fiskalne politike postale samouničujoče, saj je umirjeno gibanje cen negativno vplivalo na delež dolga in primarni saldo. Poleg tega Italija zaradi nizke inflacije težje zmanjšuje svoje javnofinančne odhodke kot delež BDP z zamrznitvijo nominalnih vrednosti plač in pokojninskih pravic, hkrati pa to pomeni davčne prihodke, ki so manjši od običajnih. Nazadnje neugodni makroekonomski pogoji, vključno z zaostrenimi pogoji financiranja, pomenijo fiskalne multiplikatorje, ki so višji od povprečnih, k čemur zaradi nične spodnje meje prispeva tudi omejena denarna politika.¹⁵ Realna rast BDP se je leta 2016 pospešila na 1,1 %, leta 2017 pa na 1,6 %, nominalna rast BDP pa je prvič po svetovni finančni krizi presegla 2 % (2,3 % leta 2016 in 2,1 % leta 2017). Čeprav naj bi se realna rast BDP po napovedih Komisije leta 2018 spet močno zmanjšala na 1,1 % ter se v letih 2019 in 2020 le nekoliko povečala na 1,2 % oziroma 1,3 %, je glede na temeljno gibanje cen (deflator BDP) pričakovati pospešitev nominalne rasti BDP, in sicer na 2,4 % leta 2018, 2,5 % leta 2019 in 2,7 % leta 2020. Zdi se, da makroekonomski pogoji niso več olajševalni dejavnik pri razlagi velikih vrzeli Italije v zvezi z izpolnjevanjem v prihodnost usmerjenega

¹⁴ Glej delovni dokument služb Komisije SWD(2018) 210 final z dne 7. marca 2018 z naslovom „Country Report Italy 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Poročilo o državi – Italija 2018. Poročilo vsebuje poglobljen pregled o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij).

¹⁵ Glej na primer Blanchard, O., in Leigh, D. (2013), na voljo na www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

referenčnega merila glede zmanjšanja dolga, čeprav se zdi, da v prihodnosti na obete Italije za rast vplivajo večja negativna tveganja. Zlasti bi lahko daljše povečevanje donosa državnih vrednostnih papirjev poslabšalo pogoje bank za financiranje in kapitalske blažilnike ter tako z oviranjem stroškov kreditov in ponudbe negativno vplivalo na realno rast BDP. To pa bi povečalo tveganja v zvezi s fiskalno vzdržnostjo Italije.

Preglednica 3: Makroekonomska in proračunska gibanja^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				Komisija	Osnutek proračunskega načrta	Komisija	Osnutek proračunskega načrta
Realni BDP (% spremembe)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
Deflator BDP (% spremembe)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potencialni BDP (% spremembe)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Saldo sektorja država	-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
Enkratni in drugi začasni ukrepi	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Javne bruto investicije v osnovna sredstva	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Ciklično prilagojen saldo	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Ciklično prilagojen 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	-3,0	-2,6
Strukturni primarni saldo	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Opombe:

^a V odstotkih BDP, če ni navedeno drugače.

^b Ciklično prilagojen saldo, ki ne vključuje enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Vir: službe Komisije, revidirani osnutek proračunskega načrta Italije za leto 2019 in napoved Komisije iz jeseni 2018.

Strukturne reforme

Po splošnih volitvah 4. marca 2018 v nacionalnem programu reform iz leta 2018¹⁶, ki ga je aprila 2018 sprejela vlada, ki je opravljala tekoče posle, niso bile predlagane nove zakonodajne pobude, ampak navedene reforme, ki so bile takrat že sprejete na več področjih, kot so javna uprava, pravosodni sistem, konkurenca, trg dela, izobraževanje in konkurenčnost.

Komisija je v poročilu o državi leta 2018 ocenila, da je Italija dosegla določen napredek pri obravnavanju priporočil za posamezne države iz leta 2017, pa tudi, da se je izvajanje reform upočasnilo in da so na različnih področjih reform še vedno prisotni veliki izzivi. Makroekonomska neravnotežja Italije – povezana predvsem z visokim javnim dolgom in počasno rastjo produktivnosti – se niso več poslabšala, vendar so ostala velika.¹⁷ Zato je Komisija sklenila, da so v Italiji še vedno čezmerna makroekonomska neravnotežja.¹⁸

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.

¹⁷ Glej „Country Report Italy 2018“ (Poročilo o državi – Italija 2018). Prav tam.

¹⁸ Glej Sporočilo Komisije COM(2018) 120 final, „Evropski semester 2018: Ocena napredka pri strukturnih reformah in preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ter rezultati poglobljenih pregledov v skladu z Uredbo (EU) št. 1176/2011“.

V revidiranemu osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je bilo uvedenih več novih pobud politike, ki so bile nadalje določene v dveh zakonodajnih predlogih: v „fiskalnem odloku“¹⁹ z dne 23. oktobra 2018 in predlogu proračunskega zakona, ki je bil Parlamentu predložen 31. oktobra 2018; oba sta trenutno v postopku obravnave.

„Fiskalni odlok“ vključuje ukrepe za spodbujanje izpolnjevanja davčnih obveznosti ter več ukrepov za pobiranje preteklih davčnih obveznosti in čiščenje davčnih registrov. Kar zadeva prvo točko, bo elektronsko pošiljanje računov obvezno tudi za transakcije s končnimi potrošniki. Hkrati je „fiskalni odlok“ za davkoplačevalce uvedel novo in ugodnejšo možnost poravnave preteklih davčnih obveznosti, in sicer z večletnim obročnim odplačevanjem brez kazni in z ugodnimi obrestnimi merami. Dodatni ukrep bo davkoplačevalcem ob upoštevanju določenih pogojev in omejitev omogočil tudi, da razkrijejo pretekle neprijavljene prihodke, tako da plačajo le 20 % ustrezne davčne obveznosti, v več obrokih ter brez obresti in kazni. „Fiskalni odlok“ vključuje tudi več manjših določb, ki omejujejo stare neporavnane davčne obveznosti omejenega obsega in davkoplačevalce odvračajo od podaljševanja davčnih sodnih postopkov. Na splošno je pozitiven učinek na prihodke v letu 2020 ocenjen na približno 0,1 % BDP.

