



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.11.2018
COM(2018) 809 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Italien

**Rapport utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens
funktionssätt**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN Italien

Rapport utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Förfarandet vid alltför stora underskott (nedan kallat *underskottsförfarandet*) fastställs i artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och beskrivs närmare i rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott¹, som är en del av stabilitets- och tillväxtpakten. För medlemsstater i euroområdet som omfattas av underskottsförfarandet fastställs särskilda bestämmelser i förordning (EU) nr 473/2013².

Enligt artikel 126.2 i EUF-fördraget ska kommissionen undersöka om budgetdisciplin iakttas på grundval av följande två kriterier: a) om den planerade eller faktiska offentliga underskottskvoten överstiger referensvärdet på 3 %, och b) om den offentliga skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 %, såvida den inte minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt.

Enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget ska kommissionen utarbeta en rapport om en medlemsstat inte uppfyller kraven enligt något eller båda dessa kriterier. Rapporten måste även beakta ”huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Föreliggande rapport utgör det första steget i underskottsförfarandet och analyserar Italiens efterlevnad av fördragets skuldkriterium 2017, under det att vederbörlig hänsyn tas till det ekonomiska läget och andra faktorer som är av betydelse. Den 29 oktober 2018 riktade kommissionen en skrivelse till de italienska myndigheterna och tillkännagav sin avsikt att göra en ny bedömning av Italiens uppfyllande av skuldkriteriet hösten 2018 som tar hänsyn till väsentliga förändringar av faktorer av betydelse i utkastet till budgetplan 2019.

Eftersom Italien inte gjorde tillräckliga framsteg mot ett uppfyllande av skuldkriteriet 2017, utfärdade kommissionen den 23 maj 2018 en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget³. I rapporten konstaterades att kriteriet vid den tidpunkten borde anses vara uppfyllt, framför allt med hänsyn till Italiens uppfyllande i efterhand av den förebyggande delen 2017. Det konstaterades även att både regeringens planer och kommissionens vårprognos 2018 visade att det fanns en risk för betydande avvikelse från den anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmålet som rådet rekommenderat för 2018.

¹EGT L 209, 2.8.1997, s. 6. I denna rapport tas även hänsyn till *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets utformning och innehåll), som antogs av Ekonomiska och finansiella kommittén den 15 maj 2017 och kan laddas ned från <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet, EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.

³ Kommissionens rapport COM(2018) 428 final av den 23 maj 2018: *Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

Italiens offentligfinansiella planer för 2019 innebär dock att de faktorer av betydelse som kommissionen analyserade i maj förra året har förändrats väsentligt. I synnerhet lämnade Italien den 16 oktober in ett utkast till budgetplan 2019⁴ som medför en försämring av det (omräknade) strukturella saldot⁵ på 0,9 % av BNP 2019. Den 23 oktober 2018 antog kommissionen ett yttrande om utkastet till budgetplan⁶ och konstaterade särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av de finanspolitiska rekommendationer som rådet riktat till Italien den 13 juli 2018 samt begärde att Italien skulle lämna in ett reviderat utkast till budgetplan. Italien lämnade in ett reviderat utkast till budgetplan 2019 den 13 november 2018. Ändringarna i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 var begränsade och bestod främst i att privatiseringsmålet för 2019 höjts (1 % av BNP i stället för 0,3 %). Den 21 november 2018 antog kommissionen ett yttrande om Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019 som bekräftade de särskilt allvarliga bristerna i efterlevnaden av de finanspolitiska rekommendationerna för 2019. Det är därför motiverat att göra en ny bedömning av uppfyllandet av riktmärket för skuldminskning 2017.

De uppgifter som myndigheterna lämnade i oktober 2018⁷ och som därefter validerades av Eurostat⁸ visar att Italiens offentliga underskott minskade till 2,4 % av BNP 2017 (från 2,5 % 2016), medan skulden stabiliserades på 131,2 % av BNP (från 131,4 % 2016) och därmed ligger över referensvärdet på 60 % av BNP. I Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019 beräknas skuldkvoten 2018 minska något till 130,9 % och därefter minska ytterligare (med 1,7 procentenheter) till 129,2 % 2019. Enligt de uppgifter som lämnats och kommissionens höstprognos 2018 uppfyllde Italien inte riktmärket för skuldminskning vare sig 2016 (ett gap på 5,2 % av BNP) eller 2017 (ett gap på 6,6 % av BNP) (se tabell 1).

Italiens bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning 2017 visar att det förelåg ett alltför stort underskott i den mening som avses i stabilitets- och tillväxtpakten innan hänsyn tagits till de faktorer som beskrivs i det följande. Enligt både regeringens planer och kommissionens höstprognos 2018 förväntas Italien dessutom inte uppfylla riktmärket för skuldminskning vare sig 2018 (ett gap på 3,7 % respektive 6,6 % av BNP) eller 2019 (ett gap på 3,6 % respektive 6,7 % av BNP).

Kommissionen har därför upprättat denna rapport för att göra en samlad bedömning av avvikelserna från riktmärket för skuldminskning och fastställa om det är motiverat att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott när alla faktorer av betydelse har beaktats. I avsnitt 2 av rapporten granskas underskottskriteriet. I avsnitt 3 granskas skuldkriteriet. I avsnitt 4 behandlas offentliga investeringar och andra faktorer av betydelse, samt efterlevnaden av den anpassningsbana som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet. Rapporten beaktar kommissionens höstprognos 2018, som offentliggjordes den 8 november 2018.

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

⁵ Det konjunkturrensade saldot, ej inräknat engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt antagna metoden.

⁶ Kommissionens yttrande C(2018) 7510 final, 23.10.2018, om Italiens utkast till budgetplan samt en begäran om att Italien ska lägga fram ett reviderat utkast till budgetplan.

⁷ Enligt rådets förordning (EG) nr 479/2009 ska medlemsstaterna två gånger per år underrätta kommissionen om sina förväntade och faktiska offentliga underskott och skuldnivåer. Italiens senaste anmälan kan laddas ned från <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Eurostat pressmeddelande nr 163/2018 av den 22 oktober 2018, tillgängligt på <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

Kommissionens prognos utgick från utkastet till budgetplan 2019, inte det reviderade utkastet, men skillnaderna mellan dessa två dokument är marginella.

Tabell1: Offentliga förvaltningens underskott och skuld (i % av BNP)^a

		ok						
		2015	2016	2017	2018		2019	
					COM	DBP	COM	DBP
Underskottskriterium	Offentligt saldo	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Skuldkriterium	Offentlig bruttoskuld	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Gap i förhållande till riktmärket för skuldminskning	er	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Förändring i strukturellt saldo	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Nödändig MLSA	3,4	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.

Anm.

^a Om inget annat anges, i procent av BNP; "er" står för "ej relevant"

Källa: Kommissionen, Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019 och kommissionens höstprognos 2018

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Italien gjorde betydande budgetansträngningar under åren 2010–2013, då det primära överskottet ökade till mer än 2 % av BNP, vilket innebar att landet kunde lämna underskottsförfarandet 2013 genom att från och med 2012 hålla sitt samlade underskott under 3 % av BNP (en minskning från över 5 % 2009). På senare år har finanspolitiken dock blivit mer expansiv. År 2017 minskade det primära överskottet till 1,4 % och det samlade underskottet stabiliserades på omkring 2,4 % av BNP. Båda dessa mått ser dock ut att förbättras 2018. År 2019 och 2020 förväntas både det samlade saldot och primärsaldot försämrats avsevärt, främst till följd av åtgärder som planeras i utkastet till budgetplan 2019 och som bekräftas i det reviderade utkastet till budgetplan 2019.

Italiens offentliga underskott rapporterades uppgå till 2,4 % av BNP 2017. Enligt både det reviderades utkastet till budgetplan och kommissionens höstprognos 2018 förväntas underskottet ligga under fördragets referensvärde på 3 % av BNP under perioden 2018–2019. Enligt kommissionens prognos kommer referensvärdet med oförändrad politik dock att överskridas 2020. Enligt det reviderade utkastet till budgetplan för 2019 beräknas underskottet i de offentliga finanserna uppgå till 1,8 % av BNP 2018 och 2,4 % av BNP 2019. I Italiens *Nota di Aggiornamento al DEF*, som uppdaterar budgetmålen i Italiens stabilitetsprogram, beräknas det samlade underskottet minska till 2,1 % av BNP 2020. Den ökning av det beräknade underskottet i de offentliga finanserna som förutses 2019 beror till största delen på budgetåtgärderna i det reviderade utkastet till budgetplan för 2019 som enligt regeringens prognoser kommer att öka underskottet med omkring 1,2 % av BNP. Den minskning av underskottet i de offentliga finanserna som förutses 2020 är framför allt en effekt (på omkring 0,7 % av BNP) av den momshöjning som lagstiftats för 2020 som en skyddsklausul. I höstprognosen 2018 räknar kommissionen med att underskottet i Italiens offentliga finanser kommer att uppgå till 1,9 % av BNP 2018 och 2,9 % 2019. Kommissionen förutser ett något högre underskott 2018 än det reviderade utkastet till budgetplan för 2019, vilket främst beror på mer försiktiga antaganden om storleken på de offentliga utgifterna,

inklusive ränteutgifterna. Det underskott som kommissionen förutser för 2019 är också det högre än i det reviderade utkastet till budgetplan 2019, en skillnad som huvudsakligen beror på att kommissionen räknar med en lägre BNP-tillväxt och högre ränteutgifter än regeringens. I höstprognosen 2018 räknar kommissionen med att underskottet i Italiens offentliga finanser med oförändrad politik kommer att uppgå till 3,1 % av BNP 2020. Att kommissionen räknar med ett högre underskott 2020 än regeringen beror främst på att kommissionen inte inkluderar den momshöjning som lagstiftats för 2020 som en skyddsklausul, men också på att kommissionen räknar med en lägre tillväxt i BNP i löpande priser och högre ränteutgifter.

