



V Bruselu dne 21.11.2018
COM(2018) 809 final

ZPRÁVA KOMISE

Itálie

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

ZPRÁVA KOMISE Itálie

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

1. Úvod

Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) stanoví postup při nadměrném schodku. Tento postup je dále upřesněn v nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku¹, které je součástí Paktu o stabilitě a růstu. Zvláštní ustanovení pro členské státy eurozóny v rámci postupu při nadměrném schodku zavádí nařízení (EU) č. 473/2013².

Podle čl. 126 odst. 2 SFEU je Komise povinna sledovat dodržování rozpočtové kázně na základě těchto dvou kritérií: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) nepřekračuje referenční hodnotu 3 % a b) zda poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu 60 %, ledaže se dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Ustanovení čl. 126 odst. 3 SFEU stanoví, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z výše uvedených kritérií, Komise má povinnost vypracovat zprávu. Tato zpráva rovněž musí přihlédnout „*k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu*“.

Tato zpráva, která představuje první krok v rámci postupu při nadměrném schodku, analyzuje, zda Itálie v roce 2017 splnila kritérium dluhu vyplývající ze Smlouvy, a to s náležitým ohledem na hospodářskou situaci a jiné rozhodující faktory. Dne 29. října 2018 Komise zaslala italským orgánům dopis, v němž oznámila svůj záměr na podzim roku 2018 znovu posoudit, zda Itálie splňuje kritérium dluhu, s přihlédnutím k podstatné změně rozhodujících faktorů, kterou přináší návrh rozpočtového plánu na rok 2019.

Dne 23. května 2018 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 SFEU³, neboť Itálie v roce 2017 nedosáhla dostatečného pokroku, pokud jde o plnění kritéria dluhu. Zpráva dospěla k závěru, že kritérium by mělo být v daném okamžiku považováno za splněné, zejména s ohledem na následné dodržování preventivní složky ze strany Itálie v roce 2017. Zpráva rovněž poukázala na riziko závažného odchýlení od postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle doporučeného Radou pro rok 2018, a to jak na základě plánů vlády, tak na základě prognózy Komise z jara 2018.

Fiskální plány Itálie na rok 2019 však představují podstatnou změnu rozhodujících faktorů, které Komise analyzovala loni v květnu. Konkrétně Itálie předložila dne 16. října 2018 svůj návrh rozpočtového plánu na rok 2019⁴, který v roce 2019 předpokládá zhoršení

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6. Tato zpráva bere v úvahu i „*Technické podmínky provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecné zásady pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů*“, které dne 15. května 2017 schválil Hospodářský a finanční výbor, dostupné na této internetové stránce: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ Zpráva Komise COM(2018) 428 final ze dne 23. května 2018: „Itálie – Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie“.

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

(přepočteného) strukturálního rozpočtového salda⁵ o 0,9 % HDP. Dne 23. října 2018 přijala Komise stanovisko⁶ k návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, v němž upozornila na zvláště závažné nedodržení fiskálního doporučení Rady zaslaného Itálii dne 13. července 2018 a vyzvala Itálii, aby předložila revidovaný návrh rozpočtového plánu. Dne 13. listopadu 2018 Itálie předložila revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019. Změny obsažené v revidovaném návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 byly velmi omezeného rozsahu a spočívaly především ve vyšším cíli na rok 2019, pokud jde o privatizace (1 % HDP místo 0,3 %). Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise stanovisko k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2019, v němž potvrdila zvláště závažné nedodržení fiskálního doporučení pro rok 2019. Tím je odůvodněno nové posouzení splnění doporučené hodnoty pro snižování dluhu v roce 2017.

Z údajů, které orgány oznámily v říjnu 2018⁷ a které následně potvrdil Eurostat⁸, vyplývá, že schodek veřejných financí Itálie se v roce 2017 snížil na 2,4 % HDP (z 2,5 % v roce 2016) a zároveň se dluh stabilizoval na úrovni 131,2 % HDP (v roce 2016 činil 131,4 % HDP), tj. nad referenční hodnotou 60 % HDP. Revidovaný návrh rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 předpokládá, že se poměr dluhu k HDP v roce 2018 mírně sníží na 130,9 %. V roce 2019 předpokládá revidovaný návrh další pokles poměru dluhu k HDP (o 1,7 procentního bodu) na 129,2 %. Podle oznámených údajů a prognózy Komise z podzimu roku 2018 Itálie nesplnila doporučenou hodnotu pro snižování dluhu ani v roce 2016 (rozdíl ve výši 5,2 % HDP), ani v roce 2017 (rozdíl ve výši 6,6 % HDP) (viz tabulka 1).

Celkově lze konstatovat, že nedostatečné plnění doporučené hodnoty pro snižování dluhu ze strany Itálie v roce 2017 je dokladem existence nadměrného schodku *prima facie* ve smyslu Paktu o stabilitě a růstu, avšak před zvážením všech faktorů uvedených níže. Kromě toho se na základě vládních plánů i prognózy Komise z podzimu roku 2018 očekává, že Itálie doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplní ani v roce 2018 (rozdíl činí podle plánů vlády 3,7 % HDP, podle prognózy Komise 6,6 % HDP), ani v roce 2019 (rozdíl činí podle plánů vlády 3,6 %, podle prognózy Komise 6,7 % HDP).

Komise proto vypracovala tuto zprávu, aby komplexně posoudila odchýlení od doporučené hodnoty pro snižování dluhu a aby prověřila, zda je zahájení postupu při nadměrném schodku po zvážení všech rozhodujících faktorů odůvodněné. Oddíl 2 zprávy se zabývá kritériem schodku. Oddíl 3 se zabývá kritériem dluhu. Oddíl 4 se zabývá veřejnými investicemi a dalšími rozhodujícími faktory včetně posouzení souladu s požadovaným postupem korekce směřujícím ke splnění střednědobého rozpočtového cíle. Zpráva zohledňuje prognózu Komise z podzimu roku 2018, která byla zveřejněna dne 8. listopadu 2018. Prognóza Komise vychází z návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, tedy nikoli z revidovaného rozpočtového plánu, avšak rozdíly mezi těmito dvěma dokumenty jsou jen nepatrné.

⁵ Cyklicky očištěné rozpočtové saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

⁶ Stanovisko Komise C(2018) 7510 final ze dne 23. října 2018 k návrhu rozpočtového plánu Itálie a k žádosti, aby Itálie předložila revidovaný návrh rozpočtového plánu.

⁷ Podle nařízení (ES) č. 479/2009 musí členské státy Komisi dvakrát ročně oznamovat výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného dluhu. Nejnovější oznámení Itálie je k dispozici na adrese: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Tisková zpráva Eurostatu č. 163/2018 ze dne 22. října 2018 je k dispozici na adrese: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

Tabulka 1: Schodek veřejných financí a veřejný dluh (v % HDP)^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					KOM	NRP	KOM	NRP
Kritérium schodku	Saldo veřejných financí	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Kritérium dluhu	Hrubý veřejný dluh	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu	n. r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Změna strukturálního salda	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Požadovaná minimální lineární strukturální korekce	3,4	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.

Poznámky:

^a Není-li uvedeno jinak, uvádí se v procentech HDP; „n. r.“ znamená „není relevantní“.

Zdroj: Útvary Evropské komise, revidovaný návrh rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 a prognóza Komise z podzimu roku 2018

2. KRITÉRIUM SCHODKU

Itálie vyvinula v letech 2010 až 2013 značné fiskální úsilí, přičemž v roce 2013 zvýšila primární přebytek na více než 2 % HDP a opustila postup při nadměrném schodku tím způsobem, že od roku 2012 udržela celkový schodek státního rozpočtu na úrovni nepřekračující hodnotu 3 % HDP (zatímco v roce 2009 činil více než 5 %). Nastavení fiskální politiky se však v posledních letech uvolnilo. V roce 2017 se primární přebytek snížil na 1,4 % a celkový schodek státního rozpočtu se stabilizoval na úrovni přibližně 2,4 % HDP. Obě hodnoty by se však měly v roce 2018 zlepšit. V roce 2019 a 2020 se očekává, že se celkové i primární saldo výrazně zhorší, a to zejména v důsledku opatření obsažených v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 a potvrzených v revidovaném návrhu rozpočtového plánu na rok 2019.

V roce 2017 Itálie vykázala schodek veřejných financí ve výši 2,4 % HDP. Podle revidovaného návrhu rozpočtového plánu i prognózy Komise z podzimu roku 2018 se předpokládá, že v letech 2018–2019 splní referenční hodnotu 3 % HDP uvedenou ve Smlouvě. V roce 2020 však bude podle prognózy Komise referenční hodnota za předpokladu nezměněné politiky překročena. Revidovaná prognóza návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 předpokládá, že schodek veřejných financí dosáhne v roce 2018 hodnoty 1,8 % HDP a v roce 2019 hodnoty 2,4 % HDP. *Nota di Aggiornamento al DEF* vydaná Itálií, která aktualizuje rozpočtové cíle programu stability Itálie z roku 2018, předpokládá v roce 2020 snížení celkového schodku státního rozpočtu na 2,1 % HDP. Zvýšení schodku veřejných financí, s nímž se počítá na rok 2019, vyplývá především z rozpočtových opatření, která předpokládá revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019, přičemž v prognózách vlády se počítá s čistým dopadem v podobě zvýšení schodku veřejných financí přibližně o 1,2 % HDP. Příčinou poklesu schodku veřejných financí předpokládaného v roce 2020 je především dopad (o velikosti přibližně 0,7 % HDP) vyšších sazeb DPH stanovených zákonem na rok 2020 v rámci ochranné doložky. Prognóza Komise z podzimu roku 2018 předpokládá, že v roce 2018 dosáhne schodek veřejných financí Itálie 1,9 % HDP a že se v roce 2019 zvýší na 2,9 %. Prognóza schodku Komise na rok 2018 je o něco vyšší, než předpokládá revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019, a tento rozdíl lze vysvětlit především konzervativnějšími předpoklady, pokud jde o objem veřejných výdajů včetně úrokových výdajů. Prognóza schodku vypracovaná Komisí na rok 2019 je rovněž vyšší, než předpokládá

revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019, a příčinou tohoto rozdílu je především nižší růst HDP a vyšší úrokové výdaje, než s jakými počítají prognózy vlády. Podle prognózy Komise z podzimu 2018 dosáhne schodek veřejných financí Itálie za předpokladu nezměněné politiky v roce 2020 hodnoty 3,1 % HDP. Vyšší prognózu Komise, pokud jde o schodek na rok 2020, ve srovnání s prognózami vlády lze vysvětlit především skutečností, že Komise nezahrnuje vyšší sazby DPH stanovené zákonem na rok 2020 v rámci ochranné doložky, a další faktory představuje nižší růst nominálního HDP a vyšší úrokové výdaje.

