



V Bruseli 21. 11. 2018
COM(2018) 809 final

SPRÁVA KOMISIE

Taliansko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

SPRÁVA KOMISIE Taliansko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie **1. Úvod**

V článku 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa stanovuje postup pri nadmernom deficite (EDP). Tento postup sa ďalej spresňuje v nariadení Rady (ES) č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku¹, ktoré je súčasťou Paktu stability a rastu. Osobitné ustanovenia pre členské štáty eurozóny v rámci postupu pri nadmernom deficite sú stanovené v nariadení (EÚ) č. 473/2013².

Podľa článku 126 ods. 2 ZFEÚ musí Komisia monitorovať dodržiavanie rozpočtovej disciplíny na základe dvoch kritérií, a to: a) či pomer plánovaného alebo skutočného štátneho deficitu k hrubému domácomu produktu (HDP) neprekračuje referenčnú hodnotu 3 %; a b) či pomer verejného dlhu k HDP neprekračuje referenčnú hodnotu 60 %, okrem prípadov, keď sa dostatočne znižuje a vyhovujúcim tempom sa približuje referenčnej hodnote.

V článku 126 ods. 3 ZFEÚ sa stanovuje, že ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z jedného alebo oboch uvedených kritérií, Komisia musí pripraviť správu. Uvedená správa „*prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie*“.

V tejto správe, ktorá predstavuje prvý krok v rámci postupu pri nadmernom deficite, sa analyzuje dodržiavanie dlhového kritéria zmluvy v roku 2017 zo strany Talianska, s náležitým zreteľom na ekonomický kontext a ďalšie závažné faktory. Komisia zaslala 29. októbra 2018 talianskym orgánom list, v ktorom oznámila svoj úmysel opätovne posúdiť dodržiavanie dlhového kritéria zo strany Talianska na jeseň 2018, pričom zohľadnila podstatnú zmenu v závažných faktoroch predstavených v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019.

Komisia vydala 23. mája 2018 správu podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ³, keďže Taliansko nedosiahlo v roku 2017 dostatočný pokrok v dodržiavaní dlhového kritéria. V správe sa dospelo k záveru, že kritérium by sa malo považovať za dodržané v danom čase, najmä so zreteľom na ex post dodržanie preventívnej časti zo strany Talianska v roku 2017. V správe sa takisto zaznamenalo riziko významného odklonu od postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu, ktorý odporúčala Rada na rok 2018, a to na základe plánov vlády, ako aj prognózy Komisie z jari 2018.

Fiškálne plány Talianska na rok 2019 však predstavujú podstatnú zmenu v závažných faktoroch, ktoré Komisia analyzovala v máji minulého roku. Konkrétne, Taliansko predložilo

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6. V tejto správe sa zohľadňujú aj „*Špecifikácie implementácie Paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov*“, ktoré prijal Hospodársky a finančný výbor 15. mája 2017 a ktoré sú k dispozícii na adrese: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ Správa Komisie COM(2018) 428 final z 23.5.2018: „Taliansko – Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie“.

16. októbra svoj návrh rozpočtového plánu na rok 2019⁴, ktorý by znamenal zhoršenie (prepočítaného) štrukturálneho salda⁵ o 0,9 % HDP v roku 2019. Komisia prijala 23. októbra 2018 stanovisko⁶ k návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, v ktorom konštatovala mimoriadne závažné nedodržanie fiškálneho odporúčania, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018, a požiadala Taliansko, aby predložilo revidovaný návrh rozpočtového plánu. Taliansko predložilo 13. novembra 2018 revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019. Zmeny v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 boli veľmi obmedzené a spočívali najmä vo zvýšení cieľa týkajúceho sa privatizácie na rok 2019 (1 % HDP namiesto 0,3 %). Komisia prijala 21. novembra 2018 stanovisko k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019, v ktorom potvrdila mimoriadne závažné nedodržanie fiškálneho odporúčania na rok 2019. Týmto sa odôvodňuje nové posúdenie dodržiavania referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP v roku 2017.

Z údajov oznámených orgánmi v októbri 2018⁷ a následne potvrdených Eurostatom⁸ vyplýva, že deficit verejných financií Talianska klesol v roku 2017 na 2,4 % HDP (z 2,5 % v roku 2016) a dlh sa stabilizoval na 131,2 % HDP (zo 131,4 % v roku 2016), t. j. nad referenčnou hodnotou 60 % HDP. Pre rok 2018 sa v revidovanom návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019 predpokladá, že pomer dlhu k HDP mierne klesne na 130,9 %. V roku 2019 sa predpokladá ďalší pokles (o 1,7 percentuálneho bodu) pomeru dlhu k HDP na 129,2 %. Na základe oznámených údajov a prognózy Komisie z jesene 2018 Taliansko nedodržalo referenčnú hodnotu pre úpravu pomeru dlhu k HDP ani v roku 2016 (rozdiel 5,2 % HDP), ani v roku 2017 (rozdiel 6,6 % HDP) (pozri tabuľku 1).

Celkovo je nedodržanie referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP v roku 2017 zo strany Talianska dôkazom existencie nadmerného deficitu *prima facie* v zmysle PSR, avšak pred zohľadnením všetkých ďalej uvedených faktorov. Okrem toho sa na základe vládnych plánov aj prognózy Komisie z jesene 2018 predpokladá, že Taliansko nedodrží referenčnú hodnotu pre úpravu pomeru dlhu k HDP ani v roku 2018 (rozdiel 3,7 %, respektíve 6,6 % HDP), ani v roku 2019 (rozdiel 3,6 %, respektíve 6,7 % HDP).

Komisia preto pripravila túto správu s cieľom komplexne posúdiť odchýlku od referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP a preskúmať, či je po zvážení všetkých závažných faktorov oprávnené začať postup pri nadmernom deficite. V oddiele 2 správy sa skúma kritérium deficitu. V oddiele 3 sa skúma dlhové kritérium. V oddiele 4 sa rozoberajú verejné investície a ďalšie závažné faktory vrátane posúdenia súladu s požadovaným postupom úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu. V správe sa zohľadňuje prognóza Komisie z jesene 2018, ktorá bola uverejnená 8. novembra 2018. Prognóza Komisie je založená na návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, a nie na revidovanom návrhu, ale zmeny medzi oboma dokumentmi sú minimálne.

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

⁵ Saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a dočasných opatrení, prepočítané útvarmi Komisie podľa spoločne dohodnutej metodiky.

⁶ Stanovisko Komisie C(2018) 7510 final, 23.10.2018, k návrhu rozpočtového plánu Talianska, ktorým sa Taliansko žiada, aby predložilo revidovaný návrh rozpočtového plánu.

⁷ Podľa nariadenia (ES) č. 479/2009 musia členské štáty Komisii dvakrát ročne oznamovať plánovanú a skutočnú úroveň deficitu a dlhu verejných financií. Najnovšie oznámenie Talianska sa nachádza na stránke: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Tlačové správy Eurostatu č. 163/2018 z 22. októbra 2018, dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

Tabuľka 1: Deficit verejných financií a verejný dlh (% HDP) ^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					COM	DBP	COM	DBP
Kritérium deficitu	Saldo verejných financií	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Dlhové kritérium	Hrubý dlh verejnej správy	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Rozdiel v referenčnej hodnote pre úpravu pomeru dlhu k HDP	n.r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Zmena v štruktúrálom salde	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Požadované MLSA	3,4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Poznámky:

^a V percentách HDP, ak nie je uvedené inak; „n.r.“ označuje „nie je relevantné“

Zdroj: Útvary Komisie, revidovaný rozpočtový plán (DBP) Talianska z roku 2019 a prognóza Komisie z jesene 2018

2. KRITÉRIUM DEFICITU

Taliansko vynaložilo v rokoch 2010 až 2013 značné fiškálne úsilie, v rámci ktorého zvýšilo primárny prebytok na viac ako 2 % HDP a ukončilo postup pri nadmernom deficite v roku 2013 tým, že od roku 2012 udržiava svoj celkový deficit na úrovni nie vyššej ako 3 % HDP (pokles z viac ako 5 % v roku 2009). Zámery fiškálnej politiky sa však v posledných rokoch uvoľnili. V roku 2017 sa primárny prebytok znížil na 1,4 % a celkový deficit sa stabilizoval na úrovni približne 2,4 % HDP. Napriek tomu sa obidva ukazovatele majú v roku 2018 zlepšiť. V rokoch 2019 a 2020 sa očakáva výrazné zhoršenie celkového aj primárneho salda, a to najmä v dôsledku opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 a potvrdených v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019.

Deficit verejných financií Talianska bol v roku 2017 ohlásený na úrovni 2,4 % HDP. Podľa revidovaného návrhu rozpočtového plánu aj prognózy Komisie z jesene 2018 sa predpokladá, že v období rokov 2018 – 2019 dodrží referenčnú hodnotu 3 % HDP stanovenú v zmluve. Referenčná hodnota však bude podľa prognózy Komisie v roku 2020 prekročená, ak nedôjde k žiadnej zmene politiky. V revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa predpokladá deficit verejných financií na úrovni 1,8 % HDP v roku 2018 a 2,4 % v roku 2019. V talianskom dokumente *Nota di Aggiornamento al DEF*, v ktorom sú aktualizované rozpočtové ciele talianskeho programu stability na rok 2018, sa predpokladá, že celkový deficit klesne v roku 2020 na 2,1 % HDP. Zvýšenie deficitu verejných financií plánované na rok 2019 je vo veľkej miere výsledkom rozpočtových opatrení predpokladaných v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, s čistým vplyvom na zvýšenie deficitu vo výške približne 1,2 % HDP v odhadoch vlády. Zníženie deficitu verejných financií plánované v roku 2020 je z veľkej časti dôsledkom vplyvu (približne 0,7 % HDP) vyšších sadzieb DPH uzákonených na rok 2020, ktoré slúži ako ochranná doložka. V prognóze Komisie z jesene 2018 sa odhaduje, že deficit verejných financií Talianska v roku 2018 dosiahne 1,9 % HDP a v roku 2019 sa zvýši na 2,9 %. Deficit, ktorý predpokladá Komisia na rok 2018, je o niečo vyšší ako deficit predpokladaný v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 a tento rozdiel sa vysvetľuje hlavne obozretnejšími predpokladmi objemu verejných výdavkov vrátane výdavkov na úroky. Deficit, ktorý predpokladá Komisia na rok 2019, je takisto vyšší ako deficit predpokladaný v revidovanom

návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 a tento rozdiel je spôsobený najmä nižším rastom HDP a vyššími výdavkami na úroky ako v odhadoch vlády. V prognóze Komisie z jesene 2018 sa predpokladá, že deficit verejných financií Talianska dosiahne v roku 2020 úroveň 3,1 % HDP, ak nedôjde k žiadnej zmene politiky. Vyšší deficit, ktorý Komisia predpokladá na rok 2020 v porovnaní s odhadmi vlády, sa vysvetľuje najmä tým, že Komisia nezahŕňa vyššiu sadzbu DPH uzákonenú na rok 2020 ako ochrannú doložku, pričom ďalšími faktormi sú nižší rast nominálneho HDP a vyššie výdavky na úroky.