Italien uppfyller för närvarande alltså underskottskriteriet såsom det definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97, men enligt kommissionens höstprognos 2018 finns det en risk att underskottskriteriet med oförändrad politik inte kommer att uppfyllas 2020.

3. SKULDKRITERIET

Efter att ha ökat med i genomsnitt 5 procentenheter per år under ”dubbeldip”-recessionen 2008–2013 fortsatte Italiens skuldkvot att växa 2014–2015 i en långsammare takt på i genomsnitt 1 procentenhet per år till en topp på 131,4 % 2016 och sedan sjunka något till 131,2 % 2017. Enligt det reviderade utkastet till budgetplan 2019 förväntas skuldkvoten gradvis minska till 130,9 % 2018, 129,2 % 2019 och 127,3 % 2020. Kommissionen räknar i sin prognos med att skuldkvoten kommer att ligga stabilt på omkring 131 % under perioden 2018–2020. Fram till 2018 bidrog gynnsamma finansieringsvillkor – även om de efterhand försämrades – till den ekonomiska återhämtningen och till att minska ”snöbollseffekten”. Stigande finansieringskostnader, ett lägre primärt överskott och lägre privatiseringsintäkter än målnivån förväntas bromsa skuldminskningen. Även om refinansieringsriskerna är begränsade på kort sikt fortsätter den höga offentliga skulden att utgöra en källa till sårbarhet för den italienska ekonomin.

Efter det att underskottsförfarandet avbröts i juni 2013 omfattades Italien av en treårig övergångsperiod (2013–2015) under vilken landet skulle gå mot uppfyllande av riktmärket för skuldminskning. Efter övergångsperioden började riktmärket för skuldminskning att tillämpas 2016. De uppgifter som lämnats och kommissionens prognos visar att gapet i förhållande till riktmärket för skuldminskning uppgick till 5,2 % av BNP 2016 och till 6,6 % 2017. Enligt det reviderade utkastet till budgetplan 2019 förväntas Italien dessutom inte uppfylla riktmärket för skuldminskning vare sig 2018 (gap på 3,7 % av BNP) eller 2019 (gap på 3,6 % av BNP). Denna slutsats bekräftas av kommissionens prognos (gap på 6,6 % av BNP 2018 och 6,7 % av BNP 2019).

Skuldkvoten uppgick närmare bestämt till 131,2 % av BNP 2017, vilket var 0,2 procentenheter lägre än 2016. Minskningen begränsades delvis av en kvardröjande och skuldökande ”snöbollseffekt”, eftersom de implicita skuldkostnaderna⁹ fortfarande översteg tillväxten i BNP i fasta priser (1,6 %), även om de efterhand sjönk (från 2,7 % 2013 till 2,4 %). Reala avistaräntor på nyemitterade statspapper, som låg omkring noll 2015–2017, fick först efterhand genomslag i de reala kostnaderna för räntor och amorteringar på utestående skulder på grund av den italienska skuldens löptid och förnyelseperiod, i kombination med den låga inflationen (tillväxt i BNP-deflatoren på 0,6 %) – se även tabell 2 och diagram 1. Den

⁹ De reala implicita skuldkostnaderna vid tidpunkten t kan fastställas som den nominella ränta som staten betalar på den utestående skulden vid tidpunkten $t-1$, minus inflationseffekt vid tidpunkten t . I tabell 2 kan den årliga förändring i skuldkvoten som beror på reala implicita skuldkostnader beräknas genom att respektive bidrag från ränteutgifter (som ökar skulden) och BNP-deflatoren (som minskar skulden) inräknas.

positiva ränte-tillväxtskillnaden (0,9 procentenheter, jämfört med 0,8 2016) visar att ”snöbollseffekten” fortfarande har en stor skuldökande inverkan (1,1 % av BNP, jämfört med 1,0 % 2016 – se tabell 2). Ett i stort sett stabilt primärt överskott på 1,4 % av BNP bidrog å andra sidan till att hålla tillbaka skuldutvecklingen 2017. Stock-/flödesjusteringen var något skuldökande 2017 (0,2 %), främst till följd av stödet till banksektorn¹⁰ som delvis uppvägdes av minskningen av likviditetsbufferten, samtidigt som det inte flöt in några privatiseringsintäkter¹¹.

I det reviderade utkastet till budgetplan 2019 beräknas skuldkvoten minska till 130,9 % 2018, vilket är 0,3 procentenheter lägre än 2017. Denna utveckling beror främst på en mindre, men fortfarande skuldökande, ”snöbollseffekt” (0,5 % av BNP)¹² och en liten förbättring av det primära överskottet (till 1,8 % av BNP) som mer än uppväger den skuldökande stock-/flödesjusteringen (1,0 % av BNP). Kommissionen räknar med att skuldkvoten minskar till 131,1 % av BNP 2018, vilket är något mer än i det reviderade utkastet till budgetplan 2019. Skillnaden beror på ett något lägre primärt överskott och en större ”snöbollseffekt” som beror på marginellt högre reala implicita skuldkostnader i kommissionens prognos.

För 2019 beräknas skuldkvoten i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 minska kraftigt med 1,7 % till 129,2 %. Detta beror främst på en skuldminskande stock-/flödesjustering (-0,1 % av BNP) till följd av de stora privatiseringsintäkter som regeringen räknade med (1 % av BNP) och den marginellt skuldminskande ”snöbollseffekten” av en stark förväntad uppgång i den nominella tillväxten jämfört med 2018, som förväntas neutralisera ett krympande primärt överskott (på 1,2 % av BNP). Kommissionen förutspår en i stort sett stabil skuldkvot 2019 på 131,0 %. Skillnaden beror på att kommissionens prognos räknar med en betydligt lägre nominell tillväxt och högre ränteutgifter, som gör avtryck i en fortfarande stor skuldökande ”snöbollseffekt” men även ett lägre beräknat primärt överskott (1 % av BNP) och lägre privatiseringsintäkter. I både kommissionens prognos och det reviderade utkastet till budgetplan 2019 handlar riskerna för skuldprognoserna om en sämre tillväxt än väntat, en större försämring av primärsaldot, lägre inflation eller privatiseringsintäkter och högre ränteutgifter än väntat.

Kommissionen förutspår en i stort sett stabil skuldkvot även 2020, eftersom en ytterligare försämring av det primära överskottet och högre ränteutgifter förväntas neutralisera tillväxten i BNP i löpande priser.

Diagram 1 visar att den gradvisa minskningen av de reala implicita kostnaderna för räntor och amorteringar (*den streckade svarta linjen*) och återhämtningen i tillväxt i BNP i fasta priser (*helstreckad blå linje*) innebär att skillnaden mellan dem gradvis krympte fram till 2016 (*gulskuggat område*) men ser ut att vara i stort sett stabil under 2018–2019 för att sedan öka något 2020 till följd av stigande reala implicita kostnader för räntor och amorteringar. Den skuldökande ”snöbollseffekten” minskade sammantaget 2017 till 1,1 % av BNP, vilket kan jämföras med genomsnittet på 1,2 % före krisen under perioden 2000–2007.

¹⁰ De uppgifter som har lämnats visar att de två insatserna för att rädda Banca Monte Paschi och två venetianska banker ökade skulden med nästan 1 % av BNP och underskottet med nästan 0,4 % av BNP.

¹¹ Övriga, mindre transaktioner som påverkar stock-/flödesjusteringen rapporteras inte. Se även det italienska ekonomi- och finansministeriets rapport om statsskulden 2017, som kan laddas ned från http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² ”Snöbollseffekten” minskar framför allt tack vare en betydligt högre inflation och marginellt lägre ränteutgifter.

”Snöbollseffekten” kan alltså bara delvis förklara Italiens bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning 2017 och åren framöver.

Sammantaget visar denna analys därför att det skuldkriterium som definieras i fördraget och rådets förordning (EG) nr 1467/97 inte är uppfyllt enligt vare sig det reviderade utkastet till budgetplan 2019 eller kommissionens prognos innan hänsyn tagits till de faktorer av betydelse som beskrivs i det följande.

Tabell2: Skuldutveckling

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	DBP	COM	DBP
Offentlig bruttoskuldquot	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Förändring av skuldquot ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
<i>Bidrag</i>							
• Primärsaldo (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• "Snöbolls"-effekt (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
<i>varav:</i>							
Ränteutgifter	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
BNP i fasta priser	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
Inflation (BNP-deflator)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Stock-/flödesjusteringar (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
<i>varav:</i>							
Skillnad, upplupna intäkter	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Nettoackumulering av finansiella tillgångar	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
<i>varav privatiseringsintäkter:</i>							
	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
Värderingseffekt och restvärde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Anm.

^a I procent av BNP, om inget annat anges.

