EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.11.21.
COM(2018) 809 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Olaszország

Jelentés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdésével összhangban

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Olaszország

Jelentés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdésével összhangban

1. BEVEZETÉS

A túlzott hiány esetén követendő eljárást az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 126. cikke írja elő. Az eljárás részletes szabályait a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK tanácsi rendelet[1] határozza meg, amely a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) része. A túlzott hiány esetén követendő eljárás alá vont euróövezeti tagállamokra vonatkozó különös rendelkezéseket a 473/2013/EU rendelet[2] határozza meg.

Az EUMSZ 126. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottság a költségvetési fegyelem betartását két kritérium alapján kíséri figyelemmel, nevezetesen: a) a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a 3 %-os referenciaértéket; és b) az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a 60 %-ban meghatározott referenciaértéket (kivéve, ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez).

Az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése kiköti, hogy ha egy tagállam nem felel meg az egyik vagy mindkét fenti kritériummal kapcsolatos követelményeknek, a Bizottság erről jelentést készít. A Bizottság jelentése „*figyelembe veszi azt is, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházási kiadásokat, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét*”.

Ez a túlzott hiány esetén követendő eljárás első lépéseként elkészített jelentés – a gazdasági háttérre és az egyéb érdemleges tényezőkre kellő figyelemmel – azt vizsgálja, hogy Olaszország 2017-ben megfelelt-e a Szerződés szerinti adósságkritériumnak. 2018. október 29-én a Bizottság az olasz hatóságokhoz címzett levélben bejelentette, hogy 2018 őszére vonatkozóan újra kívánja értékelni Olaszország megfelelését az államadóssági kritériumnak, figyelemmel az érdemleges tényezőkben a 2019. évi költségvetésiterv-javaslat által előidézett lényeges változásokra.

2018. május 23-án a Bizottság az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentést tett közzé[3], mivel Olaszország 2017-ben nem közelített kellő mértékben az adósságkritériumnak való megfeleléshez. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a kritérium a vizsgált időpontban teljesült, különös tekintettel arra, hogy Olaszország 2017-ben utólagosan megfelelt a prevenciós ág előírásainak. A jelentés – mind a kormány tervei, mind a Bizottság 2018. tavaszi előrejelzése alapján – jelentős eltérés kockázatára hívta fel a figyelmet a Tanács által 2018-ra ajánlott, a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályához képest.

---

[1] HL L 209., 1997.8.2., 6. o. Ez a jelentés figyelembe veszi továbbá „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának részletes leírása, valamint iránymutatások a stabilitási programok és konvergenciaprogramok tartalmára és formájára vonatkozóan” című, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság által 2017. május 15-én elfogadott útmutatót, amely elérhető a következő címen: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete a költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről (HL L 140., 2013.5.27., 11. o.).

[3] A Bizottság jelentése (2018.5.23.) „Olaszország – Jelentés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdésével összhangban” (COM(2018) 428 final).

Olaszország 2019-re vonatkozó költségvetési tervei azonban lényeges változást jeleznek a Bizottság által 2018 májusában elemzett érdemleges tényezőkben. Konkrétan: október 16-án Olaszország benyújtotta 2019. évi költségvetésiterv-javaslatát[4], amely 2019-re az (újraszámított) strukturális egyenleg[5] GDP-arányosan 0,9 %-os romlásával számolt. A Bizottság 2018. október 23-án véleményt[6] fogadott el a 2019. évi költségvetésiterv-javaslatról, amelyben különösen súlyos meg nem felelést állapított meg a Tanács Olaszországnak címzett 2018. július 13-i költségvetési ajánlásával összefüggésben, és felszólította Olaszországot, hogy nyújtson be felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatot. Olaszország 2018. november 13-án nyújtotta be a 2019. évre vonatkozó felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatát. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat csak korlátozott módosításokat tartalmazott, és elsősorban a 2019-es privatizációs célt növelte (a GDP 0,3 %-áról a GDP 1 %-ára). 2018. november 21-én a Bizottság véleményt fogadott el Olaszország 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatáról, amelyben megerősítette, hogy a javaslat különösen súlyos mértékben nem felel meg a 2019-re vonatkozó költségvetési ajánlásnak. Ez indokolja az adósságcsökkentési referenciaértéknek való 2017. évi megfelelés új értékelését.

A hatóságok által 2018 októberében szolgáltatott[7], majd az Eurostat által ellenőrzött[8] adatok alapján Olaszország GDP-arányos államháztartási hiánya a 2016. évi 2,5 %-ról 2017-ben 2,4 %-ra csökkent, míg államadóssága a 2016. évi 131,4 % után 131,2 %-on, vagyis a GDP 60 %-ában megállapított referenciaérték felett stabilizálódott. Az Olaszország 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatában foglalt előrejelzés szerint 2018-ban a GDP-arányos államadósság kismértékben, 130,9 %-ra csökken. Az előrejelzés szerint a GDP-arányos államadósság 2019-ben további 1,7 százalékponttal 129,2 %-ra mérséklődik. A szolgáltatott adatok és a Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján Olaszország nem felelt meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek sem 2016-ban (GDP-arányosan 5,2 %-os eltérés), sem 2017-ben (GDP-arányosan 6,6 %-os eltérés, lásd az 1. táblázatot).

Összességében az, hogy Olaszország 2017-ben nem felelt meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek, *prima facie* bizonyítja, hogy az SNP értelmében túlzott hiány áll fenn, mindazonáltal még nem került sor az alábbiakban foglalt valamennyi tényező vizsgálatára. Ezenfelül a kormány tervei és a Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján Olaszország várhatóan nem felel meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek sem 2018-ban (GDP-arányosan 3,7 %-os, illetve 6,6 %-os eltérés), sem 2019-ben (GDP-arányosan 3,6 %-os, illetve 6,7 %-os eltérés).

A Bizottság ezért elkészítette ezt a jelentést annak érdekében, hogy átfogóan értékelje az adósságcsökkentési referenciaértéktől való eltérést, és megvizsgálja, hogy minden érdemleges tényező mérlegelését követően indokolt-e a túlzott hiány esetén követendő eljárás

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

[5] A Bizottság által a közös módszertannak megfelelően újraszámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

[6] A Bizottság véleménye (2018.10.23.) Olaszország költségvetésiterv-javaslatáról és Olaszország felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat benyújtására való felszólításáról (C(2018) 7510 final).

[7] A 479/2009/EK rendelet értelmében a tagállamok évente kétszer tájékoztatják a Bizottságot a költségvetési hiányra és az adósság szintjére vonatkozó tervezett és tényleges adatokról. Olaszország legutolsó adatszolgáltatása elérhető az alábbi weboldalon: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables

[8] Az Eurostat 2018. október 22-i 163/2018. sz. sajtóközleménye, elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07

megindítása. A jelentés 2. szakasza a hiánykritériumnak való megfelelést vizsgálja. A 3. szakasz az adósságkritériumnak való megfelelést vizsgálja. A 4. szakasz az állami beruházásokkal és egyéb érdemleges tényezőkkel foglalkozik, ezen belül értékeli a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítási pályának való megfelelést. A jelentés figyelembe veszi a Bizottság 2018. őszi, 2018. november 8-án kiadott előrejelzését. A Bizottság előrejelzése a 2019. évi és nem a felülvizsgált költségvetésiterv-javaslaton alapul, azonban a két dokumentum közötti eltérések elhanyagolhatók.

1. táblázat: GDP-arányos államháztartási hiány és államadósság [a]

2. HIÁNYKRITÉRIUM

		2015	2016	2017	2018		2019	
					BIZ	DBP	BIZ	DBP
Hiánykritérium	Államháztartási egyenleg	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Adósságkritérium	Államháztartás bruttó adóssága	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Eltérés az adósságcsökkentési referenciaértéktől	n. r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
Olaszország	Strukturális egyenleg változása	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Szükséges MLSA	3,4	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.

Megjegyzések:

[a] Egyéb jelzés hiányában a GDP %-ában; n. r. = nem releváns

Forrás: A Bizottság szolgálatai, Olaszország felülvizsgált 2019. évi költségvetésiterv-javaslata, a Bizottság 2018. őszi előrejelzése

2010 és 2013 között jelentős költségvetési kiigazítás révén 2 % fölé növelte GDP-arányos elsődleges többletét, majd 2013-ban kikerült a túlzott hiány esetén követendő eljárás hatálya alól, miután 2012-ben GDP-arányos államháztartási hiánya nem haladta meg a 3 %-ot (2009-ben 5 % felett volt). Az utóbbi években azonban az ország lazább költségvetési irányvonalat követ. 2017-ben az elsődleges többlet a GDP 1,4 %-ára csökkent, a GDP-arányos államháztartási hiány pedig 2,4 % körül stabilizálódott. 2018 tekintetében várhatóan mindkét mutató javul. 2019-ben és 2020-ban várhatóan az államháztartás egyenlege és az elsődleges egyenleg egyaránt romlik majd, főként a 2019. évi költségvetésiterv-javaslatban foglalt és a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban megerősített intézkedések miatt.

Olaszország államháztartási hiánya 2017-ben a GDP 2,4 %-a volt. A felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat és a Bizottság 2018. őszi előrejelzése egyaránt azzal számol, hogy a mutató 2018-ban és 2019-ben nem haladja meg a Szerződés által a GDP 3 %-ában megállapított referenciaértéket. A bizottsági előrejelzés szerint azonban változatlan szakpolitikát feltételezve a mutató 2020-ban túllépi a referenciaértéket. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2018-ban a GDP 1,8 %-ának, 2019-ben pedig a GDP 2,4 %-ának megfelelő mértékű lesz. Az Olaszország 2018. évi stabilitási programjában foglalt költségvetési célokat aktualizáló „Nota di Aggiornamento al DEF” szerint az államháztartási hiány 2020-ra a GDP 2,1 %-ára csökken. Az államháztartási hiány 2019-re várt növekedése javarészt a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban előirányzott költségvetési intézkedésekkel magyarázható, amelyek nettó hiánynövelő hatása az olasz kormány előrejelzései szerint a GDP körülbelül 1,2 %-ának felel meg. Az államháztartási hiány 2020-ra várt csökkenése javarészt az olasz jogszabályok szerint 2020-ban aktiválható, a héakulcsok növeléséről rendelkező „védzáradéknak” lesz betudható, amelynek hatása a GDP körülbelül 0,7 %-ára tehető. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése szerint Olaszország államháztartási hiánya 2018-ban a GDP

1,9 %-ának megfelelő mértékű lesz, 2019-re pedig a GDP 2,9 %-ának megfelelő mértékűre nő. A Bizottság által 2018-ra előre jelzett hiány valamivel nagyobb, mint a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban prognosztizált érték, és az eltérés elsősorban a közkiadások – köztük a kamatkiadások – nagyságára vonatkozó óvatosabb feltételezéseknek tudható be. A Bizottság által 2019-re előre jelzett hiány szintén nagyobb, mint a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban prognosztizált érték, és ez az eltérés elsősorban a kormányzat által előre jelzettnél kisebb mértékű GDP-növekedésnek és nagyobb kamatkiadásoknak tudható be. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése szerint változatlan szakpolitika feltételezésével Olaszország államháztartási hiánya 2020-ban eléri a GDP 3,1 %-át. A Bizottság által 2020-ra várt, a kormányzati előrejelzésnél nagyobb hiány elsősorban annak tudható be, hogy a Bizottság nem veszi figyelembe a 2020. év tekintetében jogszabályba foglalt védzáradék szerinti nagyobb héakulcsokat, de emellett más tényezők, nevezetesen a kisebb mértékű GDP-növekedés és a nagyobb kamatkiadások is szerepet játszanak.

