



Briuselis, 2018 11 21
COM(2018) 809 final

KOMISIJOS ATASKAITA

Italija

Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį

KOMISIJOS ATASKAITA Italija

Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį

1. ĮVADAS

Perviršinio deficito procedūra (PDP) nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 126 straipsnyje. Ta procedūra plačiau išdėstyta Tarybos reglamente (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo¹, kuris yra Stabilumo ir augimo pakto (SAP) sudedamoji dalis. Konkrečios nuostatos euro zonos valstybėms narėms pagal perviršinio deficito procedūrą nustatytos Reglamente (ES) Nr. 473/2013².

Pagal SESV 126 straipsnio 2 dalį Komisija turi stebėti, kaip laikomasi biudžetinės drausmės pagal šiuos du kriterijus: a) ar planuojamo arba faktinio valstybės biudžeto deficito santykis su bendroju vidaus produktu (BVP) viršija 3 % pamatinę vertę; ir b) ar valstybės skolos santykis su BVP viršija 60 % pamatinę vertę, išskyrus atvejus, kai jis pakankamai mažėja ir patenkinamai sparčiai artėja prie pamatinės vertės.

SESV 126 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad, jei valstybė narė neatitinka reikalavimų pagal vieną ar abu šiuos kriterijus, Komisija turi parengti pranešimą. Šiame pranešime taip pat turi būti *„atsižvelgiama, ar bendrojo šalies biudžeto deficitas yra didesnis už valstybės investicijų išlaidas, be to, įvertinami ir kiti svarbūs veiksniai, įskaitant valstybės narės vidutinės trukmės ekonomikos ir biudžeto būklę“*.

Pranešime, kuris laikomas pirmuoju PDP etapu, analizuojama, ar Italija 2017 m. atitiko Sutartyje nustatytą skolos kriterijų, deramai atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes ir kitus svarbius veiksniai. 2018 m. spalio 29 d. Komisija nusiuntė raštą Italijos valdžios institucijoms, kuriame pranešė apie savo ketinimą 2018 m. rudenį iš naujo įvertinti Italijos atitiktį skolos kriterijui, atsižvelgiant į esminius 2019 m. biudžeto plano projekte parodytų atitinkamų veiksmų pokyčius.

2018 m. gegužės 23 d. Komisija paskelbė pranešimą pagal SESV 126 straipsnio 3 dalį³, nes Italija nepadarė pakankamos pažangos, kad 2017 m. laikytųsi skolos kriterijaus. Pranešime padaryta išvada, kad turėtų būti laikoma, jog tuo metu kriterijaus buvo laikomasi, ypač atsižvelgiant į tai, kad Italija 2017 m. *ex post* laikėsi prevencinės dalies reikalavimų. Remiantis tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos 2018 m. pavasario prognoze pranešime taip pat atkreiptas dėmesys į tai, kad yra rizika labai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo, kurį 2018 m. rekomendavo Taryba.

Tačiau 2019 m. Italijos fiskaliniai planai rodo esminį atitinkamų veiksmų, kuriuos Komisija analizavo praėjusių metų gegužės mėn., pokytį. Visų pirma, spalio 16 d. Italija pateikė savo 2019 m. biudžeto plano projektą⁴, pagal kurį 2019 m. numatytas 0,9 % BVP (perskaičiuoto)

¹ OL L 209, 1997 8 2, p. 6. Šiame pranešime taip pat atsižvelgiama į „Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo sąlygas bei stabilumo ir konvergencijos programų formas ir turinio gaires“, kurias Ekonomikos ir finansų komitetas priėmė 2017 m. gegužės 15 d. ir kurios pateiktos <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų (OL L 140, 2013 5 27, p. 11).

³ Komisijos pranešimas COM(2018) 428 *final*, 2018 5 23. „Italija. Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį“.

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

struktūrinio balanso⁵ pablogėjimas. 2018 m. spalio 23 d. Komisija priėmė nuomonę⁶ dėl 2019 m. biudžeto plano projekto, kurioje nurodė, kad itin šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos fiskalinės rekomendacijos, ir paprašė Italijos pateikti persvarstytą biudžeto plano projektą. 2018 m. lapkričio 13 d. Italija pateikė persvarstytą 2019 m. biudžeto plano projektą. Persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projekto pakeitimai buvo labai nedideli – iš esmės juos sudarė didesnis 2019 m. siektinas privatizavimo rodiklis (1 % vietoj 0,3 % BVP). 2018 m. lapkričio 21 d. Komisija priėmė nuomonę dėl persvarstyto Italijos 2019 m. biudžeto plano projekto, kurioje patvirtino, kad itin šiurkščiai nesilaikoma 2019 m. fiskalinės rekomendacijos. Tai suteikia pagrindą atlikti naują skolos mažinimo kriterijaus laikymosi 2017 m. vertinimą.

Remiantis 2018 m. spalio mėn. valdžios institucijų pateiktais⁷ ir vėliau Eurostato patvirtintais duomenimis⁸, 2017 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas sumažėjo iki 2,4 % BVP (palyginti su 2,5 % 2016 m.), o skola stabilizavosi ir sudarė 131,2 % BVP (palyginti su 131,4 % 2016 m.), t. y. viršijo 60 % BVP pamatinę vertę. Italijos persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte prognozuojama, kad 2018 m. skolos ir BVP santykis šiek tiek sumažės ir sieks 130,9 %. 2019 m. prognozuojamas tolesnis skolos ir BVP santykio mažėjimas (1,7 procentinio punkto) iki 129,2 %. Remiantis pateiktais duomenimis ir Komisijos 2018 m. rudens prognoze, Italija nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus nei 2016 m. (5,2 % BVP atotrūkis), nei 2017 m. (6,6 % BVP atotrūkis) (žr. 1 lentelę).

Apskritai tai, kad Italija 2017 m. nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus, yra *prima facie* įrodymas, kad yra susidaręs perviršinis deficitas, kaip apibrėžta SAP, tačiau prieš atsižvelgiant į visus toliau išdėstytus veiksnius. Be to, remiantis tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos 2018 m. rudens prognoze, nesitikima, kad Italija laikysis skolos mažinimo kriterijaus nei 2018 m. (atitinkamai 3,7 % ir 6,6 % BVP atotrūkis), nei 2019 m. (atitinkamai 3,6 % ir 6,7 % BVP atotrūkis).

Todėl Komisija parengė šį pranešimą, kad visapusiškai įvertintų nukrypimą nuo skolos mažinimo kriterijaus ir išnagrinėtų, ar įvertinus visus svarbius veiksnius yra pagrindo pradėti perviršinio deficito procedūrą. Pranešimo 2 skirsnyje nagrinėjamas deficito kriterijus. 3 skirsnyje nagrinėjamas skolos kriterijus. 4 skirsnyje aptariamos viešosios investicijos ir kiti svarbūs veiksniai, taip pat įvertinama, kaip laikomasi reikalaujamo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo. Pranešime atsižvelgiama į 2018 m. lapkričio 8 d. paskelbtą Komisijos 2018 m. rudens prognozę. Komisijos prognozė pagrįsta 2019 m. biudžeto plano projektu, o ne persvarstytuoju, tačiau pakeitimai tarp šių dviejų dokumentų yra nežymūs.

⁵ Pagal ciklą patikslintas balansas atėmus vienkartinės ir laikinas priemones, Komisijos perskaičiuotas taikant bendrai sutartą metodiką.

⁶ 2018 m. spalio 23 d. Komisijos nuomonė C (2018) 7510 *final* dėl Italijos biudžeto plano projekto, kurioje Italija prašoma pateikti persvarstytą biudžeto plano projektą.

⁷ Pagal Reglamentą (EB) Nr. 479/2009 valstybės narės du kartus per metus turi teikti Komisijai savo planuojamų bei faktinių valdžios sektoriaus deficito ir skolos lygių ataskaitas. Naujausi Italijos duomenys pateikti <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ 2018 m. spalio 22 d. Eurostato pranešimas spaudai Nr. 163/2018, paskelbtas <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

1 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas ir skola (% BVP) ^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					KOM	BPP	KOM	BPP
Deficito kriterijus	Valdžios sektoriaus balansas	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Skolos kriterijus	Valdžios sektoriaus bendroji skola	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Atotrūkis nuo skolos mažinimo kriterijaus	n.r.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Struktūrinio balanso pokytis	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Reikalaujamas MLSK	3,4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Pastabos:

^a Procentais BVP, jei nenurodyta kitaip; „n. r.“ reiškia „neturi reikšmės“

Šaltinis: Komisijos tarnybos, Italijos persvarstytas 2019 m. biudžeto plano projektas ir Komisijos 2018 m. rudens prognozė

2. DEFICITO KRITERIJUS

2010 ir 2013 m. Italija dėjo dideles fiskalines pastangas, dėl kurių pirminis perteklius padidėjo iki daugiau kaip 2 % BVP, o 2013 m. buvo užbaigta perviršinio deficito procedūra, nes 2012 m. nominalus deficitas buvo ne didesnis kaip 3 % BVP (sumažėjo nuo daugiau kaip 5 % 2009 m.). Tačiau pastaraisiais metais fiskalinė politika sušvelnėjo. 2017 m. pirminis perteklius sumažėjo iki 1,4 %, o nominalus deficitas stabilizavosi ir sudarė maždaug 2,4 % BVP. Vis dėlto 2018 m. abu rodikliai turėtų pagerėti. Numatoma, kad 2019 ir 2020 m. tiek nominalus, tiek pirminis balansas labai pablogės daugiausia dėl priemonių, įtrauktų į 2019 m. biudžeto plano projektą ir patvirtintų persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte.

Pranešama, kad 2017 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas pasiekė 2,4 % BVP. Tiek pagal persvarstytą biudžeto plano projektą, tiek pagal Komisijos 2018 m. rudens prognozę numatoma, kad 2018–2019 m. laikotarpiu jis atitiks Sutartyje nustatytą 3 % BVP pamatinę vertę. Tačiau darant prielaidą, kad politika nesikeis, remiantis Komisijos prognoze, 2020 m. pamatinė vertė bus viršyta. Persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte numatoma, kad valdžios sektoriaus deficitas 2018 m. sudarys 1,8 % BVP, o 2019 m. – 2,4 % BVP. Italijos dokumente *Nota di Aggiornamento al DEF*, kuriame buvo atnaujinti Italijos 2018 m. stabilumo programos biudžeto tikslai, prognozuojama, kad 2020 m. nominalus deficitas sumažės iki 2,1 % BVP. Prognozuojamą valdžios sektoriaus deficito padidėjimą 2019 m. daugiausia lems persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte numatytos biudžeto priemonės, kurių grynasis deficitą didinantis poveikis, numatytas vyriausybės projekcijose, sudarys maždaug 1,2 % BVP. 2020 m. prognozuojamą valdžios sektoriaus deficito sumažėjimą daugiausia lems teisės aktais kaip apsaugos sąlyga numatytų didesnių PVM tarifų įvedimo 2020 m. poveikis (maždaug 0,7 % BVP). Komisijos 2018 m. rudens prognozėje numatoma, kad, jei politika nesikeis, 2018 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas sieks 1,9 % BVP, o 2019 m. išaugs iki 2,9 %. Komisijos 2018 m. deficito prognozė yra šiek tiek didesnė, nei numatyta persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte, ir šis skirtumas daugiausia paaiškinamas atsargesnėmis prielaidomis dėl viešųjų išlaidų, įskaitant palūkanų išlaidas, dydžio. Komisijos 2019 m. deficito prognozė taip pat yra didesnė, nei numatyta persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte, ir šį skirtumą daugiausia lemia mažesnis BVP augimas ir didesnės palūkanų išlaidos nei pagal vyriausybės projekcijas. Komisijos

2018 m. rudens prognozėje numatoma, kad, jei politika nesikeis, 2020 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas sieks 3,1 % BVP. Didesnės, palyginti su vyriausybės prognozėmis, Komisijos 2020 m. deficito projekcijos daugiausia paaiškinamos tuo, kad Komisija neįtraukia teisės aktais kaip apsaugos sąlyga numatytų 2020 m. įvesti didesnių PVM tarifų, o kiti veiksniai yra mažesnis nominaliojo BVP augimas ir didesnės palūkanų išlaidos.