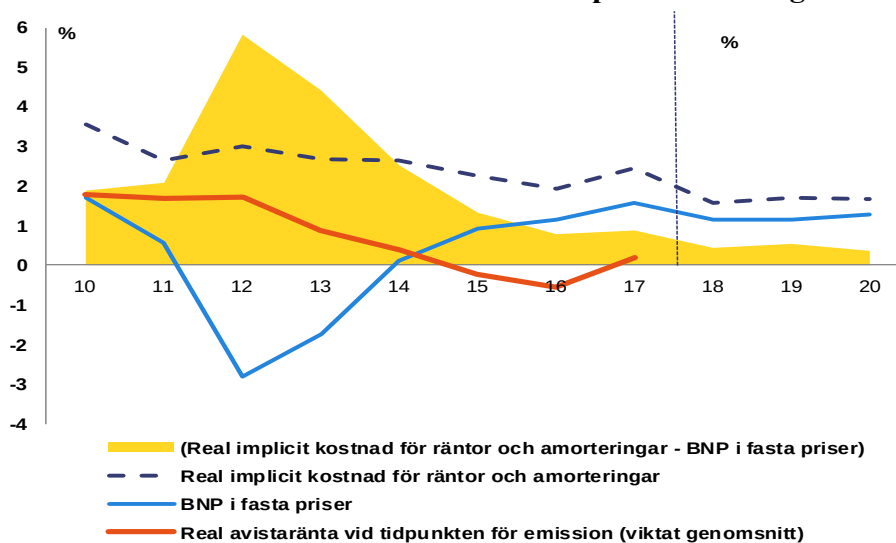
^b Förändringen av bruttoskuldquot kan fördelas på följande sätt:

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

där t står för tid; D, PD, Y och SF är stocken av offentliga förvaltningens skuld, primära underskott, BNP i löpande priser och stock-/flödesjusteringar, samt i och y står för den genomsnittliga kostnaden för skuldsättning och tillväxten i BNP i löpande priser. Termen inom parentes är den "snöbolls"-effekt som mäter den sammantagna effekten av ränteutgifter och ekonomisk tillväxt på skuldquoten.

Källa: Kommissionen, Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019 och kommissionens höstprognos 2018

Diagram 1: Faktorer bakom "snöbollseffekten" på den offentliga skulden



Källa: Kommissionens höstprognos 2018

4. FAKTORER AV BETYDELSE

Enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget ska kommissionen i sin rapport ”även beakta om den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt.” Dessa faktorer förtydligas ytterligare i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 1467/97 där det även sägs att vederbörlig hänsyn bör tas till ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen”.

Om skuldkriteriet verkar ha överträtts är det särskilt befogat att analysera faktorer av betydelse, eftersom skuldutvecklingen i större utsträckning än underskottet påverkas av faktorer utom statens kontroll. Detta framhålls i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, där det föreskrivs att faktorer av betydelse ska beaktas vid en bedömning av om skuldkriteriet uppfylls oavsett överträdelsens storlek. I detta sammanhang måste hänsyn tas (vilket tidigare också har skett)¹³ till åtminstone följande tre huvudaspekter vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, med tanke på deras inverkan på skuldutveckling och hållbarhet:

1. Att uppnå det medelfristiga målet eller följa anpassningsbanan mot detta mål, vilket under normala makroekonomiska förhållanden förväntas säkerställa hållbarhet eller snabba framsteg mot hållbarhet. Eftersom det landsspecifika medelfristiga målet tar hänsyn till skuldnivå och implicita skulder bör uppfyllandet av målet eller anpassningsbanan mot det säkerställa att skuldkvoterna konvergerar mot säkra nivåer åtminstone på medellång sikt.
2. Strukture reformer, som antingen redan genomförts eller som beskrivs utförligt i en strukturreformplan, förväntas medföra ökad hållbarhet på medellång sikt genom sin inverkan på tillväxten och därigenom få skuldkvoten att sjunka på ett tillfredsställande sätt. Att uppnå det medelfristiga målet (eller följa anpassningsbanan mot detta mål) förväntas tillsammans med genomförandet av strukturreformer (inom ramen för den europeiska planeringsterminen) under normala ekonomiska förhållanden säkra en hållbar skuldutveckling genom den sammantagna effekten på själva skuldnivån (genom uppnåendet av det medelfristiga målet och därmed sunda offentliga finanser) och på den ekonomiska tillväxten (genom reformerna).
3. Ett ogynnsamt makroekonomiskt läge, i synnerhet låg inflation, som kan bromsa minskningen av skuldkvoten och göra det särskilt svårt att följa bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Låg inflation gör det svårare för en medlemsstat att uppfylla riktmärket för skuldminskning. Under sådana förhållanden är uppfyllandet av det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål av central betydelse vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls.

Mot bakgrund av dessa bestämmelser behandlas i följande underavsnitt i tur och ordning 1) det ekonomiska läget på medellång sikt samt framsteg i genomförandet av strukturreformer, 2) budgetställningen på medellång sikt samt en bedömning av framsteg i den anpassning som krävs mot det medelfristiga målet och de offentliga investeringarna, 3) den offentliga skuldens utveckling samt utsikterna för en hållbar skuldnivå, 4) andra faktorer som kommissionen anser vara relevanta, och 5) andra faktorer som åberopas av medlemsstaten.

¹³ Se artikel 126.3-rapporterna COM(2015) 113 final, 27.2.2015, COM(2016) 305 final, 18.5.2016, och COM(2018) 428 final, 23.5.2018.

4.1. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Ett makroekonomiskt läge där tillväxten i BNP i löpande priser har legat på över 2 % sedan 2016 kan, även om nedåtriskerna har intensifierats på senare tid, inte anses vara en förmildrande orsak till att Italien ligger så långt under det långsiktiga riktmärket för skuldminskning. Den låga produktivitetstillväxten håller å andra sidan fortfarande tillbaka Italiens potentiella tillväxt och försvårar en snabbare minskning av skuldkvoten. Även om Italien har gjort vissa framsteg när det gäller att följa de landsspecifika rekommendationerna visar åtgärderna i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 på en tillbakagång när det gäller uppnådda framsteg och även när det gäller de strukturella aspekterna i de rekommendationer som rådet riktade till Italien den 13 juli 2018.

Konjunkturläge, potentiell tillväxt och inflation

Italiens tillväxt i BNP i fasta priser uppgick till 1,6 % 2017. Både det reviderade utkastet till budgetplan 2019 och kommissionens prognos räknar med att tillväxten kommer att avta 2018 (till 1,2 % respektive 1,1 %). År 2019 kommer tillväxten i BNP i fasta priser att öka till 1,5 % enligt det reviderade utkastet till budgetplan, medan kommissionen räknar med en mindre återhämtning både 2019 (1,2 %) och 2020 (1,3 %). Den potentiella tillväxten beräknas slutligen ha blivit positiv 2017, på 0,3 % (från -0,2 % 2016) och öka ytterligare 2018–2020, även om den även i fortsättningen kommer att vara mycket låg. Till följd av detta beräknas Italiens negativa produktionsgap krympa snabbt från -3,6 % av potentiell BNP 2015 till -0,3 % 2018, för att därefter bli positiv 2019 (på 0,3 %) och öka ytterligare 2020 (till 0,8 %).

Trots tidigare framsteg på viktiga reformområden (t.ex. arbetsmarknads- och förvaltningsreformer, bekämpning av skatteflykt, bankernas balansräkningsjusteringar) fortsätter krisens efterverkningar och kvarvarande strukturella brister att tynga ned Italiens potentiella tillväxt¹⁴. Italiens BNP är fortfarande lägre än före krisen och har inte växt jämfört med för 15 år sedan, medan resten av euroområdet har haft en årlig tillväxt på i genomsnitt 1,2 %. Detta har även sin förklaring i strukturella faktorer som försvårar en effektiv resursfördelning och bromsar produktivitetens utvecklingen. Ålderspensioner och kostnader för skuldförvaltning utgör fortfarande en stor andel av Italiens samlade offentliga utgifter och hindrar tillväxtfrämjande utgiftsposter som utbildning och infrastruktur. Den höga skattebördan på produktionsfaktorer och en fortsatt låg efterlevnad av skatteregler fortsätter att hämma den ekonomiska tillväxten. Arbetsmarknadsreformer och anställningsincitament har gynnat sysselsättningstillväxten, men ihållande hög långtids- och ungdomsarbetslöshet tynger ned framtida tillväxtutsikter. Företagsverksamheten försvåras fortfarande av det rådande företagsklimatet, bl.a. brister i den offentliga förvaltningen och mycket utdragna civil- och straffrättsliga förfaranden. Investeringarna, framför allt i immateriella tillgångar, är slutligen fortsatt låga. Det är mot denna bakgrund viktigt att Italien fortsätter sina reformansträngningar för att förbättra tillväxtutsikterna på medellång sikt och hållbarheten i sina offentliga finanser.

Efter att ha legat på omkring 0 % 2015 och 2016 till följd av främst en låg samlad efterfrågan, ett begränsat lönetryck och sjunkande energipriser, steg inflationen 2017, mätt genom det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP), till 1,3 %, i första hand på grund av stigande energipriser. Enligt kommissionens prognos förväntas inflationen vara stabil på 1,3 % 2018 och stiga ytterligare till 1,5 % 2019, främst till följd av högre oljepriser, för att

¹⁴ Se kommissionens arbetsdokument SWD(2018) 210 final, 7.3.2018, *Country Report Italy 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.

därefter avta något till 1,4 % 2020. Även den underliggande inflationen bör stiga gradvis de närmaste åren – i takt med en måttlig lönetillväxt – till 1,4 % 2020.