Olaszország így jelenleg megfelel a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott hiánykritériumnak, bár a Bizottság 2018. őszi előrejelzése szerint változatlan szakpolitikát feltételezve fennáll annak a kockázata, hogy a hiánykritérium 2020-ban nem teljesül.

3. ADÓSSÁGKRITÉRIUM

A 2008–2013 közötti kettős mélypontú recesszió során mért átlagosan évi 5 százalékpontos növekedés után Olaszország GDP-arányos államadóssága 2014–2015 között lassabb ütemben (évente átlagosan 1 százalékponttal), de tovább nőtt, majd a 2016. évi 131,4 %-os csúcsot követően 2017-ben kismértékben, 131,2 %-ra mérséklődött. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat alapján a GDP-arányos államadósság várhatóan fokozatosan csökken: 2018-ban 130,9 %, 2019-ben 129,2 %, 2020-ban pedig 127,3 % lesz. A Bizottság előrejelzése szerint az adósságráta 2018–2020 között 131 % körül stabilizálódik. 2018-ig a kedvező, bár romló finanszírozási feltételek hozzájárultak a gazdasági fellendüléshez, valamint a hólabdahatás elkerüléséhez. Ezt követően az egyre magasabb finanszírozási költségek, a csökkenő elsődleges többlet, valamint a céltól elmaradó privatizációs bevételek várhatóan akadályozni fogják az adósságcsökkentést. Az adósságrefinanszírozási kockázatok rövid távon mérsékeltek, ugyanakkor a magas államadósság továbbra is az olasz gazdaság egyik legsebezhetőbb pontja.

A túlzott hiány esetén követendő eljárás 2013. júniusi megszüntetését követően Olaszországnak hároméves, 2013-tól 2015-ig tartó átmeneti időszak állt rendelkezésére az adósságcsökkentési referenciaérték teljesítéséhez. Az átmeneti időszak végét követően az adósságcsökkentési referenciaértéket 2016-tól kellett alkalmazni. A szolgáltatott adatok és a Bizottság előrejelzése alapján az adósságcsökkentésre vonatkozó referenciaértékhez viszonyított eltérés 2016-ban a GDP 5,2 %-ának, 2017-ben 6,6 %-ának felelt meg. Ezenfelül a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat alapján Olaszország várhatóan nem felel meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek sem 2018-ban (GDP-arányosan 3,7 %-os eltérés), sem 2019-ben (GDP-arányosan 3,6 %-os eltérés). E következtetés megerősíthető a Bizottság előrejelzése alapján, amely szerint az eltérés 2018-ban a GDP 6,6 %-a, 2019-ben 6,7 %-a lesz.

Pontosabban a GDP-arányos államadósság 2017-ben 131,2 % volt, mindössze 0,2 százalékponttal alacsonyabb a 2016. évi értéknél. A csökkenés részben az adósságot továbbra is növelő hólabdahatás miatt volt mérsékelt, mivel az adósság tényleges implicit

költsége[9], bár a 2013. évi 2,7 %-ról fokozatosan 2,4 %-ra csökkent, folyamatosan meghaladta a reál-GDP-növekedés 1,6 %-os mértékét. Valójában az újonnan kibocsátott állampapírok azonnali reálkamatlába, amely 2015–2017 között nulla körül mozgott, csak fokozatosan érvényesült a fennálló adósságállomány tényleges adósságszolgálati költségében az olasz államadósság futamideje, valamint az alacsony infláció melletti megújítási időszak miatt (a GDP-deflátor növekedése 0,6 %-os volt) – lásd még a 2. táblázatot és az 1. grafikont. A kamatláb és a növekedési ráta pozitív különbözete (a 2016. évi 0,8 százalékponttal szemben 0,9 százalékpont) arra utalt, hogy az adósságnövelő hólabdahatás továbbra is erős (a 2016. évi 1,0 %-hoz képest 1,1 %, lásd a 2. táblázatot). Ugyanakkor az 1,4 % körüli, nagyjából stabil elsődleges többlet 2017-ben hozzájárult az adósságdinamika megfékezéséhez. 2017-ben az SFA-tételek kismértékben (0,2 %) adósságnövelést eredményeztek főként a bankszektornak nyújtott támogatás miatt[10], amit a likviditási tartalék részben ellensúlyozott, de privatizációs bevétel nem volt.[11]

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban foglalt előrejelzés szerint 2018-ban a GDP-arányos államadósság a 2017. évi szinthez képest 0,3 százalékponttal, 130,9 %-ra csökken. A prognosztizált dinamika elsősorban abból adódik, hogy a mérséklődő, de még mindig adósságnövelő hólabdahatás (a GDP 0,5 %-a),[12] valamint az elsődleges többlet kismértékű javulásának (a GDP 1,8 %-ára) együttes hatása meghaladja az SFA-tételek hatását (a GDP 1,0 %-a). A Bizottság előrejelzése szerint a GDP-arányos államadósság 2018-ban 131,1 %-ra csökken, amely valamivel magasabb a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban foglalt értéknél. Az eltérés a valamivel alacsonyabb prognosztizált elsődleges többletnek és az erősebb hólabdahatásnak tudható be azzal összefüggésben, hogy az adósság tényleges implicit költsége várhatóan kissé magasabb lesz.

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat prognózisa szerint 2019-ben a GDP-arányos államadósság jelentős mértékben, 1,7 százalékponttal 129,2 %-ra csökken. Ez főként a GDP –0,1 %-át kitevő adósságcsökkentő SFA-tételek eredménye, amelynek hátterében a kormányzat által tervezett jelentős (a GDP 1 %-ának megfelelő) privatizációs bevétel és az adósságot kismértékben csökkentő hólabdahatás áll, ez pedig azzal magyarázható, hogy a prognózis szerint a nominális növekedés 2018-hoz képest erőteljesebb lesz, ami várhatóan ellensúlyozza az elsődleges többlet csökkenését, amelynek mértéke a GDP 1,2 %-a. A Bizottság előrejelzése szerint 2019-ben a GDP-arányos államadósság nagyjából stabil, 131,0 %-os lesz. Az eltérés a lényegesen alacsonyabb szinten prognosztizált nominális növekedéssel, az előrejelzés szerint magasabb – a továbbra is jelentős mértékben adósságcsökkentő hólabdahatásban is megjelenő – kamatkiadásokkal, az alacsonyabb szinten prognosztizált, a GDP 1 %-ának megfelelő elsődleges többlettel, valamint az alacsonyabb

[9] Az adósság tényleges implicit költsége *t* időpontban az állam által a fennálló adósságszolgálat céljából *t-1* időpontban kifizetett névleges hozamnak a *t* időpontban mért inflációs hatással csökkentett összegeként határozható meg. A 2. táblázatban a GDP-arányos államadósságban az adósság tényleges implicit költsége által az előző évhez képest előidézett változás az adósságnövelő kamatkiadások, valamint az adósságcsökkentő GDP-deflátor hozzájárulásának összegeként számítható ki.

[10] Valójában a szolgáltatott adatok alapján a Banca Monte Paschi-hoz és a két velencei bankhoz kapcsolódó bankmentő műveletek adósságra és hiányra gyakorolt GDP-arányos hatása közel 1 %-os, illetőleg közel 0,4 %-os volt.

[11] Az SFA-tételeket befolyásoló egyéb kisebb ügyletekre a jelentés nem terjed ki. Lásd még az olasz gazdasági és pénzügyminisztérium államadósságról szóló 2017. évi jelentését a következő címen: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

[12] Mindenekelőtt a hólabdahatás a sokkal magasabb inflációnak és a kissé alacsonyabb kamatkiadásoknak köszönhetően mérséklődik.

privatizációs bevétellel függ össze. A bizottsági előrejelzésben és a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban foglalt adósságprognózist érintő kockázatok a vártnál rosszabb növekedési kilátásokhoz, az elsődleges egyenleg erőteljesebb romlásához, az alacsonyabb inflációhoz vagy privatizációs bevételhez, valamint a vártnál magasabb kamatkiadásokhoz kapcsolódnak.

A Bizottság előrejelzése szerint a GDP-arányos államadósság 2020-ban is nagyjából stabil marad, mivel az elsődleges többlet további romlása és a kamatkiadások növekedése várhatóan ellensúlyozza a nominális GDP-növekedést.

Az 1. grafikonon látható módon az adósságszolgálat tényleges implicit költségének fokozatos csökkenése *(fekete szaggatott vonal)* és a reál-GDP-növekedés fellendülése *(kék folytonos vonal)* 2016-ig a két mutató különbözetének folyamatos csökkenését eredményezte *(sárgával jelzett terület)*, amely 2018–2019 között nagyjából stabil marad, majd az adósság magasabb tényleges implicit költsége miatt 2020-ban várhatóan kismértékben nő. Összességében az adósságnövelő hólabdahatás 2017-ben a GDP 1,1 %-ára esett vissza, amely összemérhető a válság előtti, 2000–2007 közötti időszak 1,2 %-os átlagával. Emiatt a hólabdahatással csak részben magyarázható az, hogy Olaszország 2017-ben és a következő években nem felel meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek.

Összességében a fenti elemzés tehát arra utal, hogy az alábbiakban foglalt valamennyi tényező figyelembevételét megelőzően *prima facie* megállapítható, hogy a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott adósságkritérium sem a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat, sem a Bizottság előrejelzése alapján nem teljesül.

