



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 5.6.2019.  
COM(2019) 532 final

## **IZVJEŠĆE KOMISIJE**

### **Italija**

**Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju  
Europske unije**

# IZVJEŠĆE KOMISIJE

## Italija

### Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

#### 1. Uvod

U članku 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđuje se postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP). Taj je postupak dodatno razrađen u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita<sup>1</sup>, koja je dio Pakta o stabilnosti i rastu (PSR). Posebne odredbe o postupku u slučaju prekomjernog deficita za države članice europodručja utvrđene su u Uredbi (EU) br. 473/2013<sup>2</sup>.

U skladu s člankom 126. stavkom 2. UFEU-a Komisija mora nadzirati poštovanje proračunske discipline na temelju sljedećih dvaju kriterija: (a) prelazi li omjer između planiranog ili stvarnog državnog deficita i bruto domaćeg proizvoda (BDP) referentnu vrijednost od 3 % i (b) prelazi li omjer između državnog duga i BDP-a referentnu vrijednost od 60 %, osim ako se taj omjer smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom.<sup>3</sup>

U članku 126. stavku 3. UFEU-a predviđa se da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

U ovom izvješću, koje predstavlja prvi korak u postupku u slučaju prekomjernog deficita, analizira se usklađenost Italije s kriterijem duga iz Ugovora tijekom 2018., vodeći pritom računa o gospodarskom kontekstu i drugim relevantnim čimbenicima.

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 6. U ovom izvješću uzimaju se u obzir i „Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije”, koje je 15. svibnja 2017. donio Odbor za gospodarska i financijska pitanja, a koje su dostupne na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

<sup>2</sup> Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

<sup>3</sup> Prema članku 2. stavku 1.a Uredbe (EZ) br. 1467/97 pojmovi „smanjuje se u dovoljnoj mjeri” i „zadovoljavajući tempo” definirani su kao ispunjeni ako se „razlika [udjela duga] u odnosu na referentnu vrijednost smanjila tijekom prethodne tri godine po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje kao pokazatelj”. Uredbom se zatim predviđa da se „zahtjevi na temelju kriterija duga također smatraju ispunjenim ako proračunske prognoze Komisije pokazuju da će se traženo smanjenje u razlici dogoditi tijekom trogodišnjeg razdoblja koje pokriva dvije godine nakon posljednje godine za koju su dostupni podaci”. U Uredbi (EZ) br. 1467/97 nadalje stoji da bi trebalo voditi računa „o utjecaju ciklusa na tempo smanjenja duga”. Ti su elementi preneseni u referentno mjerilo za smanjenje duga, kako je utvrđeno u Kodeksu ponašanja za Pakt o stabilnosti i rastu i koje je odobrilo Vijeće. Usklađenost s referentnim mjerilom za dug procjenjuje se na temelju triju različitih konfiguracija: jedna je usmjerena na prethodno razdoblje, druga na buduće, a treća na referentno mjerilo za smanjenje duga prilagođeno za utjecaj ciklusa.

Komisija je 23. svibnja 2018. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a<sup>4</sup> jer Italija u 2017. nije ostvarila dostatan napredak u usklađivanju s kriterijem duga. U tom je izvješću zaključeno da bi se trebalo smatrati da je taj kriterij u tom razdoblju ispunjen, uzimajući posebno u obzir *ex post* usklađenost Italije s preventivnim dijelom tijekom 2017. U tom je izvješću, na temelju vladinih planova i Komisijine proljetne prognoze 2018., primijećen i rizik od znatnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja koji je Vijeće preporučilo za 2018. U izvješću je navedeno da će Komisija ponovno ocijeniti usklađenost na temelju *ex post* podataka za 2018. koji se moraju prijaviti u proljeće 2019.

Komisija je u studenome 2018. objavila još jedno izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a<sup>5</sup> jer je utvrdila da u talijanskom nacrtu proračunskog plana za 2019. postoje „posebno ozbiljne neusklađenosti” s fiskalnim preporukama koje joj je Vijeće uputilo 13. srpnja 2018., što opravdava ponovnu ocjenu usklađenosti Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2017. No, vlada je te „posebno ozbiljne neusklađenosti” s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu, zbog kojih se tražila ponovna ocjena, ispravila izmjenama proračuna za 2019. koje je uvela u prosincu 2018.

Podaci koje su tijela dostavila u travnju 2019.<sup>6</sup>, a koje je naknadno potvrdio Eurostat<sup>7</sup>, pokazuju da je talijanski deficit opće države u 2018. smanjen na 2,1 % BDP-a (smanjenje u odnosu na 2,4 % 2017.), dok se dug opće države povećao na 132,2 % BDP-a (u odnosu na 131,4 % 2017.), tj. premašio je referentnu vrijednost od 60 % BDP-a. U talijanskom Programu stabilnosti za 2019. predviđa se neznatni daljnji rast udjela duga u BDP-u na razinu od 132,6 % u 2019. U njemu se predviđa smanjenje (od 1,3 postotna boda) udjela duga u BDP-u na razinu od 131,3 % u 2020. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se znatnije povećanje talijanskog udjela duga u BDP-u, i to na 133,7 % u 2019. i 135,2 % u 2020.

Na temelju prijavljenih podataka i Komisijine proljetne prognoze 2019. Italija nije bila usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga ni 2018. (razlika od 7,5 % BDP-a) (vidjeti tablicu 1.). Općenito, neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2018. dokaz je o *prima facie* postojanju prekomjernog deficita u smislu Pakta o stabilnosti i rastu, no pritom nisu u obzir uzeti svi čimbenici koji se prikazuju u nastavku. Nadalje, na temelju vladinih planova i Komisijine proljetne prognoze 2019. očekuje se da Italija neće ostvariti usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga ni 2019. (razlika od 5 % odnosno 9 % BDP-a) ni 2020. (razlika od 4,5 % odnosno 9,25 % BDP-a).

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće kako bi sveobuhvatno ocijenila odstupanje od referentnog mjerila za smanjenje duga i ispitala je li opravdano pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita nakon što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici. U odjeljku 2.

<sup>4</sup> Izvješće Komisije COM(2018) 428 final od 23.5.2018.: „Italija – Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije”.

<sup>5</sup> Izvješće Komisije COM(2018) 809 final od 21.11.2018.: „Italija – Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije”.

<sup>6</sup> U skladu s Uredbom (EZ) br. 479/2009 države članice moraju Komisiji dva puta godišnje dostavljati planirane i stvarne iznose državnog deficita i državnog duga. Najnoviji podaci koje je Italija prijavila mogu se pronaći na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

<sup>7</sup> Eurostatovo priopćenje za javnost br. 67/2019 od 23. travnja 2019., dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

izvješća ispituje se kriterij deficita. U odjeljku 3. ispituje se kriterij duga. Odjeljak 4. odnosi se na javna ulaganja i druge relevantne čimbenike, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja (SPC). Konkretnije, u tom se odjeljku ukazuje na neusklađenost Italije s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. na temelju *ex post* podataka (odjeljak 4.1.). Izvješće se temelji na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. koja je objavljena 7. svibnja 2019. i u njemu se uzima u obzir talijanski Program stabilnosti za 2019. (PS) koji je Komisiji i Vijeću podnesen 19. travnja 2019.

**Tablica 1: Deficit i dug opće države (% BDP-a)<sup>a</sup>**

|                   |                                                          | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. |       | 2020. |       |
|-------------------|----------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                   |                                                          |       |       |       | COM   | SP    | COM   | SP    |
| Kriterij deficita | Saldo opće države                                        | -2,5  | -2,4  | -2,1  | -2,5  | -2,4  | -3,5  | -2,1  |
| Kriterij duga     | Bruto dug opće države                                    | 131,4 | 131,4 | 132,2 | 133,7 | 132,6 | 135,2 | 131,3 |
|                   | Razlika u odnosu na referentno mjerilo za smanjenje duga | 5,8   | 6,7   | 7,6   | 9,0   | 5,1   | 9,2   | 4,5   |
|                   | Promjena strukturnog salda                               | -1,0  | -0,4  | -0,1  | -0,2  | -0,1  | -1,2  | 0,2   |
|                   | Potrebni MLSA                                            | n.r.  | n.r.  | n.r.  | n.r.  | n.r.  | n.r.  | n.r.  |

Napomene:

<sup>a</sup> U postotku BDP-a ako nije navedeno drukčije, „n.r.” znači da „nije relevantno”

Izvor: Službe Komisije, Program stabilnosti Italije za 2019. i Komisijina proljetna prognoza 2019.

## 2. KRITERIJ DEFICITA

*Italija je u razdoblju od 2010. do 2013. ostvarila znatan fiskalni napor kojim je povećala primarni suficit na više od 2 % BDP-a i 2013. izašla iz postupka u slučaju prekomjernog deficita održavajući od 2012. svoj ukupni deficit ispod granične vrijednosti od 3 % BDP-a. No njezino fiskalno stanje postupno slabi od 2014., a primarni strukturni saldo znatno se pogoršava. Talijanski primarni suficit stabilizirao se u 2018. na razini od 1,6 % BDP-a, dok je ukupni deficit dosegao razinu od 2,1 % BDP-a, odnosno najnižu razinu od 2007. No očekuje se da će se i ukupni i primarni saldo u 2019. pogoršati uglavnom zbog makroekonomskog usporavanja i mjera uključenih u proračun za 2019. te zatim 2020. dodatno pogoršati ako ne dođe do promjene politike.*

Italija je prijavila deficit opće države na razini od 2,1 % BDP-a za 2018. Prema podacima iz Programa stabilnosti i Komisijine proljetne prognoze 2019. predviđa se da će se u 2019. poštovati referentna vrijednost iz Ugovora od 3 % BDP-a. Međutim, prema podacima iz Komisijine prognoze ta referentna vrijednost premašit će se 2020. uz pretpostavku da se politika neće mijenjati.<sup>8</sup> U Programu stabilnosti predviđa se da će deficit opće države biti na razini od 2,4 % BDP-a u 2019., odnosno 2,1 % u 2020. i da će se potom smanjiti na 1,8 % BDP-a u 2021., odnosno 1,5 % u 2022. Povećanje deficita opće države koje se predviđa za

<sup>8</sup> Pretpostavka o nepromijenjenim politikama, odnosno nepromijenjenom zakonodavstvu ne obuhvaća, na primjer, mjere politike koje su zakonski propisane, no nisu uključene u Komisijinu prognozu jer ih je ona ocijenila nedovoljno vjerodostojnima ili nedovoljno detaljnima. Na primjer, Komisija od svoje jesenske prognoze 2016. ne uzima u obzir više stope PDV-a koje su uvedene kao „zaštitna klauzula” kako bi se osiguralo ostvarenje budućih fiskalnih ciljeva s obzirom na to da se u talijanskim zakonima o proračunu ta povećanja sustavno ukidaju do naredne godine, a da se pritom uglavnom ne donose alternativne financijske mjere.