Fram till nyligen har Italiens möjligheter att göra kraftfulla budgetansträngningar för att minska sin skuldkvot försvårats av negativa makroekonomiska utsikter och risken att finanspolitiken blir kontraproduktiv genom att skuldkvoten och det primära saldot påverkas negativt av en dämpad prisutveckling. Den låga inflationen har dessutom gjort det svårare för Italien att minska sina offentliga utgifter i förhållande till BNP genom att frysa löner och pensionsförmåner i nominella termer, samtidigt som den har inneburit lägre skatteintäkter än vanligt. Det ogynnsamma makroekonomiska läget, med bland annat strama finansieringsvillkor, har slutligen inneburit finanspolitiska multiplikatorer som varit större än genomsnittet och som har förstärkts av den strama penningpolitiken på grund av nollrestriktionen¹⁵. Tillväxten i BNP i fasta priser accelererade till 1,1 % 2016 och 1,6 % 2017, medan tillväxten i BNP i löpande priser låg över 2 % (2,3 % 2016 och 2,1 % 2017) för första gången sedan den globala finanskrisen. Även om kommissionen förutspår att tillväxten i BNP i fasta priser återigen kommer att bromsa kraftigt till 1,1 % 2018 och bara stiga något till 1,2 % 2019 och 1,3 % 2020, innebär den underliggande prisutvecklingen (BNP-deflatorn) att tillväxten i BNP i löpande priser förväntas stiga till 2,4 % 2018, 2,5 % 2019 och 2,7 % 2020. Det makroekonomiska läget förefaller inte längre vara en förmildrande orsak till varför Italien i så hög grad avviker från det långsiktiga riktmärket för skuldminskning, även om Italiens tillväxtutsikter förefaller omgärdas av intensifierade nedåtrisker framöver. Framför allt kan en varaktig uppgång i statsobligationsräntorna försämra bankernas finansieringsvillkor och kapitalbuffertar och därmed ha en negativ inverkan på tillväxten i BNP i fasta priser genom att hämma kreditkostnader och kreditutbud. Detta skulle i sin tur förstärka riskerna för Italiens offentligfinansiella hållbarhet.

¹⁵ Se t.ex. Blanchard O. and D. Leigh (2013), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

Tabell 3: Makroekonomisk utveckling och budgetutveckling ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	DBP	COM	DBP
BNP i fasta priser (förändring i %)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
BNP-deflator (förändring i %)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potentiell BNP (förändring i %)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Produktionsgap (% av potentiell BNP)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Saldo i de offentliga finanserna	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Primärt saldo	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Offentliga fasta bruttoinvesteringar	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Konjunkturrensat saldo	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Konjunkturrensat primärsaldo	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Strukturellt saldo	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Strukturellt primärsaldo	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Anm.

^a I procent av BNP, om inget annat anges.

^b Konjunkturrensat saldo exklusive engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder.

Källa: Kommissionen, Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019 och kommissionens höstprognos 2018

Strukturreformer

Efter det nationella valet den 4 mars 2018 innehöll det nationella reformprogram för 2018¹⁶ som expeditonsregeringen antog i april 2018 inga nya lagstiftningsinitiativ, utan bara redan antagna reformer på en rad områden, bl.a. offentlig förvaltning, rättsväsende, konkurrens, arbetsmarknad, utbildning och konkurrenskraft.

I sin landsrapport 2018 bedömde kommissionen att Italien hade gjort vissa framsteg i genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna 2017, men konstaterade även att takten i reformarbetet hade avtagit och att betydande utmaningar kvarstod på flera reformområden. Italiens makroekonomiska obalanser – i första hand den mycket höga offentliga skulden och en trög produktivitetsutveckling – hade upphört att försämrats men var fortfarande stora¹⁷. Kommissionen slog därför fast att Italien fortfarande hade alltför stora makroekonomiska obalanser¹⁸.

I det reviderade utkastet till budgetplan 2019 ingick flera nya initiativ som beskrevs närmare i två lagstiftningsförslag: "finansdekretet"¹⁹ av den 23 oktober 2018 samt budgetförslaget, som lades fram för parlamentet den 31 oktober 2018. Båda är under behandling.

Finansdekretet innehåller åtgärder som ska skärpa efterlevnaden av skatteregler och flera åtgärder för att kräva in gamla skatteskulder och rensa skattelängder. När det gäller det förstnämnda kommer elektronisk fakturering att bli obligatorisk även vid transaktioner med konsumenter. Finansdekretet introducerade samtidigt en ny och mer fördelaktig möjlighet för skattebetalare att reglera gamla skatteskulder genom att göra avbetalningar över flera år, utan straffavgifter och till förmånlig ränta. En annan åtgärd kommer även göra det möjligt för

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 Se Landsrapport Italien 2018. Ibid.

¹⁸ Se kommissionens meddelande COM(2018) 120 final, *Europeiska planeringsterminen 2018: Bedömning av framstegen med strukturreformer, förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser samt resultatet av de fördjupade granskningarna enligt förordning (EU) nr 1176/2011*.

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

skattebetalare att på vissa villkor och inom vissa gränser deklarera gamla oredovisade inkomster och bara betala 20 % av den berörda skatteskulden, i flera avbetalningar och utan ränta eller straffavgifter. Finansdekretet innehåller även flera mindre bestämmelser som minskar gamla skatteskulder av begränsad storlek och minskar incitamenten för skattebetalare att dra ut på skattetvister. Den positiva effekten på inkomsterna beräknas totalt sett uppgå till omkring 0,1 % av BNP 2020.

Budgetförslaget innehåller flera åtgärder som påverkar en rad olika områden: beskattning, offentliga investeringar, social trygghet och pensionssystemet. När det gäller beskattning kommer flera ändringar av skattereglerna för framför allt företag och egenföretagare att delvis omfördela skattebördan över olika sektorer och påverka inkomsterna i positiv riktning 2019. Följande åtgärder minskar skattebördan:

1) Räckvidden för de förenklade skattereglerna för egenföretagare kommer att utvidgas genom att kvalificeringsvillkoren sänks. För närvarande har egenföretagare vars årsomsättning understiger sektorspecifika gränser möjlighet att i stället för inkomstskatt betala en schablonskatt på 15 % på sin årsomsättning justerat för särskilda ”lönsamhetskoefficienter”. Den nya ordningen innebär att alla gränsvärden för årsomsättning, som för närvarande skiljer sig mellan olika sektorer och uppgår till högst 55 000 euro harmoniseras och höjs till 65 000 euro. Därutöver avskaffas flera andra kvalificeringsvillkor. Åtgärden förväntas leda till en strukturell minskning av inkomsterna med 0,1 % av BNP.

2) En liknande bestämmelse införs även för arbetstagare som är sysselsatta inom företagsverksamhet med en årsomsättning på 65 000–100 000 euro, vars motsvarande inkomster kommer att beskattas utanför den vanliga inkomstskatteordningen med en schablonsats på 20 %²⁰. Den förväntade inkomstförlusten uppgår till 0,1 % av BNP från och med 2021.

3) Bolagsskattesatsen kommer att sänkas från 24 % till 15 % på bolagsvinster som används för investeringar eller nyanställningar, vilket förväntas leda till en strukturell inkomstförlust på omkring 0,1 % av BNP.

Flera andra befintliga bestämmelser som minskade skattebördan för företag kommer samtidigt att slopas eller få minskad räckvidd. En tidigare lagstiftad förenklad ordning för personbeskattning gällande inkomster från företagsverksamhet (*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*) och befintliga skatteincitament som stärker företags kapitalställning (*Aiuto alla Crescita Economica*) kommer att slopas (vilket leder till en inkomstökning med 0,1 % av BNP 2019 och 0,2 % från och med 2020). De tillfälliga investeringsincitamenten (*Superammortamento*) kommer inte att förlängas, medan de tillfälliga skatteincitamenten för innovativa investeringar (*Iperammortamento*) kommer att få en utvidgad tillämpning. Rätten att dra av särskilda kostnader för vissa kategorier av företag – särskilt banker – kommer att begränsas, vilket kommer att få en tillfällig, positiv effekt på inkomsterna med 0,2 % av BNP 2019. Mer specifikt sänks skatteavdraget för goodwill och andra immateriella tillgångar kopplade till tidigare verksamhet genom att det sprids ut över elva år, skatteavdraget för kreditförluster som gjorts 2018 skjuts upp till 2026, skatteavdraget för förluster på grund av genomförandet av nya redovisningsprinciper minskas genom att det sprids ut över tio år och förskottsbetalningen av skatt på försäkring ökas.

²⁰ Eftersom den åtgärden kommer att genomföras från och med 2020 ingår den bara i budgetförslaget och inte i det reviderade utkastet till budgetplan 2019.

Budgetförslaget innehåller även flera bestämmelser för att stödja offentliga investeringar. De budgeterade medlen för offentliga investeringar kommer att öka med 0,2 % av BNP 2019 genom att det inrättas två fonder för planerade investeringar på central nivå (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) och lokal nivå (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Dessutom inrättas två institutionella organ för att förenkla administrativa förfaranden: ett centralt verk (*InvestItalia*) ska samordna ministeriernas arbete med investeringsstrategier på nationell nivå, övervaka genomförandet av program och hantera flaskhalsar, medan ett oberoende verk för projektplanering (*Centrale per la progettazione delle opere pubbliche*) ska ge tekniskt stöd till lokala och centrala myndigheter under hela genomförandet av projekt.