Predlog proračunskega zakona vključuje številne ukrepe, ki vplivajo na najrazličnejša področja, vključno z obdavčenjem, javnimi naložbami, socialno varnostjo in pokojninskim sistemom. Kar zadeva obdavčenje, bo več sprememb davčnih režimov, zlasti za podjetja in samozaposlene osebe, delno prerazporedilo davčno obremenitev po sektorjih in tako leta 2019 na splošno pozitivno vplivalo na prihodke. Ukrepi za zmanjšanje davčne obremenitve so naslednji:

(1) Razširilo se bo področje uporabe poenostavljenega davčnega režima za samozaposlene osebe, tako da se bodo omilili pogoji za dostop. Trenutno lahko samozaposleni delavci z letnim prometom pod pragom za posamezni sektor kot nadomestilo za dohodnino plačajo 15-odstotno *pavšalno* davčno stopnjo na letni promet, prilagojeno za posebne „koeficiente donosnosti“. V okviru novega režima so vsi pragovi za letni promet, ki se trenutno razlikujejo glede na sektor dejavnosti in znašajo do 55 000 EUR, usklajeni in zvišani na 65 000 EUR. Poleg tega je odpravljenih več drugih pogojev za dostop. Pričakovati je, da bo ukrep strukturno zmanjšal prihodke za 0,1 % BDP.

(2) Podobna določba je uvedena tudi za delavce, ki opravljajo podjetniške dejavnosti, z letnim prometom med 65 000 in 100 000 EUR, katerih ustrezni prihodki bodo obdavčeni z 20-odstotno *pavšalno* stopnjo, ki ni v skladu s standardnim dohodninskim režimom.²⁰ Pričakovana izguba prihodkov je 0,1 % BDP od leta 2021.

(3) Davek od dohodkov pravnih oseb se bo s 24 % znižal na 15 % za dobiček podjetij, ki se uporablja za povečanje naložb ali za zaposlovanje novih zaposlenih, pri čemer pričakovana strukturna izguba prihodkov znaša okoli 0,1 % BDP.

Hkrati se bo več drugih obstoječih določb, ki so zmanjševale davčno obremenitev podjetij, razveljavilo ali pa se bo njihovo področje uporabe zmanjšalo. Predhodno uzakonjen poenostavljen režim davka na dohodek za podjetniške dejavnosti (*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*) in obstoječe davčne spodbude za povečanje kapitala podjetij (*Aiuto alla Crescita Economica*) bodo namreč razveljavljeni (kar pomeni, da se bodo prihodki povečali

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

²⁰ Ker se bo ta ukrep izvajal od leta 2020, je vključen le v predlog proračunskega zakona, ne pa tudi v revidirani osnutek proračunskega načrta za leto 2019.

za 0,1 % BDP v letu 2019 in 0,2 % od leta 2020). Začasne spodbude za naložbe (*Superammortamento*) se ne bodo podaljšale, medtem ko se bodočasne davčne spodbude za inovativne naložbe (*Iperammortamento*) podaljšale, vendar se bo zmanjšalo njihovo področje uporabe. Poleg tega bo davčna olajšava za posebne stroške za nekatere kategorije podjetij, zlasti banke, omejena, kar bo začasno pozitivno vplivalo na prihodke, ki se bodo v letu 2019 povečali za 0,2 % BDP. Natančneje, davčna olajšava za dobro ime in druga neopredmetena sredstva, povezana s preteklimi dejavnostmi, se zniža tako, da se razporedi na 11 let; davčna olajšava za kreditne izgube, nastale v letu 2018, se odloži do leta 2026; davčna olajšava za izgube zaradi izvajanja novih računovodskih načel se zniža tako, da se razporedi na deset let, in predplačilo davka na zavarovanje se poveča.

Osnutek proračunskega zakona vključuje tudi več določb za podporo javnih naložb. V proračunu predvidena sredstva za javne naložbe se bodo leta 2019 povečala za 0,2 % BDP, tako da bosta vzpostavljena dva sklada, in sicer za naložbe, načrtovane na centralni ravni (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*), ter naložbe, načrtovane na lokalni ravni (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Poleg tega bosta ustanovljena dva institucionalna organa za olajšanje upravnih postopkov: osrednji urad (*InvestItalia*) bo usklajeval delo ministrstev v zvezi z oblikovanjem naložbenih strategij na nacionalni ravni, spremljanjem izvajanja programov in obravnavanjem ozkih grl; hkrati bo neodvisni urad za načrtovanje projektov (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*) ves čas izvajanja projektov zagotavljal tehnično podporo lokalnim in centralnim upravam.

Dva glavna ukrepa iz revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 sta „dohodek iz državljanstva“ in „prag 100“ (*Quota 100*), ki se nanašata na socialno varnost oziroma pokojninski sistem. Predlog proračunskega zakona vključuje le sredstva, dodeljena tema ukrepoma, ki se bosta oblikovala in izvajala na podlagi ločenih zakonov. Vendar so v revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 navedeni njuni glavni vidiki.

„Dohodek iz državljanstva“ je shema minimalnega dohodka, katerega namen je v skladu z vladnimi načrti zagotoviti mesečni dohodek v višini 780 EUR, kar ustreza relativnemu pragu revščine. Vendar naj bi bili točni zneski nadomestil in pogoji za upravičenost uzakonjeni v poznejši fazi. V proračunu predvidena sredstva bodo od leta 2019 znašala 9 milijard EUR letno, vključno z 1 milijardo za podporo zavodom za zaposlovanje. Ker bo sklad porabil približno 2 milijardi EUR sredstev, ki so bila prej dodeljena shemi za boj proti revščini (*Reddito di inclusione*), neto učinek na javnofinančne odhodke znaša 0,4 % BDP.

„Prag 100“ je program zgodnje upokojitve, v skladu s katerim je minimalni prag za zgodnjo upokojitve starost 62 let in 38 let plačevanja prispevkov. V proračunu predvidena sredstva znašajo 6,7 milijarde EUR za leto 2019 in 7 milijard EUR od leta 2020 (0,4 % BDP).

Kar zadeva leto 2019, ukrepi iz revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 kažejo na nazadovanje pri izvajanju reform, ki jih je Italija sprejela v skladu s preteklimi priporočili za posamezne države, in pri izvajanju strukturnih fiskalnih vidikov priporočil, ki jih je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018. Potem ko je Svet zlasti priporočil, naj Italija v okviru svojih javnofinančnih odhodkov zmanjša delež starostnih pokojnin, da bi ustvarila prostor za druge odhodke za socialno zaščito, je Italija na novo uvedla možnost zgodnje upokojitve, kar izniči učinek predhodnih pokojninskih reform, na katerih naj bi temeljila dolgoročna vzdržnost javnega dolga Italije. Poleg tega bi lahko večja prožnost pri zgodnjem upokojevanju negativno vplivala na ponudbo delovne sile in tako ovirala potencialno rast.

