ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 21.11.2018
COM(2018) 809 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ιταλία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
Ιταλία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) θεσπίζει διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Η διαδικασία αυτή αναλύεται περαιτέρω στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος[1], που αποτελεί μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 473/2013 προβλέπονται ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που υπάγονται σε ΔΥΕ[2].

Σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή παρακολουθεί την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με βάση δύο κριτήρια, και συγκεκριμένα: α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπομένου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3 %· και β) κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60 %, εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η έκθεση αυτή πρέπει να «*λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημόσιων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους*».

Η παρούσα έκθεση, η οποία αποτελεί το πρώτο στάδιο της ΔΥΕ, αναλύει τη συμμόρφωση της Ιταλίας με το κριτήριο της Συνθήκης περί χρέους το 2017, λαμβανομένου δεόντως υπόψη του οικονομικού πλαισίου και άλλων σχετικών παραγόντων. Στις 29 Οκτωβρίου 2018 η Επιτροπή απηύθυνε στις ιταλικές αρχές επιστολή στην οποία ανακοίνωνε την πρόθεσή της να επαναξιολογήσει, το φθινόπωρο του 2018, τη συμμόρφωση της Ιταλίας με το κριτήριο του χρέους, λαμβανομένης υπόψη της ουσιώδους μεταβολής των σχετικών παραγόντων την οποία επιφέρει το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2019.

Στις 23 Μαΐου 2018 η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ[3], διότι η Ιταλία δεν είχε σημειώσει επαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους το 2017. Η έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να θεωρηθεί ότι το κριτήριο πληρούνταν την εποχή εκείνη, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της εκ των υστέρων συμμόρφωσης της Ιταλίας με το προληπτικό σκέλος το 2017. Στην έκθεση σημειωνόταν επίσης ο κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την πορεία

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6. Η παρούσα έκθεση λαμβάνει επίσης υπόψη το έγγραφο «*Λεπτομερείς ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης*», το οποίο εξέδωσε η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή στις 15 Μαΐου 2017 και διατίθεται στη διεύθυνση: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf

[2] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ (ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11).

[3] Έκθεση της Επιτροπής COM(2018) 428 final της 23.5.2018: «Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union».

προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου που συνέστησε το Συμβούλιο για το 2018, με βάση τόσο τα κυβερνητικά προγράμματα όσο και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018.

Ωστόσο, τα δημοσιονομικά προγράμματα της Ιταλίας για το 2019 επιφέρουν ουσιώδη μεταβολή των σχετικών παραγόντων τους οποίους ανέλυσε η Επιτροπή τον περασμένο Μάιο. Ειδικότερα, στις 16 Οκτωβρίου η Ιταλία υπέβαλε το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματός της για το 2019[4], το οποίο συνεπάγεται επιδείνωση του (εκ νέου υπολογισθέντος) διαρθρωτικού ισοζυγίου[5] της τάξης του 0,9 % του ΑΕΠ το 2019. Στις 23 Οκτωβρίου 2018 η Επιτροπή εξέδωσε γνώμη[6] σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, στην οποία επισημαίνει την ιδιαιτέρως σοβαρή μη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική σύσταση την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018 και ζητεί από την Ιταλία να υποβάλει αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος. Στις 13 Νοεμβρίου 2018 η Ιταλία υπέβαλε αναθεωρημένο δημοσιονομικό πρόγραμμα για το 2019. Οι αλλαγές στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2019 ήταν πολύ περιορισμένες και συνίσταντο κυρίως στον καθορισμό υψηλότερου στόχου για τις ιδιωτικοποιήσεις για το 2019 (1 % του ΑΕΠ αντί 0,3 %). Στις 21 Νοεμβρίου 2018 η Επιτροπή εξέδωσε τη γνώμη της σχετικά με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019, στην οποία επιβεβαίωσε την ιδιαιτέρως σοβαρή μη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική σύσταση για το 2019. Το γεγονός αυτό δικαιολογεί τη διενέργεια νέας αξιολόγησης της συμμόρφωσης με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2017.

Τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν από τις αρχές τον Οκτώβριο του 2018[7] και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat[8] δείχνουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας μειώθηκε σε 2,4 % του ΑΕΠ το 2017 (έναντι 2,5 % το 2016), ενώ το χρέος σταθεροποιήθηκε σε 131,2 % του ΑΕΠ (έναντι 131,4 % το 2016), ήτοι πάνω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ. Για το 2018, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019 προβλέπει ότι ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ θα μειωθεί ελαφρά σε 130,9 %. Για το 2019, προβλέπει περαιτέρω μείωση (κατά 1,7 εκατοστιαίες μονάδες) του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ σε 129,2 %. Με βάση τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν και τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, η Ιταλία δεν συμμορφώθηκε με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους ούτε το 2016 (διαφορά 5,2 % του ΑΕΠ) ούτε το 2017 (διαφορά 6,6 % του ΑΕΠ) (βλ. πίνακα 1).

Συνολικά, η έλλειψη συμμόρφωσης της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2017 αποδεικνύει εκ πρώτης όψεως την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος κατά

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

[5] Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο, μη συνυπολογιζομένων έκτακτων και άλλων προσωρινών μέτρων, όπως υπολογίσθηκε εκ νέου από την Επιτροπή με χρησιμοποίηση της από κοινού συμφωνηθείσας μεθοδολογίας.

[6] Γνώμη της Επιτροπής C(2018) 7510 final της 23.10.2018, σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας και με την οποία ζητείται από την Ιταλία να υποβάλει αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος.

[7] Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Επιτροπή, δύο φορές τον χρόνο, το προϋπολογισθέν και το πραγματικό επίπεδο του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους τους. Η τελευταία κοινοποίηση της Ιταλίας είναι αναρτημένη στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables

[8] Το δελτίο Τύπου της Eurostat αριθ. 163/2018 της 22ας Οκτωβρίου 2018 είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07

την έννοια του ΣΣΑ προτού, ωστόσο, συνεκτιμηθούν όλοι οι παράγοντες που παρατίθενται κατωτέρω. Επιπλέον, με βάση τόσο τα κυβερνητικά σχέδια όσο και τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, η Ιταλία δεν αναμένεται να συμμορφωθεί με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους ούτε το 2018 (διαφορά 3,7 % και 6,6% του ΑΕΠ αντίστοιχα) ούτε το 2019 (διαφορά 3,6% και 6,7 % του ΑΕΠ αντίστοιχα).

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκπόνησε την παρούσα έκθεση με σκοπό να αξιολογήσει συνολικά την απόκλιση από την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους και να εξετάσει αν η κίνηση διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος είναι αιτιολογημένη αφού συνεκτιμηθούν όλοι οι σχετικοί παράγοντες. Στην ενότητα 2 της έκθεσης εξετάζεται το κριτήριο του ελλείμματος. Στην ενότητα 3 εξετάζεται το κριτήριο του χρέους. Η ενότητα 4 αφορά τις δημόσιες επενδύσεις και άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης της συμμόρφωσης με την απαιτούμενη πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ). Η έκθεση λαμβάνει υπόψη τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, που δημοσιεύθηκαν στις 8 Νοεμβρίου 2018. Οι προβλέψεις της Επιτροπής βασίζονται στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 και όχι στο αναθεωρημένο σχέδιο, αλλά οι αλλαγές μεταξύ των δύο εγγράφων είναι ελάχιστες.

Πίνακας 1: Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% ΑΕΠ) [α]

		2015	2016	2017	2018		2019	
					COM	ΣΔΠ	COM	ΣΔΠ
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος γενικής κυβέρνησης	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
	Διαφορά από την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους	ά.α.	5,2	6,6	6,6	3,7	6,7	3,6
	Μεταβολή στο διαρθρωτικό ισοζύγιο	0,1	-0,7	-0,3	0,0	0,2	-1,2	-0,9
	Απαιτούμενη ΕΓΔΠ	3,4	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α	ά.α.

Σημειώσεις:

[α] Σε ποσοστό του ΑΕΠ εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά, «ά.α.» σημαίνει «άνευ αντικειμένου»

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, αναθεωρημένο ΣΔΠ της Ιταλίας για το 2019 και φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Η Ιταλία κατέβαλε σημαντική δημοσιονομική προσπάθεια μεταξύ των ετών 2010 και 2013: αύξησε το πρωτογενές πλεόνασμα σε άνω του 2 % του ΑΕΠ και εξήλθε από τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος το 2013 διατηρώντας το ονομαστικό έλλειμμα σε επίπεδο που δεν υπερέβαινε το 3 % του ΑΕΠ το 2012 (έναντι άνω του 5 % το 2009). Ωστόσο, τα τελευταία έτη υπήρξε χαλάρωση του δημοσιονομικού προσανατολισμού. Το 2017, το πρωτογενές πλεόνασμα μειώθηκε σε 1,4 % και το ονομαστικό έλλειμμα σταθεροποιήθηκε σε περίπου 2,4 % του ΑΕΠ. Ωστόσο, αμφότερα προβλέπεται να βελτιωθούν το 2018. Το 2019 και το 2020, τόσο το ονομαστικό όσο και το πρωτογενές ισοζύγιο αναμένεται να επιδεινωθούν σημαντικά, κυρίως λόγω των μέτρων που συμπεριλήφθηκαν στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το

2019 και επιβεβαιώθηκαν στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019.

Το 2017, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας ανήλθε σε 2,4 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα τόσο με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος όσο και με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, προβλέπεται ότι κατά την περίοδο 2018-2019 το εν λόγω έλλειμμα δεν θα υπερβεί την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ, η οποία προβλέπεται στη Συνθήκη. Ωστόσο, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, το 2020 θα υπάρξει υπέρβαση της τιμής αναφοράς, με βάση την παραδοχή ότι δεν θα υπάρξει αλλαγή πολιτικής. Σύμφωνα με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης θα ανέλθει σε 1,8 % του ΑΕΠ το 2018 και σε 2,4 % το 2019. Σύμφωνα με το έγγραφο *Nota di Aggiornamento al DEF* της Ιταλίας, το οποίο επικαιροποιεί τους δημοσιονομικούς στόχους του προγράμματος σταθερότητας της Ιταλίας για το 2018, το ονομαστικό έλλειμμα θα μειωθεί σε 2,1 % του ΑΕΠ το 2020. Η προβλεπόμενη για το 2019 αύξηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης προκύπτει σε μεγάλο βαθμό από τα δημοσιονομικά μέτρα που προβλέπονται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, τα οποία επιφέρουν στις προβλέψεις της κυβέρνησης καθαρή αύξηση του ελλείμματος της τάξης περίπου του 1,2 % του ΑΕΠ. Η μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης που προβλέπεται για το 2020 οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον αντίκτυπο (περίπου 0,7 % του ΑΕΠ) των υψηλότερων συντελεστών ΦΠΑ που θεσμοθετήθηκαν για το 2020 ως ρήτρα διασφάλισης. Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας θα ανέλθει σε 1,9 % του ΑΕΠ το 2018 και θα αυξηθεί σε 2,9 % το 2019. Βάσει των προβλέψεων της Επιτροπής, το έλλειμμα για το 2018 είναι ελαφρά υψηλότερο από το έλλειμμα που προβλέπεται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 και η διαφορά αυτή οφείλεται κυρίως στις πιο συνετές παραδοχές της Επιτροπής όσον αφορά το μέγεθος των δημόσιων δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών για τόκους. Βάσει των προβλέψεων της Επιτροπής, το έλλειμμα για το 2019 είναι επίσης υψηλότερο από το έλλειμμα που προβλέπεται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 και η διαφορά αυτή οφείλεται κυρίως στη χαμηλότερη αύξηση του ΑΕΠ και στις υψηλότερες δαπάνες για τόκους σε σύγκριση με τις προβλέψεις της κυβέρνησης. Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας θα ανέλθει σε 3,1% του ΑΕΠ το 2020, με βάση την παραδοχή ότι δεν θα υπάρξει αλλαγή πολιτικής. Το υψηλότερο, βάσει των προβλέψεων της Επιτροπής, έλλειμμα για το 2020 σε σύγκριση με τις προβλέψεις της κυβέρνησης εξηγείται κυρίως από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν περιλαμβάνει τους υψηλότερους συντελεστές ΦΠΑ που θεσμοθετήθηκαν για το 2020 ως ρήτρα διασφάλισης, ενώ οι άλλοι παράγοντες είναι η χαμηλότερη αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ και οι υψηλότερες δαπάνες για τόκους.

Συνεπώς, επί του παρόντος η Ιταλία πληροί το κριτήριο του ελλείμματος όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97, αν και υπάρχει κίνδυνος ότι το κριτήριο του ελλείμματος δεν θα πληρούται το 2020, σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, με βάση την παραδοχή ότι δεν θα υπάρξει αλλαγή πολιτικής.

3. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Έπειτα από μέση ετήσια αύξηση της τάξης των 5 εκατοστιαίων μονάδων κατά τη διάρκεια της διπλής ύφεσης της περιόδου 2008-2013, ο λόγος δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ της Ιταλίας συνέχισε να αυξάνεται την περίοδο 2014-2015 με βραδύτερο ρυθμό –κατά 1 εκατοστιαία μονάδα κατά μέσο όρο σε ετήσια βάση–, ενώ το 2016 ανήλθε σε επίπεδα ρεκόρ της τάξης του 131,4 % και το 2017 μειώθηκε ελαφρά σε 131,2 %. Με βάση το αναθεωρημένο σχέδιο

δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ αναμένεται να μειωθεί σταδιακά σε 130,9 % το 2018, σε 129,2 % το 2019 και σε 127,3 % το 2020. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, ο δείκτης χρέους θα παραμείνει σταθερός περίπου στο 131 % κατά την περίοδο 2018-2020. Έως το 2018, οι ευνοϊκοί –αν και επιδεινούμενοι– όροι χρηματοδότησης συνέβαλαν στη στήριξη της οικονομικής ανάκαμψης και στον περιορισμό του «φαινομένου της χιονοστιβάδας». Στη συνέχεια, το αυξανόμενο κόστος χρηματοδότησης, το μειωμένο πρωτογενές πλεόνασμα και τα κατώτερα των στόχων έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις αναμένεται να παρεμποδίσουν τη μείωση του χρέους. Παρότι οι κίνδυνοι αναχρηματοδότησης του χρέους είναι περιορισμένοι σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, το υψηλό δημόσιο χρέος εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική πηγή ευπάθειας για την ιταλική οικονομία.