Taigi Italija šiuo metu atitinka deficito kriterijų, apibrėžtą Sutartyje ir Reglamente (EB) Nr. 1467/97, nors pagal Komisijos 2018 m. rudens prognozę, darant prielaidą, kad politika nesikeis, yra rizika, kad 2020 m. deficito kriterijaus nebus laikomasi.

3. SKOLOS KRITERIJUS

Per 2008–2013 m. pakartotinį nuosmukį vidutiniškai 5 procentinio punkto per metus augęs Italijos valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis 2014–2015 m. toliau didėjo lėčiau, vidutiniškai 1 procentinio punkto per metus, ir 2016 m. pasiekė aukščiausią tašką – 131,4 %, o 2017 m. šiek tiek sumažėjo iki 131,2 %. Remiantis persvarstytu 2019 m. biudžeto plano projektu numatoma, kad skolos ir BVP santykis laipsniškai sumažės iki 130,9 % 2018 m., 129,2 % 2019 m. ir 127,3 % 2020 m. Komisija prognozuoja, kad 2018–2020 m. skolos santykis išliks stabilus ir sieks maždaug 131 %. Iki 2018 m. palankios, nors ir blogėjančios, finansavimo sąlygos padėjo atgaivinti ekonomiką ir sumažinti sniego gniūžtės efektą. Manoma, kad vėliau mažinti skolą trukdys augančios finansavimo išlaidos, sumažėjęs pirminis perteklius ir mažesnės, nei planuota, privatizavimo pajamos.. Nors trumpuoju laikotarpiu skolos refinansavimo rizika yra ribota, didelė valstybės skola tebėra svarbus Italijos ekonomikos pažeidžiamumo veiksnys.

Po to, kai 2013 m. birželio mėn. buvo nutraukta PDP, Italijai buvo taikomas trejų metų pereinamasis laikotarpis siekiant laikytis skolos mažinimo kriterijaus, kuris prasidėjo 2013 m. ir baigėsi 2015 m. Pasibaigus pereinamajam laikotarpiui, 2016 m. pradėtas taikyti skolos mažinimo kriterijus. Remiantis pateiktais duomenimis ir Komisijos prognoze, atotrūkis nuo skolos kriterijaus 2016 m. sudarė 5,2 % BVP, o 2017 m. – 6,6 % BVP. Be to, remiantis persvarstytu 2019 m. biudžeto plano projektu, nenumatoma, kad Italija laikysis skolos mažinimo kriterijaus nei 2018 m. (atotrūkis nuo skolos kriterijaus – 3,7 % BVP), nei 2019 m. (atotrūkis nuo skolos kriterijaus – 3,6 % BVP). Šią išvadą patvirtina ir Komisijos prognozė (atotrūkis nuo skolos kriterijaus 2018 ir 2019 m. – atitinkamai 6,6 % ir 6,7 % BVP).

Konkrečiau, skolos ir BVP santykis 2017 m. pasiekė 131,2 %, t. y. buvo 0,2 procentinio punkto mažesnis nei 2016 m. Sumažėjimas buvo nedidelis, iš dalies dėl vis dar skolą didinančio sniego gniūžtės efekto, nes realiosios netiesioginės skolos sąnaudos⁹, nors ir palaipsniui mažėjusios (nuo 2,7 % 2013 m. iki 2,4 %), toliau viršijo realiojo BVP augimą (1,6 %). Iš tikrųjų, turint omenyje Italijos skolos trukmę ir refinansavimo laikotarpį, o kartu mažą infliaciją (BVP defliatoriaus augimas – 0,6 %), naujų valstybės vertybinių popierių emisijų realių neatidėliotinių sandorių palūkanų normos, 2015–2017 m. svyravusios apie nulį, tik palaipsniui buvo perkeltos į faktines negražintos skolos tvarkymo išlaidas (taip pat žr. 2 lentelę ir 1 diagramą). Teigiamas palūkanų normos augimo rodiklio skirtumas (0,9 procentinio punkto, palyginti su 0,8 procentinio punkto 2016 m.) rodo, kad vis dar didelis skolą didinantis sniego gniūžtės efektas (1,1 % BVP, palyginti su 1,0 % 2016 m., žr. 2

⁹ Realiosios netiesioginės skolos sąnaudos laiko momentu t gali būti apibrėžiamos kaip nominaliosios pajamos, kurias vyriausybė moka už negražintos skolos tvarkymą laiko momentu $t-1$, atėmus infliacijos poveikį laiko momentu t . 2 lentelėje metinis skolos ir BVP santykio pokytis dėl realiųjų netiesioginių skolos sąnaudų gali būti gautas pridėjus atitinkamus įnašus iš palūkanų išlaidų (skolą didinančius) ir BVP defliatorių (skolą mažinančių).

lentelę). Kita vertus, iš esmės stabilus pirminis perteklius, sudarantis 1,4 % BVP, padėjo pažaboti skolos dinamiką 2017 m. Atsargų ir srautų koregavimas šiek tiek padidino skolos rodiklį 2017 m. (0,2 %) daugiausia dėl bankų sektoriui suteiktos paramos¹⁰, kurią iš dalies kompensavo likvidumo atsargos sumažėjimas, o pajamų iš privatizavimo nebuvo gauta¹¹.

Persvarstyta 2019 m. biudžeto plano projekte prognozuojama, kad 2018 m. skolos ir BVP santykis sumažės iki 130,9 %, t. y. 0,3 procentinio punkto, palyginti su 2017 m. lygiu. Numatomą dinamiką daugiausia lemia mažėjantis, bet vis dar skolą didinantis sniego gniūžtės efektas (0,5 % BVP)¹² ir nedidelis pirminio pertekliaus padidėjimas (iki 1,8 % BVP), su kaupu kompensuojantis skolą didinantį atsargų ir srautų koregavimą (1,0 % BVP). Komisija prognozuoja, kad 2018 m. skolos santykis sumažės iki 131,1 % BVP, t. y. bus šiek tiek didesnis nei numatyta persvarstyta 2019 m. biudžeto plano projekte. Šis skirtumas susidaro dėl šiek tiek mažesnio prognozuojamo pirminio pertekliaus ir didesnio sniego gniūžtės efekto, susijusio su truputį didesnėmis realiųjų netiesioginių skolos sąnaudų projekcijomis.

Italijos persvarstyta 2019 m. biudžeto plano projekte prognozuojama, kad 2019 m. skolos ir BVP santykis sumažės net 1,7 procentinio punkto ir sieks 129,2 %. Pastarąjį daugiausia lėmė skolą mažinantis atsargų ir srautų koregavimas (–0,1 % BVP), daugiausia paaiškinamas vyriausybės planuojamomis didelėmis privatizavimo pajamomis (1 % BVP) ir šiek tiek skolą mažinančiu sniego gniūžtės efektu, kurį paaiškina numatomas stiprus nominalaus augimo padidėjimas, palyginti su 2018 m., kuris turėtų kompensuoti mažėjantį pirminį perteklių (1,2 % BVP). Komisija prognozuoja, kad 2019 m. skolos ir BVP santykis išliks iš esmės stabilus – 131,0 %. Šis skirtumas susijęs su gerokai mažesnėmis nominalaus augimo projekcijomis ir didesne palūkanų išlaidų prognoze, ir rodo vis dar didelį skolą didinantį sniego gniūžtės efektą, taip pat mažesnę prognozuojamą pirminį perteklių (1 % BVP) ir mažesnes pajamas iš privatizavimo. Komisijos prognozėje ir persvarstyta 2019 m. biudžeto plano projekte numatytų skolos projekcijų rizika yra susijusi su prastesne, nei tikėtasi, ekonomikos augimo perspektyva, didesniu pirminio balanso pablogėjimu, mažesne infliacija arba privatizavimo pajamomis ir didesnėmis, nei tikėtasi, palūkanų išlaidomis.

Komisija prognozuoja, kad ir 2020 m. skolos ir BVP santykis išliks iš esmės stabilus, nes toliau mažėjantis pirminis perteklius ir didėjančios palūkanų išlaidos turėtų atsverti nominaliojo BVP augimą.

Kaip matyti iš 1 diagramos, iki 2016 m. laipsniškas realiųjų netiesioginių skolos tvarkymo sąnaudų mažėjimas (*juoda punktyrinė linija*) ir atsigavęs realiojo BVP augimas (*mėlyna ištisinė linija*) reiškė, kad vis labiau mažėjo jų skirtumas (*geltonas atspalvis*), kuris 2018–2019 m. turėtų išlikti iš esmės stabilus, o 2020 m. šiek tiek padidėti dėl augančių realiųjų netiesioginių skolos sąnaudų. Apskritai skolą didinantis sniego gniūžtės efektas 2017 m. sumažėjo iki 1,1 % BVP; jį galima palyginti su prieš krizę 2000–2007 m. buvusiu 1,2 % vidurkiu. Taigi, sniego gniūžtės efektu tik iš dalies galima paaiškinti, kodėl 2017 m. Italija nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus ir jo nesilaikys artimiausiais metais.

¹⁰ Iš tiesų, remiantis pateiktais duomenimis, bankų gelbėjimo operacijų, susijusių su *Banca Monte Paschi* ir dviem Venecijos bankais, poveikis skolai sudarė beveik 1 % BVP, o deficitui – beveik 0,4 % BVP.

¹¹ Apie kitų mažesnių sandorių poveikį atsargų ir srautų koregavimui nepranešama. Taip pat žr. Italijos ekonomikos ir finansų ministerijos 2017 m. valstybės skolos ataskaitą http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² Visų pirma sniego gniūžtės efektas sumažėjo dėl gerokai didesnės infliacijos ir šiek tiek mažesnių palūkanų išlaidų.

Apskritai šioje analizėje teigiama, kad, remiantis tiek persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projektu, tiek Komisijos prognoze, Sutartyje ir Reglamente (EB) Nr. 1467/97 nustatyto skolos kriterijaus *prima facie* nesilaikoma, kol neatsižvelgta į visus toliau nurodytus svarbius veiksnius.

2 lentelė. Skolos dinamika ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				KOM	BPP	KOM	BPP
Valdžios sektoriaus bendrosios skolos santykis	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Skolos santykio pokytis ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
<i>Išnašai:</i>							
• Pirminis balansas (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Sniego gniūžtės efektas (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
<i>iš jo:</i>							
palūkanų išlaidos	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
realiojo BVP augimas	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
infliacija (BVP defliatorius)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Atsargų ir srautų koregavimas (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
<i>iš jo:</i>							
grynųjų pinigų ir sukauptos sumos skirtumas	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
grynasis sukauptas finansinis turtas	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
<i>iš jo privatizavimo pajamos</i>	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
vertinimo poveikis ir likutis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Pastabos.