Okrepljena določba o elektronskem izdajanju računov naj bi prispevala k zmanjšanju vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti v zvezi z DDV, saj bodo davčni upravi zagotovljene

pravočasnejše in natančnejše informacije, ki bodo omogočale ciljno usmerjene inšpekcijske preglede z odvračilnimi učinki na davkoplačevalce. Vendar je pričakovati, da bodo imele nove možnosti, v skladu s katerimi bodo lahko davkoplačevalci poravnali pretekle davčne obveznosti ali prijavili neprijavljene dohodke pod ugodnimi pogoji, nasprotni učinek, saj bodo implicitno nagrajevale neizpolnjevanje obveznosti.

Namen načrtovanih sprememb davčnih režimov za samozaposlene osebe in podjetja je boljša ciljna usmerjenost davčnih spodbud v gospodarsko rast. Vendar je ta sprememba strategije izpostavljena negativnim tveganjem, saj so se nekateri odpravljeni ukrepi izkazali za uspešne pri podpiranju naložb in povečevanju kapitala podjetij. Z ukinitvijo obstoječega ugodnega davčnega režima za reinvestirane dobičke v okviru „olajšave za lastniški kapital“, ki so ga uporabljala večinoma podjetja, bi se lahko povečala davčna spodbuda za zadolževanje pri obdavčitvi podjetij, s čimer bi se lahko zmanjšale spodbude za druge oblike financiranja, razen bančnih posojil. Hkrati bi se lahko izkazalo, da je izvajanje znižanih stopenj davka od dohodkov pravnih oseb za podjetja, ki zaposlujejo ali vlagajo, kljub boljši ciljni usmerjenosti spodbud v gospodarsko rast, v praksi zapleteno in da te znižane stopnje povečujejo zahteve glede poročanja podjetij. Poleg tega sveženj reform na splošno povečuje davčno obremenitev podjetij v letu 2019, leta 2020 pa bo njegov vpliv na splošno nevtralen.

Ukrepi, ki pomenijo nižjo davčno olajšavo za stroške, ker implicitno povečujejo davčno obremenitev bank, bi lahko negativno vplivali na ponudbo kreditov ter tako tvegali poslabšanje možnega negativnega vpliva večjega donosa državnih vrednostnih papirjev in višjih stroškov bančnega financiranja.

S povečanimi sredstvi in okrepljeno upravno zmogljivostjo za javne naložbe naj bi se podprla gospodarska rast, čeprav obstaja tveganje zamude zaradi zaostankov pri izvajanju in upravnih ozkih grl.

Na splošno se zdi, da sestava revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 ne spodbuja izboljšanja potencialne rasti, saj pomeni nazadovanje glede na pretekle strukturne reforme, tvega odvrčanje od izpolnjevanja davčnih obveznosti, povečuje davčno obremenitev podjetij na skupni ravni in bi lahko zmanjšala ponudbo kreditov na podlagi slabših pogojev bančnega financiranja zaradi večjega donosa državnih vrednostnih papirjev.

4.2. Srednjeročni proračunski položaj

Naknadna ocena skladnosti Italije s preventivnim delom je pokazala nekaj odstopanja od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2017, pri čemer so se upoštevale olajšave, odobrene na podlagi klavzul o prožnosti in za izredne dogodke. Nasprotno pa za leto 2018 ni pričakovati, da bo fiskalna prilagoditev zadostna z vidika izzivov glede vzdržnosti, s katerimi se srečuje Italija. Kar zadeva leto 2019, je Komisija v mnenju z dne 23. oktobra 2018 ugotovila zelo resno neskladnost osnutka proračunskega načrta Italije za leto 2019 s fiskalnim priporočilom, ki ga je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018. Ta ocena je bila potrjena v mnenju Komisije z dne 21. novembra 2018 o revidiranem osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019. Glede na napoved Komisije je pričakovati, da se bo ob predpostavki nespremenjene politike odklon od priporočene prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2020 še povečal.

Strukturni saldo in prilagajanje srednjeročnemu proračunskemu cilju

Okvir 1: prožnost v okviru preventivnega dela

Potem ko je Italija leta 2013 izstopila iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je bila do leta 2017 večinoma skladna z določbami preventivnega dela. Vendar je bila v obdobju 2015–2017 večinoma skladna tudi zaradi prožnosti, ki jo je Komisija odobrila po sprejetju sporočila z naslovom „Kako čim boljše izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast“ januarja 2015, Svet pa potrdil v priporočilih za posamezne države. Italija je imela znatne koristi od prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast. Leta 2015 je bila odobrena prožnost za izredne dogodke, povezane z begunsko krizo, v višini 0,03 % BDP. Istega leta se je referenčna strukturna zahteva zaradi večjega upoštevanja prevladujočih cikličnih pogojev zmanjšala za polovico, tj. z 0,5 % BDP na 0,25 % BDP. Leta 2016 je bila odobrena skupna prožnost v višini 0,83 % BDP na podlagi klavzule o strukturnih reformah, naložbene klavzule in klavzule o izrednih dogodkih. V slednjem primeru je bila odobrena v zvezi z begunsko krizo in dodatnimi stroški za varnost zaradi grožnje terorizma. Leta 2017 je bila odobrena skupna prožnost v višini 0,35 % BDP na podlagi klavzule o izrednih dogodkih zaradi begunske krize in potrebe po zaščiti nacionalnega ozemlja pred potresnimi tveganji. Komisija je v zvezi z letom 2018 menila, da bi fiskalni strukturni napor, ki je za 0,3 % BDP nižji od referenčne zahteve, zadostoval za doseganje ravnovesja med potrebami Italije po stabilizaciji in obstoječimi izzivi glede vzdržnosti. Na splošno je bil Italiji v obdobju 2015–2018 dovoljen začasen odklon od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju za skoraj 1,8 odstotne točke BDP.