2019. uglavnom je posljedica makroekonomskog usporavanja i proračunskih mjera iz proračuna za 2019. koje imaju neto učinak povećanja deficita u vrijednosti od približno 0,5 % BDP-a.<sup>9</sup> Smanjenje deficita opće države koje se predviđa za 2020. uglavnom se temelji na učinku povećanja stopa PDV-a (približno 1,3 % BDP-a) koje će se uvesti u 2020. kao zaštitna klauzula.

U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će talijanski deficit opće države 2019. iznositi 2,5 % BDP-a te da će se 2020. povećati na 3,5 % BDP-a. Iako je neto učinak povećanja deficita koje imaju mjere iz proračuna za 2019. u skladu s predviđanjima iz Programa stabilnosti, ukupni deficit koji Komisija predviđa za 2019. neznatno je viši od posljednje navedene brojke, uglavnom zbog temeljnog trenda razboritije javne potrošnje. Viši deficit koji je Komisija prognozirala za 2020. pod pretpostavkom o nepromijenjenim politikama u usporedbi s vladinim planovima uglavnom se objašnjava činjenicom da Komisija ne uključuje više stope PDV-a koje će se uvesti u 2020. kao zaštitna klauzula s obzirom na njihovo sustavno ukidanje u posljednjih nekoliko godina i na izostanak detalja o mogućim alternativnim mjerama.

Stoga je Italija trenutačno usklađena s kriterijem deficita kako je utvrđen u Ugovoru i u Uredbi (EZ) br. 1467/97, no, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. postoji rizik da Italija 2020. neće biti usklađena s kriterijem deficita pod pretpostavkom da neće doći do promjene politike.

### 3. KRITERIJ DUGA

*Nakon prosječnog rasta od pet postotnih bodova godišnje tijekom dvostruke recesije u razdoblju od 2008. do 2013. talijanski udio javnog duga u BDP-u kretao se na razini od približno 131,5 % u razdoblju od 2014. do 2017. prije nego što je 2018. došao na razinu od 132,2 %. Prema Programu stabilnosti očekuje se neznatan rast na 132,6 % u 2019. i pad na 131,3 % u 2020. zahvaljujući prilično dobrom nominalnom rastu, smanjenje ukupnog deficita zahvaljujući povećanju PDV-a i ambiciozni prihodi od privatizacije. Komisija za razliku od toga očekuje povećanje udjela duga i u 2019. i u 2020. na više od 135 % zbog velikog efekta „grude snijega”, smanjenja primarnog suficita i ostvarivanja nedovoljnih prihoda od privatizacije. Iako su rizici povezani s refinanciranjem i dalje kratkoročno ograničeni, visok javni dug i dalje ostaje izvor ranjivosti talijanskog gospodarstva.*

Nakon obustave postupka u slučaju prekomjernog deficita u lipnju 2013. na Italiju se primjenjivalo trogodišnje prijelazno razdoblje za postizanje usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga, koje je počelo u 2013. i završilo u 2015. Nakon završetka tog prijelaznog razdoblja referentno mjerilo za smanjenje duga postalo je primjenjivo u 2016. Na temelju prijavljenih podataka i Komisijine prognoze 2018. razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug iznosila je 7,6 %. Nadalje, prema Programu stabilnosti Italija ne namjerava ostvariti usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga ni u 2019. (razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug u iznosu od 5,1 % BDP-a) ni 2020. (razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug u iznosu od 4,5 % BDP-a). Taj zaključak, uz velike propuste, potvrđuje se na temelju Komisijine prognoze (razlika u odnosu na referentno mjerilo za dug u iznosu od 9,0 % odnosno 9,2 % BDP-a).

---

<sup>9</sup> Taj iznos obuhvaća ukidanje povećanja PDV-a (u iznosu od 0,7 % BDP-a) koje će se uvesti u 2019. kao zaštitna klauzula i aktivaciju mehanizma zamrzavanja potrošnje (u iznosu od 2 milijarde EUR, odnosno 0,11 % BDP-a u 2019.), koji se predviđaju u talijanskom Programu stabilnosti za 2019.

Konkretnije, talijanski udio duga u BDP-u dosegao je u 2018. razinu od 132,2 %, tj. 0,8 postotnih bodova više u odnosu na razinu iz 2017. Kako je sažeto u tablici 2., do tog je povećanja došlo uglavnom zbog velike prilagodbe stanja i stokova zbog koje se dug povećava (0,9 % BDP-a) i koja je jednako tako povezana sa znatnim povećanjem rezerva likvidnosti riznice. Učinak višeg primarnog suficita na smanjenje duga (1,6 % BDP-a, povećanje za 1,4 % u odnosu na 2017.) gotovo je u potpunosti neutralizirao efekt „grude snijega” zbog kojeg se dug povećava (1,5 %). Točnije, kako je prikazano na grafikonu 1., realni implicitni trošak duga<sup>10</sup> ostao je veći od rasta talijanskog realnog BDP-a u 2018. (0,9 %) iako se neznatno smanjio (s 2,4 % na 2 % u 2017.) zahvaljujući postupnom prelasku viših promptnih stopa dobiti pri izdanju (s 0,7 % 2017. na 1,1 % u 2018.)<sup>11</sup> u realni trošak servisiranja dospjelog iznosa duga<sup>12</sup> i umjerenog rasta inflacije (rast deflatora BDP-a od 0,8 %). Povećanje promptnih stopa dobiti pri izdanju 2018. (i početkom 2019.) odražava višu premiju za rizik na talijanski javni dug, pri čemu se od svibnja 2018. bilježi uzlazna promjena trenda državnih obveznica od oko 100 baznih bodova. Zbog toga su, u usporedbi s predviđanjima iz Komisijine proljetne prognoze 2018., rashodi za kamate u 2018. bili viši za približno 2,2 milijarde EUR (65 milijardi EUR umjesto 62,8 milijardi EUR).

U Programu stabilnosti u 2019. predviđa se daljnje povećanje udjela duga u BDP-u na 132,6 %, tj. za 0,4 postotna boda u usporedbi s razinom iz 2018. Predviđena kretanja uglavnom su posljedica efekta „grude snijega” (2 % BDP-a) zbog kojeg se dug povećava, a do kojeg dolazi zbog pogoršanja makroekonomskih uvjeta (smanjenje rasta nominalnog BDP-a s 1,7 % u 2018. na 1,2 %) unatoč tome što ga primarni suficit (1,2 % BDP-a) i ambiciozni prihodi od privatizacije (1 % BDP-a) u velikoj mjeri neutraliziraju. Komisija u 2019. očekuje znatnije povećanje talijanskog udjela duga, i to na 133,7 %. Ta razlika djelomično proizlazi iz većeg efekta „grude snijega” (2,6 %) zbog kojeg se dug povećava, a koji je povezan s razboritijim pretpostavkama u pogledu rasta nominalnog BDP-a (0,8 % umjesto 1,2 %), i djelomično iz prilagodbe stanja i stokova zbog koje se dug povećava, a koja se uglavnom može objasniti predviđenim neuspjehom u ostvarivanju dovoljnih prihoda od privatizacije koje je predvidjela vlada (0,1 % BDP-a umjesto 1 %).

U Programu stabilnosti u 2020. predviđa se smanjenje udjela duga u BDP-u na 131,3 %, tj. za 1,3 postotna boda u usporedbi s razinom u 2019. Predviđena kretanja uglavnom su posljedica velikog predviđenog primarnog suficita (1,6 % BDP-a) i neutralnog efekta „grude snijega” zahvaljujući predviđenom znatnom povećanju rasta nominalnog BDP-a (2,8 %) unatoč neznatnoj prilagodbi stanja i stokova (0,3 %) zbog koje se dug povećava. Umjesto toga Komisija očekuje daljnje povećanje talijanskog udjela duga na 135,2 % 2020. Ta razlika proizlazi iz puno nižeg primarnog salda (primarni deficit od 0,2 % BDP-a) s obzirom na to da Komisija u svojoj prognozi ne uzima u obzir povećanje stopa PDV-a koje će se uvesti kao zaštitna klauzula, kao i iz puno većeg efekta „grude snijega” (1,4 %) zbog kojeg se dug povećava, a koji je povezan s razboritijim pretpostavkama u pogledu rasta nominalnog BDP-a (1,8 % umjesto 2,8 %). Nadalje, Komisija predviđa da se od privatizacije neće ostvariti oni prihodi koje predviđa vlada (nula umjesto 0,3 % BDP-a). Rizici u pogledu predviđanja duga u prognozi Komisije i Programu stabilnosti mogli bi biti povezani s makroekonomskim

<sup>10</sup> Realni implicitni trošak duga u vremenu  $t$  može se definirati kao nominalni prinos koji država plaća za servisiranje dospjelog duga u vremenu  $t - 1$ , umanjen za učinak inflacije u vremenu  $t$ . U tablici 2. godišnja promjena udjela duga u BDP-u zbog realnog implicitnog troška duga može se dobiti zbrajanjem odgovarajućih doprinosa iz rashoda za kamate (zbog kojih se dug povećava) i deflatora BDP-a (zbog kojeg se dug smanjuje).

<sup>11</sup> U prosjeku iznosio je 1,33 % od siječnja do travnja 2019.

<sup>12</sup> To se odnosi na prosječni rok za otplatu talijanskog javnog duga i razdoblje njegova refinanciranja.

izgledima koji su gori od očekivanih, izraženim pogoršanjem primarnog salda, nižom inflacijom i/ili prihodima od privatizacije te kamatnim rashodima koji su veći od očekivanih.

Općenito, kako je prikazano na grafikonu 1., unatoč usporavanju rasta realnog BDP-a u 2018. (*puna plava crta*) realni trošak javnog duga koji se i dalje smanjuje (*isprekidana crna crta*) bio je dovoljan da održi efekt „grude snijega”, zbog kojeg se dug povećava, (*žuto osjenčano područje*) na 1,2 % u 2018. (povećanje s 0,7 % u 2017.), tj. uglavnom na razini prosjeka prije krize (1,2 % u razdoblju 2000.–2007.), i to nakon što je nekoliko godina bio niži od posljednje navedenoga (0,75 % u razdoblju 2016.–2017.). Iako je *unicum* u Uniji u trenutačnom kontekstu, pozitivna razlika između kamatne stope i stope rasta, koja dovodi do efekta „grude snijega” zbog kojeg se dug povećava, stoga ipak samo djelomično objašnjava neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2018., uglavnom u konfiguraciji usmjerenoj na buduće razdoblje. Zapravo se očekuje da će se efekt „grude snijega” u 2019. povećati na 2 %, tj. na razinu znatno veću od prosjeka u prošlosti, uglavnom zbog pogoršanja makroekonomskih uvjeta. Kao takav on je jedan od glavnih čimbenika zbog kojih je Italija predvidjela neusklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga u konfiguraciji usmjerenoj na buduće razdoblje.