Κατόπιν της άρσης της ΔΥΕ τον Ιούνιο του 2013, στην Ιταλία χορηγήθηκε τριετής μεταβατική περίοδος για την επίτευξη συμμόρφωσης με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, η οποία ξεκίνησε το 2013 και έληξε το 2015. Μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, η τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους κατέστη εφαρμοστέα το 2016. Με βάση τα κοινοποιηθέντα στοιχεία και τις προβλέψεις της Επιτροπής, η διαφορά με την τιμή αναφοράς για το χρέος ανήλθε σε 5,2 % του ΑΕΠ το 2016 και σε 6,6 % το 2017. Επιπλέον, βάσει του αναθεωρημένου σχεδίου δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, η Ιταλία δεν προβλέπεται να συμμορφωθεί με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους ούτε το 2018 (διαφορά με την τιμή αναφοράς για το χρέος της τάξης του 3,7 % του ΑΕΠ) ούτε το 2019 (διαφορά με την τιμή αναφοράς για το χρέος της τάξης του 3,6 % του ΑΕΠ). Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής (διαφορά με την τιμή αναφοράς για το χρέος της τάξης του 6,6 % και 6,7 % του ΑΕΠ το 2018 και το 2019 αντίστοιχα).

Ειδικότερα, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ ανήλθε σε 131,2 % το 2017, ήτοι χαμηλότερος κατά 0,2 εκατοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το 2016. Η μείωση ήταν περιορισμένη εν μέρει λόγω της συνέχισης του «φαινομένου της χιονοστιβάδας» που επιφέρει αύξηση του χρέους, καθώς το πραγματικό έμμεσο κόστος του χρέους[9], παρότι σταδιακά μειώθηκε (σε 2,4 % από 2,7 % το 2013), παρέμεινε υψηλότερο από την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ. Πράγματι, τα τρέχοντα πραγματικά επιτόκια επί των νέων εκδόσεων τίτλων του Δημοσίου, τα οποία κυμάνθηκαν περίπου στο μηδέν την περίοδο 2015-2017, έγιναν σταδιακά μόνον αισθητά στο πραγματικό κόστος εξυπηρέτησης του ανεξόφλητου αποθέματος χρέους, δεδομένης της διάρκειας του ιταλικού χρέους και της περιόδου αναχρηματοδότησης, σε συνδυασμό με τον χαμηλό πληθωρισμό (αύξηση του αποπληθωριστή του ΑΕΠ της τάξης του 0,6 %) – βλ. επίσης πίνακα 2 και γράφημα 1. Η θετική διαφορά μεταξύ επιτοκίων και ρυθμού ανάπτυξης (0,9 εκατοστιαίες μονάδες έναντι 0,8 το 2016), επέφερε σημαντική και πάλι αύξηση του χρέους λόγω του «φαινομένου της χιονοστιβάδας» (1,1 % του ΑΕΠ, έναντι 1,0 % το 2016 – βλ. πίνακα 2). Από την άλλη πλευρά, το σταθερό σε γενικές γραμμές πρωτογενές πλεόνασμα της τάξης του 1,4 % του ΑΕΠ συνέβαλε στη συγκράτηση της δυναμικής του χρέους το 2017. Η προσαρμογή των αποθεμάτων-ροών οδήγησε σε ελαφρά αύξηση του χρέους το 2017 (0,2 %), κυρίως λόγω της στήριξης του τραπεζικού τομέα[10], η

[9] Το πραγματικό έμμεσο κόστος του χρέους κατά τον χρόνο *t* μπορεί να οριστεί ως η ονομαστική απόδοση την οποία κατέβαλε η κυβέρνηση για την εξυπηρέτηση του ανεξόφλητου χρέους κατά τον χρόνο *t-1*, χωρίς τον αντίκτυπο του πληθωρισμού κατά τον χρόνο *t*. Στον πίνακα 2, είναι δυνατό να ληφθεί η ετήσια μεταβολή του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ λόγω του πραγματικού έμμεσου κόστους του χρέους προσθέτοντας τις αντίστοιχες συνεισφορές από τις δαπάνες για τόκους (που οδηγούν σε αύξηση του χρέους) και τον αποπληθωριστή του ΑΕΠ (που οδηγούν σε μείωση του χρέους).

[10] Πράγματι, σύμφωνα με τα κοινοποιηθέντα στοιχεία, οι πράξεις διάσωσης τραπεζών, που αφορούσαν την Banca Monte Paschi και δύο τράπεζες της Βενετίας, είχαν αντίκτυπο της τάξης περίπου του 1 % του ΑΕΠ στο χρέος και της τάξης περίπου του 0,4 % του ΑΕΠ στο έλλειμμα.

οποία αντισταθμίστηκε εν μέρει από τη μείωση του αποθεματικού ρευστότητας, ενώ δεν υπήρξαν έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις[11].

Για το 2018, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2019 προβλέπει ότι ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ θα ανέλθει σε 130,9 %, ήτοι μείωση κατά 0,3 της εκατοστιαίας μονάδας σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2017. Η προβλεπόμενη δυναμική αποτελεί κυρίως αποτέλεσμα της υποχώρησης του «φαινομένου της χιονοστιβάδας», το οποίο εξακολουθεί ωστόσο να επιφέρει αύξηση του χρέους (0,5 % του ΑΕΠ)[12], και μιας ελαφράς βελτίωσης του πρωτογενούς πλεονάσματος (σε 1,8 % του ΑΕΠ), που υπεραντισταθμίζουν την αύξηση του χρέους που προκύπτει από την προσαρμογή των αποθεμάτων-ροών (1,0 % του ΑΕΠ). Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, ο δείκτης χρέους θα μειωθεί το 2018 σε 131,1 % του ΑΕΠ, ελαφρά πάνω από τις προβλέψεις του αναθεωρημένου σχεδίου δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019. Η διαφορά οφείλεται σε ελαφρά χαμηλότερο προβλεπόμενο πρωτογενές πλεόνασμα και σε υψηλότερο αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας», τα οποία συνδέονται με τις οριακά υψηλότερες προβλέψεις για το πραγματικό έμμεσο κόστος του χρέους.

Για το 2019, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2019 προβλέπει μεγάλη μείωση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ κατά 1,7 εκατοστιαίες μονάδες σε 129,2%. Η μείωση αυτή οφείλεται κυρίως σε μια προσαρμογή των αποθεμάτων-ροών που οδηγεί σε μείωση του χρέους (-0,1 % του ΑΕΠ), η οποία εξηγείται κυρίως από τα σημαντικά έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις τα οποία προβλέπει η κυβέρνηση (1 % του ΑΕΠ), και σε ένα «φαινόμενο της χιονοστιβάδας» που οδηγεί σε ελαφρά μείωση του χρέους και εξηγείται από την ισχυρή προβλεπόμενη αύξηση της ονομαστικής ανάπτυξης σε σύγκριση με το 2018, η οποία αναμένεται να αντισταθμίσει το συρρικνούμενο πρωτογενές πλεόνασμα (σε 1,2 % του ΑΕΠ). Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ θα παραμείνει σε γενικές γραμμές σταθερός το 2019, στο 131,0 %. Η διαφορά συνδέεται, αφενός, με προβολές για σημαντικά χαμηλότερη ονομαστική ανάπτυξη και υψηλότερες δαπάνες για τόκους, που αντικατοπτρίζουν ένα «αποτέλεσμα χιονοστιβάδας» το οποίο εξακολουθεί να επιφέρει σημαντική αύξηση του χρέους, και, αφετέρου, με ένα χαμηλότερο προβλεπόμενο πρωτογενές πλεόνασμα (1 % του ΑΕΠ) και χαμηλότερα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις. Οι κίνδυνοι σε επίπεδο προβολών για το χρέος που περιλαμβάνονται τόσο στις προβλέψεις της Επιτροπής όσο και στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 συνδέονται με χειρότερες του αναμενόμενου προοπτικές ανάπτυξης, μεγαλύτερη επιδείνωση του πρωτογενούς ισοζυγίου, χαμηλότερο πληθωρισμό ή χαμηλότερα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις και υψηλότερες του αναμενόμενου δαπάνες για τόκους.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ θα παραμείνει σε γενικές γραμμές σταθερός και το 2020, καθώς το περαιτέρω επιδεινούμενο πρωτογενές πλεόνασμα και οι αυξανόμενες δαπάνες για τόκους αναμένεται να αντισταθμίσουν την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ.

[11] Δεν αναφέρονται άλλες μικρότερης σημασίας πράξεις που επηρέασαν την προσαρμογή των αποθεμάτων-ροών. Βλ. επίσης την *Έκθεση Δημόσιου Χρέους 2017* του Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών της Ιταλίας, στη διεύθυνση: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

[12] Ειδικότερα, το αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας» περιορίζεται χάρη στον πολύ υψηλότερο πληθωρισμό και τις οριακά χαμηλότερες δαπάνες για τόκους.

Όπως φαίνεται στο γράφημα 1, η σταδιακή μείωση του πραγματικού έμμεσου κόστους εξυπηρέτησης του χρέους (*διακεκομμένη μαύρη γραμμή*) και η ανάκαμψη του ρυθμού αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ (*συνεχής μπλε γραμμή*) επέφεραν έως το 2016 σταδιακή συρρίκνωση της διαφοράς τους (*κίτρινη ζώνη*), η οποία προβλέπεται ότι θα παραμείνει γενικά σταθερή την περίοδο 2018-2019 και θα αυξηθεί ελαφρά το 2020 λόγω του αυξανόμενου πραγματικού έμμεσου κόστους του χρέους. Συνολικά, το αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας» που επιφέρει αύξηση του χρέους περιορίστηκε το 2017 σε 1,1 % του ΑΕΠ, έναντι μέσου όρου 1,2 % την περίοδο 2000-2007 πριν από την κρίση. Συνεπώς, το αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας» εξηγεί μόνο εν μέρει τη μη συμμόρφωση της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2017 και τα επόμενα έτη.

Συνολικά, η παρούσα ανάλυση καταδεικνύει επομένως ότι, εκ πρώτης όψεως, το κριτήριο του χρέους κατά την έννοια της Συνθήκης και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 δεν πληρούται, με βάση είτε το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 είτε τις προβλέψεις της Επιτροπής, προτού συνεκτιμηθούν όλοι οι σχετικοί παράγοντες που παρατίθενται κατωτέρω.

Πίνακας 2: Δυναμική του χρέους [α]

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	ΣΔΠ	COM	ΣΔΠ
Δείκτης ακαθάριστου δημόσιου χρέους	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Μεταβολή του δείκτη χρέους β (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
Συνιστώσες:							
• Πρωτογενές ισοζύγιο (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Αποτέλεσμα «χιονοστιβάδας» (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
εκ του οποίου:							
Δαπάνες για τόκους	*4,1*	*3,9*	*3,8*	*3,7*	*3,6*	*3,8*	*3,6*
Αύξηση πραγματικού ΑΕΠ	*-1,2*	*-1,5*	*-2,0*	*-1,5*	*-1,5*	*-1,5*	*-1,9*
Πληθωρισμός (αποπληθωριστής ΑΕΠ	*-1,2*	*-1,4*	*-0,6*	*-1,6*	*-1,6*	*-1,7*	*-2,0*
• Προσαρμογή αποθεμάτων-ροών (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
εκ της οποίας:							
Απόκλιση μεταξύ ταμειακής λογιστικής και λογιστικής δεδουλευμένων	*0,3*	*-0,8*	*1,3*	*0,7*	*0,5*	*0,5*	*0,5*
καθαρή σώρευση χρηματοοικονομικών περιουσι	*-0,7*	*1,0*	*-1,2*	*0,4*	*0,0*	*-0,3*	*-0,7*
εκ των οποίων έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις	*-0,4*	*-0,1*			*-0,3*	*-0,2*	*-1,0*
Αποτέλεσμα αποτίμησης & υπολειπόμενο αποτέλεσμα	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,5*	*0,0*	*0,1*

Σημειώσεις:

[α] Σε ποσοστό του ΑΕΠ εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά

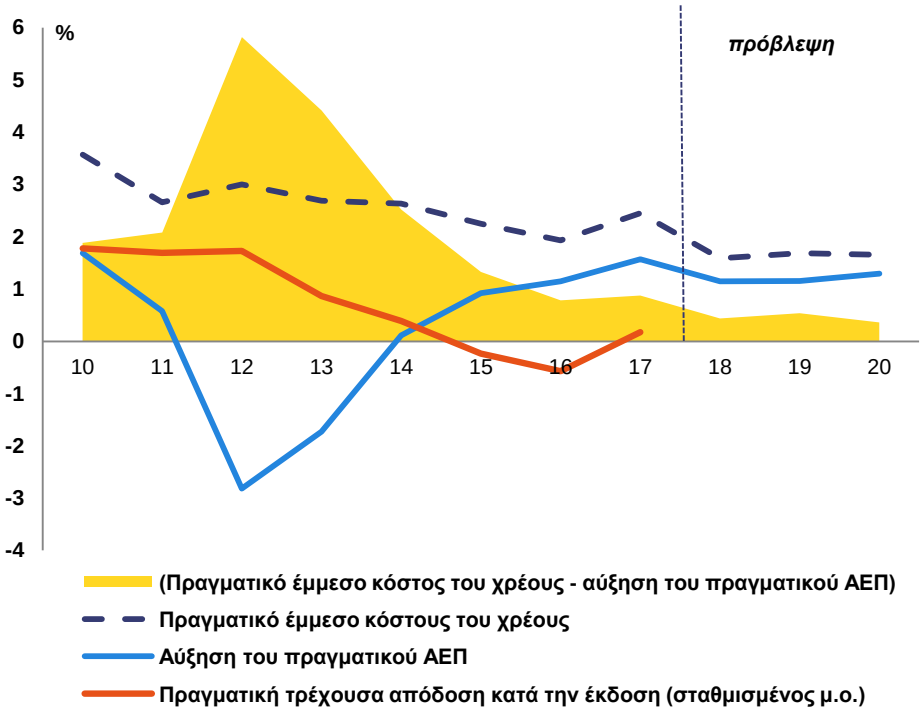
[β] Η μεταβολή του δείκτη ακαθάριστου χρέους μπορεί να αναλυθεί ως εξής:

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

όπου t είναι χρονικός δείκτης, *D, PD, Y* και *SF* είναι το συσσωρευμένο δημόσιο χρέος, το πρωτογενές έλλειμμα, το ονομαστικό ΑΕΠ και η προσαρμογή αποθεμάτων-ροών αντίστοιχα, και *i* και *y* είναι το μέσο κόστος του χρέους και η ανάπτυξη του ονομαστικού ΑΕΠ. Το κομμάτι εντός παρένθεσης αντιπροσωπεύει το αποτέλεσμα της χιονοστιβάδας και μετρά τον συνδυασμένο αντίκτυπο των δαπανών για τόκους και της οικονομικής ανάπτυξης στον δείκτη χρέους.

