



Brüssel, 21.11.2018
COM(2018) 809 final

KOMISJONI ARUANNE

Itaalia

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne

KOMISJONI ARUANNE

Itaalia

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklis 126 on sätestatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. Menetlust on täpsustatud stabiilsuse ja kasvu pakti osaks olevas nõukogu määruses (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta¹. Erisätted, mis kehtivad nendele euroala liikmesriikidele, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, on sätestatud määruses (EL) nr 473/2013².

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikele 2 peab komisjon jälgima eelarvedistsipliini järgimist kahe kriteeriumi alusel: a) kas kavandatud või tegelik valitsemissektori eelarvepuudujäägi suhe sisemajanduse koguprodukti (SKP) ületab kontrollväärtuse 3 %; ja b) kas valitsemissektori võla suhe SKPsse ületab kontrollväärtuse 60 %, välja arvatud juhul, kui see suhe väheneb piisavalt ning läheneb kontrollväärtusele rahuldava kiirusega.

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 on sätestatud, et juhul, kui liikmesriik ei vasta ühele või mõlemale eespool osutatud kriteeriumile, peab komisjon koostama aruande. Aruandes tuleb võtta *„arvesse ka seda, kas eelarvepuudujääk ületab riigi investeerimiskulutused, samuti kõiki muid asjassepuutuvaid tegureid, kaasa arvatud liikmesriigi keskmise pikkusega perioodi majandus- ja eelarveseisundit“*.

Käesolevas aruandes, mis on esimene samm ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses, analüüsitakse Itaalia vastavust asutamislepingu võlakriteeriumile 2017. aastal, võttes nõuetekohaselt arvesse majanduslikku tausta ja muid asjaomaseid tegureid. 29. oktoobril 2018 saatis komisjon Itaalia ametiasutustele kirja, teatades oma kavatsusest hinnata uuesti Itaalia vastavust võlakriteeriumile 2018. aasta sügisel, võttes arvesse asjaomaste tegurite olulist muutust, mis tulenes 2019. aasta eelarvekavast.

23. mail 2018 avaldas komisjon aruande ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 3³ alusel, sest Itaalia ei teinud 2017. aastal piisavaid edusamme võlakriteeriumi täitmise suunas. Aruandes tehti järeldus, et seda kriteeriumit tuleks käsitada kõnealuse aasta puhul täidetuna, võttes eelkõige arvesse järeelhindamist, mille kohaselt Itaalia täitis 2017. aastal ennetusliku osa nõudeid. Tuginedes nii valitsuse kavadele kui ka komisjoni 2018. aasta kevadprognoosile, märgiti aruandes ka riski, et 2018. aastal kaldutakse märkimisväärselt kõrvale nõukogu soovitatud kohandamiskavast, mis on vajalik liikumiseks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas.

¹ ELT L 209, 2.8.1997, lk 6. Selles aruandes võetakse arvesse ka dokumenti „Stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise täpsustused ning juhised stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu ja vormi kohta“, mille majandus- ja rahanduskomitee võttis vastu 15. mail 2017; kättesaadav veebisaidil: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (ELT L 140, 27.5.2013, lk 11).

³ Komisjoni aruanne COM(2018) 428 final, 23.5.2018: „Itaalia – Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne“.

Samas hõlmavad Itaalia eelarveplaanid 2019. aastaks olulisi muutuseid asjaomaste tegurite puhul, mida komisjon eelmise aasta mais analüüsis. Eelkõige esitas Itaalia 16. oktoobril oma 2019. aasta eelarvekava⁴, mis hõlmas (ümberarvutatud) struktuurse eelarvepositsiooni halvenemist⁵ 0,9 % SKPst 2019. aastal. 23. oktoobril 2018 võttis komisjon vastu arvamuse⁶ 2019. aasta eelarvekava kohta, tehes kindlaks eriti ulatusliku vastuolu eelarvesoovitusega, mille nõukogu andis Itaaliale 13. juulil 2018, ning nõudis Itaalialt muudetud eelarvekava esitamist. 13. novembril 2018 esitas Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava. 2019. aasta muudetud eelarvekava muudatused olid väga piiratud, koosnedes peamiselt suuremast erastamiseesmärgist 2019. aastaks (1 % SKPst 0,3 % asemel). 21. novembril 2018 võttis komisjon vastu oma arvamuse Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava kohta, kinnitades eriti ulatuslikku vastuolu 2019. aasta eelarvesoovitusega. See põhjendab uut hinnangut võla vähendamise sihttasemele vastavuse kohta 2017. aastal.

Andmed, mille ametiasutused esitasid 2018. aasta oktoobris⁷ ja mille Eurostat seejärel kinnitas⁸, näitavad, et Itaalia valitsemissektori eelarvepuudujääk vähenes 2017. aastal 2,4 %ni SKPst (võrreldes 2,5 %ga 2016. aastal), samal ajal kui võlg stabiliseerus tasemel 131,2 % SKPst (2016. aastal 131,4 %), st üle kontrollväärtuse 60 % SKPst. Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekavas prognoositakse 2018. aastaks valitsemissektori võla ja SKP suhtarvu väikest vähenemist 130,9 %ni. 2019. aastal prognoositakse selles valitsemissektori võla ja SKP suhtarvu edasist langust (1,7 protsendipunkti) 129,2 %ni. Tuginedes esitatud andmetele ja komisjoni 2018. aasta sügisprognoosile, ei saavutanud Itaalia võla vähendamise sihttasest ei 2016. aastal (kõrvalekalle 5,2 % SKPst) ega 2017. aastal (kõrvalekalle 6,6 % SKPst) (vt tabel 1).

Itaalia kõrvalekalle 2017. aastal võla vähendamise sihttasemest osutab esmapilgul kokkuvõttes valitsemissektori ülemäärasele eelarvepuudujäägile stabiilsuse ja kasvu pakti tähenduses, kuigi tuleb võtta arvesse kõiki allpool esitatud tegureid. Pealegi eeldatakse nii valitsuse kavade kui ka komisjoni 2018. aasta sügisprognoosi põhjal, et Itaalia ei saavuta võla vähendamise sihttasest ei 2018. aastal (kõrvalekalle vastavalt 3,7 % ja 6,6 % SKPst) ega 2019. aastal (kõrvalekalle vastavalt 3,6 % ja 6,7 % SKPst).

Komisjon on seega koostanud käesoleva aruande, et hinnata põhjalikult võla vähendamise sihttasemest kõrvalekaldumist ning analüüsida, kas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse käivitamine on õigustatud pärast seda, kui kõiki asjakohaseid tegureid on arvesse võetud. Aruande punktis 2 vaadeldakse eelarvepuudujäägi kriteeriumit. Punktis 3 analüüsitakse võlakriteeriumit. Punktis 4 käsitatakse avaliku sektori investeeringuid ja muid asjakohaseid tegureid, sealhulgas hinnangut keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks nõutavale kohandamiskavale vastavuse kohta. Aruandes võetakse arvesse komisjoni 2018. aasta sügisprognoosi, mis avaldati 8. novembril 2018. Komisjoni prognoos põhineb

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

⁵ Tsükliiliselt kohandatud eelarvepositsioon, milles ei ole arvesse võetud ühekordseid ja ajutisi meetmeid ning mille komisjon on ümber arvutanud ühiselt kokku lepitud metoodika kohaselt.

⁶ Komisjoni 23. oktoobri 2018. aasta arvamus C(2018) 7510 final, milles käsitletakse Itaalia eelarvekava ja millega nõutakse Itaalialt muudetud eelarvekava esitamist.

⁷ Kooskõlas nõukogu määrusega (EÜ) nr 479/2009 peavad liikmesriigid esitama komisjonile kaks korda aastas andmed valitsemissektori eelarve kavandatud ja tegeliku puudujäägi ning valitsemissektori võla taseme kohta. Viimane Itaalia teatis on kättesaadav veebilehel: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Eurostati 22. oktoobri 2018. aasta pressiteade nr 163/2018, kättesaadav aadressil: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

2019. aasta eelarvekaval ja mitte muudetud kaval, ent kahe dokumendi vahelised muudatused on väheolulised.

Tabel 1. Valitsemissektori eelarvepuudujääk ja võlg (% SKPst)^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					Komisjon	Eelarvekava	Komisjon	Eelarvekava
Eelarvepuudujäägi kriteerium	Valitsemissektori eelarvepositsioon	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Võlakriteerium	Valitsemissektori võlg	131.6	131.4	131.2	131.1	130.9	131.0	129.2
	Erinevus võla vähendamise sihttasemest	p.a	5.2	6.6	6.6	3.7	6.7	3.6
	Struktuurse eelarvepositsiooni	0.1	-0.7	-0.3	0.0	0.2	-1.2	-0.9
	Nõutav minimaalne lineaarne struktuurne kohandus	3.4	p.a	p.a	p.a	p.a	p.a	p.a

Märkused.

^a Protsendina SKPst, kui ei ole teisiti märgitud; p.a tähendab „pole asjakohane“.

Allikas: komisjoni talitused, Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava ja komisjoni 2018. aasta sügisprognoos.

2. EELARVEPUUDUJÄÄGI KRITEERIUM

Itaalia tegi aastatel 2010–2013 märkimisväärse eelarvekohanduse, suurendades esmast eelarveülejäki üle 2 %ni SKPst ja saavutades 2013. aastal tänu sellele ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõpetamise, et ta hoidis valitsemissektori nominaalset eelarvepuudujääki alates 2012. aastast tasemel, mis ei ületanud 3 % SKPst (võrreldes rohkem kui 5 %ga 2009. aastal). Samas on eelarvepoliitika viimastel aastatel lõdvenenud. 2017. aastal vähenes esmane eelarveülejäk 1,4 %ni ja valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk stabiliseerus ligikaudu 2,4 % juures SKPst. Samas peaksid mõlemad 2018. aastal paranema. 2019. ja 2020. aastal eeldatakse nii nominaalse kui ka esmase eelarvepositsiooni märkimisväärset halvenemist peamiselt tingituna meetmetest, mis kuuluvad 2019. aasta eelarvekavasse ja mida on kinnitatud 2019. aasta muudetud eelarvekavas.

Itaalia valitsemissektori eelarvepuudujääk oli 2017. aastal 2,4 % SKPst. Nii muudetud eelarvekava kui ka komisjoni 2018. aasta sügisprognoosi kohaselt eeldatakse, et see vastab ajavahemikul 2018–2019 aluslepingu kontrollväärtusele 3 % SKPst. Samas kooskõlas komisjoni prognoosiga ületatakse kontrollväärtus 2020. aastal, eeldusel et poliitika ei muutu. 2019. aasta muudetud eelarvekavas prognoositakse valitsemissektori eelarvepuudujääki 1,8 % SKPst 2018. aastal ja 2,4 % SKPst 2019. aastal. Itaalia dokumendis *Nota di Aggiornamento al DEF*, millega ajakohastatakse Itaalia 2018. aasta stabiilsusprogrammi eelarve-eesmärke, prognoositakse 2020. aastal valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi vähenemist 2,1 %ni SKPst. 2019. aastaks prognoositud valitsemissektori eelarvepuudujäägi suurenemine tuleneb suurel määral eelarvemeetmetest, mis on esitatud 2019. aasta muudetud eelarvekavas ja mille eelarvepuudujääki suurendav netomõju on valitsuse prognooside kohaselt ligikaudu 1,2 % SKPst. 2020. aastaks prognoositud valitsemissektori eelarvepuudujäägi vähenemine tuleneb peamiselt mõjust (ligikaudu 0,7 % SKPst), mida avaldab kaitseklausel, mille kohaselt nähakse 2020. aastaks seadusega ette

kõrgemad käibemaksumäärad. Komisjoni 2018. aasta sügisprognoosis eeldatakse, et Itaalia valitsemissektori eelarvepuudujääk on 2018. aastal 1,9 % SKPst ja suureneb 2019. aastal 2,9 %ni SKPst. Komisjoni poolt 2018. aastaks prognoositud eelarvepuudujääk on veidi suurem kui 2019. aasta muudetud eelarvekavas esitatud näitaja ning seda erinevust selgitavad peamiselt konservatiivsemad prognoosid avaliku sektori kulutuste, sealhulgas intressikulude suuruse kohta. Komisjoni poolt 2019. aastaks prognoositud eelarvepuudujääk on samuti suurem kui 2019. aasta muudetud eelarvekavas esitatud näitaja ning see erinevus tuleneb peamiselt väiksemast SKP kasvust ja suurematest intressikuludest kui valitsuse prognoosis esitatud. Komisjoni 2018. aasta sügisprognoosis eeldatakse, et Itaalia valitsemissektori eelarvepuudujääk ulatub 2020. aastal 3,1 %ni SKPst, eeldusel et poliitika ei muutu. Komisjoni suurem eelarvepuudujäägi prognoos 2020. aastaks võrreldes valitsuse prognoosidega on peamiselt selgitatav asjaoluga, et komisjon ei võta arvesse kaitseklauslit, mille kohaselt nähakse 2020. aastaks seadusega ette kõrgemad käibemaksumäärad, samal ajal kui teised tegurid on väiksem nominaalne SKP kasv ja suuremad intressikulud.