Općenito, prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici navedeni u nastavku, ova analiza, na temelju Programa stabilnosti ili Komisijine proljetne prognoze 2019., upućuje na to da *prima facie* kriterij duga u smislu Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen ni 2018. ni 2019. ni 2020.

**Tablica 2: Kretanja duga<sup>a</sup>**

|                                                   | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. |       | 2020. |       |
|---------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                   |       |       |       | COM   | SP    | COM   | SP    |
| Omjer duga opće države                            | 131,4 | 131,4 | 132,2 | 133,7 | 132,6 | 135,2 | 131,3 |
| Promjena omjera duga <sup>b</sup> (1 = 2 + 3 + 4) | -0,2  | 0,0   | 0,8   | 1,6   | 0,4   | 1,5   | -1,3  |
| Doprinosi:                                        |       |       |       |       |       |       |       |
| • Primarni saldo (2)                              | -1,4  | -1,4  | -1,6  | -1,2  | -1,2  | -0,2  | -1,6  |
| • Efekt „grude snijega” (3)                       | 1,0   | 0,9   | 1,5   | 2,6   | 2,0   | 1,4   | 0,0   |
| od čega                                           |       |       |       |       |       |       |       |
| Rashodi za kamate                                 | 3,9   | 3,8   | 3,7   | 3,6   | 3,6   | 3,7   | 3,6   |
| Rast realnog BDP-a                                | -1,5  | -2,2  | -1,1  | -0,1  | -0,3  | -0,9  | -1,0  |
| Inflacija (deflator BDP-a)                        | -1,5  | -0,7  | -1,1  | -0,9  | -1,3  | -1,4  | -2,6  |
| • Prilagodba stanja i stokova (4)                 | 0,3   | 0,4   | 0,9   | 0,1   | -0,3  | 0,3   | 0,3   |
| od čega:                                          |       |       |       |       |       |       |       |
| Razlika između gotovine i obračunavanja           | -0,3  | 1,4   | 0,2   | 0,4   | 0,4   | 0,4   | 0,0   |
| Neto akumulacija financijske imovine              | 0,5   | -1,0  | 0,2   | -0,3  | -0,7  | -0,1  | 0,0   |
| od čega prihodi od privatizacije                  | -0,1  | 0,0   | 0,0   | -0,1  | -1,0  | 0,0   | -0,3  |
| Učinak vrednovanja i ostatak                      | 0,0   | 0,0   | 0,3   | 0,0   | -0,1  | 0,0   | 0,2   |

Napomene:

<sup>a</sup> U postotku BDP-a, osim ako je drugačije navedeno

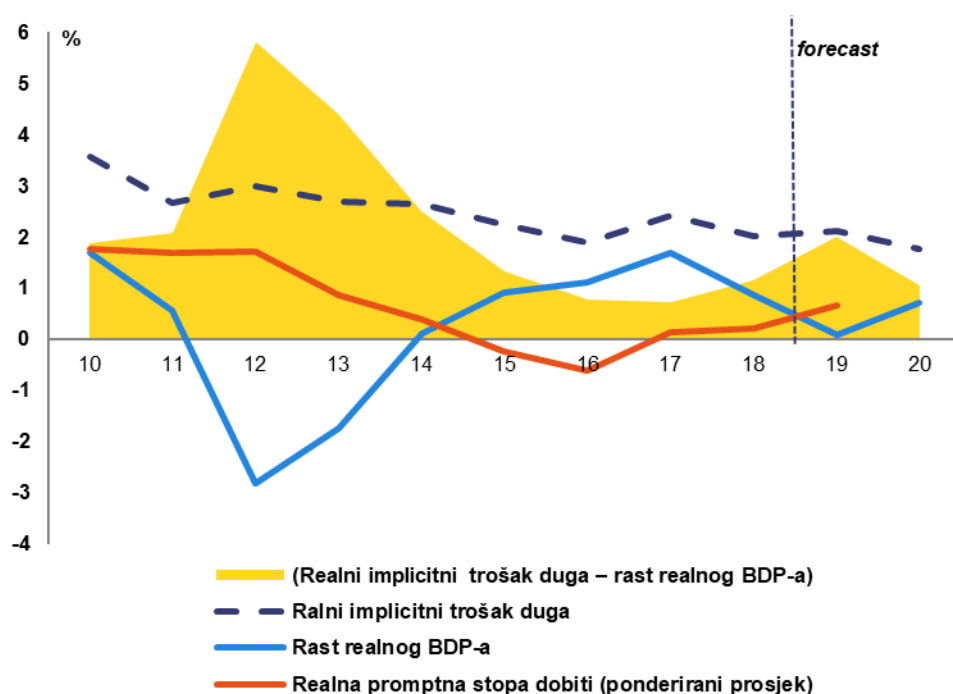
<sup>b</sup> Razlika u omjeru bruto duga može se raščlaniti na sljedeći način:

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

gdje je  $a$  vremenski indeks;  $D$ ,  $PD$ ,  $Y$  i  $SF$  jesu stok državnog duga, primarni deficit, nominalni BDP, odnosno prilagodba stanja i stokova, a  $i$  i  $y$  predstavljaju prosjek duga i rasta nominalnog BDP-a. Termin u zagradama predstavlja efekt „grude snijega”, kojim se mjeri kombinacija učinka rashoda i gospodarskog rasta na omjer duga.

Izvor: službe Komisije, Program stabilnosti Italije 2019. i Komisijina proljetna prognoza 2019.

**Grafikon 1.: Pokretači efekta „grude snijega” s obzirom na državni dug**



Izvor: Komisijina proljetna prognoza 2019. i podaci Ministarstva financija. Realna promptna stopa dobiti pri izdanju za 2019. uključuje podatke samo za razdoblje do travnja 2019.

#### 4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. UFEU-a predviđa se da Komisija u svojem izvješću „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”. Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97, u kojem se isto predviđa da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

U slučaju očite povrede kriterija duga analiza relevantnih čimbenika posebno je opravdana s obzirom na to da na kretanja duga, za razliku od kretanja deficita, uvelike utječu čimbenici koji su izvan vladine kontrole. To se potvrđuje u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem se predviđa da se ti relevantni čimbenici uzimaju u obzir pri ocjeni usklađenosti na temelju kriterija duga, neovisno o razmjerima povrede. U tom pogledu pri ocjeni usklađenosti s kriterijem duga, s obzirom na njihov utjecaj na kretanja i održivost duga, moraju se uzeti u obzir sljedeća tri glavna aspekta (koja su se uzimala u obzir i u prošlim izvješćima):

1. pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja (SPC) ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarivanju, čime se nastoji osigurati održivost ili brz napredak prema održivosti pod uobičajenim makroekonomskim okolnostima. Srednjoročni proračunski cilj za pojedinu državu članicu osmišljen je tako da se u njemu uzimaju u obzir razina duga i implicitne obveze; usklađenost sa srednjoročnim proračunskim ciljem ili kretanjem prilagodbe prema njemu trebala bi osigurati pomicanje udjela duga prema prihvatljivim razinama, barem u srednjoročnom razdoblju;
2. strukturne reforme koje su već provedene ili su predviđene u planu strukturnih reformi, a od kojih se očekuje da će u srednjoročnom razdoblju povećati održivost zahvaljujući svojem utjecaju na rast, čime će pridonijeti zadovoljavajućem smanjenju udjela duga u BDP-u. Općenito, u normalnim gospodarskim uvjetima očekuje se da će se pridržavanjem srednjoročnog proračunskog cilja (ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju), zajedno s provedbom strukturnih reformi (u kontekstu europskog semestra), postići održivo kretanje duga kroz zajednički učinak na samu razinu duga (ostvarenjem dobrog proračunskog položaja na razini srednjoročnog proračunskog cilja) i na gospodarski rast (putem reformi);
3. nepovoljni makroekonomski uvjeti, osobito niska inflacija, koja može otežati smanjenje udjela duga u BDP-u te znatno otežati usklađivanje s odredbama iz Pakta o stabilnosti i rastu (PRS). Uvjeti u kojima postoji niska inflacija državi članici dodatno otežavaju usklađivanje s referentnim mjerilom za smanjenje duga. U tim okolnostima pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarivanju postaje ključan relevantan čimbenik u ocjeni usklađenosti s kriterijem duga.

S obzirom na te odredbe u sljedećim se pododjeljcima razmatraju sljedeća pitanja:

1. srednjoročni proračunski položaj, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnom prilagodbom prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja i ocjenu javnih ulaganja,
2. kretanja s obzirom na srednjoročno stanje državnog duga, uključujući njegove izgleda s obzirom na održivost,
3. srednjoročni gospodarski položaj, uključujući stanje u pogledu

provedbe strukturnih reformi, 4. ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima i 5. ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica.

#### **4.1. Srednjoročni proračunski položaj**

*Ex post ocjena upućuje na neusklađenost Italije s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja 2018., čak i nakon što se uzme u obzir takozvana „razina diskrecije”. Nadalje, kad je riječ o 2019., za Italiju postoji rizik od neusklađenosti s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu, čak i nakon što se uzme u obzir preliminarno odstupanje povezano s neuobičajenim događajima. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. očekuje se da će se odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja dodatno povećati 2020., uz pretpostavku da neće doći do promjene politike. To je otežavajuća okolnost.*

#### **Strukturni saldo i prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja**

Vijeće je 11. srpnja 2017. Italiji preporučilo da bi za **2018.** trebala nastaviti s ulaganjem znatnih fiskalnih napora u skladu sa zahtjevima preventivnog djela Pakta o stabilnosti i rastu, pri čemu treba voditi računa o potrebi za jačanjem postojećeg oporavka i osiguravanjem održivosti javnih financija. Na temelju zajednički dogovorene matrice prilagodbe u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu to znači da stopa nominalnog smanjenja neto primarnih državnih rashoda mora iznositi najmanje 0,2 %, što odgovara godišnjem strukturnom naporu od najmanje 0,6 % BDP-a. Vijeće je istovremeno navelo da će se u ocjeni nacrtu proračunskog plana za 2018. i naknadnoj ocjeni proračunskih rezultata za 2018. morati uzeti u obzir činjenica da je cilj postići smjer fiskalne politike koji pridonosi jačanju postojećeg oporavka te osiguravanju održivosti javnih financija. Nakon ocjene snage talijanskog oporavka koju je Komisija izradila u studenome 2017. u okviru svojeg mišljenja o nacrtu proračunskog plana Italije za 2018., a u kojoj se uzimaju u obzir izazovi održivosti s kojima se Italija suočava, Vijeće je 13. srpnja 2018. za Italiju utvrdilo da je potreban strukturni fiskalni napor od najmanje 0,3 % BDP-a u 2018., bez ikakvih dodatnih odstupanja tijekom jedne godine, što odgovara stopi nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda koja ne premašuje 0,5 %.