Za leto **2017** je bilo Italiji priporočeno, naj zagotovi strukturno prilagoditev v višini 0,6 % BDP ali več, da bi dosegla zadosten napredek pri približevanju svojemu srednjeročnemu proračunskemu cilju. Vendar je program za stabilnost za leto 2018 potrdil, da je bil vpliv realizacije proračuna zaradi izrednega pritoka beguncev in preventivnega naložbenega načrta za zaščito nacionalnega ozemlja pred potresnimi tveganji leta 2017 zelo velik, tj. približno 0,35 % BDP, kar je le nekoliko več kot v predhodni oceni. Komisija je na tej podlagi potrdila odklon, ki je bil predhodno odobren na podlagi klavzule o izrednih dogodkih.²¹ Zato je bila zahtevana prilagoditev za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2017 zmanjšana, da bi se upoštevali navedeni stroški.

Celovita ocena, ki je bila spomladi 2018 objavljena na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2018, je opozorila na določen odklon od priporočene prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letih 2016 in 2017. Ta ocena je bila potrjena tudi na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018.

Za leto **2018** je bilo Italiji priporočeno, naj zagotovi nominalno stopnjo zmanjšanja neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini vsaj 0,2 % v letu 2018, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini vsaj 0,6 % BDP. Vendar je Komisija v sporočilu o evropskem semestru za leto 2017 iz maja 2017²² navedla, da bi bila pripravljena uporabiti prosto presojo v primerih, kjer bi bil vpliv velike fiskalne prilagoditve na rast in zaposlovanje bistven. Komisija je na splošno menila, da je za uravnoteženje trenutnih potreb Italije po stabilizaciji z obstoječimi izzivi glede vzdržnosti za leto 2018 potreben fiskalni strukturni napor v višini

²¹ Upravičeni odhodki za leto 2017 namreč znašajo 0,16 % BDP za izredni pritok beguncev in 0,19 % BDP za zaščito pred potresnimi tveganji.

²² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-communication.pdf>.

vsaj 0,3 % BDP brez dodatnega manevrskega prostora pri odklonu v enem letu. To ustreza nominalni stopnji rasti neto primarnih odhodkov, ki ne presega 0,5 %.

Na podlagi revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 merilo rasti odhodkov kaže na neustrezno fiskalno prilagoditev v letu 2018, ker bo stopnja rasti javnofinančnih odhodkov Italije brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov presegla stopnjo, ki jo je priporočil Svet. Poleg tega se izboljšanje (preračunanega) strukturnega salda, ki ga vlada načrtuje za leto 2018 (0,2 % BDP), razlikuje od ustrezne strukturne prilagoditve v višini 0,3 % BDP. Celovita ocena, ki temelji na vladnih načrtih, kaže na tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju, ki ga je Svet priporočil za leto 2018. Napoved Komisije iz jeseni 2018 potrjuje celovito oceno na podlagi vladnih načrtov. V skladu z napovedjo Komisije se bo strukturni saldo leta 2018 ustalil na -1,8 % BDP. Poleg tega merilo rasti odhodkov glede na napoved Komisije kaže na neustrezno fiskalno prilagoditev v letu 2018, enako pa kaže tudi steber strukturnega salda.

Kar zadeva leto **2019**, je Komisija v mnenju z dne 23. oktobra 2018 ugotovila zelo resno neskladnost revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 s fiskalnim priporočilom, ki ga je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018. Ta ocena je bila potrjena v mnenju Komisije z dne 21. novembra 2018 o revidiranem osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019.

Za leto 2019 je Italiji priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bo presegla 0,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP.

Na podlagi revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 merilo rasti odhodkov kaže na tveganje znatnega odklona v letu 2019 (vrzel v višini 1,3 % BDP) ter v letih 2018 in 2019 skupaj (vrzel v višini povprečno 0,9 % BDP na leto ob upoštevanju prilagoditve za obe leti, ki jo je priporočil Svet), ker bo stopnja rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov presegla stopnjo, ki jo je priporočil Svet. Enako kaže tudi steber strukturnega salda. V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je napovedano, da se bo (preračunani) strukturni saldo v letu 2019 poslabšal za 0,9 % BDP. Steber strukturnega salda kaže na tveganje znatnega odklona tako v enem letu (vrzel v višini 1,5 % BDP v letu 2019) kot v letih 2018 in 2019 skupaj (vrzel v višini povprečno 1,0 % na leto ob upoštevanju prilagoditve za obe leti, ki jo je priporočil Svet). Ta ugotovitev se ne bi spremenila niti, če bi se po prosti presoji upoštevala zmanjšana zahteva za leto 2018. Celovita ocena na podlagi vladnih načrtov kaže na zelo resno neskladnost s prilagoditveno potjo za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, ki jo je Svet priporočil za leto 2019. Ta zaključek se ne bi spremenil niti, če bi se proračunski učinki (približno 0,2 % BDP) izrednega programa vzdrževanja cestnega omrežja in povezav po zrušenju mostu Morandi v Genovi ter preventivnega načrta za omejitev hidrogeoloških tveganj ob neugodnih vremenskih razmerah v skladu s členoma 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 šteli za izredne dogodke, na katere zadevna država članica ne more vplivati, ter bi se odšteli od zahteve preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast.

Napoved Komisije iz jeseni 2018 potrjuje celovito oceno na podlagi vladnih načrtov, ker tudi merilo rasti odhodkov kaže na tveganje znatnega odklona v letu 2019 (vrzel v višini 1,5 % BDP) ter v letih 2018 in 2019 skupaj (vrzel v višini povprečno 1,3 % BDP na leto ob upoštevanju prilagoditve za obe leti, ki jo je priporočil Svet). Enako kaže tudi steber strukturnega salda. V skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2018 naj bi se strukturni saldo

Italije v letu 2019 poslabšal za 1,2 % BDP in dosegel –3,0 % BDP. Steber strukturnega salda kaže na tveganje znatnega odklona tako v enem letu (vrzel v višini 1,8 % BDP v letu 2019) kot v letih 2018 in 2019 skupaj (vrzel v višini povprečno 1,2 % na leto).