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019, φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018

Γράφημα 1: Παράγοντες του «αποτελέσματος της χιονοστιβάδας» επί του δημόσιου χρέους



Πηγή: Φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018

4. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η έκθεση της Επιτροπής «*λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους*». Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, το οποίο επίσης ορίζει ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «*οποιονδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή*».

Σε περίπτωση πρόδηλης παραβίασης του κριτηρίου του χρέους, η ανάλυση των σχετικών παραγόντων δικαιολογείται ιδιαίτερα, δεδομένου ότι η δυναμική του χρέους επηρεάζεται σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι το έλλειμμα από παράγοντες που εκφεύγουν του ελέγχου της κυβέρνησης. Αυτό αναγνωρίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο ορίζει ότι οι κρίσιμοι παράγοντες λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με βάση το κριτήριο του χρέους ανεξάρτητα από το μέγεθος της παραβίασης. Εν προκειμένω, κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους πρέπει να συνεκτιμηθούν τουλάχιστον οι ακόλουθες τρεις βασικές πτυχές (οι οποίες έχουν συνεκτιμηθεί κατά το παρελθόν)[13], δεδομένου του αντικτύπου τους στη δυναμική και τη βιωσιμότητα του χρέους:

1. η τήρηση του ΜΔΣ ή της πορείας προσαρμογής προς την επίτευξή του, ο οποίος θεωρείται ότι διασφαλίζει τη βιωσιμότητα ή την ταχεία πρόοδο προς τη βιωσιμότητα

[13] Βλέπε τις εκθέσεις που εκπονήθηκαν βάσει του άρθρου 126 παράγραφος 3, COM(2015) 113 final της 27.2.2015· COM(2016) 305 final της 18.5.2016· και COM(2018) 428 final της 23.5.2018.

υπό κανονικές μακροοικονομικές συνθήκες. Δεδομένου ότι, από τη φύση του, ο συγκεκριμένος για κάθε χώρα ΜΔΣ λαμβάνει υπόψη το επίπεδο του χρέους και τις έμμεσες υποχρεώσεις, η τήρηση του ΜΔΣ ή της πορείας προσαρμογής προς την επίτευξή του θα πρέπει να διασφαλίζει τη σύγκλιση των δεικτών χρέους σε συνετά επίπεδα, τουλάχιστον σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα·

2. οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, που έχουν ήδη εφαρμοστεί ή περιγράφονται αναλυτικά σε σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες, μέσω του αντικτύπου τους στην ανάπτυξη, αναμένεται να ενισχύσουν τη βιωσιμότητα του χρέους σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην επαναφορά του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ σε ικανοποιητική καθοδική πορεία. Συνολικά, η τήρηση του ΜΔΣ (ή της πορείας προσαρμογής προς την επίτευξή του), σε συνδυασμό με την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου), αναμένεται, υπό κανονικές δημοσιονομικές συνθήκες, να επαναφέρει τη δυναμική του χρέους σε βιώσιμη πορεία μέσω του συνδυασμένου αντίκτυπου στο ίδιο το επίπεδο του χρέους (μέσω της επίτευξης υγιούς δημοσιονομικής κατάστασης σύμφωνα με τον ΜΔΣ) και στην οικονομική ανάπτυξη (μέσω των μεταρρυθμίσεων)·

3. οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες και, ειδικότερα, ο χαμηλός πληθωρισμός, που μπορούν να παρεμποδίσουν τη μείωση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ και να περιπλέξουν ιδιαίτερα τη συμμόρφωση με τις διατάξεις του ΣΣΑ. Ένα περιβάλλον χαμηλού πληθωρισμού καθιστά δυσκολότερο για ένα κράτος μέλος να τηρήσει την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Υπό αυτές τις συνθήκες, η τήρηση του ΜΔΣ ή της πορείας προσαρμογής προς την επίτευξή του αποτελεί βασικό σχετικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, στις υποενότητες που ακολουθούν εξετάζονται: 1) η μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση, συμπεριλαμβανομένης της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων· 2) η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης αφενός της συμμόρφωσης με την απαιτούμενη προσαρμογή προς την επίτευξη του ΜΔΣ και, αφετέρου, των δημόσιων επενδύσεων· 3) οι εξελίξεις στη μεσοπρόθεσμη κατάσταση του δημόσιου χρέους, συμπεριλαμβανομένων των προοπτικών βιωσιμότητάς του· 4) άλλοι παράγοντες τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί συναφείς· και 5) άλλοι παράγοντες τους οποίους προέβαλε το κράτος μέλος.

4.1. Μεσοπρόθεσμη οικονομική κατάσταση

Οι μακροοικονομικές συνθήκες –με ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ άνω του 2 % από το 2016 παρά τους κινδύνους επιδείνωσης που εντάθηκαν πρόσφατα– δεν μπορούν να προβληθούν ως ελαφρυντικό στοιχείο για την αιτιολόγηση των μεγάλων αποκλίσεων της Ιταλίας σε σχέση με τη μακροπρόθεσμη τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Από την άλλη πλευρά, η χαμηλή αύξηση της παραγωγικότητας εξακολουθεί να περιορίζει τη δυνητική ανάπτυξη της Ιταλίας και παρεμποδίζει την ταχύτερη μείωση του δείκτη χρέους. Παρότι η Ιταλία έχει σημειώσει κάποια πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των ανά χώρα συστάσεων του Συμβουλίου του 2017, τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 καταδεικνύουν οπισθοδρόμηση σε σχέση με την πρόοδο που σημειώθηκε στο παρελθόν, καθώς και όσον αφορά τις διαρθρωτικές δημοσιονομικές πτυχές των συστάσεων τις οποίες το Συμβούλιο απηύθυνε στην Ιταλία στις 13 Ιουλίου 2018.

Κυκλικές συνθήκες, δυνητική ανάπτυξη και πληθωρισμός

Το 2017 η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ της Ιταλίας ανήλθε σε 1,6 %. Σύμφωνα τόσο με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2019 όσο και με τις προβλέψεις της Επιτροπής, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ αναμένεται να επιβραδυνθεί το 2018 (σε 1,2 % και 1,1 % αντίστοιχα). Για το 2019, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2019 προβλέπει ότι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ θα επιταχυνθεί στο 1,5 %, ενώ η Επιτροπή προβλέπει ηπιότερη ανάκαμψη τόσο για το 2019 (1,2 %) όσο και για το 2020 (1,3 %). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, η δυνητική ανάπτυξη απέκτησε εν τέλει θετικό πρόσημο το 2017, οπότε και ανήλθε σε 0,3 % (έναντι -0,2 % το 2016), και αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω την περίοδο 2018-2020, παραμένοντας ωστόσο σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Ως αποτέλεσμα, το αρνητικό κενό παραγωγής της Ιταλίας θα καλυφθεί ταχέως, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, από -3,6 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2015 σε -0,3 % το 2018, ενώ θα καταστεί θετικό το 2019 (σε 0,3 %) και θα αυξηθεί περαιτέρω το 2020 (σε 0,8 %).

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε κατά το παρελθόν σε σημαντικούς τομείς μεταρρυθμίσεων (π.χ. μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και στη δημόσια διοίκηση, καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, εξυγίανση των ισολογισμών των τραπεζών), η κληρονομιά της κρίσης και οι εναπομένουσες διαρθρωτικές αδυναμίες εξακολουθούν να αποτελούν βαρίδι στη δυνητική ανάπτυξη της Ιταλίας[14]. Το ΑΕΠ της Ιταλίας εξακολουθεί να είναι χαμηλότερο από τα προ της κρίσης επίπεδα και δεν έχει αυξηθεί σε σύγκριση με πριν από 15 έτη, ενώ η ετήσια ανάπτυξη ανήλθε κατά μέσο όρο σε 1,2 % στα υπόλοιπα κράτη της ζώνης του ευρώ. Αυτό εξηγείται επίσης από διαρθρωτικούς παράγοντες που παρεμποδίζουν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και λειτουργούν ως τροχοπέδη στην παραγωγικότητα. Οι συντάξεις γήρατος και το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικό μέρος των συνολικών δημόσιων δαπανών της Ιταλίας, με αποτέλεσμα τον περιορισμό των δαπανών που ενισχύουν την ανάπτυξη, όπως οι δαπάνες στους τομείς της εκπαίδευσης και των υποδομών. Η υψηλή φορολογική επιβάρυνση των συντελεστών παραγωγής και η επίμονα χαμηλή φορολογική συμμόρφωση εξακολουθούν να ανακόπτουν την οικονομική ανάπτυξη. Η αύξηση της απασχόλησης υποστηρίχθηκε από μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας και κίνητρα προσλήψεων, αλλά βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό σε συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης, ενώ τα επίμονα υψηλά επίπεδα μακροχρόνιας ανεργίας και ανεργίας των νέων επηρεάζουν δυσμενώς τις προοπτικές μελλοντικής οικονομικής ανάπτυξης. Το επιχειρηματικό περιβάλλον εξακολουθεί να παρεμποδίζει την επιχειρηματικότητα, μεταξύ άλλων λόγω των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης και των ιδιαίτερα χρονοβόρων αστικών και ποινικών διαδικασιών. Τέλος, οι επενδύσεις, ιδίως σε άυλα περιουσιακά στοιχεία, παραμένουν χαμηλές. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό για την Ιταλία να συνεχίσει τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια προκειμένου να βελτιωθούν οι προοπτικές μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης και να ενισχυθεί η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών της χώρας.

Αφού παρέμεινε περίπου στο 0 % το 2015 και το 2016, κυρίως λόγω της χαμηλής συνολικής ζήτησης, των περιορισμένων μισθολογικών πιέσεων και της πτώσης των τιμών ενέργειας, το 2017 ο ονομαστικός πληθωρισμός, μετρούμενος βάσει του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή (ΕνΔΤΚ), αυξήθηκε στο 1,3 %, κυρίως λόγω της αύξησης των τιμών ενέργειας. Με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής, το 2018 αναμένεται να παραμείνει σταθερός στο 1,3 % και να αυξηθεί περαιτέρω σε 1,5 % το 2019, λόγω κυρίως της αύξησης των τιμών πετρελαίου, ενώ το 2020 θα σημειώσει ελαφρά κάμψη και θα ανέλθει στο 1,4 %. Ο δομικός

[14] Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2018) 210 final της 7.3.2018, «*Country Report Italy 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*».

πληθωρισμός αναμένεται επίσης να αυξηθεί σταδιακά τα επόμενα έτη –ακολουθώντας τη μέτρια αύξηση των μισθών– και να ανέλθει στο 1,4 % το 2020.

Μέχρι πρόσφατα, η δυνατότητα της Ιταλίας να καταβάλει σημαντικές δημοσιονομικές προσπάθειες προκειμένου να μειώσει αποφασιστικά τον λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ της παρεμποδίστηκε από τις δυσμενείς μακροοικονομικές προοπτικές και τον σχετικό κίνδυνο να καταστούν οι δημοσιονομικές πολιτικές αντιπαραγωγικές, λόγω του αρνητικού αντίκτυπου της υποτονικής εξέλιξης των τιμών στον δείκτη χρέους και στο πρωτογενές ισοζύγιο. Επιπλέον, ο χαμηλός πληθωρισμός κατέστησε δυσχερέστερη για την Ιταλία τη μείωση των δημόσιων δαπανών της ως ποσοστό του ΑΕΠ μέσω του παγώματος των μισθών και των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων σε ονομαστικούς όρους, επιφέροντας παράλληλα χαμηλότερα του κανονικού φορολογικά έσοδα. Τέλος, οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες, μεταξύ των οποίων οι δυσχερείς όροι χρηματοδότησης, οδήγησαν σε υψηλότερους του μέσου όρου δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές, οι οποίοι ενισχύθηκαν από την περιοριστική νομισματική πολιτική λόγω του μηδενικού κατώτερου ορίου[15]. Η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ επιταχύνθηκε σε 1,1 % το 2016 και σε 1,6 % το 2017, ενώ η αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ ήταν υψηλότερη από 2 % (2,3 % το 2016 και 2,1 % το 2017) για πρώτη φορά από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Παρότι, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ θα επιβραδυνθεί απότομα εκ νέου στο 1,1 % το 2018 και θα παρουσιάσει ελαφρά μόνο ανάκαμψη, ανερχόμενη στο 1,2 % το 2019 και στο 1,3 % το 2020, η υποκείμενη εξέλιξη των τιμών (αποπληθωριστής ΑΕΠ) οδηγεί σε αναμενόμενη επιτάχυνση της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ σε 2,4 % το 2018, 2,5 % το 2019 και 2,7 % το 2020. Οι μακροοικονομικές συνθήκες δεν φαίνεται να αποτελούν πλέον ελαφρυντικό στοιχείο ικανό να αιτιολογήσει τις μεγάλες αποκλίσεις της Ιταλίας ως προς τη συμμόρφωση με τη μακροπρόθεσμη τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, παρότι οι προοπτικές ανάπτυξης της Ιταλίας φαίνεται να εκτίθενται σε ενισχυμένο κίνδυνο δυσμενών αποτελεσμάτων μελλοντικά. Ειδικότερα, μια παρατεταμένη αύξηση των αποδόσεων των κρατικών ομολόγων θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιδείνωση των όρων χρηματοδότησης των τραπεζών, καθώς και των κεφαλαιακών αποθεμάτων ασφαλείας, και, συνεπώς, να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ επηρεάζοντας το κόστος της πίστωσης και παρεμποδίζοντας την παροχή πιστώσεων. Αυτό θα ενίσχυε με τη σειρά του τους κινδύνους για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα της Ιταλίας.