Na temelju prijavljenih podataka referentno mjerilo za rashode upućuje na neprimjerenu fiskalnu prilagodbu u 2018. jer se očekuje da će stopa rasta talijanskih državnih rashoda, koja je na razini od 2 %, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu od 0,5 %, koju je preporučilo Vijeće. Nadalje, na temelju prijavljenih podataka i Komisijine proljetne prognoze 2019. procjenjuje se da se talijanski strukturni saldo u 2018. pogoršao za 0,1 % BDP-a, čime nije dosegao primjereni strukturni napor od 0,3 % BDP-a. Točnije, povećanje talijanskih strukturnih primarnih rashoda za približno 0,45 % potencijalnog BDP-a u usporedbi s 2017. uglavnom je posljedica isplata novčanih naknada zaposlenicima i gotovinskih socijalnih transfera. To povećanje samo je djelomično neutralizirao niži iznos koji se plaća za kamate u iznosu od približno 0,1 % BDP-a<sup>13</sup>, što je dovelo do općeg povećanja strukturnih rashoda od približno 0,35 % potencijalnog BDP-a. S druge strane, talijanski strukturni prihodi poboljšali su se samo za približno 0,25 % potencijalnog BDP-a, uglavnom kao posljedica prihoda od neizravnih poreza i doprinosa za socijalno osiguranje. Ukupna ocjena stoga upućuje na neusklađenost Italije s kretanjem

<sup>13</sup> No, kao što je prethodno navedeno, rashodi za kamate u 2018. premašili su očekivanja Komisije iz proljetne prognoze 2018., koja se temeljila na Programu stabilnosti za 2018. zbog povećanja prinosa na državne obveznice od svibnja 2018.

prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. u skladu s preporukom Vijeća.

Vijeće je za **2019.** Italiji preporučilo da osigura da nominalna stopa rasta neto primarnih državnih rashoda ne premaši 0,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a.

Na temelju Programa stabilnosti referentno mjerilo za rashode upućuje na rizik od značajnog odstupanja u 2019. (razlika od 0,7 % BDP-a) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,7 % BDP-a godišnje, uzimajući u obzir razinu diskrecije u 2018.<sup>14</sup>) jer će stopa rasta državnih rashoda od 1,8 % bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu koju je preporučilo Vijeće. Na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda jer se u Programu stabilnosti predviđa da će se u 2019. (ponovno izračunani) strukturni saldo pogoršati za 0,2 % BDP-a. To upućuje na rizik od značajnog odstupanja u razdoblju od jedne godine (razlika od 0,8 % BDP-a u 2019.) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,6 % godišnje, uzimajući u obzir razinu diskrecije u 2018.). Ukupna ocjena na temelju vladinih planova upućuje na rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019. u skladu s preporukom Vijeća. Taj se zaključak ne bi promijenio čak ni ako bi se učinci na proračun (od približno 0,18 % BDP-a) izvanrednog programa za održavanje cestovne mreže i veza nakon rušenja mosta Morandi u Genovi i preventivnog plana za ograničavanje hidrogeoloških rizika koji su nastali nakon vremenskih nepogoda smatrali, za potrebe članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97, neuobičajenim događajima koji nisu pod kontrolom predmetne države članice i ako bi se oduzeli od zahtjeva preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. potvrđena je ukupna ocjena ponovno izračunanih vladinih planova. Referentno mjerilo za rashode upućuje na rizik od značajnog odstupanja u 2019. (razlika od 0,9 % BDP-a) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,8 % BDP-a godišnje, uzimajući u obzir razinu diskrecije u 2018.) jer će stopa rasta državnih rashoda od 2,0 % bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu koju je preporučilo Vijeće. Na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda jer Komisija očekuje da će se talijanski strukturni saldo u 2019. pogoršati za 0,2 % BDP-a i dosegnuti -2,4 % BDP-a. Kriterij strukturnog salda upućuje na rizik od značajnog odstupanja u razdoblju od jedne godine (razlika od 0,8 % BDP-a u 2019.) te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,6 % godišnje, uzimajući u obzir razinu diskrecije u 2018.). Taj se zaključak ne bi promijenio ni nakon što se uzme u obzir odstupanje koje je preliminarno odobreno za neuobičajene događaje u 2019. No talijanska tijela ukazala su na postojanje pozitivnih rizika za proračunski saldo za 2019. zahvaljujući prihodima koji su veći od očekivanih i javnih rashoda za mjere iz proračuna za 2019. (odjeljak 4.5.) koji su manji od predviđenih.

Za **2020.** Italiji se preporučuje da osigura da neto primarne državne rashode smanji za 0,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a.

Na temelju Programa stabilnosti referentno mjerilo za rashode upućuje na rizik od određenog odstupanja u 2020. (razlika od 0,3 % BDP-a) i na rizik od značajnog odstupanja u 2019. i

<sup>14</sup> Razlika u razdoblju od jedne godine stoga se računa s obzirom na zahtjev od 0,6 % BDP-a u 2019., dok se razlika u razdoblju od dvije godine (tj. u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir) računa na temelju „prilagođenog” zahtjeva od 0,3 % BDP-a u 2018., nakon što se uzme u obzir razina diskrecije, odnosno od 0,6 % BDP-a u 2019.

2020. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,5 % BDP-a godišnje) jer će stopa rasta državnih rashoda od 0,6 % bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu koju je preporučilo Vijeće. Na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda jer se u Programu stabilnosti predviđa da će se (ponovno izračunani) strukturni saldo u 2020. poboljšati za 0,2 % BDP-a. To upućuje na rizik od određenog odstupanja u razdoblju od jedne godine (razlika od 0,4 % BDP-a 2020.) i na rizik od značajnog odstupanja u 2019. i 2020. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 0,6 % godišnje). Zaključci na temelju obaju kriterija ukazuju na to da pozitivnija fiskalna kretanja koja se predviđaju u Programu stabilnosti za 2020., uglavnom zbog predviđene potpune provedbe povećanja PDV-a, nisu dovoljna da nadoknade veliko planirano odstupanje od zahtjeva preventivnog djela u 2019. Ukupna ocjena na temelju vladinih planova upućuje na rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2020. u skladu s preporukom Vijeća. Taj se zaključak ne bi promijenio ni nakon što se uzme u obzir odstupanje koje je preliminarno odobreno za „neuobičajene događaje” u 2019.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. potvrđena je ukupna ocjena ponovno izračunanih vladinih planova. Referentno mjerilo za rashode upućuje na rizik od značajnog odstupanja u 2020. (razlika od 1,5 % BDP-a) te u 2019. i 2020. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 1,2 % BDP-a godišnje) jer će stopa rasta državnih rashoda od 3,3 % bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera premašiti stopu koju je preporučilo Vijeće. Na isti zaključak upućuje i kriterij strukturnog salda jer Komisija očekuje da će se talijanski strukturni saldo 2020. pogoršati za 1,2% BDP-a. To upućuje na rizik od značajnog odstupanja u razdoblju od jedne godine (razlika od 1,8 % BDP-a 2019.) te u 2019. i 2020. kad se zajedno uzmu u obzir (razlika od prosječno 1,3% godišnje). Taj se zaključak ne bi promijenio ni nakon što se uzme u obzir odstupanje koje je preliminarno odobreno za neuobičajene događaje u 2019. Propusti u pogledu usklađenosti s obama kriterijima u 2020. znatno su veći u Komisijinoj prognozi nego u Programu stabilnosti jer se u prvo navedenome ne uzimaju u obzir zaštitne klauzule i predviđaju se gori fiskalni izgledi za 2020.

Srednjoročni proračunski cilj iz Programa stabilnosti za 2019., tj. proračunski suficit od 0,5 % BDP-a u strukturnom smislu, održava ciljeve Pakta o stabilnosti i rastu, no ne predviđa se da će se dostići tijekom programskog razdoblja. Točnije, očekuje se da će se nakon razdoblja stabilnosti u 2018. strukturni saldo u 2019. pogoršati za 0,1 % BDP-a te poboljšati za 0,2 % BDP-a u 2020., odnosno 0,3 % BDP-a u 2021. i 2022. i time doseći -0,8 % BDP-a 2022.

### **Okvir 1.: fleksibilnost u okviru preventivnog dijela**

U kontekstu fiskalnog nadzora koji Komisija provodi posljednjih nekoliko godina Italija je iskoristila različite vrste klauzula o fleksibilnosti i odstupanja predviđena u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Konkretno, u razdoblju od 2015. do 2018. Italija je iskoristila kumulativno odstupanje od približno 30 milijardi EUR, odnosno 1,8 % BDP-a, kao i odstupanje od približno 3 milijarde EUR, odnosno 0,18 % BDP-a koje je privremeno odobreno za 2019. Prema podacima o izvršenju proračuna, posebno za 2015., 2016. i 2017., fleksibilnost koja je odobrena Italiji bila je ključna za osiguranje njene (opće) usklađenosti s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Komisija je jednako tako smatrala da je usklađenost s preventivnim dijelom ključna olakotna okolnost zbog koje se nije pokretao

postupak u slučaju prekomjernog deficita unatoč *prima facie* neusklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga.

Nakon „Komunikacije o fleksibilnosti” iz siječnja 2015. Vijeće je Italiji preporučilo fiskalni napor od 0,25 % BDP-a u 2015. umjesto 0,5 % jer se više važnosti pridalo cikličkim uvjetima („*vrlo teško gospodarsko razdoblje*”) koji se njome uvode. Nadalje, Italija je iskoristila odstupanje od 0,03 % BDP-a za dodatne rashode povezane s izbjeglicama.

Fleksibilnost koja je Italiji odobrena za 2016. iznosila je 0,5 % BDP-a u okviru klauzule o strukturnoj reformi, 0,21 % u okviru klauzule o ulaganjima, 0,06 % za dodatne rashode povezane s izbjeglicama i 0,06 % za izvanredne mjere sigurnosti zbog terorističke prijetnje.

Fleksibilnost koja je Italiji odobrena za 2017. iznosila je 0,35 % BDP-a, od čega je 0,18 % bilo namijenjeno za plan preventivnih ulaganja za zaštitu državnog područja od rizika od potresa, a 0,17 % za izbjegličku krizu.

Komisija je u svojem mišljenju o nacrtu proračunskog plana Italije za 2018. iskoristila svoju „*razinu diskrecije*” s obzirom na to da je smatrala da je za Italiju u 2018. primjeren strukturni napor od 0,3 % BDP-a (umjesto 0,6 %), bez ikakvih dodatnih odstupanja tijekom jedne godine jer je potrebno „*uzeti u obzir da je cilj postići smjer fiskalne politike koji pridonosi jačanju postojećeg oporavka te osiguravanju održivosti javnih financija*”.

U kontekstu dijaloga talijanskih tijela i Komisije o nacrtu proračunskog plana za 2019. Komisija je ocijenila da 2019. Italiji može privremeno odobriti odstupanje od približno 0,18 % BDP-a za „*neuobičajene događaje*” za izvanredni program održavanja cestovne mreže i za preventivni plan za ograničavanje hidrogeoloških rizika. Ti iznosi potvrdit će se na temelju podataka o izvršenju proračuna.

