



Bryssel 21.11.2018
COM(2018) 809 final

KOMISSION KERTOMUS

Italia

**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla
laadittu kertomus**

KOMISSIION KERTOMUS Italia

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 126 artiklassa määrätään liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä. Menettelystä säädetään yksityiskohtaisemmin liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1467/97¹, joka on osa vakaus- ja kasvusopimusta. Asetuksessa (EU) N:o 473/2013² on erityissäännöksiä, joita sovelletaan liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä oleviin euroalueen jäsenvaltioihin.

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 2 kohdan mukaan komission on tarkasteltava talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamista seuraavilla kahdella arviointiperusteella: a) ylittääkö ennakoitu tai toteutunut julkistalouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) määritellyn 3 prosentin viitearvon; ja b) ylittääkö julkinen velka suhteessa BKT:hen määritellyn 60 prosentin viitearvon (paitsi jos se pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa).

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan edellä mainitun arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava ”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Tässä kertomuksessa, joka on liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn ensimmäinen vaihe, analysoidaan, onko Italia noudattanut velkaa koskevaa SEUT-sopimuksen arviointiperustetta vuonna 2017, ja otetaan asianmukaisesti huomioon taloudellinen tausta ja muut merkitykselliset tekijät. Komissio lähetti 29. lokakuuta 2018 Italian viranomaisille kirjeen, jossa se ilmoitti aikovansa arvioida syksyllä 2018 uudelleen velkakriteerin noudattamista Italiassa ottaen huomioon vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa esitetyt olennaiset muutokset merkityksellisissä tekijöissä.

Komissio antoi 23. toukokuuta 2018 SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla kertomuksen³, koska Italia ei ollut edistynyt riittävästi velkakriteerin noudattamisessa vuonna 2017. Kertomuksessa todettiin, että kriteeriä olisi katsottava tuolloin noudatetun, varsinkin kun otettiin huomioon, että toteutumatietojen perusteella Italia oli noudattanut ennaltaehkäisevää osiota vuonna 2017. Kertomuksessa todettiin myös, että sekä hallituksen

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6. Kertomuksessa otetaan huomioon *Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien muotoa ja sisältöä koskevat ohjeet*, jotka on hyväksytty talous- ja rahoituskomiteassa 15. toukokuuta 2017. Saatavilla osoitteessa <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaan ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ Komission kertomus COM(2018) 428 final, 23.5.2018: Italia – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus.

suunnitelmien että komission kevään 2018 talousennusteen perusteella on vaarana, että neuvoston vuodeksi 2018 suositmalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan merkittävästi.

Komission viime toukokuussa analysoimat tekijät ovat kuitenkin olennaisesti muuttuneet Italian julkisen talouden suunnitelmissa vuodeksi 2019. Italia toimitti 16. lokakuuta vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelmansa⁴, jonka perusteella (uudelleenlaskettu) rakenteellinen rahoitusasema⁵ heikkenee 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Komissio antoi 23. lokakuuta 2018 vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta lausunnon⁶, jossa todettiin, että Italialle 13. heinäkuuta 2018 osoitetun neuvoston suosituksen noudattamatta jättäminen on erityisen vakavaa, ja pyydettiin Italiaa toimittamaan tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma. Italia toimitti vuotta 2019 koskevan tarkistetun alustavan talousarviosuunnitelman 13. marraskuuta 2018. Muutokset olivat tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa hyvin vähäisiä. Kyse on lähinnä vuoden 2019 yksityistämistavoitteen korottamisesta (1 prosenttiin, kun se oli ollut 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen). Komissio antoi 21. marraskuuta 2018 Italian tarkistetusta vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta lausunnon, jossa se vahvisti, että vuotta 2019 koskevan julkista taloutta koskevan suosituksen noudattamatta jättäminen on erityisen vakavaa. Tämän vuoksi on perusteltua arvioida uudelleen velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista vuonna 2017.

Viranomaisten lokakuussa 2018 ilmoittamat tiedot⁷, jotka Eurostat on sittemmin vahvistanut⁸, osoittavat, että vuonna 2017 Italian julkisen talouden alijäämä supistui 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen (kun se oli ollut 2,5 prosenttia vuonna 2016), kun taas velka pysyi vakaana 131,2 prosentissa suhteessa BKT:hen (131,4 prosenttia vuonna 2016) eli 60 prosentin viitearvon yläpuolella. Italian tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa arvioidaan, että velkasuhde supistuu hieman vuonna 2018, 130,9 prosenttiin. Vuonna 2019 velkasuhteen arvioidaan supistuvan edelleen (1,7 prosenttiyksikköä), 129,2 prosenttiin. Ilmoitettujen tietojen ja komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella Italia ei ole noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2016 (ero 5,2 prosenttia suhteessa BKT:hen) eikä vuonna 2017 (ero 6,6 prosenttia suhteessa BKT:hen) (ks. taulukko 1).

Koska Italia ei ole noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2017, se on näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetun liiallisen alijäämän lähtökohtaisesta olemassaolosta, tosin ennen kuin kaikki jäljempänä esitetyt tekijät on otettu huomioon. Sekä hallituksen suunnitelmien että komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella on lisäksi odotettavissa, että Italia ei noudata velan supistamista koskevaa vertailuarvoa myöskään vuonna 2018 (hallituksen mukaan ero on 3,7 prosenttia ja komission mukaan 6,6 prosenttia

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

⁵ Komission yhteisesti sovittuja menetelmiä noudattaen uudelleen laskema suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

⁶ Komission lausunto C(2018) 7510 final, 23.10.2018, Italian alustavasta talousarviosuunnitelmasta ja samassa yhteydessä Italialle esitetty pyyntö toimittaa tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma.

⁷ Asetuksen (EY) N:o 479/2009 mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaksi kertaa vuodessa niiden ennakoitu ja toteutunut julkisen talouden alijäämä ja velkataso. Italian viimeisin ilmoitus on saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Eurostatin tiedote nro 163/2018, 22. lokakuuta 2018, saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

suhteessa BKT:hen) eikä vuonna 2019 (hallituksen mukaan ero 3,6 prosenttia ja komission mukaan 6,7 prosenttia suhteessa BKT:hen).

Siksi komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa arvioidaan poikkeamista velan supistamista koskevasta vertailuarvosta ja tarkastellaan, onko aiheellista aloittaa liiallisen alijäämän menettely, kun kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon. Kohdassa 2 tarkastellaan alijäämäkriteeriä. Kohdassa 3 tarkastellaan velkakriteeriä. Kohdassa 4 käsitellään julkisia investointeja ja muita merkityksellisiä tekijöitä ja arvioidaan, toteutuuko vaadittu keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus. Kertomuksessa otetaan huomioon komission syksyn 2018 talousennuste, joka julkaistiin 8. marraskuuta 2018. Komission ennuste perustuu vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan eikä sen tarkistettuun versioon. Näiden kahden asiakirjan väliset muutokset ovat kuitenkin vähäisiä.

Taulukko 1: Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					KOM	ATS	KOM	ATS
Alijäämä-kriteeri	Julkinen talouden rahoitusasema	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Velka-kriteeri	Julkinen talouden bruttovelka	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Ero velan supistamista koskevaan vertailuarvoon	n.r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Rakenteellisen rahoitusaseman muutos	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Vaadittu rakenteellinen vähimmäissopeutus	3,4	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.

Huom.

^a Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei toisin mainita; "e.r." tarkoittaa "ei relevantti"

Lähteet: Komission yksiköt, Italian tarkistettu vuoden 2019 alustava talousarviosuunnitelma (ATS) ja komission syksyn 2018 talousennuste (KOM)

2. ALIJÄÄMÄKRITEERI

Italia on toteuttanut vuosina 2010–2013 huomattavia julkisen talouden toimia. Niiden ansiosta perusylijäämä nousi yli 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja Italia pystyi irtautumaan liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä vuonna 2013 pitämällä vuodesta 2012 alkaen julkisen sektorin alijäämänsä tasolla, joka on enintään 3 prosenttia suhteessa BKT:hen (kun se vuonna 2009 oli ollut yli 5 prosenttia). Finanssipolitiikan viritys on kuitenkin viime vuosina löystynyt. Vuonna 2017 perusylijäämä pieneni 1,4 prosenttiin ja julkisen sektorin alijäämä vakiintui noin 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Molempien on kuitenkin määrä kohentua vuonna 2018. Vuosina 2019 ja 2020 sekä suhdannekorjaamattoman rahoitusaseman että perusjäämän odotetaan heikkenevän merkittävästi. Tämä johtuu pääasiassa vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä, jotka on vahvistettu tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa.

Vuonna 2017 Italian julkisen talouden alijäämän ilmoitettiin olleen 2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sekä tarkistetun alustavan talousarviosuunnitelman että komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan sen ennakoitaan noudattavan SEUT-sopimuksen viitearvoa (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) vuosina 2018–2019. Komission ennusteen mukaan viitearvo kuitenkin ylittyy vuonna 2020 olettaen, että politiikka säilyy ennallaan.

Tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa julkisen talouden alijäämän ennustetaan olevan 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja 2,4 prosenttia vuonna 2019. Asiakirjassa *Nota di Aggiornamento al DEF*, jolla päivitettiin Italian vuoden 2018 vakaushjelman julkisen talouden tavoitteet, ennakoidaan julkisen talouden alijäämän vuonna 2020 supistuvan 2,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Ennakoitu julkisen talouden alijäämän kasvu vuonna 2019 johtuu pitkälti tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa esitetyistä julkisen talouden toimenpiteistä, joiden alijäämää lisäävä nettovaikutus on hallituksen kehitysarvioissa noin 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ennakoitu julkisen talouden alijäämän supistuminen vuonna 2020 johtuu pitkälti vuotta 2020 koskevan suojalausekkeeseen perustuvan arvonlisäverokantojen korottamisen vaikutuksesta (noin 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen). Komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan Italian julkisen talouden alijäämä on 1,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja kasvaa 2,9 prosenttiin vuonna 2019. Komission vuodeksi 2018 ennustama alijäämä on hieman suurempi kuin tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa. Ero selittyy pitkälti sillä, että oletukset julkisten menojen (korkomenot mukaan lukien) suuruudesta ovat varovaisempia. Myös komission vuodeksi 2019 ennustama alijäämä on suurempi kuin tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa, ja ero johtuu pitkälti siitä, että BKT:n kasvu on hitaampaa ja korkomenot suuremmat kuin hallituksen kehitysarvioissa. Komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan Italian julkisen talouden alijäämä nousee 3,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, jos politiikka ei muutu. Komission vuotta 2020 koskeva alijäämäennuste on hallituksen kehitysarvioita suurempi, mikä selittyy pitkälti sillä, että komissio ei ota huomioon vuotta 2020 koskevaa suojalausekkeeseen perustuvaa arvonlisäverokantojen korottamista. Muut tekijät ovat pienempi nimellisen BKT:n kasvu ja suuremmat korkomenot.