^a Procentais BVP, jei nenurodyta kitaip

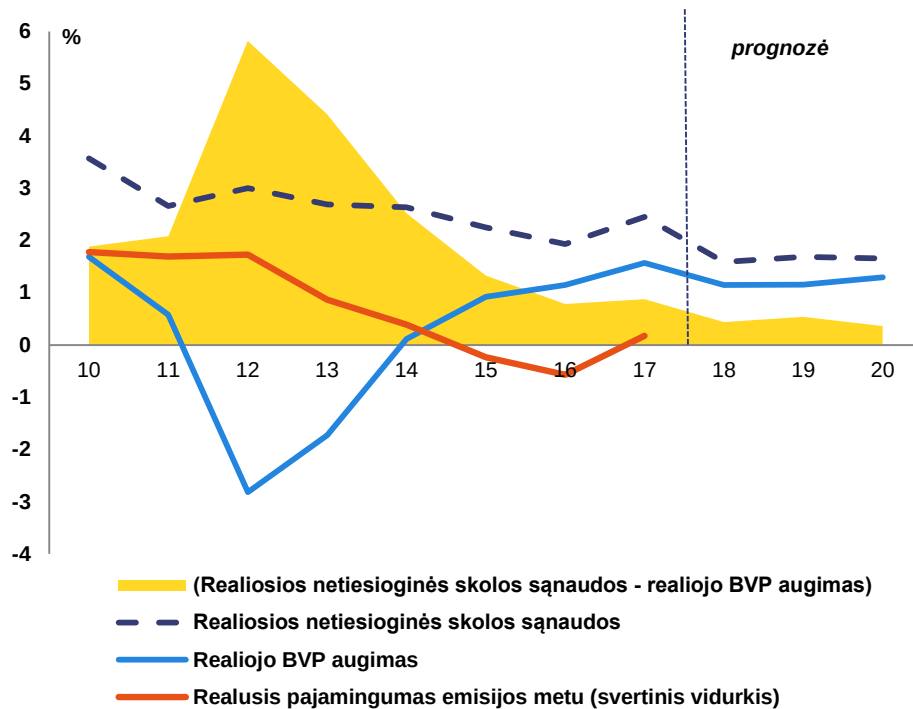
^b Bendrojo skolos santykio pokytis gali būti išskaidytas taip:

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

kur t žymi laiką; D, PD, Y ir SF atitinkamai žymi valdžios sektoriaus skolos dydį, pirminį deficitą, nominalųjį BVP ir atsargų ir srautų koregavimą, o i ir y rodo vidutinę skolos ir nominaliojo BVP augimo kainą. Skliaustuose esanti išraiška rodo sniego gniūžtės efektą, apimantį bendrą palūkanų išlaidų ir ekonomikos augimo poveikį skolos santykiui.

Šaltinis : Komisijos tarnybos, Italijos persvarstytas 2019 m. biudžeto plano projektas ir Komisijos 2018 m. rudens prognozė

1 diagrama. Veiksniai, lemiantys sniego gniūžtės poveikį valdžios sektoriaus skolai



Šaltinis – Komisijos 2018 m. rudens prognozė

4. SVARBŪS VEIKSNIAI

SESV 126 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Komisijos pranešime „*taip pat atsižvelgiama, ar bendrojo šalies biudžeto deficitas yra didesnis už valstybės investicijų išlaidas, be to, įvertinami ir kiti svarbūs veiksniai, įskaitant valstybės narės vidutinės trukmės ekonomikos ir biudžeto būklę*“. Tie veiksniai išsamiau paaiškinti Tarybos reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalyje, kurioje taip pat nustatyta, kad būtina tinkamai atsižvelgti „*į visus kitus veiksnius, kurie, atitinkamos valstybės narės nuomone, yra svarbūs siekiant visapusiškai įvertinti, ar laikomasi deficito ir skolos kriterijų, ir kuriuos valstybė narė nurodė Tarybai ir Komisijai*“.

Kai skolos kriterijaus akivaizdžiai nesilaikoma, atitinkamų veiksmų analizė yra ypač pagrįsta, turint omenyje tai, kad veiksniai, kurių vyriausybė negali kontroliuoti skolos dinamiką paveikia labiau nei deficitą. Tai pripažįstama Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 4 dalyje, kurioje nustatyta, kad vertinant, kaip laikomasi skolos kriterijaus, atsižvelgiama į svarbius veiksnius, nepriklausomai nuo pažeidimo dydžio. Šiuo atžvilgiu, vertinant, kaip laikomasi skolos kriterijaus, reikia atsižvelgti bent į šiuos tris pagrindinius aspektus (ir į juos buvo atsižvelgta anksčiau)¹³, turint omenyje jų poveikį skolos dinamikai ir tvarumui:

1. vidutinės trukmės tikslo arba koregavimo plano jo siekiant laikymąsi, kuris turėtų užtikrinti tvarumą arba sparčią pažangą siekiant tvarumo įprastomis makroekonominėmis aplinkybėmis. Kadangi nustatant kiekvienos šalies vidutinės trukmės tikslą būtinai atsižvelgiama į skolos lygį ir numanomas įsipareigojimus, laikantis vidutinio laikotarpio tikslo arba koregavimo plano jo siekiant turėtų būti

¹³ Žr. pranešimus pagal 126 straipsnio 3 dalį, 2015 m. vasario 27 d. COM (2015) 113 *final*, ; 2016 m. gegužės 18 d. COM(2016) 305 *final*. ir 2018 m. gegužės 23 d. COM(2018) 428 *final*.

užtikrinta, kad skolos santykis priartėtų prie apdairaus lygio bent per vidutinės trukmės laikotarpį;

2. jau įgyvendintas arba struktūrinių reformų plane išsamiai apibūdintas struktūrines reformas, kurios dėl savo poveikio ekonomikos augimui turėtų padidinti tvarumą vidutinės trukmės laikotarpiu ir taip prisidėti prie skolos ir BVP santykio mažinimo. Apskritai, laikantis vidutinės trukmės tikslo (arba koregavimo plano jo siekiant) ir įgyvendinant struktūrines reformas (Europos semestro kontekste) įprastomis ekonominėmis sąlygomis tikimasi, pasinaudojant bendru poveikiu pačiam skolos lygiui (įgyvendinant vidutinės trukmės laikotarpio tikslą pasiekus patikimą biudžeto būklę) ir ekonomikos augimui (vykdant reformas), pasiekti tvarią skolos dinamiką;
3. nepalankias makroekonominės sąlygas ir, visų pirma, mažą infliaciją, kurios gali trukdyti mažinti skolos ir BVP santykį ir ypač apsunkinti SAP nuostatų laikymąsi. Dėl mažo infliacijos lygio valstybei narei sunkiau laikytis skolos mažinimo kriterijaus. Tokiomis sąlygomis, vertinant atitiktį skolos kriterijui pagrindinis svarbus veiksnys yra vidutinės trukmės tikslo arba koregavimo plano jo siekiant laikymasis.

Atsižvelgiant į šias nuostatas, tolesniuose poskirniuose aptariama: 1) vidutinės trukmės ekonomikos būklė, įskaitant struktūrinių reformų įgyvendinimo pažangą; 2) vidutinės trukmės biudžeto būklė, įskaitant reikalaujamo koregavimo siekiant vidutinės trukmės tikslo ir viešųjų investicijų vertinimą; 3) vidutinės trukmės valstybės skolos raida, įskaitant jos tvarumo perspektyvas; 4) kiti veiksniai, kuriuos Komisija laiko svarbiais; ir 5) kiti valstybės narės nurodyti veiksniai.

4.1. Vidutinės trukmės ekonomikos būklė

Negalima teigti, kad makroekonominės sąlygos (nuo 2016 m. nominaliojo BVP augimas buvo didesnis nei 2 %, nepaisant pastaruoju metu sustiprėjusios ekonomikos vystymosi sulėtėjimo rizikos) yra švelninanti aplinkybė, paaiškinanti didelius Italijos atitikties ateities perspektyvomis grindžiamam skolos mažinimo kriterijui trūkumus. Kita vertus, lėtas produktyvumo augimas vis dar varžo Italijos ekonomikos augimo potencialą ir trukdo greičiau sumažinti skolos santykį. Nors Italija padarė tam tikrą pažangą įgyvendindama 2017 m. konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas, į 2019 m. persvarstytą biudžeto plano projektą įtrauktos priemonės rodo, kad atsisakoma praeityje padarytos pažangos, taip pat pažangos, susijusios su Italijai skirtų 2018 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacijų struktūriniais fiskaliniais aspektais.

Ciklinės sąlygos, potencialus augimas ir infliacija

2017 m. Italijos realiojo BVP augimas pasiekė 1,6 %. Tiek persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte, tiek Komisijos prognozėje 2018 m. numatoma, kad jis sulėtės (atitinkamai 1,2 % ir 1,1 %). Persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte numatoma, kad 2019 m. realiojo BVP augimas paspartės iki 1,5 %, o Komisija prognozuoja lėtesnį atsigavimą tiek 2019 m. (1,2 %), tiek 2020 m. (1,3 %). Apskaičiuota, kad 2017 m. potencialus augimas galiausiai tapo teigiamas ir pasiekė 0,3 % (palyginti su -0,2 % 2016 m.), o 2018–2020 m. jis toliau didės, nors vis dar išliks labai mažas. Todėl, Komisijos nuomone, neigiamas Italijos gamybos apimtys atotrūkis netrukus sparčiai trauksis: nuo -3,6 % potencialaus BVP 2015 m. iki -0,3 % 2018 m., o 2019 m. taps teigiamas (0,3 %) ir 2020 m. toliau didės (iki 0,8 %).

Nepaisant praeityje padarytos pažangos svarbiose reformų srityse (pvz., darbo rinkos ir viešojo administravimo reformų, kovos su mokesčių vengimu, bankų balansų rodiklių

gerinimo), krizės padariniai ir likę struktūriniai trūkumai toliau neigiamai veikia Italijos potencialų augimą¹⁴. Italijos BVP vis dar nesiekia prieš krizę buvusio lygio ir nėra didesnis prieš 15 metų buvusį lygį, nors kitose euro zonos šalyse metinis augimas vidutiniškai pasiekė 1,2 %. Tai taip pat galima paaiškinti struktūriniais veiksniais, kurie trukdo veiksmingai paskirstyti išteklius ir stabdo produktyvumo augimą. Vis dar didelė dalis bendrų Italijos viešųjų išlaidų skiriama senatvės pensijoms ir skolos tvarkymo išlaidoms ir tai riboja augimą skatinančias išlaidas, pavyzdžiui, švietimo ir infrastruktūros srityse. Didelė gamybos veiksniais tenkanti mokesčių našta ir vis dar prastas mokestinių prievolių vykdymas ir toliau stabdo ekonomikos augimą. Užimtumo augimą palaikė darbo rinkos reformos ir samdos paskatos, tačiau jis daugiausia buvo grindžiamas laikinomis sutartimis, o vis dar didelis ilgalaikis ir jaunimo nedarbas neigiamai veikia būsimas ekonomikos augimo perspektyvas. Verslo aplinka ir toliau trukdo verslumui, be kita ko, dėl viešojo administravimo trūkumų ir labai ilgų civilinės ir baudžiamosios teisenos procedūrų. Galiausiai investicijos, ypač į nematerialųjį turtą, vis dar yra nedidelės. Atsižvelgiant į tai, Italijai svarbu tęsti reformas, kad būtų pagerintos vidutinės trukmės augimo perspektyvos ir padidintas šalies viešųjų finansų tvarumas.