De två viktigaste åtgärderna som ingår i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 är ”medborgarlönen” och ”100-tröskeln” (*Quota 100*) inom socialförsäkrings- respektive pensionssystemet. Budgetförslaget omfattar bara medel som har avsatts för dessa åtgärder, som kommer att utformas och genomföras genom separata lagar. De viktigaste aspekterna av dem behandlas dock i det reviderade utkastet till budgetplan 2019.

”Medborgarlönen” är en minimiinkomst som enligt regeringens plan ska garantera en månadsinkomst på 780 euro, vilket motsvarar den relativa fattigdomsgränsen. Exakt storlek och kvalificeringsvillkor ska dock fastställas i lag längre fram. Den budgeterade fonden uppgår till 9 miljarder euro per år från och med 2019, inklusive 1 miljard euro för att förstärka arbetsförmedlingarna. Eftersom fonden kommer att absorbera omkring 2 miljarder euro i resurser som tidigare avsatts för programmet för fattigdomsbekämpning (*Reddito di inclusione*), uppgår nettoeffekten på de offentliga utgifterna till 0,4 % av BNP.

”100-gränsen” är ett program för pensionering i förtid, där minimigränsen för pensionering i förtid är en ålder av 62 år och 38 år av inbetalade avgifter. Den budgeterade fonden uppgår till 6,7 miljarder euro 2019 och 7 miljarder euro från och med 2020 (0,4 % av BNP).

Åtgärderna i det reviderade utkastet till budgetplan för 2019 innebär en risk att Italien inte genomför de reformer som landet antagit i enlighet med tidigare landsspecifika rekommendationer och inte heller beaktar de strukturpolitiska delarna av rådets rekommendationer till Italien den 13 juli 2018. Medan rådet rekommenderade Italien att minska ålderspensionernas andel av de offentliga utgifterna för att skapa utrymme för andra sociala utgifter upphäver den nyligen införda möjligheten att gå i pension i förtid de tidigare pensionsreformer som är en förutsättning för att Italiens stora offentliga skuld på sikt ska bli hållbar. De utökade möjligheterna att gå i pension i förtid kan dessutom ha en negativ inverkan på arbetskraftsutbudet och hålla tillbaka potentiell tillväxt.

Den skärpta bestämmelsen om elektronisk fakturering förväntas minska den bristande efterlevnaden av momsreglerna genom att skattemyndigheten snabbt får korrekt information och kan göra riktade inspektioner med avskräckande inverkan på skattebetalarna. De nya möjligheterna för skattebetalare att reglera gamla skatteskulder eller redovisa odeklarerade inkomster på fördelaktiga villkor förväntas ha motsatt inverkan genom att implicit belöna bristande efterlevnad av skattereglerna.

De planerade ändringarna av skattereglerna för egenföretagare och företag syftar till att göra skatteincitamenten mer tillväxtfrämjande. Denna ändring av strategi omgärdas dock av nedåtrisker, eftersom några av de slojade åtgärderna har haft goda resultat när det gäller att stödja investeringar och företags kapitalförstärkning. Att dra tillbaka den nuvarande, gynnsamma beskattningen av återinvesterade vinstmedel genom möjligheten att dra av uppskattad avkastning på eget kapital (*allowance for corporate equity, ACE*), som företag utnyttjat i hög grad, kan förvärra bolagsbeskattningens förmånliga behandling av lån och

potentiellt minska incitamenten att använda andra former av finansiering än banklån. De sänkta bolagsskattesatserna för företag som anställer eller investerar kan – även om de gör incitamenten mer inriktade på ekonomisk tillväxt – visa sig vara komplicerade att tillämpa i praktiken och öka rapporteringskraven för företag. Sammantaget ökar reformpaketet dessutom skattebördan för företag 2019, medan det har en i stort sett neutral inverkan 2020.

De åtgärder som minskar möjligheterna att dra av kostnader kan, genom att implicit öka skattebördan för banker, ha en negativ inverkan på kreditutbudet och riskerar därmed förvärra de eventuellt negativa effekterna av högre statsobligationsräntor och bankers finansieringskostnader.

Ökade medel och stärkt administrativ kapacitet när det gäller offentliga investeringar förväntas stötta ekonomisk tillväxt, men det finns en risk att effekten dröjer till följd av förseningar i genomförandet och administrativa flaskhalsar.

Sammantaget förefaller det reviderade utkastet till budgetplan 2019 inte vara utformat på ett sätt som ökar den potentiella tillväxten, eftersom det river upp tidigare strukturreformer, riskerar att inte uppmuntra efterlevnad av skatteregler, ökar skattebördan för företag på aggregerad nivå och kan leda till minskat kreditutbud genom att förvärra bankernas finansieringsvillkor till följd av högre statsobligationsräntor.

4.2. Budgetställning på medellång sikt

Efterhandsbedömningen av Italiens uppfyllande av den förebyggande delen pekar på vissa avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2017, med hänsyn tagen till de tillfälliga avvikelser som tillåts enligt flexibilitetsklausulerna och för ovanliga händelser. När det gäller 2018 förväntas däremot budgetanpassningen inte vara tillräcklig mot bakgrund av Italiens hållbarhetsproblem. Inför 2019 konstaterade kommissionen i sitt yttrande om utkastet till budgetplan 2019 av den 23 oktober 2018 att det innehåller särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av den rekommendation som rådet riktade till Italien den 13 juli 2018. Denna bedömning bekräftades i kommissionens yttrande av den 21 november 2018 om Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019. Avvikelsen från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet förväntas med oförändrad politik öka ytterligare 2020 enligt kommissionens prognos.

Strukturellt saldo och anpassning mot det medelfristiga målet

Ruta 1: Flexibilitet i paktens förebyggande del

Efter att ha lämnat underskottsförfarandet 2013 följde Italien i stort sett den förebyggande delens bestämmelser fram till 2017. Under åren 2015–2017 var detta dock delvis en följd av den flexibilitet som kommissionen beviljade efter sitt meddelande *Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler* från januari 2015 och som bekräftades i rådets landsspecifika rekommendationer. Italien har gynnats väsentligt av den flexibilitet som tillåts inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. År 2015 beviljades landet en flexibilitet motsvarande 0,03 % av BNP för ovanliga händelser med anledning av flyktingkrisen. Samma år halverades det strukturella kravet på 0,5 % av BNP till 0,25 % av BNP sedan ökad hänsyn tagits till konjunkturläget. År 2016 beviljades en flexibilitet motsvarande totalt 0,83 % av BNP i samband med klausulerna om strukturreformer,

investeringar och ovanliga händelser. I det sistnämnda fallet beviljades flexibilitet med anledning av flyktingkrisen och ökade säkerhetskostnader till följd av terroristhotet. År 2017 beviljades en flexibilitet motsvarande totalt 0,35 % av BNP med hänvisning till klausulen om ovanliga händelser på grund av flyktingkrisen och behovet av att skydda det nationella territoriet mot jordsbävningsrisker. För 2018 ansåg kommissionen att en strukturell budgetansträngning som var 0,3 % av BNP lägre än riktmärket skulle vara tillräckligt för att balansera Italiens stabiliseringsbehov och hållbarhetsproblem. Under perioden 2015–2018 tilläts Italien tillfälligt avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet med totalt sett nästan 1,8 procentenheter av BNP.

När det gäller **2017** rekommenderades Italien göra en strukturanpassning på minst 0,6 % av BNP för att göra tillräckliga framsteg mot sitt medelfristiga mål. Stabilitetsprogrammet 2018 bekräftade dock att budgeteffekten av den exceptionella flyktingströmmen och av den förebyggande investeringsplanen för att skydda det nationella territoriet mot jordsbävningsrisker var betydande 2017 och uppgick till omkring 0,35 % av BNP, vilket var bara något högre än förhandsuppskattningen. Kommissionen bekräftade till följd av detta den tillfälliga avvikelse som preliminärt beviljats enligt klausulen om ovanliga händelser²¹. Kravet på anpassning mot det medelfristiga målet 2017 har därför sänkts för att ta hänsyn till dessa kostnader.

Den samlade bedömning som gjordes våren 2018 på grundval av kommissionens vårprognos 2018 pekade på vissa avvikelser från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet både 2016 och 2017. Samma bedömning görs på grundval av kommissionens höstprognos 2018.

När det gäller **2018** rekommenderades Italien säkerställa en nominell minskning i primära offentliga nettoutgifter på minst 0,2 % 2018, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på minst 0,6 % av BNP. I sitt meddelande om den europeiska planeringsterminen 2017 från maj 2017²² slog kommissionen dock fast att den var beredd att använda sitt utrymme för skönsmässiga bedömningar i fall där stora finanspolitiska anpassningar får särskilt stora effekter för tillväxt och sysselsättning. För att göra en lämplig avvägning mellan Italiens nuvarande stabiliseringsbehov och landets hållbarhetsproblem ansåg kommissionen att en strukturell budgetansträngning på minst 0,3 % av BNP skulle vara tillräcklig 2018, utan någon ytterligare avvikelsemarginal under ett år. Detta motsvarar en nominell ökningstakt i primära offentliga nettoutgifter på högst 0,5 %.