Javne naložbe

Kar zadeva javne naložbe, so javne bruto investicije v osnovna sredstva v Italiji v obdobju 1999–2010 v povprečju znašale približno 3 % BDP, vendar so se zaradi potrebe po hitri prilagoditvi, da bi se Italija odzvala na krizo državnega dolga, v obdobju 2011–2016 bistveno zmanjšale, in sicer v povprečju za približno 2,4 % BDP. Leta 2017 se je delež javnih naložb v razmerju do BDP zmanjšal na do zdaj najnižjo raven, tj. 2 % BDP (medletna nominalna razlika –5,3 %). V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 je napovedano, da se bo delež v letu 2018 nekoliko zmanjšal na 1,9 % BDP (medletna nominalna razlika –2,2 %). Poleg tega je za leti 2019 in 2020 v revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 napovedano, da bodo javne naložbe postopno okrevale ob podpori dodatnih dodeljenih sredstev in ukrepov za obravnavanje pospešitve upravnih postopkov. Skratka, zdi se, da javne naložbe glede na njihovo občutno zmanjšanje v daljšem časovnem obdobju niso olajševalni dejavnik, ki bi utemeljeval neskladnost Italije z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga.

4.3. Srednjeročno stanje dolga sektorja država

Javni dolg Italije je še vedno glavni vir ranljivosti gospodarstva. Novosprejeti ukrepi in negativna demografska gibanja bodo verjetno obrnili pozitiven trend, dosežen s preteklimi pokojninskimi reformami, in oslabili dolgoročno vzdržnost javnih financ. Dolgoročna vzdržnost javnih financ je bila ovirana tudi zaradi zvišanja obrestnih mer na državne obveznice, ugotovljenega v letu 2018, in bi se lahko dodatno poslabšala, če bo zvišanje realnih obrestnih mer preseglo sedanja pričakovanja.

Potem ko je delež javnega dolga v BDP v Italiji leta 2017 dosegel 131,2 %, naj bi se glede na napoved Komisije iz jeseni 2018 v obdobju 2018–2020 na splošno ustalil pri približno 131 %. Pričakovati je, da bodo omejeno povečanje primarnega presežka, zgolj rahlo zmanjšanje odhodkov za obresti in prihodki iz privatizacije pod ciljnim vrednostmi leta 2018 še naprej upočasnjevali zmanjševanje dolga. V letih 2019 in 2020 naj bi znatno poslabšanje primarnega presežka in povečevanje odhodkov za obresti nadalje ovirala zmanjševanje dolga.

Glede na kazalnik tveganja Evropske komisije v zvezi s kratkoročno fiskalno vzdržnostjo „S0“ se ne zdi, da se Italija srečuje s kratkoročnimi izzivi glede vzdržnosti, čeprav so bile na fiskalni strani ugotovljene ranljivosti.²³ Makrofinančna tveganja so dejansko na splošno še

²³ Kazalnik kratkoročne fiskalne vzdržnosti S0 (kazalnik „za zgodnje odkrivanje“ kratkoročnih fiskalnih tveganj, ki izhaja iz fiskalnih, makrofinančnih in konkurenčnih značilnosti gospodarstva v enoletnem obdobju ter temelji na razponu petindvajsetih fiskalnih in makrofinančnih spremenljivk) naj v letu 2018 ne bi dosegel praga visokega tveganja, vendar je z vrednostjo 0,36 še vedno med najvišjimi v EU, kar je predvsem posledica zelo velikega javnega dolga Italije. Poleg tega fiskalni podindeks presega kritični prag.

vedno omejena, tudi zaradi še vedno spodbujevalne denarne politike ECB. Vendar je Italija izpostavljena nenadnim povečanjem nenaklonjenosti finančnih trgov tveganju zaradi potreb po obnavljanju javnega dolga, ki se sicer izboljšujejo, vendar so še vedno velike (približno 17 % BDP leta 2018). Glede na ugotovitve od maja 2018 lahko taka povečanja povzročijo veliko nestanovitnost na trgih državnih obveznic in znatno višje stroške servisiranja dolga ter naknadno tveganje negativnih učinkov prelivanja v bančni sektor in na pogoje financiranja podjetij in gospodinjstev.

Italija se srednjeročno srečuje z znatnimi izzivi glede vzdržnosti. Njen strukturni primarni presežek naj bi se leta 2019 dodatno poslabšal na 0,9 % BDP, leta 2020 pa na 0,4 % BDP, medtem ko je leta 2015 znašal 3,6 %. Zato bi se lahko srednjeročno povečala tveganja glede vzdržnosti, saj bi lahko slab fiskalni položaj nadalje zvišal premije za tveganje. To je zajeto v srednjeročni analizi vzdržnosti dolga, ki jo je opravila Komisija, in kazalniku tveganja fiskalne vzdržnosti S1²⁴, pri čemer oba kažeta visoko tveganje.²⁵ K tej oceni prispevata velik in naraščajoč dolg, ki je v osnovnem scenariju napovedan za leto 2029, in njegova občutljivost na makroekonomsko-fiskalne pretese. Da bi Italija do leta 2033 dosegla delež dolga v višini 60 % BDP, bi morala zagotoviti velik kumulativni fiskalni napor, in sicer 9,4 odstotne točke BDP v obdobju 2021–2025.

Dolgoročno je tudi pričakovati, da se bo Italija srečevala z znatnimi izzivi glede vzdržnosti zaradi velike fiskalne prilagoditve, potrebne za stabilizacijo deleža javnega dolga v BDP, zlasti ob upoštevanju prihodnjih stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva, in zaradi ranljivosti v zvezi z veliko zadolženostjo. Kazalnik tveganja glede dolgoročne fiskalne vzdržnosti S2²⁶ kaže na precejšnja tveganja, saj bi bilo za dolgoročno ohranjanje stabilnosti deleža javnega dolga v BDP potrebno trajno povečanje strukturnega primarnega presežka za približno 2,9 odstotne točke BDP, tudi zaradi stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva. Glede na ranljivosti, povezane z veliko zadolženostjo in zajete v oceni tveganja analize vzdržnosti dolga, ta rezultat tudi dolgoročno kaže na visoko tveganje. Dolgoročna vzdržnost, ki so jo zagotovile pretekle pokojninske reforme z omejitvijo implicitnih obveznosti v zvezi s staranjem prebivalstva, se dejansko slabša. Razlog je poslabšanje demografskih gibanj, ki ga napovedujejo Eurostat in nedavno sprejete reforme. Zlasti sta proračuna za leti 2017 in 2018 že vključevala ukrepe, ki so delno razveljavili pretekle pokojninske reforme, kar je prispevalo k srednjeročnemu povečanju odhodkov za starostne pokojnine v Italiji. V zvezi s tem revidirani proračunski načrt za leto 2019 vsebuje dodatne določbe, ki bodo izničile pretekli napredek in znatno povečale javnofinančne odhodke za pokojnine. Čeprav bo natančna zasnova reforme določena v zakonodajnih odlokih po sprejetju proračuna za leto 2019, načrtovana reforma glede na informacije iz revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 pomeni znatno ohlapnejše pogoje za zgodnjo upokojitev, saj določa ustrezni prag pri starosti 62 let in 38 letih plačevanja prispevkov. Dodatni stroški, ki so za leto 2019 ocenjeni na približno 0,4 % BDP, bi torej znatno povečali odhodke Italije za starostne

²⁴ Kazalnik srednjeročne fiskalne vzdržnosti S1 kaže dodaten potreben prilagoditveni napor v smislu skupnega postopnega izboljševanja strukturnega primarnega salda v petletnem obdobju (od leta 2021), da bi se do leta 2033 dosegel 60-odstotni delež javnega dolga v BDP, vključno s plačilom kakršnih koli prihodnjih dodatnih odhodkov, ki izhajajo iz starajočega se prebivalstva.