Taliansko teda v súčasnosti spĺňa kritérium deficitu stanovené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/97, hoci existuje riziko, že ak nedôjde k žiadnej zmene politiky, v roku 2020 nebude podľa prognózy Komisie z jesene 2018 kritérium deficitu splnené.

3. DLHOVÉ KRITÉRIUM

Po raste v priemere o 5 percentuálnych bodov ročne počas recesie s dvojitém dnom v rokoch 2008 – 2013 rástol pomer talianskeho verejného dlhu k HDP v rokoch 2014 – 2015 naďalej pomalším tempom priemerne o 1 percentuálny bod za rok, pričom v roku 2016 dosiahol vrchol na úrovni 131,4 % a v roku 2017 mierne klesol na 131,2 %. Na základe revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa očakáva, že pomer dlhu k HDP sa v roku 2018 postupne zníži na 130,9 %, v roku 2019 na 129,2 % a v roku 2020 na 127,3 %. Komisia predpokladá, že pomer dlhu zostane v rokoch 2018 – 2020 stabilný na úrovni okolo 131 %. Priaznivé, hoci čoraz horšie – podmienky financovania prispievali až do roku 2018 k podpore oživenia hospodárstva a k zníženiu efektu snehovej gule. V dôsledku toho sa očakáva, že rastúce náklady na financovanie, znížený primárny prebytok a výnosy z privatizácie pod stanoveným cieľom budú zníženie dlhu brzdiť. Kým riziká refinancovania dlhu sú z krátkodobého hľadiska obmedzené, vysoký verejný dlh zostáva pre talianske hospodárstvo významným zdrojom zraniteľnosti.

Po zrušení postupu pri nadmernom deficite v júni 2013 podliehalo Taliansko trojročnému prechodnému obdobiu na dosiahnutie súladu s referenčnou hodnotou pre úpravu pomeru dlhu k HDP, ktoré sa začalo v roku 2013 a skončilo sa v roku 2015. Po skončení prechodného obdobia začala v roku 2016 platiť referenčná hodnota pre úpravu pomeru dlhu k HDP. Na základe oznámených údajov a prognózy Komisie dosiahol rozdiel oproti referenčnej hodnote pre úpravu pomeru dlhu k HDP 5,2 % HDP v roku 2016 a 6,6 % v roku 2017. Okrem toho sa na základe revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 predpokladá, že Taliansko nedodrží referenčnú hodnotu pre úpravu pomeru dlhu k HDP ani v roku 2018 (rozdiel oproti referenčnej hodnote pre úpravu pomeru dlhu k HDP 3,7 % HDP), ani v roku 2019 (rozdiel oproti referenčnej hodnote pre úpravu pomeru dlhu k HDP 3,6 % HDP). Tento záver sa potvrdzuje na základe prognózy Komisie (rozdiel oproti referenčnej hodnote pre úpravu pomeru dlhu k HDP 6,6 % HDP v roku 2018 a 6,7 % HDP v roku 2019).

Konkrétnejšie, pomer dlhu k HDP dosiahol v roku 2017 úroveň 131,2 %, čo je o 0,2 percentuálneho bodu menej ako v roku 2016. Pokles bol čiastočne obmedzený v dôsledku pretrvávajúceho efektu „snehovej gule“ na zvýšenie dlhu, keďže reálne implicitné náklady na dlh⁹, ktoré sa postupne zmenšovali (na 2,4 % z 2,7 % v roku 2013), zostali nad rastom reálneho HDP (1,6 %). V skutočnosti sa reálne spotové úrokové sadzby na emisie nových štátnych cenných papierov, ktoré sa v rokoch 2015 – 2017 pohybovali okolo nuly, len

⁹ Reálne implicitné náklady na dlh v čase t možno definovať ako nominálny výnos, ktorý vláda zaplatila za obsluhu nesplateného dlhu v čase $t-1$, očisteného od vplyvu inflácie v čase t . V tabuľke 2 je možné získať ročnú zmenu pomeru dlhu k HDP v dôsledku reálnych implicitných nákladov na dlh, a to pripočítaním príslušných príspevkov z výdavkov na úroky (zvyšovanie dlhu) a deflátoru HDP (znižovanie dlhu).

postupne preniesli do reálnych nákladov na obsluhu nesplateného dlhu, a to vzhľadom na dĺžku trvania talianskeho dlhu a doby predĺženia splatnosti v kombinácii s nízkou infláciou (rast deflátoru HDP o 0,6 %) – pozri aj tabuľku 2 a graf 1. Kladný rozdiel úrokovej miery – miery rastu (0,9 percentuálneho bodu v porovnaní s hodnotou 0,8 v roku 2016) znamenal stále veľký vplyv na zvýšenie dlhu v dôsledku efektu „snehovej gule“ (1,1 % HDP v porovnaní s 1,0 % v roku 2016 – pozri tabuľku 2). Pomerne stabilný primárny prebytok vo výške 1,4 % HDP na druhej strane pomohol obmedziť dynamiku dlhu v roku 2017. Zosúladením dlhu a deficitu sa v roku 2017 dlh mierne zvýšil (0,2 %), a to najmä vďaka podpore bankového sektora¹⁰, čo bolo čiastočne kompenzované znížením vankúša likvidity, pričom neexistovali žiadne výnosy z privatizácie¹¹.

V roku 2018 sa v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 predpokladá, že pomer dlhu k HDP sa zníži na 130,9 %, čo je o 0,3 percentuálneho bodu menej oproti úrovni z roku 2017. Predpokladaná dynamika je hlavne dôsledkom klesajúceho, aj keď pokračujúceho efektu „snehovej gule“ na zvýšenie dlhu (0,5 % HDP)¹² a mierneho zlepšenia primárneho prebytku (na 1,8 % HDP), čo viac ako kompenzuje zosúladenie dlhu a deficitu v súvislosti so zvýšením dlhu (1,0 % HDP). Komisia predpokladá, že pomer dlhu klesne v roku 2018 na úroveň 131,1 % HDP, čo je mierne nad revidovaným návrhom rozpočtového plánu na rok 2019. Rozdiel je spôsobený mierne nižším plánovaným primárnym prebytkom a väčším efektom „snehovej gule“, čo súvisí s mierne vyššími odhadmi reálnych implicitných nákladov na dlh.

Pre rok 2019 sa v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 predpokladá výrazný pokles pomeru dlhu k HDP o 1,7 percentuálneho bodu na 129,2 %. Tento vývoj je spôsobený hlavne zosúladením dlhu a deficitu na zníženie dlhu (-0,1 % HDP), ktorý sa vysvetľuje najmä veľkými výnosmi z privatizácie, ktoré plánuje vláda (1 % HDP), a miernym efektom „snehovej gule“ na zníženie dlhu, čo je vysvetlené prudkým predpokladaným zvýšením nominálneho rastu v porovnaní s rokom 2018, ktorý by mal vyrovnať znižujúci sa primárny prebytok (na úrovni 1,2 % HDP). Komisia predpokladá, že pomer dlhu k HDP zostane v roku 2019 vo všeobecnosti stabilný na úrovni 131,0 %. Rozdiel súvisí s výrazne nižšími odhadmi nominálneho rastu a vyššou prognózou výdavkov na úroky, čo sa odzrkadľuje v stále značnom efekte „snehovej gule“ na zvýšenie dlhu, ako aj s nižším predpokladaným primárnym prebytkom (1 % HDP) a nižšími výnosmi z privatizácie. Riziká týkajúce sa odhadov dlhu v prognóze Komisie aj v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 súvisia s horším výhľadom rastu, ako sa očakávalo, výraznejším zhoršením primárneho salda, nižšou infláciou alebo výnosmi z privatizácie a vyššími výdavkami na úroky, ako sa očakávalo.

Komisia predpokladá, že pomer dlhu k HDP zostane vo všeobecnosti stabilný aj v roku 2020, pretože sa očakáva, že ďalší zhoršujúci sa primárny prebytok a rastúce výdavky na úroky vyrovnejú rast nominálneho HDP.

Ako je znázornené v grafe 1, postupné zníženie reálnych implicitných nákladov na dlhové služby (*prerušovaná čierna čiara*) a oživenie rastu reálneho HDP (*plná modrá čiara*)

¹⁰ Na základe oznámených údajov operácie na záchranu bánk týkajúce sa banky Banca Monte Paschi a dvoch benátskych bánk v skutočnosti ovplyvnili dlh takmer o 1 % HDP a deficit takmer o 0,4 % HDP.

¹¹ Ostatné menšie transakcie ovplyvňujúce zosúladenie dlhu a deficitu nie sú zaznamenané. Pozri aj *Správu o verejnom dlhu z roku 2017* talianskeho ministerstva hospodárstva a financií, ktorá je k dispozícii na stránke: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² Konkrétne sa efekt „snehovej gule“ znižuje vďaka oveľa vyššej inflácii a mierne nižším výdavkom na úroky.

znamenal do roku 2016 postupné znižovanie ich rozdielu (*žltý odtieň*), ktorý má zostať v období rokov 2018 – 2019 vo všeobecnosti stabilný a v roku 2020 mierne vzrastie kvôli rastúcim reálnym implicitným nákladom na dlh. Celkovo sa efekt „snehovej gule“ na zvýšenie dlhu znížil v roku 2017 na 1,1 % HDP, čo je porovnateľné s predkrízovým priemerom 1,2 % v rokoch 2000 – 2007. Efekt „snehovej gule“ preto ponúka len čiastočné vysvetlenie nedodržania referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP v roku 2017 a v nadchádzajúcich rokoch.

Pri tejto analýze sa teda celkovo naznačuje, že pred zohľadnením všetkých závažných faktorov, ktoré sú uvedené nižšie, nie je dlhové kritérium na účely zmluvy a nariadenia (ES) č. 1467/97 *prima facie* splnené, či už sa vychádza z revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 alebo z prognózy Komisie.