Itálie tak v současnosti splňuje kritérium schodku stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97, ačkoli podle prognózy Komise z podzimu 2018 za předpokladu nezměněné politiky hrozí, že v roce 2020 nebude splněno kritérium schodku.

3. KRITÉRIUM DLUHU

Poměr veřejného dluhu Itálie k HDP nejprve v období dvojité recese v letech 2008–2013 rostl průměrně o 5 procentních bodů za rok, následně se v letech 2014–2015 dále zvyšoval, a to pomalejším tempem průměrně o 1 procentní bod za rok, poté v roce 2016 dosáhl nejvyšší hodnoty, a sice 131,4 %, a v roce 2017 mírně poklesl na 131,2 %. Na základě revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 se očekává, že se poměr dluhu k HDP postupně sníží v roce 2018 na 130,9 %, v roce 2019 na 129,2 % a v roce 2020 na 127,3 %. Prognóza Komise předpokládá, že poměr dluhu k HDP zůstane v letech 2018–2020 stabilní na úrovni přibližně 131 %. Až do roku 2018 přispívaly příznivé, byť zhoršující se podmínky financování k podpoře hospodářského oživení a k oslabení efektu „sněhové koule“. Poté se očekává, že rostoucí náklady na financování, snížení primárního přebytku a výnosy privatizace nedosahující cílové hodnoty budou brzdit proces snižování dluhu. Rizika re financování dluhu jsou sice v krátkodobém horizontu omezená, vysoký veřejný dluh je však pro italské hospodářství i nadále významnou příčinou zranitelnosti.

Po zrušení postupu při nadměrném schodku v červnu roku 2013 se na Itálii vztahovalo tříleté přechodné období zaměřené na splnění doporučené hodnoty pro snižování dluhu, které začalo v roce 2013 a skončilo v roce 2015. Po skončení přechodného období začala doporučená hodnota pro snižování dluhu platit v roce 2016. Podle oznámených údajů a prognózy Komise činil rozdíl oproti doporučené hodnotě dluhu 5,2 % HDP v roce 2016 a 6,6 % v roce 2017. Kromě toho se na základě revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 předpokládá, že Itálie doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplní ani v roce 2018 (rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu ve výši 3,7 % HDP), ani v roce 2019 (rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu ve výši 3,6 % HDP). Tento závěr se potvrzuje v prognóze Komise (rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu ve výši 6,6 % HDP v roce 2018 a 6,7 % HDP v roce 2019).

Konkrétně dosáhl poměr dluhu k HDP v roce 2017 hodnoty 131,2 %, což je o 0,2 procentního bodu méně než v roce 2016. Toto snížení mělo omezený rozsah částečně v důsledku efektu „sněhové koule“, který dluh stále zvyšoval, přičemž reálné implicitní náklady na dluh⁹ sice postupně klesaly (na 2,4 % z 2,7 % v roce 2013), avšak i nadále byly vyšší než růst reálného HDP (1,6 %). Ve skutečnosti se reálné spotové úrokové sazby u nových emisí státních cenných papírů, které se v letech 2015–2017 pohybovaly kolem nuly, jen pozvolna promítaly do reálných nákladů na obsluhu nesplacené výše dluhu, a to vzhledem

⁹ Reálné implicitní náklady na dluh v čase t lze definovat jako nominální výnos uhrazený vládou za obsluhu nesplaceného dluhu v čase $t-1$ bez inflace v čase t . V tabulce 2 lze nalézt roční změnu poměru dluhu k HDP v důsledku reálných implicitních nákladů na dluh tím způsobem, že se sečte příslušný vliv úrokových výdajů (které dluh zvyšují) a deflátor HDP (který dluh snižuje).

k době trvání italského dluhu a období refinancování v kombinaci s nízkou inflací (růst deflátoru HDP ve výši 0,6 %) – viz též tabulka 2 a graf 1. V kladném rozdílu tempa růstu úrokové sazby (0,9 procentního bodu ve srovnání s 0,8 procentního bodu v roce 2016) se i nadále projevoval značný dopad efektu „sněhové koule“, který zvyšoval dluh (1,1 % HDP oproti 1,0 % v roce 2016 – viz tabulka 2). Na druhou stranu k omezení dynamiky dluhu přispěl v roce 2017 víceméně stabilní primární přebytek ve výši 1,4 % HDP. Vnitřní dynamika dluhu v roce 2017 zadlužení mírně zvyšovala (o 0,2 %), a to především v důsledku podpory bankovního sektoru,¹⁰ což bylo částečně vykompenzováno zmenšením rezervy v oblasti likvidity, přičemž nebylo dosaženo žádných výnosů privatizace¹¹.

Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 předpokládá, že se v roce 2018 poměr dluhu k HDP sníží z úrovně roku 2017 o 0,3 procentního bodu na 130,9 %. Předpokládaná dynamika je především výsledkem efektu „sněhové koule“, který sice oslabuje, avšak nadále zvyšuje dluh (o 0,5 % HDP),¹² a mírného zlepšení primárního přebytku (na 1,8 % HDP), které více než vykompenzovalo vnitřní dynamiku trhu, jež dluh zvyšovala (o 1,0 % HDP). Komise předpokládá, že se poměr dluhu k HDP v roce 2018 sníží na 131,1 % HDP, což je o něco více, než kolik uvádí revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019. Tento rozdíl je důsledkem o něco nižšího předpokládaného primárního přebytku a silnějšího efektu „sněhové koule“, což souvisí s nepatrně vyššími prognózami reálných implicitních nákladů na dluh.

Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 předpokládá v roce 2019 výrazné snížení poměru dluhu k HDP o 1,7 procentního bodu na 129,2 %. Je to především důsledkem vnitřní dynamiky dluhu snižující zadlužení (–0,1 % HDP), kterou lze vysvětlit především vysokými výnosy privatizace plánovanými vládou (1 % HDP) a efektem „sněhové koule“, jenž dluh nepatrně zmenšuje a který lze vysvětlit výrazným předpokládaným zvýšením nominálního růstu oproti roku 2018, jímž bude podle předpokladů vykompenzován zmenšující se primární přebytek (1,2 % HDP). Podle prognózy Komise zůstane v roce 2019 poměr dluhu k HDP víceméně stabilní na úrovni 131,0 %. Tento rozdíl souvisí s výrazně nižšími prognózami nominálního růstu a vyšší prognózou úrokových výdajů, což se odráží v efektu „sněhové koule“, který zvyšuje dluh a je nadále poměrně silný, a dále s nižším předpokládaným primárním přebytkem (1 % HDP) a nižšími výnosy privatizace. Rizika spojená s předpokládaným dluhem podle prognózy Komise i podle revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 souvisí s výhledem růstu nižším, než jaký se očekával, výraznějším zhoršením primárního salda, nižší inflací nebo výnosy privatizace a s úrokovými výdaji vyššími, než jaké se očekávaly.

Komise předpokládá, že poměr dluhu k HDP zůstane víceméně stabilní i v roce 2020, neboť se očekává, že další zhoršení primárního přebytku a rostoucí úrokové výdaje vykompenzují růst nominálního HDP.

Jak je zřejmé z grafu 1, postupné snižování reálných implicitních nákladů na obsluhu dluhu (*přerušovaná černá křivka*) a oživení růstu reálného HDP (*nepřerušovaná modrá křivka*) znamenaly až do roku 2016 postupné zmenšování rozdílu mezi těmito dvěma hodnotami (*žlutá plocha*), který by měl zůstat v letech 2018–2019 víceméně stabilní a v roce 2020 by se

¹⁰ Z oznámených údajů vyplývá, že operace na záchranu Banca Monte Paschi a dvou benátských bank měly dopad na dluh ve výši téměř 1 % HDP a na schodek ve výši téměř 0,4 % HDP.

¹¹ Další menší transakce, které mají vliv na vnitřní dynamiku dluhu, se nevykazují. Viz též *Zpráva o veřejném dluhu 2017* italského Ministerstva hospodářství a financí na stránce: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² Efekt „sněhové koule“ oslabuje především díky výrazně vyšší inflaci a nepatrně nižším úrokovým výdajům.

měl v důsledku rostoucích reálných implicitních nákladů na dluh mírně zvýšit. Celkově efekt „sněhové koule“ zvyšující dluh v roce 2017 oslabil na 1,1 % HDP, čímž se blíží průměrné hodnotě z doby před krizí, konkrétně v letech 2000–2007, ve výši 1,2 %. Efekt „sněhové koule“ tak vysvětluje jen částečně, proč Itálie v roce 2017 a v následujících letech dostatečně neplní doporučenou hodnotu pro snižování dluhu.

Z analýzy tedy celkově vyplývá, že před zohledněním všech rozhodujících faktorů uvedených níže kritérium dluhu *prima facie* pro účely Smlouvy a nařízení (ES) č. 1467/97 není splněno, ať už se vychází z revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, nebo z prognózy Komise.

Tabulka 2: Dynamika dluhu ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				KOM	NRP	KOM	NRP
Poměr hrubého veřejného dluhu k HDP	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Změna poměru dluhu k HDP ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
<i>Příspěvky:</i>							
• Primární saldo (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Efekt „sněhové koule“ (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
<i>z toho:</i>							
Úrokové výdaje	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
Růst reálného HDP	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
Inflace (deflátor HDP)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Vnitřní dynamika dluhu (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
<i>z toho:</i>							
Rozdíl mezi hotovostí/přirůstkem	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Čistá akumulace finančních aktiv	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
<i>z toho výnosy privatizace</i>	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
Vliv ocenění a zbytkové položky	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Poznámky:

^a Není-li uvedeno jinak, uvádí se v procentech HDP.

