ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.11.2018 г.
COM(2018) 809 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Италия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
Италия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Процедурата при прекомерен дефицит (ППД) е определена в член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Тази процедура е допълнително уточнена в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит[1], който е част от Пакта за стабилност и растеж (ПСР). В Регламент (ЕС) № 473/2013[2] са определени специфични разпоредби за държавите членки от еврозоната, които са в процедура при прекомерен дефицит.

Съгласно член 126, параграф 2 от ДФЕС Комисията трябва да следи за спазването на бюджетната дисциплина на основата на два критерия, а именно: а) дали съотношението на планирания или фактическия бюджетен дефицит спрямо брутния вътрешен продукт (БВП) надвишава референтната стойност от 3 %; и б) дали съотношението на държавния дълг спрямо БВП надвишава референтната стойност от 60 %, освен ако съотношението е достатъчно намаляващо и достига референтната стойност със задоволителни темпове.

В член 126, параграф 3 от ДФЕС се посочва, че ако дадена държава членка не изпълнява изискванията по единия или и по двата горепосочени критерия, Комисията трябва да изготви доклад. В този доклад също така трябва да се вземе „*предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка*“.

В настоящия доклад, който представлява първият етап от процедурата при прекомерен дефицит, се анализира въпросът за спазването от Италия през 2017 г. на критерия за дълга, определен в Договора, при надлежно отчитане на икономическото положение и останалите съответни фактори. На 29 октомври 2018 г. Комисията изпрати писмо до италианските органи, като обяви своето намерение да оцени повторно спазването от Италия на критерия за дълга през есента на 2018 г., като вземе предвид съществената промяна в съответните фактори, представени в проекта на бюджетен план за 2019 г.

На 23 май 2018 г. Комисията издаде доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС[3], тъй като през 2017 г. Италия не успя да постигне достатъчен напредък по спазването на критерия за дълга. Според заключението на доклада критерият следва да се счита за спазен към дадения момент, изхождайки по-специално от последващото спазване на предпазните мерки от страна на Италия през 2017 г. В доклада беше отбелязано също

---

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6. В настоящия доклад са взети предвид също така „*Подробните указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция*“, приети от Икономическия и финансов комитет на 15 май 2017 г., достъпни на: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf.

[2] Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11).

[3] Доклад на Комисията, COM(2018) 428 final от 23.5.2018 г.: „Италия — Доклад изготвен съгласно член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

така, че съществува риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, препоръчана от Съвета за 2018 г., въз основа както на държавните планове, така и на прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г.

Фискалните планове на Италия за 2019 г. обаче представляват съществена промяна в съответните фактори, анализирани от Комисията миналия май. По-специално на 16 октомври Италия представи своя проект на бюджетен план за 2019 г.[4], който включва влошаване на (преизчисленото) структурно салдо[5], възлизащо на 0,9 % от БВП през 2019 г. На 23 октомври 2018 г. Комисията прие Становище[6] относно проекта на бюджетен план за 2019 г., според което се установява особено сериозно неспазване на фискалните препоръки, отправени към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г., и относно искането от Италия да представи преразгледан проект на бюджетен план. На 13 ноември 2018 г. Италия представи преразгледан проект на бюджетен план за 2019 г. Промените в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. са много ограничени, като се заключават основно в по-висока приватизационна цел през 2019 г. (1 % от БВП вместо 0,3 %). На 21 ноември 2018 г. Комисията прие своето Становище относно преразгледания проект за бюджетен план на Италия за 2019 г., като потвърди особено сериозното неспазване на фискалните препоръки за 2019 г. Това обстоятелство е основание за извършването на нова оценка на спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2017 г.

Данните, които бяха предоставени от органите през октомври 2018 г.[7] и впоследствие валидирани от Евростат[8], показват, че бюджетният дефицит на сектор „Държавно управление“ на Италия е намалял до 2,4 % от БВП през 2017 г. (в сравнение с 2,5 % през 2016 г.), а дългът се е стабилизирал на ниво от 131,2 % от БВП (спрямо 131,4 % през 2016 г.), т.е. над референтната стойност от 60 % от БВП. За 2018 г. в преразгледания проект на бюджетен план на Италия за 2019 г. се предвижда съотношението на дълга към БВП да намалее леко до 130,9 %. В него се очаква през 2019 г. допълнителен спад в съотношението на дълга към БВП (от 1,7 процентни пункта), достигайки до 129,2 %. Въз основа на предоставените данни и прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. Италия не е спазила целевия показател за намаляване на дълга нито през 2016 г. (разлика от 5,2 % от БВП), нито през 2017 г. (разлика от 6,6 % от БВП) (вж. таблица 1).

Като цяло неспазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2017 г. от страна на Италия свидетелства *prima facie* за наличието на прекомерен дефицит по смисъла на ПСР, преди обаче да бъдат взети предвид всички фактори, посочени по-долу. Освен това въз основа както на държавните планове, така и прогнозата на

---

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

[5] Салдо, коригирано с отчитане на икономическия цикъл, но без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методика.

[6] Становище на Комисията относно проекта на бюджетен план на Италия и за искане от Италия да представи преразгледан проект на бюджетен план, C(2018) 7510 final, 23.10.2018 г.

[7] Съгласно Регламент (ЕО) № 479/2009 държавите членки трябва да отчитат два пъти годишно пред Комисията планирания и фактическия бюджетен дефицит и нивата на държавния дълг. Последната нотификация от страна на Италия е на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[8] Информационен бюлетин на Евростат № 163/2018 от 22 октомври 2018 г., на разположение на: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07.

Комисията от есента на 2018 г., не се очаква Италия да спази целевия показател за намаляване на дълга нито през 2018 г. (разлика съответно от 3,7 % и 6,6 % от БВП), нито през 2019 г. (разлика съответно от 3,6 % и 6,7 % от БВП).

Поради това Комисията изготви настоящия доклад, за да бъде цялостно оценено отклонението от целевия показател за намаляване на дълга и да проучи дали има основания за откриването на процедура при прекомерен дефицит, след като се вземат предвид всички съответни фактори. В раздел 2 от доклада е разгледан критерият за дефицита. В раздел 3 е разгледан критерият за дълга. Раздел 4 се отнася до публични инвестиции и други съответни фактори, включително оценката на съответствието с изисквания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел (СБЦ). В доклада е отчетена прогнозата на Комисията от есента на 2018 г., публикувана на 8 ноември 2018 г. Прогнозата на Комисията е основана на проекта на бюджетен план за 2019 г., а не на преразгледания, но разликите между двата документа са нищожни.

Таблица 1: Бюджетен дефицит и дълг на сектор „Държавно управление“ (% от БВП) [a]

		2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		2019 г.	
					Комисия	Проект на бюджетен план	Комисия	Проект на бюджетен план
Критерий за дефицита	Салдо на сектор "Държавно управление"	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Критерий за дълга	Консолидиран дълг на сектор "Държавно управление"	131.6	131.4	131.2	131.1	130.9	131.0	129.2
	Разлика до достигането на целевия показател за намаляване на дълга	н.п.	5.2	6.6	6.6	3.7	6.7	3.6
	Промяна в структурното салдо	0.1	-0.7	-0.3	0.0	0.2	-1.2	-0.9
	Изискван MLSA	3.4	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.

Забележки:

[a] В процент от БВП, освен ако не е посочено друго; „н.п.“ означава „не е приложимо“

Източник: служби на Комисията, преразгледан проект на бюджетен план на Италия за 2019 г. и прогноза на Комисията от есента на 2018 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

През периода 2010—2013 г. Италия предприе значителна фискална корекция, като повиши първичния излишък до над 2 % от БВП и през 2013 г. излезе от процедурата при прекомерен дефицит, задържайки своя номинален дефицит на ниво, непревишаващо 3 % от БВП от 2012 г. нататък (в сравнение с 5 % през 2009 г.). През последните години обаче фискалната позиция беше отслабена. През 2017 г. първичният излишък намаля до 1,4 % , а номиналният дефицит се стабилизира на равнище от около 2,4 % от БВП. Все пак и при двата показателя е предвидено подобрение през 2018 г. През 2019 г. и 2020 г. се очаква както номиналното, така и първичното салдо значително да се влошат, главно поради мерките, включени в

проекта на бюджетен план за 2019 г. и потвърдени в преразгледания проект за бюджетен план за 2019 г.

През 2017 г. беше отчетен бюджетен дефицит на сектор „Държавно управление“ на Италия в размер на 2,4 % от БВП. Според преразгледания проект на бюджетен план и според прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. се очаква заложената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП да бъде спазена през периода 2018—2019 г. Според прогнозата на Комисията обаче референтната стойност ще бъде надхвърлена през 2020 г., ако се допусне, че няма да има промяна на политиката. В преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се предвижда бюджетният дефицит на сектор „Държавно управление“ да възлезе на 1,8 % от БВП за 2018 г. и на 2,4 % от БВП за 2019 г. В бележката на Италия *Nota di Aggiornamento al DEF*, с която се актуализират бюджетните цели на Програмата за стабилност на Италия за 2018 г., се предвижда спад на номиналния дефицит до 2,1 % от БВП през 2020 г. Прогнозираното за 2019 г. увеличение на бюджетния дефицит на сектор „Държавно управление“ произтича до голяма степен от бюджетните мерки, предвидени в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., с нетно увеличение на дефицита с около 1,2 % от БВП в прогнозите на правителството. Намалението на бюджетния дефицит на сектор „Държавно управление“ през 2020 г. се дължи до голяма степен на въздействието (около 0,7 % от БВП) на по-високите ставки на ДДС, приети за 2020 г. като предпазна клауза. В прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. се очаква бюджетният дефицит на сектор „Държавно управление“ на Италия да възлезе на 1,9 % от БВП през 2018 г. и да се покачи до 2,9 % от БВП през 2019 г. В прогнозата на Комисията се очаква малко по-голям дефицит за 2018 г. от предвидения в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., като разликата се обяснява основно с по-предпазливите хипотези за размера на публичните разходи, включително лихвените разходи. В прогнозата на Комисията за 2019 г. също се очаква по-голям дефицит от предвидения в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., като разликата се обяснява основно с по-ниския растеж на БВП и по-високите лихвени разходи, отколкото прогнозираните от правителството. В прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. се предвижда бюджетният дефицит на сектор „Държавно управление“ на Италия да достигне 3,1 % от БВП през 2020 г., ако се допусне, че политиката ще остане непроменена. По-големият дефицит в прогнозата на Комисията за 2020 г. в сравнение с прогнозите на правителството се обяснява главно с факта, че Комисията не включва по-високите ставки на ДДС, приети за 2020 г. като предпазна клауза, докато другите отчетени фактори са по-нисък растеж на номиналния БВП и по-високи лихвени разходи.