Bendroji infliacija pagal suderintą vartotojų kainų indeksą (SVKI), 2015 ir 2016 m. buvusi maždaug 0 % (daugiausia dėl mažos bendros paklausos, nedidelio spaudimo didinti darbo užmokestį ir energijos kainų sumažėjimo), 2017 m. padidėjo (daugiausia dėl didesnių energijos kainų) ir sudarė 1,3 %. Remiantis Komisijos prognoze numatoma, kad 2018 m. ji išliks stabili (1,3 %), o 2019 m. dar padidės iki 1,5 %, daugiausia dėl didesnių naftos kainų, o 2020 m. šiek tiek sumažės iki 1,4 %. Grynoji infliacija per ateinančius metus taip pat turėtų didėti kartu su nuosaikiu darbo užmokesčio augimu ir 2020 m. pasiekti 1,4 %.

Dar visai neseniai Italijos galimybėms imtis didelių fiskalinių pastangų siekiant ryžtingai sumažinti skolos ir BVP santykį trukdė nepalankios makroekonominės perspektyvos ir su tuo susijusi rizika, kad fiskalinė politika gali būti pasmerkta žlugti, o vangūs kainų pokyčiai darė neigiamą poveikį skolos santykiui ir pirminiam balansui. Be to, dėl mažos infliacijos Italijai tapo sunkiau savo viešųjų išlaidų dalį BVP mažinti įšaldant darbo užmokestį ir teises į pensijų išmokas nominaliaja verte, o tai reiškia mažesnes, nei įprasta, mokestines pajamas. Galiausiai, dėl nepalankių makroekonominių sąlygų, įskaitant griežtas finansavimo sąlygas, fiskaliniai daugikliai buvo didesni nei vidutiniai, nes juos didino dėl žemesnių už nulį palūkanų suvaržyta pinigų politika¹⁵. Realiojo BVP augimas paspartėjo iki 1,1 % 2016 m. ir iki 1,6 % 2017 m., o nominaliojo BVP augimas pirmą kartą nuo pasaulinės finansų krizės pradžios viršijo 2 % (2,3 % 2016 m. ir 2,1 % 2017 m.). Nors Komisija prognozuoja, kad realiojo BVP augimas vėl staigiai sulėtės iki 1,1 % 2018 m. ir tik šiek tiek atsigaus iki 1,2 % 2019 m. ir 1,3 % 2020 m., pagrindiniai kainų pokyčiai (BVP defliatorius) rodo, kad nominaliojo BVP augimas turėtų paspartėti iki 2,4 % 2018 m., 2,5 % 2019 m. ir 2,7 % 2020 m. Atrodo, kad makroekonominės sąlygos nebėra švelninanti aplinkybė, paaiškinantis didelį Italijos atotrūkį nuo ateities perspektyvomis grindžiamo skolos mažinimo kriterijaus, nors panašu, kad Italijos augimo perspektyvai kylanti ekonomikos vystymosi sulėtėjimo rizika vis didėja. Visų pirma, užsitęsęs vyriausybės obligacijų pajamingumo didėjimas galėtų pabloginti bankų finansavimo sąlygas, taip pat kapitalo rezervus, o tai neigiamai paveiktų

¹⁴ Žr. 2018 m. kovo 7 d. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą SWD (2018) 210 final, „Šalies ataskaita. Italija (2018 m.) Išsamī makroekonominio disbalanso prevencijos ir koregavimo apžvalga.“

¹⁵ Žr., pvz., Blanchard O ir D. Leigh (2013), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

realiojo BVP augimą, nes būtų varžomos kredito išlaidos ir pasiūla. Tai savo ruožtu padidintų Italijos fiskaliniam tvarumui grėšiančią riziką.

3 lentelė. Makroekonominiai ir biudžeto pokyčiai ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				KOM	BPP	KOM	BPP
Realusis BVP (pokytis %)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
BVP defliatorius (pokytis %)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Potencialus BVP (pokytis %)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Gamybos apimtys atotrūkis (potencialaus BVP %)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Valdžios sektoriaus balansas	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Pirminis balansas	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Bendrojo pagrindinio kapitalo formavimas	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Pagal ciklą patikslintas balansas	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Pagal ciklą patikslintas pirminis balansas	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Struktūrinis balansas ^b	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Struktūrinis pirminis balansas	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Pastabos.

^a Procentais BVP, jei nenurodyta kitaip

^b Pagal ciklą patikslintas balansas atėmus vienkartinės ir kitas laikinasias priemones

Šaltinis: Komisijos tarnybos, Italijos persvarstytas 2019 m. biudžeto plano projektas ir Komisijos 2018 m. rudens prognozė

Struktūrinės reformos

Po visuotinių 2018 m. kovo 4 d. rinkimų 2018 m. nacionalinėje reformų programoje¹⁶, kurią 2018 m. balandžio mėn. priėmė laikinoji vyriausybė, nebuvo pasiūlyta naujų teisėkūros iniciatyvų, tačiau išvardytos tuo metu jau priimtos reformos tokiose srityse kaip viešasis administravimas, teismų sistema, konkurencija, darbo rinka, švietimas ir konkurencingumas.

2018 m. šalies ataskaitoje Komisija padarė išvadą, kad Italija padarė tam tikrą pažangą įgyvendindama 2017 m. šaliai skirtas rekomendacijas, tačiau taip pat konstatavo, kad reformų pagreitis sulėtėjo ir išliko daug problemų vykdant reformas įvairiose srityse. Italijos makroekonominis disbalansas, daugiausia susijęs su labai didele valstybės skola ir lėtu produktyvumo augimu, nustojo blogėti, tačiau išliko didelis¹⁷. Todėl Komisija padarė išvadą, kad Italijoje vis dar yra susidaręs paviršinis makroekonominis disbalansas¹⁸.

Persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte numatytos kelios naujos politikos iniciatyvos, kurios išsamiau aprašytos dviejuose pasiūlyimuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų: 2018 m. spalio 23 d. fiskaliniame sprendime¹⁹ ir 2018 m. spalio 31 d. Parlamentui pateiktame biudžeto įstatymo projekte (abu dokumentai šiuo metu svarstomi).

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 Žr. „Šalies ataskaita. Italija (2018 m.)“ Ten pat.

¹⁸ Žr. Komisijos komunikatą COM (2018) 120 final, „2018 m. Europos semestras. Struktūrinių reformų pažangos vertinimas, makroekonominio disbalanso prevencija ir naikinimas ir pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 atliktų nuodugnių apžvalgų rezultatai“.

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

Fiskaliniame sprendime taip pat numatytos mokestinių prievolių vykdymo skatinimo priemonės, taip pat kelios priemonės, kuriomis siekiama surinkti anksčiau nesumokėtus mokesčius ir išvalyti mokesčių registrus. Kalbant apie pirmą punktą, elektroninis sąskaitų faktūrų perdavimas bus privalomas ir sandoriuose su galutiniais vartotojais. Be to, fiskaliniu sprendimu buvo nustatyta nauja ir mokesčių mokėtojams palankesnė galimybė įvykdyti ankstesnius mokestinius įsipareigojimus, mokant dalimis per kelerius metus, be baudų ir taikant palankias palūkanų normas. Papildoma priemonė taip pat leis mokesčių mokėtojams, laikantis konkrečių sąlygų ir apribojimų, atskleisti informaciją apie praeityje nedeklaruotas pajamas ir sumokėti tik 20 % atitinkamo mokestinio įsipareigojimo, mokėjimą atliekant dalimis be palūkanų ar baudų. Fiskaliniame sprendime taip pat yra keletas smulkesnių nuostatų, kuriomis sumažinami tam tikro dydžio seni neįvykdyti mokestiniai įsipareigojimai ir mažinamos paskatos mokesčių mokėtojams vilkinti mokestinius ginčus. Apskritai, manoma, kad 2020 m. teigiamas poveikis pajamoms sudarys apie 0,1 % BVP.

Į biudžeto įstatymo projektą įtraukta daug priemonių, turėsiančių poveikį įvairioms sritims, įskaitant apmokestinimą, viešąsias investicijas, socialinę apsaugą ir pensijų sistemą. Kalbant apie apmokestinimą, keletas įmonių ir savarankiškai dirbančių asmenų apmokestinimo tvarkos pakeitimų leis iš dalies perskirstyti mokesčių naštą visuose sektoriuose ir turės bendrą teigiamą poveikį pajamoms 2019 m. Mokesčių naštą mažinančios priemonės:

1) Supaprastinus prieigos sąlygas bus išplėsta supaprastintos savarankiškai dirbančių asmenų apmokestinimo tvarkos taikymo sritis. Šiuo metu savarankiškai dirbantys asmenys, kurių metinė apyvarta neviršija konkrečioms sektoriams nustatytų ribų, turi galimybę vietoj gyventojų pajamų mokesčio mokėti 15 % dydžio mokestį nuo metinės apyvartos, patikslintą pagal konkrečius *pelningumo koeficientus*. Taikant naująją tvarką, visos metinės apyvartos ribos, kurios šiuo metu įvairiuose sektoriuose skiriasi ir siekia iki 55 000 EUR, yra suderintos ir padidintos iki 65 000 EUR. Be to, panaikinamos kelios kitos prieigos sąlygos. Numatoma, kad taikant šią priemonę pajamos struktūriškai sumažės 0,1 % BVP.

2) Panaši nuostata taip pat nustatyta ir verslo veikla užsiimantiems asmenims, kurių metinė apyvarta yra nuo 65 000 EUR iki 100 000 EUR – atitinkamos jų pajamos bus apmokestinamos ne pagal standartinę fizinių asmenų pajamų apmokestinimo tvarką, o taikant 20 % tarifą²⁰. Numatoma, kad nuo 2021 m. prarastų pajamų suma sudarys 0,1 % BVP.

3) Įmonių pelno mokesčio tarifas bus sumažintas nuo 24 % iki 15 % įmonių pelno, kuris naudojamas investicijoms didinti arba naujiems darbuotojams įdarbinti, ir tikėtina, kad struktūrinės prarastos pajamos sudarys apie 0,1 % BVP.

Be to, bus panaikintos kelios kitos galiojančios nuostatos, kuriomis buvo sumažinta įmonėms tenkanti mokesčių našta, arba susiaurinta jų taikymo sritis. Konkrečiai, anksčiau teisės aktais nustatyta supaprastinta gyventojų pajamų iš verslo veiklos apmokestinimo tvarka (*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*) ir esamos mokesčių paskatos įmonių kapitalui didinti (*Aiuto alla Crescita Economica*) bus panaikintos (tai reiškia, kad 2019 m. pajamos didės 0,1 % BVP, o nuo 2020 m. – 0,2 %). Laikinos paskatos investuoti (*Superammortamento*) nebus pratęstos, o laikinos mokesčių paskatos novatoriškoms investicijoms remti (*Iperammortamento*) bus pratęstos, tačiau jų taikymo sritis bus susiaurinta. Be to, bus ribojamas tam tikrų kategorijų įmonių, visų pirma bankų, konkrečių išlaidų atskaitymas iš mokėtinų mokesčių; tai turės laikiną teigiamą 0,2 % BVP poveikį pajamoms 2019 m. Konkrečiau, prestižo ir kito

²⁰ Kadangi ta priemonė bus įgyvendinama nuo 2020 m., ji įtraukta tik į biudžeto įstatymo projektą, bet ne į persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projektą.

nematerialiojo turto, susijusio su ankstesnėmis operacijomis, atskaitymas iš mokėtinų mokesčių yra mažinamas išdėstant jį per 11 metų; 2018 m. patirtų kredito nuostolių atskaitymas iš mokesčių atidedamas iki 2026 m.; nuostolių atskaitymas iš mokesčių dėl naujų apskaitos principų įgyvendinimo yra sumažinamas išdėstant jį per dešimt metų, o išankstinis draudimo sutarčių mokestis padidinamas.