²⁵ Glej prihodnje poročilo Evropske komisije o fiskalni vzdržnosti za leto 2018. Podrobnejša razlaga metodologije je na voljo tudi v poročilu Evropske komisije o spremljanju vzdržnosti dolga iz leta 2017.

²⁶ Kazalnik dolgoročne fiskalne vzdržnosti S2 kaže vnaprejšnjo prilagoditev trenutnemu strukturnemu primarnemu saldu (katerega prilagojena vrednost se naknadno trajno ohranja), potrebnemu za stabilizacijo deleža javnega dolga v BDP v neomejenem časovnem obdobju, vključno s plačilom kakršnih koli dodatnih odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

pokojnine, ki so že med največjimi v Uniji in OECD, saj so leta 2016 znašali približno 15 % potencialnega BDP. Poleg tega bi lahko večja prožnost pri zgodnjem upokojevanju negativno vplivala na ponudbo delovne sile, saj Italija na področju zaposlovanja starejših delavcev (55–64 let) že zdaj zaostaja za povprečjem EU, in tako ovirala potencialno rast. Na splošno bi lahko nadaljnje izničenje izvajanja preteklih pokojninskih reform znatno poslabšalo dolgoročna tveganja glede vzdržnosti v Italiji.

Prihodki iz privatizacije niso dosegli ciljne vrednosti 0,5 % BDP, ki jo je vlada napovedala za leti 2016 in 2017, saj so znašali 0,05 % BDP oziroma manj kot 0,01 % BDP. Kar zadeva prihodnost, revidirani proračunski načrt za leto 2019 za obdobje 2018–2020 še vedno napoveduje prihodke iz privatizacije v višini 0,3 % BDP letno. Kar zadeva leto 2018, Komisija glede na dosedanje stanje privatizacije in majhen napredek, dosežen do konca leta, ne vključuje nobenih predhodnih prihodkov iz privatizacije. V zvezi z letom 2019 je ob upoštevanju verodostojnih in natančno opredeljenih predlogov, ki se trenutno obravnavajo, v napoved vključenih pol napovedanih prihodkov. Kar zadeva leto 2020, v napovedi iz previdnostnih razlogov niso predhodno obravnavani nobeni prihodki iz privatizacije.

Ob upoštevanju navedenega bi lahko predvideno fiskalno poslabšanje in možen negativen vpliv načrtovane pokojninske reforme na potencialno rast srednje- in dolgoročno znatno povečala tveganja glede fiskalne vzdržnosti v Italiji, kar bi ogrozilo ustrezno zmanjševanje velikega javnega dolga.

4.4. Drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne

Med drugimi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne, je posebna pozornost namenjena finančnim prispevkom za spodbujanje mednarodne solidarnosti in doseganje ciljev politike Unije, dolgu, nastalemu zaradi dvostranske in večstranske pomoči med državami članicami v okviru varovanja finančne stabilnosti, ter dolgu, povezanemu z ukrepi za finančno stabilizacijo v času velikih finančnih motenj (člen 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97). Kar zadeva vladno podporo finančnemu sektorju med finančno krizo, so pogojne obveznosti za podporo določbam o likvidnosti finančnih institucij konec leta 2017 znašale približno 1,5 % BDP (od skupnega zneska pogojnih obveznosti 3,7 % BDP), medtem ko so konec leta 2016 znašale 0,5 % BDP.

Podpora finančnim institucijam, ki je vplivala na dolg sektorja država, je leta 2017 znašala 1 % BDP (konec leta 2016 pa 0,2 %). Ta podpora je bila povezana predvsem z likvidacijo dveh italijanskih regionalnih posojilodajalcev (bank *Banca Popolare di Vicenza* in *Veneto Banca*) in preventivno dokapitalizacijo banke *Banca Monte dei Paschi di Siena*. S tem povezan učinek na primanjkljaj je znašal približno 0,4 % BDP. Dodatno tveganje za javne finance je povezano z možnim (enkratnim) učinkom podpore finančnim institucijam na primanjkljaj v letih 2019 in 2020 ter učinkom znatnih zaostalih plačil dolga javne uprave kot kupca.

V skladu s členom 12(1) Uredbe (EU) št. 473/2013 je treba v tem poročilu upoštevati tudi „obseg, v katerem je zadevna država članica upoštevala mnenje Komisije,“ o osnutku proračunskega načrta države članice, kot je naveden v členu 7(1) iste uredbe. Leta 2017 je Komisija v mnenju o osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2018²⁷ opozorila na

²⁷ Mnenje Komisije C(2017) 8019 final z dne 22. novembra 2017 o osnutku proračunskega načrta Italije.

tveganje neskladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast ter organe pozvala, naj z ustreznimi ukrepi v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo skladnost. Kljub opozorilu o tveganjih neskladnosti s Paktom za stabilnost in rast je bil proračun za leto 2018 sprejet brez večjih sprememb glede na osnutek proračunskega načrta. Komisija je leta 2018 v mnenju o osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019 ugotovila zelo resno neskladnost s priporočilom, ki ga je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018, in organe pozvala, naj predložijo revidirani osnutek proračunskega načrta. Vendar je Italija 13. novembra 2018 predložila revidirani osnutek proračunskega načrta, v katerem je potrdila fiskalne cilje, načrtovane za leto 2019.

4.5. Drugi dejavniki, ki jih je predložila država članica

Italijanski organi so 13. novembra 2018 posredovali dokumente v zvezi s pomembnimi dejavniki v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97 (v nadaljnjem besedilu: opažanja Italije). Analiza, predstavljena v drugih delih tega poročila, že vključuje večino dejavnikov, ki so jih predložili organi.