Seega vastab Itaalia praegu eelarvepuudujäägi kriteeriumile, mis on määratletud aluslepingus ja määruses (EÜ) nr 1467/97, ehkki tuginedes komisjoni 2018. aasta sügisprognoosile ja eeldades, et poliitika ei muutu, esineb risk, et 2020. aastal ei täideta eelarvepuudujäägi kriteeriumit.

3. VÕLAKRITEERIUM

Pärast viie protsendipunkti suurust keskmist aastakasvu W-kujulise majanduslanguse ajal aastatel 2008–2013 jätkus Itaalia valitsemissektori võla ja SKP suhtarvu suurenemine aastatel 2014–2015 aeglasemas tempos ehk keskmiselt üks protsendipunkt aastas, enne kui see jõudis 2016. aastal tipptasemeni 131,4 % ja vähenes veidi 2017. aastal, ulatudes 131,2 %ni. Tuginedes 2019. aasta muudetud eelarvekavale, peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse järk-järgult vähenema, jõudes 2018. aastal 130,9 %ni, 2019. aastal 129,2 %ni ja 2020. aastal 127,3 %ni. Komisjoni prognooside kohaselt püsib valitsemissektori võla suhtarv aastatel 2018–2020 stabiilne ligikaudu 131 % juures. Kuni 2018. aastani aitasid soodsad – ehkki halvenevad – rahastamistingimused toetada majanduse elavnemist ja vähendada lumepalliefekti. Pärast seda peaksid suurenevad rahastamiskulud, väiksem esmane eelarveülejäak ja eesmärgist allapoole jääv erastamistulu takistama võla vähenemist. Ehkki võla refinantseerimise riskid on lühikese aja jooksul piiratud, jääb suur valitsemissektori võlg Itaalia majanduse jaoks oluliseks haavatavuse allikaks.

Pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõpetamist 2013. aasta juunis kehtis Itaalias võla vähendamise sihttaseme saavutamiseks kolmeaastane üleminekuperiood, mis algas 2013. aastal ja lõppes 2015. aastal. Pärast üleminekuperioodi lõppu hakati 2016. aastal kohaldama võla vähendamise sihttasest. Esitatud andmete ja komisjoni prognoosi kohaselt oli kõrvalekalle võla sihttasemest 2016. aastal 5,2 % SKPst ja 2017. aastal 6,6 % SKPst. Pealegi ei eeldata 2019. aasta muudetud eelarvekavas, et Itaalia vastaks võla vähendamise sihttasemele ei 2018. aastal (kõrvalekalle võla sihttasemest 3,7 % SKPst) ega 2019. aastal (kõrvalekalle võla sihttasemest 3,6 % SKPst). Seda järeldust kinnitab ka komisjoni prognoos (kõrvalekalle võla sihttasemest 6,6 % ja 6,7 % SKPst vastavalt 2018. ja 2019. aastal).

Täpsemalt jõudis valitsemissektori võla suhe SKPsse 2017. aastal 131,2 %ni, mis on 0,2 protsendipunkti vähem kui 2016. aastal. Vähenemist piiras osaliselt endiselt võlga

suurendav nii-öelda lumepalliefekt, sest võla tegelik kaudne kulu,⁹ mis küll vähenes järkjärgult (2,4 %ni võrreldes 2,7 %ga 2013. aastal), oli endiselt suurem kui SKP reaalkasv (1,6 %). Tegelikult kandusid uute riigivõlakirjaemissioonide reaalsed hetkeintressimäärad, mis kõikusid 2015.–2017. aastal nulli juures, üksnes osaliselt üle praeguse võlajäägi tegelikesse teenindamiskuludesse, arvestades Itaalia võla kestust ja pikendusperioodi kombinatsioonis aeglase inflatsiooniga (SKP deflaatori kasv 0,6 %) – vt ka tabel 2 ja joonis 1. Positiivne intressimäär ja kasvumäär vahe (0,9 protsendipunkti võrreldes 0,8 protsendipunktiga 2016. aastal) viitas endiselt sellele, et lumepalliefekt suurendab ulatuslikult võlga (1,1 % SKPst võrreldes 1,0 %ga 2016. aastal – vt tabel 2). Teisest küljest aitas üldiselt stabiilne esmane eelarveülejääk 1,4 % SKPst vähendada 2017. aastal võladünaamikat. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus suurendas veidi võlga 2017. aastal (0,2 %) peamiselt tulenevalt pangandussektorile antud toetusest,¹⁰ mida osaliselt tasakaalustas likviidsuspuhvri vähenemine, samal ajal kui erastamistulu puudus¹¹.

2018. aastal prognoositakse 2019. aasta muudetud eelarvekavas võla ja SKP suhtarvu vähenemist 130,9 %ni, mis on 0,3 protsendipunkti vähem kui 2017. aasta tase. Prognoositav dünaamika tuleneb peamiselt vähenevast, ehkki endiselt võlga suurendavast lumepalliefektist (0,5 % SKPst)¹² ning esmase eelarveülejäägi väikesest paranemisest (1,8 %ni SKPst), mis rohkem kui tasakaalustavad võlga suurendava võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelist erinevust (1,0 % SKPst). Komisjon prognoosib, et valitsemissektori võla ja SKP suhtarv väheneb 2018. aastal 131,1 %ni, mis on veidi üle 2019. aasta muudetud eelarvekava näitaja. Erinevus tuleneb veidi väiksemast prognoositud esmasest eelarveülejäägist ja suuremast lumepalliefektist, mis on seotud võla tegeliku kaudse kulu veidi suurema prognoosiga.

2019. aastal prognoositakse 2019. aasta muudetud eelarvekavas võla ja SKP suhtarvu ulatuslikku vähenemist 1,7 protsendipunkti 129,2 % tasemele. Viimane on peamiselt tingitud võlga vähendavast võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelisest erinevusest (–0,1 % SKPst), mida selgitab eelkõige suur valitsuse kavandatud erastamistulu (1 % SKPst), ning väikesest võlga vähendavast lumepalliefektist, mida selgitab nominaalkasvu tugev prognoositud suurenemine võrreldes 2018. aastaga, mis peaks väheneva esmase eelarveülejäägi (1,2 % SKPst) tasakaalustama. Komisjoni prognoosib, et valitsemissektori võla suhe SKPsse jääb 2019. aastal üldiselt stabiilseks ehk 131,0 % juurde. Erinevus tuleneb märkimisväärselt väiksemast nominaalkasvu prognoosist ja suuremast intressikulude prognoosist, mis tekitab endiselt suure võlga suurendava lumepalliefekti, samuti väiksemast prognoositud esmasest eelarveülejäägist (1 % SKPst) ja väiksemast erastamistulust. Valitsemissektori võla prognoosi ohustavad riskid nii komisjoni prognoosis kui ka

⁹ Võla tegeliku kaudse kulu ajal t võib määratleda kui nominaalse tuluse, mille valitsemissektor tagab võlajäägi teenindamiseks ajal $t-1$, ilma inflatsiooni mõjuta ajal t . Tabelis 2 saab valitsemissektori võla ja SKP suhtarvu aastase muutuse, mis on tingitud võla tegelikust kaudsest kulust, arvutada selliselt, et liidetakse intressikulude (võlga suurendav) ja SKP deflaatori (võlga vähendav) osakaal.

¹⁰ Tegelikult mõjutas esitatud andmetele tuginedes Banca Monte Paschi ja kahe Veneetsia panga päästmine võlga ligikaudu 1 % SKPst ja eelarvepuudujääki ligikaudu 0,4 % SKPst.

¹¹ Muudest väiksematest tehingutest, mis mõjutasid võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelist erinevust, ei ole teatatud. Vt ka Itaalia majandus- ja rahandusministeeriumi aruanne „Valitsemissektori võla aruanne 2017“ aadressil: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² Eelkõige väheneb lumepalliefekt tänu oluliselt kiiremale inflatsioonile ja veidi väiksematele intressikuludele.

2019. aasta muudetud eelarvekavas on seotud eeldatust kehvema majanduskasvu väljavaatega, esmase eelarvepositsiooni ulatuslikuma halvenemisega, aeglasema inflatsiooni või väiksema erastamistuluga ning oodatust suuremate intressikuludega.

Komisjon prognoosib, et võla suhe SKPsse püsib ka 2020. aastal üldiselt stabiilne, sest esmase eelarveülejäagi edasine vähenemine ja suurenevad intressikulud peaksid SKP nominaalkasvu tasakaalustama.

Nagu on näidatud joonisel 1, tähendas võla teenindamise tegeliku kaudse kulu järkjärguline vähenemine (*must punktiirjoon*) ja SKP reaalkasvu taastumine (*sinine pidev joon*) kuni 2016. aastani nende erinevuse (*kollasega varjutatud ala*) järkjärgulist vähenemist, mis peaks jääma ajavahemikul 2018–2019 üldiselt stabiilseks ning 2020. aastal tingituna võla tegeliku kaudse kulu kasvust veidi suurenema. Kokkuvõttes vähenes võlga suurendav lumepalliefekt 2017. aastal 1,1 %ni SKPst, mis on võrreldav kriisieelse keskmise tasemega 1,2 % aastatel 2000–2007. Seega selgitab lumepalliefekt üksnes osaliselt seda, miks Itaalia ei vasta 2017. aastal ja eelolevatel aastatel võla vähendamise sihttasemele.

Kokkuvõttes näitab käesolev analüüs esmapilgul seega, et 2019. aasta muudetud eelarvekava ega komisjoni prognoosi põhjal ei ole võlakriteerium aluslepingu ja määruse (EÜ) nr 1467/97 tähenduses täidetud, kuigi tuleb võtta arvesse kõiki allpool esitatud asjaomaseid tegureid.