Tabuľka 2: Dynamika dlhu ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	DBP	COM	DBP
Pomer hrubého dlhu verejnej správy	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Zmena pomeru dlhu ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
Príspevky:							
• Primárne saldo (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Efekt „snehovej gule“ (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
z čoho:							
Výdavky na úroky	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
Rast reálneho HDP	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
Inflácia (deflátor HDP)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Zosúladenie dlhu a deficitu (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
z čoho:							
Rozdiel v hotovosti/časovom rozlíšení	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Čistá akumulácia finančných aktív	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
z čoho výnosy z privatizácie	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
Hodnotiaci efekt a zostatok	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Poznámky:

^a V percentách HDP, ak nie je uvedené inak

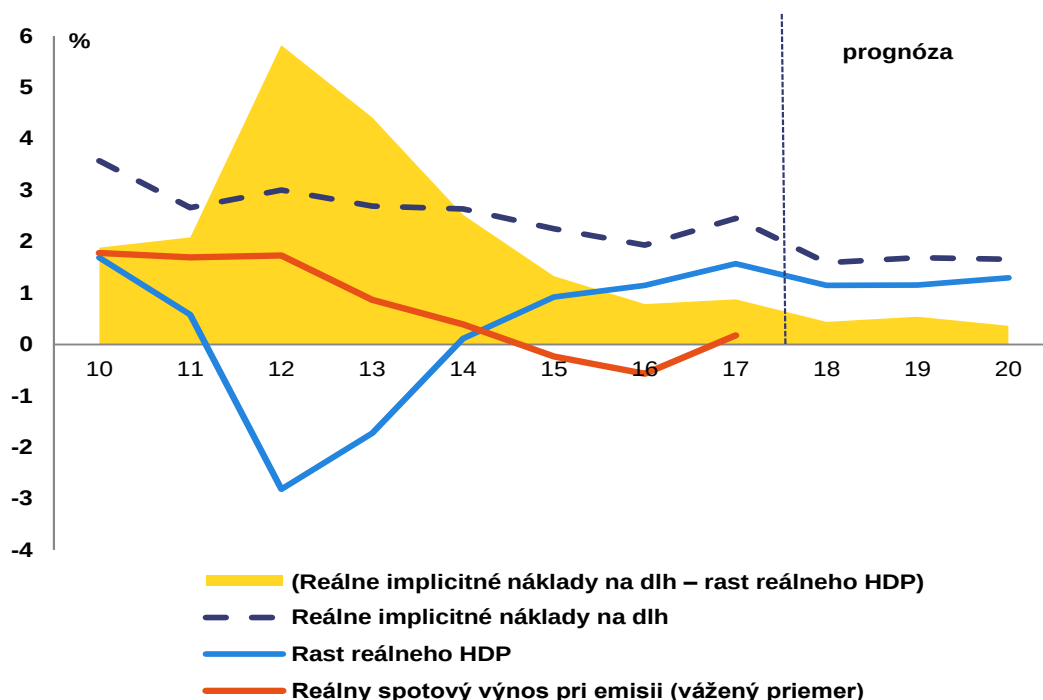
^b Zmenu pomeru hrubého dlhu možno rozložiť takto:

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

kde t je časový index; D , PD , Y a SF sú stav štátneho dlhu, primárny deficit, nominálny HDP a zosúladenie dlhu a deficitu a i a y predstavujú priemernú cenu dlhu a rastu nominálneho HDP. Termín v zátvorkách predstavuje efekt „snehovej gule“, ktorým sa meria kombinovaný účinok výdavkov na úroky a hospodárskeho rastu na pomer dlhu.

Zdroj: Útvary Komisie, revidovaný návrh rozpočtového plánu (DBP) Talianska z roku 2019 a prognóza Komisie z jesene 2018

Graf 1: Hnacie mechanizmy „efektu snehovej gule“ na verejný dlh



Zdroj: Prognóza Komisie z jesene 2018

4. ZÁVAŽNÉ FAKTORY

V článku 126 ods. 3 ZFEÚ sa stanovuje, že správa Komisie „prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie“. Uvedené faktory sú ďalej objasnené v článku 2 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97, v ktorom sa takisto stanovuje, že treba náležite zohľadniť „všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa názoru dotknutého členského štátu významné preto, aby sa z kvalitatívneho hľadiska komplexne posúdilo prekročenie referenčnej hodnoty, a ktoré členský štát predložil Komisii a Rade“.

V prípade zjavného porušenia dlhového kritéria je analýza závažných faktorov obzvlášť odôvodnená, keďže dynamika dlhu je vo väčšej miere ovplyvnená faktormi, ktoré sú mimo kontroly vlády, než je tomu v prípade deficitu. To je uznané v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa stanovuje, že významné faktory sa zohľadnia pri posudzovaní súladu na základe dlhového kritéria bez ohľadu na závažnosť porušenia. V tejto súvislosti je potrebné pri posudzovaní súladu s dlhovým kritériom zvážiť (a v minulosti sa zvažili)¹³ aspoň tieto tri hlavné aspekty vzhľadom na ich vplyv na dynamiku a udržateľnosť dlhu:

1. dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu k nemu smerujúcich úprav, čo má zabezpečiť udržateľnosť alebo rýchly pokrok smerom k udržateľnosti za normálnych makroekonomických podmienok. Vzhľadom na to, že pri strednodobom rozpočtovom ciele pre jednotlivé krajiny sa berie do úvahy úroveň dlhu a implicitné záväzky, dodržiavaním strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu k nemu

¹³ Pozri článok 126 ods. 3 Správy COM(2015) 113 final, 27.2.2015; COM(2016) 305 final, 18.5.2016; a COM(2018) 428 final, 23.5.2018.

smerujúcich úprav by sa mala zabezpečiť konvergencia pomerov dlhu smerom k obozretným úrovniam aspoň v strednodobom horizonte;

2. štrukturálne reformy, ktoré sa už implementovali alebo podrobne opísali v pláne štrukturálnych reforiem a ktoré by mali v strednodobom horizonte posilniť udržateľnosť prostredníctvom vplyvu na rast, a tým prispieť k uspokojivému poklesu pomeru dlhu k HDP. Celkovo sa v rámci bežných hospodárskych podmienok očakáva, že dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa (alebo postupu úprav smerujúcich k nemu) spolu s realizáciou štrukturálnych reforiem (v kontexte európskeho semestra) privedú dynamiku dlhu na udržateľnú cestu prostredníctvom kombinovaného vplyvu na úroveň samotného dlhu (prostredníctvom dosiahnutia zdravej rozpočtovej pozície v rámci strednodobého rozpočtového cieľa) a na hospodársky rast (prostredníctvom reforiem);
3. nepriaznivé makroekonomické podmienky, a najmä nízka inflácia, ktoré môžu brzdiť znižovanie pomeru dlhu k HDP a obzvlášť sťažiť dodržiavanie ustanovení Paktu stability a rastu. Prostredie s nízkou infláciou spôsobuje, že dodržiavanie referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP je pre členský štát náročnejšie. Za takýchto podmienok je dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerujúcich k nemu kľúčovým faktorom pri posudzovaní dodržiavania dlhového kritéria.

Vzhľadom na uvedené ustanovenia sa v nasledujúcich pododdieloch zohľadňuje: 1) strednodobá hospodárska pozícia vrátane súčasného stavu vykonávania štrukturálnych reforiem; 2) strednodobá rozpočtová pozícia vrátane posúdenia súladu s požadovaným postupom úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu a verejným investíciám; 3) vývoj strednodobej pozície verejného dlhu vrátane jeho vyhládok z hľadiska udržateľnosti; 4) iné faktory, ktoré Komisia považuje za závažné; a 5) iné faktory predložené členskými štátmi.

4.1. Strednodobá hospodárska pozícia

Nemožno tvrdiť, že makroekonomické podmienky s rastom nominálneho HDP nad 2 % od roku 2016 aj napriek nedávno zintenzívneným rizikám zníženia predstavujú zmierňujúci faktor pri vysvetľovaní veľkých rozdielov Talianska v dodržiavaní výhladovej referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP. Nízky rast produktivity na druhej strane stále obmedzuje potenciálny rast Talianska a brzdi rýchlejšie zníženie pomeru dlhu. Kým Taliansko dosiahlo určitý pokrok pri riešení odporúčaní pre jednotlivé krajiny z roku 2017, opatrenia obsiahnuté v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazujú na ustúpenie od minulého pokroku, ako aj v súvislosti so štrukturálnymi fiškálnymi aspektmi odporúčaní, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018.

Cyklické podmienky, potenciálny rast a inflácia

Rast reálneho HDP Talianska dosiahol v roku 2017 úroveň 1,6 %. V revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, ako aj v prognóze Komisie sa očakáva, že sa v roku 2018 zmierni (na úroveň 1,2 %, resp. 1,1 %). V roku 2019 sa v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 očakáva zrýchlenie rastu reálneho HDP na 1,5 %, pričom Komisia odhaduje miernejšie oživenie v roku 2019 (1,2 %) aj v roku 2020 (1,3 %). Odhaduje sa, že potenciálny rast dosiahol nakoniec v roku 2017 kladnú hodnotu 0,3 % (zvýšenie z -0,2 % v roku 2016) a v rokoch 2018 – 2020 sa bude ďalej zvyšovať, pričom zostane na veľmi nízkych úrovniach. Komisia v dôsledku toho odhaduje, že záporná produkčná medzera

Talianska sa rýchlo uzavrie, a to z -3,6 % potenciálneho HDP v roku 2015 na -0,3 % v roku 2018, pričom v roku 2019 dosiahne kladnú hodnotu (0,3 %) a v roku 2020 sa ďalej zvýši (na 0,8 %).

Napriek minulému pokroku dosiahnutému v dôležitých oblastiach reformy (napríklad reforma trhu práce a reforma verejnej správy, boj proti daňovým únikom, ozdravenie súvahy bánk) má na potenciálny rast Talianska naďalej vplyv dedičstvo krízy a pretrvávajúce štrukturálne nedostatky¹⁴. HDP Talianska je stále pod predkrízovou úrovňou a v porovnaní s obdobím pred 15 rokmi sa nezvýšil, zatiaľ čo ročný rast dosiahol v ostatných častiach eurozóny v priemere 1,2 %. Vysvetľuje sa to aj štrukturálnymi faktormi, ktoré bránia účinnému vyčleňovaniu zdrojov a predstavujú brzdu pre produktivitu. Stále veľký podiel starobných dôchodkov a nákladov na dlhové služby v celkových verejných výdavkoch Talianska obmedzuje výdavky na zvyšovanie rastu, ako je vzdelávanie a infraštruktúra. Vysoké daňové zaťaženie pre výrobné faktory a stále nízka úroveň dodržiavania daňových predpisov naďalej brzdia hospodársky rast. Rast zamestnanosti podporili reformy trhu práce a stimuly zamestnávať, do značnej miery ho však poháňali dočasné zmluvy, pričom na budúce vyhliadky na hospodársky rast má vplyv stále vysoká miera dlhodobej nezamestnanosti a nezamestnanosti mladých ľudí. Podnikateľské prostredie naďalej brzdí podnikanie, a to aj vinou slabých miest vo verejnej správe a veľmi dlhým občianskoprávnym a trestnoprávnym konaniami. A napokon investície, najmä do nehmotného majetku, sú stále nízke. V tejto súvislosti je dôležité, aby Taliansko pokračovalo v reformnom úsilí s cieľom zlepšiť strednodobé perspektívy rastu a posilniť udržateľnosť verejných financií krajiny.

Po tom, čo celková inflácia meraná harmonizovaným indexom spotrebiteľských cien (HICP) zostala v rokoch 2015 a 2016 na úrovni približne 0 %, najmä v dôsledku nízkeho agregovaného dopytu, obmedzených mzdových tlakov a poklesu cien energií, v roku 2017 sa zvýšila na 1,3 %, najmä v dôsledku vyšších cien energií. Na základe prognózy Komisie sa očakáva, že v roku 2018 zostane stabilná na úrovni 1,3 % a v roku 2019 bude predovšetkým z dôvodu vyšších cien ropy ďalej stúpať na 1,5 %, pričom v roku 2020 mierne klesne na 1,4 %. Jadrová inflácia sa má v nadchádzajúcich rokoch takisto postupne zvýšiť – v súlade s miernym rastom miezd – a v roku 2020 dosiahne 1,4 %.

