EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 532 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Italien

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Italien

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Förfarandet vid alltför stora underskott (nedan kallat *underskottsförfarandet*) fastställs i artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*). Det beskrivs närmare i rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott[1], som ingår i stabilitets- och tillväxtpakten. Särskilda bestämmelser för medlemsstater i euroområdet som omfattas av underskottsförfarandet fastställs i förordning (EU) nr 473/2013[2].

Enligt artikel 126.2 i EUF-fördraget ska kommissionen undersöka om budgetdisciplin iakttas på grundval av följande två kriterier: a) huruvida andelen av det förväntade eller faktiska offentliga underskottet i procent av bruttonationalprodukten (BNP) överstiger referensvärdet på 3 %, och b) huruvida den offentliga skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 %, såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt.[3]

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Föreliggande rapport utgör det första steget i underskottsförfarandet och analyserar Italiens uppfyllande av fördragets skuldkriterium 2018 med hänsyn tagen till ekonomiskt läge och andra relevanta faktorer.

---

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 6. Rapporten tar även hänsyn till *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammens innehåll och utformning), som Ekonomiska och finansiella kommittén antog den 15 maj 2017 och som kan laddas ned från: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11).

[3] Villkoren om att skuldkvoten ska minska ”i tillräcklig utsträckning” och ”i tillfredsställande takt” ska enligt artikel 2.1a i förordning (EG) nr 1467/97 anses uppfyllda ”om differensen till referensvärdet under de föregående tre åren, som ett riktmärke, har minskat med i genomsnitt en tjugondel per år”. I förordningen föreskrivs också att ”[k]ravet enligt skuldkriteriet [..] också [ska] anses vara uppfyllt om kommissionens budgetprognoser anger att den föreskrivna minskningen i differensen kommer att inträffa under en treårsperiod som omfattar de två år som följer på det sista år för vilket uppgifter finns tillgängliga”. Förordning (EG) nr 1467/97 föreskriver vidare att hänsyn ska tas till ”konjunkturens påverkan på takten för skuldminskning”. Utifrån detta fastställs i enlighet med uppförandekoden för stabilitets- och tillväxtpakten ett riktmärke för skuldminskning som godkänns av rådet. Uppfyllandet av riktmärket för skuldminskning bedöms utifrån tre olika konfigurationer av detta riktmärke: en bakåtblickande, en framåtblickande och en som har rensats för konjunktureffekter.

Den 23 maj 2018 utarbetade kommissionen en rapport enligt 126.3 i EUF-fördraget[4], eftersom Italien inte hade gjort tillräckliga framsteg mot riktmärket för skuldminskning 2017. Rapporten slog fast att kriteriet vid denna tidpunkt kunde anses vara uppfyllt eftersom Italien i efterhand hade uppfyllt den förebyggande delens krav 2017. I rapporten konstaterades även att både regeringens planer och kommissionens vårprognos 2018 visade att det fanns en risk för betydande avvikelse från den anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmålet som rådet rekommenderat för 2018. Rapporten aviserade att kommissionen skulle ompröva sin bedömning på grundval av de utfallsdata för 2018 som skulle rapporteras våren 2019.

Kommissionen upprättade en ny rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget i november 2018[5] eftersom den upptäckte ”särskilt allvarliga brister” i Italiens utkast till budgetplan 2019 beträffande efterlevnaden av den finanspolitiska rekommendation som rådet riktade till Italien den 13 juli 2018, vilket motiverade en ny bedömning av Italiens uppfyllande av riktmärket för skuldminskning 2017. De ”särskilt allvarliga brister i efterlevnaden” av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del som hade föranlett omprövningen rättades dock till genom de ändringar som regeringen i december 2018 gjorde av 2019 års budget.

De uppgifter som rapporterades av myndigheterna i april 2019[6] och som därefter validerades av Eurostat[7] visar att Italiens offentliga underskott minskade till 2,1 % av BNP 2018 (från 2,4 % 2017), medan den offentliga skulden steg till 132,2 % av BNP (från 131,4 % 2017) och alltså låg över referensvärdet på 60 % av BNP. I Italiens stabilitetsprogram 2019 förväntas skuldkvoten fortsätta att stiga något 2019 till 132,6 %, medan den förväntas minska (med 1,3 procentenheter) till 131,3 % 2020. I vårprognosen 2019 förutser kommissionen en mer markant ökning av Italiens skuldkvot, till 133,7 % av BNP 2019 och 135,2 % av BNP 2020.