Следователно понастоящем Италия спазва критерия за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97, въпреки че е налице риск от неспазване на критерия за дефицита през 2020 г. според прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. при допускане, че няма да има промяна на политиката.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

След като нарастваше средно с 5 процентни пункта годишно по време на двойната рецесия от периода 2008—2013 г., съотношението на държавния дълг към БВП продължи да се повишава през периода 2014—2015 г. с по-бавни темпове средно от 1 процентен пункт годишно, преди да достигне своя връх от 131,4 % през 2016 г. и леко да спадне до 131,2 % през 2017 г. Въз основа на преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. съотношението на дълга към БВП се очаква постепенно да

намалее до 130,9 % през 2018 г., 129,2 % през 2019 г. и 127,3 % през 2020 г. Според прогнозите на Комисията съотношението на дълга към БВП ще остане стабилно на нива от около 131 % през периода 2018—2020 г. До 2018 г. благоприятните — макар и влошаващи се — условия на финансиране допринесоха за засилването на икономическото възстановяване и намаляването на лавинообразния ефект. След това повишаващите се разходи за финансиране, намаленият първичен излишък и по-ниските от целевите постъпления от приватизацията се очаква да попречат на намаляването на дълга. Въпреки че рисковете, свързани с рефинансирането на дълга, в краткосрочен план са ограничени, големият публичен дълг остава една от важните причини за уязвимостта на италианската икономика.

След отменянето на процедурата при прекомерен дефицит през юни 2013 г. Италия премина през тригодишен преходен период за спазване на целевия показател за намаляване на дълга, който започна през 2013 г. и приключи през 2015 г. След края на преходния период целевият показател за намаляване на дълга стана приложим през 2016 г. Въз основа на предоставените данни и прогнозата на Комисията разликата до достигането на целевия показател за дълга възлизаше на 5,2 % от БВП през 2016 г. и на 6,6 % през 2017 г. Освен това според преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. Италия не предвижда да спази целевия показател за намаляване на дълга нито през 2018 г. (разлика спрямо целевия показател за дълга от 3,7 % от БВП), нито през 2019 г. (разлика спрямо целевия показател за дълга от 3,6 % от БВП). Това заключение се потвърждава от прогнозата на Комисията (разлика спрямо целевия показател за дълга от 6,6 % и 6,7 % от БВП съответно през 2018 г. и 2019 г.).

По-специално съотношението на дълга към БВП достигна 131,2 % през 2017 г., т.е. 0,2 процентни пункта по-малко спрямо 2016 г. Намаляването беше ограничено отчасти поради увеличаващия дълга „лавинообразен“ ефект, тъй като реалните присъщи разходи по дълга[9], макар постепенно да намаляват (до 2,4 %, спрямо 2,7 % през 2013 г.), останаха по-високи от растежа на реалния БВП (1,6 %). Всъщност реалните спот лихвени проценти по нови емисии на държавни ценни книжа, колебаещи се около нулата през периода 2015—2017 г., постепенно започнаха да отразяват реалните разходи за обслужването на непогасения дълг, като се имат предвид срокът на италианския дълг и периодът на предоговаряне в съчетание с ниската инфлация (растеж на дефлатора на БВП от 0,6 %) — вж. също таблица 2 графика 1. Положителната разлика между лихвения процент и темпа на растеж (0,9 процентни пункта спрямо 0,8 през 2016 г.) предполага все още силно въздействие на увеличаващия дълга „лавинообразен“ ефект от (1,1 % от БВП спрямо 1,0 % през 2016 г. — вж. таблица 2). От друга страна, като цяло стабилният първичен излишък от 1,4 % от БВП е помогнал за овладяването на динамиката на дълга през 2017 г. През 2017 г. корекцията наличности-потоци доведе до слабо увеличаване на дълга (0,2 %), главно

[9] Реалните присъщи разходи по дълга към момент *t* може да се определят като номиналналната доходност, платена от правителството за обслужването на неуредения дълг към момент *t-1*, без въздействието на инфлацията към момент *t*. В таблица 2 годишната промяна на съотношението на дълга към БВП поради реалните присъщи разходи по дълга може да се получи чрез добавянето на съответните вноски от разходите за лихви (увеличаващи дълга) и дефлатора на БВП (намаляващ дълга).

поради подпомагането за банковия сектор,[10] отчасти компенсирано с намаляването на буфера за ликвидност, докато нямаше постъпления от приватизация[11].

За 2018 г. в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се предвижда съотношението на дълга към БВП да намалее до 130,9 %, което представлява понижение с 0,3 процентни пункта спрямо нивото от 2017 г. Прогнозната динамика се дължи главно на намаляващия, макар и все още увеличаващ дълга „лавинообразен“ ефект (0,5 % от БВП)[12] и на слабото подобрение на първичния излишък (до 1,8 % от БВП), надхвърлящо увеличаващата дълга корекция наличности-потоци (1,0 % от БВП). Според прогнозите на Комисията се очаква съотношението на дълга да намалее до 131,1 % от БВП през 2018 г., малко над посоченото в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. Разликата се дължи на малко по-ниския прогнозен първичен излишък и по-високия „лавинообразен“ ефект, свързан с малко по-високите прогнози за реалните присъщи разходи по дълга.

За 2019 г. в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се предвижда съотношението на дълга към БВП да намалее значително с 1,7 процентни пункта до 129,2 %. Това намаление е в резултат основно от намаляващата дълга корекция наличности-потоци (-0,1 % от БВП), обяснявана преди всичко с планираните от правителството големи постъпления от приватизация (1 % от БВП) и от незначителния намаляващ дълга „лавинообразен“ ефект, който се обяснява с предвиденото сериозно увеличение на номиналния растеж спрямо 2018 г., с което се очаква да се компенсира свиващият се първичен излишък (на равнище от 1,2 % от БВП). Според прогнозите на Комисията съотношението на дълга към БВП през 2019 г. ще се запази като цяло стабилно на равнище от 131,0 %. Разликата се свързва с прогнозите за значително по-нисък номинален растеж и прогнозата за по-високи разходи за лихви, отразяващи се във все още солидния „лавинообразен“ ефект, увеличаващ дълга, както и с по-нисък прогнозен първичен излишък (1 % от БВП) и по-ниски постъпления от приватизация. Рисковете по отношение на предвижданията за дълга както в прогнозата на Комисията, така и в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., са свързани с по-лошите от очакваните перспективи за растеж, по-сериозното влошаване на първичното салдо, по-ниската инфлация или постъпления от приватизация и по-високите от очакваните разходи за лихви.

Според прогнозите на Комисията съотношението на дълга към БВП ще се запази като цяло стабилно и през 2020 г., тъй като се очаква по-нататъшното влошаване на първичния излишък и повишаващите се разходи за лихви да компенсират растежа на номиналния БВП.

Както е видно от графика 1, постепенното понижаване на реалните присъщи разходи по обслужване на дълга (*черна прекъсната линия*) и възстановяването на растежа на

[10] Всъщност, на база на предоставените данни, операциите за оздравяване на банки, свързани с Banca Monte Paschi и двете венециански банки, оказаха въздействие върху дълга в размер на близо 1 % от БВП и върху дефицита в размер на близо 0,4 % от БВП.

[11] Други операции, засягащи корекцията наличности-потоци в по-незначителна степен, не са отчетени. Вж. също така *Доклад относно публичния дълг от 2017 г.* на Министерство на икономиката и финансите на Италия на адрес: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf.

[12] По-специално „лавинообразният“ ефект е намален поради много по-високата инфлация и малко по-ниските разходи за лихви.

реалния БВП (*непрекъсната синя линия*) до 2016 г. предполагаха постепенно свиване на разликата между тях (*жълт фон*), която се приема, че ще остане като цяло без промяна през периода 2018—2019 г. и слабо ще се увеличи през 2020 г. поради нарастващите реални присъщи разходи по дълга. Увеличаващият дълга „лавинообразен“ ефект като цяло се понижи през 2017 г. до 1,1 % от БВП, което е сравнимо с предкризисната средна стойност от 1,2 % за периода 2000—2007 г. Следователно с „лавинообразния“ ефект може само частично да се обясни неспазването от страна на Италия на целевия показател за намаляване на дълга през 2017 г. и през следващите години.

Като цяло този анализ предполага *prima facie* неспазване на критерия за дълга за целите на Договора и на Регламент (ЕО) № 1467/97, независимо дали на базата на преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. или на прогнозата на Комисията, преди да бъдат взети предвид всички съответни фактори, посочени по-долу.