Možnosť Talianska vynaložiť veľké fiškálne úsilie s cieľom rozhodujúcou mierou znížiť pomer dlhu k HDP bola až donedávna obmedzovaná nepriaznivým makroekonomickým výhľadom a súvisiacim rizikom, ktoré spočívalo v tom, že fiškálne politiky by mohli byť odsúdené na neúspech, čo znamená, že na pomer dlhu a primárne saldo negatívne vplyva poddimenzovaný vývoj cien. Nízka inflácia navyše sťažila Taliansku znížiť podiel verejných výdavkov na HDP zmrazením miezd a dôchodkových nárokov v nominálnom vyjadrení za predpokladu daňových príjmov, ktoré sú nižšie ako bežné príjmy. A napokon nepriaznivé makroekonomické podmienky vrátane prísnych podmienok financovania znamenali vyššie ako priemerné fiškálne multiplikátory posilnené obmedzenou menovou politikou v dôsledku nulovej spodnej hranice¹⁵. Rast reálneho HDP sa v roku 2016 zrýchlil na 1,1 % a v roku 2017 na 1,6 %, pričom rast nominálneho HDP presiahol 2 % (2,3 % v roku 2016 a 2,1 % v roku 2017) po prvýkrát od svetovej finančnej krízy. Hoci podľa prognózy Komisie sa má rast reálneho HDP opäť prudko spomaliť na 1,1 % v roku 2018 a len veľmi mierne oživiť na

¹⁴ Pozri pracovný dokument útvarov Komisie SWD(2018) 210 final, 7.3.2018, „*Správa o Taliansku za rok 2018 vrátane hĺbkového preskúmania prevencie a nápravy makroekonomických nerovnováh*“.

¹⁵ Pozri napríklad Blanchard O. a D. Leigh (2013), na adrese www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

1,2 % v roku 2019 a na 1,3 % v roku 2020, základný cenový vývoj (deflátor HDP) naznačuje očakávané zrýchlenie rastu nominálneho HDP na 2,4 % v roku 2018, na 2,5 % v roku 2019 a na 2,7 % v roku 2020. Makroekonomické podmienky sa už viac nezdajú byť zmierňujúcim faktorom pri vysvetľovaní veľkých rozdielov Talianska v dodržiavaní výhládovej referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP, hoci sa zdá, že výhľad rastu Talianska bude naďalej čeliť zintenzívneným rizikám znižovania. Konkrétne by dlhodobý nárast výnosov štátnych dlhopisov mohol zhoršiť podmienky financovania bánk, ako aj kapitálové rezervy, a tým negatívne ovplyvniť rast reálneho HDP obmedzovaním nákladov na úver a ponuky úverov. Týmto by sa naopak zvýšili riziká talianskej fiškálnej udržateľnosti.

Tabuľka 3: Makroekonomický a rozpočtový vývoj ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	DBP	COM	DBP
Reálny HDP (% zmeny)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
Deflátor HDP (% zmeny)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potenciálny HDP (% zmeny)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Saldo verejných financií	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Primárne saldo	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Jednorazové a iné dočasné opatrenia	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Tvorba hrubého fixného kapitálu vlády	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Saldo očistené od cyklických vplyvov	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Primárne saldo očistené od cyklických vplyvov	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Štrukturálne saldo ^b	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Štrukturálne primárne saldo	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Poznámky:

^a V percentách HDP, ak nie je uvedené inak

^b Saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a iných dočasných opatrení

Zdroj: Útvary Komisie, revidovaný návrh rozpočtového plánu (DBP) Talianska z roku 2019 a prognóza Komisie z jesene 2018

Štrukturálne reformy

Po všeobecných voľbách zo 4. marca 2018 sa v národnom programe reforiem 2018¹⁶ prijatom v apríli 2018 úradníckou vládou nenavrhli nové legislatívne iniciatívy, vymenovali sa však už v tom čase prijaté reformy v niekoľkých oblastiach ako verejná správa, súdny systém, hospodárska súťaž, trh práce, vzdelávanie a konkurencieschopnosť.

Komisia vo svojej správe o krajine z roku 2018 usúdila, že Taliansko dosiahlo určitý pokrok pri riešení odporúčaní pre jednotlivé krajiny z roku 2017, ale aj k tomu, že tempo reforiem sa spomalilo a že v rôznych oblastiach reforiem pretrvávajú významné výzvy. Makroekonomické nerovnováhy Talianska – súvisiace najmä s veľmi vysokým verejným dlhom a pomalým rastom produktivity – sa prestali zhoršovať, zostali však zvýšené¹⁷.

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 Pozri „Správa o Taliansku z roku 2018“. Tamže.

Komisia v dôsledku toho dospela k záveru, že Taliansko stále vykazuje nadmerné makroekonomické nerovnováhy¹⁸.

V revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa zaviedlo niekoľko nových politických iniciatív, ktoré boli ďalej spresnené v dvoch legislatívnych návrhoch: „fiškálna vyhláška“¹⁹ z 23. októbra 2018 a návrh zákona o rozpočte predložený parlamentu 31. októbra 2018, o ktorých v súčasnosti prebieha diskusia.

„Fiškálna vyhláška“ zahŕňa opatrenia zamerané na podporu dodržiavania daňových predpisov, ako aj niekoľko opatrení zameraných na výber minulých daňových záväzkov a očistenie daňových registrov. Pokiaľ ide o prvý bod, elektronický prenos faktúr bude povinný aj pre transakcie s konečnými spotrebiteľmi. Zároveň sa vo „fiškálnej vyhláške“ zaviedla nová a výhodnejšia možnosť pre daňovníkov vyrovnať minulé daňové záväzky splátkami v priebehu niekoľkých rokov, bez pokút a s výhodnými úrokovými sadzbami. Dodatočné opatrenie takisto umožní daňovníkom – za osobitných podmienok a obmedzení – zverejniť minulé neohlásené príjmy, a to zaplatením iba 20 % zodpovedajúceho daňového záväzku v niekoľkých splátkach, bez úrokov a pokút. „Fiškálna vyhláška“ zahŕňa aj niekoľko menších ustanovení, ktorými sa obmedzujú staré nevyrovnané daňové záväzky obmedzenej veľkosti a znižuje sa motivácia daňovníkov predlžovať trvanie daňových sporov. Celkovo sa pozitívny vplyv na príjmy v roku 2020 odhaduje na úrovni okolo 0,1 % HDP.

Návrh zákona o rozpočte obsahuje množstvo opatrení, ktoré sa dotýkajú širokej škály oblastí vrátane zdaňovania, verejných investícií, sociálneho zabezpečenia a dôchodkového systému. Pokiaľ ide o zdaňovanie, niekoľkými zmenami v daňových režimoch, najmä v prípade firiem a samostatne zárobkovo činných osôb, sa čiastočne prerozdeli daňové zaťaženie medzi sektory, čo bude mať celkový pozitívny vplyv na príjmy v roku 2019. Opatrenia na zníženie daňového zaťaženia sú tieto:

1) Rozsah zjednodušeného daňového režimu pre samostatne zárobkovo činné osoby sa rozšíri vďaka voľnejším podmienkam prístupu. V súčasnosti majú samostatne zárobkovo činné osoby s nižším ročným obratom, ako sú prahové hodnoty pre jednotlivé odvetvia, možnosť zaplatiť ako náhradu za daň z príjmu fyzických osôb *paušálnu* sadzbu dane vo výške 15 % z ich ročného obratu upraveného pre špecifické „*koeficienty ziskovosti*“. Všetky prahové hodnoty pre ročný obrat, ktoré sa v súčasnosti líšia v závislosti od odvetví činnosti a sú v rozsahu do 55 000 EUR, sú vďaka novému režimu harmonizované a zvýšené na 65 000 EUR. Okrem toho prestáva platiť niekoľko ďalších podmienok prístupu. Očakáva sa, že opatrenie štrukturálne zníži príjmy o 0,1 % HDP.

2) Podobné ustanovenie sa zavádza aj pre pracovníkov vykonávajúcich podnikateľské činnosti s ročným obratom od 65 000 do 100 000 EUR, ktorých zodpovedajúce príjmy budú zdanené mimo štandardného režimu dane z príjmov fyzických osôb *paušálnou* sadzbou 20 %²⁰. Očakávaná strata príjmov od roku 2021 predstavuje 0,1 % HDP.

3) Sadzba dane z príjmov právnických osôb sa zníži z 24 % na 15 % zo zisku firiem, ktoré sa použijú na zvýšenie investícií alebo na prijímanie nových zamestnancov, s očakávanou štrukturálnou stratou príjmov vo výške približne 0,1 % HDP.

¹⁸ Pozri oznámenie Komisie COM(2018) 120 final, „Európsky semester 2018: hodnotenie pokroku pri štrukturálnych reformách a pri prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh a výsledky hĺbkových preskúmaní podľa nariadenia (EÚ) č. 1176/2011“.

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

²⁰ Keďže toto opatrenie sa bude uplatňovať od roku 2020, je zahrnuté iba do návrhu zákona o rozpočte a nie do revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019.

Súčasne sa zruší alebo obmedzí rozsah pôsobnosti niekoľkých ďalších existujúcich ustanovení, ktorými sa znížilo daňové zaťaženie pre podniky. Konkrétne sa zruší v minulosti uzákonený zjednodušený daňový režim pre osobné príjmy z podnikateľských činností („*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*“) a existujúce daňové stimuly pre zvyšovanie kapitálu podnikov („*Aiuto alla Crescita Economica*“) (čo znamená vyššie príjmy vo výške 0,1 % HDP v roku 2019 a 0,2 % od roku 2020). Nepredĺžia sa dočasné stimuly na investície („*Superammortamento*“) a dočasné daňové stimuly pre inovatívne investície („*Iperammortamento*“) sa predĺžia, ale ich rozsah sa obmedzí. Okrem toho sa obmedzí daňová odpočítateľnosť špecifických nákladov pre niektoré kategórie podnikov – najmä banky, čo bude mať dočasný pozitívny účinok na príjmy o 0,2 % HDP v roku 2019. Konkrétnejšie sa daňová odpočítateľnosť goodwillu a ostatného nehmotného majetku súvisiaceho s minulými operáciami zníži tým, že sa rozloží na 11 rokov; daňová odpočítateľnosť úverových strát vzniknutých v roku 2018 sa odloží na rok 2026; daňová odpočítateľnosť strát v dôsledku implementácie nových účtovných zásad sa zníži tým, že sa rozloží na desať rokov; a preddavok na daň z poistenia sa zvýši.