Tabel 2. Võladünaamika^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				Komisjon	Eelarvekava	Komisjon	Eelarvekava
Valitsemissektori võla suhtarv	131.6	131.4	131.2	131.1	130.9	131.0	129.2
Võla suhtarvu muutus ^b (1 = 2+3+4)	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.3	-0.1	-1.7
<i>Osakaalud:</i>							
• Esmase eelarvepositsioon (2)	-1.5	-1.4	-1.4	-1.7	-1.8	-1.0	-1.2
• N-õ lumepalliefekt (3)	1.7	1.0	1.1	0.6	0.5	0.7	-0.3
<i>millest:</i>							
Intressikulud	4.1	3.9	3.8	3.7	3.6	3.8	3.6
SKP reaalkasv	-1.2	-1.5	-2.0	-1.5	-1.5	-1.5	-1.9
Inflatsioon (SKP deflaator)	-1.2	-1.4	-0.6	-1.6	-1.6	-1.7	-2.0
• Võlavõlakoomuse muutuse ja eelarvepositsiooni	-0.4	0.2	0.2	1.1	1.0	0.2	-0.1
<i>millest:</i>							
Raha/laekumiste erinevus	0.3	-0.8	1.3	0.7	0.5	0.5	0.5
Finantsvarade netokumuleerumine	-0.7	1.0	-1.2	0.4	0.0	-0.3	-0.7
sh erastamistulu	-0.4	-0.1			-0.3	-0.2	-1.0
Väärtuse hindamise mõju ja jääksumma	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1

Märkused.

^a Protsendina SKPst, kui ei ole teisiti märgitud.

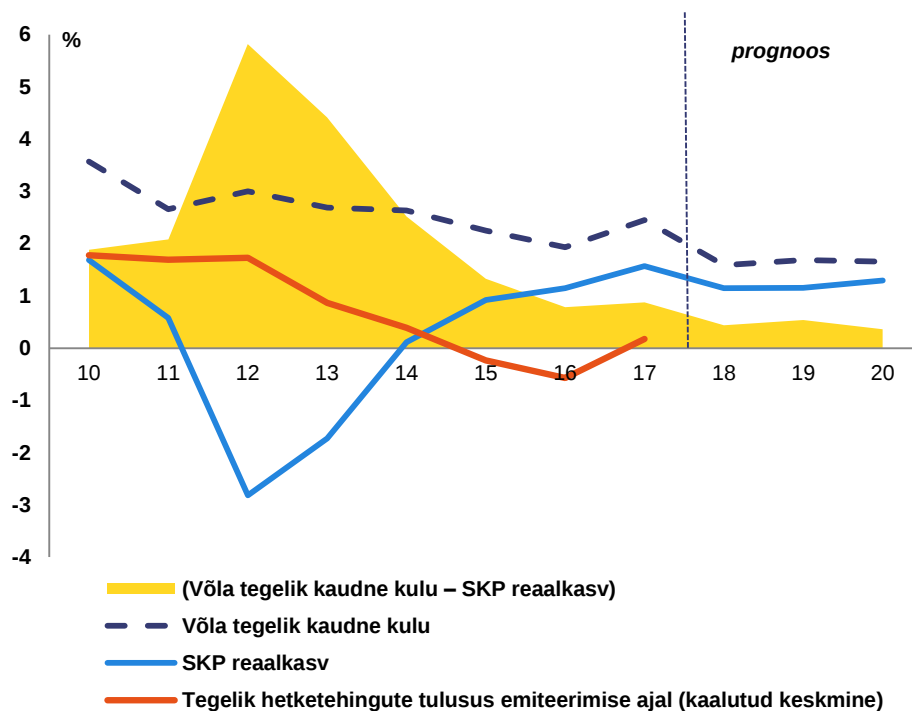
^b Valitsemissektori võla suhet saab üksikasjalikult kirjeldada järgmiselt:

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

kus t on aja alaindeks; D, PD, Y ja SF on vastavalt valitsemissektori koguvõlg, esmane eelarvepuudujääk, nominaalne SKP ja võlakoomuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus ning i ja y on keskmine laenukulu ja SKP nominaalkasv. Sulgudes olev mõiste viitab lumepalliefektile, mis mõõdab intressikulude ja majanduskasvu kombineeritud mõju võla suhtarvule.

Allikas: komisjoni talitused, Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava ja komisjoni 2018. aasta sügisprognoos.

Joonis 1. Valitsemissektori võlale avalduva lumepalliefekti tekitajad



Allikas: komisjoni 2018. aasta sügisprognosis.

4. ASJAOMASED TEGURID

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 on sätestatud, et komisjoni aruandes tuleb võtta „arvesse ka seda, kas eelarvepuudujääd ületab riigi investeerimiskulutused, samuti kõiki muid asjassepuutuvaid tegureid, kaasa arvatud liikmesriigi keskmise pikkusega perioodi majandus- ja eelarveseisundit“. Neid tegureid on lisaks selgitatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikes 3, milles on samuti sätestatud, asjakohast tähelepanu tuleb pöörata „teguritele, mis on asjaomase liikmesriigi arvates olulised, et põhjalikult hinnata puudujäägi- ja võlakriteeriumide järgimist, ning millest liikmesriik on nõukogule ja komisjonile teada andnud“.

Kui võlakriteeriumit ilmselgelt rikutakse, on asjaomaste tegurite analüüs eriti põhjendatud, arvestades, et võladünaamikat mõjutavad suurel määral tegurid, mis ei ole valitsuse kontrolli all, erinevalt eelarvepuudujäägist. See kajastub määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikes 4, milles on sätestatud, et kui hinnatakse võlakriteeriumi järgimist, võetakse rikkumise suurusest olenemata arvesse asjakohaseid tegureid. Seoses sellega tuleb võlakriteeriumi järgimist hinnates võtta arvesse (ning on varem võetud arvesse) vähemalt kolme järgmist põhiaspekti¹³, arvestades nende mõju võladünaamikale ja jätkusuutlikkusele:

1. keskpika perioodi eelarve-eesmärgi või selle suunas liikumiseks nõutava kohandamiskava järgimine, mis peaks tagama jätkusuutlikkuse või kiire edenemise jätkusuutlikkuse suunas tavapärastel makromajanduslikel tingimustel. Kuna riigipõhiste keskpika perioodi eelarve-eesmärkide seadmisel võetakse nende laadist tulenevalt arvesse võla taset ja kaudseid kohustusi, peaks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi või selle suunas liikumiseks nõutava kohandamiskava järgimine tagama võla suhtarvude lähenemise usaldusväärsele tasemele vähemalt keskpika aja jooksul;

¹³ Vt artikli 126 lõike 3 kohased aruanded COM(2015) 113 final, 27.2.2015; COM(2016) 305 final, 18.5.2016, ja COM(2018) 428 final, 23.5.2018.

2. struktuurireformid, mis on juba ellu viidud või mille üksikasjad on esitatud struktuurireformi kavas ning mis peaksid suurendama jätkusuutlikkust keskpika aja jooksul tingituna nende mõjust kasvule, aidates seega tagada võla ja SKP suhtarvu rahuldava langussuundumuse. Kokkuvõttes eeldatakse, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgi (või selle suunas liikumises nõutava kohandamiskava) järgimine koos struktuurireformide rakendamisega (Euroopa poolaasta kontekstis) tagab tavapärastel majandustingimustel jätkusuutliku võladünaamika tulenevalt võla taseme enda ja majanduskasvu kombineeritud mõjust (esimese puhul keskpika perioodi eelarve-eesmärgina usaldusväärse eelarveseisundi saavutamise ja teise puhul reformide kaudu);
3. ebasoodsad makromajanduslikud tingimused ning eelkõige aeglane inflatsioon, mis võib takistada võla ja SKP suhtarvu vähendamist ning muuta stabiilsuse ja kasvu pakti sätete järgimise eriti keerukaks. Aeglase inflatsiooni keskkond muudab liikmesriigi jaoks võla vähendamise sihttaseme järgimise keerukamaks. Sellistel tingimustel on keskpika perioodi eelarve-eesmärgi või selle suunas liikumiseks nõutava kohandamiskava järgimine peamine asjakohane tegur võlakriteeriumile vastavuse hindamisel.

Neid sätteid silmas pidades võetakse järgmistes alapunktides arvesse: 1) keskpika perioodi majandusseisundit, sealhulgas struktuurireformide elluviimise olukorda; 2) keskpika perioodi eelarvepositsiooni, sealhulgas hinnangut keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajaliku kohandamise järgimise ning avaliku sektori investeeringute kohta; 3) keskpika perioodi valitsemissektori koguvõla muutuseid, sealhulgas selle jätkusuutlikkuse väljavaateid; 4) muid tegureid, mida komisjon peab asjakohaseks; ning 5) muid tegureid, mille liikmesriik on välja pakkunud.

4.1. Keskpika perioodi majandusseisund

Kuna SKP nominaalkasv on hiljuti süvenenud langusriskidest hoolimata alates 2016. aastast üle 2 %, ei saa makromajanduslikke tingimusi käsitada leevendava tegurina, mis selgitab Itaalia suuri kõrvalekaldeid tulevikku suunatud võla vähendamise sihttaseme täitmisel. Teisest küljest piirab väike tootlikkus endiselt Itaalia potentsiaalset kasvu ja takistab võla suhtarvu kiiremat vähendamist. Ehkki Itaalia tegi 2017. aasta riigipõhiste soovitude järgimisel mõningaid edusamme, osutavad 2019. aasta muudetud eelarvekavas sisalduvad meetmed taganemisele varasematest edusammudest ning Itaaliale nõukogu poolt 13. juulil 2018 antud soovitude struktuursetest eelarveaspektidest.

Tsüklilised tingimused, potentsiaalne kasv ja inflatsioon

Itaalia SKP reaalkasv ulatus 2017. aastal 1,6 %ni. Nii 2019. aasta muudetud eelarvekava kui ka komisjoni prognoosi kohaselt peaks see 2018. aastal aeglustuma (vastavalt 1,2 % ja 1,1 %ni). 2019. aastal eeldatakse 2019. aasta muudetud eelarvekavas SKP reaalkasvu kiirenemist 1,5 %ni, samal ajal kui komisjon prognoosib väiksemat taastumist nii 2019. aastal (1,2 %) kui ka 2020. aastal (1,3 %). Potentsiaalne kasv muutus hinnangute kohaselt 2017. aastal lõpuks positiivseks tasemel 0,3 % (võrreldes –0,2 %ga 2016. aastal) ning peaks aastatel 2018–2020 veelgi paranema, jäädes samal ajal väga madalale tasemele. Selle tulemusena peaks Itaalia negatiivne SKP lõhe komisjoni hinnangul kiiresti vähenema –3,6 %-lt potentsiaalsest SKPst 2015. aastal –0,3 %ni 2018. aastal, muutuma 2019. aastal positiivseks (0,3 %) ja seejärel 2020. aastal suurenema (0,8 %ni).

Hoolimata hiljutistest edusammudest olulistest reformivaldkondades (nt tööturg ja avaliku halduse reformid, võitlus maksudest kõrvalehoidumise vastu, pankade bilansi korrastamine), avaldavad kriisi järelmõjud ja järelejäänud struktuurne nõrkus jätkuvalt mõju Itaalia potentsiaalsele kasvule¹⁴. Itaalia SKP on endiselt allpool kriisieelset taset ning ei ole võrreldes 15 aasta taguse ajaga suurenenud, samal ajal kui ülejäänud euroalal on aastakasv olnud keskmiselt 1,2 %. Seda selgitavad ka struktuursed tegurid, mis takistavad ressursside tõhusat jaotamist ja pärsivad tootlikkust. Vanaduspensionide ja võla teenindamise kulude endiselt suur osakaal Itaalia avaliku sektori kogukulutustes piirab kasvu edendavaid kulukirjeid nagu haridus ja taristu. Suur tootmistegurite maksukoormus ja endiselt vähene maksukuulekus pärsivad ikka veel majanduskasvu. Tööhõive kasvu toetasid tööturereformid ja värbamisstiimulid, aga selle tingisid suures osas ajutised lepingud, samal ajal kui endiselt kõrge pikaajalise ja noorte töötuse tase mõjutab negatiivselt tulevase majanduskasvu väljavaateid. Ärikeskkond takistab jätkuvalt ettevõtlust, sealhulgas tingituna avaliku halduse nõrkustest ning väga pikaldastest tsiviil- ja kriminaalmenetlustest. Lisaks on investeringud, eriti immateriaalsesse varasse, endiselt väikesed. Seoses sellega on oluline, et Itaalia jätkaks reformipüüdlusi, et parandada keskpika perioodi kasvuväljavaateid ning suurendada riigi rahanduse jätkusuutlikkust.