Таблица 2: Динамика на дълга [a]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		2019 г.	
				Комисия	Проект на бюджетен план	Комисия	Проект на бюджетен план
Съотношение на брутния държавен дълг	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Промяна в съотношението на дълга [b] (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
Вноски:							
• Първичен баланс (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• „Лавинообразен“ ефект (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
от които:							
Разходи за лихви	*4,1*	*3,9*	*3,8*	*3,7*	*3,6*	*3,8*	*3,6*
Растеж на реалния БВП	*-1,2*	*-1,5*	*-2,0*	*-1,5*	*-1,5*	*-1,5*	*-1,9*
Инфлация (дефлатор на БВП)	*-1,2*	*-1,4*	*-0,6*	*-1,6*	*-1,6*	*-1,7*	*-2,0*
• Корекция наличности-потоци (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
от които:							
Разлика между наличности и начисления	*0,3*	*-0,8*	*1,3*	*0,7*	*0,5*	*0,5*	*0,5*
Нетно акумулиране на финансови активи	*-0,7*	*1,0*	*-1,2*	*0,4*	*0,0*	*-0,3*	*-0,7*
от които постъпления от приватизация	*-0,4*	*-0,1*			*-0,3*	*-0,2*	*-1,0*
Влияние на оценяването и други	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,5*	*0,0*	*0,1*

Забележки:

[a] Като процент от БВП, освен ако не е посочено друго.

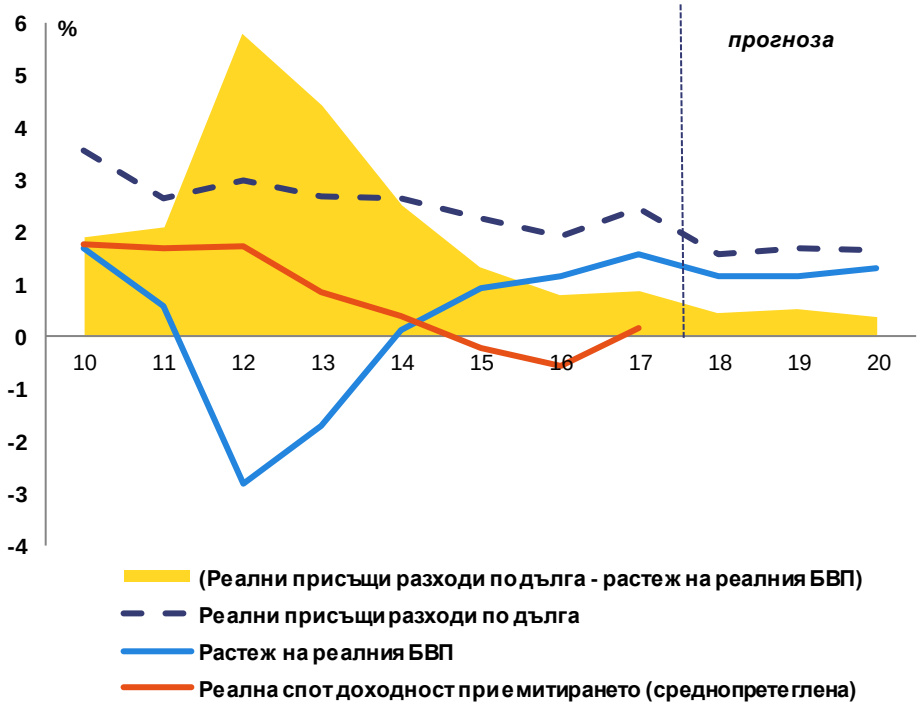
[b] Промяната в съотношението на брутния държавен дълг може да се представи по следния начин:

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

където t е долен индекс за време; *D, PD, Y* и *SF* представляват съответно размер на държавния дълг, първичен дефицит, номинален БВП и корекцията наличности-потоци, а *i* и *y* са средни разходи по дълга и номинален БВП. Терминът в скоби представлява „лавинообразният“ ефект, с който се измерва съчетаният ефект на разходите за лихви и икономическия растеж върху съотношението на дълга към БВП.

Източник : служби на Комисията, преразгледан проект на бюджетен план на Италия за 2019 г. и прогноза на Комисията от есента на 2018 г.

Графика 1: Фактори за „лавинообразния“ ефект върху държавния дълг



Източник: Прогнози на Комисията от есента на 2018 г.

4. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

Член 126, параграф 3 от ДФЕС предвижда, че докладът на Комисията също *„взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“*. Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, в който се посочва също, че трябва да бъдат надлежно отчетени *„всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“*.

В случай на явно нарушаване на критерия за дълга анализът на съответните фактори е още по-основателен, като се има предвид, че динамиката на дълга в по-голяма степен се влияе от фактори извън контрола на държавното управление, отколкото в случая с дефицита. Това се признава в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, в който се казва, че съответните фактори се вземат предвид, когато се извършва оценяване на спазването въз основа на критерия за дълга, независимо от мащаба на нарушението. В тази връзка, когато се оценява спазването на критерия за дълга, трябва да се вземат предвид (и в миналото са вземани предвид) най-малко следните три основни аспекта[13] предвид въздействието им върху динамиката и устойчивостта на дълга:

1. спазване на СБЦ или на плана за корекции за постигането ѝ, от което се очаква да осигури устойчивост или бърз напредък към устойчивост при нормални макроикономически условия. Тъй като при определянето на специфичната за

[13] Вж. доклади по член 126, параграф 3, COM(2015) 113 final, 27.2.2015 г.; COM(2016) 305 final, 18.5.2016 г.; и COM(2018) 428 final, 23.5.2018 г.

всяка държава СБЦ се взема предвид нивото на дълга и присъщите задължения, при спазването на СБЦ или на плана за корекции за постигането ѝ следва да се гарантира приближаването на съотношенията на дълга към БВП до благоразумни нива поне в средносрочен план;

2. структурни реформи, вече осъществени или заложени в план за структурни реформи, вследствие на които се очаква, че в средносрочен план ще се повиши устойчивостта благодарение на въздействието им върху растежа, а оттам ще се спомогне за постигането на задоволителна тенденция на намаляване на съотношението на дълга към БВП. При нормални икономически условия се очаква, че спазването на СБЦ като цяло (или плана за корекции за постигането ѝ), наред с осъществяването на структурни реформи (в контекста на европейския семестър), ще осигури устойчивост в динамиката на дълга чрез комбинираното въздействие върху самото равнище на дълга (чрез постигането на стабилно състояние на бюджета в СБЦ) и върху икономическия растеж (чрез реформите);

3. неблагоприятни макроикономически условия, и по-специално ниска инфлация, което може да спре намаляването на съотношението на дълга към БВП и особено много да затрудни спазването на разпоредбите на ПСР. В среда с ниска инфлация за държавите членки е по-трудно да спазват целевия показател за намаляване на дълга. При такива условия спазването на СБЦ или на плана за корекции за постигането ѝ е ключов съответен фактор при оценяването на съответствието с критерия за дълга.

С оглед на тези разпоредби в следващите подраздели са разгледани: 1) икономическата конюнктура в средносрочен план, включително напредъка по осъществяването на структурни реформи; 2) състоянието на бюджета в средносрочен план, включително оценка на съответствието с изискваната корекция за постигането на СБЦ, както и на публичните инвестиции; 3) динамиката на равнището на държавния дълг в средносрочен план, включително перспективите за неговата устойчивост; 4) други съответни фактори, които Комисията счита за важни; 5) други фактори, представени от държавата членка.

4.1. Икономическата конюнктура в средносрочен план

Не може да се твърди, че макроикономическите условия, характеризиращи се с растеж на номиналния БВП над 2 % от 2016 г. насам, независимо от активизираните рискове от понижаване в последно време, са смекчаващ фактор, с който да се обясняват големите пропуски на Италия при постигането на съответствие с насочения към бъдещето целеви показател за намаляване на дълга. От друга страна, ниският растеж на производителността все още спъва потенциалния растеж на Италия и пречи на по-бързото намаляване на съотношението на дълга към БВП. Въпреки че Италия е постигнала известен напредък по изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки от 2017 г., мерките, които са включени в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., показват отстъпление от постигнатия в миналото напредък, както и по отношение на структурните фискални аспекти на отправените към Италия препоръки от Съвета на 13 юли 2018 г.

Условия на икономическия цикъл, потенциален растеж и инфлация

Растежът на реалния БВП на Италия достигна 1,6 % през 2017 г. Според преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. и според прогнозата на Комисията се очаква, че той ще бъде по-нисък през 2018 г. (съответно 1,2 % и 1,1 %). Според преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се очаква ускоряване на растежа на реалния БВП до 1,5 % за 2019 г., докато Комисията предвижда по-слабо възстановяване както за 2019 г. (1,2 %), така и за 2020 г. (1,3 %). Смята се, че потенциалният растеж най-накрая е станал положителен през 2017 г., достигайки 0,3 % (увеличение от -0,2 % през 2016 г.), и ще продължи да нараства през периода 2018—2020 г., въпреки че ще остане на много ниски равнища. В тази връзка Комисията счита, че отрицателната разлика между фактическия и потенциалния БВП на Италия ще бъде бързо преодоляна: от -3,6 % от потенциалния БВП за 2015 г. до -0,3 % за 2018 г., преди да стане положителна през 2019 г. (на равнище от 0,3 %) и ще продължи да нараства през 2020 г. (до 0,8 %).

Въпреки постигнатия напредък в миналото във важни области на реформите (напр. реформи на пазара на труда и в публичната администрация, борба срещу избягването на данъци, оздравяване на счетоводните баланси на банките), наследството от кризата и останалите структурни слабости продължават да оказват натиск върху потенциалния растеж на Италия[14]. БВП на Италия все още е под предкризисното ниво и не се е повишил спрямо равнището от преди 15 години, въпреки че годишният растеж е достигнал средна стойност от 1,2 % в останалата част от еврозоната. Това се обяснява също така със структурни фактори, които спъват ефективното разпределяне на ресурсите и са пречка пред производителността. Все още големият дял на пенсиите за старост и на разходите за обслужване на дълга в общите публични разходи на Италия ограничават способстващите растежа позиции на разходите като образование и инфраструктура. Високата данъчна тежест върху производствените фактори и все още ниската степен на спазване на данъчното законодателство продължават да задържат икономическия растеж. Растежът на заетостта беше подпомогнат с реформи на пазара на труда и стимули за наемане на работна ръка, но до голяма степен беше в резултат на временни договори, а в същото време все още високите нива на дългосрочната и младежката безработица оказват натиск върху перспективите за икономически растеж в бъдеще. Бизнес средата продължава да затруднява предприемачеството, включително поради слабости в публичната администрация и много дългите граждански и наказателни съдебни производства. Накрая, инвестициите, и по-специално в нематериални активи, все още са малко. В този контекст за Италия е важно да продължи с усилията за осъществяването на реформи, за да се подобрят перспективите за растеж в средносрочен план и да се повиши устойчивостта на публичните финанси на държавата.