Näin ollen Italia noudattaa SEUT-sopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltyä alijäämäkriteeriä tällä hetkellä, vaikkakin komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan on vaarana, että alijäämäkriteeriä ei noudateta vuonna 2020 olettaen, että politiikka säilyy ennallaan.

3. VELKAKRITEERI

Italian julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen kasvoi vuosina 2008–2013 W-taantuman aikana keskimäärin 5 prosenttiyksikköä vuodessa. Sen jälkeen velkasuhteen kasvu jatkui vuosina 2014–2015, mutta hitaampana, keskimäärin 1 prosenttiyksikön vuodessa. Velkasuhde oli vuonna 2016 suurimmillaan, 131,4 prosenttia, ja vuonna 2017 se supistui hieman, 131,2 prosenttiin. Tarkistetun vuoden 2019 talousarviosuunnitelman perusteella velkasuhteen odotetaan supistuvan asteittain, 130,9 prosenttiin vuonna 2018, 129,2 prosenttiin vuonna 2019 ja 127,3 prosenttiin vuonna 2020. Komission ennusteiden mukaan velkasuhde pysyy vakaasti noin 131 prosentissa vuosina 2018–2020. Vuoteen 2018 saakka suotuisat – vaikkakin heikkenevät – rahoitusehdot tukivat talouden elpymistä ja pienensivät lumipalloefektiä. Tämän jälkeen kasvavien rahoituskustannusten, pienemmän perusylijäämän ja tavoiteltua pienempien yksityistämistulojen odotetaan jarruttavan velan supistamista. Vaikka velan jälleenrahoitusriskit ovat lyhyellä aikavälillä vähäisiä, suuri julkisen velka on Italian taloudessa edelleen huomattava haavoittuvuustekijä.

Sen jälkeen kun liiallisia alijäämiä koskeva menettely kumottiin kesäkuussa 2013, Italiassa sovellettiin velan supistamiselle asetetun vertailuarvon noudattamiseen tähtäävää kolmen vuoden siirtymävaihetta, joka alkoi vuonna 2013 ja päättyi vuonna 2015. Velan supistamista koskevaa vertailuarvoa alettiin soveltaa vuonna 2016 siirtymävaiheen päätyttyä. Ilmoitettujen tietojen ja komission ennusteen perusteella ero velan vertailuarvoon oli 5,2 prosenttia

suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja 6,6 prosenttia vuonna 2017. Italian ei tarkistetun vuoden 2019 talousarviosuunnitelman perusteella ennusteta noudattavan velan supistamista koskevaa vertailuarvoa myöskään vuonna 2018 (ero vertailuarvoon 3,7 prosenttia suhteessa BKT:hen) eikä vuonna 2019 (ero vertailuarvoon 3,6 prosenttia suhteessa BKT:hen). Komission ennuste (ero velan vertailuarvoon 6,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja 6,7 prosenttia vuonna 2019) vahvistaa tämän päätelmän.

Vuonna 2017 velka oli 131,2 prosenttia suhteessa BKT:hen eli 0,2 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2016. Supistuminen oli vähäistä, mikä osittain johtui lumipalloefektistä, joka edelleen kasvatti velkaa. Reaaliset implisiittiset velkakustannukset⁹ olivat edelleen suuremmat kuin reaalisen BKT:n kasvu (1,6 prosenttia), vaikka ne ovatkin vähitellen pienentyneet (2,4 prosenttiin, kun ne vuonna 2013 olivat 2,7 prosenttia). Uusien valtion liikkeeseen laskemien arvopapereiden reaaliset spot-korot, jotka olivat nollan tuntumassa vuosina 2015–2017, näkyivät velkakannan reaalisissa hoitokustannuksissa vasta vähitellen, mikä johtui Italian velan voimassaolo- ja uusimisajoista sekä alhaisesta inflaatiosta (BKT-deflaattorin kasvu 0,6 prosenttia) – ks. myös taulukko 2 ja kuvio 1. Korkojen ja kasvuvauhdin positiivinen erotus (0,9 prosenttiyksikköä, kun se vuonna 2016 oli 0,8) merkitsi, että lumipalloefektin velkaa kasvattava vaikutus oli edelleen suuri (1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun se vuonna 2016 oli 1,0 prosenttia – ks. taulukko 2). Toisaalta pitkälti vakaana pysytellyt perusylijäämä (1,4 prosenttia suhteessa BKT:hen) auttoi hillitsemään velan kehitystä vuonna 2017. Velkakannan korjauserä oli vuonna 2017 lähinnä pankkisektorille myönnetyn tuen¹⁰ vuoksi hieman velkaa kasvattava (0,2 prosenttia), mitä osittain kompensoi maksuvalmiuspuskurin pieneneminen, samalla kun yksityistämistuloja ei ollut.¹¹

Tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa arvioidaan, että vuonna 2018 velka suhteessa BKT:hen supistuu 0,3 prosenttiyksikköä vuoden 2017 tasosta eli 130,9 prosenttiin. Kehitysarvio perustuu lähinnä pienenevään – joskin edelleen velkaa kasvattavaan – lumipalloefektiin (0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen)¹² ja perusylijäämän pieneen parannukseen (1,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen), joiden vaikutus on suurempi kuin velkaa kasvattava velkakannan korjauserä (1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen). Komissio ennustaa velkasuhteen vuonna 2018 supistuvan 131,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen eli se olisi hieman suurempi kuin tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa. Ero johtuu hieman alhaisemmaksi ennustetusta perusylijäämästä ja suuremmasta lumipalloefektistä, joka liittyy siihen, että reaaliset implisiittiset velkakustannukset arvioidaan aavistuksen korkeammiksi.

⁹ Reaaliset implisiittiset velkakustannukset ajankohtana t voidaan määritellä nimelliskoroksi, jonka valtio maksaa velasta ajankohtana $t-1$, kun inflaation vaikutusta ajankohtana t ei oteta huomioon. Taulukossa 2 reaalisista implisiittisistä velkakustannuksista johtuva vuotuinen velkasuhteen muutos saadaan laskemalla yhteen korkomenojen (velkaa kasvattava) ja BKT-deflaattorin (velkaa vähentävä) vaikutus.

¹⁰ Ilmoitettujen tietojen perusteella Banca Monte Paschiin ja kahteen venetsialaiseen pankkiin liittyvien pelastusoperaatioiden vaikutus velkaan oli lähes 1 prosentti suhteessa BKT:hen ja alijäämään lähes 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen.

¹¹ Muita velkakannan korjauserään vaikuttavia vähäisiä eriä ei ilmoiteta. Ks. myös Italian valtiovarainministeriön raportti julkisesta velasta osoitteessa http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² Lumipalloefekti vaimentuu huomattavasti nopeamman inflaation ja hieman alhaisempien korkomenojen ansiosta.

Vuonna 2019 velkasuhteen arvioidaan tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa supistuvan reilusti, 1,7 prosenttiyksikköä, eli 129,2 prosenttiin. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että velkakannan korjauserä vähentää velkaa (-0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen). Tämä selittyy lähinnä hallituksen kaavailemilla suurilla yksityistämistuloilla (1 prosentti suhteessa BKT:hen) ja hieman velkaa vähentävällä lumipalloefektillä, joka puolestaan selittyy sillä, että nimelliskasvun ennustetaan kiihtyvän voimakkaasti vuodesta 2018, mikä kumoaa perusylijäämän supistumisen (1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen) vaikutuksen. Komissio ennustaa velkasuhteen pysyvän pitkälti vakaana vuonna 2019, 131,0 prosentissa. Ero johtuu siitä, että nimelliskasvu arvioidaan merkittävästi pienemmäksi ja korkomenot suuremmiksi, mikä näkyy edelleen tuntuvana velkaa kasvattavana lumipalloefektinä, ja siitä, että perusylijäämä (1 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja yksityistämistulot arvioidaan pienemmiksi. Sekä komission ennusteessa että tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa velkaennusteisiin kohdistuvat riskit liittyvät ennakoitua heikompiin kasvunäkymiin, perusjäämän ennakoitua suurempaan heikkenemiseen, ennakoitua hitaampaan inflaatioon, pienempiin yksityistämistuloihin ja odotettua suurempiin korkomenoihin.

Komission ennusteen mukaan velkasuhde pysyy pitkälti vakaana myös vuonna 2020, sillä perusylijäämän odotetaan edelleen heikkenevän ja korkomenojen kumoavan nimellisen BKT:n kasvun.

Kuten kuvioista 1 käy ilmi, reaalisten implisiittisten velanhoitokustannusten asteittainen pieneneminen (*musta katkoviiva*) ja reaalisen BKT:n kasvun elpyminen (*sininen viiva*) pienensi vuoteen 2016 asti niiden erotusta (*keltainen alue*), jonka on määrä pysyä melko vakaana vuosina 2018–2019 ja kasvaa hieman vuonna 2020 reaalisten implisiittisten velkakustannusten nousun vuoksi. Kaiken kaikkiaan velkaa kasvattava lumipalloefekti supistui vuonna 2017 1,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen eli lähelle kriisiä edeltävää keskiarvoa, joka oli 1,2 prosenttia vuosina 2000–2007. Näin ollen lumipalloefekti on vain osittainen selitys sille, että Italia ei ole noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2017 eikä lähivuosina.

Kokonaisuudessaan analyysi viittaa siihen, että SEUT-sopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettu velkakriteeri ei lähtökohtaisesti täyty tarkistetun vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman eikä komission talousennusteen perusteella ennen jäljempänä esitettyjen merkityksellisten tekijöiden ottamista huomioon.

Taulukko 2: Velan kehitys^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				KOM	ATS	KOM	ATS
Julkisen talouden bruttovelkasuhde	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Velkasuhteen muutos ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
Osatekijät:							
• Perusjäämä (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Lumipalloefekti (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
josta:							
Korkomenot	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
Reaalisen BKT:n kasvu	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
Inflaatio (BKT-deflaattori)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Velkakannan korjaukset (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
josta:							
Kassa-/suoriteperusteisten määrien ero	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Rahoitusvarojen nettokertymä	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
josta yksityistämistulot	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
Arvostusvaikutus & jäännös	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Huom.