Baserat på det reviderade utkastet till budgetplan 2019 pekar utgiftsriktmärket på en otillräcklig finanspolitisk anpassning 2018, eftersom ökningstakten i Italiens offentliga utgifter, minus diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, kommer att överstiga den som rådet rekommenderat. Dessutom avviker den förbättring av det (omräknade) strukturella saldot som regeringen räknar med 2018 (0,2 % av BNP) från den strukturella anpassning som skulle vara tillräcklig (0,3 % av BNP). En samlad bedömning av regeringens planer pekar på en risk för betydande avvikelse från den anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmål 2019 som rekommenderats av rådet. Den samlade bedömning som utgår från regeringens planer bekräftas av kommissionens höstprognos 2018. Kommissionens prognos förutspår att det strukturella saldot kommer att vara stabilt 2018 på -1,8 % av BNP. Enligt kommissionens

²¹ De kostnader som det handlar om uppgår 2017 till 0,16 % av BNP för den exceptionella flyktingströmmen och 0,19 % av BNP för skydd mot jordsbävningsrisker.

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

höstprognos pekar utgiftsriktmärket på en otillräcklig finanspolitisk anpassning 2018 och det strukturella saldot ger samma signaler.

När det gäller **2019** konstaterade kommissionen i sitt yttrande av den 23 oktober 2018 om det reviderade utkastet till budgetplan 2019 att det innehåller särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av den rekommendation som rådet riktade till Italien den 13 juli 2018. Denna bedömning bekräftades av kommissionens yttrande av den 21 november 2018 om Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019.

Inför 2019 rekommenderas Italien säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 0,1 %, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP.

I utkastet till budgetplan 2019 pekar utgiftsriktmärket på en risk för betydande avvikelse både 2019 (avvikelse på 1,3 % av BNP) och för 2018 och 2019 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,9 % av BNP per år om hänsyn tas till den anpassning för båda dessa år som rekommenderas av rådet), eftersom ökningstakten i offentliga utgifter, minus diskretionära inkomststöd och engångsåtgärder, kommer att överstiga den som rådet rekommenderat. Struktursaldot ger samma signaler. Det reviderade utkastet till budgetplan förutspår att det (omräknade) strukturella saldot kommer att försämrats med 0,9 % av BNP 2019. Det strukturella saldot pekar på en risk för betydande avvikelse både över ett år (gap på 1,5 % av BNP 2019) och över 2018 och 2019 tillsammans (gap på i genomsnitt 1,0 % av BNP per år om hänsyn tas till den anpassning för båda dessa år som rekommenderats av rådet). Resultatet blir detsamma även om hänsyn tas till det sänkta krav 2018 som är en följd av utnyttjandet av utrymmet för skönsässig bedömning. En samlad bedömning på grundval av regeringens planer pekar på en risk för särskilt allvarliga brister i efterlevnaden när det gäller anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmål 2019 som rekommenderats av rådet. Denna slutsats ligger fast även om det extraordinära program för underhåll av vägnätet och vägförbindelser till följd av Morandibrons kollaps i Genua och den preventiva planen för att begränsa hydrogeologiska risker till följd av dåliga väderförhållanden betraktas som ovanliga händelser utanför den berörda medlemsstatens kontroll enligt artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97, och budgeteffekten av dem (omkring 0,2 % av BNP) därför dras ifrån från kravet i stabilitets- och tillväxtpakten förebyggande del.

På grundval av kommissionens höstprognos 2018 bekräftas den samlade bedömningen baserad på regeringens planer, eftersom utgiftsriktmärket också pekar på en betydande avvikelse både 2019 (avvikelse på 1,5 % av BNP) och för 2018 och 2019 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 1,3 % av BNP per år om hänsyn tas till den anpassning för båda dessa år som rekommenderas av rådet). Struktursaldot ger samma signaler. I kommissionens höstprognos 2018 förutspås Italiens strukturella saldo försämrats med 1,2 % av BNP 2019 till -3,0 % av BNP. Det strukturella saldot pekar på en risk för betydande avvikelse både över ett år (gap på 1,8 % av BNP 2019) och över 2018 och 2019 tillsammans (gap på i genomsnitt 1,2 % av BNP per år).

Offentliga investeringar

När det gäller offentliga investeringar uppgick Italiens fasta bruttoinvesteringar till i genomsnitt 3 % av BNP under perioden 1999–2010, men behovet av snabba åtgärder för att hantera statsskuldskrisen ledde till att de offentliga investeringarna minskade kraftigt till i genomsnitt omkring 2,4 % av BNP under åren 2011–2016. År 2017 sjönk investeringskvoten

till en ny bottennivå på 2 % av BNP (-5,3 % jämfört med året innan i nominella termer). Kvoten beräknas i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 minska något till 1,9 % av BNP 2018 (-2,2 % jämfört med året innan i nominella termer). År 2019 och 2020 förutspås de offentliga investeringarna – enligt det reviderade utkastet till budgetplan 2019 – stiga tack vare nya anslag och åtgärder för att skynda på administrativa förfaranden. Med tanke på den allmänna nedgången över en längre tid förefaller de offentliga investeringarna inte utgöra en förmildrande orsak till varför Italien inte uppfyller riktmärket för skuldminskning.

4.3. Offentliga förvaltningens skuld på medellång sikt

Italiens offentliga skuld är fortfarande en viktig orsak till sårbarhet för ekonomin. Nyligen antagna åtgärder kommer tillsammans med en negativ demografisk utveckling sannolikt att bromsa den positiva trend som uppnåtts genom tidigare pensionsreformer och försvaga de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet motverkades även av räntehöjningen på statsobligationer 2018 och kan försämrats ytterligare om realräntorna stiger mer än väntat.

Enligt kommissionens höstprognos 2018 ser Italiens skuldkvot, efter att ha stigit till 131,2 % 2017, ut att stabiliseras kring 313 % under 2018–2020. År 2018 förväntas skuldminskningen fortsätta att bromsas av en begränsad ökning av det primära överskottet, marginellt lägre ränteutgifter och lägre privatiseringsintäkter än målnivån. År 2019 och 2020 förväntas en kraftig försämring av det primära överskottet och stigande ränteutgifter ytterligare försvåra en skuldminskning.

Enligt Europeiska kommissionens indikator ”S0” för den kortsiktiga risken för de offentliga finansernas hållbarhet förefaller Italien inte ha några hållbarhetsproblem på kort sikt, även om det finns sårbarheter på budgetsidan²³. Riskerna till följd av det makrofinansiella läget är i själva verket fortfarande begränsade, totalt sett, vilket även beror på ECB:s fortsatt ackommoderande penningpolitik. Italien kan dock drabbas om riskaversionen på finansmarknaderna plötsligt ökar eftersom landet fortfarande har stora lån som kommer att behöva förnyas (omkring 17 % av BNP 2018), även om situationen har förbättrats. En sådan ökning kan, såsom framgått sedan maj 2018, leda till hög volatilitet på statsobligationsmarknaderna och därmed till betydligt högre kostnader för räntor och amorteringar, vilket i sin tur kan få negativa spridningseffekter till banksektorn och påverka finansieringsvillkoren för företag och hushåll.

På medellång sikt står Italien inför markanta hållbarhetsproblem. Landets strukturella primära överskott kommer enligt prognoserna att försämrats ytterligare till 0,9 % av BNP 2019 och 0,4 % av BNP 2020, vilket kan jämföras med 3,6 % 2015. Detta kan öka hållbarhetsriskerna på

²³ Indikatorn S0 för de offentliga finansernas kortsiktiga hållbarhet (som i ett tidigt skede varnar för offentligfinansiella risker på kort sikt som beror på offentligfinansiella, makrofinansiella och konkurrensrelaterade faktorer i ekonomin under en ettårsperiod och baseras på tjugofem offentligfinansiella och makrofinansiella variabler) ser ut att ligga under ”högrisk”-gränsen 2018, men då den ligger på 0,36 är den fortfarande en av de högsta inom EU, vilket främst beror på Italiens mycket höga offentliga skuld. Det offentligfinansiella delindexet ligger dessutom över den kritiska gränsen.

medellång sikt, eftersom en svag offentligfinansiell ställning kan leda till ännu högre riskpremier. Detta framgår av kommissionens medelfristiga skuldhållbarhetsanalys och indikator S1²⁴ för risken för de offentliga finansernas hållbarhet, som båda pekar på ”hög risk”²⁵. Den höga och stigande skuldstock som förutses 2029 i referensscenariot och dess känslighet för makrofinansiella-offentligfinansiella chocker ger stöd för denna bedömning. För att uppnå en skuldkvot på 60 % av BNP 2033 skulle Italien därför behöva göra en stor budgetansträngning motsvarande 9,4 procentenheter av BNP under perioden 2021–2025.