Į biudžeto įstatymo projektą taip pat įtraukta keletas nuostatų, kuriomis remiamos viešosios investicijos. Viešosioms investicijoms biudžete numatyti ištekliai 2019 m. bus padidinti 0,2 % BVP sukuriant du fondus, skirtus investicijoms, planuojamoms centriniu lygmeniu (*Fondo Investimenti Amministrazioni centre*) ir vietos lygmeniu (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Taip pat bus sukurtos dvi institucijos administracinėms procedūroms palengvinti: centrinė įstaiga (*InvestItalia*) koordinuos ministerijų darbą rengiant investavimo strategijas nacionaliniu lygmeniu, stebint programų įgyvendinimą ir šalinant susidariusias kliūtis; nepriklausoma projektų planavimo tarnyba (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*) teiks techninę paramą vietos ir centrinėms administracijoms įgyvendinant projektus.

Į persvarstytą 2019 m. biudžeto plano projektą įtrauktos dvi pagrindinės priemonės: piliečių pajamos ir vadinamoji 100 riba (*Quota 100*), atitinkamai susijusios su socialine apsauga ir pensijų sistema. Į biudžeto įstatymo projektą įtraukiamos tik lėšos, skirtos šioms priemonėms, kurios bus parengtos ir įgyvendintos atskirais teisės aktais. Tačiau persvarstyta 2019 m. biudžeto plano projekte minimi pagrindiniai jų aspektai.

Piliečių pajamos – minimalių pajamų sistema, kuria, pagal vyriausybės planus, būtų siekiama užtikrinti 780 EUR mėnesines pajamas, atitinkančias santykinę skurdo ribą. Tačiau tiksli išmokų suma ir jų gavimo sąlygos dar turi būti patvirtintos vėlesniame etape. Biudžete numatytos lėšos sudaro 9 mlrd. EUR per metus pradedant nuo 2019 m., įskaitant 1 mlrd. EUR užimtumo centrums stiprinti. Kadangi fondui reikės maždaug 2 mlrd. EUR išteklių, kurie anksčiau buvo skirti kovos su skurdu programai (*Reddito di inclusione*), grynasis poveikis valdžios sektoriaus išlaidoms sudaro 0,4 % BVP.

100 riba yra ankstyvo išėjimo į pensiją sistema, pagal kurią nustatoma minimali ankstyvo išėjimo į pensiją riba – 62 metai amžiaus ir 38 metai įmokų. Biudžete numatytos lėšos sudaro 6,7 mlrd. EUR 2019 m. ir 7 mlrd. EUR 2020 m. (0,4 % BVP).

Į persvarstytą 2019 m. biudžeto plano projektą įtrauktos priemonės rodo, kad esama rizikos, jog 2019 m. gali būti atsisakyta reformų, kurias Italija yra priėmusi pagal anksčiau šaliai skirtas rekomendacijas, ir rizikos, susijusios su Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacijos struktūriniais ir fiskaliniais aspektais. Visų pirma, nors Taryba rekomendavo Italijai sumažinti senatvės pensijoms tenkančią valstybės išlaidų dalį, kad atsirastų galimybių kitoms socialinėms išlaidoms, naujai nustatyta ankstyvo išėjimo į pensiją galimybe atsisakoma ankstesnių pensijų reformų, kuriomis grindžiamas ilgalaikis didelės Italijos valstybės skolos tvarumas. Be to, didesnis lankstumas leidžiant anksti išeiti į pensiją gali neigiamai paveikti darbo jėgos pasiūlą ir taip stabdyti potencialų augimą.

Numatoma, kad sugriežtintos nuostatos dėl elektroninių sąskaitų faktūrų išrašymo turėtų padėti sumažinti PVM nepriemoką, nes mokesčių administratoriui būtų greičiau pateikiama tiksli informacija, kuri leistų atlikti tikslinius patikrinimus, turėsiančius atgrasomąjį poveikį mokesčių mokėtojams. Vis dėlto manoma, kad naujos mokesčių mokėtojų galimybės įvykdyti ankstesnius mokestinius įsipareigojimus arba palankiomis sąlygomis pranešti apie nedeklaruotas pajamas turės priešingą poveikį, nes taip bus netiesiogiai atlyginama už reikalavimų nesilaikymą.

Planuojamais savarankiškai dirbančių asmenų ir įmonių apmokestinimo tvarkos pakeitimais siekiama tikslingiau taikyti mokesčių paskatas ekonomikos augimui remti. Tačiau yra rizikos, kad šis strategijos pakeitimas gali turėti neigiamą poveikį, nes kai kurios panaikintos priemonės buvo sėkmingos remiant investicijas ir didinant įmonių kapitalą. Panaikinus esamą palankią reinvestuojamų pajamų apmokestinimo tvarką pagal įmonių nuosavo kapitalo lengvatą (ACE), kuria daugiausia naudojosi įmonės, gali dar labiau padidėti įsiskolinimui palankus mokestinis iškraipymas, susijęs su pelno apmokestinimu, ir potencialiai sumažėti paskatos naudotis kitomis nei bankų paskolos finansavimo formomis. Tuo pat metu darbuotojus samdančioms ir investuojančioms įmonėms taikomus sumažintus pelno mokesčio tarifus (nors jais tikslingiau skatinamas ekonomikos augimas) gali būti sudėtinga įgyvendinti praktiškai, todėl gali padidėti atskaitomybės reikalavimai įmonėms. Be to, reformos priemonių rinkiniu apskritai bus padidinta 2019 m. įmonėms tenkanti mokesčių našta, o 2020 m. jų poveikis bus iš esmės neutralus.

Priemonės, kuriomis numatomas mažesnis išlaidų atskaitymas iš mokėtinų mokesčių ir taip netiesiogiai padidinama bankams tenkanti mokesčių našta, galėtų turėti neigiamą poveikį kredito pasiūlai, taigi gali padidėti galimas neigiamas didesnio valstybės obligacijų pajamingumo ir bankų finansavimo sąnaudų poveikis.

Tikimasi, kad skyrus daugiau lėšų viešosioms investicijoms ir sustiprinus administracinius gebėjimus bus remiamas ekonomikos augimas, nors yra rizikos, kad šį poveikį stabdys įgyvendinimo vėlavimas ir administracinės kliūtys.

Apskritai neatrodo, kad persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projekto struktūra būtų skatinamas didesnis potencialus augimas, nes jame atsisakoma ankstesnių struktūrinių reformų, todėl kyla rizika, kad bus atgrasoma nuo mokestinių prievolių vykdymo, apskritai didinama mokesčių našta įmonėms, o dėl didesnio valstybės obligacijų pajamingumo pablogėjus bankų finansavimo sąlygoms gali sumažėti kredito pasiūla.

4.2. Vidutinės trukmės biudžeto būklė

Atlikus ex post vertinimą, kaip Italija laikosi SAP prevencinės dalies, matyti, kad 2017 m. šiek tiek nukrypta nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslo, atsižvelgiant į nuokrypius, leistus pagal lankstumo sąlygas ir dėl neįprastų įvykių. Tuo tarpu 2018 m. fiskalinis koregavimas, turint omenyje tvarumo problemas, su kuriomis susiduria Italija, greičiausiai bus nepakankamas. Kalbant apie 2019 m., 2018 m. spalio 23 d. Komisijos nuomonėje nustatyta, kad Italijos 2019 m. biudžeto plano projekte itin šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos fiskalinės rekomendacijos. Tas vertinimas buvo patvirtintas 2018 m. lapkričio 21 d. Komisijos nuomonėje dėl Italijos persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projekto. Remiantis Komisijos prognoze, darant prielaidą, kad politika nesikeis, nuokrypis nuo rekomenduojamo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslo 2020 m. dar padidės.

Struktūrinis balansas ir koregavimas siekiant vidutinės trukmės tikslo

1 langelis. Lankstumas pagal prevencinę dalį

2013 m. nutraukus PDP Italija iš esmės atitiko prevencinės dalies nuostatas iki pat 2017 m. Tačiau 2015–2017 m. Italija šių nuostatų iš esmės sugebėjo laikytis dar ir todėl, kad

Komisija, atsižvelgdama į savo 2015 m. sausio mėn. komunikatą „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“, suteikė lankstumo galimybę, kuri buvo patvirtinta Tarybos šaliai skirtose rekomendacijose. Italija labai pasinaudojo lankstumo galimybe pagal Stabilumo ir augimo pakta. 2015 m. 0,03 % BVP atitinkanti lankstumo galimybė buvo suteikta dėl neįprastų įvykių, susijusių su pabėgėlių krize. Tais pačiais metais labiau atsižvelgus į vyraujančias ciklo sąlygas, 0,5 % BVP struktūrinio pagerėjimo reikalavimas buvo sumažintas perpus – iki 0,25 % BVP. 2016 m. buvo suteiktas bendra 0,83 % BVP atitinkanti lankstumo galimybė, susijusi su struktūrinių reformų išlyga, investicijų išlyga ir neįprasto įvykio išlyga. Pastaroji suteikta atsižvelgiant į pabėgėlių krizę ir papildomas saugumo išlaidas, susijusias su terorizmo grėsme. 2017 m. pagal neįprasto įvykio išlygą buvo suteikta bendra 0,35 % BVP lankstumo galimybė dėl pabėgėlių krizės ir būtinybės dėl pabėgėlių krizės ir būtinybės apsaugoti nacionalinę teritoriją nuo seisminės rizikos. Komisija laikėsi nuomonės, kad 2018 m. fiskalinių struktūrinių pastangų, kurios, palyginti su lyginamuoju standartu, yra 0,3 % BVP mažesnės, užteks Italijos stabilizavimo poreikiams ir esamiems tvarumo uždaviniams subalansuoti. Apskritai 2015–2018 m. Italijai buvo leista laikinai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslo beveik 1,8 procentinio punkto BVP.

Kalbant apie **2017 m.**, Italijai rekomenduota užtikrinti 0,6 % BVP ar didesnę struktūrinį koregavimą, kad būtų padaryta pakankama pažanga siekiant vidutinės trukmės tikslo. Tačiau 2018 m. stabilumo programoje buvo patvirtinta, kad išskirtinio atvykstančių pabėgėlių srauto ir prevencinio investicijų plano, skirto valstybės teritorijos apsaugai nuo seisminės rizikos, poveikis biudžetui 2017 m. buvo didelis – maždaug 0,35 % BVP – tik šiek tiek daugiau nei *ex ante* įvertis. Tuo remdamasi Komisija patvirtino nuokrypį, preliminarai suteiktą pagal neįprasto įvykio išlygą²¹. Todėl 2017 m. reikalaujamas koregavimas siekiant vidutinės trukmės tikslo buvo sumažintas, kad būtų atsižvelgta į tas išlaidas.

2018 m. pavasarį atliktas bendras vertinimas, paremtas Komisijos 2018 m. pavasario prognoze, parodė, kad tiek 2016 m., tiek 2017 m. bus šiek tiek nukrypta nuo rekomenduojamo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslo. Šį vertinimą patvirtina Komisijos 2018 m. rudens prognozė.