[15] Βλ., για παράδειγμα, Blanchard O. και D. Leigh (2013), στο www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

Πίνακας 3: Μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις [α]

	2015	2016	2017	2018		2019	
				ΣΟΜ	ΣΔΠ	ΣΟΜ	ΣΔΠ
Πραγματικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	0,9	1,1	1,6	1,1	1,2	1,2	1,5
Αποπληθωριστής ΑΕΠ (% μεταβολή)	0,9	1,1	0,5	1,3	1,3	1,3	1,6
Δυνητικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,9
Κενό παραγωγής (% δυνητικού ΑΕΠ)	-3,6	-2,3	-1,0	-0,3	-0,4	0,3	0,4
Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,9	-2,4
Πρωτογενές ισοζύγιο	1,5	1,4	1,4	1,7	1,8	1,0	1,2
Έκτακτα και άλλα προσωρινά μέτρα	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Ακαθάριστες δημόσιες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1
Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο	-0,7	-1,3	-1,9	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Κυκλικά προσαρμοσμένο πρωτογενές ισοζύγιο	3,4	2,6	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0
Διαρθρωτικό ισοζύγιο β	-0,5	-1,5	-1,8	-1,8	-1,6	-3,0	-2,6
Διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο	3,6	2,4	2,0	1,8	2,0	0,9	1,0

Σημειώσεις:

[α] Ποσοστό ΑΕΠ εκτός αν ορίζεται διαφορετικά

[β] Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο εξαιρουμένων έκτακτων και άλλων προσωρινών μέτρων

Πηγή : Υπηρεσίες της Επιτροπής, αναθεωρημένο ΣΔΠ της Ιταλίας για το 2019 και φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018

Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Κατόπιν των γενικών εκλογών που διεξήχθησαν στις 4 Μαρτίου 2018, το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του 2018[16], που θεσπίστηκε τον Απρίλιο του 201θ από την υπηρεσιακή κυβέρνηση, δεν πρότεινε νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες αλλά παρέθετε τις μεταρρυθμίσεις που είχαν ήδη εγκριθεί την περίοδο εκείνη σε διάφορους τομείς, όπως η δημόσια διοίκηση, το δικαστικό σύστημα, ο ανταγωνισμός, η αγορά εργασίας, η εκπαίδευση και η ανταγωνιστικότητα.

Στην έκθεση χώρας του 2018, η Επιτροπή έκρινε ότι η Ιταλία είχε σημειώσει κάποια πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των συστάσεων ανά χώρα του 2017 αλλά, επίσης, ότι η μεταρρυθμιστική δυναμική είχε επιβραδυνθεί και ότι εξακολουθούσαν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις σε διάφορους τομείς μεταρρυθμίσεων. Οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της Ιταλίας –οι οποίες συνδέονται κυρίως με το πολύ υψηλό δημόσιο χρέος και την υποτονική αύξηση της παραγωγικότητας– είχαν σταματήσει να επιδεινώνονται αλλά παρέμεναν σημαντικές[17]. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ιταλία εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες[18].

Το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 εισήγαγε διάφορες νέες πρωτοβουλίες πολιτικής, οι οποίες προσδιορίστηκαν περαιτέρω σε δύο νομοθετικές προτάσεις: στο «φορολογικό διάταγμα»[19] της 23ης Οκτωβρίου 2018 και στο σχέδιο νόμου

[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] Βλ. «*Country Report Italy 2018*». Ό.π.

[18] Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2018) 120 final, «*Ευρωπαϊκό εξάμηνο 2018: Αξιολόγηση της προόδου σχετικά με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, και αποτελέσματα των εμπεριστατωμένων επισκοπήσεων βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011*».

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

για τον προϋπολογισμό, που υποβλήθηκαν στο Κοινοβούλιο στις 31 Οκτωβρίου 2018 και τελούν επί του παρόντος αμφότερα υπό συζήτηση.

Το «φορολογικό διάταγμα» περιλαμβάνει μέτρα τα οποία αποσκοπούν στην ενθάρρυνση της φορολογικής συμμόρφωσης, καθώς και διάφορα μέτρα που αποσκοπούν στην είσπραξη προηγούμενων φορολογικών οφειλών και στην εκκαθάριση των φορολογικών μητρώων. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, η ηλεκτρονική διαβίβαση τιμολογίων θα καταστεί επίσης υποχρεωτική για τις συναλλαγές με τους τελικούς καταναλωτές. Παράλληλα, το «φορολογικό διάταγμα» εισήγαγε για τους φορολογουμένους μια νέα και ευνοϊκότερη δυνατότητα ρύθμισης προηγούμενων φορολογικών οφειλών, με την καταβολή σε δόσεις σε βάθος πολλών ετών, χωρίς την επιβολή προστίμων και με ευνοϊκά επιτόκια. Ένα πρόσθετο μέτρο θα επιτρέπει επίσης στους φορολογουμένους –υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και όρια– να αποκαλύπτουν αδήλωτα εισοδήματα του παρελθόντος καταβάλλοντας μόνο το 20 % της αντίστοιχης φορολογικής οφειλής, σε περισσότερες δόσεις και χωρίς τόκους και πρόστιμα. Το «φορολογικό διάταγμα» περιλαμβάνει επίσης διάφορες μικρότερης έκτασης διατάξεις οι οποίες περικόπτουν τις παλαιότερες εκκρεμείς φορολογικές οφειλές περιορισμένου μεγέθους και μειώνουν τα κίνητρα των φορολογουμένων για παράταση της διάρκειας των φορολογικών διαφορών. Συνολικά, ο θετικός αντίκτυπος στα έσοδα το 2020 εκτιμάται σε περίπου 0,1 % του ΑΕΠ.

Το σχέδιο νόμου για τον προϋπολογισμό περιλαμβάνει πολυάριθμα μέτρα που αφορούν ένα ευρύ φάσμα τομέων, όπως η φορολογία, οι δημόσιες επενδύσεις, η κοινωνική ασφάλιση και το συνταξιοδοτικό σύστημα. Όσον αφορά τη φορολογία, οι διάφορες μεταβολές στα φορολογικά καθεστώτα, ιδιαίτερα για τις επιχειρήσεις και τους αυτοαπασχολούμενους, θα οδηγήσουν σε μερική ανακατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης μεταξύ των τομέων, με θετικό συνολικά αντίκτυπο στα έσοδα το 2019. Τα μέτρα που μειώνουν τη φορολογική επιβάρυνση είναι τα εξής:

1) Το πεδίο εφαρμογής του απλουστευμένου φορολογικού καθεστώτος για τους αυτοαπασχολούμενους θα επεκταθεί, μέσω χαλάρωσης των προϋποθέσεων πρόσβασης. Επί του παρόντος, οι αυτοαπασχολούμενοι των οποίων ο ετήσιος κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει ορισμένα συγκεκριμένα ανά τομέα κατώτατα όρια έχουν την επιλογή, αντί να καταβάλλουν φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, να υπαχθούν σε έναν *κατ' αποκοπήν* φορολογικό συντελεστή της τάξης του 15 % επί του ετήσιου κύκλου εργασιών τους προσαρμοσμένου βάσει ειδικών «*συντελεστών κερδοφορίας*». Με το νέο καθεστώς, όλα τα κατώτατα όρια του ετήσιου κύκλου εργασιών, τα οποία επί του παρόντος ποικίλλουν μεταξύ των διαφόρων τομέων δραστηριότητας και ανέρχονται σε έως 55 000 EUR, εναρμονίζονται και αυξάνονται σε 65 000 EUR. Επιπλέον, καταργούνται διάφορες άλλες προϋποθέσεις πρόσβασης. Το μέτρο αναμένεται να οδηγήσει σε διαρθρωτική μείωση των εσόδων κατά 0,1 % του ΑΕΠ.

2) Παρόμοια διάταξη θεσπίζεται επίσης για τους μισθωτούς που ασκούν επιχειρηματικές δραστηριότητες με ετήσιο κύκλο εργασιών μεταξύ 65 000 EUR και 100 000 EUR, των οποίων το αντίστοιχο εισόδημα δεν θα φορολογείται βάσει του κανονικού καθεστώτος φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων αλλά θα φορολογείται με *κατ' αποκοπήν* συντελεστή 20 %[20]. Η αναμενόμενη απώλεια εσόδων ανέρχεται σε 0,1 % του ΑΕΠ από το 2021.

[20] Καθώς το μέτρο αυτό θα εφαρμοστεί από το 2020, περιλαμβάνεται μόνο στο σχέδιο νόμου για τον προϋπολογισμό και όχι στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019.

3) Ο συντελεστής φορολογίας εταιρειών θα μειωθεί από 24 % σε 15 % επί των κερδών των επιχειρήσεων τα οποία χρησιμοποιούνται για αύξηση των επενδύσεων ή πρόσληψη νέων υπαλλήλων, μέτρο που αναμένεται να οδηγήσει σε διαρθρωτική απώλεια εσόδων της τάξης περίπου του 0,1 % του ΑΕΠ.

Παράλληλα, διάφορες άλλες ισχύουσες διατάξεις που μείωσαν τη φορολογική επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις θα καταργηθούν ή θα περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής τους. Συγκεκριμένα, ένα απλουστευμένο φορολογικό καθεστώς για το εισόδημα φυσικών προσώπων από επιχειρηματικές δραστηριότητες («*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*»), το οποίο είχε θεσμοθετηθεί παλαιότερα, και τα ισχύοντα φορολογικά κίνητρα για τις αυξήσεις κεφαλαίου των επιχειρήσεων («*Aiuto alla Crescita Economica*») θα καταργηθούν (με αποτέλεσμα υψηλότερα έσοδα της τάξης του 0,1 % του ΑΕΠ το 2019 και 0,2% από το 2020). Τα προσωρινά κίνητρα για επενδύσεις («*Superammortamento*») δεν θα επεκταθούν, ενώ τα προσωρινά φορολογικά κίνητρα για καινοτόμες επενδύσεις («*Iperammortamento*») θα επεκταθούν μεν αλλά θα περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής τους. Επιπλέον, η φορολογική έκπτωση συγκεκριμένων δαπανών για ορισμένες κατηγορίες επιχειρήσεων –ιδιαίτερα τις τράπεζες– θα περιοριστεί, με προσωρινό θετικό αντίκτυπο στα έσοδα της τάξης του 0,2 % του ΑΕΠ το 2019. Ειδικότερα, η φορολογική έκπτωση της υπεραξίας και άλλων άυλων περιουσιακών στοιχείων που συνδέονται με παρελθούσες δραστηριότητες μειώνεται μέσω της κατανομής της σε περίοδο 11 ετών· η φορολογική έκπτωση των πιστωτικών ζημιών του 2018 αναβάλλεται για το 2026· η φορολογική έκπτωση των ζημιών που οφείλονται στην εφαρμογή νέων λογιστικών αρχών μειώνεται μέσω της διασποράς της σε περίοδο 10 ετών· και η προκαταβολή του φόρου επί των ασφαλίσεων αυξάνεται.

Το σχέδιο νόμου για τον προϋπολογισμό περιλαμβάνει επίσης διάφορες διατάξεις για τη στήριξη των δημόσιων επενδύσεων. Οι προϋπολογισθέντες πόροι για δημόσιες επενδύσεις θα αυξηθούν κατά 0,2 % του ΑΕΠ το 2019 μέσω της δημιουργίας δύο ταμείων για επενδύσεις σε κεντρικό επίπεδο (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) και σε τοπικό επίπεδο (*Fondo Investimenti enti territoriali*). Επιπλέον, θα συσταθούν δύο θεσμικοί φορείς για τη διευκόλυνση των διοικητικών διαδικασιών: μια κεντρική υπηρεσία (*InvestItalia*) θα συντονίζει το υπουργικό έργο όσον αφορά τον καθορισμό επενδυτικών στρατηγικών σε εθνικό επίπεδο, την παρακολούθηση της εφαρμογής των προγραμμάτων και την αντιμετώπιση των σημείων συμφόρησης· παράλληλα, μια ανεξάρτητη υπηρεσία προγραμματισμού έργων (*Centrale per la progettazione delle opera pubbliche*) θα παρέχει τεχνική στήριξη σε τοπικές και κεντρικές διοικήσεις καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησης των έργων.