След като се задържа около 0 % през 2015 г. и 2016 г., главно поради ниското съвкупно търсене, ограничения натиск върху заплатите и намаляването на цените на енергията, номиналната инфлация според хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) се увеличи през 2017 г. до 1,3 %, главно поради по-високите цени на енергията. Според прогнозата на Комисията се очаква индексът да се запази устойчив на ниво 1,3 % през 2018 г. и да продължи да нараства до 1,5 % през 2019 г., главно

[14] Вж. работен документ на службите на Комисията, SWD(2018) 210 final, 7.3.2018 г., *„Доклад за Италия за 2018 г. Включващ задълбочен преглед на предотвратяването и коригирането на макроикономически дисбаланси“*.

поради по-високите цени на нефта, преди леко да намалее до 1,4 % през 2020 г. Основната инфлация също се предвижда постепенно да се повиши през следващите години — наред с умерения растеж на заплатите — и да достигне 1,4 % през 2020 г.

Доскоро възможността на Италия да осъществява сериозни фискални корекции за решително намаляване на съотношението на дълга към БВП беше спъвана от неблагоприятната макроикономическа перспектива и свързания риск, че фискалните политики може да доведат до обратен резултат, а именно съотношението на дълга към БВП и първичното салдо да бъдат засегнати неблагоприятно от слабата ценова динамика. Освен това поради ниската инфлация на Италия е по-трудно да намали публичните разходи като дял от БВП чрез замразяване на заплатите и пенсионните права по номинална стойност, като в същото време предполага по-ниски от нормалните данъчни приходи. Последно, неблагоприятните макроикономически условия, включително трудните финансови условия, са причина за по-високите от средните фискални коефициенти, повишени поради ограничената парична политика вследствие на нулевата долна граница[15]. Растежът на реалния БВП се ускори, достигайки 1,1 % през 2016 г. и 1,6 % през 2017 г., като растежът на номиналния БВП беше над 2 % за пръв път след глобалната финансова криза (2,3 % през 2016 г. и 2,1 % през 2017 г.). Въпреки че Комисията прогнозира рязък спад на растежа на реалния БВП отново до 1,1 % за 2018 г. и съвсем слабо да се възстанови до 1,2 % през 2019 г. и 1,3 % през 2020 г., основните ценови тенденции (дефлатор на БВП) предполагат очаквано ускоряване на растежа на номиналния БВП до 2,4 % през 2018 г., 2,5 % през 2019 г. и 2,7 % през 2020 г. Макроикономическите условия вече не се считат за смекчаващ фактор, който може да обясни големите пропуски на Италия в спазването на целевия показател за намаляване на дълга в бъдеще, въпреки че перспективата за по-нататъшен растеж на Италия явно е изложена на по-големи рискове от влошаване на ситуацията. По-специално продължителното покачване на доходността на държавните облигации би могло да влоши банковите условия на финансиране и капиталовите буфери и съответно отрицателно да засегне растежа на реалния БВП, като пречи на разходите по кредити и предлагането на кредити. Това от своя страна би засилило рисковете за фискалната устойчивост на Италия.

[15] Вж. напр. Blanchard O. и D. Leigh (2013 г.), на адрес www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

Таблица 3: Динамика на макроикономическите и бюджетните показатели [a]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		2019 г.	
				Комисия	Проект на бюджетен план	Комисия	Проект на бюджетен план
Реален БВП (% промяна)	0.9	1.1	1.6	1.1	1.2	1.2	1.5
Дефлатор на БВП (% промяна)	0.9	1.1	0.5	1.3	1.3	1.3	1.6
Потенциален БВП (% промяна)	-0.1	-0.2	0.3	0.5	0.7	0.6	0.9
Разлика между фактическия и потенциалния БВП (% от потенциалния БВП)	-3.6	-2.3	-1.0	-0.3	-0.4	0.3	0.4
Салдо на сектор "Държавно управление"	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Първично салдо	1.5	1.4	1.4	1.7	1.8	1.0	1.2
Еднократни и други временни мерки	-0.2	0.2	0.0	0.1	0.0	-0.1	-0.1
Бруто образуване на основен капитал	2.2	2.1	2.0	1.9	1.8	1.9	2.1
Салдо, коригирано с отчитане на икономическия цикъл	-0.7	-1.3	-1.9	-1.8	-1.6	-3.0	-2.6
Първично салдо, коригирано с отчитане на икономическия цикъл	3.4	2.6	1.9	1.9	2.0	0.8	1.0
Структурно салдо [b]	-0.5	-1.5	-1.8	-1.8	-1.6	-3.0	-2.6
Структурно първично салдо	3.6	2.4	2.0	1.8	2.0	0.9	1.0

Забележки:

[a] Като процент от БВП, освен ако не е посочено друго.

[b] Салдо, коригирано с отчитане на икономическия цикъл, с изключение на еднократни и други временни разлики.

Източник : служби на Комисията, преразгледан проект на бюджетен план на Италия за 2019 г. и прогноза на Комисията от есента на 2018 г.

Структурни реформи

След парламентарните избори, проведени на 4 март 2018 г., служебното правителство прие през април 2018 г. Национална програма за реформи през 2018 г.[16], която не предложи нови законодателни инициативи, а посочи реформите, които вече са били приети към този момент в редица области като публичната администрация, съдебната система, конкуренцията, пазара на труда, образованието и конкурентоспособността.

В своя доклад за държавата за 2018 г. Комисията посочи, че Италия е постигнала известен напредък по изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки от 2017 г., но също така че темпът на реформите е понижен и че в различни области на реформи все още има сериозни предизвикателства. Влошаването на макроикономическите дисбаланси на Италия, главно свързани с много високото ниво на публичния дълг и бавния растеж на производителността, вече е преустановено, но те остават високи[17]. В резултат на това Комисията стигна до заключението, че в Италия все още се проявяват прекомерно големи макроикономически дисбаланси[18].

С преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се въвеждат няколко нови политически инициативи, които бяха доуточнени в две законодателни предложения:

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

[17] Вж. *„Доклад за Италия за 2018 г.“*. Пак там.

[18] Вж. Съобщение на Комисията, COM(2018) 120 final, *„Европейски семестър за 2018 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011“.*

„фискален указ“[19] от 23 октомври 2018 г. и проект на закон за бюджета, внесен в парламента на 31 октомври 2018 г., които в момента се обсъждат.

„Фискалният указ“ включва мерки, с които се цели насърчаване на спазването на данъчното законодателство, както и няколко мерки, предназначени за събирането на данъчни задължения за минали периоди и прочистването на данъчните регистри. Що се отнася до първия аспект, електронното предаване на фактури ще бъде задължително така също при сделки с крайни потребители. В същото време с „фискалния указ“ се представя нова и по-изгодна възможност за данъчнозадължените лица, които могат да уреждат данъчни задължения за минали периоди, като ги заплащат на вноски в продължение на няколко години, без глоби и с изгодни лихвени проценти. Благодарение на една допълнителна мярка данъчнозадължените лица ще имат възможност — при определени условия и ограничения — да декларират предходни недекларирани доходи, като заплатят само 20 % от съответното данъчно задължение на няколко вноски и без лихви и глоби. „Фискалният указ“ включва също така няколко разпоредби за отмяна на стари висящи данъчни задължения с ограничен размер и намаляване на стимулите за данъчнозадължените лица да удължават срока на данъчните съдебни процеси. Като цяло положителното въздействие върху приходите се оценява на около 0,1 % от БВП през 2020 г.

Проектът на закон за бюджета включва множество мерки, засягащи широк кръг от области, в това число данъчно облагане, публични инвестиции, социална сигурност и пенсионна система. Що се отнася до данъчното облагане, няколко промени в данъчните режими, особено за предприятия и самостоятелно заети лица, отчасти ще преразпределят данъчната тежест между секторите, което като цяло ще окаже положително въздействие върху приходите през 2019 г. Мерките за намаляване на данъчната тежест са следните:

1) Обхватът на опростения данъчен режим за самостоятелно заетите лица ще бъде разширен, като се облекчат условията за достъп. Понастоящем самостоятелно заетите работници с годишен оборот под специфичните за сектора прагове имат възможност вместо подоходен данък да плащат данък със *ставка* от 15 % върху техния годишен оборот след корекция със специфични *„коефициенти за доходност“*. При новия режим всички прагове за годишен оборот, които понастоящем са различни между отделните сектори на дейност и достигат до 55 000 EUR, са хармонизирани и увеличени на 65 000 EUR. Премахнати са така също различни други условия за достъп. Очаква се, че мярката структурно ще понижи приходите с 0,1 % от БВП.

2) Аналогична разпоредба е предвидена също така за работещите, които се занимават с предприемачески дейности и имат годишен оборот между 65 000 EUR и 100 000 EUR, чиито съответни доходи ще се облагат извън стандартния режим за подоходно облагане със *ставка* в размер на 20 %[20]. Очакваната загуба на приходи е в размер на 0,1 % от БВП от 2021 г. нататък.

3) Ставката на корпоративния данък ще бъде намалена от 24 % на 15 % върху печалбата на предприятията и е предвидена за увеличаване на инвестициите или за

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

[20] Тъй като тази мярка ще се прилага от 2020 г., тя е включена само в проекта на закон за бюджета, но не и в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г.

наемане на нови служители, като очакваната загуба на структурни приходи е около 0,1 % от БВП.