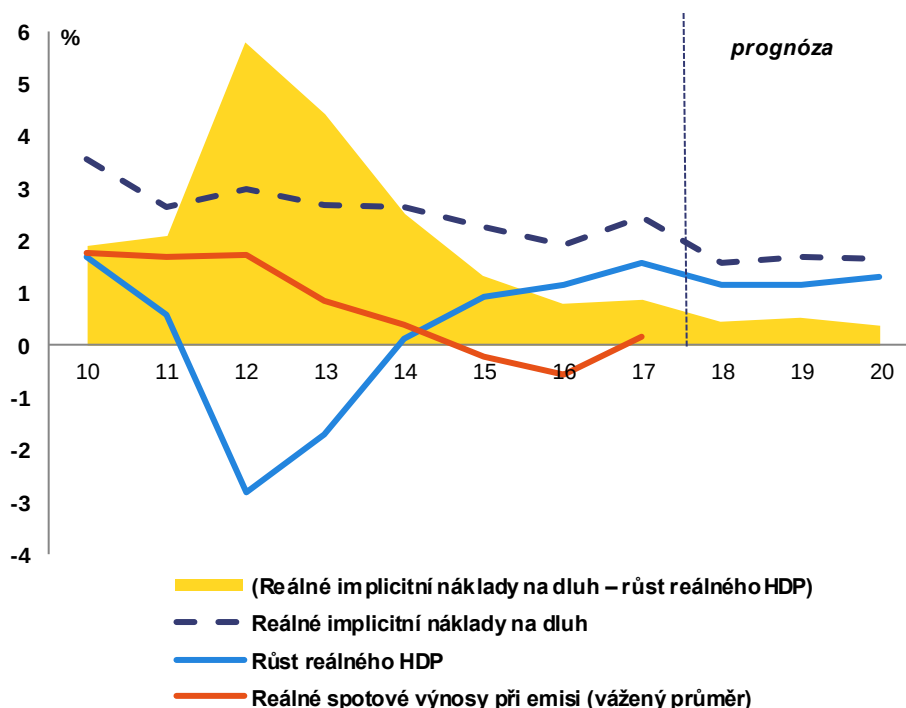
^b Změnu poměru hrubého dluhu k HDP lze rozložit takto:

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

kde t představuje časový index; D , PD , Y a SF představují stav veřejného dluhu, primární schodek, nominální HDP resp. vnitřní dynamiku dluhu a i a y představují průměrné náklady na dluh a nominální růst HDP. Výraz v kulatých závorkách představuje efekt „sněhové koule“; měří spojený vliv úrokových výdajů a hospodářského růstu na poměr dluhu k HDP.

Zdroj: Útvary Evropské komise, revidovaný návrh rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 a prognóza Komise z podzimu roku 2018

Graf 1: Faktory, které jsou příčinou efektu „sněhové koule“, který ovlivňuje veřejný dluh



Zdroj: Prognóza Komise z podzimu roku 2018

4. ROZHODUJÍCÍ FAKTORY

Podle ustanovení čl. 126 odst. 3 SFEU „zpráva Komise přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu“. Tyto faktory jsou dále upřesněny v čl. 2 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1467/97, kde se rovněž stanoví, že je třeba věnovat patřičnou pozornost „všem ostatním faktorům, které jsou podle názoru dotčeného členského státu rozhodující pro celkové posouzení souladu s kritérii schodku a dluhu a které členský stát sdělil Radě a Komisi“.

V případě zjevného porušení kritéria dluhu je analýza rozhodujících faktorů zvláště opodstatněná, jelikož dluhová dynamika je ve srovnání se schodkem větší měrou ovlivněna faktory, jež se vymykají kontrole vlády. Na tuto skutečnost poukazuje ustanovení čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97, které stanoví, že při posuzování souladu na základě kritéria dluhu, musí být zohledněny rozhodující faktory bez ohledu na rozsah porušení. V tomto ohledu je při posuzování souladu s kritériem dluhu třeba vzít v úvahu přinejmenším tyto tři hlavní aspekty (které byly zohledňovány i v minulosti)¹³ vzhledem k jejich dopadu na dluhovou dynamiku a udržitelnost:

1. dodržování střednědobého rozpočtového cíle nebo postupu korekce směřujícího ke splnění tohoto cíle, které má zajistit udržitelnost nebo rychlý pokrok směřující k udržitelnosti za obvyklých makroekonomických okolností. Jelikož střednědobý

¹³ Viz zprávy vypracované v souladu s čl. 126 odst. 3 SFEU COM(2015) 113 final ze dne 27. února 2015; COM(2016) 305 final ze dne 18. května 2016; a COM(2018) 428 final ze dne 23. května 2018.

rozpočtový cíl pro konkrétní zemi už z podstaty své konstrukce bere v úvahu úroveň zadlužení a implicitní závazky, dodržování střednědobého rozpočtového cíle nebo postup korekce směřující ke splnění tohoto cíle by měly přinejmenším ve střednědobém horizontu zajistit přibližování poměru dluhu k HDP k obezřetným úrovním;

2. strukturální reformy, které již byly provedeny nebo které jsou podrobně popsány v plánu strukturální reformy a u nichž se očekává, že svým dopadem na růst zvýší udržitelnost ve střednědobém horizontu a tím u poměru dluhu k HDP přispějí k dosažení uspokojivého sestupného trendu. Očekává se, že dodržování střednědobého rozpočtového cíle (nebo postupu korekce směřujícího ke splnění tohoto cíle) spolu s provedením strukturálních reforem (v souvislosti s evropským semestrem) za obvyklých ekonomických podmínek uvede dynamiku dluhu na udržitelnou trajektorii prostřednictvím kombinovaného dopadu na úroveň zadlužení jako takovou (dosažením zdravého stavu rozpočtu při splnění střednědobého rozpočtového cíle) a na hospodářský růst (prostřednictvím reforem);
3. nepříznivé makroekonomické podmínky, a zejména nízká inflace, které mohou brzdit proces snižování poměru dluhu k HDP a v jejichž důsledku může být plnění ustanovení Paktu o stabilitě a růstu zvláště náročné. V prostředí nízké inflace je pro členský stát výrazně náročnější splnit doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Za takových podmínek je plnění střednědobého rozpočtového cíle nebo postupu korekce směřujícího ke splnění tohoto cíle klíčovým rozhodujícím faktorem při posuzování souladu s kritériem dluhu.

S ohledem na tato ustanovení jsou v následujících pododdílech zkoumány tyto aspekty: 1) střednědobá hospodářská pozice včetně aktuálního stavu provádění strukturálních reforem; 2) střednědobá rozpočtová pozice včetně posouzení dodržování požadované korekce směřující ke splnění střednědobého rozpočtového cíle a posouzení veřejných investic; 3) vývoj střednědobé pozice veřejného dluhu včetně výhledu, pokud jde o jeho udržitelnost; 4) jiné faktory, které Komise považuje za relevantní; a 5) jiné faktory, které předloží členský stát.

4.1. Střednědobá hospodářská pozice

Makroekonomické podmínky s růstem nominálního HDP, který od roku 2016 přesahuje 2 %, nelze navzdory rizikům nepříznivého vývoje, která nedávno zesílila, považovat za polehčující okolnost, již by bylo možno vysvětlit, proč je Itálie tak výrazně vzdálena od plnění doporučené hodnoty pro snižování dluhu orientované na budoucnost. Na druhou stranu nízký růst produktivity nadále představuje překážku, která stojí v cestě potenciálnímu růstu Itálie a rychlejšímu snižování poměru dluhu k HDP. Itálie sice dosáhla určitého pokroku při plnění doporučení pro jednotlivé země z roku 2017, avšak opatření obsažená v revidovaném návrhu rozpočtu na rok 2019 naznačují, že došlo ke zvrácení předchozího pokroku, a to i ve vztahu ke strukturálním fiskálním aspektům doporučení zaslaných Itálii Radou dne 13. července 2018.

Cyklické podmínky, potenciální růst a inflace

Růst reálného HDP Itálie dosáhl v roce 2017 hodnoty 1,6 %. Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 i prognóza Komise předpokládají, že v roce 2018 dojde ke zpomalení (návrh předpokládá 1,2 %, prognóza 1,1%). V roce 2019 se podle revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 očekává, že růst reálného HDP zrychlí na 1,5 %, zatímco Komise předpokládá mírnější oživení v roce 2019 (1,2 %) i v roce 2020 (1,3 %). Odhaduje

se, že potenciální růst se konečně v roce 2017 ocitl v kladných číslech, a sice na hodnotě 0,3 % (nárůst z -0,2 % v roce 2016) a že v letech 2018–2020 dále poroste, byť i nadále zůstane na velmi nízké úrovni. V důsledku toho Komise odhaduje, že se záporná produkční mezera Itálie rychle uzavře: zvýší se z -3,6 % potenciálního HDP v roce 2015 na -0,3 % v roce 2018, poté se v roce 2019 dostane do kladných čísel (0,3 %) a v roce 2020 dále poroste (na 0,8 %).

I přes dosavadní pokrok, kterého bylo dosaženo v důležitých oblastech reformy (např. reformy trhu práce a veřejné správy, boj proti daňovým únikům, ozdravování rozvahy bank), potenciální růst Itálie nadále zatěžují důsledky krize a přetrvávající strukturální nedostatky¹⁴. HDP Itálie je nadále na úrovních z doby před krizí a oproti době před 15 lety u něj nedošlo k nárůstu, zatímco v ostatních částech eurozóny činí průměrný roční růst 1,2 %. To lze rovněž vysvětlit strukturálními faktory, které brzdí efektivní rozdělování zdrojů a produktivitu. Náklady na starobní důchody a na obsluhu dluhu, které nadále představují velký podíl na celkových veřejných výdajích Itálie, omezují výdajové položky, které přispívají k růstu, jako je vzdělávání a infrastruktura. Vysoké daňové zatížení výrobních faktorů a stále nedostatečné dodržování daňových předpisů nadále stojí v cestě hospodářskému růstu. Růst zaměstnanosti podpořily reformy trhu práce a pobídky k přijímání zaměstnanců, ale většinou byly jeho příčinou dočasné smlouvy, přičemž dlouhodobá nezaměstnanost a nezaměstnanost mladých lidí nadále zůstávají vysoké a zhoršují vyhlídky budoucího hospodářského růstu. Podnikatelské prostředí nadále brání rozvoji podnikání, a to i v důsledku nedostatků veřejné správy a velmi pomalého občanskoprávního i trestního řízení. V neposlední řadě zůstávají investice, zejména do nehmotných aktiv, na nízké úrovni. V této souvislosti je pro Itálii důležité, aby pokračovala v reformách, zlepšila vyhlídky střednědobého růstu a posílila udržitelnost svých veřejných financí.