## Javna ulaganja

U pogledu javnih ulaganja talijanska državna bruto ulaganja u fiksni kapital u razdoblju 1999.–2010. u prosjeku su iznosila 3 % BDP-a, no potreba za brзом prilagodbom kako bi se odgovorilo na krizu državnog duga dovela je do znatnog smanjenja javnih ulaganja na približno 2,4 % BDP-a u prosjeku u razdoblju 2011.–2016. Udio javnih ulaganja u BDP-u dosegao je u 2018. novu najnižu razinu od 2,1 % BDP-a (stopa rasta od -4,3 % nominalno na godišnjoj razini). U Programu stabilnosti predviđa se povećanje udjela na 2,2 % BDP-a u 2019. (+5,2 % nominalno na godišnjoj razini) i na 2,4 % u 2020., uz potporu dodijeljenih dodatnih sredstava i mjera poduzetih radi ubrzavanja administrativnih postupaka. Za razliku od toga Komisija očekuje da će ulaganja u 2019. ostati na stabilnoj razini od 2,1 % BDP-a (stopa rasta od 1,9 % nominalno na godišnjoj razini) prije nego što u 2020. dođe do blažeg oporavka na 2,3 %.

Općenito, s obzirom na njihov ukupni pad tijekom vremena, čini se da javna ulaganja nisu olakotna okolnost na temelju koje bi se mogla opravdati neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga.

### 4.2. Srednjoročno stanje državnog duga

*Javni dug Italije i dalje je velik izvor ranjivosti gospodarstva. Novodonesene mjere i negativna demografska kretanja djelomično će preokrenuti pozitivne učinke prethodnih mirovinskih reformi te će oslabiti dugoročnu fiskalnu održivost Italije. Fiskalnoj održivosti*

*naštetila je i promjena trenda državnih obveznica koja je zabilježena u 2018. i početkom 2019.*

Nakon što je u 2018. dosegnuo razinu od 132,2 %, očekuje se da će se talijanski udio duga u BDP-u u 2020. dodatno povećati na približno 135 % na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. U razdoblju 2019.–2020. očekuje se da će, u kontekstu slabog rasta nominalnog BDP-a, znatno pogoršanje primarnog suficita, općenito stabilni kamatni rashodi i prihodi od privatizacije blizu nule biti glavni pokretači očekivanog povećanja udjela javnog duga.

Prema pokazatelju „S0” Komisijinu pokazatelju rizika za kratkoročnu fiskalnu održivost čini se da Italija nije suočena s problemima u pogledu kratkoročne održivosti iako postoje ranjivosti na fiskalnoj strani.<sup>15</sup> Zapravo su rizici koji proizlaze iz makrofinancijskog konteksta općenito ograničeni, zahvaljujući još uvijek akomodativnoj monetarnoj politici ESB-a. Međutim, Italija je zbog svojih velikih potreba za refinanciranjem visokog javnog duga (približno 17 % BDP-a u 2019.) izložena iznenadnom povećanju nesklonosti financijskih tržišta riziku. Kao što je navedeno u svibnju 2018., takva povećanja mogu dovesti do velike promjenjivosti na tržištima državnih obveznica i znatno viših troškova servisiranja duga, s posljedičnim rizikom od negativnih prelijevanja tih učinaka na bankovni sektor i na uvjete financiranja za poduzeća i kućanstva.

Italija se u srednjoročnom razdoblju suočava s izraženim problemima u pogledu fiskalne održivosti. Predviđa se da će se talijanski strukturni primarni suficit dodatno smanjiti na 1,2 % BDP-a u 2019. i 0,2 % BDP-a u 2020., s razine od 3,5 % iz 2015. To bi moglo povećati rizike u pogledu održivosti u srednjoročnom razdoblju s obzirom na to da bi slab fiskalni položaj mogao dovesti do dodatnog rasta premija za rizik. To je obuhvaćeno Komisijinom srednjoročnom analizom održivosti duga (DSA) i pokazateljem rizika za fiskalnu održivost „S1”<sup>16</sup>, pri čemu oba upućuju na postojanje „visokog rizika”<sup>17</sup>. Visoka i rastuća razina duga predviđena za 2029. u osnovnom scenariju te osjetljivost tog duga na makroekonomsko-fiskalne šokove idu u prilog toj ocjeni. Stoga bi za postizanje udjela duga u BDP-u od 60 % do 2033. Italija trebala uložiti veliki kumulativni fiskalni napor u iznosu od 10,2 postotna boda BDP-a u razdoblju 2021.–2025.

Dugoročno se očekuje da će Italija biti izložena velikim problemima u pogledu fiskalne održivosti, prouzročenima znatnom fiskalnom prilagodbom koja je potrebna za stabilizaciju udjela duga u BDP-u, osobito s obzirom na buduće troškove zbog starenja stanovništva te ranjivostima povezanim s visokim teretom duga. Pokazatelj rizika za dugoročnu fiskalnu

---

<sup>15</sup> Vrijednost pokazatelja kratkoročne fiskalne održivosti „S0” (pokazatelj za „rano otkrivanje” kratkoročnih fiskalnih rizika koji proizlaze iz fiskalnih, makrofinancijskih i konkurencijskih obilježja gospodarstva tijekom razdoblja od jedne godine, a temelji se na nizu od dvadeset i pet fiskalnih i makrofinancijskih varijabli), koja bi u 2018. trebala biti ispod praga „visokog rizika”, na razini od 0,36 i dalje je među najvišima u EU-u, uglavnom zbog vrlo visokog javnog duga Italije. Nadalje, fiskalni podindeks, koji omogućuje obuhvaćanje ranjivosti koje proizlaze isključivo iz fiskalne strane, nalazi se iznad svojeg kritičnog praga, što ukazuje na to da te ranjivosti postoje u Italiji, osobito s obzirom na njezine znatne potrebe za državnim financiranjem.

<sup>16</sup> Pokazatelj srednjoročne fiskalne održivosti „S1” pokazuje potrebu dodatnog napora u pogledu prilagodbe u smislu kumuliranog postupnog poboljšanja strukturnog primarnog salda u razdoblju od pet godina (počevši od 2021.), kako bi se dosegnuo udio duga u BDP-u od 60 % do 2033., uključujući plaćanja za sve dodatne rashode u budućnosti koji su posljedica starenja stanovništva.

<sup>17</sup> Vidjeti Izvješće Europske komisije o fiskalnoj održivosti iz 2019., koje je u pripremi. Više objašnjenja o metodologiji nalazi se u dokumentu Europske komisije „Debt Sustainability Monitor 2018.” (Izvješće o održivosti duga za 2018.).

održivost „S2”<sup>18</sup> upućuje na postojanje srednjih rizika s obzirom na to da bi za dugoročno održavanje stabilnog udjela duga u BDP-u bilo potrebno trajno povećanje talijanskog strukturnog primarnog suficita za približno 3,2 postotna boda BDP-a, a to bi bilo potrebno i zbog troškova starenja stanovništva. S obzirom na ranjivosti povezane s visokim teretom duga, koje su obuhvaćene procjenom rizika u okviru analize održivosti duga, posljednje navedeno upućuje na postojanje visokih rizika u dugoročnom razdoblju. Zapravo, dugoročna održivost, koja je osigurana prethodnim mirovinskim reformama kojima su ograničene implicitne obveze koje proizlaze iz starenja stanovništva, pogoršava se zbog pogoršanja demografskih kretanja koje je predvidio Eurostat i nedavno donesenih reformi. Konkretno, proračunom za 2019. vlada je proširila mogućnost za prijevremeno umirovljenje, čime se znatno povećala javna potrošnja za starosne mirovine. Taj dodatni trošak od približno 0,3 % BDP-a u 2019. stoga bi doveo do daljnjeg povećanja talijanskih rashoda za starosne mirovine, koji su, na razini od približno 15 % potencijalnog BDP-a u 2017., već među najvišima u Uniji i OECD-u. Nadalje, povećana fleksibilnost u pogledu prijevremenog umirovljenja mogla bi negativno utjecati na ponudu radne snage, u kontekstu u kojem Italija već zaostaje za prosjekom EU-a u pogledu zaposlenosti svojih starijih radnika (u dobi od 55 do 64 godine), čime se koči potencijalan rast. Općenito, daljnje nazadovanje u odnosu na provedbu prethodnih mirovinskih reformi moglo bi znatno povećati rizike u pogledu dugoročne održivosti Italije, dovodeći pritom u opasnost odgovarajuće kretanje smanjenja visokog udjela javnog duga u BDP-u.

Nadalje, u 2018. prihodi od privatizacije bili su blizu nule, što je znatno manje od cilja od 0,3 % BDP-a koji je vlada predvidjela za tu godinu. U pogledu prihoda od privatizacije u Programu stabilnosti predviđa se ambiciozni budući cilj od 1 % BDP-a za 2019., odnosno 0,3 % za 2020. S obzirom na dosadašnje slabe rezultate privatizacije i vjerodostojne i konkretne prijedloge o kojima se trenutačno raspravlja, u Komisijinoj prognozi predviđaju se prihodi od privatizacije u 2019. od samo približno 0,1 % BDP-a, a za 2020. ne predviđaju se nikakvi prihodi od privatizacije iz bonitetnih razloga.

#### **4.3. Srednjoročni gospodarski položaj**

*Može se tvrditi da makroekonomsko usporavanje zabilježeno od druge polovine 2018., a popraćeno i padom rasta nominalnog BDP-a ispod 2 % u 2018. te u razdoblju 2019.–2020. prema Komisijinoj prognozi, djelomično objašnjava velike propuste Italije u pogledu usklađenosti s konfiguracijom referentnog mjerila za smanjenje duga usmjerenom na buduće razdoblje. No političke odluke možda su pridonijele makroekonomskom usporavanju zbog negativnog učinka na povjerenje i užeg kreditnog kanala. Osim toga, Italija je ostvarila ograničeni napredak u provedbi preporuka za tu zemlju iz 2018., a u njezinu Nacionalnom programu reformi navode se tek oskudne pojedinosti o nekoliko novih, u njemu sadržanih obveza. Općenito, slab rast produktivnosti i dalje ograničava talijanski potencijal rasta te otežava brže smanjenje udjela javnog duga u BDP-u.*

#### **Ciklički uvjeti, potencijalan rast i inflacija**

U drugoj polovini 2018. talijansko se gospodarstvo blago smanjilo jer se učinak usporavanja globalne trgovine proširio i na talijansko gospodarstvo, a taj je učinak dodatno pojačala slaba domaća potražnja. Konkretno, viši prinos od državnih obveznica u usporedbi s

<sup>18</sup> Pokazatelj dugoročne fiskalne održivosti „S2” pokazuje početnu prilagodbu trenutačnog strukturnog primarnog salda (koja se potom uvijek održava konstantnom s pomoću prilagođene vrijednosti) koja je potrebna kako bi se udio duga u BDP-u stabilizirao na neodređeno vrijeme, uključujući plaćanje svih dodatnih rashoda koji proizlaze iz starenja stanovništva.

početkom 2018., iako uz odgodu, dovodi do strožih kreditnih uvjeta, dok nesigurnost u pogledu smjera politika i reformi otežava ulaganja. Općenito, u 2018. rast realnog BDP-a dosegnuo je razinu od 0,9 %. Povećanje gospodarske aktivnosti potvrđuje se i u brzom procjeni ISTAT-a za prvo tromjesečje 2019., no slaba domaća potražnja i loše raspoloženje među poduzetnicima i potrošačima ukazuje na to da će rast outputa dobiti više zamaha tek u drugoj polovini godine (u usporedbi s posljednja dva tromjesečja 2018.). Zbog tog razloga prema Komisijinoj se prognozi očekuje da će u 2019. rast realnog BDP-a biti usporen i dalje iznositi 0,1 % prije nego što u 2020. dosegne 0,7 %. Predviđanja rasta iz Programa stabilnosti tek su neznatno optimističnija od onih iz Komisijine prognoze; predviđa se povećanje realnog outputa za 0,2 % u 2019., odnosno 0,8 % u 2020., pri čemu vlada uzima u obzir povećanje PDV-a koje se uvesti u 2020. kao zaštitna klauzula.