В същото време различни други действащи разпоредби, понижаващи данъчната тежест за предприятията, ще бъдат отменени или обхватът им ще бъде ограничен. Именно приетият преди това в законодателството опростен данъчен режим за доходи на физически лица от предприемачески дейности (*„Imposta sul Reddito Imprenditoriale“*) и съществуващите стимули за увеличаване на капитала на предприятия (*„Aiuto alla Crescita Economica“*) ще бъдат отменени (което предполага по-високи приходи 0,1 % от БВП през 2019 г. и 0,2 % от 2020 г.). Временните стимули за инвестиране (*„Superammortamento“*) няма да бъдат продължени, докато временните стимули за инвестиране в иновации (*„Iperammortamento“*) ще бъдат продължени, но с намален обхват. Освен това ще бъде ограничено данъчното приспадане на някои разходи за определени категории предприятия — особено банки — което ще окаже временен положителен ефект върху приходите в размер на 0,2 % от БВП през 2019 г. По конкретно, данъчното приспадане на репутацията и други нематериални активи, свързани със сделки в миналото, се намалява чрез разпределянето му за период от 11 години; данъчното приспадане на кредитни загуби, понесени през 2018 г., е отложено за 2026 г.; данъчното приспадане на загубите, дължащи се на въвеждането на нови счетоводни принципи, се намалява чрез разпределянето му за период от десет години; авансовото плащане на данъка върху застрахователните договори се увеличава.

В проекта на закон за бюджета са включени също така няколко разпоредби за подпомагане на публичните инвестиции. Предвидените в бюджета ресурси за публични инвестиции ще бъдат увеличени с 0,2 % от БВП през 2019 г. посредством създаването на два фонда: за инвестиции, планирани на централно ниво (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) и на местно ниво (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Наред с това ще бъдат създадени два институционални органа, за да се улеснят административните процедури: централна служба (*InvestItalia*) ще координира работата на министерствата по формулирането на инвестиционните стратегии на национално ниво, като ще наблюдава осъществяването на програмите и ще отстранява спънките; в същото време независима служба за планиране на проекти (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*) ще предоставя техническа помощ на местни и централни администрации през целия период на изпълнение на проектите.

Двете основни мерки, включени в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. са „гражданският доход“ и „праг 100“ (*„Quota 100“*), отнасящи се съответно до социалната сигурност и пенсионната система. Проектът на закон за бюджета включва само средствата, разпределени за тези мерки, но те ще бъдат планирани и осъществени въз основа на отделни закони. В преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. обаче се споменават основните им аспекти.

„Гражданският доход“ представлява схема за минимален доход, чиято цел според плановете на правителството би било гарантирането на месечен доход от 780 EUR, съответстващ на относителния праг на бедност. Точният размер на надбавките и условията за достъп обаче ще бъдат приети в законодателството на по-късен етап. Предвидените в бюджета средства възлизат на 9 млрд. евро годишно, считано от 2019 г., в това число 1 млрд. евро за укрепване на бюрата по труда. Тъй като фондът ще поеме около 2 млрд. евро от средствата, които преди това са били разпределяни по

схемата за борба с бедността (*Reddito di inclusione*), нетното въздействие върху държавните разходи е 0,4 % от БВП.

„Праг 100“ представлява схема за ранно пенсиониране, определяща минимален праг за ранно пенсиониране на 62-годишна възраст и 38 години осигурителен стаж. Предвидените в бюджета средства за фонда са в размер на 6,7 млрд. евро през 2019 г. и 7 млрд. евро от 2020 г. (0,4 % от БВП).

Мерките, включени в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., показват отстъпление от реформи, които Италия е приела съгласно предишни специфични за всяка държава препоръки, както и по отношение на структурните фискални аспекти на препоръката, отправена към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г. По-специално, въпреки че Съветът препоръча на Италия да намали дела на пенсиите за старост в публичните разходи, за да се освободят средства за други социални разходи, нововъведената възможност за ранно пенсиониране е отстъпление от предишните пенсионни реформи, които са в основата на дългосрочната устойчивост на значителния държавен дълг на Италия. Наред с това по-голямата гъвкавост при ранното пенсиониране може да окаже отрицателно въздействие върху предлагането на работна ръка, което ще спъне потенциалния растеж.

Засиленият ефект на разпоредбата за електронно фактуриране се очаква да помогне за намаляване на пропуските в спазването на правилата за ДДС, тъй като ще осигури по-навременна и по-точна информация на данъчната агенция, което ще позволи целенасочени проверки с възпиращ ефект за данъчнозадължените лица. Въпреки това очакванията са, че новите възможности за данъчнозадължените лица да уреждат данъчни задължения за минали периоди или да обявяват недекларирани доходи при изгодни условия, ще имат обратен ефект, тъй като те косвено облагодетелстват практики на неспазване.

Целта на планираните промени в данъчните режими за самостоятелно заетите лица и предприятията е да се насочат по-точно стимулите с цел осигуряване на икономически растеж. Тази промяна в стратегията обаче е изложена на рискове от намаляване на растежа, тъй като някои от отменените мерки доказано успешно са подпомагали инвестициите и увеличенията на капитала на предприятията. Оттеглянето на съществуващия благоприятен данъчен режим за реинвестиране на печалбата по „отчисленията за корпоративния дялов капитал“ (*ACE*), който беше използван широко от предприятията, би могло да задълбочи преференциалното третиране на дълга (debt bias) в корпоративното данъчно облагане, като по този начин потенциално се намалят стимулите за използването на алтернативни форми на финансиране, различни от банково кредитиране. В същото време понижените ставки на корпоративния данък за предприятията, които наемат персонал или инвестират — въпреки че по-целесъобразно насочват стимулите към икономическия растеж — може да се окажат трудни за прилагане на практика и да доведат до повишаване на изискванията за отчетност на предприятията. Освен това с пакета от реформи като цяло се увеличава данъчната тежест за предприятията през 2019 г., а през 2020 г. въздействието по-скоро ще бъде неутрално.

Мерките, предполагащи по-ниско данъчно приспадане на разходи, което косвено увеличава данъчната тежест за банките, биха могли да окажат неблагоприятно въздействие върху предлагането на кредити, а оттам се рискува да се засили

евентуалното отрицателно въздействие като по-висока доходност на държавни облигации и по-високи разходи за банково финансиране.

Според очакванията увеличените средства и засиленият административен капацитет за публични инвестиции ще дадат тласък на икономическия растеж, въпреки че съществува риск от забавяне на неговия ефект поради изоставане в прилагането и административни спънки.

Като цяло съдържанието на преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. не изглежда да води до повишаване на потенциалния растеж, тъй като в него е налице отстъпление от предишни структурни реформи, има риск да бъде обезкуражено спазването на данъчното законодателство, увеличава се данъчната тежест за предприятията на сумарно равнище и би могло да се стигне до намалено предлагане на кредити поради влошените условия за финансиране на банките, дължащи се на по-високата доходност по държавни облигации.

4.2. Състояние на бюджета в средносрочен план

Последващата оценка на спазването от страна на Италия на предпазните мерки показва известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ през 2017 г., след отчитане на допустимите отклонения, позволени по клаузите за гъвкавост и за необичайни събития. На този фон, що се отнася до 2018 г., не се очаква фискалната корекция да бъде подходяща, предвид предизвикателствата за устойчивото развитие, пред които е изправена Италия. Що се отнася до 2019 г., в своето становище от 23 октомври 2018 г. Комисията установи, че в проекта на бюджетен план има особено сериозно неспазване на фискалната препоръка, отправена към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г. Тази оценка беше потвърдена в становището на Комисията от 21 ноември 2018 г. относно преразгледания проект на бюджетен план на Италия за 2019 г. Според прогнозата на Комисията се очаква отклонението от препоръчания план за корекции за постигането на СБЦ допълнително да се увеличи през 2020 г. при допускане, че няма да има промяна на политиката.

Структурно салдо и корекция за постигането на СБЦ

Каре 1: Гъвкавост в рамките на предпазните мерки

След излизането от процедура при прекомерен дефицит през 2013 г. Италия като цяло спазваше разпоредбите на предпазните мерки до 2017 г. Все пак през периода 2015—2017 г. широкото спазване от страна на Италия беше постигнато така също благодарение на предоставената от Комисията гъвкавост в съответствие с нейното съобщение „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“ от януари 2015 г. и потвърдена от Съвета в неговите специфични за всяка държава препоръки. Италия до голяма степен се е възползвала от гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж. През 2015 г. 0,03 % от БВП по линия на гъвкавостта бяха определени за необичайни събития във връзка с бежанската криза. През същата година целевият показател на структурното изискване от 0,5 % от БВП беше намален наполовина до 0,25 % от БВП в резултат на по-голямото внимание, което беше обърнато на доминиращите условия на икономическия цикъл. През 2016 г. беше предоставена обща гъвкавост в размер на

0,83 % от БВП във връзка с клаузата за структурна реформа, клаузата за инвестиции и клаузата на необичайни събития. Последната беше предоставена във връзка с бежанската криза и допълнителни разходи за сигурност вследствие на терористичната заплаха. През 2017 г. беше предоставена обща гъвкавост в размер на 0,35 % от БВП по клаузата за необичайни събития поради бежанската криза и необходимостта от опазване на националната територия от сеизмични рискове. За 2018 г. Комисията прецени, че за балансирането на нуждите от стабилизиране на Италия и съществуващите предизвикателства за устойчивото развитие би била подходяща фискална структурна корекция, по-ниска с 0,3 % от БВП спрямо изискването на целевия показател. Като цяло за периода 2015—2018 г. на Италия беше разрешено временно да се отклони от плана за корекции за постигането на СБЦ с почти 1,8 процентни пункта от БВП.