Návrh zákona o rozpočte obsahuje aj niekoľko ustanovení na podporu verejných investícií. Rozpočtové prostriedky na verejné investície sa v roku 2019 zvýšia o 0,2 % HDP prostredníctvom dvoch fondov, a to pre investície plánované na centrálnej úrovni (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) a na miestnej úrovni (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Okrem toho sa vytvoria dva inštitucionálne orgány na zjednodušenie administratívnych postupov: centrálny úrad (*InvestItalia*) bude koordinovať ministerskú prácu pri stanovovaní investičných stratégií na vnútroštátnej úrovni, monitorovaní plnenia programov a riešení nedostatkov; zároveň bude v priebehu realizácie projektov poskytovať technickú podporu miestnym a centrálnym správam nezávislý úrad pre plánovanie projektov (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*).

Dve hlavné opatrenia zahrnuté v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sú „príjem z občianstva“ a „Hranica 100“ („*Quota 100*“), ktoré sa týkajú sociálneho zabezpečenia a dôchodkového systému, v uvedenom poradí. Návrh zákona o rozpočte zahŕňa len finančné prostriedky vyčlenené na tieto opatrenia, ktoré budú navrhnuté a implementované osobitnými zákonmi. V revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa však uvádzajú ich hlavné aspekty.

„Príjem z občianstva“ je systém minimálneho príjmu, ktorý by sa vo vládnych plánoch zameriaval na zabezpečenie mesačného príjmu vo výške 780 EUR, čo zodpovedá relatívnej hranici chudoby. Presnú výšku príspevkov a podmienky prístupu sa však majú uzákoniť v neskoršej fáze. Rozpočtový fond predstavuje od roku 2019 9 miliárd EUR ročne, z čoho je 1 miliarda EUR určená na posilnenie stredísk zamestnanosti. Keďže fond absorbuje približne 2 miliardy EUR zo zdrojov, ktoré boli predtým vyčlenené na systém boja proti chudobe (*Reddito di inclusione*), čistý vplyv na vládne výdavky predstavuje 0,4 % HDP.

„Hranica 100“ je systém predčasného odchodu do dôchodku, ktorým sa stanovuje minimálna hranica pre predčasný odchod do dôchodku na 62 rokov a 38 rokov príspevkov. Rozpočtový fond predstavuje 6,7 miliardy EUR v roku 2019 a 7 miliárd EUR od roku 2020 (0,4 % HDP).

Opatrenia obsiahnuté v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazujú v roku 2019 na ústup od reforiem, ktoré Taliansko prijalo v súlade s predchádzajúcimi odporúčaniami pre jednotlivé krajiny a v súvislosti so štrukturálnymi fiškálnymi aspektmi odporúčania, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018. Konkrétne ide o to, že hoci Rada odporučila, aby Taliansko znížilo podiel starobných dôchodkov na svojich verejných

výdavkoch s cieľom vytvoriť priestor pre ďalšie sociálne výdavky, pri novozavedenej možnosti predčasného odchodu do dôchodku sa ustupuje od skorších dôchodkových reforiem, ktoré podporujú dlhodobú udržateľnosť značného verejného dlhu Talianska. Okrem toho vyššia flexibilita predčasného odchodu do dôchodku môže mať negatívny vplyv na ponuku pracovnej sily brzdiť potenciálny rast.

Očakáva sa, že zlepšená úprava elektronickej fakturácie pomôže znížiť rozdiely pri dodržiavaní pravidiel DPH tým, že daňový úrad získa včasnejšie a presnejšie informácie, ktoré mu umožnia vykonávať ciele inšpekcie s odradzujúcim účinkom na daňovníkov. Možno však očakávať, že nové možnosti pre daňovníkov vyrovnajú minulé daňové záväzky alebo na ohlásiť nedeklarovaný príjem za výhodných podmienok vyvolajú opačný účinok tým, že budú nepriamo odmeňovať nedodržiavanie povinností.

Plánované zmeny daňových režimov pre samostatne zárobkovo činné osoby a firmy majú zlepšiť zacielenie daňových stimulov na hospodársky rast. Na túto zmenu stratégie sa však vzťahujú riziká znižovania, keďže niektoré zrušené opatrenia sa osvedčili pri podpore investícií a zvyšovaní kapitálu podnikov. Zrušenie súčasného priaznivého daňového režimu pre reinvestovanie zisku v rámci „príspevku na podnikový kapitál“ (ACE), ktorý firmy vo veľkej miere využívali, by mohlo zhoršiť zvyhodňovanie dlhu pri zdaňovaní právnických osôb a následne znížiť stimuly alternatívnych foriem financovania okrem bankových úverov. Napriek tomu, že zníženie sadzieb dane z príjmov právnických osôb pre podniky, ktoré prijímajú do zamestnania alebo investujú, lepšie stimuluje hospodársky rast, môže sa zároveň ukázať ako zložité na zavedenie v praxi a zvýšiť požiadavky na vykazovanie pre podniky. Balík reforiem okrem toho celkovo zvyšuje daňové zaťaženie podnikov v roku 2019, pričom v roku 2020 má mať iba všeobecne neutrálny vplyv.

Opatrenia, ktoré povedú k zníženiu daňovej odpočítateľnosti nákladov, keďže nepriamo zvýšia daňové zaťaženie bánk, by mohli nepriaznivo ovplyvniť ponuku úverov, čo by mohlo zhoršiť možný negatívny vplyv zvýšenia výnosov štátnych dlhopisov a nákladov na financovanie bánk.

Očakáva sa, že zvýšenie finančných prostriedkov a posilnenie administratívnych kapacít pre verejné investície podporí hospodársky rast, hoci hrozí, že jeho vplyv sa v dôsledku implementačných prestojov a administratívnych prekážok oneskorí.

Celkovo sa zdá, že zloženie revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 neprispieva k zvyšovaniu potenciálneho rastu, pretože ustupuje od minulých štrukturálnych reforiem, riskuje, že bude odrádzať od dodržiavania daňových predpisov, zvyšuje daňové zaťaženie firiem na agregovanej úrovni a v dôsledku zhoršenia podmienok financovania bánk z vyšších výnosov štátnych dlhopisov by mohlo viesť k zníženiu ponuky úverov.

4.2. Strednodobá rozpočtová pozícia

Posúdenie ex post, pokiaľ ide o súlad Talianska s preventívnou časťou, poukazuje po zohľadnení príspevkov poskytnutých v rámci výnimky z dôvodu flexibility a výnimky z dôvodu nezvyčajných udalostí na určitú odchýlku od postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2017. Na rozdiel od toho sa v súvislosti s rokom 2018 očakáva, že fiškálna úprava nebude primeraná výzvam v oblasti udržateľnosti, ktorým Taliansko čelí. Komisia vo svojom stanovisku z 23. októbra 2018 k návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 konštatovala mimoriadne závažné nedodržanie fiškálneho odporúčania v roku 2019, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018. Toto posúdenie Komisia potvrdila v stanovisku

k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019 z 21. novembra 2018. Na základe prognózy Komisie sa za predpokladu nezmenenej politiky očakáva, že rozsah odchýlky od odporúčaného postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu sa v roku 2020 ešte zväčší.

Štrukturálne saldo a úpravy smerujúce k strednodobému rozpočtovému cieľu

Kolónka 1: flexibilita v rámci preventívnej časti

Po ukončení postupu pri nadmernom deficite v roku 2013 bolo Taliansko do roku 2017 v zásade v súlade s ustanoveniami preventívnej časti. V období rokov 2015 – 2017 však Taliansko dosiahlo veľkú mieru súladu aj vďaka flexibilitě, ktorú mu Komisia poskytla v nadväznosti na svoje oznámenie „Optimálne využívanie flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu“ z januára 2015 a ktorú Rada potvrdila v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny. Taliansko vo veľkej miere profitovalo z flexibility v rámci Paktu stability a rastu. V roku 2015 sa v súvislosti s utečeneckou krízou získalo flexibilitu vo výške 0,03 % HDP na nezvyčajné udalosti. V tom istom roku sa referenčná štrukturálna požiadavka vo výške 0,5 % HDP znížila o polovicu, t. j. na 0,25 % HDP, a to v dôsledku zvýšeného zohľadnenia prevládajúcich cyklických podmienok. V roku 2016 bola v súvislosti s výnimkou z dôvodu štrukturálnych reforiem, investičnou výnimkou a výnimkou z dôvodu nezvyčajných udalostí poskytnutá celková flexibilita vo výške 0,83 % HDP. Výnimka z dôvodu nezvyčajných udalostí bola poskytnutá s odvolaním sa na utečeneckú krízu a dodatočné náklady na bezpečnosť v dôsledku teroristickej hrozby. V roku 2017 bola v zmysle výnimky z dôvodu nezvyčajných udalostí v dôsledku utečeneckej krízy a potreby ochrany územia štátu pred seizmickými rizikami poskytnutá celková flexibilita vo výške 0,35 % HDP. Komisia sa v roku 2018 domnievala, že na vyváženie stabilizačných potrieb a výzvy v oblasti udržateľnosti Talianska by bolo primerané fiškálne štrukturálne úsilie o 0,3 % HDP nižšie, ako je referenčná požiadavka. Celkovo sa v období rokov 2015 – 2018 umožnilo Taliansku dočasne sa odchýliť od postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu približne o 1,8 percentuálneho bodu HDP.

Pokiaľ ide o rok **2017**, Taliansku sa odporúčalo vykonať štrukturálnu úpravu vo výške 0,6 % HDP alebo viac, aby sa dosiahol dostatočný pokrok smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa. V programe stability na rok 2018 sa však potvrdilo, že výsledný rozpočtový vplyv mimoriadneho prílevu utečencov a preventívneho investičného plánu na ochranu územia štátu pred seizmickými rizikami bol v roku 2017 značný a dosiahol približne 0,35 % HDP, čiže len o niečo viac ako odhad *ex ante*. Komisia na základe toho potvrdila predbežne poskytnutý príspevok v rámci výnimky z dôvodu nezvyčajných udalostí²¹. Požadované úpravy smerujúce k strednodobému rozpočtovému cieľu na rok 2017 sa preto znížili, aby sa tieto náklady zohľadnili.

V celkovom posúdení, ktoré bolo vydané na jar roku 2018 na základe jarnej prognózy Komisie z roku 2018, sa poukázalo na určitú odchýlku od odporúčaného postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu v rokoch 2016 a 2017. Rovnaké posúdenie sa potvrdilo na základe prognózy Komisie z jesene 2018.

²¹ Konkrétne, oprávnené výdavky v roku 2017 predstavujú 0,16 % HDP na mimoriadny prílev utečencov a 0,19 % HDP na ochranu pred seizmickými rizikami.