2. táblázat: Adósságdinamika [a]

	2015	2016	2017	2018		2019	
				BIZ	DBP	BIZ	DBP
Államháztartás bruttó adósságrátája	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Az adósságráta változása [b] (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
Hozzájárulások:							
• Elsődleges egyenleg (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• "Hólabdahatás" (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
ebből:							
Kamatkiadások	*4,1*	*3,9*	*3,8*	*3,7*	*3,6*	*3,8*	*3,6*
Reál-GDP-növekedés	*-1,2*	*-1,5*	*-2,0*	*-1,5*	*-1,5*	*-1,5*	*-1,9*
Infláció (GDP-deflátor)	*-1,2*	*-1,4*	*-0,6*	*-1,6*	*-1,6*	*-1,7*	*-2,0*
• SFA-tételek (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
ebből:							
Pénz- és elhatárolás alapú elszámolások különbözete	*0,3*	*-0,8*	*1,3*	*0,7*	*0,5*	*0,5*	*0,5*
Pénzügyi eszközök nettó felhalmozása	*-0,7*	*1,0*	*-1,2*	*0,4*	*0,0*	*-0,3*	*-0,7*
ebből privatizációs bevétel	*-0,4*	*-0,1*			*-0,3*	*-0,2*	*-1,0*
Értékelési hatás és maradvány	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,5*	*0,0*	*0,1*

Megjegyzések:

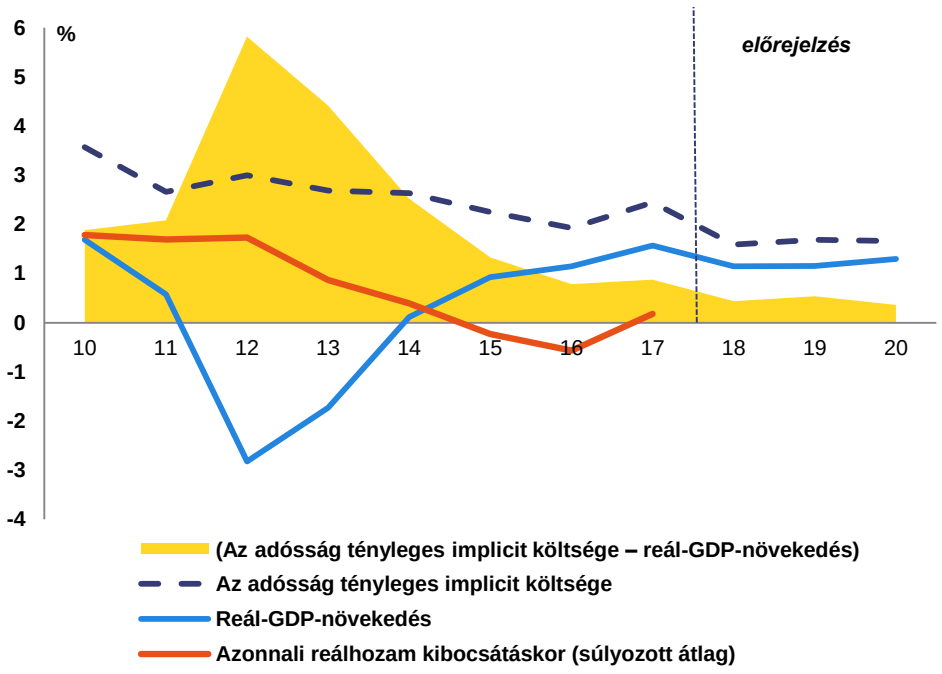
[a] Egyéb jelzés hiányában a GDP %-ában

[b] A bruttó adósságráta változása az alábbiak szerint bontható le:

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

ahol t az idő alsó indexe; D, PD, Y és SF sorban az államadósság-állomány, az elsődleges hiány, a nominális GDP és az SFA-tételek, valamint i és y az adósság átlagos költségét és a nominális GDP-növekedést jelenti. A zárójeles tag a hólabdahatást fejezi ki annak az együttes hatásnak a mérésével, amelyet a kamatkiadások és a gazdasági növekedés együttesen gyakorolnak az adósságrátára.

Forrás: A Bizottság szolgálatai, Olaszország felülvizsgált 2019. évi költségvetésiterv-javaslata, a Bizottság 2018. őszi előrejelzése



Forrás: A Bizottság 2018. őszi előrejelzése

4. ÉRDEMLEGES TÉNYEZŐK

Az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése szerint a Bizottság jelentése „*figyelembe veszi azt is, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházási kiadásokat, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét*”. E tényezőket az 1467/97/EK tanácsi rendelet 2. cikkének (3) bekezdése pontosítja, amely arról is rendelkezik, hogy a Bizottságnak kellő figyelmet kell fordítania „*minden olyan egyéb tényezőre, amely az érintett tagállam véleménye szerint érdemleges a hiány- és adósságkritériumoknak való megfelelés átfogó értékelése szempontjából, és amelyet az adott tagállam a Tanács és a Bizottság elé terjesztett”*.

Az adósságkritériumtól való egyértelmű eltérés esetén különösen indokolt az érdemleges tényezők vizsgálata, mivel az adósságdinamikát a hiányhoz képest nagyobb mértékben befolyásolják a kormányzat által nem ellenőrizhető tényezők. Ezt mondja ki az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (4) bekezdése is, amely szerint az adósságkritériumnak való megfelelés értékelésekor az érdemleges tényezőket a kritériumtól való eltérés mértékétől függetlenül figyelembe kell venni. E tekintetben legalább az alábbi három fő szempontot figyelembe kell venni (ahogyan eddig is)[13] az adósságkritériumnak való megfelelés értékelésekor, tekintettel azok adósság dinamikájára és fenntarthatóságára gyakorolt hatására:

1. a középtávú költségvetési cél teljesítése vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés, amely szokásos makrogazdasági körülmények között a fenntarthatóságot vagy a fenntarthatóság felé történő gyors előrehaladást hivatott biztosítani. Mivel az egyes országokra vonatkozó középtávú költségvetési cél meghatározása az adósságszint és az implicit kötelezettségek figyelembevételével történik, fontos, hogy a középtávú költségvetési cél teljesítése vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés legalább középtávon biztosítsa az adósságráták prudens szintekhez való közelítését;

[13] Lásd a 126. cikk (3) bekezdése szerinti COM(2015) 113 final (2015.2.27.), COM(2016) 305 final (2016.5.18.), valamint COM(2018) 428 final (2018.5.23.) jelentést.

2. már végrehajtott vagy strukturális reformtervben részletezett strukturális reformok, amelyek célja, hogy a növekedésre gyakorolt hatásuk révén középtávon javítsák a fenntarthatóságot, és ezáltal hozzájáruljanak a GDP-arányos államadósság elfogadható csökkenő pályára állításához. Összességében elvárható, hogy a középtávú költségvetési cél teljesítése (vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés), valamint a strukturális reformoknak az európai szemeszter keretében történő végrehajtása rendes gazdasági körülmények között – a középtávú költségvetési célhoz képest elfogadható költségvetési pozíció elérésével az adósságszintre, a reformokon keresztül pedig a gazdasági növekedésre gyakorolt együttes hatás révén – fenntartható pályára állítsa az adósságdinamikát;
3. a kedvezőtlen makrogazdasági környezet, így különösen az alacsony infláció, amely akadályozhatja a GDP-arányos államadósság csökkentését, és jelentősen megnehezítheti az SNP rendelkezéseinek való megfelelést. Az alacsony inflációs környezet megnehezíti egy tagállam számára, hogy megfeleljen az adósságcsökkentési referenciaértéknek. Ilyen körülmények között a középtávú költségvetési cél teljesítése vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályának való megfelelés kiemelten érdemleges tényező az adósságkritérium teljesítésének értékelésében.

Az említett rendelkezésekre tekintettel az alábbi alszakaszok a következőket vizsgálják: 1. a középtávú gazdasági helyzet, többek között a strukturális reformok végrehajtása szempontjából; 2. a középtávú költségvetési helyzet, ideértve a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítási pályának való megfelelés, valamint az állami beruházások értékelését; 3. az államadósság középtávú helyzetének, ezen belül az annak fenntarthatóságával kapcsolatos kilátások alakulása; 4. a Bizottság által érdemlegesnek ítélt egyéb tényezők; valamint 5. a tagállam által előterjesztett egyéb tényezők.

4.1. Középtávú gazdasági helyzet

A makrogazdasági környezet, többek között az utóbbi időben erősödő lefelé mutató kockázatok ellenére 2016 óta 2 % feletti nominális GDP-növekedés nem tekinthető enyhítő körülménynek annak indokolásában, hogy Olaszország miért tér el jelentős mértékben az előretekintő adósságcsökkentési referenciaértéktől. Másfelől a termelékenység lassú növekedése továbbra is korlátozza Olaszország potenciális gazdasági növekedését, és akadályozza az adósságráta gyorsabb csökkentését. Noha Olaszország tett előrelépést a 2017. évi országspecifikus ajánlások végrehajtása terén, a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatba foglalt intézkedések alapján megállapítható, hogy visszalépés következik be a korábban elért eredményekhez képest, valamint az Olaszországnak címzett 2018. július 13-i tanácsi ajánlások strukturális költségvetési részének végrehajtásában.

Ciklikus feltételek, potenciális növekedés és infláció

Olaszország reál-GDP-növekedése 2017-ben 1,6 %-os volt. 2018-ra vonatkozóan a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat és a Bizottság előrejelzése egyaránt mérsékeltebb (1,2 %-os, illetve 1,1 %-os) növekedéssel számol. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat szerint a reál-GDP-növekedés 2019-ben várhatóan 1,5 %-osra gyorsul, míg a Bizottság mérsékeltebb fellendülést prognosztizál 2019-re (1,2 %) és 2020-ra (1,3 %) is. A becslések szerint a potenciális növekedés 2017-ben végül a pozitív tartományba került (a 2016. évi –0,2 %-hoz képest 0,3 %-ot ért el), és 2018–2020 között tovább erősödik, bár igen alacsony szinten marad. Ennek eredményeként Olaszország negatív kibocsátási rése a Bizottság becslése szerint gyorsan bezárul: a potenciális GDP arányában a 2015. évi –3,6 %-

hoz képest 2018-ban –0,3 %-os lesz, majd 2019-ben pozitív értéket vesz fel (0,3 %), 2020-ban pedig tovább nő (0,8 %-ra).

A fontos reformok (munkaerőpiaci és közigazgatási reformok, az adókijátszás elleni küzdelem, a banki mérlegek javítása) terén elért korábbi eredmények ellenére a válság következményei és a fennmaradó strukturális hiányosságok továbbra is akadályozzák Olaszország potenciális növekedését[14]. Az olasz GDP továbbra is elmarad a válság előtti szinttől és a 15 évvel ezelőtti értékhez képest nem nőtt, míg az euróövezet többi részében az éves növekedés átlagosan 1,2 %-os volt. Ezt strukturális tényezők is magyarázzák, amelyek akadályozzák az erőforrások hatékony elosztását, és fékezik a termelékenységet. Az öregségi nyugdíjak és az adósságszolgálati költségek Olaszország összes közkiadásán belüli aránya még mindig magas, ami korlátozza az olyan növekedést segítő kiadási tételeket, mint az oktatás és az infrastruktúra. A termelési tényezők magas adóterhe, valamint a változatlanul rossz adózási fegyelem továbbra is visszafogja a gazdasági növekedést. A foglalkoztatás növekedését elősegítették a munkaerőpiaci reformok és a munkaerő-felvételhez nyújtott ösztönzők, mindezek mögött azonban nagyrészt határozott időre szóló szerződések álltak, míg a tartós és ifjúsági munkanélküliség továbbra is magas szintje rontja a jövőbeli gazdasági növekedéssel kapcsolatos kilátásokat. Az üzleti környezet változatlanul gátolja a vállalkozói szellemet, többek között a közigazgatás gyenge pontjai, valamint az igen hosszadalmas polgári és büntetőjogi eljárások miatt. Végül továbbra is alacsony a beruházások szintje, különösen az immateriális eszközök terén. Ezzel összefüggésben Olaszország számára fontos a reformtörekvések folytatása annak érdekében, hogy javítsa középtávú növekedési kilátásait, és fenntarthatóbbá tegye államháztartását.

Miután 2015-ben és 2016-ban – elsősorban az alacsony aggregált kereslet, a mérsékelt bérnyomás és az energiaárak csökkenése miatt – folyamatosan 0 % körül maradt, a harmonizált fogyasztóiár-index (HICP) alapján mért teljes infláció 2017-ben – főként a magasabb energiaárak hatására – 1,3 %-ra nőtt. A Bizottság előrejelzése szerint 2018-ban 1,3 %-on stabilizálódik, 2019-ben – nagyrészt a magasabb olajárak hatására – tovább nő 1,5 %-ra, majd 2020-ban enyhén mérséklődik 1,4 %-ra. A maginfláció a bérek mérsékelt emelkedésével összhangban szintén fokozatosan erősödni fog a következő évek során, mértéke 2020-ban eléri az 1,4 %-ot.