V opažanjih Italije je poudarjen njen trden proračunski uspeh, kot je razviden iz doslednega doseganja velikih primarnih presežkov, ki jih še vedno preveč izravnavajo donos obveznic in razlike v rasti znotraj euroobmočja, ki Italijo ovirajo pri izpolnjevanju referenčnega merila glede zmanjšanja dolga.

Prvi pomemben dejavnik, obravnavan v opažanjih Italije, so obeti za nominalno rast BDP, ki so jih zaznamovala nedavno povečana negativna tveganja, zaradi katerih bi lahko prevelik fiskalni napor postal samouničujoč in bi oviral izpolnjevanje referenčnega merila glede zmanjšanja dolga z negativnim učinkom imenovalca.

Drugi in s tem povezan pomemben dejavnik je podcenjevanje stopnje stagnacije gospodarstva Italije, tudi po reviziji na podlagi „skupno dogovorjene metodologije“, da bi se ocenila proizvodna vrzel v skladu z nekaterimi tehničnimi spremembami, ki jih je italijanska delegacija predlagala delovni skupini za proizvodno vrzel. Čeprav so te tehnične spremembe pomenile, da se bo proizvodna vrzel Italije v letu 2017 povečala na $-1,2$ % potencialnega BDP (z $-0,6$ % glede na napoved Komisije iz jeseni 2017), revidirane ocene Komisije še vedno kažejo, da bo gospodarska dejavnost države v letu 2019 dosegla svoje zmožnosti. Ocenjuje se, da bo proizvodna vrzel v navedenem letu dejansko dosegla pozitivno vrednost, tj. $+0,3$ % potencialnega BDP, kar po mnenju italijanskih organov ni v skladu z ekonomsko intuicijo ob upoštevanju še vedno visoke 11-odstotne stopnje brezposelnosti v Italiji ter navidezne stabilnosti plač in cen. Zato opažanja Italije vključujejo druge ocene, ki na podlagi projekcij vlade kažejo, da bo proizvodna vrzel leta 2018 še vedno znašala približno -3 % potencialnega BDP, pri čemer bi Italija dejansko dosegla svoj srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna v strukturnem smislu. Poleg tega bi Italija izpolnjevala referenčno merilo glede zmanjšanja dolga v „ciklično-prilagojeni obliki“ ob dodatni predpostavki „normalne“ 2-odstotne stopnje dajatve (na podlagi deflatorja BDP).

Tretji pomemben dejavnik, poudarjen v opažanjih Italije, je logika podpore socialni vključenosti in javnim naložbam, na kateri temeljijo vladni fiskalni načrti iz osnutka proračunskega načrta za leto 2019. Zlasti menijo, da je dohodek iz državljanstva v osnutku proračunskega načrta za leto 2019 skladen s priporočili za posamezne države za leto 2018 glede povečanja socialnih izdatkov, reformiranja aktivnih politik zaposlovanja in povečanja udeležbe žensk na trgu dela z racionalizacijo politik za podporo družini. Poleg menijo, da je povečanje javnih naložb za $0,2$ % BDP leta 2019 skladno s priporočili za posamezne države

za leto 2018 glede spodbujanja raziskav, inovacij, digitalne spretnosti in infrastrukture z bolj usmerjenimi naložbami in večjo udeležbo v poklicno usmerjenem terciarnem izobraževanju.

Četrti pomemben dejavnik iz opazanj Italije je širok razpon strukturnih reform za spodbujanje rasti, ki jih vlada načrtuje na različnih področjih od pravosodnega sistema do javnega sektorja.

Drugi pomembni dejavniki, ki so jih italijanski organi predložili v zvezi z javnim dolgom Italije, vključujejo vzdržnost dolga, saj država članica kljub slabšim demografskim napovedim še vedno kaže majhna dolgoročna tveganja glede vzdržnosti, njegovo cenovno dostopnost ob upoštevanju odhodkov za obresti, ki kažejo trend zmanjševanja, ter zelo nizko raven pogojnih obveznosti in dolga zasebnega sektorja. V opazanjih Italije je poudarjeno tudi, da so glede na trden fiskalni položaj Italije, dolgi rok zapadlosti in fiksno obrestno mero v sestavi njenega javnega dolga ter nedavno obnovljeno dobičkonosnost bančnega sektorja tveganja za javne finance Italije, vključno z nedavnim povečanjem donosa državnih vrednostnih papirjev, omejena.

5. SKLEPI

Delež javnega dolga v BDP v Italiji, ki je leta 2017 znašal 131,2 %, je drugi največji v Uniji in eden od največjih na svetu. Leta 2017 je bila povprečna obremenitev na prebivalca 37 000 EUR, poleg tega pa so povprečni letni stroški servisiranja znašali približno 1 000 EUR na prebivalca. Zaradi obsežnega javnega dolga je Italija prikrajšana za fiskalni manevrski prostor, ki ga potrebuje za stabilizacijo svojega gospodarstva v primeru makroekonomskih pretresov. Hkrati predstavlja tudi medgeneracijsko breme, ki obremenjuje življenjski standard prihodnjih generacij Italije. Dejstvo, da Italija za stroške servisiranja dolga porabi precej več javnih sredstev kot preostale države euroobmočja, prav tako obremenjuje njeno produktivno porabo: italijanski odhodki za obresti so leta 2017 znašali približno 65,5 milijarde EUR ali 3,8 % BDP, kar je približno toliko kot znesek javnih sredstev, namenjen izobraževanju. Poleg tega bi velik javni dolg, zlasti ob odsotnosti preudarne fiskalne politike, državo izpostavil vplivu pretresov zaupanja trga glede donosa državnih vrednostnih papirjev, kar bi negativno vplivalo tako na obresti, ki jih plačuje država kot tudi na skupne stroške financiranja realnega gospodarstva, to pa bi negativno vplivalo na rast. Velik javni dolg Italije je pomemben vir ranljivosti italijanskega gospodarstva, zato bi moralo znatno zmanjšanje dolga ostati prednostna naloga v najboljšem interesu Italije.

Komisija je 23. maja 2018 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU²⁸, ker Italija v zvezi z izpolnjevanjem merila glede dolga leta 2017 ni dosegla zadostnega napredka. V poročilu je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba merilo glede dolga v tej fazi šteti za izpolnjeno, zlasti ob upoštevanju, da je Italija izpolnjevala preventivni del.