Olles püsinud 2015. ja 2016. aastal ligikaudu 0 % juures, peamiselt tingituna väikesest kogunõudlusest, piiratud palgasurve ja energiahindade langusest, tõusis ühtlustatud tarbijahinnaindeks (THHI) 2017. aastal 1,3 %ni peamiselt tänu kõrgematele energiahindadele. Komisjoni prognoosile tuginedes eeldatakse, et see jääb 2018. aastal stabiilselt 1,3 % juurde ning tõuseb 2019. aastal veel 1,5 %ni eelkõige tulenevalt kõrgemast naftahinnast enne mõningast aeglustumist 2020. aastal 1,4 %ni. Alusinflatsioon kiireneb samuti eelolevatel aastatel järk-järgult – kooskõlas tagasihoidliku palgakasvuga – ning ulatub 2020. aastal 1,4 %ni.

Kuni viimase ajani on Itaalia võimalust teha oma võla ja SKP suhtarvu otsustavaks vähendamiseks ulatuslikke eelarvekohandusi pärssinud negatiivne makromajanduslik väljavaade ja seonduv risk, et eelarvepoliitika võib mõjuda vastupidiselt, sest valitsemissektori võla ja SKP suhtarvu ning esmast eelarvepositsiooni mõjutab negatiivselt tagasihoidlik hinnakasv. Peale selle on aeglane inflatsioon raskendanud Itaalia jaoks SKPs avaliku sektori kulutuste osakaalu kärpimist nominaalsete palkade ja pensioniõiguste külmutamise teel, põhjustades samal ajal tavapärasest väiksemat maksutululu. Lisaks on ebasoodsad makromajanduslikud tingimused, sealhulgas ranged rahastamistingimused, tähendanud keskmisest suuremaid eelarvekordajaid, mida süvendavad rahapoliitika piiratud võimalused, mis on tingitud nullilähedastest intressimääradest¹⁵. SKP reaalkasv kiirenes 2016. aastal 1,1 %ni ja 2017. aastal 1,6 %ni, samal ajal kui SKP nominaalkasv oli esimest korda alates üleilmsest finantskriisist üle 2 % (2016. aastal 2,3 % ja 2017. aastal 2,1 %). Ehkki SKP reaalkasvu puhul prognoosib komisjon 2018. aastal taas järsku vähenemist 1,1 %ni ning üksnes väga tagasihoidlikku taastumist 2019. aastal 1,2 %ni ja 2020. aastal 1,3 %ni, osutavad aluseks olevad hinnamuutused (SKP deflaator) SKP nominaalkasvu eeldatavale kiirenemisele 2018. aastal 2,4 %ni, 2019. aastal 2,5 %ni ja 2020. aastal 2,7 %ni. Makromajanduslikud tingimused ei tundu enam olevat leevendav tegur, mis selgitaks Itaalia suuri kõrvalekaldeid tulevikku suunatud võla vähendamise sihttaseme täitmisel, ehkki Itaalia

¹⁴ Vt komisjoni talituste töödokument SWD(2018) 210 final, 7.3.2018, „2018. aasta aruanne Itaalia kohta. Makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise põhjalik analüüs“.

¹⁵ Vt näiteks Blanchard O. ja D. Leigh (2013), aadressil www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

kasvuväljavaadet tunduvad jätkuvalt mõjutavat ulatuslikud langusriskid. Eelkõige võib pikaajaline riigivõlakirjade tulususe tõus halvendada pankade rahastamistingimusi, samuti kapitalipuhvleid ning seega negatiivselt mõjutada SKP reaalkasvu, suurendades krediidikuluseid ja vähendades pakkumist. See omakorda suurendaks Itaalia riigi rahanduse jätkusuutlikkuse riske.

Tabel 3. Makromajanduslikud ja eelarve muutused^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				Komisjon	Eelarvekava	Komisjon	a
Reaalne SKP (muutus %)	0.9	1.1	1.6	1.1	1.2	1.2	1.5
SKP deflaator (muutus %)	0.9	1.1	0.5	1.3	1.3	1.3	1.6
Potentsiaalne SKP (muutus %)	-0.1	-0.2	0.3	0.5	0.7	0.6	0.9
SKP lõhe (% potentsiaalsest SKPst)	-3.6	-2.3	-1.0	-0.3	-0.4	0.3	0.4
Valitsemissektori eelarvepositsioon	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Esmase eelarvepositsioon	1.5	1.4	1.4	1.7	1.8	1.0	1.2
Ühekordsed ja muud ajutised meetmed	-0.2	0.2	0.0	0.1	0.0	-0.1	-0.1
Valitsemissektori kapitali kogumahutus põhivarasse	2.2	2.1	2.0	1.9	1.8	1.9	2.1
Tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon	-0.7	-1.3	-1.9	-1.8	-1.6	-3.0	-2.6
Tsükliliselt kohandatud esmane eelarvepositsioon	3.4	2.6	1.9	1.9	2.0	0.8	1.0
Struktuurne eelarvepositsioon ^b	-0.5	-1.5	-1.8	-1.8	-1.6	-3.0	-2.6
Struktuurne esmane eelarvepositsioon	3.6	2.4	2.0	1.8	2.0	0.9	1.0

Märkused.

^a Protsendina SKPst, kui ei ole teisiti märgitud.

^b Tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon, v.a ühekordsed ja muud ajutised meetmed

Allikas: komisjoni talitused, Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava ja komisjoni 2018. aasta sügisprognoos.

Struktuurireformid

Pärast 4. märtsi 2018. aasta üldvalimisi ei tehtud 2018. aasta aprillis ajutise valitsuse vastu võetud 2018. aasta riikliku reformikavaga¹⁶ ettepanekuid uute seadusandlike algatuste kohta, vaid loetleti reforme, mis olid sel ajal juba ellu viidud mitmes valdkonnas, nagu avalik haldus, kohtusüsteem, konkurents, tööturg, haridus ja konkurentsivõime.

Komisjon andis oma 2018. aasta riigiaruandes hinnangu, et Itaalia on teinud mõningaid edusamme 2017. aasta riigipõhiste soovitude järgimisel, aga reformide tempo on aeglustunud ning mitmes reformivaldkonnas püsivad märkimisväärsed väljakutsed. Itaalia makromajanduslik tasakaalustamatus – mis on seotud peamiselt valitsemissektori väga suure võlaga ja aeglase tootlikkuse kasvuga – ei süvenenud enam, aga püsis suur¹⁷. Selle tulemusena tegi komisjon järelduse, et Itaalias esineb endiselt ülemäärane makromajanduslik tasakaalustamatus¹⁸.

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 Vt „2018. aasta aruanne Itaalia kohta“. Samas.

¹⁸ Vt komisjoni teatis COM(2018) 120 final, „2018. aasta Euroopa poolaasta: struktuurireformide elluviimisel ning makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamisel ja korrigeerimisel tehtud edusammude hindamine ning määruse (EL) nr 1176/2011 kohase põhjaliku analüüsi tulemus“.

2019. aasta muudetud eelarvekavas esitati mitu uut poliitikaalgatust, mida täpsustati kahes seadusandlikus ettepanekus: 23. oktoobri 2018. aasta maksudekreet¹⁹ ning eelarveseaduse eelnõu, mis esitati parlamendile 31. oktoobril 2018 ning mida mõlemat veel arutatakse.

Maksudekreet hõlmab meetmeid, millega soovitakse edendada maksukuulekust, samuti mitmeid meetmeid, mille eesmärk on nõuda sisse varasemaid maksukohustusi ja puhastada maksuregistreid. Seoses esimese punktiga muutub arvete elektrooniline edastamine kohustuslikuks ka lõpptarbijatega sõlmitud tehingute korral. Samal ajal kehtestatakse eelarvedekreediga maksumaksjatele uus ja soodsam võimalus täita varasemaid maksukohustusi osamaksete kaupa, mis jaotatakse mitme aasta peale, ilma trahvideta ja soodusintressimääradega. Lisameede võimaldab ka maksumaksjatel – teatavatel tingimustel ja teatavates piirides – avaldada varasemat deklareerimata tulu, tasudes üksnes 20 % vastavast maksukohustusest, mitme osamaksena ning viiviste ja trahvideta. Eelarvedekreet sisaldab ka mitmeid väiksema ulatusega sätteid, millega kärbitakse vanu tasumata piiratud suurusega maksukohustusi ja vähendatakse maksumaksjate motivatsiooni pikendada maksuvaidluste kestust. Kokkuvõttes on positiivne mõju tulule 2020. aastal hinnangute kohaselt ligikaudu 0,1 % SKPst.

Eelarveseaduse eelnõu hõlmab mitmeid meetmeid, mis mõjutavad paljusid eri valdkondi, sealhulgas maksustamist, avaliku sektori investeeringuid, sotsiaalkindlustust ja pensionisüsteemi. Seoses maksustamisega jaotavad mitmed maksusüsteemi muudatused, eriti ettevõtete ja füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks maksukoormuse sektorite vahel ümber, mis avaldab 2019. aastal üldist positiivset mõju tulule. Maksukoormust vähendavad meetmed on järgmised:

1) Laiendatakse lihtsustatud maksukorra kohaldamist füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, lõdvendades kehtivaid piiranguid. Praegu võivad füüsilisest isikust ettevõtjad, kelle aastakäive on alla sektoripõhise künnise, kohaldada füüsilise isiku tulumaksu asemel 15 % maksumäära oma aastakäibe suhtes, mida on kohandatud konkreetsete kasumlikkuse koefitsientidega. Uue korra alusel ühtlustatakse kõik aastakäibe künnised, mis on praegu eri tegevusvaldkondades erinevad ja ulatuvad 55 000 euron, ning tõstetakse need 65 000 eurole. Lisaks kaotatakse veel mitmed piirangud. Meede peaks struktuurselt vähendama tulu 0,1 % SKPst.

2) Sarnane säte lisatakse ka töötajate jaoks, kes tegelevad ettevõtlusega ja kelle aastakäive on vahemikus 65 000–100 000 eurot ning kelle vastav tulu maksustatakse väljaspool tavapärasit füüsilise isiku tulumaksu 20 % määraga²⁰. Eeldatav tulu vähenemine ulatub 0,1 %ni SKPst alates 2021. aastast.

3) Ettevõtte tulumaksu määra alandatakse 24 %-lt 15 %ni ettevõtete kasumilt, mida kasutatakse investeeringute suurendamiseks või uute töötajate palkamiseks, nii et eeldatav struktuurne tulu vähenemine on ligikaudu 0,1 % SKPst.