Τα δύο βασικά μέτρα που περιλαμβάνονται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 είναι το «εισόδημα ιθαγένειας» και το «κατώτατο όριο 100» («*Quota 100*»), τα οποία αφορούν αντίστοιχα την κοινωνική ασφάλιση και το συνταξιοδοτικό σύστημα. Στο σχέδιο νόμου για τον προϋπολογισμό περιλαμβάνονται μόνο τα κονδύλια που θα διατεθούν στα μέτρα αυτά, τα οποία θα σχεδιαστούν και θα εφαρμοστούν με χωριστές νομοθετικές πράξεις, Ωστόσο, στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 αναφέρονται οι βασικές πτυχές τους.

Το «εισόδημα ιθαγένειας» είναι ένα καθεστώς ελάχιστου εισοδήματος το οποίο, στα κυβερνητικά προγράμματα, θα αποσκοπεί στη διασφάλιση μηνιαίου εισοδήματος ύψους 780 EUR, που αντιστοιχεί στο σχετικό όριο φτώχειας. Ωστόσο, το ακριβές ποσό των επιδομάτων και οι προϋποθέσεις πρόσβασης θα θεσμοθετηθούν σε μεταγενέστερο στάδιο. Το προϋπολογισθέν κονδύλι ανέρχεται σε 9 δισ. EUR ετησίως από το 2019,

συμπεριλαμβανομένου ποσού 1 δισ. EUR για την ενίσχυση των κέντρων απασχόλησης. Δεδομένου ότι το κονδύλι θα απορροφήσει πόρους ύψους περίπου 2 δισ. EUR οι οποίοι είχαν προηγουμένως διατεθεί στο πρόγραμμα για την καταπολέμηση της φτώχειας (*Reddito di inclusione*), ο καθαρός αντίκτυπος στις δημόσιες δαπάνες ανέρχεται σε 0,4 % του ΑΕΠ.

Το «κατώτατο όριο 100» είναι ένα καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης το οποίο ορίζει το ελάχιστο όριο για πρόωρη συνταξιοδότηση στα 62 έτη και σε 38 έτη εισφορών. Το προϋπολογισθέν κονδύλι ανέρχεται σε 6,7 δισ. EUR το 2019 και σε 7 δισ. EUR από το 2020 (0,4 % του ΑΕΠ).

Τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 υποδηλώνουν οπισθοδρόμηση σε σχέση με τις μεταρρυθμίσεις τις οποίες είχε θεσπίσει η Ιταλία σύμφωνα με προηγούμενες ειδικές ανά χώρα συστάσεις, καθώς και σε σχέση με τις διαρθρωτικές δημοσιονομικές πτυχές της σύστασης την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018. Ειδικότερα, παρότι το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιταλία να μειώσει το μερίδιο των συντάξεων γήρατος στις δημόσιες δαπάνες της ώστε να δημιουργηθεί περιθώριο για άλλες κοινωνικές δαπάνες, η νεοθεσπισθείσα δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης αποτελεί οπισθοδρόμηση σε σχέση με προγενέστερες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες στηρίζουν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του υψηλού δημόσιου χρέους της Ιταλίας. Επιπλέον, η μεγαλύτερη ελαστικότητα όσον αφορά την πρόωρη συνταξιοδότηση ενδέχεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην προσφορά εργασίας, με αποτέλεσμα την παρεμπόδιση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων.

Η ενισχυμένη διάταξη για την ηλεκτρονική τιμολόγηση αναμένεται να συμβάλει στη μείωση του κενού συμμόρφωσης στον τομέα του ΦΠΑ, μέσω της παροχής περισσότερο έγκαιρων και ακριβών πληροφοριών στη φορολογική διοίκηση, οι οποίες θα επιτρέψουν τη διεξαγωγή στοχευμένων επιθεωρήσεων με αποτρεπτικά αποτελέσματα για τους φορολογουμένους. Ωστόσο, οι νέες δυνατότητες που παρέχονται στους φορολογουμένους για ρύθμιση προηγούμενων φορολογικών οφειλών ή δήλωση αδήλωτων εισοδημάτων υπό ευνοϊκούς όρους αναμένεται να έχουν αντίθετο αποτέλεσμα, επιβραβεύοντας εμμέσως μη συμμορφούμενες συμπεριφορές.

Οι σχεδιαζόμενες μεταβολές στα φορολογικά καθεστώτα που αφορούν τους αυτοαπασχολούμενους και τις επιχειρήσεις αποσκοπούν στην καλύτερη στόχευση των φορολογικών κινήτρων στην οικονομική ανάπτυξη. Ωστόσο, αυτή η αλλαγή στρατηγικής ενέχει κινδύνους, δεδομένου ότι ορισμένα από τα καταργηθέντα μέτρα είχαν αποδειχθεί επιτυχή για τη στήριξη των επενδύσεων και των αυξήσεων κεφαλαίου των επιχειρήσεων. Η άρση του υφιστάμενου ευνοϊκού φορολογικού καθεστώτος για τα επανεπενδυόμενα έσοδα στο πλαίσιο της «φορολογικής έκπτωσης για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου» (*ACE*), η οποία χρησιμοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό από επιχειρήσεις, θα μπορούσε να επιδεινώσει τη μεροληπτική μεταχείριση του χρέους στη φορολογία των εταιρειών, με πιθανό αποτέλεσμα τη μείωση των κινήτρων για εναλλακτικές μορφές χρηματοδότησης πέραν του τραπεζικού δανεισμού. Παράλληλα, όσον αφορά τους μειωμένους φορολογικούς συντελεστές για επιχειρήσεις που προβαίνουν σε προσλήψεις ή επενδύσεις –παρότι οδηγούν σε καλύτερη στόχευση των κινήτρων στην οικονομική ανάπτυξη–, ενδέχεται να αποδειχθεί δύσκολη η πρακτική τους εφαρμογή και να αυξηθούν οι απαιτήσεις υποβολής στοιχείων για τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, η δέσμη μεταρρυθμίσεων αυξάνει συνολικά τη φορολογική επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις το 2019 ενώ έχει μόνο ουδέτερο σε γενικές γραμμές αντίκτυπο το 2020.

Τα μέτρα που συνεπάγονται χαμηλότερη φορολογική έκπτωση των δαπανών, μέσω της έμμεσης αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης των τραπεζών, θα μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά την παροχή πιστώσεων, με αποτέλεσμα να υπάρξει κίνδυνος επιδείνωσης του πιθανού αρνητικού αντίκτυπου των υψηλότερων αποδόσεων των κρατικών ομολόγων και του κόστους χρηματοδότησης των τραπεζών.

Τα αυξημένα κονδύλια και η ενισχυμένη διοικητική ικανότητα για δημόσιες επενδύσεις αναμένεται να υποστηρίξουν την οικονομική ανάπτυξη, παρότι ο αντίκτυπός τους ενδέχεται να είναι οψιφανής λόγω καθυστερήσεων στην εφαρμογή και διοικητικών σημείων συμφόρησης.

Συνολικά, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 δεν φαίνεται, από τη σύνθεσή του, να οδηγεί σε αύξηση της δυνητικής ανάπτυξης, διότι συνιστά οπισθοδρόμηση σε σχέση με προηγούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ενέχει κίνδυνο αποθάρρυνσης της φορολογικής συμμόρφωσης, αυξάνει τη φορολογική επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις σε συγκεντρωτικό επίπεδο και θα μπορούσε να οδηγήσει σε μειωμένη παροχή πιστώσεων λόγω της επιδείνωσης των όρων χρηματοδότησης των τραπεζών που οφείλεται στις υψηλότερες αποδόσεις των κρατικών ομολόγων.

4.2. Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική κατάσταση

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Ιταλίας με το προληπτικό σκέλος καταδεικνύει κάποια απόκλιση από την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του ΜΔΣ το 2017, αφού ληφθούν υπόψη τα περιθώρια που χορηγούνται βάσει των ρητρών ευελιξίας και για ασυνήθεις περιστάσεις. Αντιθέτως, όσον αφορά το 2018, η δημοσιονομική προσαρμογή δεν αναμένεται να είναι επαρκής λαμβανομένων υπόψη των προκλήσεων τις οποίες αντιμετωπίζει η Ιταλία σε επίπεδο βιωσιμότητας. Για το 2019, η Επιτροπή επισήμανε στη γνώμη που εξέδωσε στις 23 Οκτωβρίου 2018 σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 ιδιαιτέρως σοβαρή μη συμμόρφωση με τη σύσταση την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018. Αυτή η εκτίμηση επιβεβαιώθηκε από τη γνώμη της Επιτροπής της 21ης Νοεμβρίου 2018 σχετικά με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019. Το μέγεθος της απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του ΜΔΣ αναμένεται να διευρυνθεί περαιτέρω το 2020 βάσει των προβλέψεων της Επιτροπής, με βάση την παραδοχή ότι δεν θα υπάρξει αλλαγή πολιτικής.

Διαρθρωτικό ισοζύγιο και προσαρμογή προς την επίτευξη του ΜΔΣ

Πλαίσιο 1: ελαστικότητα στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους

Μετά την έξοδο από τη ΔΥΕ το 2013, η Ιταλία συμμορφωνόταν σε μεγάλο βαθμό με τις διατάξεις του προληπτικού σκέλους έως το 2017. Ωστόσο, την περίοδο 2015-2017, η ευρεία συμμόρφωση της Ιταλίας επετεύχθη επίσης χάρη στην ελαστικότητα την οποία χορήγησε η Επιτροπή, κατόπιν της ανακοίνωσής της με τίτλο «Αξιοποίηση στο έπακρο της ελαστικότητας στο πλαίσιο των υφιστάμενων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης» του Ιανουαρίου 2015, και η οποία επιβεβαιώθηκε από τις ειδικές συστάσεις ανά χώρα του Συμβουλίου. Η Ιταλία έχει επωφεληθεί σε μεγάλο βαθμό από την ελαστικότητα στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το 2015 χορηγήθηκε ελαστικότητα της τάξης του 0,03 % του ΑΕΠ για ασυνήθεις περιστάσεις, σε σχέση με την προσφυγική κρίση. Το ίδιο έτος, η διαρθρωτική απαίτηση αναφοράς του 0,5 % του ΑΕΠ

μειώθηκε στο ήμισυ, σε 0,25 % του ΑΕΠ, λόγω της αυξημένης συνεκτίμησης των επικρατουσών κυκλικών συνθηκών. Το 2016 χορηγήθηκε συνολική ελαστικότητα της τάξης του 0,83 % του ΑΕΠ σε σχέση με τη ρήτρα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τη ρήτρα επενδύσεων και τη ρήτρα ασυνήθων περιστάσεων. Η ελαστικότητα αυτή χορηγήθηκε σε σχέση με την προσφυγική κρίση και τις πρόσθετες δαπάνες ασφάλειας λόγω της τρομοκρατικής απειλής. Το 2017 χορηγήθηκε συνολική ελαστικότητα της τάξης του 0,35 % του ΑΕΠ βάσει της ρήτρας ασυνήθων περιστάσεων λόγω της προσφυγικής κρίσης και της ανάγκης προστασίας της εθνικής επικράτειας έναντι σεισμικών κινδύνων. Για το 2018, η Επιτροπή θεώρησε ότι μια δημοσιονομική διαρθρωτική προσπάθεια χαμηλότερη κατά 0,3 % του ΑΕΠ σε σχέση με την απαίτηση αναφοράς θα επαρκούσε για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των αναγκών σταθεροποίησης της Ιταλίας και των υφιστάμενων προκλήσεων όσον αφορά τη βιωσιμότητα. Συνολικά, την περίοδο 2015-2018 επετράπη στην Ιταλία να αποκλίνει προσωρινά από την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του ΜΔΣ κατά σχεδόν 1,8 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ.

Όσον αφορά το **2017**, απευθύνθηκε στην Ιταλία σύσταση να προχωρήσει σε διαρθρωτική προσαρμογή της τάξης του 0,6 % του ΑΕΠ ή και παραπάνω, ώστε να σημειώσει επαρκή πρόοδο προς την επίτευξη του οικείου ΜΔΣ. Ωστόσο, το πρόγραμμα σταθερότητας για το 2018 επιβεβαίωσε ότι ο δημοσιονομικός αντίκτυπος της έκτακτης ροής προσφύγων και του προληπτικού επενδυτικού σχεδίου για την προστασία της εθνικής επικράτειας έναντι σεισμικών κινδύνων ήταν σημαντικός το 2017, ανερχόμενος σε περίπου 0,35 % του ΑΕΠ, ελαφρά μόνο υψηλότερος σε σύγκριση με την εκ των προτέρων εκτίμηση. Στη βάση αυτή, η Επιτροπή επιβεβαίωσε το περιθώριο που είχε χορηγηθεί προκαταρκτικά βάσει της ρήτρας ασυνήθων περιστάσεων[21]. Ως εκ τούτου, η απαιτούμενη προσαρμογή προς την επίτευξη του ΜΔΣ για το 2017 μειώθηκε ώστε να συνεκτιμηθούν οι δαπάνες αυτές.

Από τη συνολική εκτίμηση που εκδόθηκε την άνοιξη του 2018 με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018 προέκυψε σχετική απόκλιση από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του ΜΔΣ τόσο το 2016 όσο και το 2017. Η ίδια εκτίμηση επιβεβαιώνεται από τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018.