Abban, hogy nagyszabású költségvetési kiigazításokkal meghatározó mértékben csökkentse GDP-arányos államadósságát, Olaszországot a közelmúltig gátolták a kedvezőtlen makrogazdasági kilátások, valamint ezzel összefüggésben annak kockázata, hogy a költségvetési politikák a céljukkal ellentétes hatást érnek el amiatt, hogy a nyomott árszint kedvezőtlenül érinti az adósságrátát és az elsődleges egyenleget. Ezenfelül az alacsony infláció megnehezítette Olaszország számára, hogy közkiadásainak a GDP-hez viszonyított arányát a bérek és a nyugdíjjogosultságok nominális értékének befagyasztásával csökkentse, emellett pedig a normálistól elmaradó adóbevételeket eredményezett. Végül a kedvezőtlen makrogazdasági környezet, ezen belül a nehéz finanszírozási körülmények eredményeképpen a költségvetési multiplikátorok az átlagosnál magasabban alakultak, és azokat erősítették a monetáris politikának a nulla százalékos alsó határhoz közeli kamatszint miatti korlátai is[15].

---

[14] Lásd: bizottsági szolgálati munkadokumentum (2018.3.7.), *„Olaszország 2018. évi országjelentése a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzésének és korrekciójának részletes vizsgálatával”* (SWD(2018) 210 final).

[15] Lásd például: O. Blanchard és D. Leigh (2013), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

A reál-GDP-növekedés üteme 2016-ban 1,1 %-ra, 2017-ben 1,6 %-ra gyorsult, a nominális GDP-növekedés üteme pedig a globális pénzügyi válság óta először haladta meg a 2 %-ot (2016-ban 2,3 %, 2017-ben 2,1 % volt). Míg a Bizottság előrejelzése szerint a reál-GDP-növekedés 2018-ban ismét drasztikusan visszaesik 1,1 %-ra és 2019-ben is csak mérsékelten nő 1,2 %-ra, majd 2020-ban 1,3 %-ra, a mögöttes ármozgások (GDP-deflátor) alapján a nominális GDP-növekedés várhatóan gyorsulni fog: mértéke 2018-ban 2,4 %-ot, 2019-ben 2,5 %-ot, 2020-ban 2,7 %-ot ér el. A makrogazdasági környezet már nem tekinthető enyhítő körülménynek annak indokolásában, hogy Olaszország miért tér el jelentős mértékben az előretekintő adósságcsökkentési referenciaértéktől, bár úgy tűnik, a későbbiekben erősödni fognak az Olaszország növekedési kilátásait érintő lefelé mutató kockázatok. Így különösen az állampapírok hozamszintjének tartós emelkedése ronthatja a bankok finanszírozási feltételeit és a tőkepufferek megfelelőségét, ennélfogva pedig a hitelköltségek növekedése és a hitelkínálat beszűkülése révén kedvezőtlenül érintheti a reál-GDP-növekedést. Ezáltal viszont erősödhetnek az olasz költségvetés fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok.

3. táblázat: Makrogazdasági és költségvetési fejlemények [a]

	2015	2016	2017	2018		2019	
				BIZ	DBP	BIZ	DBP
Reál-GDP (változás, %)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
GDP-deflátor (változás, %)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potenciális GDP (változás, %)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Kibocsátási rés (a potenciális GDP %-ában)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Államháztartási egyenleg	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Elsődleges egyenleg	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Állami bruttó állóeszköz-felhalmozás	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Ciklikusan kiigazított egyenleg	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Strukturális egyenleg [b]	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Strukturális elsődleges egyenleg	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Megjegyzések:

[a] Egyéb jelzés hiányában a GDP %-ában

[b] Ciklikusan kiigazított egyenleg az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül

Forrás: A Bizottság szolgálatai, Olaszország felülvizsgált 2019. évi költségvetésiterv-javaslata, a Bizottság 2018. őszi előrejelzése

Strukturális reformok

A 2018. március 4-i parlamenti választásokat követően az ügyvivő kormány által 2018 áprilisában elfogadott 2018. évi nemzeti reformprogram[16] nem javasolt új jogalkotási kezdeményezést, mindössze felsorolta a számos területen korábban már elfogadott, többek között a közigazgatást, az igazságügyet, a versenyt, a munkaerőpiacot, az oktatást és a versenyképességet érintő reformokat.

[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

A 2018. évi országjelentésben foglalt bizottsági értékelés szerint Olaszország tett előrelépéseket a 2017. évi országspecifikus ajánlások megvalósítása terén, azonban a reformok lendülete lassult, és különböző reformterületeken továbbra is jelentős kihívások állnak fenn. Az Olaszországban főként az igen magas államadóssághoz és a termelékenység gyenge növekedéséhez kapcsolódóan meglévő makrogazdasági egyensúlyhiányok már nem súlyosbodnak, de még mindig jelentősek[17]. Emiatt a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Olaszországban továbbra is túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok állnak fenn[18].

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat több új szakpolitikai kezdeményezést vezetett be, amelyeket két jogalkotási javaslat határozott meg pontosabban: a 2018. október 23-i „költségvetési rendelet”[19], valamint a parlamentnek 2018. október 31-én benyújtott költségvetési törvénytervezet. Jelenleg mindkét javaslat vitája folyamatban van.

A költségvetési rendelet magában foglal az adózási fegyelem elősegítését célzó intézkedéseket, emellett több intézkedése irányul a korábbi adótartozások beszedésére, valamint az adóügyi nyilvántartások megtisztítására. Az első kérdéssel összefüggésben a számlák elektronikus továbbítása a végső fogyasztókkal folytatott ügyletek esetében is kötelező lesz. Ugyanakkor a költségvetési rendelet új és előnyösebb lehetőséget vezetett be az adózók számára korábbi adótartozásaik rendezésére, amelyeket több év alatt részletekben, bírságmentesen, előnyös kamatok mellett fizethetnek meg. Egy további intézkedés lehetővé teszi az adózók számára, hogy – meghatározott feltételek és összeghatárok figyelembevételével – bejelentsék korábban be nem vallott jövedelmüket, és az emiatt keletkező adófizetési kötelezettségüket annak mindössze 20 %-a megfizetésével több részletben, kamat- és bírságmentesen teljesítsék. A költségvetési rendelet ezenkívül több kisebb léptékű rendelkezést is tartalmaz, amelyek leszállítják a mérsékelt összegű, fennálló régebbi adótartozásokat, és visszatartják az adózókat az adójogi perek elhúzásától. Az intézkedések pozitív bevételi hatása 2020-ban a GDP mintegy 0,1 %-ára becsülhető.

A költségvetési törvénytervezet számos intézkedést tartalmaz, amely a területek széles körét, többek között az adózást, az állami beruházásokat, a szociális biztonságot, valamint a nyugdíjrendszert érintik. Az adózás terén az adózási szabályok – főként a vállalkozásokat és az önálló vállalkozókat érintő – módosításai részben átrendezik az adóteher ágazati eloszlását, ami 2019-ben összességében pozitív bevételi hatást eredményez. Az adóteher csökkentésére irányuló intézkedések a következők:

1. A jogosultsági feltételek lazításával bővül az önálló vállalkozókra vonatkozó egyszerűsített adózási szabályok alkalmazási köre. Jelenleg az ágazatonként meghatározott értékhatár alatti éves árbevételű önálló vállalkozóknak lehetőségük van arra, hogy bizonyos *„jövedelmezőségi együtthatókkal”* kiigazított éves árbevételük után fizetett 15 %-os *átalányadóval* váltsák ki a személyi jövedelemadójukat. Az új szabályok egységesen 65 000 EUR összegre emelik a jelenleg ágazatonként eltérő és 55 000 EUR összegig terjedő éves árbevételi határokat. Ezenkívül megszűnik több további jogosultsági feltétel. Az intézkedés várhatóan strukturálisan a GDP 0,1 %-ának megfelelő mértékben csökkenti a bevételeket.

2. A tervezet hasonló rendelkezést vezet be a 65 000 EUR és 100 000 EUR közötti éves árbevételű, vállalkozási tevékenységet folytató munkavállalókra, akik az ilyen

[17] *Lásd: „2018. évi országjelentés – Olaszország”.* Ugyanott.

[18] Lásd: a Bizottság COM(2018) 120 final közleménye, „2018. évi európai szemeszter: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálatok eredményeiről”.

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

tevékenységből származó jövedelmük után az általános személyi jövedelemadózás körén kívül fizetnek majd 20 %-os *átalányadót*[20]. Az intézkedéssel összefüggésben 2021-től a GDP 0,1 %-ának megfelelő bevételkiesés várható.

3. A társasági adó 24 %-ról 15 %-ra mérséklődik a vállalkozások eredményének a beruházások vagy a munkavállalói létszám bővítésére fordított része után, ebből a GDP mintegy 0,1 %-ának megfelelő strukturális bevételkiesés származik majd.

Ezzel egyidejűleg megszűnik vagy szűkebb körben lesz alkalmazható számos eddigi, a vállalkozások adóterheit csökkentő intézkedés. Sor kerül nevezetesen a korábban jogszabályba foglalt, a vállalkozói tevékenység esetén igénybe vehető egyszerűsített személyi jövedelemadó *(„Imposta sul Reddito Imprenditoriale")*, valamint a vállalatok tőkeemelését ösztönző meglévő adóügyi intézkedések *(„Aiuto alla Crescita Economica")* megszűnésére, amelyből 2019-ben a GDP 0,1 %-ának, 2020-ban 0,2 %-ának megfelelő többletbevétel származik majd. Az átmeneti beruházásösztönző intézkedések *(„Superammortamento")* nem hosszabbodnak meg, ugyanakkor az innovatív beruházást ösztönző adószabályok *(„Iperammortamento")* hatályban maradnak, viszont alkalmazási körük szűkül. Emellett egyes vállalkozáskategóriák (különösen a bankok) korlátozottan vonhatnak le az adójukból bizonyos költségeket, ami 2019-ben a GDP 0,2 %-ának megfelelő átmeneti pozitív bevételi hatást eredményez. Konkrét korlátozás a cégérték (goodwill) és a korábbi műveletekből származó más immateriális javak adóból való levonhatóságának mérséklése a levonás tizenegy évre történő elosztásával; a 2018-ban bekövetkezett hitelezési veszteségek adóból való levonhatóságának elhalasztása 2026-ra; az új számviteli elvek alkalmazásának megkezdése miatti veszteségek adóból való levonhatóságának mérséklése a levonás tíz évre történő elosztásával; valamint a biztosítások után fizetendő adóelőleg összegének növelése.

A költségvetési törvénytervezet ezenkívül több rendelkezést tartalmaz az állami beruházások elősegítésére is. 2019-ben a GDP 0,2 %-ának megfelelő mértékben nőnek az állami beruházások céljára előirányzott költségvetési források. Ennek érdekében két alap jön létre, az egyik *(„Fondo Investimenti Amministrazioni centrali")* a központilag tervezett, a másik *(„Fondo Investimenti enti territoriali")* a helyi szintű beruházásoknak. Emellett az igazgatási eljárások egyszerűsítését szolgálja két intézményi testület létrehozása: központi iroda *(InvestItalia)* koordinálja majd a beruházási stratégiák nemzeti szintű kialakításával, a programok végrehajtásának figyelemmel kísérésével, valamint a szűk keresztmetszetek kezelésével kapcsolatos miniszteri feladatokat; ezzel párhuzamosan független projekttervező iroda *(Centrale per la progettazione delle opera pubbliche)* nyújt technikai támogatást a helyi és központi igazgatási szerveknek a projektek végrehajtása során.