Poté, co se celková inflace měřená harmonizovaným indexem spotřebitelských cen (HISC) zejména v důsledku nízké agregátní poptávky, omezených tlaků na mzdy a poklesu cen energií v roce 2015 a 2016 nadále pohybovala kolem 0 %, v roce 2017 se především v důsledku vyšších cen energií zvýšila, a to na 1,3 %. Na základě prognózy Komise se očekává, že v roce 2018 zůstane stabilní na úrovni 1,3 % a že v roce 2019 vzroste na 1,5 %, především v důsledku vyšších cen ropy, a poté v roce 2020 růst lehce zpomalí na 1,4 %. Jádrová inflace by se měla v příštích letech také postupně zvyšovat – spolu s mírným růstem mezd – a v roce 2020 by měla dosáhnout hodnoty 1,4 %.

Donedávna bránil Itálii ve vynakládání většího fiskálního úsilí s cílem rozhodně snížit poměr dluhu k HDP nepříznivý makroekonomický výhled a s ním spojené riziko, že by fiskální politika mohla začít být kontraproduktivní, přičemž by potlačený vývoj cen negativně ovlivnil poměr dluhu k HDP a primární saldo. Kromě toho je vzhledem k nízké inflaci pro Itálii těžší omezit své veřejné výdaje jako podíl HDP zmrazením mezd a důchodových nároků v nominálním vyjádření a zároveň to znamená nižší daňové příjmy než za obvyklých okolností. V neposlední řadě nepříznivé makroekonomické podmínky včetně přísných podmínek financování znamenají nadprůměrné fiskální multiplikátory, na něž má vzhledem k nulové dolní hranici zesilující účinek omezená měnová politika¹⁵. Růst reálného HDP se v

¹⁴ Viz pracovní dokument útvarů Komise SWD(2018) 210 final ze dne 7. března 2018, „Zpráva o Itálii 2018. Včetně hloubkového přezkumu zaměřeného na předcházení makroekonomické nerovnováhy a její nápravu“.

¹⁵ Viz například Blanchard O. a D. Leigh (2013) na internetové adrese www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

roce 2016 zrychlil na 1,1 % a v roce 2017 na 1,6 %, přičemž růst nominálního HDP byl poprvé od světové finanční krize vyšší než 2 % (v roce 2016 činil 2,3 % a v roce 2017 dosáhl 2,1 %). Podle prognózy Komise se má růst reálného HDP v roce 2018 opět prudce zpomalit na 1,1 % a v roce 2019 se má jen lehce zvýšit na 1,2 % a v roce 2020 na 1,3 %, avšak z podkladového cenového vývoje (deflátoru HDP) vyplývá předpokládané zrychlení růstu nominálního HDP na 2,4 % v roce 2018, 2,5 % v roce 2019 a 2,7 % v roce 2020. Zdá se, že makroekonomické podmínky již nepředstavují polehčující okolnost, jež by vysvětlovala, proč je Itálie tak výrazně vzdálena od plnění doporučené hodnoty pro snižování dluhu orientované na budoucnost, ačkoli se zdá, že výhled růstu Itálie je do budoucna zatížen zesíleným rizikem nepříznivého vývoje. Zejména dlouhotrvající růst výnosů státních dluhopisů by mohl zhoršit podmínky financování bank, jakož i kapitálové rezervy, a tím by mohl brzdit růst reálného HDP v důsledku negativního vlivu na náklady na úvěry a jejich nabídku. To by ve svém důsledku zvýšilo riziko udržitelnosti italských veřejných financí.

Tabulka 3: Makroekonomický a rozpočtový vývoj^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				KOM	NRP	KOM	NRP
Reálný HDP (změna v %)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
Deflátor HDP (změna v %)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potenciální HDP (změna v %)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Produkční meze (potenciálního HDP)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Saldo veřejných financí	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Primární saldo	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Jednorázová a jiná dočasná opatření	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Tvorba hrubého fixního kapitálu ve veřejném sektoru	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Cyklicky očištěné saldo	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Cyklicky očištěné primární saldo	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Strukturální saldo ^b	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Strukturální primární saldo	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Poznámky:

^a Není-li uvedeno jinak, uvádí se v procentech HDP.

^b Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a jiných dočasných opatření.

Zdroj: Útvary Evropské komise, revidovaný návrh rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 a prognóza Komise z podzimu roku 2018

Strukturální reformy

Po všeobecných volbách, které se konaly dne 4. března 2018, nebyly v národním programu reform¹⁶ přijatém v dubnu 2018 prozatímní vládou navrženy žádné nové legislativní iniciativy, byl v něm však uveden soupis reform, které byly do té doby přijaty v řadě oblastí, jako je veřejná správa, soudní systém, hospodářská soutěž, trh práce, vzdělávání a konkurenceschopnost.

Komise ve své zprávě o Itálii za rok 2018 dospěla k závěru, že Itálie učinila určitý pokrok v zohledňování doporučení pro jednotlivé země z roku 2017, ale také že se dynamika reform zpomalila a že v různých oblastech reform je stále třeba vyřešit řadu úkolů. Situace v oblasti makroekonomických nerovnováh – především v souvislosti s velmi vysokým veřejným

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

dluhem a velmi pomalým růstem produktivity – se v Itálii přestala zhoršovat, i nadále však byly nerovnováhy značné¹⁷. V důsledku toho dospěla Komise k závěru, že Itálie stále vykazuje nadměrné makroekonomické nerovnováhy¹⁸.

Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 zavedl několik nových politických iniciativ, které byly dále upřesněny ve dvou legislativních návrzích: „fiskálním dekretu“¹⁹ ze dne 23. října 2018 a návrhu zákona o rozpočtu předloženém parlamentu dne 31. října 2018; oba dokumenty jsou v současnosti předmětem jednání.

„Fiskální dekret“ obsahuje opatření, jejichž cílem je podpořit dodržování daňových předpisů, jakož i několik opatření, jejichž cílem je zajistit inkaso daňových závazků z minulosti a vyčistit daňové rejstříky. Pokud jde o první bod, elektronický přenos faktur bude povinný i u transakcí s konečnými spotřebiteli. „Fiskální dekret“ zároveň zavedl pro daňové poplatníky novou a výhodnější možnost, jak vyrovnat daňové závazky z minulosti, a to úhradou ve splátkách v průběhu několika let, bez sankcí a za výhodných úrokových sazeb. Další opatření také daňovým poplatníkům umožní – za zvláštních podmínek a omezení – přiznat v minulosti neohlášené příjmy úhradou pouhých 20 % příslušné daňové povinnosti rovněž v několika splátkách, bez úroků a sankcí. „Fiskální dekret“ také obsahuje několik drobnějších ustanovení, která omezují starší neuhrazené daňové závazky omezeného rozsahu a snižují daňové pobídky, které vedou daňové poplatníky k prodlužování doby trvání daňových sporů. Celkově se kladný dopad na příjmy odhaduje v roce 2020 přibližně na 0,1 % HDP.

Návrh zákona o rozpočtu obsahuje mnoho opatření, která mají vliv na celou řadu oblastí včetně zdanění, veřejných investic, sociálního zabezpečení a důchodového systému. Pokud jde o zdanění, několik změn daňových režimů, zejména pro podniky a osoby samostatně výdělečně činné, částečně přerozdělí daňové zatížení napříč odvětvími, což bude mít v roce 2019 celkově pozitivní dopad na příjmy. Daňové zatížení snižují tato opatření:

1) Oblast působnosti zjednodušeného daňového režimu pro osoby samostatně výdělečně činné bude rozšířena uvolněním podmínek přístupu. Osoby samostatně výdělečně činné s ročním obratem, který nedosahuje prahových hodnot stanovených pro dané odvětví, mají v současnosti možnost platit místo daně z příjmů fyzických osob *paušální* daň ve výši 15 % ročního obratu upraveného zvláštními „*koeficienty ziskovosti*“. Zatímco v současnosti se jednotlivé prahové hodnoty ročního obratu liší podle odvětví a dosahují nejvýše 55 000 EUR, v rámci nového režimu jsou všechny sjednoceny a dosahují až 65 000 EUR. Kromě toho bylo odstraněno několik dalších podmínek přístupu. Očekává se, že toto opatření strukturálně sníží příjmy o 0,1 % HDP.

2) Podobné ustanovení se zavádí i pro pracovníky provozující podnikatelskou činnost, jejichž roční obrat činí 65 000 EUR až 100 000 EUR; jejich příslušný příjem bude zdaněn mimo rámec standardního režimu daně z příjmů fyzických osob *paušální* daní ve výši 20 %²⁰. Výše očekávané ztráty příjmů od roku 2021 činí 0,1 % HDP.

¹⁷ Viz „Zpráva o Itálii 2018“. Tamtéž.

¹⁸ Viz sdělení Komise COM(2018) 120 final: „Evropský semestr 2018: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reform podle nařízení (EU) č. 1176/2011“.

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

²⁰ Vzhledem k tomu, že uvedené opatření bude prováděno od roku 2020, je zahrnuto pouze do návrhu zákona o rozpočtu, a nikoli do revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019.

3) Sazba daně z příjmů právnických osob bude snížena z 24 % na 15 % ze zisku podniků využitého na zvýšení investic nebo na přijetí nových zaměstnanců, přičemž se očekává strukturální ztráta příjmů ve výši přibližně 0,1 % HDP.

Současně bude zrušeno několik dalších stávajících ustanovení, která snižovala daňové zatížení pro firmy, nebo bude omezena oblast jejich působnosti. Konkrétně bude zrušen dříve uzákoněný zjednodušený daňový režim daně z příjmu fyzických osob z podnikatelské činnosti („*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*“) a stávající daňové pobídky pro navýšení kapitálu podniků („*Aiuto alla Crescita Economica*“), což znamená vyšší příjmy – v roce 2019 o 0,1 % HDP a v roce 2020 o 0,2 % HDP. Dočasné investiční pobídky („*Superammortamento*“) nebudou prodlouženy, zatímco dočasné daňové pobídky k inovativním investicím („*Iperammortamento*“) prodlouženy budou, avšak bude omezen jejich rozsah. Dále bude omezena daňová odpočitatelnost konkrétních nákladů u některých kategorií firem – zvláště u bank –, což bude mít v roce 2019 dočasný pozitivní vliv na příjmy ve výši 0,2 % HDP. Konkrétně se snižuje daňová odpočitatelnost goodwillu a dalších nehmotných aktiv spojených s operacemi minulých období tím způsobem, že se rozkládají na období 11 let; daňová odpočitatelnost úvěrových ztrát vzniklých v roce 2018 se odkládá do roku 2026; daňová odpočitatelnost ztrát v důsledku zavedení nových účetních zásad se snižuje tím způsobem, že se rozkládají na období deseti let; a zálohová platba pojistné daně se zvýšila.