Όσον αφορά το **2018**, απευθύνθηκε στην Ιταλία σύσταση να εξασφαλίσει ονομαστικό ρυθμό μείωσης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών τουλάχιστον της τάξης του 0,2 % το 2018, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή της τάξης τουλάχιστον του 0,6 % του ΑΕΠ. Ωστόσο, στην ανακοίνωσή της σχετικά με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2017 τον Μάιο του 2017[22], η Επιτροπή ανέφερε ότι ήταν έτοιμη να χρησιμοποιήσει το περιθώριο εκτίμησής της σε περιπτώσεις όπου ο αντίκτυπος μιας μεγάλης δημοσιονομικής προσαρμογής στην ανάπτυξη και την απασχόληση θα ήταν ιδιαίτερα σημαντικός. Συνολικά, για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των τρεχουσών αναγκών σταθεροποίησης της Ιταλίας και των υφιστάμενων προκλήσεων όσον αφορά τη βιωσιμότητα, η Επιτροπή έκρινε ότι μια δημοσιονομική διαρθρωτική προσπάθεια της τάξης τουλάχιστον του 0,3 % του ΑΕΠ θα επαρκούσε το 2018, δίχως επιπλέον περιθώριο απόκλισης σε διάστημα ενός έτους. Αυτό αντιστοιχεί σε ονομαστικό ρυθμό αύξησης των καθαρών πρωτογενών δαπανών που δεν υπερβαίνει το 0,5 %.

[21] Συγκεκριμένα, οι επιλέξιμες δαπάνες το 2017 ανέρχονται στο 0,16 % του ΑΕΠ για την έκτακτη ροή προσφύγων και στο 0,19 % του ΑΕΠ όσον αφορά την προστασία έναντι σεισμικών κινδύνων.

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

Με βάση το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει ανεπαρκή δημοσιονομική προσαρμογή το 2018 διότι ο ρυθμός αύξησης των δημόσιων δαπανών της Ιταλίας, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, θα υπερβεί τον ρυθμό που συνέστησε το Συμβούλιο. Επιπλέον, η βελτίωση του (εκ νέου υπολογισθέντος) διαρθρωτικού ισοζυγίου, την οποία προέβλεψε η κυβέρνηση για το 2018 (0,2 % του ΑΕΠ), αποκλίνει από την επαρκή διαρθρωτική προσαρμογή της τάξης του 0,3 % του ΑΕΠ. Από συνολική εκτίμηση βάσει των κυβερνητικών προγραμμάτων προκύπτει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου τον οποίο συνέστησε το Συμβούλιο για το 2018. Με βάση τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, επιβεβαιώνεται η συνολική εκτίμηση βάσει των κυβερνητικών προγραμμάτων. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, το διαρθρωτικό ισοζύγιο θα παραμείνει σταθερό το 2018, στο -1,8 % του ΑΕΠ. Με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει ανεπαρκή δημοσιονομική προσαρμογή το 2018 και η ίδια ένδειξη προκύπτει από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου.

Όσον αφορά το **2019**, η Επιτροπή επισήμανε, στη γνώμη που εξέδωσε στις 23 Οκτωβρίου 2018 σχετικά με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, την ύπαρξη ιδιαιτέρως σοβαρής μη συμμόρφωσης προς τη σύσταση την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018. Αυτή η εκτίμηση επιβεβαιώθηκε από τη γνώμη της Επιτροπής της 21ης Νοεμβρίου 2018 σχετικά με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019.

Για το 2019, συνιστάται στην Ιταλία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερβεί το 0,1%, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή της τάξης του 0,6% του ΑΕΠ.

Με βάση το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης τόσο για το 2019 (διαφορά της τάξης του 1,3 % του ΑΕΠ) όσο και για το 2018 και το 2019 από κοινού (διαφορά της τάξης του 0,9 % του ΑΕΠ ετησίως, κατά μέσο όρο, λαμβανομένης υπόψη της προσαρμογής την οποία συνέστησε και για τα δύο έτη το Συμβούλιο), διότι ο ρυθμός αύξησης των δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, θα υπερβεί τον ρυθμό που συνέστησε το Συμβούλιο. Η ίδια ένδειξη προκύπτει από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου. Στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 προβλέπεται ότι το (εκ νέου υπολογισθέν) διαρθρωτικό ισοζύγιο θα επιδεινωθεί κατά 0,9 % του ΑΕΠ το 2019. Ο πυλώνας του διαρθρωτικού ισοζυγίου δείχνει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης τόσο για περίοδο ενός έτους (διαφορά της τάξης του 1,5 % του ΑΕΠ το 2019) όσο και για το 2018 και το 2019 από κοινού (διαφορά 1,0 % ετησίως, κατά μέσο όρο, λαμβανομένης υπόψη της προσαρμογής που συνέστησε το Συμβούλιο και για τα δύο έτη). Η διαπίστωση αυτή δεν αλλάζει εάν συνεκτιμηθεί η μειωμένη απαίτηση για το 2018 κατόπιν της εφαρμογής του περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας. Από συνολική εκτίμηση με βάση τα κυβερνητικά προγράμματα προκύπτει ιδιαίτερα σοβαρή μη συμμόρφωση με την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου τον οποίο συνέστησε το Συμβούλιο για το 2019. Το συμπέρασμα αυτό δεν αλλάζει ακόμη και αν ο δημοσιονομικός αντίκτυπος (περίπου 0,2 % του ΑΕΠ) του έκτακτου προγράμματος συντήρησης για το οδικό δίκτυο και τις διασυνδέσεις κατόπιν της κατάρρευσης της γέφυρας Morandi στη Γένοβα και ενός προληπτικού σχεδίου για τον περιορισμό των υδρογεωλογικών κινδύνων κατόπιν δυσμενών

καιρικών συνθηκών θεωρηθεί ως ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του οικείου κράτους μέλους για τους σκοπούς του άρθρου 5 παράγραφος 1 και του άρθρου 6 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/94 και εξαιρεθεί από την απαίτηση του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Με βάση τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, επιβεβαιώνεται η συνολική εκτίμηση με βάση τα κυβερνητικά προγράμματα, διότι η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει επίσης κίνδυνο σημαντικής απόκλισης τόσο το 2019 (διαφορά 1,5 % του ΑΕΠ) όσο και το 2018 και το 2019 σε συνδυασμό (διαφορά 1,3 % του ΑΕΠ ετησίως, κατά μέσο όρο, λαμβανομένης υπόψη της προσαρμογής την οποία συνέστησε το Συμβούλιο και για τα δύο έτη). Η ίδια ένδειξη προκύπτει από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου. Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, το διαρθρωτικό ισοζύγιο της Ιταλίας αναμένεται να επιδεινωθεί κατά 1,2 % του ΑΕΠ το 2019 και να ανέλθει σε -3,0 % του ΑΕΠ. Ο πυλώνας του διαρθρωτικού ισοζυγίου δείχνει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης τόσο για ένα έτος (διαφορά της τάξης του 1,8% του ΑΕΠ το 2019) όσο και για το 2018 και το 2019 από κοινού (διαφορά 1,2% ετησίως, κατά μέσο όρο).

Δημόσιες επενδύσεις

Όσον αφορά τις δημόσιες επενδύσεις, οι ακαθάριστες δημόσιες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου ανήλθαν κατά μέσο όρο σε περίπου 3 % του ΑΕΠ την περίοδο 1999-2010, αλλά η ανάγκη ταχείας προσαρμογής για την ανταπόκριση στην κρίση δημόσιου χρέους οδήγησε σε σημαντική μείωση των δημόσιων επενδύσεων σε περίπου το 2,4 % του ΑΕΠ κατά μέσο όρο την περίοδο 2011-2016. Το 2017, ο λόγος των δημόσιων επενδύσεων προς το ΑΕΠ ανήλθε σε νέο χαμηλό επίπεδο, στο 2 % του ΑΕΠ (-5,3 % σε ετήσια βάση σε ονομαστικούς όρους). Στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 ο λόγος προβλέπεται ότι θα μειωθεί ελαφρά στο 1,9 % του ΑΕΠ το 2018 (-2,2 % σε ετήσια βάση σε ονομαστικούς όρους). Για το 2019 και το 2020, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 προβλέπει ότι οι δημόσιες επενδύσεις σταδιακά θα ανακάμψουν, υποστηριζόμενες από τη διάθεση πρόσθετων κονδυλίων και τη λήψη μέτρων για την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών. Εν ολίγοις, δεδομένης της ευρείας μείωσής τους με την πάροδο του χρόνου, οι δημόσιες επενδύσεις δεν φαίνεται να αποτελούν ελαφρυντικό στοιχείο ικανό να αιτιολογήσει την έλλειψη συμμόρφωσης της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους.

4.3. Μεσοπρόθεσμη κατάσταση του δημόσιου χρέους

Το δημόσιο χρέος της Ιταλίας εξακολουθεί να αποτελεί μείζονα πηγή ευπάθειας για την οικονομία. Τα νεοθεσπισθέντα μέτρα, σε συνδυασμό με τις δυσμενείς δημογραφικές τάσεις, είναι πιθανό να αντιστρέψουν τη θετική τάση που επιτεύχθηκε με προηγούμενες μεταρρυθμίσεις στον συνταξιοδοτικό τομέα και να αποδυναμώνουν τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Η μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα παρεμποδίστηκε επίσης από την αύξηση των επιτοκίων των κρατικών ομολόγων που παρατηρήθηκε το 2018 και θα μπορούσε

να επιδεινωθεί περαιτέρω σε περίπτωση που τα πραγματικά επιτόκια αυξηθούν περισσότερο από το επί του παρόντος αναμενόμενο.

Αφού ανήλθε σε 131,2 % το 2017, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ της Ιταλίας αναμένεται να σταθεροποιηθεί σε γενικές γραμμές σε περίπου 131 % την περίοδο 2018-2020 βάσει των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2018. Το 2018 η περιορισμένη αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος, οι οριακά μόνο μειούμενες δαπάνες για τόκους και τα κατώτερα των στόχων έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις αναμένεται να συνεχίσουν να επιβραδύνουν τον ρυθμό μείωσης του χρέους. Το 2019 και το 2020 η σημαντική επιδείνωση του πρωτογενούς πλεονάσματος και οι αυξανόμενες δαπάνες για τόκους αναμένεται να παρεμποδίσουν περαιτέρω τη μείωση του χρέους.

Σύμφωνα με τον δείκτη κινδύνου της Επιτροπής για τη βραχυπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα «S0», η Ιταλία δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει βραχυπρόθεσμες προκλήσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα, αν και παρατηρούνται τρωτά σημεία σε δημοσιονομικό επίπεδο[23]. Πράγματι, οι κίνδυνοι που απορρέουν από το μακροοικονομικό πλαίσιο παραμένουν συνολικά περιορισμένοι, μεταξύ άλλων χάρη στη διευκολυντική ακόμη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ. Ωστόσο, η Ιταλία είναι εκτεθειμένη σε αιφνίδια αύξηση της απροθυμίας ανάληψης κινδύνου στη χρηματοπιστωτική αγορά λόγω των μεγάλων, αν και βελτιούμενων, αναγκών αναχρηματοδότησης (περίπου 17 % του ΑΕΠ το 2018) που συνδέονται με το δημόσιο χρέος της. Όπως διαπιστώθηκε από τον Μάιο του 2018, αυτή η αύξηση μπορεί να οδηγήσει σε έντονη μεταβλητότητα στις αγορές κρατικών ομολόγων και σε σημαντικά υψηλότερο κόστος εξυπηρέτησης του χρέους, με επακόλουθο κίνδυνο τις αρνητικές δευτερογενείς συνέπειες για τον τραπεζικό τομέα και τους όρους χρηματοδότησης των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών.

Μεσοπρόθεσμα, η Ιταλία αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα. Το διαρθρωτικό πρωτογενές της πλεόνασμα προβλέπεται ότι θα επιδεινωθεί περαιτέρω σε 0,9 % του ΑΕΠ το 2019 και σε 0,4 % του ΑΕΠ το 2020, έναντι 3,6 % το 2015. Αυτό μπορεί να επιτείνει τους κινδύνους για τη βιωσιμότητα σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, δεδομένου ότι μια αδύναμη δημοσιονομική θέση ενδέχεται να οδηγήσει σε περαιτέρω αύξηση των ασφαλίστρων κινδύνου. Η κατάσταση αυτή αποτυπώνεται στην ανάλυση της Επιτροπής για τη μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα του χρέους και στον δείκτη κινδύνου για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα S1[24], τα οποία αμφότερα δείχνουν «υψηλό κίνδυνο»[25]. Το υψηλό και αυξανόμενο συσσωρευμένο χρέος που προβλέπεται για το 2029 στο βασικό σενάριο και η ευαισθησία του σε μακροοικονομικούς-δημοσιονομικούς κλυδωνισμούς τσυντελούν σε αυτή

[23] Ο δείκτης βραχυπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας S0 (*δείκτης «έγκαιρης ανίχνευσης» βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών κινδύνων που προκύπτει από τα δημοσιονομικά και μακροοικονομικά χαρακτηριστικά και τα χαρακτηριστικά ανταγωνιστικότητας της οικονομίας σε ορίζοντα ενός έτους, με βάση ένα φάσμα εικοσιπέντε δημοσιονομικών και μακροοικονομικών μεταβλητών*) προβλέπεται ότι θα είναι χαμηλότερος από το όριο «υψηλού κινδύνου» το 2018, αλλά, ανερχόμενος σε 0,36, παραμένει μεταξύ των υψηλότερων στην ΕΕ, κυρίως λόγω του πολύ υψηλού δημόσιου χρέους της Ιταλίας. Επιπλέον, ο δημοσιονομικός υποδείκτης υπερβαίνει το κρίσιμο όριο.

[24] Ο δείκτης της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας S1 δείχνει την πρόσθετη προσπάθεια προσαρμογής, όσον αφορά τη σωρευμένη σταδιακή βελτίωση του διαρθρωτικού πρωτογενούς ισοζυγίου σε περίοδο πέντε ετών (με έναρξη το 2021), η οποία απαιτείται για την επίτευξη λόγου χρέους προς το ΑΕΠ της τάξης του 60 % έως το 2033, συμπεριλαμβανομένης της καταβολής τυχόν μελλοντικών πρόσθετων δαπανών που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού.