^a Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei toisin mainita

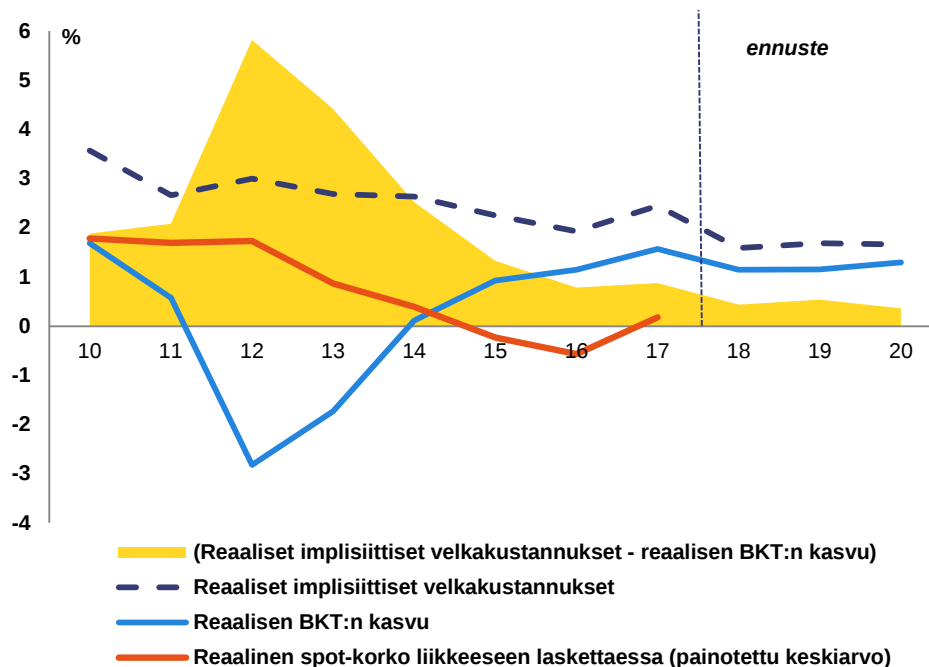
^b Bruttovelkasuhteen muutosta voidaan kuvata seuraavalla kaavalla

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

jossa t on aika, D on julkisyhteisöjen velkakanta, PD on perusaliäämä, Y on nimellinen BKT, SF on velkakannan korjaukset, i on velan keskihinta ja y nimellisen BKT:n kasvu. Sulkeissa oleva lauseke kuvaa lumipalloefektiä, jolla mitataan korkomenojen ja talouskasvun yhteisvaikutusta velkasuhteeseen.

Lähteet: Komission yksiköt, Italian tarkistettu vuoden 2019 alustava talousarviosuunnitelma (ATS) ja komission syksyn 2018 talousennuste (KOM)

Kuvio 1: Julkiseen velkaan vaikuttavan lumipalloefektin osatekijät



Lähde: Komission syksyn 2018 talousennuste

4. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komission kertomuksessa ”otetaan huomioon myös se, ylittääkö julkisen talouden alijäämä julkiset investointimenot,

sekä muut merkitykselliset tekijät, kyseisen jäsenvaltion keskipitkän aikavälin talouskehitys ja julkisen talouden rahoitusasema mukaan luettuina”. Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Jos velkakriteerin ylittyminen on ilmeistä, merkityksellisten tekijöiden analysointi on erityisen perusteltua, koska tekijät, joihin hallitus ei voi vaikuttaa, vaikuttavat enemmän velan kuin alijäämän kehitykseen. Tämä tunnustetaan asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa, jossa säädetään, että kun arvioidaan velkakriteerin noudattamista, merkitykselliset tekijät otetaan huomioon riippumatta raja-arvon ylittymisen suuruudesta. Arvioitaessa velkakriteerin noudattamista on tarkasteltava (kuten aikaisemminkin)¹³ ainakin seuraavia kolmea keskeistä näkökohtaa, koska ne vaikuttavat velan kehitykseen ja kestävyYTEEN:

1. Keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen, jolla on määrä varmistaa julkisen talouden kestävyys tai nopea edistyminen kohti kestävyYTEä tavanomaisissa makrotalouden olosuhteissa. Koska maakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite on laadittu niin, että siinä otetaan huomioon velkataso ja implisiittiset vastuut, keskipitkän aikavälin tavoitetta tai siihen tähtäävää sopeuttamisuraa noudattamalla on määrä varmistaa velkasuhteiden lähentyminen ainakin keskipitkällä aikavälillä kohti maltillista tasoa.
2. Jo toteutetut tai rakenneuudistussuunnitelmassa yksityiskohtaisesti selostetut rakenneuudistukset, joiden odotetaan parantavan kestävyYTEä keskipitkällä aikavälillä sen vuoksi, että ne vaikuttavat kasvuun ja ovat tällä tavoin osaltaan saattamassa velkasuhdetta tyydyttävälle lasku-uralle. Keskipitkän aikavälin tavoitteen (tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran) noudattamisen ja rakenneuudistusten toteuttamisen (talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa) odotetaan tavanomaisissa taloudellisissa olosuhteissa tuovan velkakehityksen kestäville uralle, sillä vaikutus kohdistuu sekä velkatasoon (kun keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu ja julkisen talouden rahoitusasema on vakaa) että talouskasvuun (uudistusten kautta).
3. Epäsuotuisat makrotalouden olosuhteet (ja erityisesti hidas inflaatio), jotka voivat haitata velkasuhteen pienentämistä ja tehdä vakaus- ja kasvuso- pimuksen säännösten noudattamisesta erityisen haastavaa. Jäsenvaltion on hitaan inflaation ympäristössä vaikeampaa noudattaa velan supistamista koskevaa vertailuarvoa. Näissä olosuhteissa keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen on keskeinen merkityksellinen tekijä arvioitaessa velkakriteerin noudattamista.

Näiden säännösten perusteella tarkastellaan seuraavia tekijöitä: 1) keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne, mukaan lukien rakenneuudistusten toteuttamistilanne; 2) julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema sekä arvio vaaditun, keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävän sopeutuksen toteutumisesta ja julkisista investoinneista; 3) julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-aseman kehitys ja sen kestävyysnä- kymät; 4) muut komission merkityksellisinä pitämät tekijät; ja 5) muut jäsenvaltion esittämät tekijät.

¹³ Ks. 126 artiklan 3 artiklan nojalla annetut kertomukset COM (2015) 113 final, 27.2.2015; COM(2016) 305 final, 18.5.2016; ja COM(2018) 428 final, 23.5.2018.

4.1. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Kun nimellisen BKT:n kasvu on vuodesta 2016 lähtien ollut yli 2 prosenttia viime aikoina voimistuneista heikkenemisriskeistä huolimatta, makrotaloudellisia olosuhteita ei voida pitää lieventävänä tekijänä selitettäessä Italian suuria puutteita velan supistamista koskevan ennakoivan vertailuarvon noudattamisessa. Toisaalta tuottavuuden hidas kasvu rajoittaa edelleen Italian potentiaalista kasvua ja hidastaa velkasuhteen nopeampaa supistumista. Vaikka Italia olikin edistynyt jonkin verran vuoden 2017 maakohtaisten suositusten noudattamisessa, tarkistettuun vuoden 2019 talousarviosuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet merkitsevät huononnusta suhteessa aiempaan edistymiseen ja neuvoston Italialle 13. heinäkuuta 2018 antamiin suosituksiin sisältyvien julkista taloutta koskevien rakenteellisten näkökohtien osalta.

Suhdannetilanne, potentiaalinen kasvu ja inflaatio

Italian reaalisien BKT:n kasvu oli 1,6 prosenttia vuonna 2017. Kasvun odotetaan vuonna 2018 hidastuvan sekä tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa (1,2 prosenttiin) että komission ennusteessa (1,1 prosenttiin). Vuonna 2019 reaalisien BKT:n kasvu kiihtyy tarkistetun vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman mukaan 1,5 prosenttiin, kun taas komissio ennustaa lievempää elpymistä sekä vuonna 2019 (1,2 prosenttia) että vuonna 2020 (1,3 prosenttia). Potentiaalisen kasvun arvioidaan viimein kääntyneen positiiviseksi vuonna 2017 (0,3 prosenttia kun se vuonna 2016 oli – 0,2 prosenttia), ja sen odotetaan kiihtyvän edelleen vuosina 2018–2020 kuitenkin niin, että se pysyy hyvin alhaisella tasolla. Tämän seurauksena komissio arvioi Italian negatiivisen tuotantokuilun sulkeutuvan nopeasti (–0,3 prosenttiin vuonna 2018, kun se vuonna 2015 oli – 3,6 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen) ennen kuin se vuonna 2019 kääntyy positiiviseksi (0,3 prosenttia) ja kasvaa edelleen vuonna 2020 (0,8 prosenttiin).

Huolimatta aiemmasta edistymisestä tärkeillä uudistusaloilla (esim. työmarkkinoiden ja julkishallinnon uudistukset, veronkierron torjunta, pankkien taseiden tervehdyttäminen) kriisin seuraukset ja jäljellä olevat rakenteelliset heikkoudet haittaavat edelleen Italian potentiaalista kasvua.¹⁴ Italian BKT on edelleen kriisiä edeltänyttä tasoa pienempi eikä se ole kasvanut 15 vuotta sitten vallinneesta tasosta, kun taas muualla euroalueella vuotuinen kasvu on ollut 1,2 prosenttia. Tämä johtuu myös rakenteellisista tekijöistä, jotka haittaavat resurssien tehokasta kohdentamista ja heikentävät tuottavuutta. Vanhuuseläkkeiden ja velanhoitokustannusten osuus Italian julkisista kokonaismenoista on edelleen suuri, mikä rajoittaa kasvua lisääviä menoeriä esimerkiksi koulutukseen ja infrastruktuuriin. Tuotannontekijöihin kohdistuva suuri verorasitus ja edelleen heikko verosäännösten noudattaminen jarruttavat vieläkin talouskasvua. Työmarkkinauudistuksilla ja työhönottokannustimilla on tuettu työllisyyden kasvua, joka perustuu kuitenkin pitkälti määräaikaisiin työsopimuksiin, samalla kun korkea pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys heikentävät tulevaisuuden talouskasvunäkymiä. Liiketoimintaympäristö haittaa edelleen yrittäjyyttä muun muassa julkisen hallinnon heikkojen kohtien ja erittäin pitkien siviili- ja rikosoikeudellisten menettelyjen vuoksi. Investoinnit, erityisesti aineettomaan omaisuuteen, ovat edelleen vähäisiä. Tässä tilanteessa on tärkeää, että Italia jatkaa uudistustoimia parantaakseen keskipitkän aikavälin kasvunäkymiä ja maan julkisen talouden kestävyyttä.

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

Yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin (YKHI) mukainen inflaatio kiihtyi vuonna 2017 lähinnä energian hintojen nousun takia 1,3 prosenttiin, kun se vuosina 2015 ja 2016 oli ollut noin 0 prosenttia lähinnä alhaisen kokonaiskysynnän, vähäisten palkkapaineiden ja energian hintojen laskun seurauksena. Komission ennusteen perusteella sen odotetaan pysyvän vakaasti 1,3 prosentissa vuonna 2018 ja kiihtyvän edelleen 1,5 prosenttiin vuonna 2019 pitkälti öljyn hinnannousun seurauksena ennen kuin se hidastuu hieman, 1,4 prosenttiin, vuonna 2020. Myös pohjainflaation odotetaan kiihtyvän vähitellen lähivuosina – maltillista palkkakehitystä vastaavasti – ja nousevan 1,4 prosenttiin vuonna 2020.