Pokiaľ ide o rok **2018**, Taliansku sa odporučilo, aby v roku 2018 zabezpečilo nominálnu mieru zníženia čistých primárnych verejných výdavkov najmenej na úrovni 0,2 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave na úrovni najmenej 0,6 % HDP. Komisia však vo svojom oznámení z mája 2017 o európskom semestri na rok 2017²² uviedla, že bude pripravená využiť svoj priestor na zhodnotenie v prípadoch, keď by vplyv veľkej fiškálnej úpravy na rast a zamestnanosť mohol byť obzvlášť významný. Vo všeobecnosti Komisia v záujme dosiahnutia rovnováhy medzi aktuálnymi stabilizačnými potrebami Talianska a jeho výzvami v oblasti udržateľnosti usúdila, že v roku 2018 by bolo primerané fiškálne štrukturálne úsilie vo výške najmenej 0,3 % HDP, a to bez akejkoľvek dodatočnej odchýlky počas jedného roka. Zodpovedá to nominálnej miere rastu čistých primárnych výdavkov, ktoré nepresahujú 0,5 %.

Na základe revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazuje referenčná hodnota výdavkov na neprimeranú fiškálnu úpravu v roku 2018, pretože miera rastu talianskych verejných výdavkov po odpočítaní diskrečných opatrení na strane príjmov a jednorazových opatrení prekročí mieru rastu odporúčanú Radou. Okrem toho sa zlepšenie (prepočítaného) štrukturálneho salda, ktoré plánuje vláda na rok 2018 (0,2 % HDP), odchyľuje od primeranej štrukturálnej úpravy vo výške 0,3 % HDP. V celkovom posúdení založenom na vládnych plánoch sa poukazuje na riziko významného odchýlenia sa od postupu úprav smerujúcich strednodobému rozpočtovému cieľu odporúčanému Radou na rok 2018. Na základe prognózy Komisie z jesene 2018 sa potvrdilo celkové posúdenie na základe vládnych plánov. V prognóze Komisie sa predpokladá, že štrukturálne saldo zostane v roku 2018 stabilné, a to na úrovni -1,8 % HDP. Na základe prognózy Komisie poukazuje referenčná hodnota výdavkov na neprimeranú fiškálnu úpravu v roku 2018, ktorú naznačuje aj pilier štrukturálneho salda.

Čo sa týka roku **2019**, Komisia vo svojom stanovisku z 23. októbra 2018 k revidovanému návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 konštatovala mimoriadne závažné nedodržanie fiškálneho odporúčania, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018. Toto posúdenie Komisia potvrdila v stanovisku k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019 z 21. novembra 2018.

Pre rok 2019 sa Taliansku odporúča zabezpečiť, aby nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov nepresiahla 0,1 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave vo výške 0,6 % HDP.

Na základe revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazuje referenčná hodnota výdavkov na riziko významnej odchýlky tak v roku 2019 (rozdiel vo výške 1,3 % HDP), ako aj spolu v rokoch 2018 a 2019 (priemerne rozdiel 0,9 % HDP ročne, berúc do úvahy úpravu pre obidva roky, ktorú odporúčala Rada), pretože miera rastu verejných výdavkov po odpočítaní diskrečných opatrení na strane príjmov a jednorazových opatrení prekročí mieru rastu odporúčanú Radou. To isté naznačuje aj pilier štrukturálneho salda. V revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa predpokladá, že (prepočítané) štrukturálne saldo sa v roku 2019 zhorší o 0,9 % HDP. Pilier štrukturálneho salda poukazuje na riziko významnej odchýlky tak v priebehu jedného roka (rozdiel vo výške 1,5 % HDP v roku 2019), ako aj spoločne v rokoch 2018 a 2019 (rozdiel v priemere 1,0 % ročne pri zohľadnení úpravy pre obidva roky, ktoré odporúčala Rada). Toto zistenie by sa nezmenilo ani po využití priestoru na voľné uváženie a zníženie požiadavky v roku 2018. V celkovom

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

posúdení založenom na vládnych plánoch sa poukazuje na obzvlášť závažné nedodržanie postupu úprav smerujúcich strednodobému rozpočtovému cieľu odporúčanému Radou na rok 2019. Tento záver by sa nezmenil ani vtedy, ak by sa rozpočtový vplyv (približne 0,2 % HDP) mimoriadneho programu údržby cestnej siete a spojov po páde mosta Morandi v Janove a preventívneho plánu na obmedzenie hydrogeologických rizík v dôsledku nepriaznivých poveternostných podmienok považovali za nezvyčajné udalosti mimo kontroly dotknutého členského štátu na účely článku 5 ods. 1 a článku 6 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 a boli by odpočítané od požiadavky preventívnej časti Paktu stability a rastu.

Na základe prognózy Komisie z jesene 2018 sa potvrdilo celkové posúdenie na základe vládnych plánov, pretože referenčná hodnota výdavkov poukazuje aj na riziko významnej odchýlky tak v roku 2019 (rozdiel vo výške 1,5 % HDP), ako aj spolu v rokoch 2018 a 2019 (priemerne 1,3 % HDP ročne, berúc do úvahy úpravu pre obidva roky, ktorú odporúčala Rada). To isté naznačuje aj pilier štrukturálneho salda. Podľa prognózy Komisie z jesene 2018 sa očakáva, že štrukturálne saldo Talianska sa v roku 2019 zhorší o 1,2 % HDP a dosiahne hodnotu -3,0 % HDP. Pilier štrukturálneho salda poukazuje na riziko významnej odchýlky tak v priebehu jedného roka (rozdiel vo výške 1,8 % HDP v roku 2019), ako aj spoločne v rokoch 2018 a 2019 (rozdiel v priemere 1,2 % ročne).

Verejné investície

Pokiaľ ide o verejné investície, tvorba hrubého fixného kapitálu talianskej vlády v období rokov 1999 – 2010 dosahovala v priemere okolo 3 % HDP, ale keďže bolo potrebné reagovať na krízu štátneho dlhu rýchlou úpravou, verejné investície sa v rokoch 2011 – 2016 výrazne znížili v priemere približne na 2,4 % HDP. V roku 2017 dosiahol pomer verejných investícií k HDP nové dno, a to na úrovni 2 % HDP (medziročne -5,3 % v nominálnom vyjadrení). Očakáva sa, že pomer sa podľa revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 mierne zníži na 1,9 % HDP v roku 2018 (medziročne -2,2 % v nominálnom vyjadrení). V revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa predpokladá, že v rokoch 2019 a 2020 sa verejné investície postupne zotavia s podporou dodatočných finančných prostriedkov a opatreniami prijatými na urýchlenie administratívnych postupov. Súhrnne povedané, vzhľadom na všeobecný pokles v priebehu času sa nejaví, že verejné investície predstavujú zmierňujúci faktor, ktorý by odôvodňoval nedostatočné dodržiavanie referenčnej hodnoty zo strany Talianska pre úpravu pomeru dlhu k HDP.

4.3. Strednodobá pozícia verejného dlhu

Taliansky verejný dlh zostáva pre hospodárstvo hlavným zdrojom zraniteľnosti. Novoprijaté opatrenia spolu s nepriaznivými demografickými trendmi pravdepodobne zvrátia pozitívny trend dosiahnutý minulými dôchodkovými reformami a oslabia dlhodobú fiškálnu udržateľnosť. Dlhodobú fiškálnu udržateľnosť takisto brzdil nárast úrokových sadzieb zo štátnych dlhopisov zaznamenaný v roku 2018 a mohla by sa ešte zhoršiť, ak sa reálne úrokové sadzby zvýšia viac, ako sa v súčasnosti očakáva.

Po tom, ako pomer dlhu k HDP v Taliansku dosiahol úroveň 131,2 % v roku 2017, sa na základe prognózy Komisie z jesene 2018 očakáva, že v rokoch 2018 – 2020 bude vo všeobecnosti stabilizovaný na úrovni 131 %. V roku 2018 sa očakáva, že obmedzený nárast primárneho prebytku, len mierne klesajúce výdavky na úroky a výnosy z privatizácie pod úrovňou cieľa budú naďalej brzdiť tempo znižovania dlhu. V rokoch 2019 a 2020 sa očakáva,

že znižovanie dlhu bude ďalej brzdiť aj výrazné zhoršenie primárneho prebytku a rastúce výdavky na úroky.

Podľa ukazovateľa rizika krátkodobej fiškálnej udržateľnosti „S0“ Európskej komisie sa nezdá, že by bolo Taliansko v oblasti krátkodobej udržateľnosti vystavené výzvam, hoci z fiškálneho hľadiska sa objavujú zraniteľné miesta²³. V skutočnosti zostávajú riziká z makrofinančného hľadiska celkovo obmedzené, a to aj vďaka stále pružnej menovej politike ECB. Taliansko je však vystavené náhlemu nárastu averzie finančných trhov voči riziku v dôsledku síce zlepšených, ale stále vysokých potrieb predĺženia splatnosti (približne 17 % HDP v roku 2018). Podľa pozorovania od mája 2018 môžu takéto zvýšenia viesť k vysokej volatilitě na trhoch so štátnymi dlhopismi a k podstatne vyšším nákladom na dlhové služby s následným rizikom negatívnych vplyvov na bankový sektor a na podmienky financovania firiem a domácností.

V strednodobom horizonte čelí Taliansko značným výzvam v oblasti udržateľnosti. Predpokladá sa, že jeho štrukturálny primárny prebytok sa bude ďalej zhoršovať na 0,9 % HDP v roku 2019 a 0,4 % HDP v roku 2020, čo je pokles z hodnoty 3,6 % v roku 2015. To by mohlo zvýšiť riziká udržateľnosti v strednodobom horizonte, pretože slabá fiškálna pozícia by mohla ďalej zvyšovať rizikové prémie. Táto skutočnosť je zachytená v strednodobej analýze udržateľnosti dlhovej služby a v ukazovateli rizika fiškálnej udržateľnosti S1²⁴, pričom oba poukazujú na „vysoké riziko“²⁵. K tomuto posúdeniu prispieva vysoký a rastúci predpokladaný objem dlhu v roku 2029 v základnom scenári a jeho citlivosť na makroekonomicko-fiškálne šoky. Dosiahnutie pomeru dlhu vo výške 60 % HDP do roku 2033 by si preto vyžadovalo, aby Taliansko dosiahlo v rokoch 2021 – 2025 veľké kumulatívne fiškálne úsilie vo výške 9,4 percentuálneho bodu HDP.

Z dlhodobého hľadiska sa očakáva, že Taliansko bude čeliť značným výzvam v oblasti udržateľnosti, ktoré sú poháňané veľkou fiškálnou úpravou potrebnou na stabilizáciu pomeru dlhu k HDP najmä vzhľadom na budúce náklady spojené so starnutím obyvateľstva, a takisto zraniteľnosťami spojenými s vysokým dlhovým zaťažením. Ukazovateľ rizika dlhodobej fiškálnej udržateľnosti S2²⁶ poukazuje na významné riziká, pretože na dlhodobé udržanie stabilného pomeru dlhu k HDP by bolo potrebné trvalé zvýšenie štrukturálneho primárneho prebytku vo výške približne 2,9 percentuálneho bodu HDP, a to aj vzhľadom na náklady spojené so starnutím obyvateľstva. Vzhľadom na zraniteľnosti súvisiace s vysokým dlhovým zaťažením – zachytené pri posudzovaní rizík v analýze udržateľnosti dlhovej služby –

²³ Ukazovateľ krátkodobej fiškálnej udržateľnosti S0 (*ukazovateľ „včasného zistenia“ fiškálnych rizík v krátkodobom horizonte, ktorý vyplýva z fiškálnych a makrofinančných charakteristík a charakteristík týkajúcich sa konkurencieschopnosti hospodárstva v horizonte jedného roka, založený na škále dvadsiatich piatich fiškálnych a makrofinančných premenných*) má byť v roku 2018 nižší ako prah pre „vysoké riziko“, avšak pri hodnote 0,36 zostáva medzi najvyššími v EÚ, a to hlavne kvôli veľmi vysokému verejnému dlhu Talianska. Okrem toho je fiškálny podindex nad kritickým prahom.