På lång sikt förväntas Italien även få markanta hållbarhetsproblem till följd av både den stora finanspolitiska anpassning som krävs för att stabilisera skuldkvoten, särskilt i ljuset av framtida åldrandekostnader, och den sårbarhet som är en följd av den höga skuldbördan. Indikatorn S2²⁶ för risk när det gäller de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt pekar på betydande risker, eftersom det skulle krävas en permanent höjning av det strukturella primärsaldot med omkring 2,9 procentenheter av BNP för att hålla skuldkvoten stabil på lång sikt, vilket även har att göra med åldrandekostnaderna. Med tanke på den sårbarhet som är en följd av den höga skuldbördan – som framgår av riskbedömningen i skuldhållbarhetsanalysen – pekar detta resultat även på en ”hög risk” på lång sikt. Den långsiktiga hållbarhet som tidigare uppnåtts genom pensionsreformer som begränsat de implicita skulderna till följd av befolkningens åldrande, håller i själva verket på att försämrats. Detta beror på att Eurostat förutser förvärrade demografiska trender och på nyligen antagna reformer. Redan 2017 och 2018 års budgetar innehöll åtgärder som delvis rev upp tidigare pensionsreformer, vilket ökade Italiens utgifter för ålderspensioner på medellång sikt. I detta sammanhang innehåller det reviderade utkastet till budgetplan 2019 andra bestämmelser som kommer att upphäva tidigare framsteg och medföra väsentligt högre offentliga utgifter för ålderspensioner. Även om reformens exakta utformning kommer att anges i lagstiftningsdekretet efter antagandet av 2019 års budget visar information i det reviderade utkastet till budgetplan att den planerade reformen kommer att medföra betydligt mindre hårda villkor för att gå i pension i förtid genom att fastställa gränsen till 62 års ålder och 38 år av inbetalade avgifter. Den ytterligare kostnaden på uppskattningsvis 0,4 % av BNP 2019 skulle alltså leda till en betydande ökning av Italiens utgifter för ålderspensioner, som uppgår till omkring 15 % av potentiell BNP 2016 och därmed redan tillhör de högsta inom unionen och OECD. De ökade möjligheterna att gå i pension i förtid kan dessutom ha en negativ inverkan på arbetskraftsutbudet i en situation där Italien redan släpar efter EU-snittet för arbetsmarknadsdeltagande bland äldre arbetstagare (55–64 år) och kan därmed hålla tillbaka den potentiella tillväxten. Om tidigare pensionsreformer rivs upp ytterligare kan det avsevärt förvärra riskerna för Italiens långsiktiga hållbarhet.

Privatiseringsintäkterna understeg regeringens mål på 0,5 % av BNP både 2016 och 2017, då det uppgick till 0,05 % av BNP respektive 0,01 % av BNP. När det gäller framtiden förutses i

²⁴ Indikatorn S1 för de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt visar att det krävs ytterligare anpassning i termer av ackumulerad, gradvis förbättring av det strukturella primärsaldot över en femårsperiod (från och med 2021) till en skuldkvot på 60 % senast 2033, vilket innefattar ökade framtida utgifter till följd av befolkningens åldrande.

²⁵ Se Europeiska kommissionens kommande rapport om de offentliga finansernas hållbarhet (*Fiscal Sustainability Report 2018*). Metoden förklaras mer ingående i Europeiska kommissionens skuldhållbarhetsrapport 2017.

²⁶ Indikatorn S2 för de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt visar den omedelbara anpassning av det nuvarande strukturella primärsaldot (som senare ska hållas kvar på det anpassade värdet för alltid) som krävs för att stabilisera skuldkvoten på obestämd tid, vilket bl.a. innefattar att betala för ytterligare utgifter till följd av befolkningens åldrande.

det reviderade utkastet till budgetplan 2019 fortfarande privatiseringsintäkter på 0,3 % av BNP per år under perioden 2018–2020. När det gäller 2018 inkluderar kommissionen inte på förhand några privatiseringsintäkter med tanke på hur privatiseringsarbetet har förlöpt hittills och de begränsade framsteg som hade gjorts fram till sent på året. När det gäller 2019 ingår hälften av de beräknade intäkterna i prognosen till följd av de trovärdiga och utförliga förslag som för närvarande diskuteras. För 2020 beaktas av försiktighetsskäl inga privatiseringsintäkter på förhand i prognosen.

Mot denna bakgrund kan den förväntade försämringen av de offentliga finanserna och den planerade pensionsreformens eventuella negativa effekt på den potentiella tillväxten kraftigt förvärra riskerna för den offentligfinansiella hållbarheten i Italien på medellång och lång sikt och därmed äventyra en lämplig minskning av den stora offentliga skulden.

4.4. Andra faktorer som kommissionen anser vara av betydelse

När det gäller andra faktorer som kommissionen anser vara av betydelse beaktas framför allt budgetmässiga ansträngningar för att främja internationell solidaritet och uppnå unionens politiska mål, skuld som uppstått i form av bilateralt och multilateralt stöd mellan medlemsstaterna i samband med åtgärder för att trygga den finansiella stabiliteten, och skuld som härrör från finansiella stabiliseringsåtgärder vid allvarliga finansiella störningar (artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97). När det gäller det offentliga stödet till finanssektorn under finanskrisen uppgick ansvarsförbindelser avseende tillförsel av likviditet till finansinstitut till omkring 1,5 % av BNP i slutet av 2017 (av ansvarsförbindelser på totalt 3,7 % av BNP), vilket är en ökning från 0,5 % av BNP i slutet av 2016.

Stöd till finansinstitut som påverkar den offentliga skulden uppgick till 1 % av BNP 2017 (en ökning från 0,2 % i slutet av 2016). Merparten av stödet avsåg avvecklingen av två italienska regionala långgivare (*Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*) och rekapitaliseringen av försiktighetsskäl av *Banca Monte dei Paschi di Siena*. Effekten av detta på underskottet uppgick till omkring 0,4 % av BNP. En annan risk för de offentliga finanserna rör den eventuella engångseffekten av stödet till finansinstitut på underskottet även 2019 och 2020, samt den offentliga förvaltningens betydande stock av förfallna skulder.

Enligt artikel 12.1 i förordning (EU) nr 473/2013 ska denna rapport även bedöma i ”vilken utsträckning den berörda medlemsstaten har beaktat kommissionens yttrande” om medlemsstatens utkast till budgetplan som avses i artikel 7.1 i samma förordning. År 2017 pekade kommissionens yttrande om Italiens utkast till budgetplan 2018²⁷ på en risk för bristande efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser och uppmanade myndigheterna att inom ramen för den nationella budgetprocessen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa efterlevnad. Trots flaggandet av risker för bristande efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten godkändes 2018 års budget utan några större ändringar jämfört med utkastet till budgetplan. År 2018 pekade kommissionens yttrande om Italiens utkast till budgetplan 2019 på en allvarlig bristande efterlevnad av den rekommendation som rådet riktat till Italien den 13 juli 2018 och uppmanade myndigheterna att lämna in ett reviderat utkast till budgetplan. Den 13 november 2018 lämnade Italien dock in ett reviderat utkast till budgetplan som bekräftade de offentligfinansiella mål som satts upp för 2019.

²⁷ Kommissionens yttrande C(2017) 8019 final, 22.11.2017 om Italiens utkast till budgetplan.

4.5. Andra faktorer som medlemsstaten åberopat

Den 13 november 2018 översände de italienska myndigheterna dokument om faktorer av betydelse enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97 (nedan kallade *de italienska anmärkningarna*). Merparten av de faktorer som har åberopats av myndigheterna har redan behandlats i den analys som presenteras i andra delar av denna rapport.

I de italienska anmärkningarna framhålls att Italien har en historia av starka budgetresultat med konsekvent stora primära överskott, men att detta i hög grad fortfarande neutraliseras av skillnaderna mellan euroländernas obligationsräntor och tillväxttal på ett sätt som missgynnar Italien och påverkar landets förmåga att uppfylla riktmärket för skuldminskning.

Den första faktorn av betydelse som tas upp i de italienska anmärkningarna är utsikterna för tillväxten i BNP i löpande priser, som påverkats av den senaste tidens ökade nedåtrisker, där alltför omfattande budgetansträngningar kan bli kontraproduktiva och göra det svårare att uppfylla riktmärket för skuldminskning via en negativ ”nämnameffekt”.

Den andra, och närliggande, faktorn av betydelse är underskattningen av mängden lediga resurser i Italiens ekonomi även efter revideringen av den ”gemensamt antagna metoden” för att uppskatta produktionsgapet i enlighet med vissa tekniska ändringar som föreslogs av den italienska delegationen i arbetsgruppen för produktionsgapsfrågor. Även om dessa tekniska ändringar innebär en ökning av Italiens produktionsgap 2017 till -1,2 % av potentiell BNP (från -0,6 % enligt kommissionens höstprognos 2017) tyder kommissionens reviderade uppskattningar fortfarande på att landets ekonomiska aktivitet bör nå sin potential 2019. Det året beräknas produktionsgapet i själva verket bli positivt på 0,3 % av potentiell BNP, vilket de italienska myndigheterna inte anser överensstämma med ekonomisk logik, med tanke på Italiens ännu höga arbetslöshet på 11 % och praktiskt taget stabila löner och priser. De italienska anmärkningarna innehåller därför alternativa uppskattningar om ett produktionsgap på omkring -3 % av potentiell BNP 2018 på grundval av regeringens prognoser, vilket innebär att Italien praktiskt taget skulle ha nått det medelfristiga målet om en budget som strukturellt sett är i balans. Italien skulle dessutom uppfylla riktmärket för skuldminskning i dess ”konjunkturrensade form” om det vidare antas att inflationen (baserat på BNP-deflatorn) är ”normal” på 2 %.