Vladina su predviđanja optimističnija od Komisijinih i u pogledu rasta deflatora BDP-a; predviđa se rast nominalnog BDP-a od 1,2 % umjesto na 0,8 % u 2019. (i od 2,8 % umjesto 1,8 % u 2020., no uglavnom zbog predviđene provedbe povećanja PDV-a iz Programa stabilnosti). Nakon što se u 2017. povećala za 1,2 %, ukupna stopa inflacije, koja se mjeri harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP), u 2018. ostala je općenito stabilna, a Komisija očekuje da će se u 2019. vratiti na umjerenih 0,9 %, djelomično zbog nižih cijena energije, prije nego što se u 2020. neznatno poveća na 1,1 %. Očekuje se da će se do kraja 2020. temeljna inflacija, koja je u travnju 2019. iznosila 0,6 %, povećati na više od 1 % u skladu s umjerenim rastom plaća.

Procjenjuje se da se u 2018. potencijalni rast Italije povećao na 0,5 % (s 0,2 % 2017.), no da će u 2019. ponovno usporiti na 0,3 % prije nego što se u 2020. poveća na 0,5 %. Općenito, i dalje će biti vrlo slab. Na osnovi toga Komisija procjenjuje da će u 2018. talijanski negativni jaz outputa nestati s razine od -0,5 % potencijalnog BDP-a u 2017. na -0,1 %, no u 2019. ponovno se povećati na -0,3 % zbog osjetnijeg usporavanja rasta realnog BDP-a, prije nego što u 2020. ponovno ne nestane. Unatoč ostvarenom napretku u određenim područjima reformi (npr. tržište rada i javna uprava, suzbijanje utaje poreza, sanacija bilanci banaka) posljedice krize i stalne strukturne slabosti i dalje otežavaju talijanski potencijal rasta.<sup>19</sup> Talijanski realni BDP jedva se oporavio na razinu prije krize, dok je realni BDP u ostatku europodručja sada 21 % viši nego u 2004. Konkretnije, u razdoblju 2004.–2018. talijanska prosječna godišnja stopa rasta iznosila je 0,1 % u usporedbi s 1,5 % u europodručju bez Italije.

To se uglavnom objašnjava strukturnim čimbenicima koji otežavaju učinkovitu raspodjelu resursa i koče rast produktivnosti. Velik udio starosnih mirovina i troškova servisiranja duga u javnoj potrošnji Italije i dalje ograničava potrošnju za stavke koje ubrzavaju rast kao što su obrazovanje i infrastruktura. Visoko porezno opterećenje s obzirom na čimbenike proizvodnje te još uvijek niska porezna disciplina i dalje koče gospodarski rast. Reformama tržišta rada i poticajima za zapošljavanje podupirao se rast zaposlenosti, no on se uglavnom temeljio na ugovorima na određeno vrijeme, pri čemu izgleda za gospodarski rast u budućnosti otežavaju još uvijek visoke razine dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih. Poslovno okruženje i dalje otežava razvoj poduzetništva, među ostalim zbog slabosti

---

<sup>19</sup> Vidjeti radni dokument službi Komisije SWD(2019) 1011 final od 27.2.2019. pod naslovom „Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances” („Izvješće za Italiju 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža”).

u javnoj upravi i vrlo dugotrajnih građanskopravnih i kaznenopravnih postupaka. Naposljetku, ulaganja su i dalje na niskoj razini, osobito u pogledu nematerijalne imovine. U tom bi kontekstu za Italiju bilo važno da ponovno provede reforme radi poboljšanja srednjoročnih izgleda za rast i povećanja održivosti javnih financija zemlje.

Općenito, može se tvrditi da je zbog usporavanja gospodarskog rasta Italije koje je u tijeku nakon kriznog razdoblja ponovno potrebna pažljiva modulacija fiskalne prilagodbe kako bi se izbjegao kontraproduktivni učinak velikih fiskalnih napora u kontekstu slabog rasta nominalnog BDP-a. Niska razina inflacije otežala je Italiji smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u zamrzavanjem plaća i mirovinskih prava u nominalnom iznosu, a pritom podrazumijeva i niže porezne prihode od uobičajenih. Nepovoljne makroekonomske okolnosti istodobno u pravilu podrazumijevaju fiskalne multiplikatore koji su viši od prosječnih, što je pojačano monetarnom politikom koja je ograničena nultom donjom granicom kamatnih stopa.<sup>20</sup> S druge strane, na multiplikatore utječe i struktura fiskalnog napora, osobito u visokozaduženim zemljama.<sup>21</sup> Stoga se može tvrditi da je makroekonomsko usporavanje zabilježeno u Italiji od druge polovine 2018., a popraćeno i padom rasta nominalnog BDP-a ispod 2 % u 2018. te njegovom očekivanom stabilizacijom na razini nižoj od 2 % u razdoblju 2019.–2020. prema Komisijinoj prognozi, blaga olakotna okolnost koja samo djelomično objašnjava velike propuste Italije u pogledu usklađenosti s konfiguracijom referentnog mjerila za smanjenje duga usmjerenom na buduće razdoblje. Rizici za izgleda za rast u budućnosti će i dalje ponajprije biti negativni: napetosti u području trgovine i dalje nepovoljno utječu na globalne izgleda, cijene nafte koje su veće od očekivanih mogle bi ograničiti kupovnu moć potrošača, a moguća povećanja prinosa na državne obveznice mogla bi utjecati na raspoloženje i uvjete financiranja u privatnom sektoru te povećati rizike u pogledu održivosti Italije.

**Tablica 3: Makroekonomska i proračunska kretanja <sup>a</sup>**

|                                            | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. |      | 2020. |      |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|
|                                            |       |       |       | COM   | SP   | COM   | SP   |
| Realni BDP (% promjene)                    | 1,1   | 1,7   | 0,9   | 0,1   | 0,2  | 0,7   | 0,8  |
| Deflator BDP-a (% promjene)                | 1,2   | 0,5   | 0,8   | 0,7   | 1,0  | 1,0   | 2,0  |
| Potencijalni BDP (% promjene)              | -0,3  | 0,2   | 0,5   | 0,3   | 0,4  | 0,5   | 0,7  |
| Jaz outputa (% potencijalnog BDP-a)        | -2,0  | -0,5  | -0,1  | -0,3  | -0,3 | -0,1  | -0,2 |
| Saldo opće države                          | -2,5  | -2,4  | -2,1  | -2,5  | -2,4 | -3,5  | -2,1 |
| Primarni saldo                             | 1,4   | 1,4   | 1,6   | 1,2   | 1,2  | 0,2   | 1,5  |
| Jednokratne i druge privremene mjere       | 0,2   | 0,0   | 0,1   | 0,1   | 0,1  | 0,1   | 0,1  |
| Državne bruto investicije u fiksni kapital | 2,1   | 2,2   | 2,1   | 2,1   | 2,2  | 2,3   | 2,4  |
| Ciklički prilagođen saldo                  | -1,5  | -2,1  | -2,1  | -2,3  | -2,2 | -3,4  | -2,0 |
| Ciklički prilagođen primarni saldo         | 2,5   | 1,7   | 1,6   | 1,3   | 1,4  | 0,3   | 1,6  |
| Strukturni saldo <sup>b</sup>              | -1,7  | -2,1  | -2,2  | -2,4  | -2,3 | -3,6  | -2,1 |
| Strukturni primarni saldo                  | 2,3   | 1,7   | 1,5   | 1,2   | 1,3  | 0,2   | 1,5  |

Napomene:

<sup>a</sup> U postotku BDP-a ako nije navedeno drukčije

<sup>b</sup> Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i drugih privremenih mjera

Izvor: Službe Komisije, Program stabilnosti Italije za 2019. i Komisijina proljetna prognoza 2019.

<sup>20</sup> Vidjeti, na primjer, O. Blanchard i D. Leigh (2013.), na [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf).

<sup>21</sup> Vidjeti, na primjer, O. Blanchard i J. Zettlemeyer (2018.): „The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?”

## Strukturne reforme

Komisija je u svojem izvješću za zemlju za 2019.<sup>22</sup> ocijenila da je Italija ostvarila ograničeni napredak u provedbi preporuka za tu zemlju iz 2018. Točnije, ostvaren je određeni napredak u borbi protiv korupcije, smanjenju razine loših kredita u bankarskom sektoru te provedbi reforme aktivnih politika tržišta rada. Ostvaren je i ograničen napredak u borbi protiv utaje poreza, poboljšanju pristupa financiranju koje se temelji na tržištima, provedbi okvira za javna poduzeća, poticanju žena na rad, kao i u poticanju istraživanja, inovacija, digitalnih vještina i infrastrukture te strukovno usmjerenog tercijarnog obrazovanja. Napredak nije ostvaren u preusmjeravanju oporezivanja s proizvodnih čimbenika, smanjenju udjela starosnih mirovina u javnoj potrošnji (dapače, u tom je području došlo i do određenog nazadovanja), smanjenju trajanja glavnih rasprava u građanskopravnim postupcima te u rješavanju pitanja ograničenjâ tržišnog natjecanja.

U detaljnom preispitivanju koje je objavljeno u okviru izvješća za zemlju za 2019. Italija je šestu godinu zaredom opet svrstana u kategoriju „prekomjerne makroekonomske neravnoteže” zajedno s Grčkom i Ciprom<sup>23</sup>. Talijanske makroekonomske ravnoteže uglavnom se odnose na njen visok javni dug i slab rast produktivnosti, dok su nezaposlenost i ukupna razina loših kredita u bilancama talijanskih banaka i dalje visoke.