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban szereplő két fő intézkedés az állampolgári jogon járó alapjövedelem, valamint a „100-as küszöb" *(„Quota 100")*, amelyek a szociális biztonságot, illetve a nyugdíjrendszert érintik. A költségvetési törvénytervezet csak az említett intézkedések céljára előirányzott forrásokat tartalmazza, az intézkedések kialakítása és végrehajtása külön törvények révén történik majd. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat azonban megemlíti az intézkedések főbb szempontjait.

Az állampolgári jogon járó alapjövedelem rendszere a kormányzati tervek szerint garantálná a relatív szegénységi küszöbnek megfelelő 780 EUR összegű havi jövedelmet. A juttatás pontos összegének és jogosultsági feltételeinek meghatározása azonban későbbi jogalkotási

[20] Mivel az intézkedés végrehajtására 2020-tól kerül sor, azt csak a költségvetési törvénytervezet tartalmazza, a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat nem.

feladat. 2019-től az alap előirányzott kerete 9 milliárd EUR évente, amelyből 1 milliárd EUR a foglalkoztatási központok megerősítésére használható fel. Mivel az alap mintegy 2 milliárd EUR összegű, korábban a szegénységellenes program *(Reddito di inclusione)* céljára elkülönített forrást is felhasznál, a kormányzati kiadásokra gyakorolt nettó hatása a GDP 0,4 %-át teszi ki.

A „100-as küszöb" korkedvezményes nyugdíjazási programja 62 évben határozza meg a korkedvezményes nyugdíjazás alsó korhatárát, és 38 év szolgálati időt ír elő. Az alap előirányzott kerete 2019-ben 6,7 milliárd EUR, 2020-tól 7 milliárd EUR (a GDP 0,4 %-a).

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatba foglalt 2019-re vonatkozó intézkedések alapján megállapítható, hogy visszalépés következik be az Olaszország által a korábbi országspecifikus ajánlásokra válaszul elfogadott reformok, valamint a Tanács által 2018. július 13-án Olaszországnak címzett ajánlás strukturális költségvetési részének végrehajtásában. Konkrétan, miközben a tanácsi ajánlás szerint Olaszországnak csökkentenie kell az öregségi nyugdíjak arányát a közkiadásaiban, hogy lehetősége legyen más szociális kiadások finanszírozására, a korkedvezményes nyugdíjazás nemrég bevezetett lehetősége visszalépést jelent az Olaszország jelentős államadósságának hosszú távú fenntarthatóságát biztosító korábbi nyugdíjreformokhoz képest. Ezenkívül a korkedvezményes nyugdíjazás rugalmasabb feltételei hátrányosan érinthetik a munkaerő-kínálatot, és akadályozhatják a potenciális növekedést.

Az elektronikus számlázásra vonatkozó rendelkezés megerősítése várhatóan elősegíti a héaszabályok megsértésének csökkentését azáltal, hogy az adóhatóságot időszerűbb és pontosabb információkkal látja el, amely lehetővé teszi az adózók számára visszatartó hatású célzott ellenőrzések elvégzését. Ezzel szemben az adózóknak a korábbi adótartozásuk rendezéséhez, valamint be nem vallott jövedelmük bejelentéséhez biztosított új lehetőségek azok kedvező feltételei miatt várhatón ellentétes hatást váltanak ki azáltal, hogy burkoltan a szabálysértő magatartást jutalmazzák.

Az önálló vállalkozókra és a vállalkozásokra vonatkozó adózási szabályokban tervezett változások célja, hogy az adózási ösztönzők jobban igazodjanak a gazdasági növekedéshez. A stratégiaváltás azonban lefelé mutató kockázatokat hordoz, mivel a megszüntetett intézkedések közül több is sikeresnek bizonyult abban, hogy támogassa a beruházásokat és a vállalkozások tőkeemelését. A tőkefinanszírozás után járó, a vállalkozások által nagymértékben igénybe vett kedvezmény keretében újrabefektetett nyereségre vonatkozó kedvező adószabályok megszüntetésével még nagyobb szerephez juthat az idegen finanszírozás a vállalkozások adóztatásában, ez pedig gyengítheti a banki hiteltől eltérő alternatív finanszírozási formák ösztönző erejét. Ugyanakkor – bár jobban igazítja az ösztönzőket a gazdasági növekedéshez – a létszámbővítést vagy beruházást végrehajtó vállalkozásokra vonatkozó kedvezményes társaságiadó-kulcsok gyakorlati alkalmazása összetett lehet, és növelheti a vállalkozások adatszolgáltatási terheit. Ezenkívül a reformcsomag 2019-ben összességében növeli a vállalkozások adóterheit, és hatása csak 2020-ban lesz nagyjából semleges.

A költségek adóból való levonhatóságát korlátozó intézkedések azáltal, hogy áttételesen növelik a bankok adóterheit, hátrányosan érinthetik a hitelkínálatot, így annak kockázatát hordozzák, hogy súlyosbodik a magasabb állampapírhozamok és banki finanszírozási költségek esetleges kedvezőtlen hatása.

Az állami beruházások kibővített forrásai és megerősített igazgatási kapacitásai várhatóan elősegítik a gazdasági növekedést, bár fennáll a kockázata annak, hogy hatását késleltetik a végrehajtási késedelmek, valamint a szűk igazgatási keresztmetszetek.

Összességében a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat összetétele látszólag nem segíti elő a gyorsabb potenciális növekedést, mivel visszalépést jelent a korábbi strukturális reformokban, a romló adózási fegyelem kockázatával jár, aggregált szinten növeli a vállalkozások adóterheit, és a hitelkínálat szűkületéhez vezethet azáltal, hogy a banki finanszírozás feltételei romlanak a magasabb állampapírhozamok miatt.

4.2. Középtávú költségvetési helyzet

Az Olaszország prevenciós ágnak való megfelelésére vonatkozó utólagos értékelés a rugalmassági rendelkezések alapján és a rendkívüli eseményekre tekintettel adott engedmények figyelembevételével 2017-ben eltérést jelez a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától. Ezzel szemben a 2018. évet illetően a költségvetési kiigazítás várhatóan nem lesz megfelelő az Olaszország előtt álló kihívások fényében. 2019-re vonatkozóan a 2019. évi költségvetésiterv-javaslatról szóló 2018. október 23-i véleményében a Bizottság különösen súlyos meg nem felelést állapított meg a Tanács Olaszországnak címzett 2018. július 13-i költségvetési ajánlásával összefüggésben. Az értékelést megerősítette az Olaszország 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatáról szóló 2018. november 21-i bizottsági vélemény is. A középtávú költségvetési cél elérése érdekében ajánlott kiigazítási pályától való eltérés mértéke a Bizottság előrejelzése szerint változatlan szakpolitikát feltételezve 2020-ban várhatóan tovább nő.

Strukturális egyenleg és a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítás

1. háttérmagyarázat: a prevenciós ág szerinti rugalmasság

Miután 2013-ban kikerült a túlzott hiány esetén követendő eljárás hatálya alól, Olaszország 2017-ig általában megfelelt a prevenciós ág rendelkezéseinek. A 2015–2017 közötti időszakban azonban Olaszország általános megfelelése részben a Bizottság által „A Stabilitási és Növekedési Paktum hatályos szabályai által biztosított rugalmasság legjobb kihasználása” című, 2015 januárjában kiadott közleményt követően engedélyezett és az országspecifikus tanácsi ajánlásokban megerősített rugalmasságnak volt köszönhető. Olaszország a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében nagymértékű rugalmasságot használhatott ki. 2015-ben a GDP 0,03 %-ának megfelelő mértékű rugalmasságot engedélyeztek számára a menekültválsággal összefüggő rendkívüli események kapcsán. Ugyanebben az évben a strukturális kiigazításra vonatkozóan előírt, a GDP 0,5 %-ának megfelelő referenciaérték a felére, 0,25 %-ra csökkent a fennálló ciklikus viszonyok kiterjedtebb figyelembevételét követően. 2016-ban összesen a GDP 0,83 %-ának megfelelő rugalmasságot engedélyeztek az országnak a strukturális reformokra, a beruházásokra és a rendkívüli eseményekre vonatkozó rendelkezések alapján. Az utóbbi esetben a rugalmasság a menekültválságra, valamint a terroristaveszély miatt megnövekedett biztonsági költségekre tekintettel volt indokolt. 2017-ben összesen a GDP 0,35 %-ának megfelelő rugalmasságot engedélyeztek az országnak a rendkívüli eseményekre vonatkozó rendelkezés alapján a menekültválságra, valamint az ország földrengéskockázattal szembeni védelmére tekintettel. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy 2018-ban a követelmény referenciaértékénél a GDP 0,3 %-

ával alacsonyabb strukturális költségvetési kiigazítás lenne megfelelő ahhoz, hogy Olaszország stabilizációs szükségletei és meglévő fenntarthatósági kihívásai egyensúlyba kerüljenek. Összességében a 2015–2018 közötti időszakban Olaszország a GDP közel 1,8 százalékpontjának megfelelő mértékben térhetett el a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától.

A **2017**. évre vonatkozó ajánlás szerint Olaszországnak GDP-arányosan legalább 0,6 %-os strukturális kiigazítást kellett volna végrehajtania ahhoz, hogy megfelelő előrelépést tegyen a középtávú költségvetési cél felé. A 2018. évi stabilitási program megerősítette, hogy a rendkívüli menekültbeáramlás, valamint az ország földrengéskockázattal szembeni védelmét célzó, megelőző jellegű beruházásokra vonatkozó terv költségvetésre gyakorolt hatása 2017-ben jelentős, a GDP mintegy 0,35 %-a volt, és csak kismértékben haladta meg az előzetesen becsült értéket. Ennek alapján a Bizottság megerősítette az előzetesen a rendkívüli eseményekre vonatkozó rendelkezés alapján adott engedményt.[21] Ennek megfelelően a 2017. évre vonatkozóan a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges kiigazítás mértéke az említett költségek figyelembevételével csökkent.

A 2018 tavaszán a Bizottság 2018. tavaszi előrejelzése alapján kiadott átfogó értékelés 2016-ban és 2017-ben egyaránt eltérést mutatott ki a középtávú költségvetési cél teljesítése érdekében ajánlott kiigazítási pályától. Ezt az értékelést a Bizottság 2018. őszi előrejelzése is megerősíti.

A **2018**. évre vonatkozó ajánlás szerint Olaszországnak biztosítania kellett, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások 2018-ban nominális értelemben legalább 0,2 %-kal csökkenjenek, ami a GDP legalább 0,6 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A Bizottság azonban a 2017. évi európai szemeszterről szóló 2017. májusi közleményében[22] bejelentette, hogy készen áll mérlegelési jogkörének alkalmazására azokban az esetekben, amikor a jelentős költségvetési kiigazítás növekedésre és foglalkoztatásra gyakorolt hatása különösen nagy lehet. Összességében ahhoz, hogy Olaszország stabilizációs szükségletei és meglévő fenntarthatósági kihívásai egyensúlyba kerüljenek, a Bizottság úgy vélte, hogy 2018-ban GDP-arányosan legalább 0,3 %-os strukturális költségvetési kiigazítás lenne megfelelő úgy, hogy egy éven át nincs lehetőség további eltérésre. Ez a nettó elsődleges kiadások legfeljebb 0,5 %-os nominális növekedésének felel meg.