Viime aikoihin asti Italian mahdollisuutta toteuttaa laajamittaisia julkisen talouden toimia, joilla se voi määrätietoisesti supistaa velkasuhdettaan, ovat haitanneet epäsuotuisat makrotalouden näkymät ja siihen liittyvä riski, että finanssipolitiikka voi kääntyä itseään vastaan vaimean hintakehityksen vaikuttaessa negatiivisesti velkasuhteeseen ja perusjäämään. Hitaan inflaation vuoksi Italian on lisäksi vaikeampaa pienentää julkisia menoja suhteessa BKT:hen nimellispalkkojen ja -eläkkeiden jäädyttämisellä, ja hidas inflaatio merkitsee myös tavanomaista pienempiä verotuloja. Epäsuotuisat makrotaloudelliset olosuhteet, kuten kireät rahoitusehdot, ovat merkinneet keskimääräistä suurempia finanssipolitiikan kertoimia, mitä nollakorkorajoitteesta johtuva kireä rahapolitiikka pahentaa.¹⁵ Reaalisen BKT:n kasvu kiihtyi 1,1 prosenttiin vuonna 2016 ja 1,6 prosenttiin vuonna 2017. Nimellisen BKT:n kasvu oli yli 2 prosenttia (2,3 prosenttia vuonna 2016 ja 2,1 prosenttia vuonna 2017) ensimmäistä kertaa maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen. Vaikka reaalisen BKT:n kasvu komission ennusteen mukaan hidastuu jälleen jyrkästi (1,1 prosenttiin vuonna 2018) ja elpyy vain hyvin maltillisesti (1,2 prosenttiin vuonna 2019 ja 1,3 prosenttiin vuonna 2020), taustalla oleva hintakehitys (BKT-deflaattori) merkitsee, että nimellisen BKT:n kasvun odotetaan kiihtyvän 2,4 prosenttiin vuonna 2018, 2,5 prosenttiin vuonna 2019 ja 2,7 prosenttiin vuonna 2020. Makrotaloudelliset olosuhteet eivät enää näytä olevan lieventävä tekijä selitettäessä Italian suuria puutteita velan supistamista koskevan ennakoivan vertailuarvon noudattamisessa, vaikka Italian kasvunäkymiin näyttää jatkossa kohdistuvan voimistuneita heikkenemiseriskejä. Erityisesti valtion joukkolainojen korkojen pitkäaikainen nousu voisi heikentää pankkien rahoitusehtoja ja pääomapuskureita ja vaikuttaa siten kielteisesti reaalisen BKT:n kasvuun, koska se vaikuttaisi kielteisesti luottokustannuksiin ja luotontarjontaan. Tämä puolestaan vahvistaisi Italian julkisen talouden kestävyyyteen liittyviä riskejä.

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

Taulukko 3: Makrotalouden ja julkisen talouden kehitys^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				KOM	ATS	KOM	ATS
Reaalinen BKT (%-muutos)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
BKT-deflaattori (%-muutos)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potentiaalinen BKT (%-muutos)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Tuotantokuilu (% suhteessa BKT:hen)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Julkisen talouden rahoitusasema	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Perusjäämä	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Julkisyhteisöjen kiinteän pääoman bruttomuodostus	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Suhdannekorjattu rahoitusasema	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Suhdannekorjattu perusjäämä	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Rakenteellinen rahoitusasema ^b	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Rakenteellinen perusjäämä	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Huom.

^a Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei muuta

^b Suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä

Lähteet: Komission yksiköt, Italian tarkistettu vuoden 2019 alustava talousarviosuunnitelma (ATS) ja komission syksyn 2018 talousennuste (KOM)

Rakenneuudistukset

Virkaatekevä hallitus hyväksyi 4. maaliskuuta 2018 pidettyjen parlamenttivaalien jälkeen huhtikuussa 2018 vuoden 2018 kansallisen uudistusohjelman¹⁶. Siinä ei ehdotettu uusia lainsäädäntöaloitteita vaan lueteltiin uudistukset, jotka oli jo hyväksytty esimerkiksi julkishallinnon, oikeusjärjestelmän, kilpailun, työmarkkinoiden, koulutuksen ja kilpailukyvyn osa-alueilla.

Komissio arvioi vuoden 2018 maaraportissa, että Italia oli edistynyt jonkin verran vuoden 2017 maakohtaisten suositusten noudattamisessa, mutta uudistustahti oli hidastunut ja merkittäviä haasteita oli edelleen havaittavissa uudistusten eri osa-alueilla. Italian makrotalouden epätasapainot, jotka liittyivät lähinnä erittäin suureen julkiseen velkaan ja vaimeaan tuottavuuden kasvuun, eivät enää pahentuneet mutta olivat edelleen suuria.¹⁷ Näin ollen komissio päätteli, että Italian makrotaloudessa oli edelleen liiallisia epätasapainoja.¹⁸

Tarkistettuun vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyi useita uusia politiikka-aloitteita, joita tarkennettiin kahdessa säädösehdotuksessa: 23. lokakuuta 2018 annetussa ”veroasetuksessa”¹⁹ ja talousarviota koskevassa lakiesityksessä, joka toimitettiin parlamentille 31. lokakuuta 2018. Molempia käsitellään parhaillaan.

Veroasetukseen sisältyy toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään verosäännösten noudattamista, sekä useita toimenpiteitä, joilla pyritään verovelkojen maksamiseen ja verorekistereiden siivoamiseen. Ensin mainitun osalta sähköisestä laskutuksesta tulee pakollista myös loppukuluttajien kanssa toteutettavissa liiketoimissa. Veroasetuksella

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 Ks. ”Country Report Italy 2018”. Ibidem.

¹⁸ Ks. komission tiedonanto COM(2018) 120 final, ”Vuoden 2018 eurooppalainen ohjausjakso: Rakenneuudistusten edistymisen arviointi, makrotalouden epätasapainojen ehkäiseminen ja korjaaminen sekä asetusten (EU) N:o 1176/2011 nojalla tehtävien perusteellisten tarkastelujen tulokset”.

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

verovelvollisille annettiin myös uusi ja entistä edullisempi mahdollisuus hoitaa vanhat verovelat maksamalla ne erissä useiden vuosien aikana ilman sakkoja ja edullisella korolla. Verovelvolliset voivat – tietyin edellytyksin ja rajoituksin – ilmoittaa aiemmin ilmoittamattomat tulot ja maksaa niihin liittyvästä verovelasta vain 20 prosenttia, useassa erässä ilman korkoja ja sakkoja. Veroasetukseen sisältyy myös useita vähäisempiä säännöksiä, joilla pienennetään vanhoja verovelkoja, jotka ovat määrältään vähäisiä, ja vähennetään verovelvollisten kannustimia pidentää verotusta koskevien oikeudenkäyntien kestoja. Tuloihin kohdistuvan positiivisen vaikutuksen arvioidaan olevan vuonna 2020 yhteensä noin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Talousarviolakiesitys sisältää lukuisia toimenpiteitä, jotka koskevat monia eri osa-alueita, kuten verotusta, julkisia investointeja, sosiaaliturvaa ja eläkejärjestelmää. Useissa verojärjestelmien muutoksissa, jotka koskevat erityisesti yrityksiä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, on osittain kyse verorasituksen uudelleenjaosta eri aloille, millä on myönteinen kokonaisvaikutus tuloihin vuonna 2019. Toimenpiteet verorasituksen keventämiseksi ovat seuraavat:

1) Itsenäisten ammatinharjoittajien yksinkertaistetun verojärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan löyhentämällä kelpoisuusehtoja. Tällä hetkellä itsenäisillä ammatinharjoittajilla, joiden vuotuinen liikevaihto alittaa alakohtaiset kynnysarvot, on mahdollisuus maksaa henkilökohtaisen tuloveron sijasta kiinteä 15 prosentin vero vuotuisesta liikevaihdostaan, johon sovelletaan määrättyjä ”kannattavuuskertoimia”. Uudessa järjestelmässä kaikki vuotuisen liikevaihdon kynnysarvot, jotka tällä hetkellä vaihtelevat toimialoittain ja ovat suurimmillaan 55 000 euroa, on yhdenmukaistettu ja korotettu 65 000 euroon. Lisäksi useita muita kelpoisuusehtoja on poistettu. Toimenpiteen odotetaan supistavan tuloja rakenteellisesti 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.

2) Vastaavaa säännöstä sovelletaan myös sellaisiin yritystoiminnan harjoittajiin, joiden vuotuinen liikevaihto on 65 000–100 000 euroa. He maksavat näistä tuloistaan yleisen henkilökohtaisen tuloverojärjestelmän ulkopuolella kiinteän 20 prosentin veron.²⁰ Odotettavissa oleva tulojen menetys on 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuodesta 2021 alkaen.

3) Yhteisöverokantaa, jota sovelletaan yritysten voittoihin, jotka käytetään investointien lisäämiseen tai uusien työntekijöiden palkkaamiseen, alennetaan 24 prosentista 15 prosenttiin. Tästä on odotettavissa rakenteellinen tulonmenetys, joka on noin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Samalla kumotaan tai rajataan soveltamisalaltaan useita muita säännöksiä, jotka ovat keventäneet yritysten verorasitusta. Aiemmin säädetty yksinkertaistettu verojärjestelmä, joka koskee yritystoiminnasta saatavia henkilökohtaisia tuloja (*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*), ja yritysten pääomankorotuksia koskevat nykyiset verokannustimet (*Aiuto alla Crescita Economica*) kumotaan (jolloin verotulot kasvavat suhteessa BKT:hen 0,1 prosenttia vuonna 2019 ja 0,2 prosenttia vuonna 2020). Tilapäisten investointikannustimien (*Superammortamento*) voimassaoloaika ei jatketa, kun taas innovatiivisten investointien tilapäisten verokannustimien (*Iperammortamento*) voimassaoloaika jatketaan, mutta niiden soveltamisalaa supistetaan. Lisäksi eräiden yritysryhmien – erityisesti pankkien – tiettyjen kustannusten verovähennysoikeutta rajataan.

²⁰ Koska kyseinen toimenpide pannaan täytäntöön vuodesta 2020, se on sisällytetty ainoastaan talousarviolakiin eikä tarkistettuun vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan.

Tällä on vuonna 2019 verotuloihin väliaikainen positiivinen vaikutus, jonka suuruus on 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kyse on siitä, että liikearvon (goodwill) ja muiden aiempiin toimintoihin liittyvien aineettomien hyödykkeiden verovähennyskelpoisuutta kavennetaan jakamalla se 11 vuodelle. Vuonna 2018 kertyneiden luottotappioiden verovähennyskelpoisuutta lykätään vuoteen 2026, uusien kirjanpitoperiaatteiden käyttöönotosta johtuvien tappioiden verovähennyskelpoisuutta kavennetaan jakamalla se kymmenelle vuodelle ja vakuutusveron maksamista ennakoon lisätään.