Що се отнася до **2017 г.**, на Италия беше препоръчано да осигури структурна корекция от 0,6 % от БВП или повече, за да постигне достатъчен напредък по постигането на нейната СБЦ. С Програмата за стабилност за 2018 г. обаче беше потвърдено, че въздействието от извънредния приток на бежанци и от предпазния инвестиционен план за защитата на националната територия от сеизмични рискове върху бюджетните резултати за 2017 г. е било значително, възлизащо на около 0,35 % от БВП — съвсем малко по-високо от предварителната оценка. На тази база Комисията потвърди предварително предоставените отчисления по клаузата за необичайни събития[21]. Поради това изискваната корекция за постигането на СБЦ за 2017 г. беше намалена, за се вземат предвид тези разходи.

Цялостната оценка, издадена през пролетта на 2018 г. въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г., показа известно отклонение от препоръчания план за корекции за постигането на СБЦ както през 2016 г., така и през 2017 г. Същата оценката е потвърдена въз основата на прогнозата на Комисията от есента на 2018 г.

Що се отнася до **2018 г**., на Италия бе препоръчано да осигури номинално намаление на нетните първични държавни разходи от поне 0,2 % през 2018 г., което съответства на годишна структурна корекция от поне 0,6 % от БВП. В своето Съобщение от май 2017 г. относно европейския семестър за 2017 г.[22] Комисията посочва, че е готова да използва свободата си на преценка в случаите, когато въздействието на голяма фискална корекция върху растежа и заетостта е от особено значение. Като цяло, с цел да се постигне баланс между настоящите нужди от стабилизиране на Италия и съществуващите предизвикателства за устойчивото развитие, Комисията счита, че фискална структурна корекция с най-малко 0,3 % от БВП би била достатъчна през 2018 г., без допълнителен марж на отклонение за период от една година. Това съответства на номинален темп на растеж на нетните първични разходи от най-много 0,5 %.

Въз основа на преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. целевият показател за разходите сочи неподходяща фискална корекция за 2018 г., тъй като темпът на нарастване на държавните разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, ще надхвърли препоръчания от

[21] А именно допустимите разходи през 2017 г. възлизат на 0,16 % от БВП за извънредния приток на бежанци и на 0,19 % от БВП за защита от сеизмични рискове.

[22] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0500&qid=1545916279889&from=BG.

Съвета. Освен това подобрението на (преизчисленото) структурно салдо, предвидено от правителството за 2018 г. (0,2 % от БВП), се отклонява от необходимата структурна корекция от 0,3 % от БВП. Цялостната оценка, основана на плановете на правителството, сочи, че е налице риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, препоръчана от Съвета за 2018 г. Според прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. се потвърждава цялостната оценка, основана на плановете на правителството. Според прогнозата на Комисията структурното салдо ще остане стабилно през 2018 г. на равнище от -1,8 % от БВП. Според прогнозата на Комисията целевият показател за разходите сочи неподходяща фискална корекция през 2018 г., а това личи и от структурното салдо.

Що се отнася до **2019 г.**, в своето становище от 23 октомври 2018 г. Комисията установи, че в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. има особено сериозно неспазване на фискалната препоръка, отправена към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г. Тази оценка беше потвърдена в становището на Комисията от 21 ноември 2018 г. относно преразгледания проект на бюджетен план на Италия за 2019 г.

За 2019 г. към Италия е отправена препоръка да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи няма да надвишава 0,1 %, което съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП.

Въз основа на преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. целевият показател за разходите сочи, че е налице риск от значително отклонение както за 2019 г. (разлика от 1,3 % от БВП), така и за 2018 г. и 2019 г. взети заедно (разлика от 0,9 % от БВП средно на година, като се вземе предвид корекцията и за двете години, препоръчана от Съвета), тъй като темпът на растеж на разходите на сектор „Държавно управление“, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, ще надхвърли препоръчания от Съвета. Това личи и от структурното салдо. За 2019 г. в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се предвижда (преизчисленото) структурно салдо да се влоши с 0,9 % от БВП. Структурното салдо сочи риск от значително отклонение както за период от една година (разлика от 1,5 % от БВП за 2019 г.), така и за 2018 г. и 2019 г. взети заедно (разлика от 1,0 % средно на година, като се вземе предвид корекцията и за двете години, препоръчана от Съвета). Тази констатация не би се променила дори след като се отчете заниженото изискване за 2018 г., вследствие на прилагането на свободата на преценка. Цялостната оценка, основана на плановете на правителството, сочи, че е налице особено сериозно неспазване на плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, препоръчана от Съвета за 2019 г. Това заключение не би се променило дори ако отраженията върху бюджета (около 0,2 % от БВП) на извънредната програма за поддръжка на пътната мрежа и връзките след срутването на моста „Моранди“ в Генуа и на превантивния план за ограничаване на хидрогеоложките рискове вследствие на неблагоприятни метеорологични условия бъдат счетени за необичайни събития извън контрола на съответната държава членка за целите на член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и извадени от изискването на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж.

Според прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. се потвърждава цялостната оценка, основана на плановете на правителството, тъй като целевият показател за разходите също показва, че е налице риск от значително отклонение както за 2019 г.

(разлика от 1,5 % от БВП), така и за 2018 г. и 2019 г. взети заедно (разлика от 1,3 % от БВП средно на година, като се вземе предвид корекцията и за двете години, препоръчана от Съвета). Това личи и от структурното салдо. Според прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. се очаква структурното салдо на Италия за 2019 г. да се влоши с 1,2 % от БВП и да достигне -3,0 % от БВП. Структурното салдо сочи риск от значително отклонение както за период от една година (разлика от 1,8 % от БВП за 2019 г.), така и за 2018 г. и 2019 г. взети заедно (разлика от 1,2 % средно на година).

Публични инвестиции

Що се отнася до публичните инвестиции, държавните инвестиции на Италия, измерени като бруто образуване на основен капитал, бяха средно около 3 % от БВП през периода 1999—2010 г., но необходимостта от бързо коригиране в отговор на кризата с държавния дълг доведе до значително намаляване на публичните инвестиции средно до около 2,4 % от БВП през периода 2011—2016 г. За 2017 г. съотношението на публичните инвестиции към БВП достигна нова долна граница от 2 % от БВП (-5,3 % в годишно изражение по номинална стойност). В преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се предвижда съотношението слабо да се понижи до 1,9 % от БВП за 2018 г. (-2,2 % в годишно изражение по номинална стойност). В преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се предвижда публичните инвестиции постепенно да се възстановят през 2019 г. и 2020 г. с помощта на разпределените допълнителни средства и предприетите мерки за ускоряване на административните процедури. Накратко, като се има предвид сериозният им спад с течение на времето, не изглежда публичните инвестиции да представляват смекчаващ фактор, който може да обоснове неспазването от страна на Италия на целевия показател за намаляване на дълга.

4.3. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Публичният дълг на Италия продължава да бъде основна причина за уязвимостта на икономиката. Новоприетите мерки, в съчетание с неблагоприятните демографски тенденции, по всяка вероятност радикално ще променят положителната тенденция, постигната от пенсионните реформи в миналото, и ще отслабят дългосрочната фискална устойчивост. Наблюдаваното през 2018 г. увеличение на лихвените проценти по държавните облигации също е пречка пред дългосрочната фискална устойчивост, която би могла допълнително до се влоши, ако реалните лихвени проценти се повишат повече от очакваните понастоящем.

След като достигна 131,2 % през 2017 г., според прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. съотношението на дълга към БВП на Италия се предвижда като цяло да се стабилизира на ниво от около 131 % през периода 2018—2020 г. За 2018 г. се очаква, че ограниченото увеличение на първичния излишък, съвсем слабо намаляващите разходи за лихви и по-ниските от целевите постъпления от приватизация ще продължат да спъват темповете на намаляване на дълга. За 2019 г. и 2020 г. се очаква, че значителното влошаване на първичния излишък и повишаващите се разходи за лихви ще затруднят в още по-голяма степен намаляването на дълга.

Според показателя на Европейската комисия за риск за краткосрочната фискална устойчивост „S0“ Италия не изглежда изправена пред краткосрочни предизвикателства

за устойчивото развитие, въпреки че са налице уязвимости във фискално отношение[23]. Всъщност рисковете от макрофинансовия контекст като цяло остават ограничени, също благодарение на все още благоприятната парична политика на ЕЦБ. Италия обаче е изложена на внезапни нараствания в степента на избягване на на финансовия пазарен риск поради подобряващи се, но все още големи нужди от предоговаряне (около 17 % от БВП за 2018 г.) във връзка с публичния си дълг. Както се наблюдава от май 2018 г. насам, подобни увеличения могат да доведат до голяма променливост на пазарите на държавни облигации и значително по-високи разходи за обслужване на дълга с последващ риск от отрицателно разпространение към банковия сектор и условията за финансиране на предприятията и домакинствата.

В средносрочен план Италия е изправена пред осезаеми предизвикателства за устойчивото развитие. Според прогнозите нейният структурен първичен излишък допълнително ще се понижи до 0,9 % от БВП за 2019 г. и 0,4 % от БВП за 2020 г. в сравнение с 3,6 % за 2015 г. Това би могло да повиши рисковете за устойчивостта в средносрочен план, тъй като слабата фискална позиция може допълнително да повиши рисковата премия. Този факт е отчетен в анализа на Комисията за средносрочната устойчивост на дълга (АУД) и показателя за риск за фискалната устойчивост S1[24], тъй като както анализът, така и показателят сочат „висок риск“[25]. За тази оценка допринасят високият и покачващ се прогнозен размер на дълга през 2029 г. при базовия сценарий и неговата чувствителност спрямо макроикономически и фискални сътресения. Поради това за постигането на съотношение на дълга от 60 % от БВП до 2033 г. Италия ще трябва да направи сериозни кумулативни фискални корекции в размер на 9,4 процентни пункта от БВП за периода 2021—2025 г.