U prvih nekoliko mjeseci 2019. vlada je donijela dvije odluke kojima se podupiru javna ulaganja (takozvane „*Crescita*” i „*Sblocca Cantieri*”). U odluci „*Crescita*” predviđa se jačanje regionalnih tijela nadležnih za javne radove zapošljavanjem specijaliziranih zaposlenika kako bi se poduprla ulaganja u infrastrukturu. U odluci jača se državna potpora za financiranje poduzeća (npr. „*Fondo di Garanzia*”, „*Nuova Sabatini*”), osobito u pogledu bankovnih kredita, i uvodi se novi mehanizam za potporu poduzetničkom kapitalu. Odluka „*Sblocca Cantieri*” usmjerena je na borbu protiv poteškoća s kojima se poduzeća, osobito manja, suočavaju u sudjelovanju u javnoj nabavi, i to provedbom pojednostavnjenih postupaka kako bi se mobilizirala javna ulaganja. U Nacionalnom programu reformi za 2019. spominje se i reforma zakona o javnoj nabavi, koji bi se trebao donijeti u roku od dvije godine.

Proračun za 2019. i odluka o provedbi novog sustava prijevremenog umirovljenja iz siječnja 2019. korak su unazad u odnosu na elemente prethodnih mirovinskih reformi zbog čega dolazi do pogoršanja održivosti javnih financija u srednjem roku. Te nove odredbe dodatno će povećati rashode za mirovine u srednjem roku. U razdoblju 2019.–2021. novi sustav prijevremenog umirovljenja („*quota 100*” (prag 100)) omogućit će osobi odlazak u mirovinu sa 62 godine pod uvjetom da je 38 godina uplaćivala doprinose. Osim toga, prošireno je i područje primjene postojećih odredbi o prijevremenom umirovljenju, među ostalim, do 2026. obustavljena je indeksacija propisanog minimalnog doprinosa prema očekivanom životnom vijeku koja je uvedena prethodnim mirovinskim reformama. Za te odredbe u proračunu za 2019. predviđena su sredstva u iznosu od 0,2 % BDP-a u 2019., odnosno 0,5 % BDP-a u 2020. i 2021., no očekuju se dodatni troškovi u narednim godinama. Visoka javna potrošnja za starosne mirovine ograničava potrošnju za socijalne stavke i stavke

<sup>22</sup> Vidjeti izvješće „*Country Report Italy 2019*”. Ibid.

<sup>23</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije COM(2019) 150 final, „*Europski semestar 2019.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011*”.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-communication-country-reports\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_en_0.pdf)

koje ubrzavaju rast, kao što su obrazovanje i ulaganja te ograničava prostor za smanjenje općeg visokog poreznog opterećenja i visokog javnog duga. Nadalje, povećana fleksibilnost u pogledu prijevremenog umirovljenja mogla bi negativno utjecati na ponudu radne snage, u kontekstu u kojem Italija već zaostaje za prosjekom EU-a u pogledu zaposlenosti svojih starijih radnika (u dobi od 55 do 64 godine), čime se koči potencijalan rast i pogoršava održivost javnog duga.

Talijanski Nacionalni program reformi za 2019.<sup>24</sup> temelji se na „ugovoru o vladi” koji su 2018. usuglasile koalicijske stranke u vladi, a talijanska strategija povećanja rasta i dalje se u osnovi temelji na socijalnim transferima (npr. minimalni dohodak) i u manjoj mjeri na smanjenju poreznog opterećenja i ponovnoj mobilizaciji javnih ulaganja. Konkretno, talijanskim Nacionalnim programom reformi samo se djelomično rješavaju strukturna pitanja otvorena u preporukama za tu zemlju iz 2018. Točnije: i. umjesto da se uvedu nove mjere koje bi potaknule „preusmjeravanje oporezivanja” s čimbenika proizvodnje, u Nacionalnom programu reformi uvodi se nova mogućnost za poduzetnike da podmire porezne dugove iz prošlosti bez novčanih kazni, što bi moglo negativno utjecati na poreznu disciplinu; ii. u njemu ne preuzimaju se nove obveze u području pravosuđa, nego se samo potvrđuju postojeće obveze kao što je očekivana reforma građanskopravnih i kaznenopravnih postupaka; iii. u njemu ne predviđaju se daljnje aktivnosti u području tržišnog natjecanja i bankarskog sektora, osim daljnjeg ulaganja napora u podupiranje smanjenja količine loših kredita i dovršavanje reformi koje su u tijeku (npr. reforma malih zadružnih banaka) i iv. usmjeren je na dovršavanje provedbe minimalnog dohotka i uvođenje minimalne plaće, dok se mjere kojima se potiče sudjelovanje žena na tržištu rada spominju tek u manjoj mjeri i ne navode se nikakve pojedinosti o poticanju strukovnog obrazovanja.

Općenito, talijanskim Nacionalnim programom reformi za 2019. samo se djelomično rješavaju strukturna pitanja otvorena u preporukama za tu zemlju iz 2018., a u velikom broju slučajeva ne navode se pojedinosti ni o nekolicini novih obveza koje se u njemu nalaze ni o rokovima za njihovo donošenje i provedbu. No njezina cjelokupna strategija reforme temelji se na velikim reformama koje su već u tijeku u različitim područjima, što pokazuje opću dosljednost u odnosu na prethodne nacionalne programe reformi.

#### **4.4. Ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima**

Među ostalim čimbenicima koje Komisija smatra relevantnima, posebno se razmatraju financijski doprinosi promicanju međunarodne solidarnosti i ostvarenju ciljeva politike Unije, dug nastao u obliku bilateralne i multilateralne potpore između država članica u okviru zaštite financijske stabilnosti i dug povezan s aktivnostima financijske stabilizacije tijekom velikih financijskih poremećaja (članak 2. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97). S obzirom na državne potpore financijskom sektoru tijekom financijske krize nepredviđene obveze namijenjene povećanju rezervi likvidnosti financijskih institucija iznosile su približno 0,9 % BDP-a krajem 2018. (od ukupnog iznosa nepredviđenih obveza od 4,2 % BDP-a), što je porast u odnosu na 1,3 % BDP-a krajem 2017.

Potpore financijskim institucijama s učinkom na državni dug u 2018. iznosile su nula (smanjenje s približno 1 % krajem 2017.<sup>25</sup>) Dodatan rizik za javne financije povezan je s

<sup>24</sup> [www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2019/03a\\_-\\_PNR\\_2019.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/03a_-_PNR_2019.pdf)

<sup>25</sup> Te potpore (ukupno 16,6 milijardi EUR) odnosile su se uglavnom na likvidaciju dvaju talijanskih regionalnih zajmodavaca, „Banca Popolare di Vicenza” i „Veneto Banca” te na preventivnu dokapitalizaciju banke „Banca Monte dei Paschi di Siena”. U 2017. povezani učinak na deficit iznosio je približno 0,33 % BDP-a.

mogućim (jednokratnim) učinkom od potpore financijskim institucijama koje su isto obuhvaćene deficitom za 2019. i 2020. te od znatnih razina nepodmirenih dugova poslovanja javne uprave.

Člankom 12. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 473/2013 zahtijeva se da se u ovom izvješću razmotri i „[o]pseg u kojem je predmetna država članica uzela u obzir mišljenje Komisije” o nacrtu proračunskog plana predmetne države članice iz članka 7. stavka 1. iste Uredbe. Komisija je u 2018. u svojem mišljenju o nacrtu proračunskog plana Italije za 2019. utvrdila postojanje „posebno ozbiljnih neusklađenosti” s preporukama koje je Vijeće 13. srpnja 2018. uputilo Italiji te je pozvala nadležna tijela da dostave revidirani nacrt proračunskog plana. Italija je 13. studenoga 2018. dostavila revidirani nacrt proračunskog plana u kojem je potvrdila fiskalne ciljeve planirane za 2019. U prosincu 2018. nadležna su tijela izmijenila proračun za 2019., čime se ispravila „posebno ozbiljna neusklađenost” s Paktom o stabilnosti i rastu. Unatoč tim izmjenama, prema vladinim planovima i Komisijinoj prognozi, talijanski fiskalni ciljevi i dalje upućuju na rizik od značajnog odstupanja od preventivnog dijela u 2019.

#### **4.5. Ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica**

Talijanska nadležna tijela dostavila su 31. svibnja 2019. dokumente koji se odnose na relevantne čimbenike u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 („talijanske primjedbe”). U analizi koja je prikazana u drugim odjeljcima ovog izvješća već je obuhvaćena većina čimbenika koje su predložila predmetna nadležna tijela.

U talijanskim primjedbama o usklađenosti Italije s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu istaknuti su sljedeći relevantni čimbenici:

i. nadležna tijela za 2018. tvrde da se izostanak potrebnog fiskalnog napora ne bi trebao pripisati vladi koja je trenutačno na vlasti i za koju tvrde da je samo ispunila proračunske obveze prethodne vlade i suzdržala se od bilo kakve daljnje fiskalne ekspanzije. No Komisija je već u svojoj proljetnoj prognozi 2018. ocijenila da je talijanski Program stabilnosti za 2018. u opasnosti od neusklađenosti s Paktom o stabilnosti i rastu u 2018. i pozvala vladu na ponovno uspostavljanje usklađenosti. Nadalje, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. u usporedbi s proljetnom prognozom 2018., pogoršanje talijanskih strukturnih napora uglavnom je posljedica kamatnih rashoda koji su veći od očekivanih, što je pak posljedica povećanja državnih obveznica koje se bilježi od svibnja 2018. kada je dužnost preuzela nova vlada;

ii. u talijanskim primjedbama za 2019. ukazuje se na pozitivne rizike za izvršenje proračuna koji bi mogli dovesti do ukupnog deficita od približno 2,3 % BDP-a koji je manji od očekivanoga (u usporedbi s 2,4 % iz talijanskog Programa stabilnosti za 2019. i 2,5 % iz Komisijine proljetne prognoze 2019.). To bi uglavnom proizašlo iz prihoda koji su veći od očekivanih i javnih rashoda za minimalni dohodak, ali i za novi sustav prijevremenog umirovljenja s obzirom na dosadašnju slabu iskorištenost, koji su manji od predviđenih. Iako se ti pozitivni rizici za talijanski proračunski saldo u 2019. sveukupno čine vjerojatnima, njihovo postojanje može se potvrditi tek kasnije tijekom godine kada bude dostupno više podataka;

iii. u talijanskim primjedbama za 2020. ne spominju se nove obveze za 2020., nego se samo potvrđuje ciljni deficit od 2,1 % BDP-a iz talijanskog Programa stabilnosti za 2019. te se istodobno podsjeća na obvezu pronalaska alternativnih mjera financiranja koje su potrebne da bi se on ispunio, a da se ne provede povećanje PDV-a koje će se uvesti kao zaštitna klauzula.