Samal ajal tunnistatakse kehtetuks mitu muud kehtivat sätet, mis alandasid ettevõtete maksukoormust, või vähendatakse nende ulatust. Nimelt kaotatakse varem seaduses sätestatud lihtsustatud maksukord üksikisiku tulumaksu puhul tulult, mis on saadud ettevõtlusest (*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*), ning kehtivad maksusoodustused ettevõtete kapitali suurendamiselt (*Aiuto alla Crescita Economica*) (mis tähendab suuremat

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

²⁰ Kuna seda meedet rakendatakse alates 2020. aastast, on see lisatud üksnes eelarveseaduse eelnõusse ja mitte 2019. aasta muudetud eelarvekavasse.

tulu 0,1 % SKPst 2019. aastal ja 0,2 % alates 2020. aastast). Ajutisi investeerimisstiimuleid (*Superammortamento*) ei pikendata, samal ajal kui ajutisi maksusoodustusi uuenduslikeks investeeringuteks (*Iperammortamento*) pikendatakse, aga nende ulatust vähendatakse. Peale selle piiratakse teatava kategooria ettevõtete – eelkõige pankade – erikulude maksudest mahaarvamist, mis avaldab 2019. aastal ajutist positiivset mõju tulule 0,2 % SKPst. Täpsemalt vähendatakse õigust arvata maksustatavast tulust maha firmaväärtus ja muud mineviku tehingutega seotud immateriaalsed varad sel viisil, et see jaotatakse 11 aasta peale; 2018. aasta krediidikahju saab maksustatavast tulust maha arvata alles 2026. aastal; õigust arvata maksustatavast tulust maha uute raamatupidamispõhimõtete rakendamisest tulenev kahjum vähendatakse, jaotades selle kümne aasta peale; ning suurendatakse kindlustuselt nõutavate maksude ettemakseid.

Eelarveseaduse eelnõu hõlmab ka mitmeid sätteid avaliku sektori investeeringute toetamiseks. Avaliku sektori investeeringute eelarvevahendeid suurendatakse 2019. aastal 0,2 % SKPst kahe fondi loomise kaudu, millest tehakse kavandatud investeeringuid kesktasandil (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) ja kohalikul tasandil (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Peale selle luuakse kaks institutsionaalset asutust, et muuta haldusmenetlus sujuvamaks: keskamet (*InvestItalia*) hakkab koordineerima ministrite tööd riigi tasandil investeerimisstrateegiate kehtestamisel, jälgides programmide rakendamist ja kitsaskohtadega tegelemist; samal ajal pakub sõltumatu projektide planeerimise amet (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*) tehnilist tuge kohalikele ja kesksetele haldusasutustele kogu projektide rakendamise ajal.

Kaks peamist meetet, mis sisalduvad 2019. aasta muudetud eelarvekavas, on kodanikupalk ning alampiir 100 (*Quota 100*), mis puudutavad vastavalt sotsiaalkindlustust ja pensionisüsteemi. Eelarveseaduse eelnõu hõlmab üksnes nende meetmete jaoks eraldatud vahendeid; meetmed ise luuakse ja rakendatakse eraldi seadustega. Samas nimetatakse 2019. aasta muudetud eelarvekavas nende peamisi aspekte.

Kodanikupalk on miinimumsissetuleku kava, mille abil valitsus kavatseb garanteerida kuusissetuleku 780 eurot, mis vastab suhtelise vaesuse piirile. Samas toetuse täpne summa ja saamise tingimused nähakse seadustes ette hilisemas etapis. Eelarves ettenähtud fond ulatub 9 miljardi euronit aastas alates 2019. aastast, hõlmates üht miljardit eurot tööhõivekeskuste tugevdamiseks. Kuna fond kasutab ligikaudu 2 miljardi euro ulatuses vahendeid, mis olid varem eraldatud vaesusevastasele kavale (*Reddito di inclusione*), on valitsussektori kulutuste netomõju 0,4 % SKPst.

Alampiir 100 on ennetähtaegselt pensionile jäämise kava, millega kehtestatakse alampiir ennetähtaegseks pensionile jäämiseks, mis on 62 eluaastat ja 38 tööaastat. Eelarves ettenähtud fond ulatub 2019. aastal 6,7 miljardi euronit ja alates 2020. aastast 7 miljardi euronit (0,4 % SKPst).

2019. aasta muudetud eelarvekavas sisalduvad meetmed osutavad taganemisele reformidest, mida Itaalia on varem läbi viinud kooskõlas riigipõhiste soovitustega, ning Itaaliale nõukogu poolt 13. juulil 2018 antud soovitude struktuursetest eelarveaspektidest. Ehkki nõukogu soovitas, et Itaalia peaks vähendama vanaduspensionide osakaalu oma avaliku sektori kulutustes, et teha ruumi muudele sotsiaalkulutustele, pärsib kavandatav võimalus ennetähtaegseks pensionile jäämiseks varasemaid pensionireforme, mis toetavad Itaalia ulatusliku valitsemissektori võla pikaajalist jätkusuutlikkust. Peale selle võib suurem paindlikkus ennetähtaegseks pensionile jäämiseks avaldada negatiivset mõju tööjõu pakkumisele, kahjustades potentsiaalset kasvu.

Elektrooniliste arvete ulatuslikum esitamine peaks aitama vähendada käibemaksukohustuse täitmise lõhet, andes maksuametile ajakohasemat ja täpsemat teavet, mis võimaldab teha sihipäraseid kontrole, mis avaldavad maksumaksjatele hoiatavat mõju. Samas maksumaksjatele antav võimalus täita varasemad maksukohustused või anda teada deklareerimata tulust soodustingimustel mõjub arvatavasti vastupidiselt, kaudselt toetades nõuete täitmatajätmist.

Füüsilisest isikust ettevõtjate ja ettevõtete maksukorra kavandavate muudatuste eesmärk on paremini suunata maksusoodustusi majanduskasvu heaks. Samas mõjutavad seda strateegiamuudatust langusriskid, sest mõned kaotatud meetmed on osutunud edukaks investeeringute ja ettevõtete kapitali suurendamise toetamisel. Ettevõtete omakapitali toetussüsteemi alusel, mida ettevõtted laialdaselt kasutasid, kehtis reinvesteeringut tulude puhul soodus maksukord, mille kaotamine võib süvendada võlgade soosimist ettevõtete maksustamises ning võib ka vähendada stiimuleid kasutada alternatiivset rahastamist lisaks pangarahastamisele. Samal ajal võib madalama tulumaksumäära rakendamine uusi töötajaid palkavate või investeeringuid tegevate ettevõtete suhtes – ehkki see stimuleerib paremini majanduskasvu – osutada keerulisemaks ja suurendada ettevõtete aruandlusnõudeid. Peale selle suurendab reformipakett kokkuvõttes ettevõtete maksukoormust 2019. aastal ja selle üldmõju on 2020. aastal üksnes neutraalne.

Meetmed, mis vähendavad võimalusi kulude maksudest mahaarvamiseks ja suurendavad kaudselt pankade maksukoormust, võivad negatiivselt mõjutada laenupakkumist ja seega süvendada negatiivset mõju, mida võib põhjustada riigivõlakirjade tulususe ja pangarahastamise kulude suurenemine.

Suuremad vahendid ja tugevam haldussuutlikkus avaliku sektori investeeringuteks peaksid toetama majanduskasvu, ehkki selle mõju võib hilineda rakendamisviivituste ja halduslike kitsaskohtade tõttu.

Kokkuvõttes tundub, et 2019. aasta muudetud eelarvekava ei toeta potentsiaalse kasvu suurenemist, sest see pärsib eelmisi struktuurireforme, võib vähendada maksukuulekust, suurendab kokkuvõttes ettevõtete maksukoormust ning võib kaasa tuua väiksema laenupakkumise, kui pankade rahastamistingimused riigivõlakirjade tulususe suurenemise tõttu halvenevad.

4.2. Keskpika perioodi eelarvepositsioon

Itaalia ennetusliku osa nõuete täitmise järelhindamine osutab teatavale kõrvalekaldele keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajalikust kohandamiskavast 2017. aastal, olles võtnud arvesse kõrvalekaldeid, mis on lubatud paindlikkuse sätete alusel ja ebatavaliste sündmuste korral. Seevastu 2018. aasta puhul eeldatakse, et eelarve kohandamine ei ole piisav, arvestades Itaalia jätkusuutlikkusprobleeme. 2019. aasta puhul tegi komisjon oma 23. oktoobri 2018. aasta arvamuses, milles käsitletakse 2019. aasta esialgset eelarvekava, kindlaks eriti suure vastuolu eelarvesoovitusega, mille nõukogu andis Itaaliale 13. juulil 2018. Seda hinnangut kinnitati komisjoni 21. novembri 2018. aasta arvamuses, milles käsitletakse Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava. Keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajalikust soovitatud kohandamiskavast kõrvalekaldumise ulatus peaks komisjoni prognoosi kohaselt 2020. aastal veelgi suurenema, lähtudes eeldusest, et poliitika ei muutu.

Struktuurne eelarvepositsioon ja keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas toimuv kohandamine

Tekstikast 1. Paindlikkus ennetusliku osa alusel

Pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõppu 2013. aastal vastas Itaalia üldjoontes ennetusliku osa sätetele kuni 2017. aastani. Samas saavutati Itaalia üldine vastavus aastatel 2015–2017 ka tänu paindlikkusele, mida komisjon võimaldas lähtudes oma 2015. aasta jaanuari teatisest „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“ ning mida nõukogu kinnitas oma riigipõhistes soovitustes. Stabiilsuse ja kasvu pakti on kohaldatud Itaalia suhtes märkimisväärse paindlikkusega. 2015. aastal võimaldati paindlikkust 0,03 % ulatuses SKPst seoses pagulaskriisist tulenevate ebatavaliste sündmustega. Samal aastal vähendati struktuurse eelarvepositsiooni parandamise sihttasest poole võrra ehk 0,5 %-lt SKPst 0,25 %ni SKPst, et võtta paremini arvesse valitsevaid tsüklilisi tingimusi. 2016. aastal võimaldati paindlikkust kokkuvõttes 0,83 % SKPst seoses struktuurireformide sättega, investeeringute sättega ja ebatavalise sündmuse sättega. Viimast sätet võimaldati viitega pagulaskriisile ja terrorismiohust tingitud täiendavatele julgeolekukuludele. 2017. aastal võimaldati paindlikkust kokkuvõttes 0,35 % SKPst ebatavalise sündmuse sätte alusel tingituna pagulaskriisist ja vajadusest kaitsta riigi territooriumit seismiliste ohtude eest. 2018. aasta puhul leidis komisjon, et struktuurse eelarvekohanduse sihttasest võib vähendada 0,3 % SKPst, et tasakaalustada Itaalia stabiliseerimisvajadused seniste jätkusuutlikkusprobleemidega. Kokkuvõttes lubati Itaalia ajavahemikul 2015–2018 keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajalikust kohandamiskavast ajutiselt kõrvale kalduda ligikaudu 1,8 protsendipunkti ulatuses SKPst.

2017. aastaks soovitati Itaalia tagada struktuurne kohandamine 0,6 % SKPst või rohkem, et tagada piisavad edusammud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas. Samas kinnitati 2018. aasta stabiilsusprogrammis, et pagulaste erakorralise sissevoolu ning riigi territooriumi seismiliste ohtude eest kaitsmiseks koostatud ennetava investeerimiskava mõju eelarve täitmisele oli 2017. aastal märkimisväärne ehk ligikaudu 0,35 % SKPst, mis on üksnes veidi suurem kui eelnev hinnang. Selle põhjal kinnitas komisjon kõrvalekalde, mis oli varem ebatavalise sündmuse sätte alusel heaks kiidetud²¹. Seepärast vähendati 2017. aastal nõutavat kohandamist keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas, et võtta arvesse neid kulusid.

Üldhinnang, mis anti 2018. aasta kevadel, tuginedes komisjoni 2018. aasta kevadprognoosile, osutas teatavale kõrvalekaldele keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajalikust soovitatud kohandamiskavast nii 2016. kui ka 2017. aastal. Sama hinnangut kinnitatakse komisjoni 2018. aasta sügisprognoosis.