В дългосрочен план също се очаква, че Италия ще се изправи пред сериозни предизвикателства за устойчивото развитие под влиянието както на изискваната голяма фискална корекция за стабилизиране на съотношението на дълга към БВП, особено с оглед на бъдещите разходи вследствие на застаряването, така и на уязвимостта, свързана с високата тежест на дълга. Показателят за риск за дългосрочната фискална устойчивост S2[26] сочи значителни рискове, тъй като би било необходимо постоянно увеличаване на структурния първичен излишък от около

[23] Показателят за краткосрочна фискална устойчивост S0 (*показател за „ранно откриване“ на фискални рискове в краткосрочен план, произтичащи от фискални, макрофинансови и свързани с конкурентоспособността характеристики на икономиката в едногодишен план, въз основа на набор от двадесет и пет фискални и макрофинансови променливи*) е определен под прага за „висок риск“ през 2018 г., но при ниво от 0,36, продължава да бъде сред най-високите в ЕС, главно поради много големия публичен дълг на Италия. Освен това фискалният подиндекс е над своя критичен праг.

[24] Показателят за средносрочна фискална устойчивост S1 показва изискваните допълнителни корективни усилия от гледна точка на кумулативното и постепенно подобряване на структурното първично салдо за период от пет години (считано от 2021 г.), за да се стигне до съотношение на дълга към БВП от 60 % до 2033 г., включително заплащане на всички бъдещи допълнителни разходи, произтичащи от фактора застаряване на населението.

[25] Вж. предстоящия Доклад на Европейската комисия относно фискалната устойчивост за 2018 г. По-подробни обяснения относно методиката са дадени така също в обзора на Европейската комисия за устойчивостта на дълга за 2017 г.

[26] Показателят за дългосрочна фискална устойчивост S2 показва предварителната корекция на настоящото структурно първично салдо (която впоследствие се поддържа постоянно на коригираната стойност), която се изисква за стабилизиране на съотношението на дълга към БВП за неограничен срок, включително заплащането на всички допълнителни разходи, свързани със застаряването на населението.

2,9 процентни пункта от БВП, за да се запази стабилно съотношението на дълга към БВП в дългосрочен план, също поради разходите за застаряващото население С оглед на уязвимостта, която се свързва голямата тежест на дълга, отчетена в оценката на риска за средносрочната устойчивост на дълга, този резултат също показва „висок риск“ в дългосрочен план. Всъщност е налице влошаване на дългосрочната устойчивост, осигурена от пенсионни реформи в миналото чрез ограничаване на присъщите задължения, свързани със застаряващото население. Това се дължи на влошаващите се демографски тенденции, очаквани от Евростат и според наскоро приетите реформи. По-специално в бюджетите за 2017 г. и 2018 г. вече бяха включени мерки, които отчасти радикално изменят пенсионните реформи от миналото, което допринася за увеличаването на разходите на Италия за пенсии за старост в средносрочен план. В това отношение в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. се съдържат допълнителни разпоредби, които са отстъпление от постигнатия в миналото напредък, тъй като значително ще повишат публичните разходи за пенсии за старост. Въпреки че точният план на реформата ще бъде заложен в законодателни укази след приемането на бюджета за 2019 г. на база на информацията, включена в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., планираната реформа е свързана със значително облекчаване на условията за ранно пенсиониране, като се определя съответен праг от 62-годишна възраст и 38 години осигурителен стаж. Следователно допълнителните разходи, които се оценяват на около 0,4 % от БВП за 2019 г., значително биха увеличили разходите на Италия за пенсии за старост, които при около 15 % от потенциалния БВП за 2016 г. вече са едни от най-високите в Съюза и ОИСР. Освен това повишената гъвкавост за ранно пенсиониране би могла да има отрицателно въздействие и върху предлагането на работна ръка, в контекст, в който Италия вече изостава спрямо средната стойност на ЕС за участието на по-възрастните работници (на възраст между 55 и 64 години) в заетостта, което ще бъде пречка пред потенциалния растеж. Като цяло по-нататъшното отстъпление от прилагането на пенсионните реформи, предприети в миналото, би могло значително да влоши рисковете за дългосрочната устойчивост на Италия.

Постъпленията от приватизация не достигнаха целта от 0,5 % от БВП, очаквана от правителството както през 2016 г., така и през 2017 г., когато възлязоха съответно на 0,05 % от БВП и под 0,01 % от БВП. В перспектива в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. са предвидени постъпления от приватизация в размер на 0,3 % от БВП годишно за периода 2018—2020 г. Що се отнася до 2018 г., Комисията предварително не предвижда никакви постъпления от приватизация, като се има предвид осъществената приватизация до момента и слабият напредък, отчетен късно през годината. Що се отнася до 2019 г., с оглед на надеждните и специфицирани предложения, които понастоящем се обсъждат, половината от предвидените постъпления са включени в прогнозата. За 2020 г. в прогнозата не са включени предварително никакви постъпления от приватизация от съображения за предпазливост.

На този фон планираното фискално влошаване и възможното отрицателно въздействие на планираната пенсионна реформа върху потенциалния растеж би могло значително да влоши рисковете за фискалната устойчивост на Италия в средносрочен и дългосрочен план, вследствие на което да се застраши тенденцията за надлежно намаляване на големия публичен дълг.

4.4. Други фактори, които Комисията счита, че са от значение

Сред другите фактори, които Комисията счита, че са от значение, особено внимание се отделя на финансовите вноски за повишаване на международната солидарност и за постигане на целите на политиките на Съюза, на дълга в резултат от двустранна и многостранна подкрепа между държавите членки в контекста на гарантиране на финансовата стабилност, както и на дълга, свързан с операции за финансово стабилизиране в периоди на големи финансови сътресения (член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97). Що се отнася до държавното подпомагане за финансовия сектор в хода на финансовата криза, условните задължения в подкрепя на разпоредбите за ликвидност на финансовите институции бяха в размер на около 1,5 % от БВП в края на 2017 г. (от общ размер на условните задължения 3,7 % от БВП), което представлява увеличение от 0,5 % от БВП в края на 2016 г.

Подпомагането за финансовите институции, което оказва въздействие върху държавния дълг, беше в размер на 1 % от БВП за 2017 г. (увеличение от 0,2 % в края на 2016 г.). Това подпомагане беше свързано главно с ликвидацията на две италиански регионални кредитни институции (*Banca Popolare di Vicenza и Veneto Banca*) и рекапитализацията на *Banca Monte dei Paschi di Siena* от съображения за предпазливост. Свързаното въздействие върху дефицита беше около 0,4 % от БВП. Допълнителен риск за публичните финанси е свързан с възможното (еднократно) въздействие от подпомагането за финансовите институции също върху дефицита за 2019 г. и 2020 г., както и от значителния размер на забавените търговски дългове на публичната администрация.

Според член 12, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 473/2013 се изисква в настоящия доклад да се вземе предвид така също „[с]тепента, в която съответната държава членка се е съобразила със становището на Комисията“ по отношение на проекта на бюджетен план на държавата членка, както е посочено в член 7, параграф 1 от същия регламент. През 2017 г. в становището на Комисията относно проекта на бюджетен план на Италия за 2018 г.[27] беше посочен риск от неспазване на разпоредбите на ПСР, а органите бяха приканени да предприемат необходимите мерки в рамките на националната бюджетна процедура, за да се гарантира спазването. Въпреки посочените рискове от неспазване на ПСР обаче, бюджетът за 2018 г. беше приет без сериозни промени спрямо проекта на бюджетен план. През 2018 г. в Становището на Комисията относно проекта на бюджетен план на Италия за 2019 г. беше посочено особено сериозно неспазване на препоръката, отправена към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г., като от органите беше поискано да представят преразгледан проект на бюджетен план. На 13 ноември 2018 г. обаче Италия представи преразгледан проект на бюджетен план, в който бяха потвърдени планираните за 2019 г. фискални цели.

4.5. Други фактори, представени от държавата членка

На 13 ноември 2018 г. италианските органи представиха документи по отношение на съответните фактори съгласно член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 („италианските забележки“). Анализът, представен в останалите раздели от настоящия доклад, вече обхваща повечето фактори, изтъкнати от органите.

[27] Становище на Комисията относно проекта на бюджетен план на Италия, C(2017) 8019 final, 22.11.2017 г.

В италианските забележки се подчертават стабилните бюджетни резултати на Италия, за които свидетелстват последователните сериозни първични излишъци, които обаче все още в твърде голяма степен се компенсират от вътрешната за еврозоната доходност по облигациите и разликите в растежа, които пречат на Италия да осигури спазването на целевия показател за намаляване на дълга.

Първият съответен фактор, разгледан в италианските забележки, е перспективата за растеж на номиналния БВП, обусловена от наскоро повишените рискове от влошаване на ситуацията, на фона на които твърде големите фискални корекции може да доведат до обратен резултат и да попречат на спазването на целевия показател за намаляване на дълга посредством отрицателен деноминационен ефект.

Вторият и свързан съответен фактор е подценяването на степента на застой в икономиката на Италия дори след преразглеждането на „общоприетата методология“ за оценяване на разликата между фактическия и потенциалния БВП в съответствие с някои технически промени, предложени от италианската делегация на Работната група по въпросите на разликата между фактическия и потенциалния БВП. Докато тези технически промени предполагаха разширяване на разликата между фактическия и потенциалния БВП на Италия за 2017 г. до -1,2 % от потенциалния БВП (от -0,6 % на база на прогнозата на Комисията от есента на 2017 г.), преразгледаните оценки на Комисията все още предполагат, че икономическата дейност на държавата би трябвало да достигне своя потенциал през 2019 г. Всъщност за тази година се очаква, че разликата между фактическия и потенциалния БВП ще стане положителна при равнище +0,3 % от потенциалния БВП, което според италианските органи не отговаря на интуитивното разбиране на икономическата същност, като се има предвид все още високото равнище на безработица в Италия в размер на 11 % и действителната стабилност на заплатите и цените. Поради това в италианските забележки са представени алтернативни изчисления, предполагащи запазване на разликата между фактическия и потенциалния БВП все още от около -3 % от потенциалния БВП за 2018 г. въз основа на прогнозите на правителството, при което от структурна гледна точка Италия реално би постигнала своята СБЦ за балансиран бюджет. Освен това Италия би изпълнила целевия показател за намаляване на дълга в своята „конфигурация, коригирана с отчитане на икономическия цикъл“, при допълнително допускане на „нормален“ процент на инфлация (на база на дефлатора на БВП) в размер на 2 %.