Návrh zákona o rozpočtu zahrnuje rovněž několik ustanovení na podporu veřejných investic. Rozpočtové prostředky na veřejné investice se v roce 2019 zvýší o 0,2 % HDP vytvořením dvou fondů, jednak pro investice plánované na centrální úrovni (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*), jednak pro investice na místní úrovni (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Kromě toho budou za účelem usnadnění administrativních postupů vytvořeny dvě instituce: centrální úřad (*InvestItalia*) bude koordinovat práci ministerstev při zavádění investičních strategií na celostátní úrovni, sledovat provádění programů a řešit problémy; a nezávislý úřad pro projektové plánování (*Centrale per la progettazione delle opere pubbliche*), který bude poskytovat technickou podporu místním samosprávám a centrální správě v průběhu celého provádění projektů.

Dvěma hlavními opatřeními zahrnutými do revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 jsou „občanský příjem“, který se týká sociálního zabezpečení, a „prahová hodnota 100“ (dále jen „*Kvóta 100*“), která se týká důchodového systému. Návrh zákona o rozpočtu obsahuje pouze finanční prostředky přidělené na tato opatření, která budou navržena a zavedena samostatnými právními předpisy. Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 však uvádí jejich hlavní aspekty.

„Občanským příjmem“ se rozumí režim minimálního příjmu, který by měl podle plánů vlády zaručovat měsíční příjem ve výši 780 EUR, což odpovídá hranici relativní chudoby. Přesnou výši dávek a podmínky pro jejich získání však je třeba uzákonit v pozdější fázi. Vyčleněné rozpočtové prostředky činí počínaje rokem 2019 celkem 9 miliard EUR ročně, z toho 1 miliarda EUR je určena na posílení činnosti úřadů práce. Vzhledem k tomu, že fond absorbuje prostředky ve výši přibližně 2 miliard EUR ze zdrojů, které byly původně přiděleny na program boje proti chudobě (*Reddito di inclusione*), čistý dopad na veřejné výdaje činí 0,4 % HDP.

„Prahová hodnota 100“ je systém předčasného odchodu do důchodu, který stanovuje minimální hranici pro předčasný odchod do důchodu na 62 let a 38 let doby pojištění.

Finanční prostředky vyčleněné v rozpočtu činí v roce 2019 celkem 6,7 miliardy EUR a od roku 2020 celkem 7 miliard EUR (0,4 % HDP).

Opatření zahrnutá do revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 naznačují, že došlo ke zvrácení reform, které Itálie přijala v souladu s předchozími doporučeními pro jednotlivé země, a to i ve vztahu ke strukturálním fiskálním aspektům doporučení zaslaného Itálii Radou dne 13. července 2018. Rada zejména doporučila, aby Itálie snížila ve svých veřejných výdajích podíl starobních důchodů a vytvořila tak prostor pro jiné sociální výdaje, přičemž nově zavedená možnost předčasného odchodu do důchodu představuje zvrácení minulých důchodových reform, které jsou základem dlouhodobé udržitelnosti vysokého veřejného dluhu Itálie. Kromě toho může mít větší flexibilita při odchodu do předčasného důchodu nepříznivý dopad na nabídku pracovních sil, což brzdí potenciální růst.

Očekává se, že zpřísnění předpisů týkajících se elektronické fakturace pomůže zmírnit nedostatky v dodržování předpisů v oblasti DPH tím, že poskytne finančním úřadům včasnější a přesnější informace, což umožní provádět cílené kontroly, jež budou mít na daňové poplatníky odrazující účinek. Očekává se však, že nově zavedené možnosti, jak mohou daňoví poplatníci vyrovnat daňové závazky z minulosti nebo za výhodných podmínek přiznat neohlášený příjem, budou mít opačný účinek, a sice že nepřímo odmění nedodržování předpisů.

Účelem plánovaných změn daňových režimů pro osoby samostatně výdělečně činné a podniky je lepší zacílení daňových pobídek na hospodářský růst. Hrozí však, že změna strategie bude mít opačný výsledek, neboť některá zrušená opatření se v podpoře investic a navýšení kapitálu společností osvědčila. Zrušení stávajícího zvýhodněného daňového režimu u reinvestovaných zisků prostřednictvím „odpočtů z vlastního kapitálu podniků“ (ACE), který podniky hojně využívaly, by mohlo zhoršit podmínky zvýhodnění dluhu u daně z příjmu právnických osob, což by mohlo vést k oslabení pobídek k jiným formám financování, než jsou bankovní úvěry. Zároveň se může ukázat, že nižší sazby daně z příjmu právnických osob, které platí pro podniky, jež přijímají pracovníky nebo investují – a to i přesto, že jsou lépe zacíleny na pobídky k hospodářskému růstu –, mohou být z hlediska provádění složité a mohou zvýšit nároky na výkaznictví podniků. Balíček reform kromě toho celkově zvyšuje daňové zatížení podniků v roce 2019, přičemž v roce 2020 má celkově pouze neutrální dopad.

Opatření spočívající ve snížení daňové odpočitatelnosti nákladů nepřímým zvýšením daňového zatížení bank by mohla nepříznivě ovlivnit nabídku úvěrů a vyvolat tak riziko zhoršení případného negativního dopadu vyšších výnosů státních dluhopisů a nákladů na bankovní financování.

Očekává se, že zvýšení finančních prostředků a posílení správní kapacity na veřejné investice podpoří hospodářský růst, i když hrozí, že kvůli prodávám v provádění a administrativním překážkám nebude dopad ihned zřejmý.

Celkově se nezdá, že by struktura revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 mohla vést k vyššímu potenciálnímu růstu, neboť představuje zvrácení minulých strukturálních reform, hrozí, že bude odrazovat od dodržování daňových předpisů, zvyšuje celkové daňové zatížení podniků a rovněž by mohlo dojít k omezení nabídky úvěrů v důsledku horších podmínek financování bankami vzhledem k vyšším výnosům státních dluhopisů.

4.2. Střednědobá rozpočtová pozice

S přihlédnutím ke všem úlevám poskytnutým v rámci doložek flexibility a doložek o neobvyklých událostech poukazuje posouzení ex post týkající se dodržování preventivní složky ze strany Itálie na určité odchýlení od postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017. Na druhou stranu se očekává, že vzhledem k problémům, kterým Itálie čelí v oblasti udržitelnosti, nebude fiskální korekce pro rok 2018 přiměřená. Pokud jde o rok 2019, Komise ve svém stanovisku k návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 ze dne 23. října 2018 upozornila na zvláště závažné nedodržení fiskálního doporučení Rady zaslaného Itálii dne 13. července 2018. To bylo potvrzeno ve stanovisku Komise k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 ze dne 21. listopadu 2018. Na základě prognózy Komise se očekává, že za předpokladu nezměněné politiky se rozsah odchýlení od doporučeného postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle v roce 2020 dále prohloubí.

Strukturální saldo a korekce směřující ke splnění střednědobého rozpočtového cíle

Rámeček 1: flexibilita v rámci preventivní složky

Po opuštění postupu při nadměrném schodku v roce 2013 Itálie v zásadě plnila ustanovení preventivní složky až do roku 2017. V letech 2015–2017 však Itálie tohoto obecného souladu s dotčenými ustanoveními dosáhla také díky flexibilitě poskytnuté Komisí v návaznosti na její sdělení „Optimální využití flexibility v rámci současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu“ z ledna 2015 a potvrzené doporučeními Rady pro jednotlivé země. Itálie z flexibility v rámci Paktu o stabilitě a růstu značně těžila. V roce 2015 byly v rámci flexibility poskytnuty 0,03 % HDP na neobvyklé události v souvislosti s uprchlickou krizí. Ve stejném roce se v důsledku výraznějšího zohlednění převládajících cyklických podmínek referenční strukturální požadavek ve výši 0,5 % HDP snížil o polovinu, a to na 0,25 % HDP. V roce 2016 byla poskytnuta celková flexibilita ve výši 0,83 % HDP v souvislosti s doložkou o strukturálních reformách, investiční doložkou a doložkou o neobvyklých událostech. Flexibilita na neobvyklé události byla poskytnuta s ohledem na uprchlickou krizi a dodatečné náklady na bezpečnost v důsledku hrozby terorismu. V roce 2017 byla na základě doložky o neobvyklých událostech v důsledku uprchlické krize a potřeby chránit území státu před seismickými riziky poskytnuta celková flexibilita ve výši 0,35 % HDP. Pro rok 2018 měla Komise za to, že by bylo přiměřené, aby fiskální strukturální úsilí bylo o 0,3 % HDP nižší, než je doporučená hodnota pro snižování dluhu, aby se dosáhlo rovnováhy mezi potřebou stabilizace Itálie a stávajícími problémy v oblasti udržitelnosti. Celkově bylo Itálii v letech 2015–2018 povoleno odchýlit se dočasně od postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle o téměř 1,8 procentního bodu HDP.

Pokud jde o **rok 2017**, bylo Itálii doporučeno provést strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP nebo více, aby dosáhla v plnění střednědobého rozpočtového cíle dostatečného pokroku. Program stability z roku 2018 však potvrdil, že výsledné rozpočtové důsledky mimořádného přílivu uprchlíků a preventivního investičního plánu na ochranu území státu před seismickými riziky byly v roce 2017 významné; činily přibližně 0,35 % HDP, což je jen o něco málo více než odhad *ex ante*. Na základě toho Komise potvrdila úlevu, která byla

předběžně přiznána v rámci doložky o neobvyklých událostech²¹. Požadovaná korekce směřující ke splnění střednědobého rozpočtového cíle na rok 2017 byla proto snížena, aby se tyto náklady zohlednily.

Celkové posouzení vydané na jaře 2018 na základě prognózy Komise z jara 2018 poukázalo na určité odchýlení od doporučeného postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle v roce 2016 i v roce 2017. Totéž je potvrzeno prognózou Komise z podzimu 2018.