²⁴ Z ukazovateľa strednodobej fiškálnej udržateľnosti S1 vyplýva potreba dodatočného úsilia v oblasti úprav, a to smerom k postupnému kumulovanému zlepšeniu štrukturálneho primárneho salda počas piatich rokov (počnúc rokom 2021) s cieľom dosiahnuť do roku 2033 pomer 60 % dlhu k HDP po zaplatení akýchkoľvek budúcich dodatočných výdavkov vyplývajúcich zo starnutia obyvateľstva.

²⁵ Pozri nadchádzajúcu správu Európskej komisie o fiškálnej udržateľnosti v roku 2018. Ďalšie vysvetlenia týkajúce sa metodiky možno nájsť aj v Monitorovacom programe Európskej komisie pre udržateľnosť dlhu z roku 2017.

²⁶ Ukazovateľ dlhodobej fiškálnej udržateľnosti S2 vyjadruje počiatočnú úpravu súčasného štrukturálneho primárneho salda (následne udržiavaného konštantne na upravenej hodnote navždy), ktorá je potrebná na stabilizáciu pomeru dlhu k HDP v neohraničenom horizonte po zaplatení akýchkoľvek ďalších výdavkov vyplývajúcich zo starnutia obyvateľstva.

poukazuje tento výsledok na „vysoké riziko“ aj v dlhodobom horizonte. V skutočnosti sa zhoršuje dlhodobá udržateľnosť, ktorú sa podarilo dosiahnuť minulým dôchodkovým reformám obmedzením implicitných záväzkov vyplývajúcich zo starnutia obyvateľstva. Je to spôsobené zhoršujúcimi sa demografickými trendmi, ktoré predpokladajú analýzy Eurostatu aj nedávno prijaté reformy. Konkrétne rozpočty na roky 2017 a 2018 už obsahovali opatrenia, ktorými sa čiastočne zvrátili minulé dôchodkové reformy, čo prispieva k zvýšeniu výdavkov Talianska na starobné dôchodky v strednodobom horizonte. V tejto súvislosti obsahuje revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 dodatočné ustanovenia, ktorými sa ustupuje od predošlého pokroku a podstatne zvyšujú verejné výdavky na starobné dôchodky. Hoci presný návrh reformy bude uvedený v legislatívnych vyhláškach po prijatí rozpočtu na rok 2019, na základe informácií obsiahnutých v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 znamená plánovaná reforma podstatné uvoľnenie podmienok na predčasný odchod do dôchodku, stanovených na príslušnej hranici 62 rokov a 38 rokov príspevkov. Dodatočné náklady odhadované približne na 0,4 % HDP v roku 2019 by teda výrazne zvýšili výdavky Talianska na starobné dôchodky, ktoré s úrovňou 15 % potenciálneho HDP v roku 2016 už patria k najvyšším v Únii a OECD. Keďže Taliansko v zamestnaní svojich starších pracovníkov (55 – 64 rokov) už zaostáva za priemerom EÚ, zvýšená flexibilita predčasného odchodu do dôchodku by mohla mať negatívny vplyv aj na ponuku pracovnej sily, a tým brzdiť potenciálny rast. Celkovo by ďalší ústup od minulých dôchodkových reforiem mohol značne zhoršiť riziká týkajúce sa dlhodobej udržateľnosti Talianska.

Výnosy z privatizácie nedosiahli v rokoch 2016 a 2017 cieľovú hodnotu 0,5 % HDP plánovanú vládou, keď skončili na najprv úrovni 0,05 % HDP, a potom na nižšej ako 0,01 % HDP. Pri pohľade do budúcnosti sa v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 stále predpokladajú výnosy z privatizácie v rokoch 2018 – 2020 vo výške 0,3 % HDP ročne. Pokiaľ ide o rok 2018, Komisia nezačleňuje žiadne výnosy z privatizácie *ex ante* vzhľadom na doterajšiu históriu privatizácií a nízky pokrok zaznamenaný až do konca roka. Pokiaľ ide o rok 2019, vzhľadom na dôveryhodné a presne vymedzené návrhy, ktoré sú v súčasnosti predmetom diskusií, je v prognóze zahrnutá polovica plánovaných výnosov. Pre rok 2020 sa v prognóze z dôvodov obozretnosti nezohľadňujú *ex ante* žiadne výnosy z privatizácie.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti by plánované zhoršenie fiškálnej situácie a možný negatívny vplyv plánovanej dôchodkovej reformy na potenciálny rast mohli značne zhoršiť riziká fiškálnej udržateľnosti Talianska zo strednodobého a dlhodobého hľadiska a ohroziť primeranú cestu znižovania vysokého verejného dlhu.

4.4. Iné faktory, ktoré Komisia považuje za závažné

Medzi ostatné faktory, ktoré Komisia považuje za závažné, sa osobitná pozornosť venuje finančným príspevkom na podporu medzinárodnej solidarity a na dosiahnutie cieľov politiky Únie, dlhu vzniknutého ako forma dvojstrannej a mnohostrannej podpory medzi členskými štátmi v súvislosti so zabezpečením finančnej stability a dlhu súvisiaceho s operáciami finančnej stabilizácie počas veľkých finančných výkyvov [článok 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97]. Pokiaľ ide o vládnu podporu finančného sektora v priebehu finančnej krízy, podmienené záväzky na podporu likvidných prostriedkov finančných inštitúcií predstavovali na konci roku 2017 približne 1,5 % HDP (z celkovej sumy podmienených záväzkov 3,7 % HDP), čo predstavuje nárast z 0,5 % HDP na konci roku 2016.

Podpora pre finančné inštitúcie s vplyvom na verejný dlh predstavovala v roku 2017 1 % HDP (nárast z 0,2 % na konci roku 2016). Táto podpora sa týkala predovšetkým likvidácie

dvoch talianskych regionálnych veriteľov (*Banca Popolare di Vicenza a Veneto Banca*) a preventívnej rekapitalizácie banky *Banca Monte dei Paschi di Siena*. Súvisiaci vplyv na deficit bol okolo 0,4 % HDP. Dodatočné riziko pre verejné financie súvisí s možným (jednorazovým) vplyvom vyplývajúcim z podpory finančných inštitúcií aj na deficit pre roky 2019 a 2020, ako aj zo značnej zásoby nedoplatkov obchodného dlhu verejnej správy.

V článku 12 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 473/2013 sa vyžaduje, aby sa v tejto správe zohľadnil aj „rozsah, v akom dotknutý členský štát zohľadnil stanovisko Komisie“ k návrhu rozpočtového plánu členského štátu podľa článku 7 ods. 1 toho istého nariadenia. V roku 2017 sa v stanovisku Komisie k návrhu rozpočtového plánu²⁷ Talianska na rok 2018 poukázalo na riziko nedodržania ustanovení Paktu stability a rastu a orgány boli vyzvané, aby prijali potrebné opatrenia v rámci vnútroštátneho rozpočtového procesu s cieľom zabezpečiť súlad. Napriek označeným rizikám nedodržania súladu s Paktom stability a rastu bol však rozpočet na rok 2018 schválený bez väčších zmien v porovnaní s návrhom rozpočtového plánu. V roku 2018 sa v stanovisku Komisie k návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019 zistilo závažné nedodržanie odporúčania, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018, a orgány boli vyzvané, aby predložili revidovaný návrh rozpočtového plánu. Taliansko však 13. novembra 2018 predložilo revidovaný návrh rozpočtového plánu, ktorým sa potvrdili fiškálne ciele plánované na rok 2019.

4.5. Iné faktory predložené zo strany členského štátu

Talianske orgány zaslali 13. novembra 2018 dokumenty týkajúce sa závažných faktorov v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 (ďalej len „pripomienky Talianska“). Analýza prezentovaná v ostatných častiach tejto správy už zahŕňa väčšinu faktorov predložených orgánmi.

V pripomienkach Talianska sa zdôrazňujú dobré rozpočtové výsledky Talianska, o ktorých svedčia dôsledné záznamy o značných primárnych prebytkoch, ktoré sú však na to, aby zaistili dodržiavanie referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP, naďalej príliš kompenzované výnosmi dlhopisov v rámci eurozóny a rozdielmi v raste nepriaznivými pre Taliansko.

Prvým závažným faktorom, o ktorom sa hovorilo v pripomienkach Talianska, je výhľad rastu nominálneho HDP, ktorý je poznačený nedávno zosilnenými rizikami zníženia, a tie by mohli príliš veľké fiškálne úsilie odsúdiť na neúspech a zabrániť dodržaniu referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP v dôsledku nepriaznivého účinku menovateľa.

Druhým príslušným faktorom, ktorý s tým súvisí, je podhodnotenie stupňa stagnácie talianskeho hospodárstva aj po revízii „spoločne dohodnutej metodiky“, podľa ktorej sa odhaduje produkčná medzera v súlade s niektorými technickými zmenami, ktoré navrhla talianska delegácia pracovnej skupine pre produkčnú medzeru. Hoci tieto technické zmeny znamenali rozšírenie produkčnej medzery Talianska v roku 2017 na -1,2 % potenciálneho HDP (z -0,6 % na základe prognózy Komisie z jesene 2017), revidované odhady Komisie stále naznačujú, že hospodárska aktivita krajiny by v roku 2019 mala dosiahnuť svoj potenciál. V uvedenom roku sa v skutočnosti odhaduje, že produkčná medzera sa prejaví kladne v hodnote +0,3 % potenciálneho HDP, čo je podľa talianskych orgánov nezlučiteľné s hospodárskou intuíciou vzhľadom na stále vysokú mieru nezamestnanosti Talianska vo výške 11 % a takmer stabilné mzdy a ceny. Pripomienky Talianska predstavujú alternatívne odhady, v ktorých sa naznačuje, že na základe odhadov vlády zostáva produkčná medzera

²⁷ Stanovisko Komisie C(2017) 8019 final, 22.11.2017, k návrhu rozpočtového plánu Talianska.

v roku 2018 naďalej okolo -3 % potenciálneho HDP, pričom Taliansko by prakticky dosiahlo strednodobý rozpočtový cieľ vyrovnaného rozpočtu v štrukturálnom vyjadrení. Taliansko by okrem toho splnilo referenčnú hodnotu pre úpravu pomeru dlhu k HDP vo svojej „cyklicky upravenej konfigurácii“ za dodatočného predpokladu „bežnej“ miery inflácie (na základe deflátoru HDP) vo výške 2 %.