Kalbant apie **2018 m.**, Italijai rekomenduota užtikrinti, kad grynųjų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų nominalusis sumažinimas 2018 m. sudarytų bent 0,2 % – tai atitiktų bent 0,6 % BVP metinį struktūrinį koregavimą. Tačiau Komisija 2017 m. gegužės mėn. komunikate dėl 2017 m. Europos semestro²² teigia, kad ji būtų pasirengusi naudotis turima diskrecija tais atvejais, kai didelio fiskalinio koregavimo poveikis ekonomikos augimui ir užimtumui galėtų būti ypač svarus. Apskritai, siekdama suderinti dabartinius Italijos stabilizavimo poreikius ir iškilusius tvarumo uždavinius, Komisija laikėsi nuomonės, kad tinkamos 2018 m. fiskalinės struktūrinės pastangos turėtų sudaryti ne mažiau kaip 0,3 % BVP, nenumatant jokios papildomos nuokrypio per vienerius metus galimybės. Tai reiškia, kad grynųjų pirminių išlaidų nominalusis augimas turi neviršyti 0,5 %.

Remiantis persvarstytu 2019 m. biudžeto plano projektu, išlaidų kriterijus rodo nepakankamą fiskalinį koregavimą 2018 m., nes Italijos valdžios sektoriaus išlaidų (atėmus diskrecines pajamų priemones ir vienkartinės priemones) augimo tempas viršys Tarybos

²¹ 2017 m. reikalavimus atitinkančios išlaidos dėl išskirtinio pabėgėlių srauto sudarė 0,16 % BVP, o su apsauga nuo seisminės rizikos susijusios išlaidos – 0,19 % BVP.

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

rekomenduojamą normą. Be to, vyriausybės planuojamas (perskaičiuoto) 2018 m. valdžios sektoriaus struktūrinio balanso pagerėjimas (0,2 % BVP) neatitinka tinkamo struktūrinio 0,3 % BVP koregavimo. Vyriausybės planais grindžiamas bendras vertinimas rodo, kad yra rizika labai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo, kurį 2018 m. rekomendavo Taryba. Remiantis Komisijos 2018 m. rudens prognoze, patvirtinamas bendras vertinimas, pagrįstas vyriausybės planais. Komisijos prognozėje numatoma, kad struktūrinis balansas 2018 m. išliks stabilus – –1,8 % BVP. Remiantis Komisijos prognoze, išlaidų kriterijus rodo nepakankamą fiskalinį koregavimą 2018 m., tą patį rodo ir struktūrinio balanso kriterijus.

Kalbant apie **2019 m.**, 2018 m. spalio 23 d. Komisijos nuomonėje nustatyta, kad Italijos persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte itin šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos fiskalinės rekomendacijos. Tas vertinimas buvo patvirtintas 2018 m. lapkričio 21 d. Komisijos nuomonėje dėl Italijos persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projekto.

Italijai rekomenduojama 2019 m. užtikrinti, kad grynųjų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų nominalus augimas neviršytų 0,1 %, o tai atitiktų 0,6 % BVP metinį struktūrinį koregavimą.

Remiantis persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projektu, išlaidų kriterijus rodo didelio nuokrypio tiek 2019 m. (1,3 % BVP atotrūkis), tiek 2018 ir 2019 m., vertinant kartu (vidutiniškai 0,9 % BVP per metus atotrūkis, atsižvelgiant į abiejų metų Tarybos rekomenduotą koregavimą), riziką, nes valdžios sektoriaus išlaidų augimas (atėmus diskrecines pajamų priemones ir vienkartinės priemones) viršys Tarybos rekomenduojamą normą. Struktūrinio balanso kriterijus rodo tą patį. Persvarstyame 2019 m. biudžeto plano projekte numatoma, kad (perskaičiuotas) struktūrinis balansas 2019 m. pablogės 0,9 % BVP. Struktūrinio balanso kriterijus rodo didelio nuokrypio per vienerius metus (1,5 % BVP 2019 m. atotrūkis), taip pat per 2018 ir 2019 m., vertinant kartu (vidutiniškai 1,0 % per metus atotrūkis, atsižvelgiant į Tarybos rekomenduojamą abiejų metų koregavimą), riziką. Ši išvada nepasikeistų ir atsižvelgus į 2018 m. pasinaudojus veiksmų laisve sumažintą reikalavimą. Vyriausybės planais grindžiamas bendras vertinimas rodo itin šiurkštų biudžeto koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslo, kurį 2019 m. rekomendavo Taryba, nesilaikymą. Ši išvada nepasikeistų net ir tuo atveju, jei neeilinės kelių tinklo ir jungčių techninės priežiūros programos, sugriuvus Morandi tiltui Genujoje, ir prevencinio plano, kuriuo būtų ribojama hidrogeologinė rizika dėl nepalankių oro sąlygų, poveikis biudžetui (maždaug 0,2 % BVP) Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies ir 6 straipsnio 3 dalies tikslais būtų laikomas neįprastu įvykiu, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti, ir išskaičiuotas iš Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies reikalavimo.

Remiantis Komisijos 2018 m. rudens prognoze patvirtinamas bendras vertinimas, pagrįstas vyriausybės planais, nes išlaidų kriterijus taip pat rodo didelio nuokrypio riziką tiek 2019 m. (1,5 % BVP atotrūkis), tiek 2018 ir 2019 m., vertinant kartu (vidutiniškai 1,3 % BVP per metus atotrūkis, atsižvelgiant į abiejų metų Tarybos rekomenduotą koregavimą). Struktūrinio balanso kriterijus rodo tą patį. Komisijos 2018 m. rudens prognozėje numatoma, kad 2019 m. Italijos struktūrinis balansas pablogės 1,2 % BVP ir pasieks –3,0 % BVP. Struktūrinio balanso kriterijus rodo didelio nuokrypio per vienerius metus (1,8 % BVP atotrūkis 2019 m.), taip pat per 2018 ir 2019 m., vertinant kartu (vidutiniškai 1,2 % per metus atotrūkis), riziką.

Viešosios investicijos

Kalbant apie viešąsias investicijas, Italijos valdžios sektoriaus bendrojo pagrindinio kapitalo formavimo vidurkis 1999–2010 m. siekė maždaug 3 % BVP, tačiau dėl poreikio greitai reaguoti į valstybės skolos krizę viešosios investicijos gerokai sumažėjo ir 2011–2016 m. vidutiniškai sudarė maždaug 2,4 % BVP. 2017 m. viešųjų investicijų ir BVP santykis pasiekė žemiausią lygį – 2 % BVP (–5,3 % per metus nominaliąja verte). Pagal persvarstytą 2019 m. biudžeto plano projektą šis santykis turėtų šiek tiek sumažėti iki 1,9 % BVP 2018 m. (–2,2 % per metus nominaliąja verte). Persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte numatoma, kad, skyrus papildomų lėšų ir taikant priemones administracinėms procedūroms paspartinti, 2019 ir 2020 m. viešosios investicijos palaipsniui atsigaus. Apibendrinant galima pasakyti, kad turint omenyje tai, kad viešosios investicijos laikui bėgant iš esmės mažėjo, neatrodo, kad jos būtų švelninanti aplinkybė, kuria Italija galėtų pateisinti skolos mažinimo kriterijaus nesilaikymą.

4.3. Vidutinės trukmės valdžios sektoriaus skolos pozicija

Italijos valstybės skola ir toliau yra pagrindinis ekonomikos pažeidžiamumo šaltinis. Priimtos naujos priemonės, kartu su nepalankiomis demografinėmis tendencijomis, veikiausiai pakeis teigiamas ankstesnių pensijų reformų tendencijas ir susilpnins ilgalaikį fiskalinį tvarumą. Ilgalaikiam fiskaliniam tvarumui taip pat trukdė tai, kad 2018 m. padidėjo vyriausybės obligacijų palūkanų normos, ir situacija galėtų dar labiau pablogėti, jei realiosios palūkanų normos padidėtų dar daugiau, nei šiuo metu tikimasi.

Remiantis Komisijos 2018 m. rudens prognoze, Italijos skolos ir BVP santykis, 2017 m. pasiekęs 131,2 %, 2018–2020 m. iš esmės turėtų stabilizuotis ir siekti maždaug 131 %. Manoma, kad 2018 m. nedaug padidėjęs pirminis perteklius, tik šiek tiek mažėjančios palūkanų išlaidos ir mažesnės, nei planuota, pajamos iš privatizavimo ir toliau neleis didinti skolos mažinimo tempo. 2019 ir 2020 m. gerokai sumažėjus pirminiam pertekliui ir didėjant palūkanų išlaidoms, skolos mažinimas gali būti toliau varžomas.

Sprendžiant iš Europos Komisijos trumpalaikio fiskalinio tvarumo rizikos rodiklio S0, nepanašu, kad Italija susidurtų su trumpalaikėmis tvarumo problemomis, nors fiskalinėje srityje pažeidžiamumas išlieka²³. Iš tiesų, makrofinansinė rizika apskritai išlieka ribota, be kita ko, dėl vis dar palankios ECB pinigų politikos. Tačiau Italija susiduria su staigiai padidėjusiu finansų rinkos nenoru rizikuoti dėl mažėjančių, bet vis dar didelių refinansavimo poreikių (maždaug 17 % BVP 2018 m.), susijusių su valstybės skola. Nuo 2018 m. gegužės mėn. matoma, kad toks padidėjimas gali lemti didelį valstybės obligacijų rinkų nepastovumą ir gerokai didesnes skolos tvarkymo išlaidas, o vėliau gali kilti neigiamo šalutinio poveikio bankų sektoriui ir įmonių bei namų ūkių finansavimo sąlygoms rizika.

Vidutinės trukmės laikotarpiu Italija susiduria su rimtomis tvarumo problemomis. Prognozuojama, kad jos struktūrinis pirminis perteklius toliau mažės iki 0,9 % BVP 2019 m. ir 0,4 % BVP 2020 m., palyginti su 3,6 % 2015 m. Tai galėtų padidinti riziką tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu, nes silpna fiskalinė būklė gali dar labiau padidinti rizikos priedus. Tai matyti iš Komisijos vidutinės trukmės skolos tvarumo analizės ir fiskalinio

²³ Nustatyta, kad trumpalaikis fiskalinio tvarumo rodiklis S0 (rodiklis, leidžiantis anksti nustatyti trumpalaikę biudžeto riziką, kylančią per metus dėl ekonomikos fiskalinių, makrofinansinių ir konkurencingumo ypatumų, ir pagrįstas dvidešimt penkiais fiskaliniais ir makrofinansiniais rodikliais) 2018 m. yra mažesnis už didelės rizikos ribą, tačiau jis sudaro 0,36 ir tebėra vienas didžiausių rodiklių ES, daugiausia dėl labai didelės Italijos valstybės skolos. Be to, fiskalinis subindeksas viršija kritinę ribą.

tvarumo rizikos rodiklio S1²⁴ – jie abu rodo didelę riziką²⁵. Prie šio vertinimo prisideda pagal pagrindinį scenarijų 2029 m. susikaupusi didelė ir vis didėjanti skola ir jos jautrumas makroekonominiams ir fiskaliniams sukrėtimams. Todėl norint iki 2033 m. pasiekti 60 % BVP skolos santykį reikėtų, kad Italija dėtų dideles fiskalines pastangas, kurios per 2021–2025 m. laikotarpį bendrai sudarytų 9,4 procentinio punkto BVP.