Pokud jde o rok **2018**, bylo Itálii doporučeno, aby v roce 2018 zajistila nominální míru snížení čistých primárních výdajů vládních institucí alespoň o 0,2 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši alespoň 0,6 % HDP. Komise však ve svém sdělení o evropském semestru 2017 z května 2017 uvedla,²² že v případech, kdy by dopad výrazné fiskální korekce na růst a zaměstnanost mohl být obzvláště významný, bude připravena využít svůj prostor pro uvážení. S cílem vyvážit současné potřeby stabilizace Itálie se stávajícími výzvami v oblasti udržitelnosti měla Komise celkově za to, že v roce 2018 bude přiměřené strukturální fiskální úsilí ve výši nejméně 0,3 % HDP, a to bez dalšího rozpětí odchylek v průběhu jednoho roku. To odpovídá nominální míře růstu čistých primárních výdajů v maximální výši 0,5 %.

Podle revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazuje výdajové kritérium na nepřiměřenou fiskální korekci v roce 2018, neboť tempo růstu výdajů vládních institucí Itálie bez diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročí výši doporučenou Radou. Kromě toho se zlepšení (přepočteného) strukturálního salda, které vláda plánuje na rok 2018 (0,2 % HDP), odchyluje od přiměřené strukturální korekce ve výši 0,3 % HDP. Celkové posouzení na základě plánů vlády poukazuje na riziko významné odchylky od postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle doporučeného Radou pro rok 2018. Podle prognózy Komise z podzimu roku 2018 se celkové posouzení na základě plánů vlády potvrzuje. Prognóza Komise předpokládá, že strukturální saldo zůstane v roce 2018 stabilní, a to –1,8 % HDP. Podle prognózy Komise výdajové kritérium poukazuje na nepřiměřenou fiskální korekci v roce 2018 a stejnou indikaci potvrzuje i strukturální saldo.

Pokud jde o rok **2019**, Komise ve svém stanovisku k návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 ze dne 23. října 2018 upozornila na zvláště závažné nedodržení fiskálního doporučení Rady zaslaného Itálii dne 13. července 2018. To bylo potvrzeno ve stanovisku Komise k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 ze dne 21. listopadu 2018.

Na rok 2019 bylo Itálii doporučeno zajistit, aby nominální tempo růstu čistých primárních výdajů vládních institucí nepřekročilo 0,1 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP.

Podle revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazuje výdajové kritérium na riziko závažného odchýlení jak v roce 2019 (rozdíl ve výši 1,3 % HDP), tak úhrnně v letech 2018 a 2019 (průměrný roční rozdíl ve výši 0,9 % HDP, s přihlédnutím ke korekci za oba roky doporučené Radou), neboť tempo růstu výdajů veřejných institucí bez diskrečních opatření na straně příjmů a jednorázových opatření překročí výši doporučenou Radou. Totéž vyplývá i ze strukturálního salda. Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 předpokládá zhoršení (přepočteného) strukturálního salda v roce 2019 o 0,9 % HDP.

²¹ Konkrétně činily v roce 2017 způsobilé výdaje související s mimořádným přílivem uprchlíků 0,16 % HDP a s ochranou před seismickými riziky 0,19 % HDP.

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

Strukturální saldo poukazuje na riziko závažného odchýlení jak v průběhu jednoho roku (rozdíl ve výši 1,5 % HDP v roce 2019), tak úhrnně v letech 2018 a 2019 (průměrný rozdíl ve výši 1,0 % ročně, s přihlédnutím ke korekci za oba roky doporučené Radou). Tento závěr by se nezměnil ani po zvážení sníženého požadavku v roce 2018 v návaznosti na uplatnění prostoru pro uvážení. Celkové posouzení na základě plánů vlády poukazuje na zvláště závažné nedodržení postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle doporučeného Radou pro rok 2019. Tento závěr by se nezměnil ani v případě, že by rozpočtové důsledky (ve výši přibližně 0,2 % HDP) programu mimořádné údržby silniční sítě a spojení po pádu Morandiho mostu v Janově a preventivního plánu na omezení hydrogeologických rizik v důsledku nepříznivých povětrnostních podmínek byly považovány za neobvyklé události vymykající se kontrole dotčeného členského státu pro účely čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 a byly odečteny od požadavku preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu.

Prognóza Komise z podzimu 2018 potvrzuje výsledek celkového posouzení na základě vládních plánů, protože výdajové kritérium rovněž poukazuje na riziko významného odchýlení jak v roce 2019 (rozdíl ve výši 1,5 % HDP), tak úhrnně v letech 2018 a 2019 (průměrný rozdíl ve výši 1,3 % HDP ročně, s přihlédnutím ke korekci za oba roky doporučené Radou). Totéž vyplývá i ze strukturálního salda. Komise ve své prognóze z podzimu 2018 očekává, že se strukturální saldo Itálie v roce 2019 zhorší o 1,2 % HDP a dosáhne -3,0 % HDP. Strukturální saldo poukazuje na riziko závažného odchýlení jak v průběhu jednoho roku (rozdíl ve výši 1,8 % HDP v roce 2019), tak úhrnně v letech 2018 a 2019 (průměrný rozdíl 1,2 % ročně).

Veřejné investice

Pokud jde o veřejné investice, tvorba hrubého fixního kapitálu Itálie činila v letech 1999–2010 v průměru přibližně 3 % HDP, ale potřeba rychle reagovat na krizi státního dluhu vedla v letech 2011–2016 k podstatnému snížení veřejných investic, a to v průměru přibližně na 2,4 % HDP. V roce 2017 dosáhl poměr veřejných investic k HDP nové nejnižší hodnoty, a to 2 % HDP (meziročně v nominálním vyjádření -5,3 %). V revidovaném návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 se předpokládá, že tento poměr v roce 2018 mírně klesne, a to na 1,9 % HDP (meziročně v nominálním vyjádření -2,2 %). Revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 předpokládá, že v roce 2019 a v roce 2020 se veřejné investice postupně zotaví, jelikož budou na tyto účely vyčleněny další prostředky a budou přijata opatření k urychlení správních řízení. Stručně řečeno, zdá se, že veřejné investice vzhledem ke svému postupnému výraznému poklesu nepředstavují polehčující okolnost, jíž by bylo možno vysvětlit skutečnost, že Itálie dostatečně nedodržuje doporučenou hodnotu pro snižování dluhu.

4.3. Střednědobá pozice veřejného dluhu

Veřejný dluh Itálie zůstává významnou příčinou zranitelnosti její ekonomiky. Nově přijatá opatření spolu s nepříznivými demografickými trendy pravděpodobně zvrátí pozitivní trend dosažený minulými důchodovými reformami a oslabí dlouhodobou fiskální udržitelnost.

Dlouhodobou fiskální udržitelnost také negativně ovlivnilo zvýšení úrokových sazeb státních dluhopisů, k němuž došlo v roce 2018, a mohla by se dále zhoršit, pokud by se reálné úrokové sazby zvýšily více, než se v současnosti očekává.

Podle prognózy Komise z podzimu 2018 se předpokládá, že poměr dluhu k HDP Itálie, který v roce 2017 dosáhl 131,2 %, se v letech 2018–2020 do značné míry stabilizuje, a to na úrovni přibližně 131 %. V roce 2018 se očekává, že tempo snižování dluhu se zbrzdí omezeným navýšením primárního přebytku, pouze nepatrně klesajícími úrokovými výdaji a výnosy privatizace nedosahujícími očekávaných hodnot. V letech 2019 a 2020 se očekává, že významné zhoršení primárního přebytku a rostoucí úrokové výdaje dále zbrzdí snižování dluhu.

Podle indikátoru krátkodobé fiskální udržitelnosti „S0“ Evropské komise se nezdá, že by se Itálie potýkala s krátkodobými problémy v oblasti udržitelnosti, i když se projevuje zranitelnost ve fiskální oblasti²³. Rizika plynoucí z makrofinančních podmínek jsou ve skutečnosti i nadále celkově omezená, a to i díky měnové politice ECB, která je nadále expanzivní. Itálie však čelí náhlému nárůstu averze finančních trhů k riziku, neboť její situace v oblasti potřeb refinancování veřejného dluhu se sice zlepšuje (v roce 2018 činila přibližně 17 % HDP), ale i přesto jsou tyto potřeby nadále značné. Jak je patrné od května 2018, takový nárůst může vést k vysoké volatilitě trhů se státními dluhopisy a podstatně vyšším nákladům na obsluhu dluhu, s následným rizikem negativních vedlejších účinků na bankovní sektor a na podmínky financování podniků a domácností.

Ve střednědobém horizontu se Itálie potýká s velkými problémy s udržitelností. Předpokládá se, že její strukturální primární přebytek v roce 2019 dále klesne na 0,9 % HDP a v roce 2020 na 0,4 % HDP, přičemž v roce 2015 činil 3,6 %. To by mohlo ve střednědobém horizontu zvýšit rizika udržitelnosti, neboť slabá fiskální situace by mohla dále zvýšit rizikové přírůstky. Tento stav reflektuje střednědobá analýza udržitelnosti dluhu vypracovaná Komisí i indikátor rizika fiskální udržitelnosti S1²⁴, přičemž shodně poukazují na „vysoké riziko“²⁵. K tomuto závěru přispívá vysoký a rostoucí předpokládaný dluh v roce 2029 v rámci základního scénáře a jeho citlivost na makroekonomicko-fiskální otřesy. Pokud by Itálie měla dosáhnout do roku 2033 zadlužení ve výši 60 % HDP, musela by v letech 2021–2025 vyvinout značné kumulativní fiskální úsilí ve výši 9,4 procentního bodu HDP.

V dlouhodobém horizontu se také očekává, že Itálie bude čelit výrazným problémům v oblasti udržitelnosti, a to jak z důvodu rozsáhlé fiskální korekce, která je nutná ke stabilizaci poměru dluhu k HDP, zejména s ohledem na náklady spojené s budoucím stárnutím obyvatelstva, jakož i s ohledem na zranitelnost ekonomiky vyplývající z vysoké míry

²³ Indikátor krátkodobé fiskální udržitelnosti S0 (indikátor „včasné detekce“ krátkodobých fiskálních rizik stanovený na základě fiskálních, makrofinančních a konkurenčních charakteristik ekonomiky v horizontu jednoho roku a dvaceti pěti fiskálních a makrofinančních proměnných) by měl být v roce 2018 pod prahovou hodnotou „vysokého rizika“, avšak jeho hodnota, která činí 0,36, zůstává jednou z nejvyšších v EU, a to zejména kvůli velmi vysokému veřejnému dluhu Itálie. Fiskální dílčí index navíc překračuje kritickou prahovou hodnotu.