Talousarviolakiesitykseen sisältyy myös useita säännöksiä, joilla tuetaan julkisia investointeja. Julkisiin investointeihin budjetoituja varoja korotetaan 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 perustamalla kaksi rahastoa, toinen keskustasolla suunniteltuja investointeja varten (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) ja toinen paikallistasolla suunniteltavia investointeja varten (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Lisäksi perustetaan kaksi elintä hallinnollisten menettelyjen helpottamiseksi: keskustoimisto (*InvestItalia*) koordinoi ministeriötason toimia investointistrategioiden laatimiseksi kansallisella tasolla, seuraa ohjelmien toteuttamista ja poistaa pullonkauloja, ja riippumaton hankesuunnittelutoimisto (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*) tarjoaa teknistä tukea paikallis- ja keskushallinnolle hankkeiden koko toteutuksen ajan.

Tarkistettuun vuoden 2019 talousarviosuunnitelmaan sisältyvät kaksi päätoimenpidettä ovat ”kansalaispalkka” ja *Quota 100*, joista edellinen koskee sosiaaliturvaa ja jälkimmäinen eläkejärjestelmää. Talousarviolakiesitys sisältää vain varat näihin toimenpiteisiin, mutta itse toimenpiteet suunnitellaan ja pannaan täytäntöön erillisillä laeilla. Tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa mainitaan kuitenkin tärkeimmät niitä koskevat näkökohdat.

”Kansalaispalkka” on vähimmäistulojärjestelmä, jonka tavoitteena on valtion suunnitelmien mukaan taata suhteellista köyhyysrajaa vastaava 780 euron kuukausitulo. Etuuksien täsmällisestä määrästä ja myöntämisedellytyksistä on kuitenkin vielä säädettävä myöhemmin. Määrärahoja on budjetoitu vuodesta 2019 lähtien vuotta kohti 9 miljardia euroa, mukaan lukien 1 miljardi euroa työvoimakeskusten vahvistamiseen. Koska määrärahat kattavat noin 2 miljardia euroa varoja, jotka on aiemmin osoitettu köyhyyden torjuntaan (*Reddito di inclusione*), nettovaikutus valtion menoihin on 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Quota 100 on varhaiseläkejärjestelmä, jossa vähimmäisedellytyksiksi asetetaan 62 vuoden ikä ja eläkemaksujen kertyminen 38 vuodelta. Määrärahoja on budjetoitu 6,7 miljardia euroa vuodeksi 2019 ja 7 miljardia euroa vuodesta 2020 lähtien (0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen).

Tarkistettuun vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet merkitsevät vuonna 2019 huononnusta niiden uudistusten osalta, jotka Italia on hyväksynyt aiempia maakohtaisia suosituksia noudattaen, kuten myös Italialle 13. heinäkuuta 2018 osoitettuun neuvoston suositukseen sisältyvien julkista taloutta koskevien rakenteellisten näkökohtien osalta. Vaikka neuvosto on suosittanut, että Italian olisi vähennettävä vanhuuseläkkeiden osuutta julkisista menoistaan, jotta se voisi luoda liikkumavaraa muita sosiaalimenoja varten, hiljattain käyttöönotettu varhaiseläkemahdollisuus merkitsee perääntymistä aiemmista eläkeuudistuksista, jotka tukevat Italian suuren julkisen velan pitkän aikavälin kestävyyttä. Lisäksi joustavampi varhaiseläkkeelle jäänti saattaa vaikuttaa kielteisesti työvoiman tarjontaan, mikä haittaa potentiaalista kasvua.

Sähköistä laskutusta koskevan sääntelyn vahvistamisen odotetaan osaltaan lisäävän arvonlisäverosäännösten noudattamista, kun verovirasto saa ajantasaisempaa ja tarkempaa tietoa ja voi näin kohdentaa verovelvollisiin verotarkastuksia, joilla on ennaltaehkäisevä

vaikutus. Sen sijaan on odotettavissa, että verovelvollisille annetulla mahdollisuudella maksaa vanhoja verovelkoja tai ilmoittaa aiemmin ilmoittamattomista tuloista edullisin ehdoin on päinvastainen vaikutus, sillä se epäsuorasti palkitsee sääntöjen vastaista toimintaa.

Itsenäisten ammatinharjoittajien ja yritysten verojärjestelmiin suunnitelluilla muutoksilla pyritään kohdentamaan verokannustimet paremmin talouskasvuun. Tähän strategiamuutokseen liittyy kuitenkin negatiivisia riskejä, sillä joillakin kumotuista toimenpiteistä on onnistuttu tukemaan investointeja ja yritysten pääomankorotuksia. Yritysten laajasti käyttämän uudelleensijoitettuihin voittoihin sovellettavan suotuisan verotuskohtelun (yritysten oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva verohelpotus ACE) poistaminen voi pahentaa velanoton suosimista yritysverotuksessa ja mahdollisesti vähentää kannustimia käyttää vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja pankkilainojen lisäksi. Lisäksi uusia työntekijöitä palkkaaviin tai investointeja tekeviin yrityksiin sovellettava alennettu yhteisöverokanta – vaikka se kohdistaaakin kannustimet paremmin talouskasvuun – voi osoittautua hankalaksi toteuttaa käytännössä ja lisätä yritysten raportointivaatimuksia. Kokonaisuudessaan uudistuspaketti lisää yritysten verorasitusta vuonna 2019, ja sen vaikutus on vuonna 2020 vain lähinnä neutraali.

Kustannusten verovähennyskelpoisuutta rajaavat toimenpiteet, jotka lisäävät epäsuorasti pankkien verorasitusta, voivat vaikuttaa kielteisesti luotontarjontaan ja saattavat siten pahentaa valtionvelan tuottojen nousun ja pankkien rahoituskustannusten kielteisiä vaikutuksia.

Julkisiin investointeihin suunnattujen määrärahojen lisäämisen ja niitä koskevien hallinnollisten valmiuksien vahvistamisen odotetaan tukevan talouskasvua, mutta vaikutus saattaa viivästyä toteutusviipeiden ja hallinnollisten pullonkaulojen vuoksi.

Kaiken kaikkiaan tarkistetun vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman sisältö ei näytä lisäävän potentiaalista kasvua, sillä se merkitsee perääntymistä aiemmista rakenneuudistuksista, saattaa vähentää verosäännösten noudattamista, lisää yritysten verorasitusta kokonaistasolla ja voi johtaa luotontarjonnan vähenemiseen, kun pankkien rahoitusehdot heikkenevät valtion joukkolainojen tuottojen noustessa.

4.2. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Jälkiarviointi siitä, miten Italia noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota, viittaa siihen, että keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poikettiin vuonna 2017 jonkin verran. Arvioinnissa on otettu huomioon joustolausekkeiden ja epätavallisten tapahtumien nojalla myönnetty sallitut poikkeamat. Vuoden 2018 osalta taas julkisen talouden sopeutuksen ei odoteta olevan riittävä, kun otetaan huomioon Italian kestävyysaasteet. Komissio totesi 23. lokakuuta 2018 antamassaan lausunnossa, että Italia on vuotta 2019 koskevassa alustavassa talousarviosuunnitelmassa jättänyt erityisen vakavalla tavalla noudattamatta sille 13. heinäkuuta 2018 osoitettua neuvoston suositusta. Tämä arviointi vahvistettiin 21. marraskuuta 2018 annetussa komission lausunnossa Italian tarkistetusta vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta. Komission ennusteen perusteella on odotettavissa, että poikkeama suositellulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta kasvaa edelleen vuonna 2020, jos politiikka säilyy ennallaan.

Rakenteellinen rahoitusasema ja keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus

Laatikko 1: Ennaltaehkäisevän osion mukainen joustavuus

Irtauduttuaan liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä vuonna 2013 Italia pitkälti noudatti ennaltaehkäisevän osion säännöksiä vuoteen 2017 saakka. Vuosina 2015–2017 noudattaminen oli kuitenkin myös sen jouston ansiota, jota komissio myönsi tammikuussa 2015 antamansa tiedonannon ”Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen” nojalla ja joka vahvistettiin neuvoston maakohtaisissa suosituksissa. Italia on hyötynyt suuresti vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa myönnetystä joustosta. Vuonna 2015 myönnettiin joustoa 0,03 prosenttia suhteessa BKT:hen pakolaiskriisiin liittyvien epätavallisten tapahtumien perusteella. Samana vuonna rakenteellisen sopeutuksen vertailuarvo (0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) puolitettiin (0,25 prosenttiin suhteessa BKT:hen), kun vallitseva suhdannetilanne otettiin paremmin huomioon. Vuonna 2016 myönnettiin joustoa yhteensä 0,83 prosenttia suhteessa BKT:hen rakenneuudistulausekkeen, investointilausekkeen ja epätavallisia tapahtumia koskevan lausekkeen perusteella. Viimeksi mainittu myönnettiin pakolaiskriisin ja terrorismiuhasta johtuvien ylimääräisten turvallisuuskustannusten vuoksi. Vuonna 2017 myönnettiin joustoa 0,35 prosenttia suhteessa BKT:hen epätavallisia tapahtumia koskevan lausekkeen perusteella pakolaiskriisin ja maanjäristysriskeiltä suojautumisen vuoksi. Vuoden 2018 osalta komissio katsoi, että julkisen talouden rakenteellinen sopeutus suhteessa BKT:hen voi olla 0,3 prosenttia pienempi kuin vertailuarvo riittääkseen tasapainottamaan Italian vakauttamistarpeet ja olemassa olevat kestävyysshaasteet. Kokonaisuudessaan Italian sallittiin vuosina 2015–2018 tilapäisesti poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta lähes 1,8 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Vuoden **2017** osalta suositettiin, että Italia toteuttaa vähintään 0,6 prosentin rakenteellisen sopeutuksen suhteessa BKT:hen edistykseen riittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa. Vuoden 2018 vakausohjelmassa kuitenkin vahvistettiin, että poikkeuksellisen pakolaisvirran ja maanjäristysriskeiltä suojaavan ennaltaehkäisevän investointisuunnitelman toteutunut vaikutus julkiseen talouteen oli vuonna 2017 merkittävä, noin 0,35 prosenttia suhteessa BKT:hen, eli vain hieman ennakoarviota suurempi. Tämän perusteella komissio vahvisti epätavallisia tapahtumia koskevan lausekkeen nojalla alustavasti sallitun poikkeaman.²¹ Vaadittua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeutusta on sen vuoksi pienennetty vuoden 2017 osalta kyseisten kustannusten huomioon ottamiseksi.

Komission kevään 2018 talousennusteen perusteella keväällä 2018 tehdyssä kokonaisarviossa todettiin, että keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan jonkin verran vuosina 2016 ja 2017. Sama arvio voidaan vahvistaa komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella.