Ilguoju laikotarpiu Italija taip pat turėtų spręsti su tvarumu susijusius uždavinius, kuriuos lemia didelis fiskalinis koregavimas, reikalingas skolos ir BVP santykiui stabilizuoti, ypač atsižvelgiant į būsimas su senėjančia visuomene susijusias išlaidas ir į pažeidžiamumą, siejamą su didele skolos našta. Ilgalaikis fiskalinio tvarumo rizikos rodiklis S2²⁶ rodo didelę riziką, nes norint ilgą laiką išlaikyti stabilų skolos ir BVP santykį, taip pat dėl su senėjančia visuomene susijusių išlaidų, BVP struktūrinį pirminį perteklių reikėtų nuolat didinti maždaug 2,9 procentinio punkto. Turint omenyje su didele skolos našta susijusį pažeidžiamumą, nustatytą atliekant skolos tvarumo analizės rizikos vertinimą, šis rezultatas taip pat rodo didelę riziką ilguoju laikotarpiu. Iš tiesų ilgalaikio tvarumo, kurį užtikrino ankstesnės pensijų reformos ir netiesioginių su visuomenės senėjimu susijusių įsipareigojimų apribojimas, būklė prastėja. Tai susiję su blogėjančiomis demografinėmis tendencijomis, kurias prognozuoja Eurostatas, ir neseniai priimtomis reformomis. Visų pirma, 2017 ir 2018 m. biudžetuose jau buvo numatytos priemonės, kuriomis iš dalies panaikintos ankstesnės pensijų reformos, ir tai prisideda prie Italijos senatvės pensijų išlaidų didėjimo vidutinės trukmės laikotarpiu. Šiuo atžvilgiu persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte numatytos papildomos nuostatos, kuriomis atsitraukiama nuo praeityje padarytos pažangos, gerokai padidinant viešąsias išlaidas senatvės pensijoms. Nors tikslus reformos projektas bus nurodytas teisėkūros procedūra priimtuose aktuose, priėmus 2019 m. biudžetą, remiantis į persvarstytą 2019 m. biudžeto plano projektą įtraukta informacija, planuojama reforma bus gerokai sumažintos ankstyvo išėjimo į pensiją sąlygos, nustatant atitinkamą 62 metų amžiaus ir 38 metų įmokų ribą. Todėl papildomos išlaidos, kurios, kaip apskaičiuota, 2019 m. sudarys maždaug 0,4 % BVP, gerokai padidins Italijos senatvės pensijų išlaidas, kurios, 2016 m. sudariusios maždaug 15 % potencialiojo BVP, jau yra vienos didžiausių Sąjungoje ir EBPO. Be to, didesnė lankstumo galimybė anksti išeinant į pensiją taip pat gali turėti neigiamą poveikį darbo jėgos pasiūlai, turint omenyje tai, kad Italija ir taip atsilieka nuo vyresnio amžiaus (55–64 m.) darbuotojų dalyvavimo darbo rinkoje ES vidurkio, taigi taip stabdomas potencialus augimas. Apskritai, toliau atsitraukiant nuo ankstesnių pensijų reformų įgyvendinimo, galėtų gerokai padidėti rizika Italijos ilgalaikiam tvarumui.

Privatizavimo pajamos nepasiekė 0,5 % BVP tikslo, kurį vyriausybė numatė tiek 2016, tiek 2017 m., o atitinkamai sudarė 0,05 % BVP ir mažiau kaip 0,01 % BVP. Persvarstytame 2019 m. biudžeto plano projekte vis dar numatoma, kad 2018–2020 m. bus gaunama 0,3 % BVP privatizavimo pajamų per metus. Atsižvelgdama į iki šiol pasiektus privatizavimo rezultatus ir iki metų pabaigos padarytą nedidelę pažangą 2018 m. Komisija *ex ante*

²⁴ Vidutinės trukmės fiskalinio tvarumo rodiklis S1 rodo, kad reikia papildomų koregavimo pastangų, palaipsniui gerinti struktūrinį pirminį balansą, kad per penkerius metus (pradedant 2021 m.) iki 2033 m. būtų pasiektas 60 % skolos ir BVP santykis, įskaitant visų būsimų papildomų išlaidų, susijusių su senėjančia visuomene, apmokėjimą.

²⁵ Žr. būsimą Europos Komisijos 2018 m. fiskalinio tvarumo ataskaitą. Daugiau paaiškinimų dėl metodikos taip pat galima rasti Europos Komisijos dokumente „Debt Sustainability Monitor 2017“.

²⁶ Ilgalaikio fiskalinio tvarumo rodiklis S2 parodo, kokio reikia dabartinio struktūrinio pirminio balanso išankstinio koregavimo (vėliau koreguota vertė išlaikoma stabili neribotą laiką), kad neribotam laikotarpiui būtų stabilizuotas skolos ir BVP santykis, įskaitant visų papildomų išlaidų, susijusių su senėjančia visuomene, apmokėjimą.

nenumato jokių privatizavimo pajamų. Kalbant apie 2019 m., atsižvelgiant į šiuo metu svarstomus įtikimus ir labai konkrečius pasiūlymus, į prognozę įtraukta pusė numatytų įplaukų. Dėl prudencinių priežasčių į 2020 m. prognozę *ex ante* neįtraukiama jokių privatizavimo pajamų.

Šiomis aplinkybėmis numatomas fiskalinis pablogėjimas ir galimas neigiamas planuojamos pensijų reformos poveikis potencialiam augimui galėtų gerokai padidinti riziką Italijos fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu sukelti grėsmę tinkamam valstybės skolos mažinimo planui.

4.4. Kiti veiksniai, kuriuos Komisija laiko svarbiais

Tarp kitų veiksnių, kuriuos Komisija laiko svarbiais, ypatingas dėmesys skiriamas finansiniams įnašams tarptautiniam solidarumui skatinti ir Sąjungos politikos tikslams pasiekti, susidariusiai skolai dvišalės ir daugiašalės paramos tarp valstybių narių forma finansinio stabilumo užtikrinimo sąlygomis ir skolai, susijusiai su finansų stabilizavimo veiksmais didelių finansinių sunkumų laikotarpiu (Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalis). Kalbant apie valstybės paramą finansų sektoriui finansų krizės metu, neapibrėžtieji įsipareigojimai, skirti finansų įstaigų likvidumo rezervams paremti, 2017 m. pabaigoje sudarė maždaug 1,5 % BVP (iš 3,7 % BVP bendros neapibrėžtųjų įsipareigojimų sumos), palyginti su 0,5 % BVP 2016 m. pabaigoje.

Parama finansų įstaigoms, turėjusi poveikį valdžios sektoriaus skolai, 2017 m. sudarė 1 % BVP (palyginti su 0,2 % 2016 m. pabaigoje). Ši parama daugiausia buvo susijusi su dviejų Italijos regioninių skoliniojo (Banca Popolare di Vicenza ir Veneto Banca) likvidavimu ir Banca Monte dei Paschi di Siena prevenciniu rekapitalizavimu. Susijęs poveikis deficitui sudarė maždaug 0,4 % BVP. Papildoma rizika viešiesiems finansams susijusi su galimu (vienkartiniu) paramos finansų įstaigoms poveikiu, be kita ko, deficitui 2019 ir 2020 m., taip pat su didelio viešojo administravimo prekybos įsiskolinimo poveikiu.

Reglamento (ES) Nr. 473/2013 12 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad šiame pranešime taip pat būtų nagrinėjama, „kiek valstybė narė atsižvelgė į [...] Komisijos nuomonę“ dėl valstybės narės biudžeto plano projekto, kaip nurodyta to paties reglamento 7 straipsnio 1 dalyje. 2017 m. Komisijos nuomonėje dėl Italijos 2018 m. biudžeto plano projekto²⁷ nurodyta rizika, jog nebus laikomasi SAP nuostatų, ir valdžios institucijos paragintos rengiant nacionalinį biudžetą imtis būtinų priemonių, kad šių nuostatų būtų laikomasi. Tačiau, nepaisant nurodytos SAP nuostatų nesilaikymo rizikos, 2018 m. biudžetas buvo priimtas be didesnių pakeitimų, palyginti su biudžeto plano projektu. 2018 m. Komisijos nuomonėje dėl Italijos 2019 m. biudžeto plano projekto nurodyta, kad itin šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacijos, ir valdžios institucijų paprašyta pateikti persvarstytą biudžeto plano projektą. Tačiau 2018 m. lapkričio 13 d. Italija pateikė persvarstytą biudžeto plano projektą, kuriame buvo patvirtinti 2019 m. numatyti fiskaliniai tikslai.

4.5. Kiti valstybės narės nurodyti veiksniai

2018 m. lapkričio 13 d. Italijos valdžios institucijos pagal Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalį pateikė dokumentus, susijusius su atitinkamais veiksniais (toliau – Italijos

²⁷ 2017 m. lapkričio 22 d. Komisijos nuomonė C (2017) 8019 *final* dėl persvarstyto Italijos biudžeto plano projekto.

pastabos). Kituose šio pranešimo ataskaitos skirsniuose pateikta analizė jau apima daugumą valdžios institucijų nurodytų veiksmų.

Italijos pastabose pabrėžiama, kad Italijos biudžeto rezultatai geri – tai rodo nuolatinis didelis pirminis perteklius, kurį vis dar pernelyg dideliu mastu atsveria euro zonos obligacijų pelningumo ir augimo skirtumai, nepalankūs Italijai siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi skolos mažinimo kriterijaus.

Pirmasis svarbus veiksnys, aptartas Italijos pastabose, yra nominaliojo BVP augimo perspektyvos, pasižyminčios pastaruoju metu sustiprėjusia ekonomikos vystymosi sulėtėjimo rizika, kurios akivaizdoje per didelės fiskalinės pastangos gali būti pasmerktos žlugti ir dėl neigiamo vardiklio poveikio trukdyti laikytis skolos mažinimo kriterijaus.

Antrasis susijęs veiksnys yra tai, kad nepakankamai įvertinamas Italijos ekonomikos vangumo laipsnis net ir peržiūrėjus bendrai sutartą gamybos apimties atotrūkio apskaičiavimo metodiką, atsižvelgus į tam tikrus techninius pakeitimus, kuriuos pasiūlė Italijos delegacija darbo grupėje gamybos apimties atotrūkio klausimais. Nors dėl šių techninių pokyčių 2017 m. Italijos gamybos apimties atotrūkis padidėjo iki $-1,2\%$ potencialaus BVP (nuo $-0,6\%$ remiantis Komisijos 2017 m. rudens prognoze), patikslinti Komisijos skaičiavimai vis dar rodo, kad šalies ekonominė veikla turėtų pasiekti potencialą 2019 m. Apskaičiuota, kad tais metais gamybos apimties atotrūkis taps teigiamas ($+0,3\%$ potencialaus BVP), o Italijos valdžios institucijos mano, kad tai neatitinka ekonominės nuojautos, turint omenyje vis dar aukštą 11% Italijos nedarbo lygį ir faktišką darbo užmokesčio ir kainų stabilumą. Todėl Italijos pastabose pateikti alternatyvūs įverčiai, rodantys, kad gamybos apimties atotrūkis 2018 m. vis dar sudaro maždaug -3% potencialiojo BVP, remiantis vyriausybės projekcijomis, pagal kurias Italija praktiškai priartėja savo prie vidutinės trukmės tikslo – struktūriniu požiūriu subalansuoto biudžeto. Be to, remiantis papildoma „normalaus“ 2% infliacijos lygio prielaida (paremta BVP defliatoriumi), Italija atitiktų pagal ciklą patikslintos konfigūracijos skolos mažinimo kriterijų.