2018. aastaks soovitati Itaalia tagada valitsemissektori esmaste netokulude nominaalne kahanemismäär vähemalt 0,2 % 2018. aastal, millele vastav aastane struktuurne kohandus on vähemalt 0,6 % SKPst. Samas märkis komisjon oma 2017. aasta mai teatises, milles käsitletakse 2017. aasta Euroopa poolaastat²², et ta oleks valmis kasutama oma kaalutusõigust juhtudel, mil eelarve ulatusliku kohandamise mõju kasvule ja tööhõivele võib olla eriti märkimisväärne. Kokkuvõttes leidis komisjon, et Itaalia praeguste stabiliseerimisvajaduste ja seniste jätkusuutlikkusprobleemide tasakaalustamiseks piisaks

²¹ 2017. aastal ulatus nõuetele vastav kulu pagulaste erakorralise sissevoolu puhul 0,16 %ni SKPst ja seismiliste ohtude vastase kaitse puhul 0,19 %ni SKPst.

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

2018. aastal struktuursest eelarvekohandusest vähemalt 0,3 % SKPst ilma täiendava kõrvalekaldeta ühe aasta jooksul. See tähendab esmaste netokulude nominaalset kasvumäära, mis ei ületa 0,5 %.

2019. aasta muudetud eelarvekavas esitatud kulude kasvu eesmärk osutab ebapiisavale eelarve kohandamisele 2018. aastal, sest Itaalia valitsemissektori kulutuste kasvumäär, millest on maha arvatud kaalutlusõigusel põhinevad tulumeetmed ja ühekordsed meetmed, ületab nõukogu soovitatud taseme. Lisaks erineb valitsuse kavandata (ümberarvutatud) struktuurse eelarvepositsiooni paranemine 2018. aastal (0,2 % SKPst) nõutavast struktuursest kohandamisest (0,3 % SKPst). Valitsuse kavadel põhinevas üldhinnangus osutatakse riskile, et 2018. aastal kaldutakse märkimisväärselt kõrvale nõukogu soovitatud kohandamiskavast, mis on vajalik liikumiseks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas. Komisjoni 2018. aasta sügisproгноosi alusel kinnitatakse valitsuse kavadel põhinevat üldhinnangut. Komisjoni prognoosi kohaselt jääb struktuurne eelarvepositsioon 2018. aastal stabiilseks ja on -1,8 % SKPst. Komisjoni prognoosi alusel osutab kulude kasvu eesmärk ebapiisavale eelarve kohandamisele 2018. aastal ning sellest annab märku ka struktuurne eelarvepositsioon.

2019. aasta puhul tegi komisjon oma 23. oktoobri 2018. aasta arvamuses, milles käsitletakse 2019. aasta esialgset eelarvekava, kindlaks eriti ulatusliku vastuolu eelarvesoovitusega, mille nõukogu andis Itaaliale 13. juulil 2018. Seda hinnangut kinnitati komisjoni 21. novembri 2018. aasta arvamuses, mis käsitleb Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava.

2019. aasta puhul on antud Itaaliale soovitus tagada, et valitsemissektori esmaste netokulude nominaalne kasvumäär ei ületa 0,1 %, mis vastab aastasele struktuursele kohandamisele 0,6 % SKPst.

2019. aasta muudetud eelarvekavas esitatud kulude kasvu eesmärk osutab märkimisväärse kõrvalekalde ohule 2019. aastal (1,3 % SKPst) ning 2018. ja 2019. aastal kokku (0,9 % SKPst aasta kohta keskmiselt, võttes arvesse kohandamist, mida nõukogu on kummagi aasta puhul soovitanud), sest valitsemissektori kulutuste kasvumäär, millest on maha arvatud kaalutlusõigusel põhinevad tulumeetmed ja ühekordsed meetmed, ületab nõukogu soovitatud taseme. Sellest annab märku ka struktuurne eelarvepositsioon. 2019. aasta muudetud eelarvekavas prognoositakse (ümberarvutatud) struktuurse eelarvepositsiooni halvenemist 0,9 % SKPst 2019. aastal. Struktuurne eelarvepositsioon osutab märkimisväärse kõrvalekalde ohule ühe aasta jooksul (1,5 % SKPst 2019. aastal) ning 2018. ja 2019. aastal kokku (1,0 % SKPst aasta kohta keskmiselt, võttes arvesse kohandamist, mida nõukogu on kummagi aasta puhul soovitanud). See järeldus ei muutuks ka pärast 2018. aasta nõude vähendamist kaalutlusõiguse alusel. Valitsuse kavadel põhinevas üldhinnangus osutatakse 2019. aasta puhul eriti ulatuslikule vastuolule nõukogu soovitatud kohandamiskavaga, mis on vajalik liikumiseks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas. See järeldus ei muutuks isegi siis, kui Genovas asuva Morandi silla kokkukukkumise järgset teedevõrgu ja ühenduste erakorralist hoolduskava ning ebasoodsatest ilmastikutingimustest tingitud hüdrogeoloogiliste riskide ennetuskava käsitataks määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõike 1 ja artikli 6 lõike 3 kohaldamisel kui väljaspool asjaomase liikmesriigi kontrolli olevaid ebatavalisi sündmusi ning nende eelarvemõju (ligikaudu 0,2 % SKPst) arvatakse maha stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa nõudest.

Tuginedes komisjoni 2018. aasta sügisproгноosile, kinnitatakse valitsuse kavadel põhinevat üldhinnangut, sest kulude kasvu eesmärk osutab samuti märkimisväärse kõrvalekalde ohule nii 2019. aastal (1,5 % SKPst) kui ka 2018. ja 2019. aastal kokku (1,3 % SKPst aasta kohta keskmiselt, võttes arvesse kohandamist, mida nõukogu on kummagi aasta puhul soovitanud).

Sellest annab märku ka struktuurne eelarvepositsioon. Komisjoni 2018. aasta sügisprognoosis eeldatakse, et Itaalia struktuurne eelarvepositsioon halveneb 2019. aastal 1,2 % SKPst, langedes tasemele -3,0 % SKPst. Struktuurne eelarvepositsioon osutab märkimisväärse kõrvalekalde ohule ühe aasta jooksul (1,8 % SKPst 2019. aastal) ning 2018. ja 2019. aastal kokku 1,2 % SKPst aasta kohta keskmiselt).

Avaliku sektori investeeringud

Mis puutub avaliku sektori investeeringutesse, siis oli Itaalia valitsemissektori kapitali kogumahutus põhivarasse aastatel 1999–2010 keskmiselt 3 % SKPst, ent vajadus eelarvet kiiresti kohandada, et reageerida riigivõlakriisile, tõi kaasa avaliku sektori investeeringute olulise vähenemise keskmiselt ligikaudu 2,4 %ni SKPst aastatel 2011–2016. 2017. aastal jõudis avaliku sektori investeeringute ja SKP suhtarv uude madalpunkti, mis oli 2 % SKPst (-5,3 % nominaalne muutus aasta jooksul). Suhtarv peaks 2019. aasta muudetud eelarvekava kohaselt 2018. aastal veidi vähenema 1,9 %ni SKPst (-2,2 % nominaalne muutus aasta jooksul). 2019. ja 2020. aastaks prognoositakse 2019. aasta muudetud eelarvekavas avaliku sektori investeeringute järkjärgulist taastumist, mida toetavad eraldatavad lisavahendid ja meetmed, mida võetakse haldusmenetluste kiirendamiseks. Kuna avaliku sektori investeeringud on aja jooksul üldiselt vähenenud, ei tundu need kokkuvõttes leevendava tegurina, mis põhjendaks, miks Itaalia ei järgi võla vähendamise sihttaset.

4.3. Keskpika perioodi valitsemissektori võlapositsioon

Itaalia valitsemissektori võlg on endiselt peamine haavatavuse allikas majanduse jaoks. Äsja vastu võetud meetmed koos negatiivsete demograafiliste suundumustega tõenäoliselt pööravad ümber positiivse suundumuse, mis on saavutatud varasemate pensionireformidega, ning nõrgendavad pikaajalist riigi rahanduse jätkusuutlikkust. Pikaajalist riigi rahanduse jätkusuutlikkust pärssisid ka riigivõlakirjade intressimäärade tõus, mida täheldati 2018. aastal, ning see võib veelgi halveneda, kui reaalintrissimäärad tõusevad oodatust rohkem.

Pärast seda, kui Itaalia valitsemissektori võla suhe SKPsse jõudis 2017. aastal 131,2 % tasemele, peaks see üldiselt stabiliseeruma ligikaudu 131 % tasemel aastatel 2018–2020, tuginedes komisjoni 2018. aasta sügisprognoosile. 2018. aastal peaksid esmase eelarveülejäagi piiratud suurenemine, üksnes veidi vähenevad intressikulud ja eesmärgist väiksem erastamistulu jätkuvalt pidurdama võla vähendamise tempot. 2019. ja 2020. aastal peaksid esmase eelarveülejäagi märkimisväärne vähenemine ja suurenevad intressikulud võla vähenemist veelgi takistama.

Euroopa Komisjoni lühiajalise riigi rahanduse jätkusuutlikkuse riski näitaja S0 kohaselt ei tundu Itaaliale olevat lühiajalisi riigi rahanduse jätkusuutlikkuse probleeme, ehkki eelarvevaldkonnas on haavatavaid kohti²³. Tegelikult püsivad makromajanduslikud riskid

²³ Lühiajaline riigi rahanduse jätkusuutlikkuse näitaja S0 (näitaja, mis aitab lühikese aja jooksul teha kindlaks eelarveriske, mis tulenevad majanduse eelarve-, makromajanduslikest ja konkurentsivõimega seotud

üldiselt piiratud, samuti tänu EKP endiselt toetavale rahapoliitikale. Samas ohustab Itaaliat järsk finantsturu riskikartlikkuse süvenemine tingituna vähenevatest, aga endiselt suurtest vajadustest seoses valitsemissektori võla pikendamisega (ligikaudu 17 % SKPst 2018. aastal). Nagu on täheldatud alates 2018. aasta maist, võib riskikartlikkuse süvenemine kaasa tuua suure volatiilsuse riigivõlakirjade turgudel ning märkimisväärselt suuremad võla teenindamise kulud, millega kaasneb seejärel risk, et negatiivne mõju võib üle kanduda pangandussektoris ja ettevõtete ja kodumajapidamiste rahastamistingimustele.

Keskmise aja jooksul esineb Itaalias märkimisväärsed jätkusuutlikkusprobleeme. Riigi struktuurne esmane eelarveülejäak peaks prognoosi kohaselt 2019. aastal veelgi vähenema 0,9 %ni SKPst ja 2020. aastal 0,4 %ni SKPst, võrreldes 3,6 %ga 2015. aastal. See võib suurendada jätkusuutlikkuse riske keskmise aja jooksul, sest nõrk eelarvepositsioon võib veelgi tõsta riskipreemiaid. Seda kajastab komisjoni keskpika perioodi võla jätkusuutlikkuse analüüs ning eelarve jätkusuutlikkuse riskinäitaja S1²⁴, mis mõlemad viitavad suurele riskile²⁵. Seda hinnangut toetavad ka suur ja kasvav prognoositav võlg 2029. aastal baasstsenaariumi korral ning selle tundlikkus makromajanduslike eelarvesokkide suhtes. Võla suhtarvu 60 % SKPst saavutamine aastaks 2033 nõuaks seega Itaalialt ulatuslikke kumulatiivseid eelarvekohandusi, mis ulatuvad 2021.–2025. aastal 9,4 protsendipunkti SKPst.