Третият съответен фактор, който се подчертава в италианските забележки, е логиката за подпомагане на социалното приобщаване и публичните инвестиции, залегнала във фискалните планове на правителството в проекта на бюджетен план за 2019 г. По-специално те се отнасят до гражданските доходи, които в проекта за бюджетен план за 2019 г. се посочват като съответстващ на специфичните за всяка държава препоръки от 2018 г. за увеличаване на социалните разходи, реформиране на политиките за активния пазар на труда и повишаване на участието на жените на пазара на труда чрез рационализиране на политиките за семейно подпомагане. Освен това те считат, че увеличаването на публичните инвестиции с 0,2 % от БВП през 2019 г. в съответствие със специфичната за всяка държава препоръка за насърчаване на научните изследвания, иновациите, цифровите умения и инфраструктурата чрез по-целенасочени инвестиции и засилено участие във висшето образование с професионална насоченост.

Четвъртият съответен фактор, включен в италианските забележки, е широкият кръг от структурни реформи за увеличаване на растежа, които са планирани от правителството в различни области — от съдебната система до публичния сектор.

Други съответни фактори, посочени от италианските органи във връзка с публичния дълг на Италия, включват неговата устойчивост, тъй като в държавата членка все още се наблюдават малки рискове във връзка с дългосрочната устойчивост, въпреки влошените демографски прогнози, неговата достъпност, като се има предвид низходящата тенденция при разходите за лихви, както и много ниското равнище на условните задължения и дълга на частния сектор. В италианските забележки се подчертава също така, че съществуват ограничени рискове за италианските публични финанси, включително от скорошното повишение на доходността по държавните облигации, като се има предвид стабилната финансова позиция на Италия, дългите срокове до падежа и структурата с фиксирани лихвени проценти на нейния публичен дълг, както и наскоро възстановената доходност на банковия сектор.

5. Заключения

Съотношението на публичния дълг към БВП на Италия в размер на 131,2 % през 2017 г. е второто по големина в Съюза и едно от най-големите в света. През 2017 г. неговата средна тежест възлизаше на 37 000 EUR на глава от населението, освен средните годишни разходи по обслужването му от около 1 000 EUR на глава от населението. Големият размер на публичния дълг лишава Италия от фискалното пространство, от което се нуждае, за да стабилизира своята икономика в случай на макроикономически сътресения. Той представлява също така междупоколенческа тежест върху стандарта на живот на бъдещите поколения в Италия. Фактът, че разходите по обслужването на дълга поглъщат значително повече държавни средства в Италия, отколкото в останалата част на еврозоната, се отразява също и върху производствените разходи на държавата: лихвените разходи на Италия за 2017 г. възлизат на около 65,5 млрд. евро или 3,8 % от БВП, което е в общи линии толкова, колкото е размерът на държавните средства, предназначени за образование. Освен това при липсата на разумна фискална политика големият държавен дълг излага държавата на сътресения в доверието на пазара във връзка с доходността на държавните облигации, с отрицателно въздействие както върху лихвените разходи, плащани от държавата, така и върху общите разходи за финансиране на реалната икономика, което от своя страна би оказало отрицателно въздействие върху растежа. Големият публичен дълг на Италия представлява основната уязвимост на италианската икономика и решителното му намаляване трябва да остане приоритет, който е във висш интерес на Италия.

На 23 май 2018 г. Комисията издаде доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС[28], тъй като през 2017 г. Италия не успя да постигне достатъчен напредък по отношение на спазването на критерия за дълга. Според заключението на доклада критерият за дълга следва да се счита за спазен към дадения момент, като се има предвид по-специално спазването от страна на Италия на предпазните мерки.

[28] Доклад на Комисията, COM(2018) 428 final от 23.5.2018 г.: „Италия — Доклад в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

Фискалните планове на Италия за 2019 г. обаче представляват съществена промяна в съответните фактори, анализирани от Комисията миналия май. По-специално в своя проект на бюджетен план за 2019 г. Италия планира голямо влошаване на структурното салдо за 2019 г. от порядъка на 0,9 % от БВП, докато Съветът е препоръчал на Италия да подобри нейното структурно салдо най-малко на 0,6 % от БВП. Поради това на 23 октомври 2018 г. Комисията прие Становище[29] относно проекта на бюджетен план на Италия за 2019 г., в което посочва по-специално наличието на особено сериозно неспазване на фискалната препоръка, отправена към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г., като поиска да представи повторно преразгледан проект на бюджетен план. На 13 ноември 2018 г. Италия представи минимално изменен проект на бюджетен план, чиито фискални цели обаче бяха оставени непроменени спрямо първоначалната версия, включително голямото структурно влошаване, планирано за 2019 г.

На 21 ноември 2018 г. Комисията прие своето Становище относно преразгледания проект на бюджетен план на Италия за 2019 г.[30], в което беше потвърден рискът от значително отклонение от плана за корекции за постигането на средносрочната бюджетна цел, препоръчана от Съвета за 2018 г., и особено сериозното неспазване на фискалната препоръка за 2019 г. въз основа както на плановете на правителството, така и на прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. Това заключение налага нова оценка от Комисията на *prima facie* липсата на спазване от страна на Италия на критерия за дълга през 2017 г.

Всъщност брутният дълг на сектор „Държавно управление“ на Италия достигна 131,2 % от БВП през 2017 г., доста над референтната стойност от 60 % от БВП според Договора, и Италия не спази целевия показател за намаляване на дълга през 2017 г. на база на данни от резултатите. Освен това въз основа на плановете на правителството и прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. не се очаква Италия да спази целевия показател за намаляване на дълга нито за 2018 г., нито за 2019 г. Тези констатации ясно предполагат, че, преди да се отчетат всички съответни фактори, определеният в Договора критерий за дълга *prima facie* не изглежда изпълнен от Италия. В съответствие с Договора в настоящия доклад последователно са разгледани съответните фактори.

По-специално, въпреки че по преценки Италия е постигнала известен напредък по изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки от 2017 г., които са ѝ отправени от Съвета, мерките, които са включени в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г., показват риск от отстъпление от реформите, приети в съответствие с предходните специфични за всяка държава препоръки, както и по отношение на структурните фискални аспекти на последните отправени към Италия препоръки от Съвета. Наред с други, въпреки че Съветът препоръча на Италия да намали дела на пенсиите за старост в публичните разходи, за да се освободят средства за други социални разходи, нововъведената възможност за ранно пенсиониране е отстъпление от проведените по-рано пенсионни реформи, които са в основата на дългосрочната устойчивост на значителния държавен дълг на Италия. Освен това

[29] Становище на Комисията относно проекта на бюджетен план на Италия и за искане от Италия да представи преразгледан проект на бюджетен план, C(2018) 7510 final, 23.10.2018 г.

[30] Становище на Комисията относно преразгледания проект на бюджетен план на Италия, C(2018) 8030 final, 21.11.2018 г.

въвеждането на данъчна амнистия би могло да обезкуражи спазването на данъчното законодателството. Като цяло в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. не са предвидени ефективни мерки за справяне с мудния потенциален растеж на Италия, и по-специално с дълготрайната стагнация в производителността в страната. По-специално възможността за ранно пенсиониране може да окаже отрицателно въздействие върху предлагането на работна ръка. Освен това нововъведените мерки за увеличаване на данъчното облагане върху банките, заедно с въздействието на по-голямата доходност на държавните облигации биха могли да възпрепятстват предлагането на кредити. На тази база има вероятност отражението върху растежа, очаквано от съвкупните мерки на политиката, които са в основата на проекта на бюджетен план за 2019 г., да бъде по-малко от прогнозираното от правителството дори в краткосрочен план.

На последно място, макар че в направената през май 2018 г. последваща оценка на спазването от страна на Италия на предпазните мерки като цяло беше определено, че е налице спазване на препоръчания план за корекции за постигането на СБЦ за 2017 г., след като се вземе предвид предоставената от Комисията гъвкавост за необичайни събития, цялостната оценка на база както на плановете на правителството, така и на прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. показват риск от значително отклонение от плана за корекции за постигането на средносрочната бюджетна цел, която е препоръчана от Съвета за 2018 г., и особено сериозно неспазване за 2019 г. Това заключение не би се променило дори ако отраженията върху бюджета (около 0,2 % от БВП) на извънредната програма за поддръжка на пътната мрежа и връзките след срутването на моста „Моранди“ в Генуа и на превантивния план за ограничаване на хидрогеоложките рискове вследствие на неблагоприятни метеорологични условия бъдат счетени за необичайни събития извън контрола на правителството за целите на член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и извадени от изискването на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж.

Представеният в настоящия доклад анализ включва оценката на всички съответни фактори и по-специално: i) на факта, че, въпреки неотдавнашното засилване на рисковете от влошаване на ситуацията не може да се твърди, че макроикономическите условия са причината за големите пропуски на Италия по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга, като се има предвид растежът на номиналния БВП, който е над 2 % от 2016 г. насам; ii) на факта, че в плановете на правителството е заложено отстъпление от предходни структурни реформи, увеличаващи растежа, особено предходните пенсионни реформи; и най-вече iii) на установения риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2018 г. и особено сериозното неспазване за 2019 г. на препоръката, отправена към Италия от Съвета на 13 юли 2018 г., която е въз основа както на плановете на правителството, така и на есенната прогноза на Комисията от 2018 г. Като цяло анализът предполага, че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, следва да се счита за неспазен и че следователно процедурата при прекомерен дефицит въз основа на дълга е оправдана.