Vuoden **2018** osalta Italialle suositettiin, että vuonna 2018 nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen supistamisvauhti on vähintään 0,2 prosenttia, mikä vastaa vähintään 0,6 prosentin vuotuista rakenteellista sopeutusta suhteessa BKT:hen. Komissio totesi kuitenkin toukokuussa 2017 talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa 2017 koskevassa tiedonannossaan²², että se on valmis käyttämään harkintavaltaansa tapauksissa, joissa julkisen

²¹ Vuonna 2017 hyväksytyt menot ovat poikkeuksellisen pakolaisvirran osalta 0,16 prosenttia suhteessa BKT:hen ja maanjäristysriskeiltä suojautumisen osalta 0,19 prosenttia suhteessa BKT:hen.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0500&qid=1546854237194&from=FI>

talouden mittavan sopeutuksen vaikutukset kasvuun ja työllisyyteen voivat olla erityisen merkittävät. Komissio katsoi, että Italian senhetkisten vakauttamistarpeiden ja olemassa olevien kestävyysshaasteiden tasapainottamiseksi tarvitaan julkisen talouden rakenteellisia sopeutustoimia, jotka ovat vähintään 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, ja että lisäpoikkeamaan ei ole varaa vuoteen. Tämä vastaa nettomääräisten julkisten perusmenojen enintään 0,5 prosentin nimellistä kasvuvauhtia.

Tarkistetun vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman perusteella menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että julkisen talouden sopeutus on vuonna 2018 riittämätön, koska Italian julkiset menot ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä kasvavat neuvoston suosittamaa nopeammin. Lisäksi hallituksen vuodeksi 2018 suunnittelema rakenteellisen rahoitusaseman (uudelleenlaskettu) parannus (0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen) poikkeaa riittävästä rakenteellisesta sopeutuksesta, joka olisi 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Hallituksen suunnitelmiin perustuvan kokonaisarvioinnin perusteella on vaarana, että neuvoston vuodeksi 2018 suosittamalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan merkittävästi. Hallituksen suunnitelmiin perustuva kokonaisarviointi voidaan vahvistaa komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella. Komission ennusteen mukaan rakenteellinen rahoitusasema säilyy vuonna 2018 vakaana, -1,8 prosentissa suhteessa BKT:hen. Komission talousennusteen perusteella menojen kasvulle asetettu vertailuarvo viittaa siihen, että julkisen talouden sopeutus on riittämätöntä vuonna 2018, ja samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari.

Vuoden **2019** osalta komissio totesi 23. lokakuuta 2018 antamassaan lausunnossa, että Italia on tarkistetussa vuotta 2019 koskevassa alustavassa talousarviosuunnitelmassa jättänyt erityisen vakavalla tavalla noudattamatta sille 13. heinäkuuta 2018 osoitettua neuvoston suositusta. Tämä arviointi vahvistettiin 21. marraskuuta 2018 annetussa komission lausunnossa Italian tarkistetusta vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta.

Vuoden 2019 osalta neuvosto suosittaa Italialle sen varmistamista, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 0,1 prosenttia vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Tarkistetun vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman perusteella menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä vuonna 2019 (ero 1,3 prosenttia suhteessa BKT:hen) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun otetaan huomioon neuvoston molemmiksi vuosiksi suosittama sopeutus), koska julkiset menot ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä kasvavat neuvoston suosittamaa nopeammin. Samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari. Tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa ennakoidaan (uudelleenlasketun) rakenteellisen rahoitusaseman heikkenevän 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Rakenteellisen rahoitusaseman pilari viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä yhden vuoden osalta (ero 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 1,0 prosenttia, kun otetaan huomioon neuvoston molemmiksi vuosiksi suosittama sopeutus). Havainto ei muutu, vaikka tarkasteltaisiin vuoden 2018 sopeutusvaatimusta, jota on harkintavaltaa soveltaen pienennetty. Hallituksen suunnitelmiin perustuvan kokonaisarvioinnin perusteella on vaarana, että neuvoston vuodeksi 2019 suosittamalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan erityisen vakavasti. Tämä päätelmä ei

muutu, vaikka Genovassa tapahtuneen Morandin sillan romahtamisen seurauksena toteutettava ylimääräinen tieverkon huolto-ohjelma ja epäsuotuisista sääolosuhteista johtuvien hydrogeologisten riskien rajoittamiseen tähtäävä suunnitelma katsottaisiin asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuiksi epätavallisiksi tapahtumiksi, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ja niiden vaikutus julkiseen talouteen (noin 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen) vähennettäisiin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimuksesta.

Komission syksyn 2018 talousennuste vahvistaa hallituksen suunnitelmiin perustuvan kokonaisarviointin, koska myös menojen kasvulle asetettu vertailuarvo viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä vuonna 2019 (ero 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteluina (ero vuotta kohti keskimäärin 1,3 prosenttia, kun otetaan huomioon neuvoston molemmiksi vuosiksi suosittama sopeutus). Samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari. Komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan Italian rakenteellinen rahoitusasema heikkenee 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja on -3,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Rakenteellisen rahoitusaseman pilari viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä yhden vuoden osalta (ero 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 1,2 prosenttia).

Julkiset investoinnit

Italian julkisyhteisöjen kiinteän pääoman bruttomuodostus oli vuosina 1999–2010 keskimäärin noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta tarve sopeutua nopeasti valtionvelkakriisiin johti siihen, että vuosina 2011–2016 investoinnit vähenivät merkittävästi, keskimäärin noin 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vuonna 2017 julkiset investoinnit saavuttivat uuden aallonpohjan, kun ne olivat 2 prosenttia suhteessa BKT:hen (vuositasolla nimellisin luvuin -5,3 prosenttia). Suhdeluvun ennakoidaan tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa supistuvan hieman vuonna 2018, 1,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen (vuositasolla nimellisin luvuin -2,2 prosenttia). Tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa ennakoidaan julkisten investointien vähitellen elpyvän vuosina 2019 ja 2020 lisämäärärahojen ja hallinnollisten menettelyjen nopeuttamiseksi toteutettujen toimenpiteiden tukemana. Yhteenvetona voidaan todeta, että koska julkiset investoinnit ovat supistuneet huomattavasti, ne eivät näytä olevan lieventävä tekijä, jolla voitaisiin perustella sitä, että Italia ei ole noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa.

4.3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Italian julkinen velka on edelleen merkittävä talouden haavoittuvuuden lähde. Äskettäin hyväksytyt toimenpiteet yhdessä epäsuotuisan väestönkehityksen kanssa todennäköisesti kääntävät aikaisemmilla eläkeuudistuksilla aikaansaadun myönteisen kehityksen ja heikentävät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä on haitannut myös valtion joukkovelkakirjojen korkojen nousu vuonna 2018, ja

kestävyys saattaa heiketä entisestään, jos reaalikorot nousevat tällä hetkellä odotettua enemmän.

Vuonna 2017 Italian velka suhteessa BKT:hen oli 131,2 prosenttia, ja komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella sen ennustetaan pitkälti vakiintuvan noin 131 prosenttiin vuosina 2018–2020. Vuoden 2018 osalta perusylijäämän vähäisen kasvun, vain marginaalisesti pienenevien korkomenojen ja tavoiteltua pienempien yksityistämistulojen odotetaan edelleen hidastavan velan supistamista. Vuosina 2019 ja 2020 perusylijäämän merkittävän heikkenemisen ja korkomenojen kasvun odotetaan haittaavan velan supistamista entisestään.

Euroopan komission käyttämän, julkisen talouden kestävyysindeksin lyhyen aikavälin riskejä kuvaavan S0-indikaattorin mukaan Italiassa ei näytä olevan lyhyen aikavälin kestävyysindeksin liittyviä haasteita, vaikka julkisen talouden puolella ilmeneekin haavoittuvuustekijöitä.²³ Makrotalouden ja rahoitusmarkkinoiden aiheuttamat riskit ovat itse asiassa edelleen kaiken kaikkiaan vähäisiä, mikä johtuu myös EKP:n yhä elvyttävästä rahapolitiikasta. Italia on kuitenkin alttiina äkilliselle rahoitusmarkkinoiden riskiaversion lisääntymiselle, koska sen julkisen velan jälleenrahoitustarve on edelleen suuri, joskin pienenevässä (noin 17 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018). Kuten toukokuun 2018 jälkeen on todettu, riskiaversion välttämisen lisääntyminen voi johtaa valtion joukkolainamarkkinoilla suuriin heilahteluihin ja huomattavasti suurempiin velanhoitokustannuksiin, ja vaarana ovat negatiiviset heijastusvaikutukset pankkisektorille ja yritysten ja kotitalouksien rahoitusehtoihin.

Italiassa on keskipitkällä aikavälillä merkittäviä kestävyyshaasteita. Rakenteellisen perusylijäämän ennustetaan heikkenevän edelleen 0,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 0,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, kun se vuonna 2015 oli 3,6 prosenttia. Tämä voi kasvattaa kestävyysriskejä keskipitkällä aikavälillä, koska heikko julkisen talouden rahoitusasema saattaa myös nostaa riskipreemioita. Tämä käy ilmi komission keskipitkän aikavälin velkakestävyysanalyysistä (DSA) ja julkisen talouden kestävyysindeksin indikaattorista S1²⁴, jotka molemmat viittaavat ”suureen riskiin”.²⁵ Tähän arvioon vaikuttaa se, että velkakannan arvioidaan perusskenaariossa olevan vuonna 2029 suuri ja kasvava sekä herkkä makrotalouden ja julkisen talouden häiriöille. Jotta velkasuhde pieneneisi 60 prosenttiin vuoteen 2033 mennessä, Italian olisi vuosina 2021–2025 toteutettava mittava kumulatiivinen julkisen talouden sopeutus, jonka suuruus on 9,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Italiassa on myös pitkällä aikavälillä merkittäviä kestävyyshaasteita, joihin vaikuttavat sekä velkasuhteen vakauttamisen edellyttämä mittava julkisen talouden sopeuttaminen, erityisesti tulevien ikääntymiseen liittyvien menojen vuoksi, että suuresta velkataakasta johtuvat

²³ Julkisen talouden lyhyen aikavälin kestävyysindeksin kuvaavan indikaattorin S0 (julkisen talouden lyhyen aikavälin riskien varhaiseen havaitsemiseen tähtäävä indikaattori, jossa tarkastellaan julkisen talouden, makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän sekä kilpailukykyyn tilannetta yhden vuoden aikajänteellä 25 muuttujan perusteella) on määrä olla vuonna 2018 alle ”suuren riskin” kynnysarvon, mutta se on edelleen EU:n korkeimpia, 0,36, mikä johtuu pääasiassa Italian erittäin suuresta julkisesta velasta. Lisäksi julkisen talouden alaindeksi on suurempi kuin sen kriittinen kynnysarvo.

²⁴ Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyysindeksin indikaattori (S1) kertoo lisäsopeutustarpeen rakenteellisen perusylijäämän asteittaisena kumulatiivisena kohenemisena viiden vuoden aikana (vuodesta 2021 alkaen), jotta 60 prosentin velkasuhde saavutetaan vuoteen 2033 mennessä ja väestön ikääntymisestä johtuvat tulevat lisämenot voidaan maksaa.