Ka pikas perspektiivis peaksid Itaalia ees seisma märkimisväärsed jätkusuutlikkusprobleemid, mille tingivad nii ulatuslik eelarve kohandamine, mis on nõutav võla ja SKP suhtarvu stabiliseerimiseks, eelkõige tulevaste rahvastiku vananemisega seotud kulude valguses, kui ka suure võlakoormusega seotud haavatavused. Pikaajaline riigi rahanduse jätkusuutlikkuse näitaja S2²⁶ viitab märkimisväärsetele riskidele, sest oleks vaja struktuurse esmase eelarveülejäagi pidevat suurenemist ligikaudu 2,9 protsendipunkti SKPst, et hoida võla ja SKP suhtarvu pika aja jooksul stabiilsena, samuti tingituna rahvastiku vananemise kuludest. Arvestades suure võlakoormusega seotud haavatavusi – mida kajastab võla jätkusuutlikkuse analüüsi riskihinnang – viitab see tulemus suurele riskile ka pikas perspektiivis. Tegelikult on pikaajaline jätkusuutlikkus, mille on taganud hiljutised pensionireformid, karpides kaudseid kohustusi, mis tulenevad elanikkonna vananemisest, vähenenud. See tuleneb Eurostati prognooside põhjal halvenevatest demograafilistest suundumustest ning hiljuti läbi viidud reformidest. Eelkõige sisaldas 2017. ja 2018. aasta eelarve juba meetmeid, mis osaliselt kärpsid varasemate pensionireformide mõju, suurendades Itaalia vanaduspensionide kulusid keskmise tähtaja jooksul. 2019. aasta muudetud eelarvekava sisaldab selles valdkonnas veelgi sätteid, mis pärsivad varasemaid edusamme, suurendades märkimisväärselt vanaduspensionidega seotud avaliku sektori

aspektidest ühe aasta jooksul, tuginedes kahekümne viiele eelarve- ja makromajanduslikule näitajale) on 2018. aastal 0,36 tasemel ehk allpool nii-öelda suure riski künnist, ent jääb halvimate hulka ELis, peamiselt tingituna Itaalia väga suurest valitsemissektori võlast. Peale selle on eelarvega seotud allindeks ülalpool kriitilist künnist.

²⁴ Keskpika perioodi eelarve jätkusuutlikkuse näitaja S1 osutab sellele, kui suurt täiendavat kohandamist ehk struktuurse esmase eelarvepositsiooni kumuleeritud järkjärgulist paranemist on viie aasta jooksul (alates 2021. aastast) vaja, et saavutada 2033. aastaks 60 % võla ja SKP suhtarv, sealhulgas katta kõik tulevased lisakulud, mis tulenevad elanikkonna vananemisest.

²⁵ Vt tulevane Euroopa Komisjoni riigi rahanduse jätkusuutlikkuse aruanne 2018. Lisaselgitusi meetoodika kohta leiab ka Euroopa Komisjoni võla jätkusuutlikkuse uuringust 2017.

²⁶ Pikaajalise eelarve jätkusuutlikkuse näitaja S2 näitab, kui palju tuleks kohe kohandada praegust struktuurset esmast eelarvepositsiooni (mida seejärel hoitakse püsivalt kohandatud tasemel), et stabiliseerida võla ja SKP suhtarv määramata aja jooksul, sealhulgas katta kõik lisakulud, mis tulenevad elanikkonna vananemisest.

kulutusi. Ehkki kavandatava reformi täpne ülesehitus määratakse kindlaks seadusandlikes dekreetides pärast 2019. aasta eelarve vastuvõtmist, hõlmab see 2019. aasta muudetud eelarvekavas sisalduvale teabele tuginedes oluliselt leebemaid ennetähtaegse pensionile jäämise tingimusi, kehtestades asjaomaseks alampiiriks 62 eluaastat ja 38 tööaastat. Sellest tulenev lisakulu peaks olema 2019. aastal ligikaudu 0,4 % SKPst ja seega märkimisväärselt suurendama Itaalia vanaduspensionide kulusid, mis olid juba 2016. aastal ligikaudu 15 % potentsiaalsest SKPst ehk üks suurimaid näitajaid liidus ja OECDs. Peale selle võib ennetähtaegse pensionile jäämise paindlikumaks muutmine olukorras, kus Itaalia on eakamate töötajate (55–64) tööjõus osalemise poolest juba ELi keskmisest näitajast tagapool, avaldada negatiivset mõju tööjõu pakkumisele ja sel viisil pärssida potentsiaalset kasvu. Kokkuvõttes võib edasine taganemine varasemate pensionireformide rakendamisest oluliselt süvendada Itaalia pikaajalise jätkusuutlikkuse riske.

Erastamistulu ei ulatunud ei 2016. ega 2017. aastal valitsuse seatud eesmärgini 0,5 % SKPst ning oli vastavalt 0,05 % SKPst ja 0,01 % SKPst. 2019. aasta muudetud eelarvekavas prognoositakse aastateks 2018–2020 endiselt 0,3 % erastamistulu aastas. Mis puutub 2018. aastasse, siis ei võta komisjon oma prognoosis erastamistulu arvesse, arvestades praeguseks toimunud erastamisi ja selle aasta lõpuni täheldatud väikseid edusamme. 2019. aasta puhul võetakse arvesse poolt kavandatavast tulust, sest praegu arutusel olevad ettepanekud on usaldusväärsed ja konkreetsed. 2020. aasta puhul ei võeta erastamistulu prognoosis arvesse konservatiivsuse põhimõtte tõttu.

Seda arvestades võib kavandatav eelarveolukorra halvenemine ja kavandatava pensionireformi võimalik negatiivne mõju potentsiaalsele kasvule märkimisväärselt halvendada Itaalia riigi rahanduse jätkusuutlikkuse riske keskmise ja pika aja jooksul, ohustades valitsemissektori suure võla asjakohast vähendamist.

4.4. Muud tegurid, mida komisjon peab asjakohaseks

Muude tegurite seas, mida komisjon peab asjakohaseks, pööratakse erilist tähelepanu rahvusvahelise solidaarsuse edendamiseks ja liidu poliitikaeesmärkide saavutamiseks makstavale rahalisele toetusele; võlale, mis on kogunenud finantsstabiilsuse säilitamise raames liikmesriikide vahelise kahe- ja mitmepoolse toetusena, ning võlale, mis on seotud finantsstabiilsuse operatsioonidega tõsiste finantsraskuste ajal (määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõige 3). Mis puutub valitsuse toetusse finantssektorile finantskriisi ajal, siis ulatusid tingimuslikud kohustused finantsasutuste likviidsuse pakkumise toetamiseks 2017. aasta lõpus ligikaudu 1,5 %ni SKPst (tingimuslike kohustuste kogusummast 3,7 % SKPst), mis oli suurem näitaja kui 0,5 % SKPst 2016. aasta lõpus.

Finantsasutustele antava toetuse mõju valitsemissektori võlale ulatus 2017. aastal 1 %ni SKPst (võrreldes 0,2 %ga SKPst 2016. aasta lõpus). See toetus oli peamiselt seotud Itaalia kahe piirkondliku laenuandja (*Banca Popolare di Vicenza* ja *Veneto Banca*) likvideerimisega ning *Banca Monte dei Paschi di Siena* ennetava rekapitalizeerimisega. Seonduv mõju puudujäägile oli ligikaudu 0,4 % SKPst. Lisarisk riigi rahandusele tuleneb (ühekordsest) mõjust, mida finantsasutustele antav toetus võib avaldada ka 2019. ja 2020. aasta eelarvepuudujäägile, samuti valitsemissektori märkimisväärselt kaubandusvõlast.

Määruse (EL) nr 473/2013 artikli 12 lõikega 1 nõutakse, et selles aruandes võetaks arvesse ka seda, mil määral on asjaomane liikmesriik võtnud arvesse komisjoni arvamust liikmesriigi

eelarvekava kohta, millele on viidatud sama määruse artikli 7 lõikes 1. 2017. aastal osutati komisjoni arvamuses Itaalia 2018. aasta eelarvekava kohta²⁷ riskile, et ei järgita stabiilsuse ja kasvu pakti sätteid, ning kutsuti ametiasutusi üles võtma vajalikke meetmeid riigi eelarveprotsessis, et tagada nõuete täitmine. Hoolimata osutatud riskidest stabiilsuse ja kasvu pakti järgimisele, võeti 2018. aasta eelarve vastu, ilma et selles oleks tehtud võrreldes eelarvekavaga suuremaid muudatusi. 2018. aastal tehti komisjoni arvamuses Itaalia 2019. aasta eelarvekava kohta kindlaks ulatuslik mittevastavus soovitusel, mille nõukogu andis Itaaliale 13. juulil 2018, ning nõuti, et ametiasutused esitavad muudetud eelarvekava. 13. novembril 2018 esitas Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava, milles sellest hoolimata kinnitati 2019. aastaks seatud eelarve-eesmärke.

4.5. Muud tegurid, mille liikmesriik on välja pakkunud

13. novembril 2018 edastasid Itaalia ametiasutused dokumendid, mis puudutasid asjaomaseid tegureid kooskõlas määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõikega 3 (edaspidi „Itaalia märkused“). Käesoleva aruande teistes punktides esitatud analüüs juba hõlmab enamikku tegureid, mille ametiasutused on välja pakkunud.

Itaalia märkustes rõhutatakse Itaalia häid eelarvealaseid tulemusi, mida kinnitab järjepidev ulatuslik esmane eelarveülejäak, kuid euroalasiseste võlakirjade tulusus ja kasvu erinevused, mis on Itaaliale ebasoodsad, neutraliseerivad selle siiski liiga suurel määral, et tagada võla vähendamise sihttaseme järgimine.

Esimene oluline tegur, millele Itaalia märkustes osutatakse, on SKP nominaalkasvu väljavaate langusriskide hiljutine suurenemine, mille puhul võivad liiga suured eelarvekohandused mõjuda vastupidiselt ja takistada võla vähendamise sihttaseme järgimist nimetaja muutuse ebasoodsa mõju tõttu.

Teine sellega seotud oluline tegur on Itaalia majanduse nõrkuse alahindamine isegi pärast ühiselt kokku lepitud metoodika läbivaatamist, et hinnata SKP lõhet kooskõlas mõnede tehniliste muudatustega, mille Itaalia delegatsioon on SKP lõhe töörühmale välja pakkunud. Ehkki nende tehniliste muudatuste kohaselt ulatub Itaalia SKP lõhe 2017. aastal $-1,2\%$ ni potentsiaalsest SKPst (võrreldes komisjoni 2017. aasta sügisprognoosi näitajaga $-0,6\%$), viitavad komisjoni läbivaadatud hinnangud endiselt sellele, et riigi majandustegevus peaks saavutama oma potentsiaali 2019. aastal. Tegelikult prognoositakse, et sel aastal muutub SKP lõhe positiivseks ja jõuab $+0,3\%$ ni potentsiaalsest SKPst, mis ei ole Itaalia ametiasutuste hinnangul majandusliku loogikaga kooskõlas, arvestades Itaalia endiselt suurt töötust (11%) ning peaaegu muutumatuna püsivaid palkasid ja hindasid. Itaalia märkustes esitatakse seega alternatiivsed hinnangud, mille kohaselt SKP lõhe on 2018. aastal valitsuse prognoosidele tuginedes endiselt ligikaudu -3% potentsiaalsest SKPst, mis tähendaks, et Itaalia on peaaegu saavutanud oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi ehk struktuurselt tasakaalus eelarve. Sel viisil tsükliliselt kohandatud näitajate alusel on Itaalia saavutanud ka võla vähendamise sihttaseme, täiendaval eeldusel, et kehtib nii-öelda tavapärane inflatsioonimäär 2% (tuginedes SKP deflaatorile).