Trečiasis svarbus veiksnys, pabrėžtas Italijos pastabose, yra socialinės įtraukties ir viešųjų investicijų rėmimo principas, kuriuo grindžiami 2019 m. biudžeto plano projekte pateikti vyriausybės fiskaliniai planai. Visų pirma, tose pastabose laikoma, kad 2019 m. biudžeto plano projekte numatytos pilietybės pajamos atitinka 2018 m. konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas didinti socialines išlaidas, reformuoti aktyvią darbo rinkos politiką ir didinti moterų dalyvavimą darbo rinkoje racionalizuojant paramos šeimai politiką. Be to, jose laikoma, kad viešųjų investicijų padidėjimas $0,2\%$ BVP 2019 m. atitinka 2018 m. konkrečiai šaliai skirtą rekomendaciją skatinti mokslinius tyrimus, inovacijas, skaitmeninius įgūdžius ir infrastruktūrą tikslingiau investuojant ir aktyviau dalyvaujant į profesiją orientuoto tretinio mokslo sistemoje.

Ketvirtasis svarbus veiksnys, įtrauktas į Italijos pastabas, yra įvairios augimą skatinančios struktūrinės reformos, kurias vyriausybė planuoja vykdyti įvairiose srityse – nuo teismų sistemos iki viešojo sektoriaus.

Kiti svarbūs Italijos valdžios institucijų nurodyti veiksniai, susiję su Italijos valdžios sektoriaus skola, yra jos tvarumas, nes, nepaisant pablogėjusių demografinių projekcijų, valstybei narei kylanti ilgalaikio tvarumo rizika tebėra maža, jos prieinamumas dėl mažėjančių palūkanų išlaidų ir labai mažas neapibrėžtųjų įsipareigojimų ir privačiojo sektoriaus skolos lygis. Italijos pastabose taip pat pabrėžiama, kad Italijos viešiesiems finansams kylanti rizika, be kita ko, dėl neseniai padidėjusio valstybės obligacijų

pajamingumo, yra nedidelė, turint omenyje tvirtą Italijos finansinę padėtį, ilgą valstybės skolos terminą bei fiksuotą palūkanų normą ir neseniai atkurtą bankų sektoriaus pelningumą.

5. IŠVADOS

Italijos valstybės skolos ir BVP santykis, 2017 m. siekęs 131,2 %, yra antras pagal dydį Sąjungoje ir vienas didžiausių pasaulyje. 2017 m. skolos našta vienam gyventojui sudarė vidutiniškai 37 000 EUR; prie šios sumos reikėtų pridėti vidutiniškai maždaug 1 000 EUR metinių skolos tvarkymo išlaidų vienam gyventojui. Dėl didelės susikaupusios valstybės skolos Italija neturi fiskalinio manevravimo galimybių, kurių jai reikia siekiant stabilizuoti ekonomiką makroekonominių sukrėtimų atveju. Be to, tai yra iš kartos į kartą perduodama našta, neigiamai atsiliupsianti būsimų Italijos kartų gyvenimo lygiui. Tai, kad Italijoje skolos tvarkymo išlaidos reikalauja gerokai daugiau viešųjų išteklių nei likusioje euro zonos dalyje, taip pat mažina šalies išlaidų veiksmingumą. Italijos palūkanų išlaidos 2017 m. sudarė apie 65,5 mlrd. EUR, arba 3,8 % BVP, t. y., iš esmės prilygo švietimui skirtų išteklių sumai. Be to, nesilaikant apdairios fiskalinės politikos, didelė valstybės skola kelia šaliai riziką patirti rinkos pasitikėjimo sukrėtimų poveikį vyriausybės obligacijų pajamingumui, kuris turėtų neigiamą poveikį tiek šalies mokamoms palūkanoms, tiek bendroms realiosios ekonomikos finansavimo sąnaudoms, o tai savo ruožtu turėtų neigiamą poveikį augimui. Dėl didelės Italijos valstybės skolos Italijos ekonomika yra labai pažeidžiama, todėl ryžtingas jos mažinimas turėtų ir toliau būti laikomas svarbiausiu Italijos prioritetu.

2018 m. gegužės 23 d. Komisija paskelbė pranešimą pagal SESV 126 straipsnio 3 dalį²⁸, nes Italija nepadarė pakankamos pažangos, kad 2017 m. laikytųsi skolos kriterijaus. Pranešime padaryta išvada, kad turėtų būti laikoma, jog tuo metu skolos kriterijaus buvo laikomasi, ypač atsižvelgiant į tai, kad Italija laikėsi prevencinės dalies reikalavimų.

Tačiau 2019 m. Italijos fiskaliniai planai rodo esminį atitinkamų veiksmų, kuriuos Komisija analizavo praėjusių metų gegužės mėn., pokytį. Visų pirma, 2019 m. biudžeto plano projekte Italija planavo, kad 2019 m. labai (maždaug 0,9 % BVP) pablogės struktūrinis balansas, nors Taryba rekomendavo Italijai pagerinti struktūrinį balansą ne mažiau kaip 0,6 % BVP. Todėl 2018 m. spalio 23 d. Komisija priėmė nuomonę²⁹ dėl Italijos 2019 m. biudžeto plano projekto, kurioje nurodė, kad itin šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos fiskalinės rekomendacijos, ir paprašė dar kartą pateikti persvarstytą biudžeto plano projektą. 2018 m. lapkričio 13 d. Italija pateikė šiek tiek pakeistą biudžeto plano projektą, tačiau jo fiskaliniai tikslai, įskaitant 2019 m. planuotą didelį struktūrinį pablogėjimą, liko nepakeisti, palyginti su pradine versija.

2018 m. lapkričio 21 d. Komisija priėmė nuomonę dėl Italijos persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projekto³⁰, kurioje patvirtinama, kad yra rizika, jog bus labai nukrypta nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo, kurį 2018 m. rekomendavo Taryba, ir šiurkščiai nesilaikoma 2019 m. fiskalinės rekomendacijos, tiek remiantis vyriausybės planais, tiek Komisijos 2018 m. rudens prognoze. Ši išvada pateisina naują Komisijos vertinimą, kad 2017 m. Italija *prima facie* nesilaikė skolos kriterijaus.

Iš tiesų, Italijos valdžios sektoriaus bendroji skola 2017 m. pasiekė 131,2 % BVP, t. y. gerokai viršijo Sutartyje nustatytą 60 % BVP pamatinę vertę, ir, remiantis 2017 m. rezultatų duomenimis, Italija nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus. Be to, remiantis tiek vyriausybės

²⁸ Komisijos pranešimas COM(2018) 428 *final*, 2018 5 23. „Italija. Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį“.

²⁹ 2018 m. spalio 23 d. Komisijos nuomonė C (2018) 7510 *final* dėl Italijos biudžeto plano projekto, kuria Italija prašoma pateikti persvarstytą biudžeto plano projektą.

³⁰ 2018 m. lapkričio 21 d. Komisijos nuomonė C (2018) 8030 *final* dėl persvarstyto Italijos biudžeto plano projekto.

planais, tiek Komisijos 2018 m. rudens prognoze manoma, kad Italija nesilaikys skolos mažinimo kriterijaus nei 2018 m., nei 2019 m. Iš šių išvadų aiškiai matyti, kad prieš atsižvelgiant į visus svarbius veiksnius, atrodo, jog Italija *prima facie* neatitinka Sutartyje nustatyto skolos kriterijaus. Pagal Sutartį šiame pranešime iš eilės nagrinėjami svarbūs veiksniai.

Visų pirma, nors įvertinta, kad Italija padarė tam tikrą pažangą įgyvendindama jai skirtas 2017 m. Tarybos rekomendacijas, į 2019 m. persvarstytą biudžeto plano projektą įtrauktos priemonės rodo riziką, kad bus atsisakyta reformų, priimtų pagal šaliai skirtas rekomendacijas, ir rizikos, susijusios su naujausių Italijai skirtų Tarybos rekomendacijų struktūriniais fiskaliniais aspektais. Be kita ko, nors Taryba rekomendavo Italijai sumažinti senatvės pensijoms tenkančią valstybės išlaidų dalį, kad atsirastų galimybių kitoms socialinėms išlaidoms, naujai nustatyta ankstyvo išėjimo į pensiją galimybe atsisakoma ankstesnių pensijų reformų, kuriomis grindžiamas ilgalaikis didelės Italijos valstybės skolos tvarumas. Be to, mokesčių amnestijos įvedimas galėtų atgrasyti nuo mokestinių prievolių vykdymo. Apskritai persvarstyto 2019 m. biudžeto plano projekte nenumatyta veiksmingų priemonių, kuriomis būtų sprendžiama vangaus potencialaus Italijos ekonomikos augimo ir ypač ilgalaikio jos produktyvumo sąstingio problema. Visų pirma galimybė anksti išeiti į pensiją gali turėti neigiamą poveikį darbo jėgos pasiūlai. Be to, naujai įvestos priemonės, kuriomis didinamas bankų apmokestinimas, kartu su didesnio valstybės obligacijų pajamingumo poveikiu, galėtų mažinti kredito pasiūlą. Todėl visų politikos priemonių, kuriomis grindžiamas 2019 m. biudžeto plano projektas, poveikis augimui gali būti mažesnis, nei vyriausybės prognozuojamas, net ir trumpuoju laikotarpiu.

Galiausiai, nors 2018 m. gegužės mėn. atliktas *ex post* vertinimas, kaip Italija laikosi prevencinės dalies, parodė, kad 2017 m. iš esmės buvo laikomasi rekomenduojamo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslo, atsižvelgus į Komisijos suteiktą lankstumo galimybę dėl neįprastų įvykių, bendras vertinimas, pagrįstas tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos 2018 m. rudens prognoze, rodo, kad yra rizika labai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo, kurį 2018 m. rekomendavo Taryba, ir itin šiurkščiai nesilaikyti rekomendacijų 2019 m. Ši išvada nepasikeistų net ir tuo atveju, jei neeilinės kelių tinklo ir jungčių techninės priežiūros programos, sugriuvus Morandi tiltui Genujoje, ir prevencinio plano, kuriuo būtų ribojama hidrogeologinė rizika dėl nepalankių oro sąlygų, poveikis biudžetui (maždaug 0,2 % BVP) Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies ir 6 straipsnio 3 dalies tikslais būtų laikomas neįprastu įvykiu, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti, ir išskaičiuotas iš Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies reikalavimo.

Šiame pranešime pateiktoje analizėje įvertinami visi svarbūs veiksniai, visų pirma: i) tai, kad, nepaisant neseniai sustiprėjusios ekonomikos vystymosi sulėtėjimo rizikos, makroekonominėmis sąlygomis negalima paaiškinti didelio Italijos atotrūkio nuo skolos mažinimo kriterijaus laikymosi, turint omenyje, kad nuo 2016 m. nominaliojo BVP augimas yra didesnis nei 2 %; ii) tai, kad vyriausybės planai rodo, jog bus atsisakoma ankstesnių augimą skatinančių struktūrinių reformų, ypač ankstesnės pensijų reformos; ir, svarbiausia, iii) tiek remiantis vyriausybės planais, tiek Komisijos 2018 m. rudens prognoze, nustatyta rizika, kad 2018 m. bus smarkiai nukrypta nuo rekomenduojamo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo, o 2019 m. bus šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacijos. Apskritai, analizė rodo, kad turėtų būti

laikoma, jog Sutartyje ir Reglamente (EB) Nr. 1467/1997 nustatyto skolos kriterijaus nesilaikoma, todėl yra pagrindo taikyti skola grindžiamą PDP.