²⁴ Indikátor střednědobé fiskální udržitelnosti S1 signalizuje, že je třeba vyvinout další úsilí v oblasti korekce s cílem zajistit během pětiletého období (od roku 2021) kumulované postupné zlepšování strukturálního primárního salda, aby se do roku 2033 dosáhlo 60% poměru dluhu k HDP včetně plateb jakýchkoli budoucích dodatečných výdajů vyplývajících ze stárnutí populace.

²⁵ Viz připravovaná zpráva Evropské komise o fiskální udržitelnosti za rok 2018. Další vysvětlení metodiky lze nalézt také v dokumentu Evropské komise Debt Sustainability Monitor (Sledování udržitelnosti dluhu) za rok 2017.

zadlužení. Indikátor rizika dlouhodobé fiskální udržitelnosti S2²⁶ poukazuje na významná rizika, neboť k tomu, aby poměr dluhu k HDP zůstal dlouhodobě stabilní, a to i s ohledem na náklady spojené se stárnutím obyvatelstva, by bylo třeba neustále zvyšovat strukturální primární přebytek tempem přibližně 2,9 procentního bodu HDP. Vzhledem ke zranitelnosti ekonomiky vyplývající z vysokého zadlužení – již reflektuje posouzení rizik v podobě analýzy udržitelnosti dluhu – tento výsledek rovněž poukazuje na „vysoké riziko“ v dlouhodobém horizontu. Dlouhodobá udržitelnost, kterou zajišťovaly minulé důchodové reformy tím, že omezily implicitní závazky vyplývající ze stárnutí obyvatelstva, se zhoršuje. Příčinou jsou zhoršující se demografické trendy, které předpokládá Eurostat, a nedávno přijaté reformy. Zejména rozpočty na roky 2017 a 2018 již obsahovaly opatření, která částečně zvrátila minulé důchodové reformy, a přispěla tak ke zvýšení výdajů Itálie na starobní důchody ve střednědobém horizontu. V tomto ohledu obsahuje revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 dodatečná ustanovení, která pokrok, jehož bylo dosaženo v minulosti, zvrátí a podstatně zvýší veřejné výdaje na starobní důchody. Ačkoli přesná podoba reformy bude upřesněna v legislativních nařízeních po přijetí rozpočtu na rok 2019, podle informací obsažených v revidovaném návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 plánovaná reforma předpokládá značné uvolnění podmínek pro předčasný odchod do důchodu, přičemž stanoví jako rozhodnou hranici odchodu do důchodu věk 62 let a 38 let doby pojištění. Dodatečné náklady, jejichž výše by podle odhadů v roce 2019 měla činit přibližně 0,4 % HDP, by tedy výrazně zvýšily výdaje Itálie na starobní důchody, které již nyní patří v Unii a OECD mezi jedny z nejvyšších (v roce 2016 činily přibližně 15 % potenciálního HDP). Kromě toho by větší flexibilita v předčasném odchodu do důchodu mohla mít negativní dopad na nabídku pracovních sil, a to v situaci, kdy Itálie již zaostává za průměrem EU, pokud jde o účast starších pracovníků (55–64) na trhu práce, což brání potenciálnímu růstu. Celkově lze říci, že další zvrácení provádění minulých důchodových reforem by mohlo významně zhoršit dlouhodobá rizika Itálie v oblasti udržitelnosti.

Výnosy privatizace nedosáhly hodnoty 0,5 % HDP, kterou předpokládala vláda pro rok 2016 i pro rok 2017; v roce 2016 činily 0,05 % HDP a v roce 2017 necelou 0,01 % HDP. Do budoucna revidovaný návrh rozpočtového plánu na rok 2019 stále počítá v letech 2018–2020 s výnosy privatizace ve výši 0,3 % HDP ročně. Pokud jde o rok 2018, s ohledem na dosavadní výsledky privatizací a nedostatečný pokrok ke konci roku nezahrnuje Komise výnosy privatizace *ex ante*. Pokud jde o rok 2019, je na základě důvěryhodných a kvalitně koncipovaných návrhů, o nichž se v současné době diskutuje, do prognózy zahrnuta polovina předpokládaných výnosů. Pokud jde o rok 2020, z důvodu obezřetnosti se v prognóze o výnosech privatizace *ex ante* neuvažuje.

S ohledem na tyto skutečnosti by plánované zhoršení fiskální politiky a možný negativní dopad plánované důchodové reformy na potenciální růst mohly ve střednědobém a dlouhodobém horizontu významně zhoršit rizika fiskální udržitelnosti Itálie, což by ohrozilo vhodnou cestu ke snižování značného veřejného dluhu.

²⁶ Indikátor dlouhodobé fiskální udržitelnosti S2 poukazuje na nutnost počáteční korekce současného strukturálního primárního salda (které musí být následně již trvale zachovááno v hodnotě korekce), jež je potřebná ke stabilizaci poměru dluhu k HDP po neomezenou dobu, včetně plateb jakýchkoli dalších výdajů vyplývajících ze stárnutí populace.

4.4. Další faktory, které Komise považuje za rozhodující

Z dalších faktorů, které Komise považuje za rozhodující, je věnována zvláštní pozornost finančním příspěvkům na podporu mezinárodní solidarity a dosažení cílů politik Unie, dluhu vzniklému z důvodu dvoustranné a mnohostranné pomoci mezi členskými státy v souvislosti se zajišťováním finanční stability a dluhu vzniklému v souvislosti s operacemi finanční stabilizace během závažných finančních turbulencí (čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97). Pokud jde o vládní podporu finančnímu sektoru v době finanční krize, podmíněné závazky v rámci podpory rezerv likvidity finančních institucí činily na konci roku 2017 přibližně 1,5 % HDP (z celkové částky podmíněných závazků ve výši 3,7 % HDP), což představuje nárůst oproti 0,5 % HDP na konci roku 2016.

Podpora finančních institucí s dopadem na veřejný dluh v roce 2017 činila 1 % HDP (nárůst oproti 0,2 % na konci roku 2016). Tato podpora souvisela především s likvidací dvou italských regionálních bank (*Banca Popolare di Vicenza* a *Veneto Banca*) a preventivní rekapitalizací *Banca Monte dei Paschi di Siena*. Související dopad na schodek činil přibližně 0,4 % HDP. Další riziko pro veřejné finance souvisí s možným (jednorázovým) dopadem podpory finančním institucím také na schodek za rok 2019 a 2020, jakož i se značným objemem nedoplatků obchodního dluhu veřejné správy.

Ustanovení čl. 12 odst. 1 nařízení (EU) č. 473/2013 vyžaduje, aby se tato zpráva rovněž zabývala otázkou „do jaké míry dotyčný členský stát zohlednil stanovisko Komise“ k návrhu rozpočtového plánu členského státu podle čl. 7 odst. 1 téhož nařízení. V roce 2017 Komise ve svém stanovisku k návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2018²⁷ poukázala na riziko nedodržování ustanovení Paktu o stabilitě a růstu a vyzvalo orgány, aby v zájmu zajištění jeho dodržování přijaly v rámci vnitrostátního rozpočtového procesu nezbytná opatření. Navzdory zjištěným rizikům nedodržení Paktu o stabilitě a růstu však byl rozpočet na rok 2018 přijat bez větších změn oproti návrhu rozpočtového plánu. V roce 2018 stanovisko Komise k návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2019 zjistilo závažné neplnění doporučení, jež Rada zaslala Itálii dne 13. července 2018, a vyzvalo příslušné orgány, aby předložily revidovaný návrh rozpočtového plánu. Dne 13. listopadu 2018 však Itálie předložila revidovaný návrh rozpočtového plánu, který potvrzuje plánované fiskální cíle na rok 2019.

4.5. Další faktory předložené členskými státy

Dne 13. listopadu 2018 předaly italské orgány dokumenty týkající se rozhodujících faktorů v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97 (dále jen „připomínky Itálie“). Analýza předložená v ostatních oddílech této zprávy již pokrývá většinu faktorů, které orgány předložily.

Připomínky Itálie zdůrazňují solidní rozpočtové výsledky Itálie, které dokládají značné primární přebytky, kterých Itálie dosahuje soustavně a jejichž pozitivní dopad však stále do značné míry kompenzuje negativní dopad výnosů dluhopisů uvnitř eurozóny a rozdíly v růstu, které jsou pro Itálii z hlediska dodržování doporučené hodnoty pro snižování dluhu nepříznivé.

Prvním rozhodujícím faktorem, který je zmiňován v připomínkách Itálie, je výhled růstu nominálního HDP charakterizovaný riziky nepříznivého vývoje, která nedávno zesílila a v konfrontaci s nimiž by se příliš výrazné fiskální úsilí mohlo ukázat jako kontraproduktivní a mohlo by být překážkou dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu, a to prostřednictvím mechanismu záporného jmenovatele.

²⁷ Stanovisko Komise C(2017) 8019 final ze dne 22. listopadu 2017 k návrhu rozpočtového plánu Itálie.

Druhým důležitým faktorem, který s prvním zmiňovaným faktorem souvisí, je skutečnost, že i po revizi „společně dohodnuté metodiky“ odhadu produkční mezery v souladu s některými technickými změnami, které navrhla italská delegace pracovní skupině pro produkční mezeru, je míra stagnace v italské ekonomice podhodnocena. Ačkoli technické změny znamenaly zvýšení produkční mezery Itálie za rok 2017 na $-1,2$ % potenciálního HDP (z $-0,6$ % podle prognózy Komise z podzimu 2017), revidované odhady Komise stále naznačují, že hospodářská činnost země by měla v roce 2019 naplnit svůj potenciál. Odhaduje se dokonce, že produkční mezeru se v uvedeném roce dostane do kladných čísel, a sice že bude činit $+0,3$ % potenciálního HDP, což podle názoru italských orgánů neodpovídá ekonomické intuici, neboť v Itálii je stále vysoká 11 % míra nezaměstnanosti a prakticky stabilní mzdy a ceny. Připomínky Itálie tedy uvádějí alternativní odhady, ze kterých vyplývá produkční mezeru, jež má podle vládních prognóz v roce 2018 stále činit přibližně -3 % potenciálního HDP, čímž by Itálie prakticky dosáhla svého střednědobého rozpočtového cíle – ze strukturálního hlediska vyrovnaného rozpočtu. Itálie by navíc splnila doporučenou hodnotu pro snižování dluhu v rámci „cyklicky očištěné konfigurace“ za dodatečného předpokladu „běžné“ míry inflace (na základě deflátoru HDP) ve výši 2 %.