[25] Βλ. επικείμενη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του 2018. Περισσότερες διευκρινίσεις σχετικά με τη μεθοδολογία είναι επίσης διαθέσιμες στο έγγραφο «Debt Sustainability Monitor 2017» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

την εκτίμηση. Για την επίτευξη δείκτη χρέους της τάξης του 60 % του ΑΕΠ έως το 2033, η Ιταλία θα έπρεπε, επομένως, να καταβάλει μεγάλη σωρευτική δημοσιονομική προσπάθεια, ίση με 9,4 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ την περίοδο 2021-2025.

Μακροπρόθεσμα, η Ιταλία αναμένεται επίσης να αντιμετωπίσει σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα, οι οποίες οφείλονται τόσο στη σημαντική δημοσιονομική προσαρμογή που απαιτείται για τη σταθεροποίηση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ, λαμβανομένων ιδίων υπόψη των μελλοντικών δαπανών λόγω γήρανσης, όσο και στις ευπάθειες που συνδέονται με το υψηλό χρέος. Ο δείκτης κινδύνου για τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα S2[26] δείχνει σημαντικούς κινδύνους, καθώς θα απαιτηθεί μόνιμη αύξηση του διαρθρωτικού πρωτογενούς πλεονάσματος της τάξης περίπου των 2,9 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ προκειμένου ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ να διατηρηθεί σταθερός σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, λόγω επίσης των δαπανών που συνδέονται με τη γήρανση. Δεδομένων των ευπαθειών που συνδέονται με το υψηλό χρέος – οι οποίες αποτυπώνονται στην εκτίμηση κινδύνου στο πλαίσιο της ανάλυσης της Επιτροπής για τη βιωσιμότητα του χρέους– το αποτέλεσμα αυτό υποδηλώνει επίσης «υψηλό κίνδυνο» σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Πράγματι, η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα, η οποία διασφαλίστηκε με προηγούμενες μεταρρυθμίσεις στον συνταξιοδοτικό τομέα, μέσω της μείωσης των έμμεσων υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού, επιδεινώνεται. Αυτό οφείλεται στην επιδείνωση των δημογραφικών τάσεων, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Eurostat, και στις μεταρρυθμίσεις που θεσπίστηκαν πρόσφατα. Ειδικότερα, οι προϋπολογισμοί του 2018 και του 2019 περιλάμβαναν ήδη μέτρα τα οποία αντέστρεψαν εν μέρει τις προηγούμενες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις, συμβάλλοντας στην αύξηση των δαπανών της Ιταλίας για συντάξεις γήρατος σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Στο πλαίσιο αυτό, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 περιλαμβάνει πρόσθετες διατάξεις οι οποίες θα οδηγήσουν σε οπισθοδρόμηση σε σχέση με την πρόοδο που επιτεύχθηκε στο παρελθόν, αυξάνοντας σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες για συντάξεις γήρατος. Παρότι ο ακριβής σχεδιασμός της μεταρρύθμισης θα προσδιοριστεί σε νομοθετικά διατάγματα μετά την έγκριση του προϋπολογισμού του 2019, βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 η σχεδιαζόμενη μεταρρύθμιση συνεπάγεται σημαντική χαλάρωση των προϋποθέσεων πρόωρης συνταξιοδότησης, με τον καθορισμό του σχετικού ορίου στα 62 έτη ηλικίας και στα 38 έτη εισφορών. Οι πρόσθετες δαπάνες, οι οποίες εκτιμώνται σε περίπου 0,4 % του ΑΕΠ το 2019, θα αυξήσουν συνεπώς σημαντικά τις δαπάνες της Ιταλίας για συντάξεις γήρατος, οι οποίες, ανερχόμενες σε περίπου του 15 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2016, είναι ήδη από τις υψηλότερες στην Ένωση και τον ΟΟΣΑ. Επιπλέον, η ενισχυμένη ελαστικότητα όσον αφορά την πρόωρη συνταξιοδότηση ενδέχεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην προσφορά εργασίας, σε ένα πλαίσιο όπου η Ιταλία ήδη υστερεί σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ όσον αφορά τη συμμετοχή των μεγαλύτερης ηλικίας (55-64 ετών) εργαζομένων της στην απασχόληση, με αποτέλεσμα τον περιορισμό των αναπτυξιακών δυνατοτήτων. Συνολικά, η περαιτέρω οπισθοδρόμηση όσον αφορά την εφαρμογή προηγούμενων συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να οδηγήσει σε σημαντική επιδείνωση των κινδύνων για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της Ιταλίας.

[26] Ο δείκτης της μακροπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας S2 δείχνει την εκ των προτέρων προσαρμογή του τρέχοντος διαρθρωτικού πρωτογενούς ισοζυγίου (που στη συνέχεια θα διατηρηθεί επ' αόριστον στην προσαρμοσμένη τιμή), η οποία απαιτείται για τη σταθεροποίηση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ για απεριόριστο χρονικό διάστημα, συμπεριλαμβανομένης της καταβολής τυχόν πρόσθετων δαπανών που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού.

Τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις ήταν χαμηλότερα του στόχου του 0,5 % του ΑΕΠ που προέβλεψε η κυβέρνηση τόσο το 2016 όσο και το 2017, οπότε και ανήλθαν σε 0,05 % του ΑΕΠ και σε κάτω από 0,01 % του ΑΕΠ αντίστοιχα. Για το μέλλον, το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 εξακολουθεί να προβλέπει ετήσια έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις της τάξης του 0,3 % του ΑΕΠ για την περίοδο 2018-2020. Όσον αφορά το 2018, η Επιτροπή δεν ενσωματώνει εκ των προτέρων κανένα έσοδο από ιδιωτικοποιήσεις, δεδομένου του έως τώρα ιστορικού των ιδιωτικοποιήσεων και της χαμηλής προόδου που καταγράφηκε μέχρι τα τέλη του έτους. Όσον αφορά το 2019, λαμβανομένων υπόψη των αξιόπιστων και επαρκώς προσδιορισμένων προτάσεων που τελούν επί του παρόντος υπό συζήτηση, στις προβλέψεις περιλαμβάνεται το ήμισυ των προβαλλόμενων εσόδων. Για το 2020, στις προβλέψεις δεν συνεκτιμώνται εκ των προτέρων έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις για λόγους προληπτικής εποπτείας.

Στο πλαίσιο αυτό, η προβλεπόμενη δημοσιονομική επιδείνωση και ο πιθανός αρνητικός αντίκτυπος της σχεδιαζόμενης συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης στη δυνητική ανάπτυξη θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε σημαντική ενίσχυση των κινδύνων όσον αφορά τη δημοσιονομική βιωσιμότητα της Ιταλίας σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, θέτοντας σε κίνδυνο μια κατάλληλη πορεία μείωσης του μεγάλου δημόσιου χρέους.

4.4. Άλλοι παράγοντες τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί σχετικούς

Μεταξύ των άλλων παραγόντων τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί σχετικούς, ιδιαίτερη σημασία δίνεται στις δημοσιονομικές προσπάθειες για την προαγωγή της διεθνούς αλληλεγγύης και την επίτευξη των στόχων της ενωσιακής πολιτικής, στο χρέος που απορρέει από διμερή και πολυμερή στήριξη μεταξύ κρατών μελών στο πλαίσιο της διασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, και στο χρέος που συνδέεται με ενέργειες χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης κατά τη διάρκεια σοβαρών χρηματοπιστωτικών αναστατώσεων (άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Όσον αφορά τη δημόσια στήριξη που παρασχέθηκε στον χρηματοπιστωτικό τομέα κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις για τη στήριξη της ρευστότητας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων ανήλθαν σε περίπου 1,5 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2017 (επί συνολικού ποσού ενδεχόμενων υποχρεώσεων της τάξης του 3,7% του ΑΕΠ), έναντι 0,5 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2016.

Η παροχή στήριξης σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με αντίκτυπο στο δημόσιο χρέος ανήλθε σε 1 % του ΑΕΠ το 2017 (έναντι 0,2 % στα τέλη του 2016). Η στήριξη αυτή συνδεόταν κυρίως με την εκκαθάριση δύο ιταλικών περιφερειακών δανειοδοτικών ιδρυμάτων (*Banca Popolare di Vicenza και Veneto Banca*) και την προληπτική ανακεφαλαιοποίηση της *Banca Monte dei Paschi di Siena*. Ο σχετικός αντίκτυπος στο έλλειμμα ανήλθε σε περίπου 0,4 % του ΑΕΠ. Ένας πρόσθετος κίνδυνος για τα δημόσια οικονομικά συνδέεται με τις πιθανές (εφάπαξ) επιπτώσεις που θα έχει η στήριξη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στο έλλειμμα τόσο του 2019 όσο και του 2020, καθώς και με τις επιπτώσεις της σημαντικής συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων εμπορικών οφειλών της δημόσιας διοίκησης.

Το άρθρο 12 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 473/2013 απαιτεί να εξεταστεί επίσης στην παρούσα έκθεση «ο βαθμός στον οποίο το οικείο κράτος μέλος έχει λάβει υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής» σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του κράτους μέλους, όπως αναφέρεται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 του ίδιου κανονισμού. Το 2017, στη

γνώμη της Επιτροπής σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2018 επισημάνθηκε ο κίνδυνος μη συμμόρφωσης με τις διατάξεις του ΣΣΑ και κλήθηκαν οι αρχές να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα στο πλαίσιο της εθνικής δημοσιονομικής διαδικασίας προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση[27]. Ωστόσο, παρά τους κινδύνους που επισημάνθηκαν όσο αφορά τη μη συμμόρφωση με το ΣΣΑ, ο προϋπολογισμός του 2018 ψηφίστηκε χωρίς σημαντικές τροποποιήσεις σε σύγκριση με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος. Το 2018, στη γνώμη της Επιτροπής σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019 επισημάνθηκε σοβαρή μη συμμόρφωση με τη σύσταση την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018 και κλήθηκαν οι αρχές να υποβάλουν αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος. Ωστόσο, στις 13 Νοεμβρίου 2018, η Ιταλία υπέβαλε αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος που επιβεβαίωνε τους δημοσιονομικούς στόχους που είχαν τεθεί για το 2019.

4.5. Άλλοι παράγοντες τους οποίους προέβαλε το κράτος μέλος.

Στις 13 Νοεμβρίου 2018, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν έγγραφα που αφορούσαν σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 («οι παρατηρήσεις της Ιταλίας»). Η ανάλυση που παρουσιάζεται σε άλλες ενότητες της παρούσας έκθεσης καλύπτει ήδη τους περισσότερους από τους παράγοντες τους οποίους προέβαλαν οι αρχές.

Στις παρατηρήσεις της Ιταλίας τονίζονται οι σταθερές δημοσιονομικές επιδόσεις της Ιταλίας, που τεκμηριώνονται από ένα συνεπές ιστορικό σημαντικών πρωτογενών πλεονασμάτων, οι οποίες ωστόσο εξακολουθούν να αντισταθμίζονται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τις αποδόσεις των ομολόγων εντός της ζώνης του ευρώ και τις δυσμενείς για την Ιταλία αποκλίσεις ανάπτυξης που την εμποδίζουν να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους.

Ο πρώτος σχετικός παράγοντας που εξετάζεται στις παρατηρήσεις της Ιταλίας είναι οι προοπτικές αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ, που χαρακτηρίζονται από κινδύνους επιδείνωσης που πρόσφατα εντάθηκαν, ενόψει των οποίων οι υπερβολικά μεγάλες δημοσιονομικές προσπάθειες θα μπορούσαν να καταστούν αντιπαραγωγικές και να παρεμποδίσουν τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους μέσω της αρνητικής επίδρασης του παρονομαστή.

Ο δεύτερος σχετικός παράγοντας, ο οποίος συνδέεται με τον πρώτο, είναι η υποεκτίμηση του βαθμού υποτονικότητας της ιταλικής οικονομίας ακόμη και μετά την αναθεώρηση της «από κοινού συμφωνηθείσας μεθοδολογίας» για την εκτίμηση του κενού παραγωγής σύμφωνα με ορισμένες τεχνικές αλλαγές που πρότεινε η ιταλική αντιπροσωπεία στην ομάδα εργασίας «Κενό παραγωγής». Παρότι αυτές οι τεχνικές αλλαγές επέφεραν διεύρυνση του κενού παραγωγής της Ιταλίας για το 2017 σε -1,2 % του δυνητικού ΑΕΠ (έναντι -0,6 % βάσει των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2017), οι αναθεωρημένες εκτιμήσεις της Επιτροπής εξακολουθούν να υποδηλώνουν ότι η οικονομική δραστηριότητα της χώρας αναμένεται να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της το 2019. Πράγματι, το εν λόγω έτος το κενό παραγωγής αναμένεται να αποκτήσει θετικό πρόσημο, ανερχόμενο στο +0,3 % του δυνητικού ΑΕΠ, τιμή για την οποία οι ιταλικές αρχές θεωρούν ότι δεν συνάδει με την οικονομική λογική, λαμβανομένου υπόψη του υψηλού ακόμη ποσοστού ανεργίας της Ιταλίας (11 %) και της θεωρητικής σταθερότητας των μισθών και των τιμών. Στις παρατηρήσεις της Ιταλίας παρουσιάζονται, επομένως, εναλλακτικές εκτιμήσεις, οι οποίες δείχνουν κενό

[27] Commission Opinion C(2017) 8019 final, 22.11.2017, on the Draft Budgetary Plan of Italy.

παραγωγής το οποίο εξακολουθεί να ανέρχεται σε περίπου -3 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2018 βάσει των προβλέψεων της κυβέρνησης, στο πλαίσιο του οποίου η Ιταλία θα είχε σχεδόν επιτύχει τον οικείο ΜΔΣ ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε διαρθρωτικούς όρους. Επιπλέον, η Ιταλία θα πληρούσε την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους στην οικεία «κυκλικά προσαρμοσμένη διαμόρφωση» με βάση την πρόσθετη παραδοχή ενός «κανονικού» ποσοστού πληθωρισμού (βάσει του αποπληθωριστή του ΑΕΠ) της τάξης του 2 %.