Vendar fiskalni načrti Italije za leto 2019 predstavljajo bistveno spremembo pomembnih dejavnikov, ki jih je lani maja analizirala Komisija. Italija je v osnutku proračunskega načrta za leto 2019 zlasti predvidela, da se bo strukturni saldo leta 2019 močno poslabšal, in sicer za 0,9 % BDP, medtem ko je Svet Italiji priporočil, naj svoj strukturni saldo izboljša vsaj za 0,6 % BDP. Zato je Komisija 23. oktobra 2018 sprejela mnenje²⁹ o osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019, v katerem je ugotovila zelo resno neskladnost s fiskalnim priporočilom, ki ga je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018, in zahtevala, naj ponovno predloži revidirani osnutek proračunskega načrta. Italija je 13. novembra 2018 predložila nekoliko spremenjen osnutek proračunskega načrta, vendar so fiskalni cilji ostali nespremenjeni v primerjavi s prvotno različico, vključno z močnim strukturnim poslabšanjem, predvidenim za leto 2019.

Komisija je 21. novembra 2018 sprejela mnenje o revidiranem osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2019³⁰, v katerem je potrdila tveganje znatnega odstopanja od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju, ki ga je Svet priporočil za leto 2018, in zelo resno neskladnost s fiskalnim priporočilom za leto 2019, in sicer tako na podlagi vladnih načrtov kot napovedi Komisije za leto 2018. Ta sklep utemeljuje novo oceno Komisije o neskladnosti Italije *prima facie* z referenčnim merilom glede dolga v letu 2017.

Bruto dolg sektorja država v Italiji je leta 2017 dejansko dosegel 131,2 % BDP, kar je občutno nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe, in Italija glede na podatke o realizaciji leta 2017 ni izpolnila referenčnega merila glede zmanjšanja dolga. Poleg tega

²⁸ Poročilo Komisije COM(2018) 428 final z dne 23. maja 2018: „Italija – poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije“.

²⁹ Mnenje Komisije C(2018) 7510 final z dne 23. oktobra 2018 o osnutku proračunskega načrta Italije in zahtevi, naj Italija predloži revidirani osnutek proračunskega načrta.

³⁰ Mnenje Komisije C(2018) 8030 final z dne 21. novembra 2018 o revidiranem osnutku proračunskega načrta.

Italija glede na vladne načrte in napoved Komisije iz jeseni 2018 ne bo izpolnila referenčnega merila za zmanjšanje dolga niti v letu 2018 niti v letu 2019. Glede na te ugotovitve se zdi, da Italija *prima facie* ne izpolnjuje merila glede dolga, kot je določeno v Pogodbi, še preden se upoštevajo vsi pomembni dejavniki. V skladu s Pogodbo so v tem poročilu proučeni pomembni dejavniki.

Čeprav je bilo ocenjeno, da je Italija nekoliko napredovala pri obravnavanju priporočil za posamezne države iz leta 2017, ki jih je Svet naslovil nanjo, ukrepi iz revidiranega osnutka proračunskega načrta za leto 2019 kažejo na tveganje nazadovanja pri reformah, sprejetih v skladu s preteklimi priporočili za posamezne države, in v zvezi s strukturnimi fiskalnimi vidiki najnovejših priporočil, ki jih je Svet naslovil na Italijo. Čeprav je Svet med drugim priporočil, naj Italija v okviru svojih javnofinančnih odhodkov zmanjša delež starostnih pokojnin, da bi ustvarila prostor za druge odhodke za socialno zaščito, je Italija na novo uvedla možnost zgodnje upokojitve, kar izniči učinek predhodnih pokojninskih reform, na katerih naj bi temeljila dolgoročna vzdržnost javnega dolga Italije. Poleg tega bi uvedba davčne amnestije lahko odvrnila od izpolnjevanja davčnih obveznosti. V revidiranem osnutku proračunskega načrta za leto 2019 na splošno niso predvideni učinkoviti ukrepi za spopadanje s počasno potencialno rastjo Italije in zlasti njeno dolgotrajno stagnacijo produktivnosti. Zlasti bi lahko možnost zgodnje upokojitve negativno vplivala na ponudbo delovne sile. Prav tako bi lahko novouvedeni ukrepi, ki povečujejo obdavčitev bank, skupaj z učinkom večjih donosov držav ovirali zagotavljanje posojil. Na podlagi tega bi se lahko učinek ukrepov politike na rast, na katerih temelji osnutek proračunskega načrta za leto 2019, tudi kratkoročno izkazal za manjšega od napovedi vlade.

Čeprav je naknadna ocena skladnosti Italije s preventivnim delom, izvedena maja 2018, pokazala večinsko skladnost s priporočeno prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2017, je celovita ocena, ki temelji na vladnih načrtih in napovedi Komisije iz jeseni 2018, ob upoštevanju prožnosti, ki jo je Komisija odobrila za izredne dogodke, pokazala tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju, ki ga je Svet priporočil za leto 2018, in zelo resno neskladnost v letu 2019. Ta sklep se ne bi spremenil niti, če bi se proračunski učinki (približno 0,2 % BDP) izrednega programa vzdrževanja cestnega omrežja in povezav po zrušenju mostu Morandi v Genovi ter preventivnega načrta za omejitve hidrogeoloških tveganj ob neugodnih vremenskih razmerah za namene členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 šteli za izredne dogodke, na katere vlada ne more vplivati, ter bi se odšteli od zahteve preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast.

Analiza v tem poročilu vključuje oceno vseh pomembnih dejavnikov in zlasti: (i) dejstvo, da makroekonomski pogoji kljub večjim nedavnim negativnim tveganjem ne morejo pojasniti velikih vrzeli Italije v zvezi z izpolnjevanjem referenčnega merila glede zmanjšanja dolga, saj je nominalna rast BDP od leta 2016 več kot 2-odstotna; (ii) dejstvo, da vladni načrti pomenijo nazadovanje glede preteklih strukturnih reform za spodbujanje rasti, zlasti preteklih pokojninskih reform, ter predvsem (iii) opredeljeno tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2018 in zelo resno neskladnost v letu 2019 s priporočilom, ki ga je Svet naslovil na Italijo 13. julija 2018, na podlagi vladnih načrtov in napovedi Komisije za leto 2018. Analiza kaže, da bi bilo treba merilo glede dolga, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, šteti za neizpolnjeno in da je torej postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu, utemeljen.