No nisu navedene nikakve pojedinosti o tim alternativnim mjerama, već se samo općenito upućuje na reviziju potrošnje.

Ostali relevantni čimbenici koje su, osim puke usklađenosti s Paktom o stabilnosti i rastu, predložila nadležna tijela, jesu :

i. talijanski dosadašnji znatni primarni suficiti u kombinaciji s dobrim fundamentima i dobrim financijskim stanjem. To se osobito vidi u visokom suficitu na tekućem računu, pozitivnom neto stanju međunarodnih ulaganja, sastavu javnog duga koji je dugoročan i s fiksnim stopama, niskom dugu privatnog sektora te obnovljenoj snazi talijanskog bankarskog sektora, uz opći snažan likvidnosni položaj, ponovno uspostavljenu profitabilnost i stalno smanjenje njihovih loših kredita. U tom su kontekstu nadležna tijela kao glavni razlog za neusklađenost Italije s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2018. izdvojila negativne makroekonomske okolnosti, a osobito razliku između prosječnih troškova posudbe i rasta nominalnog BDP-a koja je i dalje velika. Da bi se makroekonomsko usporavanje trebalo smatrati olakotnom okolnošću dodatno potvrđuje činjenica da su deflacijski pritisci i pad proizvodnje do kojih je došlo u Italiji, navodno, uglavnom posljedica vanjskih čimbenika. No Komisija u ovom izvješću podsjeća da postoji mogućnost da su političke odluke pridonijele makroekonomskom usporavanju zbog negativnog učinka na povjerenje i užeg kreditnog kanala, i to ne samo zbog povećanja državnih obveznica koje se bilježi od svibnja 2018.

ii. talijanska obveza na fiskalnu konsolidaciju i smanjenje udjela duga u BDP-u u nadolazećim godinama, pri čemu se predviđa pad ukupnog deficita na 1,5 % u 2022. i posljedično povećanje talijanskog strukturnog salda na -0,8 % BDP-a u 2022. „na putu prema nultom saldu u sljedećih dvije do tri godine”. No taj argument istodobno otkriva i talijansku odluku da odgodi ostvarivanje svojeg srednjoročnog proračunskog cilja, odnosno strukturnog suficita od 0,5 % BDP-a.

iii. podcjenjivanje nedovoljne iskorištenosti resursa u talijanskom gospodarstvu na temelju zajednički usuglašene metodologije. Tvrdi se da su stroge procjene talijanskog jaza outputa, koji je 2018. iznosio -0,1 % potencijalnog BDP-a, a Komisija u svojoj proljetnoj prognozi 2019. procijenila na -0,3 % u 2019. i -0,1 % u 2020., u opreci s makroekonomskim dokazima o relativno visokoj nezaposlenosti i vrlo niskoj razini inflacije te da se o njima može raspravljati na usporednoj osnovi. Zbog toga nadležna tijela navode alternativne procjene talijanskog jaza outputa od -1,5 % potencijalnog BDP-a u 2018., -1,7 % u 2019. i -1,6 % u 2020. Zbog toga nadalje tvrde da se očekuje opća usklađenost Italije sa zahtjevom preventivnog dijela u 2019. s obzirom na smanjen napor od 0,25 % BDP-a, koji bi bio propisan matricom u okviru preventivnog dijela na temelju te veće procjene talijanskog negativnog jaza outputa jer bi Italija bila klasificirana u kategoriju „teško gospodarsko razdoblje” i na temelju potencijala rasta, pri čemu bi Italija u 2019. ostvarila rast manji od potencijala. Nadalje, nadležna tijela tvrde da bi se blažim procjenama talijanskog jaza outputa bolje zadovoljilo pravilo o dugu u njegovu ciklički prilagođenom obliku;

iv. dosadašnje talijanske strukturne reforme provedene radi jačanja rasta u skladu s preporukama za tu zemlju iz 2018, počevši od znatnih resursa posvećenih poboljšanju socijalne uključenosti i revitalizaciji javnih ulaganja. Tvrdi se da će se novim sustavom minimalnog dohotka odgovoriti na preporuke za tu zemlju povećanjem potpore dohotku pojedinaca i kućanstava koji se nalazi ispod praga siromaštva i izdvajanjem dodatnih ljudskih, financijskih i tehnoloških resursa za aktivne politike tržišta rada. Nadalje, vlada namjerava povećati javna ulaganja za 0,6 postotnih bodova BDP-a do 2021. u usporedbi s 2018., a u Nacionalnom programu reformi za 2019. predviđaju se reforme pravosudnog

sustava, sustava za sprečavanje korupcije, javnog sektora i provedbe poreznih propisa. U talijanskim primjedbama ističe se i pozitivan učinak koji će na javni dug imati planirane mjere politike kojima se podupire agregatna potražnja, a time i rast BDP-a;

v. dugoročni rizici u pogledu održivosti Italije, koji su još uvijek niski, kada se uzmu u obzir nacionalne procjene rashoda za starosne mirovine, u kombinaciji s niskom razinom nepredviđenih obveza na usporednoj osnovi u Uniji.

## 5. ZAKLJUČCI

Udio talijanskog javnog duga u BDP-u, koji je u 2018. iznosio 132,2 %, drugi je najveći u Uniji i jedan od najvećih u svijetu. Taj je dug u 2018. predstavljao prosječno opterećenje od 38 400 EUR po stanovniku, uz prosječan godišnji trošak za servisiranje tog duga u iznosu od približno 1000 EUR po stanovniku. Zbog velike razine javnog duga Italiji nedostaje fiskalni manevarski prostor koji joj je potreban za stabilizaciju gospodarstva u slučaju makroekonomskih šokova. Taj dug predstavlja i međugeneracijsko opterećenje koje će negativno utjecati na životni standard budućih talijanskih generacija. Činjenica da se u Italiji za servisiranje duga troši znatno veći iznos javnih sredstava nego u ostatku europodručja šteti i produktivnoj potrošnji te zemlje: talijanski kamatni rashodi iznosili su u 2018. približno 65 milijardi EUR ili 3,7 % BDP-a, tj. približno isti iznos javnih sredstava kao i onaj namijenjen obrazovanju. Osim toga, zemlja je, u nedostatku razboritih fiskalnih politika, zbog velikog javnog duga izložena šokovima od gubitka povjerenja na tržištu u pogledu prinosa na državne obveznice, pri čemu postoji negativan učinak s obzirom na iznos koji ta zemlja plaća za kamate i na opće troškove financiranja realnog gospodarstva, što pak negativno utječe na rast. Velik javni dug Italije glavni je izvor ranjivosti talijanskog gospodarstva te bi odlučno smanjenje tog duga trebalo ostati prioritet koji je u najboljem interesu Italije.

Talijanski je bruto dug opće države u 2018. dosegnuo razinu od 132,2 % BDP-a, što je znatno iznad referentne vrijednosti od 60 % iz Ugovora te Italija, na temelju podataka o izvršenju proračuna, u 2018. nije bila usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Osim toga, na temelju vladinih planova i Komisijine proljetne prognoze 2019. predviđa se da Italija ni u 2019. ni u 2020. neće biti usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Točnije, Komisija očekuje znatno povećanje talijanskog udjela javnog duga tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom zbog slabog rasta nominalnog BDP-a, smanjenja primarnog suficita i nedovoljnih prihoda od privatizacije, i to do 133,7 % u 2019. i 135,2 % u 2020. U tim nalazima jasno se upućuje na to da se na prvi pogled, prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici, čini da Italija *prima facie* ne ispunjava kriterij duga kako je utvrđen u Ugovoru. U skladu s Ugovorom u ovom se izvješću redom ispituju ti relevantni čimbenici.

Konkretno, može se tvrditi da je makroekonomsko usporavanje zabilježeno u Italiji od druge polovine 2018., a popraćeno i padom rasta nominalnog BDP-a ispod 2 % u 2018. te u razdoblju 2019.–2020. prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019., u određenoj mjeri olakotna okolnost kada se objašnjavaju veliki propusti Italije u pogledu usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga usmjerenim na buduće razdoblje. Nadalje, slab rast produktivnosti i dalje ograničava talijanski potencijal rasta te otežava brže smanjenje njezina udjela javnog duga.

No Italija je ostvarila ograničen napredak u provedbi preporuka za tu zemlju iz 2018., a plan strukturne reforme opisan u Nacionalnom programu reformi za 2019. sadržava samo nepotpuno mjere koje se temelje na prethodnim reformama u različitim područjima i predstavlja nazadovanje u odnosu na elemente velikih reformi donesenih u prošlosti. Među ostalim, iako je Vijeće Italiji preporučilo da bi trebala smanjiti udio starosnih mirovina u svojoj javnoj potrošnji kako bi se stvorio prostor za povećanje drugih oblika socijalne potrošnje, novouvedena mogućnost prijevremenog umirovljenja korak je unazad u odnosu na prethodne mirovinske reforme kojima se podupire dugoročna održivost velikog talijanskog javnog duga i mogla bi negativno utjecati na talijanski potencijal rasta.

Osim toga, *ex post* ocjena upućuje na neusklađenost Italije s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja (SPC) u 2018., čak i nakon što se uzme u obzir takozvana „razina diskrecije”. Ocijenjeno je da u 2019. za Italiju postoji rizik od neusklađenosti s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu, čak i nakon što se uzme u obzir odstupanje koje joj je preliminarno odobreno za „neuobičajene događaje”, iako talijanska nadležna tijela ukazuju na postojanje mogućih pozitivnih rizika za proračunski saldo u 2019. zahvaljujući prihodima koji su veći od očekivanih i javnim rashodima za mjere koji su manji od predviđenih u proračunu za 2019. Prema Komisijinoj prognozi očekuje se da će se odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja dodatno povećati u 2020. kada se očekuje povećanje talijanskog ukupnog deficita na razinu veću od granične vrijednosti od 3 % BDP-a uz pretpostavku da neće doći do promjene politike. To je otežavajuća okolnost.

*Analiza prikazana u ovom izvješću uključuje ocjenu svih relevantnih čimbenika, a osobito: i. neusklađenosti s preporučenim kretanjem prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. na temelju ex post podataka, kao i rizika od značajnog odstupanja od zahtjeva preventivnog dijela u 2019. i ukupnog deficita višeg od 3 % BDP-a u 2020. na temelju Komisijine prognoze, ii. makroekonomskog usporavanja zabilježenog u Italiji od druge polovine 2018. kojim se samo djelomično mogu objasniti veliki propusti Italije u pogledu usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga i iii. ograničenog napretka koji je Italija ostvarila u provedbi preporuka za tu zemlju iz 2018., uključujući nazadovanje u odnosu na reforme provedene radi jačanja rasta, kao i izostanka detalja o obvezama iz talijanskog Nacionalnog programa reformi za 2019. Općenito, iz analize proizlazi da bi se trebalo smatrati da ne postoji usklađenost s kriterijem duga kako je on utvrđen u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 te da je stoga opravdano pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu.*