Den tredje faktorn av betydelse som tas upp i de italienska anmärkningarna är de argument för att stötta social inkludering och offentliga investeringar som ligger till grund för regeringens offentligfinansiella planer i utkastet till budgetplan 2019. De anser framför allt att medborgarlönen i utkastet till budgetplan 2019 är i överensstämmelse med de landsspecifika rekommendationerna 2018 om att öka sociala utgifter, reformera aktiva arbetsmarknadsåtgärder och öka arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor genom effektivare familjestödsåtgärder. De menar vidare att ökningen av offentliga investeringar med 0,2 % av BNP 2019 överensstämmer med de landsspecifika rekommendationerna 2018 om att främja forskning, innovation, digitala färdigheter och infrastruktur genom bättre riktade investeringar och ökat deltagande i yrkesinriktad högre utbildning.

Den fjärde faktor av betydelse som tas upp i de italienska anmärkningarna gäller de många tillväxtfrämjande strukturreformer som regeringen planerar på olika områden, t.ex. rättsväsendet och den offentliga sektorn.

Andra faktorer av betydelse som framförts av de italienska myndigheterna när det gäller Italiens offentliga skuld är dess hållbarhet, eftersom medlemsstaten fortfarande har mycket låga hållbarhetsrisker på lång sikt, trots försämrade demografiska prognoser, har rimliga

levnadsomkostnader till följd av sjunkande ränteutgifter, och de mycket låga nivåerna av ansvarsförbindelser och skuld inom den privata sektorn. De italienska anmärkningarna framhåller även att riskerna för de italienska offentliga finanserna – bl.a. till följd av den senaste tidens uppgång i statsobligationsräntorna – är begränsade, eftersom Italien har en stark finansiell ställning, den offentliga skulden kännetecknas av långa löptider och fasta räntor, samt att banksektorns lönsamhet på senare tid har ökat.

5. SLUTSATSER

Italiens offentliga skuldkvot (131,2 % 2017) är den näst största i unionen och en av de största i världen. Den innebär 2017 en genomsnittlig börda per invånare på 37 000 euro, plus en årlig kostnad för räntor och amorteringar på omkring 1 000 euro per invånare. Den stora stocken av offentliga skulder innebär att Italien inte har det offentligfinansiella utrymme som landet behöver för att stabilisera sin ekonomi inför makroekonomiska chocker. Den utgör dessutom en generationsöverskridande börda som kommer att sänka levnadsstandarden för kommande generationer i Italien. Det faktum att räntor och amorteringar tar en betydligt större andel av de offentliga resurserna i anspråk i Italien än i resten av euroområdet drabbar även landets produktiva utgifter. Italiens ränteutgifter uppgick 2017 till omkring 65,5 miljarder euro eller 3,8 % av BNP, vilket var i stort sett lika mycket som de offentliga utgifterna på utbildningsområdet. En stor offentlig skuld kan dessutom, i avsaknad av en försiktig finanspolitik, exponera landet för plötsliga försämringar av marknadens förtroende som påverkar statsobligationsräntorna, vilket kan få en negativ inverkan på både landets räntekostnader och de totala finansieringskostnaderna för den reala ekonomin och i sin tur drabba tillväxten. Italiens stora offentliga skuld gör den italienska ekonomin mycket sårbar och för Italiens bästa bör en kraftfull minskning av skulden vara en fortsatt prioritet.

Eftersom Italien inte gjorde tillräckliga framsteg mot ett uppfyllande av skuldkriteriet 2017, utfärdade kommissionen den 23 maj 2018 en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget²⁸. Rapporten slog fast att skuldkriteriet borde anses vara uppfyllt med hänsyn till framför allt Italiens uppfyllande av den förebyggande delen.

Italiens offentligfinansiella planer för 2019 innebär dock att de faktorer av betydelse som kommissionen analyserade i maj förra året har förändrats väsentligt. I sitt utkast till budgetplan 2019 räknade Italien framför allt med en stor försämring av det strukturella saldot 2019 i storleksordningen 0,9 % av BNP, trots att rådet hade rekommenderat att Italien skulle förbättra sitt strukturella saldo med minst 0,6 % av BNP. Den 23 oktober 2018 antog kommissionen därför ett yttrande om Italiens utkast till budgetplan²⁹ som konstaterade särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av den finanspolitiska rekommendation som rådet riktade till Italien den 13 juli 2018 och begärde att Italien skulle lämna in ett reviderat utkast till budgetplan. Den 13 november 2018 lämnade Italien in ett något reviderat utkast till budgetplan där de offentligfinansiella målen dock var oförändrade jämfört med den ursprungliga versionen, däribland den stora strukturella försämring som förväntas 2019.

Den 21 november 2018 antog kommissionen sitt yttrande om Italiens reviderade utkast till budgetplan 2019³⁰, som bekräftade risken för betydande avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmål som rådet rekommenderat för 2019 och de särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av den finanspolitiska rekommendationen för 2019 som baserats på både regeringens planer och kommissionens höstprognos 2018. Denna slutsats gör det motiverat för kommissionen att göra en ny bedömning av Italiens synbarliga bristande efterlevnad av skuldkriteriet 2017.

Italiens offentliga bruttoskuld uppgick de facto till 131,2 % av BNP 2017, vilket är långt över fördragets referensvärde på 60 % av BNP, och utfalls data visar att Italien inte uppfyllde

²⁸ Kommissionens rapport COM(2018) 428 final av den 23 maj 2018: *Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

²⁹ Kommissionens yttrande C(2018) 7510 final, 23.10.2018, om Italiens utkast till budgetplan samt en begäran om att Italien ska lägga fram ett reviderat utkast till budgetplan.

³⁰ Kommissionens yttrande C(2018) 8030 final, 21.11.2018 om Italiens reviderade utkast till budgetplan.

riktmärket för skuldminskning 2017. På grundval av regeringens planer och kommissionens höstprognos 2018 förutses Italien dessutom inte respektera riktmärket för skuldminskning vare sig 2018 eller 2019. Detta visar tydligt att innan hänsyn tagits till alla faktorer av betydelse förefaller Italien inte ha uppfyllt skuldkriterium som definieras i fördraget 2017. I enlighet med fördraget granskar denna rapport även faktorer av betydelse.

Även om Italien bedömdes ha gjort vissa framsteg när det gäller att följa rådets landsspecifika rekommendationer 2017 visar de åtgärder som ingår i det reviderade utkastet till budgetplan 2019 att det finns en risk att reformer som antagits till följd av tidigare landsspecifika rekommendationer rivs upp samt även när det gäller de strukturella aspekterna i rådets senaste rekommendationer till Italien. Medan rådet rekommenderade Italien att minska ålderspensionernas andel av de offentliga utgifterna för att skapa utrymme för andra sociala utgifter innebär den nyligen införda möjligheten att gå i pension i förtid att tidigare pensionsreformer som är en förutsättning för att Italiens stora offentliga skuld på sikt ska bli hållbar rivs upp. Införandet av en skatteamnesti kan vidare ha en negativ inverkan på efterlevnaden av skatteregler. I det reviderade utkastet till budgetplan för 2019 planeras överlag inga effektiva åtgärder för att tackla Italiens tröga potentiella tillväxt och i synnerhet dess sedan längre stagnerande produktivitet. Inte minst kan möjligheten att gå i pension i förtid ha en negativ inverkan på arbetskraftsutbudet. De nyligen införda åtgärder som höjer skatterna på banker kan tillsammans med effekten av högre statsobligationsräntor dessutom hämma kreditutbudet. Detta visar att den sammantagna effekten på tillväxten av åtgärderna i utkastet till budgetplan för 2019 kan bli mindre än regeringen räknar med även på kort sikt.

Även om den efterhandsbedömning av Italiens uppfyllande av den förebyggande delen som gjordes i maj 2018 visade på ett allmänt uppfyllande av den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2017, pekar en samlad bedömning baserad på både regeringens planer och kommissionens höstprognos 2018 som tar hänsyn till den flexibilitet som kommissionen beviljat för ovanliga händelser, att det finns en risk för betydande avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmål som rekommenderats av rådet för 2018 och för särskilt allvarliga brister i efterlevnaden 2019. Denna slutsats ligger fast även om det extraordinära program för underhåll av vägnätet och vägförbindelser till följd av Morandibrons kollaps i Genua och den preventiva planen för att begränsa hydrogeologiska risker till följd av dåliga väderförhållanden betraktas som ovanliga händelser utanför den berörda medlemsstatens kontroll enligt artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97, och att avdrag för denna budgeteffekt (omkring 0,2 % av BNP) därför görs från kravet i stabilitets- och tillväxtpakten förebyggande del.

Analysen i denna rapport omfattar en bedömning av alla faktorer av betydelse, däribland i) att det makroekonomiska läget, även om nedåtriskerna har intensifierats på senare tid, inte kan sägas förklara att Italien ligger så långt från uppfyllande av riktmärket för skuldminskning, med tanke på att tillväxten i BNP i löpande priser har varit över 2 % sedan 2016, ii) att regeringens planer innebär att tidigare, tillväxthöjande struktureller reformer – i synnerhet tidigare pensionsreformer – rivs upp, samt framför allt iii) den konstaterade risken för betydande avvikelser från budgetmålet 2018 och för särskilt allvarliga brister i efterlevnaden 2019 av rådets rekommendation till Italien den 13 juli 2018, enligt både regeringens planer och kommissionens höstprognos 2018. Sammantaget tyder analysen på att det skuldkriterium som definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte bör anses vara uppfyllt, och att ett skuldbaserat underskottsfarande därför är motiverat.