Tretím závažným faktorom zdôrazneným v pripomienkach Talianska je logika podpory sociálneho začlenenia a verejných investícií, ktoré sú základom vládnych fiškálnych plánov v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019. Konkrétne príjem z občianstva uvedený v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sa v nich považuje za súladný s odporúčaniami pre jednotlivé krajiny na rok 2018 zameranými na zvýšenie sociálnych výdavkov, reformu aktívnych politík trhu práce a zvýšenie účasti žien na trhu práce racionalizáciou politík na podporu rodiny. Okrem toho zvýšenie verejných investícií o 0,2 % HDP v roku 2019 sa v nich považuje za súladné s odporúčaním pre jednotlivé krajiny z roku 2018 zameraným na podporu výskumu, inovácií, digitálnych zručností a infraštruktúry prostredníctvom lepšie cielených investícií a zvýšenej účasti na terciárnom vzdelávaní zameranom na odborné vzdelávanie.

Štvrtým závažným faktorom zahrnutým do pripomienok Talianska je široká škála štrukturálnych reforiem podporujúcich rast, ktoré plánuje vláda v rôznych oblastiach, od súdneho systému až po verejný sektor.

Ďalšie závažné faktory, ktoré predložili talianske orgány v súvislosti s verejným dlhom Talianska, zahŕňajú jeho udržateľnosť, keďže členský štát stále vykazuje nízke riziká dlhodobej udržateľnosti napriek zhoršenej demografickej prognóze, jeho cenovú dostupnosť vzhľadom na klesajúce trendy výdavkov na úroky a veľmi nízku úroveň podmienených záväzkov a dlhu súkromného sektora. V pripomienkach Talianska sa takisto zdôrazňuje, že riziká pre talianske verejné financie vrátane nedávneho zvýšenia výnosov štátnych dlhopisov sú obmedzené vzhľadom na silnú finančnú pozíciu Talianska, dlhú splatnosť a fixné zloženie jeho verejného dlhu a nedávno obnovenú ziskovosť bankového sektora.

5. ZÁVERY

Pomer verejného dlhu Talianska k HDP na úrovni 131,2 % v roku 2017 je druhým najväčším v Únii a jedným z najväčších na svete. V roku 2017 predstavoval priemerné zaťaženie vo výške 37 000 EUR na obyvateľa, okrem priemerných ročných nákladov na jeho obsluhu vo výške približne 1 000 EUR na obyvateľa. Taliansko kvôli vysokému verejnému dlhu prichádza o fiškálny priestor, ktorý potrebuje na stabilizáciu svojho hospodárstva v prípade makroekonomických otrasov. Predstavuje takisto medzigeneračnú záťaž, ktorá má vplyv na životnú úroveň budúcich talianskych generácií. Skutočnosť, že náklady na dlhové služby absorbujú výrazne väčšie množstvo verejných zdrojov v Taliansku ako v ostatných častiach eurozóny, má vplyv aj na produktívne výdavky krajiny: Výdavky Talianska na úroky dosiahli v roku 2017 približne 65,5 miliardy EUR alebo 3,8 % HDP, t. j. zhruba to isté množstvo verejných zdrojov ako na vzdelávanie. Vysoký verejný dlh, pri absencii obozretných fiškálnych politík, navyše vystavuje krajinu otrasom dôvery trhu pri výnosoch štátnych dlhopisov, s negatívnym vplyvom na účet za úroky platený krajinou, ako aj na celkové náklady na financovanie reálnej ekonomiky, ktorý by na druhej strane negatívne ovplyvnil rast. Vysoký verejný dlh Talianska je pre talianske hospodárstvo hlavným zraniteľným miestom a je v najlepšom záujme Talianska, aby jeho rozhodné zníženie zostalo prioritou.

Komisia vydala 23. mája 2018 správu podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ²⁸, keďže Taliansko nedosiahlo v roku 2017 dostatočný pokrok v dodržiavaní dlhového kritéria. V správe sa dospelo k záveru, že dlhové kritérium by sa malo považovať za v danom čase dodržané, najmä preto, že Taliansko dodržalo preventívnu časť.

Fiškálne plány Talianska na rok 2019 však predstavujú podstatnú zmenu v závažných faktoroch, ktoré Komisia analyzovala v máji minulého roku. Konkrétne, Taliansko v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 naplánovalo veľké zhoršenie štrukturálneho salda v roku 2019 rádovo vo výške 0,9 % HDP, pričom Rada odporučila, aby Taliansko svoje štrukturálne saldo najmenej o 0,6 % HDP zlepšilo. Komisia preto prijala 23. októbra 2018 stanovisko²⁹ k návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019, v ktorom konštatovala mimoriadne závažné nedodržanie fiškálneho odporúčania, ktoré Rada adresovala Taliansku 13. júla 2018, a požiadala o opätovné predloženie revidovaného návrhu rozpočtového plánu. Taliansko 13. novembra 2018 predložilo mierne revidovaný návrh rozpočtového plánu, ktorého fiškálne ciele však v porovnaní s pôvodnou verziou zostali nezmenené vrátane veľkého štrukturálneho zhoršenia plánovaného na rok 2019.

Komisia prijala 21. novembra 2018 stanovisko k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2019³⁰, v ktorom potvrdzuje riziko výrazného odklonu od postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu odporúčanému Radou na rok 2018 a mimoriadne závažné nedodržanie fiškálneho odporúčania na rok 2019, a to na základe vládnych plánov, ako aj prognózy Komisie z jesene 2018. Uvedeným záverom sa odôvodňuje nové posúdenie Komisie, pokiaľ ide o *prima facie* nedostatočné dodržiavanie dlhového kritéria v roku 2017.

Hrubý dlh verejnej správy Talianska v skutočnosti v roku 2017 dosiahol úroveň 131,2 % HDP, čo je značne nad referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v Zmluve a Taliansko

²⁸ Správa Komisie COM(2018) 428 final z 23.5.2018: „Taliansko – Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie“.

²⁹ Stanovisko Komisie C(2018) 7510 final, 23.10.2018, k návrhu rozpočtového plánu Talianska, ktorým sa Taliansko žiada, aby predložilo revidovaný návrh rozpočtového plánu.

³⁰ Stanovisko Komisie C(2018) 8030 final, 21.11.2018, k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Talianska.

na základe výsledných údajov nespĺňalo v roku 2017 referenčnú hodnotu pre úpravu pomeru dlhu k HDP. Na základe vládnych plánov, ako aj prognózy Komisie z jesene 2018 sa navyše nepredpokladá, že Taliansko splní referenčnú hodnotu pre úpravu pomeru dlhu k HDP v roku 2018, ani v roku 2019. Z uvedených zistení jasne vyplýva, že pred zohľadnením všetkých závažných faktorov sa zdá, že dlhové kritérium stanovené v zmluve nie je zo strany Talianska *prima facie* splnené. V súlade so Zmluvou sa v tejto správe skúmajú závažné faktory.

Konkrétne, hoci z posúdenia vyplýva, že Taliansko dosiahlo určitý pokrok pri riešení odporúčaní pre jednotlivé krajiny na rok 2017, ktoré mu adresovala Rada, opatrenia obsiahnuté v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazujú na riziko ústupu od minulého pokroku dosiahnutého pri reformách prijatých v súlade s minulými odporúčaniami pre jednotlivé krajiny, ako aj v súvislosti so štrukturálnymi fiškálnymi aspektmi najnovších odporúčaní, ktoré Rada adresovala Taliansku. Hoci Rada okrem iného odporučila, aby Taliansko znížilo podiel starobných dôchodkov na svojich verejných výdavkoch s cieľom vytvoriť priestor pre ďalšie sociálne výdavky, pri novozavedenej možnosti predčasného odchodu do dôchodku sa ustupuje od skorších dôchodkových reforiem, ktoré podporujú dlhodobú udržateľnosť značného verejného dlhu Talianska. Zavedenie daňovej amnestie by navyše mohlo odradiť od dodržiavania daňových predpisov. Celkovo sa v revidovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 nepočíta s účinnými opatreniami na riešenie pomalého potenciálneho rastu Talianska, a najmä jeho dlhotrvajúcej stagnácie v produktivite. Najmä možnosť predčasného odchodu do dôchodku môže mať negatívny vplyv na ponuku práce. Novozavedené opatrenia zvyšujúce zdanenie bánk spolu s vplyvom vyšších výnosov štátnych dlhopisov by navyše mohli obmedzovať ponuku úverov. Na základe toho môže byť vplyv opatrení politik, ktoré sú základom návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, menší, ako plánuje vláda, a to aj v krátkodobom horizonte.

Napokon, hoci sa v posúdení *ex post* z mája 2018, pokiaľ ide o dodržiavanie preventívnej časti zo strany Talianska, naznačila rozsiahla miera dodržiavania odporúčaného postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2017, ak sa vezme do úvahy flexibilita poskytnutá Komisiou pre nezvyčajné udalosti, v celkovom posúdení na základe vládnych plánov a prognózy Komisie z jesene 2018 sa poukazuje na riziko významného odklonu od postupu úprav smerujúcich k strednodobému rozpočtovému cieľu, ktoré Rada odporúčala na rok 2018, a mimoriadne závažné nedodržanie pre rok 2019. Tento záver by sa nezmenil ani vtedy, ak by sa rozpočtový vplyv (približne 0,2 % HDP) mimoriadneho programu údržby cestnej siete a spojov po páde mosta Morandi v Janove a preventívneho plánu na obmedzenie hydrogeologických rizík v dôsledku nepriaznivých poveternostných podmienok považovali na účely článku 5 ods. 1 a článku 6 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 za nezvyčajné udalosti mimo kontroly vlády a boli by odpočítané od požiadavky preventívnej časti Paktu stability a rastu.

Analýza prezentovaná v tejto správe zahŕňa posúdenie všetkých závažných faktorov, a to najmä: i) skutočnosť, že nie je možné tvrdiť, že makroekonomické podmienky napriek nedávno zintenzívneným rizikám zníženia vysvetľujú veľké rozdiely Talianska v dodržiavaní referenčnej hodnoty pre úpravu pomeru dlhu k HDP vzhľadom na rast nominálneho HDP nad 2 % od roku 2016; ii) skutočnosť, že vládne plány znamenajú ústup od minulých štrukturálnych reforiem, ktoré podporovali rast, najmä od predošlých dôchodkových reforiem; a predovšetkým iii) zistené riziko významnej odchýlky od odporúčaného postupu úprav smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2018 a mimoriadne závažné nedodržanie odporúčania na rok 2019 adresovaného Radou Taliansku 13. júla 2018, na

základe vládnych plánov, ako aj prognózy Komisie z jesene 2018. Z analýzy celkovo vyplýva, že dlhové kritérium stanovené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/1997 by sa malo považovať za nedodržané a že postup pri nadmernom deficite založený na dlhoch je preto oprávnený.