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat alapján meghatározott kiadási referenciaérték 2018 tekintetében nem megfelelő költségvetési kiigazítást jelez, mivel Olaszország államháztartási kiadásainak növekedési rátája – a diszkrecionális bevételi intézkedések és az egyszeri intézkedések nélkül – meghaladja a Tanács által ajánlott mértéket. Emellett az újraszámított strukturális egyenleg tekintetében az olasz kormány által 2018-ra várt, a GDP 0,2 %-át kitevő javulás nem biztosítja a GDP 0,3 %-ában meghatározott, megfelelő strukturális kiigazítást. Az olasz kormány terveinek átfogó értékelése jelentős eltérés kockázatát vetíti előre a középtávú költségvetési célhoz vezető, a Tanács által 2018-ra ajánlott kiigazítási pályához képest. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése megerősíti az olasz kormány tervein alapuló átfogó értékelés eredményét. A Bizottság előrejelzése szerint a strukturális egyenleg 2018-ban a GDP –1,8 %-ának megfelelő szinten stabilizálódik. A

[21] Nevezetesen a 2017-ben támogatható kiadás összege a GDP 0,16 %-át teszi ki a menekültek rendkívüli mértékű beáramlásához, és a GDP 0,19 %-át a földrengéskockázattal szembeni védelemhez kapcsolódóan.

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

Bizottság előrejelzése szerint a kiadási referenciaérték nem megfelelő mértékű költségvetési kiigazítást jelez 2018-ra, és a strukturális egyenleg tekintetében is ugyanaz a következtetés fogalmazható meg.

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatról szóló 2018. október 23-i véleményében a Bizottság **2019-re** vonatkozóan különösen súlyos meg nem felelést állapított meg a Tanács Olaszországnak címzett 2018. július 13-i költségvetési ajánlásával összefüggésben. Az értékelést megerősítette az Olaszország 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatáról szóló 2018. november 21-i bizottsági vélemény is.

A kapott ajánlás szerint Olaszországnak biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája 2019-ben ne haladja meg a 0,1 %-ot, ami a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg.

A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat alapján a kiadási referenciaérték mind 2019 tekintetében (a GDP 1,3 %-ának megfelelő mértékű eltérés), mind 2018-at és 2019-et együtt vizsgálva (a Tanács által a két évre javasolt kiigazítást figyelembe véve évente átlagosan a GDP 0,9 %-ának megfelelő mértékű eltérés) jelentős eltérés kockázatát vetíti előre, mivel az államháztartási kiadások növekedési rátája – a diszkrecionális bevételi intézkedések és az egyszeri intézkedések nélkül – meghaladja a Tanács által ajánlott mértéket. A strukturális egyenleg tekintetében is ugyanaz a következtetés fogalmazható meg. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat előrejelzése szerint az újraszámított strukturális egyenleg 2019-ben a GDP 0,9 %-ának megfelelő mértékben romlik. A strukturális egyenleg mind egyéves időtávon (a GDP 1,5 %-ának megfelelő mértékű eltérés 2019-ben), mind 2018-at és 2019-et együtt vizsgálva (a Tanács által a két évre javasolt kiigazítást figyelembe véve évente átlagosan a GDP 1,0 %-ának megfelelő mértékű eltérés) jelentős eltérés kockázatát vetíti előre. Ez a megállapítás akkor sem változik, ha 2018 vonatkozásában a mérlegelési jogkör gyakorlása keretében mérsékeljük az elvárásokat. Az olasz kormány terveinek átfogó értékelése különösen súlyos meg nem felelést jelez a középtávú költségvetési célhoz vezető, a Tanács által 2019-re ajánlott kiigazítási pályához képest. Ez a következtetés akkor sem változik, ha a genovai Morandi-híd leszakadása után szükségessé vált rendkívüli közúthálózat- és infrastruktúra-karbantartási program, valamint a kedvezőtlen időjárás miatti hidrogeológiai kockázatok csökkentését célzó megelőzési terv költségvetési hatását (a GDP 0,2 %-a) az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazásában az érintett tagállam által nem befolyásolható rendkívüli eseménynek tekintjük és levonjuk a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ága szerinti követelményből.

A Bizottság 2018. őszi előrejelzése megerősíti az olasz kormány tervein alapuló átfogó értékelést: a kiadási referenciaérték ez esetben is mind 2019-re (a GDP 1,5 %-ának megfelelő mértékű eltérés), mind pedig 2018-at és 2019-et együtt vizsgálva (a Tanács által a két évre javasolt kiigazítást figyelembe véve évente átlagosan a GDP 1,3 %-ának megfelelő mértékű eltérés) jelentős eltérés kockázatát vetíti előre. A strukturális egyenleg tekintetében is ugyanaz a következtetés fogalmazható meg. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése szerint Olaszország strukturális egyenlege 2019-ben a GDP 1,2 %-ának megfelelő mértékben romlik, és eléri a GDP –3,0 %-át. A strukturális egyenleg mind egyéves időtávon (a GDP 1,8 %-ának megfelelő mértékű eltérés 2019-ben), mind 2018-at és 2019-et együtt vizsgálva (évente átlagosan a GDP 1,2 %-ának megfelelő mértékű eltérés) jelentős eltérés kockázatát vetíti előre.

Állami beruházások

Az állami beruházásokat illetően Olaszország állami bruttó állóeszköz-felhalmozása 1999–2010 között átlagosan a GDP 3 %-a körül alakult, de mivel az államadósság-válság gyors alkalmazkodást igényelt, 2011–2016 között az állami beruházások aránya átlagosan a GDP 2,4 %-ára csökkent. 2017-ben az állami beruházások GDP-hez viszonyított aránya a GDP 2 %-ára csökkent, így újabb mélypontot ért el (nominális értelemben –5,3 %-os változás az előző évhez képest). A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat prognózisa szerint a mutató 2018-ban kismértékben, nominális értéken az előző évhez képest –2,2 %-os változással a GDP 1,9 %-ára csökken. A 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat prognózisa szerint 2019-ben és 2020-ban az állami beruházások fokozatosan fellendülnek, amit elősegítenek az e célra elkülönített többletforrások, valamint az igazgatási eljárások gyorsítását szolgáló intézkedések. Összefoglalva: az elmúlt időszakot általánosan jellemző visszaesés miatt az állami beruházások alakulása nem tekinthető olyan enyhítő körülménynek, amellyel indokolható lenne Olaszország jelentős mértékű eltérése az előretekintő adósságcsökkentési referenciaértéktől.

4.3. Az államadósság középtávú helyzete

Az államadósság továbbra is az olasz gazdaság egyik legsebezhetőbb pontja. Az újonnan bevezetett intézkedések és a kedvezőtlen demográfiai tendenciák együttes hatására valószínűleg megfordul a korábbi nyugdíjreformok nyomán kialakult pozitív trend, és gyengül a költségvetés hosszú távú fenntarthatósága. A költségvetés hosszú távú fenntarthatóságát ugyancsak rontotta az államkötvények kamatszintjének 2018-ban megfigyelhető emelkedése, és további romlás következhet be, ha a reálkamatok a jelenleg vártnál nagyobb mértékben nőnek.

A Bizottság 2018. őszi előrejelzése szerint Olaszország GDP-arányos államadóssága a 2017-ben elért 131,2 %-ot követően 2018–2020 között lényegében stabilizálódik, mértéke 131 % lesz. 2018-ban az elsődleges többlet mérsékelt növekedése, a kamatkiadások elhanyagolható mértékű csökkenése, valamint a céltól elmaradó privatizációs bevétel várhatóan továbbra is lassítja az adósságcsökkentés ütemét. A várakozások szerint az elsődleges többlet jelentős romlása, valamint a kamatkiadások növekedése 2019-ben és 2020-ban is az adósságcsökkentés akadálya lesz.

Az Európai Bizottság a költségvetés rövid távú fenntarthatóságára vonatkozó „S0” kockázati mutatója szerint Olaszország rövid távon nem szembesül fenntarthatósági kihívásokkal, bár költségvetési oldalon jelentkeznek sebezhető pontok[23]. Tulajdonképpen a makroszintű pénzügyi környezetből származó kockázatok – az EKB változatlanul alkalmazkodó monetáris

[23] A költségvetés rövid távú fenntarthatóságára vonatkozó „S0” mutató *(a gazdaság költségvetési, makroszintű pénzügyi és versenyképességi jellemzőiből eredő, egy éves időhorizonton jelentkező rövid távú költségvetési kockázatok korai felismerését szolgáló, 25 költségvetési és makroszintű pénzügyi változón alapuló mutató)* 2018-ban várhatóan nem éri el a magas kockázat határértékét, de 0,36-os értéke változatlanul a legmagasabbak közé tartozik az Unióban, ami főként Olaszország igen magas államadósságának tudható be. Emellett a költségvetési részindex meghaladja a kritikus határértéket.

politikájának köszönhetően – összességében továbbra is mérsékeltek. Olaszország ugyanakkor ki van téve a pénzügyi piacok hirtelen felerősödő kockázatkerülésének az államadóssággal összefüggő javuló, de még mindig jelentős megújítási szükséglet miatt (2018-ban a GDP mintegy 17 %-a). 2018 májusa óta megfigyelhető, hogy a kockázatkerülés erősödése miatt jelentősen megnőhet az államkötvénypiacok volatilitása és az adósságszolgálat költsége, ami a bankszektort, valamint a vállalkozások és háztartások finanszírozási feltételeit érintő negatív átterjedési hatás kockázatával jár.

Középtávon Olaszország előtt jelentős fenntarthatósági kihívások állnak. Strukturális elsődleges többlete az előrejelzés szerint tovább romlik: 2019-ben a GDP 0,9 %-át, 2020-ban 0,4 %-át éri el a 2015. évi 3,6 %-hoz képest. Mindez középtávon felerősítheti a fenntarthatósági kockázatokat, mivel a gyenge költségvetési helyzet miatt tovább emelkedhetnek a kockázati prémiumok. Ezt a Bizottság középtávú adósságfenntarthatósági elemzése és a költségvetés középtávú fenntarthatóságára vonatkozó „S1" kockázati mutatója[24] ragadja meg, amelyek egyaránt „magas kockázatot" jeleznek[25]. Ezt az értékelést támasztja alá az alapforgatókönyv által 2029-re prognosztizált magas és növekvő adósságállomány, valamint annak makrogazdasági és költségvetési sokkokra való érzékenysége. Olaszországnak így ahhoz, hogy 2033-ra elérje a GDP 60 %-ának megfelelő adósságrátát, összességében jelentős, GDP-arányosan 9,4 százalékpontos kiigazítást kell végrehajtania 2021–2025 között.