²⁵ Ks. Euroopan komission tuleva julkisen talouden kestävyysindeksin koskeva raportti (Fiscal Sustainability Report) vuodelta 2018. Lisätietoja metodologiasta on myös vuoden 2017 Debt Sustainability Monitor -julkaisussa.

haavoittuvuustekijät. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysriski-indikaattori S2²⁶ viittaa merkittäviin riskeihin, koska velkasuhteen pitäminen pitkällä aikavälillä vakaana edellyttäisi, että rakenteellinen perusylijäämä olisi suhteessa BKT:hen pysyvästi noin 2,9 prosenttiyksikköä suurempi – myös tässä tapauksessa ikääntymisestä aiheutuvien menojen vuoksi. DSA-riskinarvioinnissa esiin tulleet suureen velkataakkaan liittyvät haavoittuvuudet huomioon ottaen myös tämä tulos viittaa ”suureen riskiin” pitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin kestävyys varmistettiin aiemmissa eläkeuudistuksissa hillitsemällä väestön ikääntymisestä aiheutuvia implisiittisiä vastuuta, mutta tämä kehitys on heikkenemässä. Tämä johtuu Eurostatin ennustamasta väestönkehityksen heikkenemisestä ja äskettäin hyväksytyistä uudistuksista. Jo vuosien 2017 ja 2018 talousarvioihin sisältyi toimenpiteitä, jotka osittain kumosivat aiemmat eläkeuudistukset ja osaltaan lisäsivät Italian vanhuuseläkemenoja keskipitkällä aikavälillä. Tältä osin vuoden 2019 tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma sisältää lisäsäännöksiä, jotka kääntävät kehitystä huonompaan suuntaan ja lisäävät merkittävästi julkisia menoja vanhuuseläkkeisiin. Vaikka uudistuksen täsmällinen sisältö määritetään vuoden 2019 talousarvion hyväksymisen jälkeen annettavissa asetuksissa, suunniteltu uudistus merkitsee tarkistettuun vuoden 2019 talousarviosuunnitelmaan sisältyvien tietojen perusteella varhaiseläkkeelle siirtymisen edellytysten huomattavaa höllentämistä, kun kynnykseksi asetetaan 62 vuoden ikä ja eläkemaksujen kertyminen 38 vuodelta. Lisäkustannusten arvioidaan olevan noin 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, ja ne lisäisivät huomattavasti Italian vanhuuseläkemenoja, jotka jo vuonna 2016 olivat noin 15 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen eli EU:n ja OECD:n korkeimpia. Lisäksi varhaiseläkkeelle jäämisen joustavuuden lisääminen voi vaikuttaa negatiivisesti myös työvoiman tarjontaan tilanteessa, jossa ikääntyneiden työntekijöiden (55–64-vuotiaiden) työssäkäynti on jo nyt jäänyt Italiassa jälkeen EU:n keskiarvosta. Tämä haittaisi potentiaalista kasvua. Kaiken kaikkiaan, jos aiempien eläkeuudistusten toteuttamisesta peräännyttään vielä lisää, se voi merkittävästi heikentää Italian pitkän aikavälin kestävyysriskejä.

Yksityistämistulot jäivät hallituksen tavoittelemasta 0,5 prosentista suhteessa BKT:hen sekä vuonna 2016 (jolloin ne olivat 0,05 prosenttia suhteessa BKT:hen) että vuonna 2017 (jolloin ne olivat alle 0,01 prosenttia suhteessa BKT:hen). Tarkistetussa vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa arvioidaan edelleen, että vuosina 2018–2020 yksityistämistulot ovat vuosittain 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komissio ei sisällytä ennusteeseensa yksityistämistuloja etukäteen vuoden 2018 osalta, kun otetaan huomioon tähänastiset yksityistämistulokset ja vähäinen edistyminen tämän vuoden ollessa jo pitkällä. Vuoden 2019 osalta ennusteeseen on sisällytetty puolet ennakoiduista tuloista, koska käsiteltävänä olevat ehdotukset ovat uskottavia ja tarkkaan määritettyjä. Vuoden 2020 osalta ennusteessa ei varovaisuussyistä oteta etukäteen huomioon yksityistämistuloja.

Suunniteltu julkisen talouden heikkeneminen ja suunnitellun eläkeuudistuksen mahdollinen negatiivinen vaikutus potentiaaliseen kasvuun voivat merkittävästi pahentaa Italian julkisen talouden kestävyysriskien liittyviä riskejä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, mikä vaarantaa suuren julkisen velan asianmukaisen vähentämisen.

²⁶ Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysindikaattori (S2) kertoo, kuinka paljon tämänhetkistä rakenteellista perusjäämää on etupainotteisesti sopeutettava (jonka jälkeen se pidetään pysyvästi sopeutetulla tasolla), jotta velkasuhde saadaan vakautettua päättymättömällä aikajänteellä ja väestön ikääntymisestä johtuvat tulevat lisämenot voidaan maksaa.

4.4. Muut komission merkityksellisinä pitämät tekijät

Niiden muiden tekijöiden joukossa, joita komissio pitää merkityksellisinä, kiinnitetään huomiota erityisesti rahoitusosuuksiin, jotka on tarkoitettu kansainvälisen solidaarisuuden edistämiseen ja unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, jäsenvaltioiden välisen kahden- ja monenvälisen tuen muodossa rahoitusvakauden turvaamisen yhteydessä syntyneeseen velkaan sekä suurten rahoituksellisten häiriöiden aikana toteutettuihin rahoituksen vakautusoperaatioihin liittyvään velkaan (asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohta). Rahoitussektorille myönnettiin finanssikriisin aikana julkista tukea. Vuoden 2017 lopussa ehdollisten sitoumusten määrä, jolla tuetaan rahoituslaitosten maksuvalmiutta, oli noin 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen (ehdollisten sitoumusten kokonaismäärä 3,7 prosenttia suhteessa BKT:hen), kun se vuoden 2016 lopussa oli ollut 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuonna 2017 julkisyhteisöjen velkaan vaikuttava tuki rahoituslaitoksille oli 1 prosentti suhteessa BKT:hen (kun se vuoden 2016 lopussa oli ollut 0,2 prosenttia). Tuki liittyi pääasiassa kahden alueellisen lainantajan (*Banca Popolare di Vicenza ja Veneto Banca*) selvitystilaan ja *Banca Monte dei Paschi di Siena*n pääomapohjan vahvistamiseen ennalta varautuvasti. Vaikutus alijäämään oli noin 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkiseen talouteen kohdistuu myös riski, joka liittyy siihen, että rahoituslaitosten tukemisesta aiheutuu mahdollinen (kertaluonteinen) vaikutus vuosien 2019 ja 2020 alijäämään, sekä siihen, että julkishallinnolla on merkittävä määrä maksamattomia kauppaluottoja.

Asetuksen (EU) N:o 473/2013 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tässä kertomuksessa tarkastellaan myös sitä ”missä määrin asianomainen jäsenvaltio on ottanut huomioon 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun komission lausunnon” sen alustavasta talousarviosuunnitelmasta. Vuonna 2017 annetussa komission lausunnossa Italian vuoden 2018 alustavasta talousarviosuunnitelmasta²⁷ tuotiin esiin vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamatta jättämisen vaara ja kehoitettiin viranomaisia toteuttamaan kansallisessa talousarvioprosessissa tarvittavat toimenpiteet sen noudattamisen varmistamiseksi. Huolimatta siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamatta jättämisen vaara tuotiin esiin, vuoden 2018 talousarvio hyväksyttiin ilman suuria muutoksia alustavaan talousarviosuunnitelmaan verrattuna. Komission vuonna 2018 antamassa lausunnossa Italian vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta todettiin, että Italialle 13. heinäkuuta 2018 osoitetun neuvoston suosituksen noudattamatta jättäminen on erityisen vakavaa, ja pyydettiin viranomaisia toimittamaan tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma. Italia toimitti 13. marraskuuta 2018 tarkistetun alustavan talousarviosuunnitelman, jossa kuitenkin vahvistettiin vuodeksi 2019 suunnitellut julkisen talouden tavoitteet.

4.5. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Italian viranomaiset toimittivat 13. marraskuuta 2018 asiakirjoja, jotka koskivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja merkityksellisiä tekijöitä, jäljempänä ’Italian huomautukset’. Tämän kertomuksen muissa jaksoissa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä tekijöistä.

Italia korostaa huomautuksissaan vahvaa julkisen talouden kehitystään, josta ovat osoituksena merkittävät perusylijäykset, joiden vastapainona kuitenkin euroalueen sisäiset erot joukkolainojen tuotoissa ja kasvussa ovat edelleen niin suuret ja Italialle epäsuotuisat, että se ei voi noudattaa velan supistamista koskevaa vertailuarvoa.

²⁷ Komission lausunto Italian alustavasta talousarviosuunnitelmasta, C(2017) 8019 final, 22.11.2017.

Ensimmäinen Italian huomautuksissa käsitelty merkityksellinen tekijä on BKT:n nimelliskasvun näkymät, joihin liittyy hiljattain voimistuneita heikkenemisisriskkejä. Niiden vuoksi liian suuri julkisen talouden sopeutus voisi kääntyä itseään vastaan ja haitallisen nimittäjävaikutuksen kautta estää velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamisen.

Toinen, edelliseen liittyvä merkityksellinen tekijä on Italian talouden vajaatoiminta-asteen aliarviointi vielä senkin jälkeen, kun ”yhteisesti sovittuihin menetelmiin”, joilla tuotantokuilua arvioidaan, on tehty joitakin teknisiä muutoksia, joita Italian valtuuskunta ehdotti tuotantokuilutyöryhmälle. Vaikka nämä tekniset muutokset merkitsivät vuoden 2017 osalta Italian tuotantokuilun laajenemista –1,2 prosenttiin suhteessa potentiaaliseen BKT:hen (komission syksyn 2017 talousennusteen –0,6 prosentista), komission tarkistettujen arvioiden mukaan on edelleen niin, että maan talouden toimeliaisuus saavuttaisi potentiaalinsa vuonna 2019. Tuotantokuilun itse asiassa arvioidaan vuonna 2019 kääntyvän positiiviseksi, +0,3 prosenttiin suhteessa potentiaaliseen BKT:hen. Italian viranomaiset katsovat tämän olevan ristiriidassa taloudellisen intuition kanssa, sillä Italian työttömyysaste on edelleen korkea (11 %) ja palkat ja hinnat ovat käytännössä vakaita. Italian huomautuksissa esitetään vaihtoehtoisia arvioita, joiden mukaan tuotantokuilu on vuonna 2018 hallituksen kehitysarvioiden perusteella edelleen noin –3 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen eli Italia olisi käytännössä keskipitkän aikavälin tavoitteessaan, rakenteellisin luvuin tasapainoisessa rahoitusasemassa. Lisäksi Italia täyttäisi velan supistamista koskevan vertailuarvon ”suhdannekorjatussa konfiguraatiossaan”, kun lisäoletuksena on ”tavanomainen” 2 prosentin inflaatiövauhti (BKT-deflaattorin perusteella).