Kolmas oluline tegur, mida Itaalia märkustes rõhutatakse, on sotsiaalse kaasamise ja avaliku sektori investeeringute toetamine, mis on 2019. aasta eelarvekavas aluseks valitsuse eelarvekavadele. Eelkõige väidetakse, et 2019. aasta eelarvekavas ette nähtud kodanikupalk on kooskõlas 2018. aasta riigipõhiste soovitustega suurendada sotsiaalseid kulutusi, reformida aktiivset tööturu poliitikat ning suurendada naiste tööturul osalemist,

²⁷ Komisjoni arvamus C(2017) 8019 final, 22.11.2017, Itaalia eelarvekava kohta.

ratsionaliseerides peretoetuste poliitikat. Peale selle osutatakse, et avaliku sektori investeeringuid suurendatakse 2019. aastal 0,2 % SKPst kooskõlas 2018. aasta riigipõhiste soovitustega, et toetada teadusuuringuid, innovatsiooni, digioskuseid ja taristut paremini suunatud investeeringute ja suurema kutseõppele suunatud kolmanda taseme hariduses osalemise kaudu.

Neljas oluline tegur, mida Itaalia märkustes käsitletakse, on laiaulatuslikud kasvu suurendavad struktuurireformid, mida valitsus mitmesugustes valdkondades kavandab alates kohtusüsteemist kuni avaliku sektorini.

Muud asjakohased tegurid, mille Itaalia ametiasutused on seoses Itaalia valitsemissektori võlaga välja pakkunud, hõlmavad selle jätkusuutlikkust, sest riigi pikaajalise jätkusuutlikkuse riskid on endiselt väikesed, hoolimata halvenenud demograafilistest prognoosidest, selle taskukohasust, arvestades langussuundumuses intressikulusid, ning väga madalast tingimuslike kohustuste taset ja erasektori võlga. Itaalia märkustes rõhutatakse ka seda, et riskid Itaalia riigi rahandusele, mis tulenevad muu hulgas riigivõlakirjade tulususe hiljutisest tõusust, on piiratud, arvestades Itaalia tugevat finantsseisundit, tema valitsemissektori võla pikaajalisi tähtaegu ja fikseeritud intressimäära ning hiljuti taastunud pangandussektori kasumlikkust.

5. JÄRELDUSED

Itaalia valitsemissektori võla suhe SKPse, mis oli 2017. aastal 131,2 %, on liidus suuruselt teisel kohal ning üks suurimaid maailmas. 2017. aastal tekitas see keskmise koormuse 37 000 eurot elaniku kohta lisaks keskmisele iga-aastasele võla teenindamise kulule ligikaudu 1000 eurot elaniku kohta. Suur valitsemissektori võlg võtab Itaalialt eelarvepoliitilise manööverdamisruumi, mida ta vajab oma majanduse stabiliseerimiseks makromajanduslike šokkide korral. See kandub ka ühelt põlvkonnalt edasi teisele, mis mõjutab Itaalia tulevaste põlvkondade elatustaset. Asjaolu, et võla teenindamise kulud nõuavad Itaalias märkimisväärselt suuremas summas riigi ressursse kui mujal euroalal, mõjutab ka riigi tootlikke kulusid: Itaalia intressikulud olid 2017. aastal ligikaudu 65,5 miljardit eurot ehk 3,8 % SKTst, st üldiselt samas summas avaliku sektori ressursse kulutatakse haridusele. Peale selle tekitab suur valitsemissektori võlg usaldusväärse eelarvepoliitika puudumisel riigis riski, et turu kindlustunde šokid mõjutavad riigivõlakirjade tulusust, mis avaldab negatiivset mõju nii riigi makstavatele intressidele kui ka reaalmajanduse kogu rahastamiskulule, mis omakorda avaldab negatiivset mõju kasvule. Itaalia suur valitsemissektori võlg on oluline haavatavuse allikas Itaalia majanduse jaoks ning selle otsustav vähendamine peaks jääma Itaalia enda huvides riigi prioriteediks.

23. mail 2018 avaldas komisjon aruande ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 3²⁸ alusel, sest Itaalia ei teinud 2017. aastal piisavaid edusamme võlakriteeriumi täitmise suunas. Aruandes tehti järeldus, et võlakriteeriumit tuleks käsitada kõnealuse aasta puhul täidetuna, võttes eelkõige arvesse Itaalia vastavust ennetusliku osa nõuetele.

Samas hõlmavad Itaalia eelarveplaanid 2019. aastaks olulisi muutuseid asjaomaste tegurite puhul, mida komisjon eelmise aasta mais analüüsis. Eelkõige kavandas Itaalia oma 2019. aasta eelarvekavas suurt struktuurse eelarvepositsiooni halvenemist 2019. aastaks (0,9 % SKPst), samal ajal kui nõukogu oli soovitanud, et Itaalia peaks parandama oma struktuurset eelarvepositsiooni vähemalt 0,6 % SKPst. Seepärast võttis komisjon 23. oktoobril 2018 vastu arvamuse²⁹ Itaalia 2019. aasta eelarvekava kohta, tehes kindlaks eriti ulatusliku vastuolu eelarvesoovitusega, mille nõukogu andis Itaaliale 13. juulil 2018, ning nõudis muudetud eelarvekava esitamist. 13. novembril 2018 esitas Itaalia vähesel määral muudetud eelarvekava, mille eelarve-eesmärgid, sealhulgas 2019. aastaks kavandatud ulatuslik struktuurne halvenemine, jäid võrreldes algse versiooniga samaks.

Tuginedes nii valitsuse kavadele kui ka komisjoni 2018. aasta sügisprognoosile, võttis komisjon 21. novembril 2018 Itaalia 2019. aasta muudetud eelarvekava kohta vastu arvamuse,³⁰ milles kinnitatakse riski kalduda 2018. aastal märkimisväärselt kõrvale nõukogu soovitatud kohandamiskavast, mis on vajalik keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajalikust kohandamiskavast, ning eriti ulatuslik vastuolu 2019. aasta eelarvesoovitusega. See järeldus põhjendab komisjoni uut hinnangut, et esmapilgul ei täida Itaalia 2017. aastal võlakriteeriumit.

Tegelikult ulatus Itaalia valitsemissektori võlg 2017. aastal 131,2 %ni SKPst, mis on oluliselt suurem kui aluslepingus sätestatud kontrollväärtus 60 % SKPst, ning tuginedes eelarve

²⁸ Komisjoni aruanne COM(2018) 428 final, 23.5.2018: „Itaalia – Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne“.

²⁹ Komisjoni 23. oktoobri 2018. aasta arvamus C(2018) 7510 final, milles käsitletakse Itaalia eelarvekava ja millega nõutakse Itaalialt muudetud eelarvekava esitamist.

³⁰ Komisjoni 21. novembri 2018. aasta arvamus C(2018) 8030 final, milles käsitletakse Itaalia muudetud eelarvekava.

täitmise andmetele, ei järginud Itaalia 2017. aastal võla vähendamise sihttasest. Peale selle eeldatakse nii valitsuse kavade kui ka komisjoni 2018. aasta sügisprognoosi põhjal, et Itaalia ei saavuta võla vähendamise sihttasest ei 2018. ega 2019. aastal. Need järeldused näitavad selgelt, et enne kõikide asjaomaste tegurite arvesse võtmist tundub esmapilgul, et Itaalia ei vasta aluslepingus määratletud võlakriteeriumile. Kooskõlas aluslepinguga uuritakse käesolevas aruandes ka asjaomaseid tegureid.

Ehkki leitakse, et Itaalia on teinud teatavaid edusamme talle nõukogu poolt antud 2017. aasta riigipõhiste soovitude järgimisel, osutavad 2019. aasta muudetud eelarvekavas sisalduvad meetmed eelkõige taganemisele reformidest, mida on varem kooskõlas riigipõhiste soovitudega läbi viidud, ning Itaaliale nõukogu poolt antud viimaste soovitude struktuursetest eelarveaspektidest. Ehkki nõukogu soovitas, et Itaalia peaks vähendama vanaduspensionide osakaalu oma avaliku sektori kulutustes, et teha ruumi muudele sotsiaalkulutustele, pärsib kavandatud võimalus ennetähtaegseks pensionile jäämiseks varasemaid pensionireforme, mis toetavad Itaalia ulatusliku valitsemissektori võla pikaajalist jätkusuutlikkust. Peale selle võib maksuamnestia kehtestamine pärssida maksukuulekust. Kokkuvõttes ei nähta 2019. aasta muudetud eelarvekavas ette tõhusaid meetmeid Itaalia nõrga potentsiaalse kasvuga ja eelkõige tema pikaajalise tootlikkuse seisakuga toimetulekuks. Eelkõige võib ennetähtaegse pensionile jäämise võimalus avaldada negatiivset mõju tööjõu pakkumisele. Lisaks võivad äsja kehtestatud meetmed, mis suurendavad pankade maksustamist, koos riigivõlakirjade suurema tootlusega pärssida laenupakkumist. Sellele tuginedes võib 2019. aasta eelarvekava aluseks olevate poliitikameetmete kasvumõju olla isegi lühiajaliselt väiksem, kui valitsus on kavandanud.

Ehkki järelduse põhjal, mis anti 2018. aastal Itaalia vastavusele ennetusliku osa nõuetele, on 2017. aastal üldiselt järgitud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikumiseks vajalikku kohandamiskava, kui võtta arvesse komisjoni võimaldatavat paindlikkust ebatavaliste sündmuste puhul, osutavad nii valitsuse kavad kui ka komisjoni 2018. aasta sügisprognoos riskile, et 2018. aastal kaldutakse märkimisväärselt kõrvale nõukogu soovitatud kohandamiskavast, mis on vajalik liikumiseks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas, ning sellele, et 2019. aastal tekib eriti ulatuslik vastuolu. See järeldus ei muutuks isegi siis, kui Genovas asuva Morandi silla kokkukukkumise järgset teedevõrgu ja ühenduste erakorralist hoolduskava ning ebasoodsatest ilmastikutingimustest tingitud hüdrogeoloogiliste riskide ennetuskava käsitataks määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõike 1 ja artikli 6 lõike 3 kohaldamisel kui väljaspool asjaomase liikmesriigi kontrolli olevaid ebatavalisi sündmusi ning nende eelarvemõju (ligikaudu 0,2 % SKPst) arvatakse maha stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa nõudest.

Käesolevas aruandes esitatud analüüs hõlmab kõikide asjaomaste tegurite hinnangut ja eelkõige: i) asjaolu, et makromajanduslikke tingimusi ei saa hiljuti süvenenud langusriskidest hoolimata käsitada leevendava tegurina, mis selgitab Itaalia suuri kõrvalekaldeid tulevikku suunatud võla vähendamise sihttaseme täitmisel, arvestades et SKP nominaalkasv on alates 2016. aastast üle 2 %; ii) asjaolu, et valitsuse kavad toovad kaasa taganemise varasematest kasvu suurendavatest struktuurireformidest ja eelkõige varasematest pensionireformidest; ning ennekõike iii) nii valitsuse kavade kui ka komisjoni 2018. aasta sügisprognoosi põhjal tuvastatud riski, et 2018. aastal kaldutakse märkimisväärselt kõrvale soovitatud kohandamiskavast, mis on vajalik liikumiseks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas, ning et 2019. aastal tekib eriti ulatuslik vastuolu soovitusel, mille nõukogu on andnud Itaaliale 13. juulil 2018. Kokkuvõttes viitab analüüs sellele, et aluslepingus ja määruses (EÜ)

nr 1467/1997 määratletud võlakriteeriumit tuleks käsitada mittetäidetuna ning et võlapõhine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on seega põhjendatud.