Olaszországnak várhatóan hosszú távon is jelentős fenntarthatósági kihívásokkal kell szembenéznie, amelyek egyrészt a GDP-arányos államadósság stabilizálásához szükséges nagymértékű költségvetési kiigazításból (különös tekintettel a népesség elöregedésével összefüggő jövőbeli költségekre), másrészt a súlyos adósságteherhez kapcsolódó sebezhetőségekből származnak. A költségvetés hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó „S2" kockázati mutató[26] jelentős kockázatokat jelez, minthogy – részben a népesség elöregedésével összefüggő jövőbeli költségek miatt – az elsődleges strukturális többlet GDP-arányosan mintegy 2,9 százalékpontos folyamatos növekedésére lenne szükség ahhoz, hogy a GDP-arányos államadósság hosszú távon stabil maradjon. A súlyos adósságteherhez kapcsolódó, az adósságfenntarthatósági elemzés által feltárt sebezhetőségek miatt ez az eredmény szintén „magas kockázatot" jelez hosszú távon. Valójában romlik az a hosszú távú fenntarthatóság, amelyet a korábbi nyugdíjreformok a népesség elöregedéséből származó implicit kötelezettségek mérséklésével biztosítottak. Ez az Eurostat és a közelmúltban bevezetett reformok által prognosztizált romló demográfiai trendeknek tulajdonítható. Így különösen a 2017. és a 2018. évi költségvetés már olyan intézkedéseket tartalmazott, amelyek részben a korábbi nyugdíjreformokkal ellentétesen hatottak, ezáltal pedig hozzájárultak Olaszország öregségi nyugdíjakkal kapcsolatos kiadásainak középtávú növekedéséhez. E tekintetben a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat olyan további rendelkezéseket

[24] A költségvetés középtávú fenntarthatóságára vonatkozó „S1" kockázati mutató alapján megállapítható, hogy milyen mértékű további kiigazítás szükséges az elsődleges strukturális egyenleg fokozatos javításához a 2021. évvel kezdődő ötéves időszakban ahhoz, hogy a GDP-arányos államadósság 2033-ra elérje a 60 %-ot, ideértve a népesség elöregedéséből eredő esetleges jövőbeli kiadásokat is.

[25] Lásd a Bizottság megjelenés előtt álló 2018. évi jelentését az államháztartások fenntarthatóságáról. A módszertan részletesebb bemutatása megtalálható az Európai Bizottság 2017. évi adósságfenntarthatósági figyelőjében is.

[26] A költségvetés hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó „S2" kockázati mutató alapján megállapítható, hogy a jelenlegi elsődleges strukturális egyenleg milyen mértékű előzetes kiigazítása szükséges (amelyet követően az egyenleg értéke állandónak tekintendő) ahhoz, hogy a GDP-arányos államadósság végtelen időtávon stabilizálódjon, ideértve a népesség elöregedésével kapcsolatos többletkiadásokat is.

tartalmaz, amelyek visszalépést jelentenek a korábbi eredményekhez képest, és számottevően növelik az öregségi nyugdíjakkal kapcsolatos közkiadásokat. Noha a reform pontos kialakítását a 2019. évi költségvetés elfogadását követő törvényerejű rendeletek rögzítik majd, a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatban foglalt információk alapján a tervezett reform keretében jelentősen lazulnak a korkedvezményes nyugdíjazás feltételei, amelyek 62 évben meghatározott alsó korhatárt, valamint 38 éves munkaviszonyt írnak elő. A 2019-ben a GDP mintegy 0,4 %-ára becsülhető többletköltség miatt így jelentősen nőnek Olaszország öregségi nyugdíjakkal kapcsolatos kiadásai, amelyek 2016-ban a potenciális GDP nagyjából 15 %-át tették ki, és már akkor is a legmagasabbak közé tartoztak az Unió és az OECD tagállamai között egyaránt. Emellett a korkedvezményes nyugdíjazás rugalmasabb feltételei a munkaerő-kínálatra is kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak akkor, amikor Olaszország egyébként is elmarad az EU-átlagtól az idősebb (55–64 éves) munkavállalók munkaerőpiaci részvételében, és ezzel ronthatják a potenciális növekedést. Összességében a korábbi nyugdíjreformok végrehajtása terén történő további visszalépés lényegesen súlyosbíthatja Olaszország hosszú távú fenntarthatósági kockázatait.

A privatizációs bevételek 2016-ban és 2017-ben is elmaradtak a kormányzat által a GDP 0,5 %-ában prognosztizált céltól: e két évben a GDP 0,05 %-át, illetve kevesebb mint 0,01 %-át érték el. A következő időszakra vonatkozóan a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat még mindig évente a GDP 0,3 %-ának megfelelő privatizációs bevétellel számol 2018–2020 között. Az eddigi privatizációs teljesítményre és az év végéig tapasztalt mérsékelt előrehaladásra tekintettel a Bizottság előzetesen nem számol privatizációs bevétellel a 2018. évre. Figyelembe véve a jelenleg tárgyalt, hitelt érdemlő és pontosan meghatározott javaslatokat, a 2019-re vonatkozó előrejelzés a prognosztizált bevételek felével számol. 2020-ra vonatkozóan az előrejelzés prudenciális okokból nem vesz figyelembe privatizációs bevételt.

A fentiek alapján a költségvetési helyzet tervezett romlása, valamint a tervezett nyugdíjreform által a potenciális növekedésre gyakorolt lehetséges kedvezőtlen hatás lényegesen súlyosbíthatja az olasz költségvetés fenntarthatóságát érintő kockázatokat közép- és hosszú távon, veszélyeztetve ezzel a magas államadósság megfelelő csökkentéséhez vezető pályát.

4.4. A Bizottság által érdemlegesnek ítélt egyéb tényezők

Az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság által érdemlegesnek ítélt egyéb tényezők közül különös figyelmet kapnak a nemzetközi szolidaritás előmozdítását és az uniós szakpolitikai célok elérését szolgáló pénzügyi hozzájárulások; a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében a tagállamok által egymásnak nyújtott két- és többoldalú támogatásból keletkező adósság és a súlyos pénzügyi zavarok időszakában végrehajtott pénzügyi stabilizációs műveletekkel kapcsolatos adósság. A pénzügyi válság során a pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatást illetően a pénzügyi intézmények likviditásitartalék-képzését szolgáló függő kötelezettségek 2017 végén a GDP mintegy 1,5 %-át tették ki (a függő kötelezettségek teljes állománya a GDP 3,7 %-a volt) a 2016. végi 0,5 %-hoz képest.

A pénzügyi intézményeknek nyújtott és az államadósságra hatással lévő támogatások 2017-ben a GDP 1 %-át tették ki (arányuk 2016 végén 0,2 % volt). A támogatások főként két olasz

regionális hitelintézet (a *Banca Popolare di Vicenza* és a *Veneto Banca*) felszámolásához, valamint a *Banca Monte dei Paschi di Siena* elővigyázatossági feltőkésítéséhez kapcsolódtak. Az intézkedések hiányra gyakorolt hatása nagyjából a GDP 0,4 %-ának felelt meg. Az államháztartást érintő további kockázat kapcsolódik ahhoz az (egyszeri) hatáshoz, amelyet a pénzügyi intézményeknek nyújtott támogatás, valamint a közigazgatás szállítói tartozásainak számottevő hátralékállománya gyakorol a 2019. és 2020. évi hiányra.

A 473/2013/EU rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében ennek a jelentésnek tekintetbe kell vennie azt, hogy a tagállam költségvetésiterv-javaslatáról szóló, a rendelet 7. cikkének (1) bekezdésében említett „bizottsági véleményt az érintett tagállam milyen mértékben vette figyelembe". 2017-ben az Olaszország 2018. évi költségvetésiterv-javaslatáról szóló bizottsági vélemény[27] felhívta a figyelmet az SNP rendelkezései megsértésének kockázatára, és felkérte a hatóságokat, hogy a nemzeti költségvetési folyamat keretében tegyék meg a megfelelés biztosításához szükséges intézkedéseket. Az SNP rendelkezései megsértésének jelzett kockázatai ellenére azonban a 2018. évi költségvetést a költségvetésiterv-javaslat érdemi módosítása nélkül fogadták el. A Olaszország 2019. évi költségvetésiterv-javaslatáról szóló 2018. évi véleményében a Bizottság súlyos meg nem felelést állapított meg az Olaszországnak címzett 2018. július 13-i tanácsi ajánlással összefüggésben, és felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat benyújtására kérte fel a hatóságokat. Az Olaszország által 2018. november 13-án benyújtott felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat azonban megerősítette a 2019. évre tervezett költségvetési célokat.

4.5. A tagállam által előterjesztett egyéb tényezők

2018. november 13-án az olasz hatóságok érdemleges tényezőkre vonatkozó dokumentumokat nyújtottak be az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdése alapján (a továbbiakban: az olasz észrevételek). Az e jelentés többi szakaszában bemutatott elemzés már figyelembe veszi a hatóságok által előterjesztett tényezők többségét.

Az olasz észrevételek hangsúlyozzák Olaszország stabil költségvetési teljesítményét, amelyet folyamatos és számottevő elsődleges többlet kísér, ezt viszont továbbra is túlzottan nagy mértékben ellensúlyozzák az euróövezeten belüli, Olaszország számára kedvezőtlen kötvényhozam- és növekedési különbözetek, amelyek akadályozzák az adósságcsökkentési referenciaértéknek való megfelelésben.

Az olasz észrevételekben tárgyalt első érdemleges tényezőt a nominális GDP-növekedéssel kapcsolatos kilátások adják, amelyeket az utóbbi időben erősödő lefelé mutató kockázatok jellemeznek, ezekkel szemben pedig a túlzott mértékű költségvetési kiigazítások a céljukkal ellentétes hatást érhetnek el, és a kedvezőtlen nevezőhatás révén akadályozhatják az adósságcsökkentési referenciaértéknek való megfelelést.

A második, ehhez kapcsolódó érdemleges tényező az olasz gazdaság pangásának alulbecslése azt követően is, hogy a kibocsátási réssel foglalkozó munkacsoport az olasz küldöttség által javasolt technikai módosításoknak megfelelően felülvizsgálta a kibocsátási rés becslésekor alkalmazott „közös módszertant". A technikai módosítások alapján Olaszország kibocsátási rése 2017-ben a potenciális GDP –1,2 %-ára nő a Bizottság 2017. őszi jelentése szerinti –0,6 %-hoz képest, ennek ellenére a Bizottság felülvizsgált becslései azt jelzik, hogy az ország gazdasági aktivitása 2019-ben eléri a potenciálját. Sőt, a becslések szerint az említett évben a kibocsátási rés már pozitív, a potenciális GDP 0,3 %-a lesz, ami az olasz hatóságok szerint ellentmond a gazdasági intuíciónak arra tekintettel, hogy Olaszországban továbbra is magas,

[27] A Bizottság véleménye (2017.11.22.) Olaszország költségvetésiterv-javaslatáról (C(2017) 8019 final).

11 %-os a munkanélküliség, a bér- és árstabilitás pedig virtuális. Az olasz észrevételek ezért alternatív becsléseket közölnek, amelyek szerint a kibocsátási rés 2018-ban még mindig a potenciális GDP –3 %-a körül alakul a kormányzati prognózis alapján, ezáltal pedig Olaszország gyakorlatilag elérné a középtávú költségvetési célként kitűzött, strukturális szempontból kiegyensúlyozott költségvetést. Emellett Olaszország a „ciklikusan kiigazított konfigurációban" „normális", a GDP-deflátor alapján számított 2 %-os inflációt is feltételezve megfelelne az adósságcsökkentési referenciaértéknek is.