Třetí rozhodující faktor, na který připomínky Itálie upozornily, je logika podpory sociálního začleňování a veřejných investic, na nichž jsou založeny vládní fiskální plány v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019. Zejména mají za to, že občanský příjem uvedený v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 je v souladu s doporučeními pro jednotlivé země z roku 2018, jež vyzývají ke zvýšení sociálních výdajů, reformě aktivní politiky na trhu práce a zvýšení účasti žen na trhu práce racionalizací politik na podporu rodiny. Kromě toho se domnívají, že zvýšení veřejných investic v roce 2019 o $0,2$ % HDP je v souladu s doporučením pro jednotlivé země z roku 2018, jež Itálii vyzývá, aby podporovala výzkum, inovace, digitální dovednosti a infrastrukturu prostřednictvím lépe zacílených investic a zvýšené účasti v terciárním vzdělávání zaměřeném na přípravu na budoucí povolání.

Čtvrtým rozhodujícím faktorem uvedeným v připomínkách Itálie je široká škála strukturálních reforem podporujících růst, které vláda plánuje v různých oblastech sahajících od soudního systému až po veřejný sektor.

K dalším rozhodujícím faktorům, které italské orgány ve vztahu k veřejnému dluhu Itálie uvedly, patří jeho udržitelnost, neboť Itálie navzdory zhoršeným demografickým prognózám stále vykazuje nízká rizika dlouhodobé udržitelnosti, dále cenová dostupnost dluhu v důsledku klesajících úrokových výdajů a velmi nízká úroveň podmíněných závazků a dluhu soukromého sektoru. Připomínky Itálie rovněž zdůrazňují, že rizika pro italské veřejné finance, včetně nedávného růstu výnosů státních dluhopisů, jsou omezená, a to vzhledem ke stabilní finanční situaci Itálie, struktuře veřejného dluhu s dlouhou dobou splatnosti a pevnou sazbou a nedávno obnovené ziskovosti bankovního sektoru.

5. ZÁVĚRY

Poměr veřejného dluhu Itálie k HDP, který v roce 2017 činil 131,2 %, je druhý největší v Unii a jeden z největších na světě. V roce 2017 byla jeho průměrná výše 37 000 EUR na obyvatele a průměrné roční náklady spojené s jeho obsluhou přibližně 1 000 EUR na obyvatele. Značná výše veřejného dluhu připravuje Itálii o fiskální prostor, který potřebuje ke stabilizaci své ekonomiky v případě makroekonomických otřesů. Představuje také mezigenerační zátěž, která negativně ovlivňuje životní úroveň budoucích italských generací. Skutečnost, že náklady na obsluhu dluhu absorbují podstatně větší objem veřejných zdrojů v Itálii než v ostatních částech eurozóny, si rovněž vybírá svou daň, pokud jde o produktivní výdaje země: úrokové náklady Itálie činily v roce 2017 přibližně 65,5 miliardy EUR, tj. 3,8 % HDP a přibližně stejný objem veřejných prostředků jako na vzdělávání. Kromě toho vysoký veřejný dluh v případě, že neexistuje omezitelná fiskální politika, vystavuje zemi otřesům důvěry trhu ve výnosy, což má negativní dopad na cenu úroků placených státem, jakož i na celkové náklady reálné ekonomiky na financování, což následně negativně ovlivní růst. Vysoký veřejný dluh činí italskou ekonomiku velmi zranitelnou a jeho zásadní snížení by v nejlepším zájmu Itálie mělo zůstat prioritou.

Dne 23. května 2018 vydala Komise zprávu v souladu s čl. 126 odst. 3 SFEU²⁸, neboť Itálie v roce 2017 nedosáhla dostatečného pokroku, pokud jde o plnění kritéria veřejného dluhu. Zpráva dospěla k závěru, že kritérium dluhu by mělo být v daném okamžiku považováno za splněné, zejména s ohledem na dodržování preventivní složky ze strany Itálie.

Fiskální plány Itálie na rok 2019 však představují podstatnou změnu rozhodujících faktorů, které Komise analyzovala loni v květnu. Itálie ve svém návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 zejména počítá s výrazným zhoršením strukturálního salda na rok 2019, a to v řádu 0,9 % HDP, zatímco Rada doporučila, že by Itálie měla své strukturální saldo zlepšit alespoň o 0,6 % HDP. Dne 23. října 2018 Komise tudíž přijala stanovisko²⁹ k návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2019, v němž upozornila na zvláště závažné nedodržení fiskálního doporučení Rady zaslaného Itálii dne 13. července 2018 a vyzvala Itálii, aby předložila revidovaný návrh rozpočtového plánu. Dne 13. listopadu 2018 Itálie předložila mírně upravený návrh rozpočtového plánu, jehož fiskální cíle však zůstaly ve srovnání s původním zněním nezměněny, včetně rozsáhlého strukturálního zhoršení plánovaného na rok 2019.

Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise stanovisko k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2019,³⁰ v němž potvrdila riziko závažného odchýlení od postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle doporučeného Radou pro rok 2018 a zvláště závažné nedodržení fiskálního doporučení na rok 2019, a to jak na základě plánů vlády, tak na základě prognózy Komise z podzimu 2018. Na základě tohoto závěru vydala Komise nový posudek v tom smyslu, že Itálie v roce 2017 *prima facie* neplnila kritérium dluhu dostatečně.

Hrubý veřejný dluh Itálie dosáhl v roce 2017 výše 131,2 % HDP, což je výrazně nad referenční hodnotou 60 % HDP podle Smlouvy, a z hlediska výsledků plnění rozpočtu Itálie v roce 2017 doporučenou hodnotu pro snižování dluhu nesplnila. Kromě toho se ani na

²⁸ Zpráva Komise COM(2018) 428 final ze dne 23. května 2018: „Itálie – Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie“.

²⁹ Stanovisko Komise C(2018) 7510 final ze dne 23. října 2018 k návrhu rozpočtového plánu Itálie a k žádosti, aby Itálie předložila revidovaný návrh rozpočtového plánu.

³⁰ Stanovisko Komise C(2018) 8030 final ze dne 21. listopadu 2018 k revidovanému návrhu rozpočtového plánu Itálie.

základě plánů vlády, ani na základě prognózy Komise z podzimu 2018 nepředpokládá, že Itálie dodrží doporučenou hodnotu pro snižování dluhu, a to ani v roce 2018, ani v roce 2019. Z těchto zjištění jasně vyplývá, že s odhlédnutím od všech rozhodujících faktorů Itálie kritérium dluhu, jak je definováno ve Smlouvě, zjevně nesplňuje. Rozhodující faktory jsou v souladu se Smlouvou posouzeny v této zprávě.

Přestože Itálie v plnění doporučení, jež jí na rok 2017 zaslala Rada, dosáhla určitého pokroku, opatření zahrnutá do revidovaného návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 poukazují na riziko zvrácení reforem přijatých v souladu s předchozími doporučeními, a to i s ohledem na strukturální fiskální aspekty nejnovějších doporučení, jež Rada Itálii zaslala. Rada mimo jiné doporučila, že by Itálie měla snížit podíl starobních důchodů ve svých veřejných výdajích, aby vznikl prostor pro jiné sociální výdaje, avšak nově zavedená možnost předčasného odchodu do důchodu ruší účinky minulých důchodových reforem, které jsou základem dlouhodobé udržitelnosti vysokého veřejného dluhu Itálie. Zavedení daňové amnestie by navíc mohlo odrazovat od dodržování daňových předpisů. Celkově se v revidovaném návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 nepočítá s účinnými opatřeními k řešení slabého potenciálního růstu Itálie, a zejména dlouhodobé stagnace její produktivity. Zejména možnost předčasného odchodu do důchodu může mít negativní dopad na nabídku pracovních sil. Kromě toho by nově zavedená opatření zvyšující zdanění bank spolu s dopadem vyšších výnosů státních dluhopisů mohla brzdit nabídku úvěrů. Z těchto důvodů mohou mít politická opatření, z nichž návrh rozpočtového plánu na rok 2019 vychází, na růst menší dopad, než vláda předpokládá, a to i v krátkodobém horizontu.

V neposlední řadě ačkoli z posouzení *ex post* týkajícího se dodržování preventivní složky ze strany Itálie, které bylo provedeno v květnu 2018, vyplynul obecný soulad s doporučeným postupem korekce směřujícím ke splnění střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017, zohlední-li se flexibilita, kterou Komise poskytuje v případě neobvyklých událostí, celkové posouzení založené jak na plánech vlády, tak na prognóze Komise z podzimu 2018 upozorňuje na riziko závažného odchýlení od postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle doporučeného Radou pro rok 2018 a zvláště závažného nedodržení cíle pro rok 2019. Tento závěr by se nezměnil ani v případě, že by rozpočtové důsledky (ve výši přibližně 0,2 % HDP) programu mimořádné údržby silniční sítě a spojení po pádu Morandiho mostu v Janově a preventivního plánu na omezení hydrogeologických rizik v důsledku nepříznivých povětrnostních podmínek byly pro účely čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 považovány za neobvyklé události vymykající se kontrole dotčeného členského státu a byly odečteny od požadavku preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu.

Analýza předložená v této zprávě zahrnuje posouzení všech rozhodujících faktorů, a zejména:
i) skutečnosti, že makroekonomické podmínky nelze navzdory rizikům nepříznivého vývoje, která v poslední době zesílila, považovat za argument, jímž by bylo možno vysvětlit, proč je Itálie tak výrazně vzdálena od plnění doporučené hodnoty pro snižování dluhu, jestliže růst nominálního HDP převyšuje od roku 2016 hodnotu 2 %; ii) skutečnosti, že plány vlády představují zvrácení minulých strukturálních reforem podporujících růst, zejména minulých důchodových reforem; a především iii) zjištěného rizika významného odchýlení od doporučeného postupu korekce směřujícího ke splnění střednědobého rozpočtového cíle v roce 2018 a zvláště závažného nedodržení doporučení pro rok 2019 zasláno Radou Itálii dne 13. července 2018, a to na základě plánů vlády i prognózy Komise z podzimu 2018. Z analýzy celkově vyplývá, že kritérium dluhu, jak je definováno ve Smlouvě a v nařízení (ES) č.

1467/1997, by mělo být považováno za nesplněné, a postup při nadměrném schodku je tedy oprávněný.