Ο τρίτος σχετικός παράγοντας που επισημαίνεται στις παρατηρήσεις της Ιταλίας είναι το σκεπτικό της στήριξης της κοινωνικής ένταξης και των δημόσιων επενδύσεων στο οποίο βασίζονται τα δημοσιονομικά σχέδια της κυβέρνησης στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019. Ειδικότερα, στις εν λόγω παρατηρήσεις το εισόδημα ιθαγένειας που περιλαμβάνεται στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 θεωρείται σύμφωνο με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018 για αύξηση των κοινωνικών δαπανών, μεταρρύθμιση των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας και ενίσχυση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας μέσω του εξορθολογισμού των πολιτικών υποστήριξης της οικογένειας. Επιπλέον, η αύξηση των δημόσιων επενδύσεων κατά 0,2 % του ΑΕΠ το 2019 θεωρείται σύμφωνη με την ειδική ανά χώρα σύσταση του 2018 για προώθηση της έρευνας, της καινοτομίας, των ψηφιακών δεξιοτήτων και των υποδομών μέσω της καλύτερης στόχευσης των επενδύσεων και της αύξησης της συμμετοχής σε επαγγελματικά προσανατολισμένη τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Ο τέταρτος σχετικός παράγοντας που καλύπτεται στις παρατηρήσεις της Ιταλίας είναι το ευρύ φάσμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη και τις οποίες σχεδιάζει η κυβέρνηση σε διάφορους τομείς, από το δικαστικό σύστημα μέχρι τον δημόσιο τομέα.

Μεταξύ άλλων σχετικών παραγόντων τους οποίους προέβαλαν οι ιταλικές αρχές σε σχέση με το δημόσιο χρέος της Ιταλίας περιλαμβάνεται η βιωσιμότητά του, δεδομένου ότι το κράτος μέλος εξακολουθεί να αντιμετωπίζει χαμηλούς κινδύνους όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα παρά την επιδείνωση των δημογραφικών προβλέψεων, ο οικονομικά προσιτός χαρακτήρας του, δεδομένης της πτωτικής τάσης των δαπανών για τόκους, και το πολύ χαμηλό επίπεδο των ενδεχόμενων υποχρεώσεων και του χρέους του ιδιωτικού τομέα. Στις παρατηρήσεις της Ιταλίας τονίζεται επίσης ότι οι κίνδυνοι για τα δημόσια οικονομικά της, μεταξύ άλλων οι κίνδυνοι που συνδέονται με την πρόσφατη αύξηση των αποδόσεων των κρατικών ομολόγων, είναι περιορισμένοι, δεδομένης της ισχυρής οικονομικής θέσης της Ιταλίας, της μακράς διάρκειας εξόφλησης και του σταθερού επιτοκίου του δημόσιου χρέους της, και της προσφάτως ανακτηθείσας κερδοφορίας του τραπεζικού τομέα.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ της Ιταλίας, ο οποίος ανήλθε σε 131,2 % το 2017, είναι ο δεύτερος υψηλότερος στην Ένωση και ένας από τους υψηλότερους στον κόσμο. Το 2017 αντιπροσώπευε μέση επιβάρυνση ύψους 37 000 EUR ανά κάτοικο, επιπλέον ενός μέσου ετήσιου κόστους εξυπηρέτησης ύψους περίπου 1 000 EUR ανά κάτοικο. Το υψηλό συσσωρευμένο δημόσιο χρέος στερεί από την Ιταλία τα δημοσιονομικά περιθώρια που χρειάζεται για τη σταθεροποίηση της οικονομίας της σε περίπτωση μακροοικονομικών κλυδωνισμών. Αντιπροσωπεύει επίσης μια διαγενεακή επιβάρυνση σε βάρος του βιοτικού επιπέδου των μελλοντικών γενεών των Ιταλών. Το γεγονός ότι το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους απορροφά σημαντικά μεγαλύτερο ποσό δημόσιων πόρων στην Ιταλία σε σχέση με την υπόλοιπη ζώνη του ευρώ έχει επίσης επιπτώσεις στις παραγωγικές δαπάνες της χώρας: Το 2017 οι δαπάνες της Ιταλίας για τόκους ανήλθαν σε περίπου 65,5 δισ. EUR ή 3,8 % του ΑΕΠ, ήτοι το ίδιο, σε γενικές γραμμές, ποσό δημόσιων πόρων με αυτό που διατίθεται στην εκπαίδευση. Επιπλέον, ένα υψηλό δημόσιο χρέος, ελλείψει συνετών δημοσιονομικών πολιτικών, εκθέτει τη χώρα σε κλυδωνισμούς της εμπιστοσύνης της αγοράς όσον αφορά τις αποδόσεις των κρατικών ομολόγων, με αρνητικό αντίκτυπο τόσο στους τόκους που καταβάλλει η χώρα όσο και στο συνολικό κόστος χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας, κάτι που έχει, με τη σειρά του, αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη. Το υψηλό δημόσιο χρέος της Ιταλίας αποτελεί σημαντική πηγή ευπάθειας για την ιταλική οικονομία και η αποφασιστική μείωσή του θα πρέπει να εξακολουθήσει να αποτελεί προτεραιότητα προς όφελος της Ιταλίας.

Στις 23 Μαΐου 2018 η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ[28], διότι η Ιταλία δεν είχε σημειώσει επαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους το 2017. Η έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να θεωρηθεί ότι το κριτήριο του χρέους πληρούνταν εκείνη τη χρονική στιγμή, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της συμμόρφωσης της Ιταλίας με το προληπτικό σκέλος.

Ωστόσο, τα δημοσιονομικά προγράμματα της Ιταλίας για το 2019 επιφέρουν ουσιώδη μεταβολή των σχετικών παραγόντων τους οποίους ανέλυσε η Επιτροπή τον περασμένο Μάιο. Ειδικότερα, στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 η Ιταλία προέβλεψε σημαντική επιδείνωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου για το 2019, της τάξης του 0,9 % του ΑΕΠ, ενώ το Συμβούλιο είχε συστήσει στην Ιταλία να βελτιώσει το διαρθρωτικό της ισοζύγιο κατά τουλάχιστον 0,6 % του ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, στις 23 Οκτωβρίου 2018 η Επιτροπή εξέδωσε γνώμη[29] σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019, στην οποία επισήμαινε την ιδιαιτέρως σοβαρή μη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική σύσταση την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018 και ζητούσε από την Ιταλία να υποβάλει εκ νέου αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος. Στις 13 Νοεμβρίου 2018, η Ιταλία υπέβαλε ελαφρά αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος, του οποίου ωστόσο οι δημοσιονομικοί στόχοι παρέμειναν αμετάβλητοι σε σύγκριση με την αρχική έκδοση, συμπεριλαμβανομένης της σημαντικής διαρθρωτικής επιδείνωσης που προβλεπόταν για το 2019.

[28] Έκθεση της Επιτροπής COM(2018) 428 final της 23.5.2018: «Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union».

[29] Commission Opinion C(2018) 7510 final, 23.10.2018, on the Draft Budgetary Plan of Italy and requesting Italy to submit a revised Draft Budgetary Plan.

Στις 21 Νοεμβρίου 2018, η Επιτροπή εξέδωσε γνώμη σχετικά με το αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019[30], στην οποία επιβεβαιώνεται αφενός ο κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου τον οποίο συνέστησε το Συμβούλιο για το 2018 και, αφετέρου, η ιδιαιτέρως σοβαρή μη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική σύσταση για το 2019 βάσει τόσο των κυβερνητικών προγραμμάτων όσο και των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2018. Το συμπέρασμα αυτό δικαιολογεί τη διενέργεια νέας αξιολόγησης από την Επιτροπή της εκ πρώτης όψεως έλλειψης συμμόρφωσης της Ιταλίας με το κριτήριο του χρέους το 2017.

Πράγματι, το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας ανήλθε σε 131,2 % του ΑΕΠ το 2017, υπερβαίνοντας κατά πολύ την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που προβλέπεται στη Συνθήκη, και η Ιταλία δεν συμμορφώθηκε με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2017 με βάση τα δημοσιονομικά δεδομένα. Επιπλέον, η Ιταλία δεν προβλέπεται να συμμορφωθεί με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους ούτε το 2018 ούτε το 2019 βάσει τόσων των κυβερνητικών προγραμμάτων όσο και των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2018. Από τις διαπιστώσεις αυτές προκύπτει σαφώς ότι, προτού συνεκτιμηθούν όλοι οι σχετικοί παράγοντες, το κριτήριο του χρέους, όπως ορίζεται στη Συνθήκη, δεν φαίνεται εκ πρώτης όψεως να πληρούται από την Ιταλία. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, στην παρούσα έκθεση εξετάζονται διαδοχικά οι σχετικοί παράγοντες.

Ειδικότερα, παρότι σύμφωνα με τις εκτιμήσεις η Ιταλία έχει σημειώσει κάποια πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των ειδικών ανά χώρα συστάσεων του 2017 που της απευθύνθηκαν από το Συμβούλιο, τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 υποδηλώνουν κίνδυνο οπισθοδρόμησης σε σχέση με τις μεταρρυθμίσεις που θεσπίστηκαν σύμφωνα με προηγούμενες ειδικές ανά χώρα συστάσεις, καθώς και όσον αφορά τις διαρθρωτικές δημοσιονομικές πτυχές των πλέον πρόσφατων συστάσεων τις οποίες απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο. Μεταξύ άλλων, παρότι το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιταλία να μειώσει το μερίδιο των συντάξεων γήρατος στις δημόσιες δαπάνες της προκειμένου να δημιουργηθεί χώρος για άλλες κοινωνικές δαπάνες, η νεοθεσπισθείσα δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης συνιστά οπισθοδρόμηση σε σχέση με προγενέστερες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες στηρίζουν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του υψηλού δημόσιου χρέους της Ιταλίας. Επιπλέον, η θέσπιση φορολογικής αμνηστίας θα μπορούσε να αποθαρρύνει τη φορολογική συμμόρφωση. Συνολικά, στο αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 δεν προβλέπονται αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση της υποτονικής δυνητικής ανάπτυξης της Ιταλίας και, ειδικότερα, της παρατεταμένης στασιμότητας της παραγωγικότητας. Ειδικότερα, η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην προσφορά εργασίας. Επιπλέον, τα νεοθεσπισθέντα μέτρα αύξησης της φορολογίας των τραπεζών, σε συνδυασμό με τον αντίκτυπο των υψηλότερων αποδόσεων των κρατικών ομολόγων, θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν την παροχή πιστώσεων. Στη βάση αυτή, ο αντίκτυπος στην ανάπτυξη των μέτρων πολιτικής στα οποία βασίζεται το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2019 μπορεί να είναι μικρότερος από αυτόν που προβλέπει η κυβέρνηση, ακόμη και βραχυπρόθεσμα.

Τέλος, παρότι από την εκ των υστέρων αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Ιταλίας με το προληπτικό σκέλος, η οποία διενεργήθηκε τον Μάιο του 2018, προέκυψε ευρεία συμμόρφωση με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του ΜΔΣ το 2017,

[30] Commission Opinion C(2018) 8030 final, 21.11.2018 on the revised Draft Budgetary Plan of Italy.

αφού ληφθεί υπόψη η ελαστικότητα που χορηγείται από την Επιτροπή για ασυνήθεις περιστάσεις, μια συνολική εκτίμηση που βασίζεται τόσο στα κυβερνητικά προγράμματα όσο και στις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018 δείχνει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης από την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου τον οποίο συνέστησε το Συμβούλιο για το 2018 και ιδιαιτέρως σοβαρή μη συμμόρφωση για το 2019. Το συμπέρασμα αυτό δεν αλλάζει ακόμη και αν ο δημοσιονομικός αντίκτυπος (περίπου 0,2 % του ΑΕΠ) του έκτακτου προγράμματος συντήρησης για το οδικό δίκτυο και τις διασυνδέσεις κατόπιν της κατάρρευσης της γέφυρας Morandi στη Γένοβα και ενός προληπτικού σχεδίου για τον περιορισμό των υδρογεωλογικών κινδύνων κατόπιν δυσμενών καιρικών συνθηκών θεωρηθεί, για τους σκοπούς του άρθρου 5 παράγραφος 1 και του άρθρου 6 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, ότι οφείλεται σε ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου της κυβέρνησης και εξαιρεθεί από την απαίτηση του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η ανάλυση που παρουσιάζεται στην παρούσα έκθεση περιλαμβάνει εκτίμηση όλων των σχετικών παραγόντων και ιδίως: i) του γεγονότος ότι οι μακροοικονομικές συνθήκες, παρά την πρόσφατη ενίσχυση των κινδύνων δυσμενέστερων αποτελεσμάτων, δεν μπορούν να προβληθούν ως επιχείρημα για την αιτιολόγηση των μεγάλων αποκλίσεων της Ιταλίας όσον αφορά τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, δεδομένης της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ άνω του 2 % από το 2016· ii) του γεγονότος ότι τα κυβερνητικά προγράμματα συνεπάγονται οπισθοδρόμηση σε σχέση με προηγούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη, ειδικότερα σε σχέση με τις προηγούμενες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις· και κυρίως iii) του εντοπισθέντος κινδύνου σημαντικής απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου του 2018 και της ιδιαιτέρως σοβαρής μη συμμόρφωσης με τη σύσταση για το 2019, την οποία απηύθυνε στην Ιταλία το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018, βάσει τόσο των κυβερνητικών προγραμμάτων όσο και των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2018. Συνολικά, από την ανάλυση προκύπτει ότι θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν υπάρχει συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους, όπως αυτό ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997, και, συνεπώς, δικαιολογείται η κίνηση ΔΥΕ λόγω χρέους.