Az olasz észrevételekben kiemelt harmadik érdemleges tényező a társadalmi befogadás és az állami beruházások támogatásának koncepciója, amely a kormány 2019. évi költségvetésiterv-javaslatba foglalt költségvetési terveinek alapja. Konkrétan a tervek úgy tekintik, hogy a 2019. évi költségvetésiterv-javaslatban szereplő, állampolgári jogon járó alapjövedelem összhangban áll a szociális kiadások növelésére, a meglévő munkaerőpiaci politikák reformjára, valamint a családtámogatási politikák észszerűsítése útján a nők munkaerőpiaci részvételének növelésére vonatkozó 2018. évi országspecifikus ajánlásokkal. Emellett a tervek szerint az állami beruházások a GDP 0,2 %-ának megfelelő bővítése 2019-ben összhangban áll az arra vonatkozó 2018. évi országspecifikus ajánlásokkal, hogy Olaszország jobban célzott beruházások, valamint a szakképzésközpontú felsőoktatásban való nagyobb részvétel útján segítse elő a kutatást, az innovációt, valamint a digitális készségeket és infrastruktúrát.

Az olasz észrevételekben tárgyalt negyedik érdemleges tényezőt az olyan növekedést segítő strukturális reformok széles köre adja, amelyeket a kormányzat különféle területeken tervez az igazságügytől a közszektorig.

Az olasz hatóságok által Olaszország államadósságával kapcsolatban előterjesztett egyéb érdemleges tényezők közé tartozik az államadósság fenntarthatósága (a tagállam hosszú távú fenntarthatósági kockázatai a romló demográfiai prognózisok ellenére változatlanul mérsékeltek), megengedhetősége (a kamatkiadások csökkenő trendet követnek), valamint a függő kötelezettségek és a magánszektor adósságának igen alacsony szintje. Az olasz észrevételek hangsúlyozzák továbbá, hogy az olasz államháztartást érintő, többek között az állampapírhozamok legutóbbi emelkedéséből eredő kockázatok mérsékeltek, mivel Olaszország pénzügyi helyzete erős, államadóssága hosszú lejáratú és fix kamatozású kötelezettségekből áll, bankrendszerének jövedelmezősége pedig a közelmúltban helyreállt.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Olaszország 2017-ben 131,2 %-ot kitevő GDP-arányos államadóssága az Európai Unióban a második legnagyobb, világszinten pedig a legnagyobbak között van. Az államadósság 2017-ben egy lakosra vetítve átlagosan 37 000 EUR nagyságú terhet jelentett, valamint a kapcsolódó kiadások miatt lakosonként évente átlagosan 1 000 EUR további teherrel járt. A nagy államadósság-állomány miatt Olaszországnak nincs mozgástere a gazdaság makrogazdasági sokkok esetén történő stabilizálására, és az adósság több generáción átívelő terhet jelent, befolyásolva a jövő generációinak életszínvonalát. Az a tény, hogy az adósságszolgálat Olaszországban lényegesen több állami forrás igénybevételét teszi szükségessé a többi euróövezeti tagállamhoz képest, az ország produktív kiadásai szempontjából is terhet jelent: Olaszország kamatkiadásai 2017-ben mintegy 65,5 milliárd EUR-t tettek ki, ami a GDP 3,8 %-a és nagyjából megegyezik az oktatásra fordított állami források összegével. Emellett a magas államadósság – óvatos költségvetési szakpolitikák hiányában – kiteszi az országot az állampapírhozamokkal kapcsolatos piaci bizalom ingadozásainak, ez negatív hatást gyakorol az ország kamatkiadásaira és a reálgazdaság általános finanszírozási költségeire egyaránt, ami viszont negatívan hat a növekedésre. Olaszország magas államadóssága az olasz gazdaság egyik legsebezhetőbb pontja, így annak érdemi csökkentését továbbra is az ország érdekét szolgáló prioritásként kell kezelni.

2018. május 23-án a Bizottság az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentést tett közzé[28], mivel Olaszország 2017-ben nem közelített kellő mértékben az adósságkritériumnak való megfeleléshez. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy az adósságkritérium a vizsgált időpontban teljesült, különös tekintettel arra, hogy Olaszország megfelelt a prevenciós ág előírásainak.

Olaszország 2019-re vonatkozó költségvetési tervei azonban lényeges változást jeleznek a Bizottság által 2018 májusában elemzett érdemleges tényezőkben. Mindenekelőtt 2019. évi költségvetésiterv-javaslatában Olaszország 2019-re a strukturális egyenleg jelentős, a GDP 0,9 %-ának megfelelő mértékű romlásával számolt, miközben a Tanács ajánlása szerint az országnak legalább a GDP 0,6 %-ával javítania kell strukturális egyenlegét. A Bizottság ezért 2018. október 23-án véleményt[29] fogadott el Olaszország 2019. évi költségvetésiterv-javaslatáról, amelyben különösen súlyos meg nem felelést állapított meg a Tanács Olaszországnak címzett 2018. július 13-i költségvetési ajánlásával összefüggésben, és a felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat ismételt benyújtását kérte. Az Olaszország által 2018. november 13-án benyújtott, kismértékben felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat azonban az eredeti változathoz képest változatlan költségvetési célokat tartalmazott, ideértve a strukturális egyenleg 2019-re tervezett jelentős mértékű romlását is.

2018. november 21-én a Bizottság véleményt[30] fogadott el Olaszország 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatáról, amelyben megerősítette a középtávú költségvetési célhoz vezető, a Tanács által 2018-ra ajánlott kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázatát, valamint azt, hogy a javaslat különösen súlyos mértékben nem felel meg a 2019-re vonatkozó

[28] A Bizottság jelentése (2018.5.23.) „Olaszország – Jelentés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdésével összhangban” (COM(2018) 428 final).

[29] A Bizottság véleménye (2018.10.23.) Olaszország költségvetésiterv-javaslatáról és Olaszország felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat benyújtására való felszólításáról (C(2018) 7510 final).

[30] A Bizottság véleménye (2018.11.21.) Olaszország felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatáról (C(2018) 8030 final).

költségvetési ajánlásnak, mind a kormány tervei, mind pedig a Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján. E következtetés alapján indokolt, hogy a Bizottság újraértékelje az adósságkritérium Olaszország általi *prima facie* megsértését 2017-ben.

Tény, hogy az olasz államháztartás GDP-arányos bruttó adóssága 2017-ben elérte a 131,2 %-ot, ezzel jelentősen túllépte a Szerződés által a GDP 60 %-ában megállapított referenciaértéket, és az eredményadatok alapján Olaszország 2017-ben nem felelt meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek. Ezenfelül a kormány tervei és a Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján Olaszország várhatóan sem 2018-ban, sem 2019-ben nem fogja teljesíteni az adósságcsökkentési referenciaértéket. E megállapítások – az összes érdemleges tényező figyelembevételét megelőzően – egyértelműen azt jelzik, hogy Olaszország *prima facie* nem teljesíti a Szerződésben meghatározott adósságkritériumot. A Szerződésnek megfelelően ez a jelentés az érdemleges tényezőket vizsgálja.

Míg Olaszország értékelhető előrehaladást ért el a Tanács 2017. évi országspecifikus ajánlásainak végrehajtásában, a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslatba foglalt intézkedések alapján megállapítható annak kockázata, hogy visszalépés következik be a korábbi országspecifikus ajánlásokra válaszul elfogadott reformok, valamint a Tanács által Olaszországnak címzett legutóbbi ajánlások strukturális költségvetési részének végrehajtásában. Többek között, miközben a tanácsi ajánlás szerint Olaszországnak csökkentenie kell az öregségi nyugdíjak arányát a közkiadásaiban, hogy lehetősége legyen más szociális kiadások finanszírozására, a korkedvezményes nyugdíjazás nemrég bevezetett lehetősége visszalépést jelent az Olaszország jelentős államadósságának hosszú távú fenntarthatóságát biztosító korábbi nyugdíjreformokhoz képest. Emellett az adóamnesztia bevezetése ronthatja az adózási fegyelmet. Mindent egybevetve a 2019. évi felülvizsgált költségvetésiterv-javaslat nem tartalmaz hatékony intézkedéseket az Olaszország visszafogott növekedési potenciálja – és különösen a termelékenység régóta tartó stagnálása – miatti helyzet kezelésére. Így különösen a korkedvezményes nyugdíjazás lehetősége kedvezőtlen hatással lehet a munkaerő-kínálatra. Ezenkívül miközben nő az államkötvények hozama, a bankok adóterheit növelő új intézkedések szűkíthetik a hitelkínálatot. Ennek alapján a 2019. évi költségvetésiterv-javaslat alapjául szolgáló szakpolitikai intézkedések növekedésre gyakorolt hatása még rövid távon is kisebb lehet, mint amivel a kormány számol.

Végül, míg az Olaszország prevenciós ágnak való megfeleléséről 2018 májusában végzett utólagos értékelés szerint az ország 2017-ben nagyjából megfelelt a középtávú költségvetési cél teljesítése érdekében ajánlott kiigazítási pályának, a rendkívüli eseményekre tekintettel a Bizottság által engedélyezett rugalmasságot is figyelembe véve a kormány terveinek és a Bizottság 2018. őszi előrejelzésének együttes és átfogó értékelése alapján 2018-ra vonatkozóan a Tanács által ajánlott, a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázata, 2019-re vonatkozóan pedig különösen súlyos mértékű meg nem felelés állapítható meg. Ez a következtetés akkor sem változik, ha a genovai Morandi-híd leszakadása után szükségessé vált rendkívüli közúthálózat- és infrastruktúra-karbantartási program, valamint a kedvezőtlen időjárás miatti hidrogeológiai kockázatok csökkentését célzó megelőzési terv költségvetési hatását (a GDP 0,2 %-a) az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazásában a kormányzat által nem befolyásolható rendkívüli eseménynek tekintjük és levonjuk a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ága szerinti követelményből.

Az ebben a jelentésben bemutatott elemzés értékeli az összes érdemleges tényezőt, és megállapítja mindenekelőtt: i. azt, hogy a makrogazdasági feltételekkel – annak ellenére,

hogy a közelmúltban fokozódtak a lefelé mutató kockázatok – nem magyarázhatók Olaszország jelentős hiányosságai az adósságcsökkentési referenciaérték teljesítésében, hiszen a nominális GDP-növekedés 2016 óta 2 % feletti; ii. azt, hogy a kormány tervei a korábbi növekedésösztönző strukturális reformokat, különösen pedig a korábbi nyugdíjreformokat illetően visszalépést vetítenek előre; és legfőképpen iii. a középtávú költségvetési célhoz vezető, 2018-ra ajánlott kiigazítási pályától való jelentős eltérés kockázatát, valamint azt, hogy a javaslat a kormány tervei és a Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján 2019 tekintetében különösen súlyos mértékben nem felel meg a Tanács által 2018. július 13-án Olaszországnak címzett ajánlásnak. Összességében az elemzés alapján megállapítható, hogy a Szerződésben és az 1467/1997/EK rendeletben meghatározott adósságkritérium nem teljesül, ezért az adósságra tekintettel indokolt a túlzott hiány esetén követendő eljárás.