Kolmas Italian huomautuksissa esiin tuotu merkityksellinen tekijä on julkisen talouden suunnitelmien perustana oleva sosiaalisen osallisuuden ja julkisten investointien tukeminen vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa. Italian viranomaiset katsovat, että vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa esitetty kansalaispalkka noudattaa vuoden 2018 maakohtaisia suosituksia lisätä sosiaalimenoja, uudistaa aktiivista työvoimapolitiikkaa ja lisätä naisten osallistumista työmarkkinoille järkeistämällä perheitä tukevia toimenpiteitä. Lisäksi ne katsovat, että julkisten investointien 0,2 prosentin kasvu suhteessa BKT:hen vuonna 2019 on sopusoinnussa vuonna 2018 annetun maakohtaisen suosituksen kanssa. Siinä kehoitettiin edistämään tutkimusta, innovointia ja digitaalista osaamista sekä parantamaan infrastruktuuria kohdentamalla investointeja paremmin ja lisäämällä osallistumista ammatilliseen korkea-asteen koulutukseen.

Neljäs Italian huomautuksissa esitetty merkityksellinen tekijä ovat useat kasvua lisäävät rakenneuudistukset, joita hallitus on suunnitellut eri aloilla oikeuslaitoksesta julkiseen sektoriin.

Muita Italian viranomaisten esittämiä merkityksellisiä tekijöitä, jotka liittyvät maan julkiseen velkaan, ovat velan kestävyys, sillä Italian pitkän aikavälin kestävyysriskit ovat edelleen vähäisiä, vaikka väestöennusteet ovat huonontuneet, kyky hoitaa velkaa korkomenojen pienentyessä ja ehdollisten sitoumusten ja yksityisen sektorin velan hyvin alhainen taso. Italian huomautuksissa korostetaan myös, että Italian julkiseen talouteen kohdistuvat riskit, joita muun muassa valtion joukkolainojen tuottojen viimeaikainen kasvu aiheuttaa, ovat vähäisiä, kun otetaan huomioon Italian vahva taloudellinen asema, sen julkisen velan pitkäaikainen maturiteetti ja kiinteäkorkoisuus sekä hiljattain palautunut pankkisektorin kannattavuus.

5. PÄÄTELMÄT

Vuonna 2017 Italian julkinen velka oli 131,2 prosenttia suhteessa BKT:hen eli unionin toiseksi suurin ja maailman suurimpia. Velkaa oli tuona vuonna asukasta kohti keskimäärin 37 000 euroa, ja vuotuiset velanhoitokustannukset asukasta kohti olivat noin 1 000 euroa. Suuri julkisen velan määrä vie Italiasta julkisen talouden liikkumavaraa, jota se tarvitsee vakauttaakseen talouttaan makrotaloudellisten häiriöiden kohdatessa. Se on myös ylisukupolvinen taakka, joka heikentää tulevien sukupolvien elintasoja Italiassa. Se, että velanhoitokustannuksiin uppoaa Italiassa huomattavasti suurempi määrä julkisia varoja kuin muualla euroalueella, heikentää maan mahdollisuuksia tuottavaan varojen käyttöön. Italian korkomenot olivat vuonna 2017 noin 65,5 miljardia euroa eli 3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä on suunnilleen saman verran kuin julkiset koulutusmenot. Kun finanssipolitiikka ei ole varovaista, suuri julkinen velka altistaa maan sille, että markkinoiden luottamukseen kohdistuvat häiriöt vaikuttavat valtionlainojen korkoihin, millä on negatiivinen vaikutus sekä maan korkomenoihin että reaali talouden kokonaisrahoituskustannuksiin, mikä puolestaan vaikuttaa negatiivisesti kasvuun. Italian suuri julkinen velka on merkittävä haavoittuvuustekijä Italian taloudessa, ja maan etujen mukaista olisi edelleen vähentää velkaa määrätietoisesti.

Komissio antoi 23. toukokuuta 2018 SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla kertomuksen²⁸, koska Italia ei ollut edistynyt riittävästi velkakriteerin noudattamisessa vuonna 2017. Kertomuksessa todettiin, että velkakriteeriä olisi katsottava tuolloin noudatetun, varsinkin kun otettiin huomioon, että Italia oli noudattanut ennaltaehkäisevää osiota.

Komission viime toukokuussa analysoimat tekijät ovat kuitenkin olennaisesti muuttuneet Italian julkisen talouden suunnitelmissa vuodeksi 2019. Italia suunnitteli vuoden 2019 alustavassa talousarviosuunnitelmassa rakenteellisen rahoitusaseman huomattavaa heikentämistä vuonna 2019 (0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen), vaikka neuvosto oli suosittanut, että Italia parantaisi rakenteellista rahoitusasemaansa vähintään 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Siksi komissio antoi 23. lokakuuta 2018 Italian vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta lausunnon²⁹, jossa todettiin, että Italialle 13. heinäkuuta 2018 osoitetun neuvoston suosituksen noudattamatta jättäminen on erityisen vakavaa, ja pyydettiin Italiaa toimittamaan tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma. Italia toimitti 13. marraskuuta 2018 hieman tarkistetun alustavan talousarviosuunnitelman, jonka julkisen talouden tavoitteet pysyivät kuitenkin muuttumattomina alkuperäiseen versioon verrattuna, vuodeksi 2019 suunniteltu huomattava rakenteellisen rahoitusaseman heikentyminen mukaan lukien.

Komissio antoi 21. marraskuuta 2018 Italian tarkistetusta vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta lausunnon³⁰, jossa se vahvisti, että vaarana on merkittävä poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta, jota neuvosto suositti vuonna 2018, ja vuotta 2019 koskevan julkisen talouden suosituksen erityisen vakava noudattamatta jättäminen sekä hallituksen suunnitelmien että komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella. Koska lähtökohtaisesti näyttää siltä, että

²⁸ Komission kertomus COM(2018) 428 final, 23.5.2018: Italia – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus.

²⁹ Komission lausunto C(2018) 7510 final, 23.10.2018, Italian alustavasta talousarviosuunnitelmasta ja samassa yhteydessä Italialle esitetty pyyntö toimittaa tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma.

³⁰ Komission lausunto Italian alustavasta talousarviosuunnitelmasta, C(2018) 8030 final, 21.11.2018

Italia ei ole noudattanut velkakriteeriä vuonna 2017, on perusteltua, että komissio arvioi asian uudelleen.

Italian julkisen talouden bruttovelka oli itse asiassa 131,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017 eli selvästi yli SEUT-sopimuksessa asetetun viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä Italia toteutumatietojen perusteella noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2017. Hallituksen suunnitelmien ja komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella Italian ei ennusteta noudattavan velan supistamista koskevaa vertailuarvoa myöskään vuosina 2018 ja 2019. Nämä havainnot viittaavat selvästi siihen, että ennen kuin kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon, Italia ei lähtökohtaisesti näytä noudattavan SEUT-sopimuksessa määriteltyä velkakriteeriä. SEUT-sopimuksen mukaisesti tässä kertomuksessa tarkastellaan puolestaan merkityksellisiä tekijöitä.

Vaikka Italian arvioitiinkin edistyneen jonkin verran neuvoston sille vuonna 2017 osoittamien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, tarkistettuun vuoden 2019 talousarviosuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet merkitsevät, että vaarana on huononnuksien niiden uudistusten osalta, jotka Italia on hyväksynyt aiempia maakohtaisia suosituksia noudattaen, kuten myös tuoreimpiin Italialle osoitettuihin neuvoston suosituksiin sisältyvien julkista taloutta koskevien rakenteellisten näkökohtien osalta. Vaikka neuvosto on suosittanut, että Italian olisi vähennettävä vanhuuseläkkeiden osuutta julkisista menoistaan, jotta se voisi luoda liikkumavaraa muita sosiaalimenoja varten, hiljattain käyttöön otettu varhaiseläkemahdollisuus merkitsee perääntymistä aiemmista eläkeuudistuksista, jotka tukevat Italian suuren julkisen velan pitkän aikavälin kestävyyttä. Lisäksi veroarmahduksen käyttöönotto voi heikentää verosääntöjen noudattamista. Kaiken kaikkiaan vuoden 2019 tarkistettuun alustavaan talousarviosuunnitelmaan ei sisälly tehokkaita toimenpiteitä, joilla voitaisiin puuttua Italian vaimeaan potentiaaliseen kasvuun ja erityisesti sen pitkään paikallaan polkeneeseen tuottavuuteen. Mahdollisuus siirtyä eläkkeelle varhain saattaa vaikuttaa kielteisesti työvoiman tarjontaan. Lisäksi hiljattain käyttöön otetut pankkien verotusta kiristävät uudet toimenpiteet ja valtion joukkolainojen tuottojen kasvu voivat yhdessä vaikuttaa luotontarjontaa vähentävästi. Tältä pohjalta vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman taustalla olevien toimenpiteiden vaikutus kasvuun voi jopa lyhyellä aikavälillä olla pienempi kuin hallitus ennakoii.

Toukokuussa 2018 tehty jälkiarviointi siitä, miten Italia noudattaa ennaltaehkäisevää osiota, osoitti, että suositettua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeutusuraa oli vuonna 2017 pitkälti noudatettu, kun otettiin huomioon jousto, jonka komissio oli myöntänyt epätavallisten tapahtumien vuoksi. Siitä huolimatta sekä hallituksen suunnitelmiin että komission syksyn 2018 talousennusteeseen perustuva kokonaisarviointi viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä neuvoston vuodeksi 2018 suositlamalta sopeutusuralta ja erityisen vakava vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamatta jättäminen vuoden 2019 osalta. Tämä päätelmä ei muutu, vaikka Genovassa tapahtuneen Morandin sillan romahtamisen seurauksena toteutettava ylimääräinen tieverkon huolto-ohjelma ja epäsuotuisista sääolosuhteista johtuvien hydrogeologisten riskien rajoittamiseen tähtäävä suunnitelma katsottaisiin asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuiksi epätavallisiksi tapahtumiksi, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ja niiden vaikutus julkiseen talouteen (noin 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen) vähennettäisiin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimuksesta.

Tässä kertomuksessa esitetty analyysi sisältää arvion kaikista merkityksellisistä tekijöistä ja erityisesti siitä, että i) makrotaloudelliset olosuhteet eivät viime aikoina voimistuneista heikkenemisriskeistä huolimatta selitä Italian suuria puutteita velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamisessa, kun otetaan huomioon, että nimellisen BKT:n kasvu on ollut yli 2 prosenttia vuodesta 2016 lähtien; ii) hallituksen suunnitelmat merkitsevät huomattavaa peräytymistä aiemmista kasvua edistävästä rakenneuudistuksista, kuten aiemmista eläkeuudistuksista; ja ennen kaikkea siitä, että iii) keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä suositellulta sopeutusuralta poiketaan merkittävästi vuonna 2018 ja neuvoston 13. heinäkuuta 2018 Italialle osoittamasta suosituksesta poiketaan erityisen vakavasti vuoden 2019 osalta sekä hallituksen suunnitelmien että komission syksyn 2018 talousennusteen perusteella. Analyysin perusteella on katsottava, että SEUT-sopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä velkakriteeriä ei noudateta ja että näin ollen liiallisia alijäämiä koskeva menettely on velan takia perusteltu.