Enligt de uppgifter som rapporterats och kommissionens vårprognos 2019 uppfyllde Italien inte riktmärket för skuldminskning 2018 (avvikelse på omkring 7,5 % av BNP) (se tabell 1). Att Italien inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning 2018 är vid första anblicken – innan alla faktorer som beskrivs nedan har beaktats – ett bevis för att det föreligger ett alltför stort underskott enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt både regeringens planer och kommissionens vårprognos 2019 förväntas Italien dessutom inte uppfylla riktmärket för skuldminskning vare sig 2019 (avvikelse på omkring 5 % respektive 9 % av BNP) eller 2020 (avvikelse på omkring 4,5 % respektive 9,25 % av BNP).

Kommissionen har därför upprättat denna rapport för att göra en samlad bedömning av avvikelsen från riktmärket för skuldminskning och ta ställning till om det, när alla relevanta faktorer har beaktats, finns anledning att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott. Underskottskriteriet granskas i avsnitt 2 i rapporten. Skuldkriteriet granskas i avsnitt 3. Avsnitt 4 behandlar offentliga investeringar och andra relevanta faktorer samt innehåller en bedömning av om den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet följs.

---

[4] Kommissionens rapport COM(2018) 428 final av den 23 maj 2018: *Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

[5] Se kommissionens rapport COM(2018) 809 final av den 21 november 2018: *Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

[6] Enligt förordning (EG) nr 479/2009 måste medlemsstaterna rapportera sina förväntade och faktiska underskotts- och skuldnivåer till kommissionen två gånger om året. Den senaste rapporten från Italien kan laddas ned från: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables

[7] Eurostats pressmeddelande nr 67/2019 av den 23 april 2019: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad

I det avsnittet fokuseras särskilt på att Italien enligt utfallsdata inte följde den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2018 (avsnitt 4.1). Rapporten baseras på kommissionens vårprognos 2019, som publicerades den 7 maj 2019 och tog hänsyn till det stabilitetsprogram 2019 som Italien överlämnade till kommissionen och rådet den 19 april 2019.

Tabell 1: Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)[a]

		2016	2017	2018	2019		2020	
					COM	SP	COM	SP
Skuldkriteriet	Saldo i offentliga finanser	-2.5	-2.4	-2.1	-2.5	-2.4	-3.5	-2.1
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	131.4	131.4	132.2	133.7	132.6	135.2	131.3
	Avstånd till riktmärket för skuldminskning	5.8	6.7	7.6	9.0	5.1	9.2	4.5
	Förändring i strukturellt saldo	-1.0	-0.4	-0.1	-0.2	-0.1	-1.2	0.2
	Nödvändig linjär, strukturell minimianpassning	i.r.	i.r.	i.r.	i.r.	i.r.	i.r.	i.r.

Anm.

[a] Om inget annat anges, i procent av BNP; "n.r." = "inte relevant"

Källa: kommissionens avdelningar, Italiens stabilitetsprogram 2019 och kommissionens vårprognos 2019.

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Italien gjorde en betydande budgetansträngning mellan 2010 och 2013 och lyckades från 2012 hålla sitt samlade underskott under underskottsgränsen på 3 % av BNP. Budgetansträngningen ledde till att det primära överskottet steg till över 2 % av BNP och till att landet kunde lämna underskottsförfarandet 2013. Sedan 2014 har finanspolitiken efterhand dock blivit mer expansiv och det strukturella primära saldot har kraftigt försämrats. År 2018 stabiliserades Italiens primära överskott på 1,6 % av BNP, medan det samlade underskottet uppgick till 2,1 %, vilket är den lägsta nivån sedan 2007. Både det samlade och det primära saldot ser emellertid ut att försämras 2019, främst på grund av den makroekonomiska nedgången och åtgärderna i 2019 års budget, och med oförändrad politik försämras ytterligare 2020.

Italiens offentliga underskott rapporterades uppgå till 2,1 % av BNP 2018. Det förväntas enligt både stabilitetsprogrammet och kommissionens vårprognos 2019 respektera fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2019. Enligt kommissionens prognos[8] kommer referensvärdet med oförändrad politik dock att överskridas 2020. I stabilitetsprogrammet förutspås ett offentligt underskott på 2,4 % av BNP 2019 och 2,1 % av BNP 2020 som sjunker ytterligare till 1,8 % av BNP 2021 och 1,5 % av BNP 2022. Den ökning av det offentliga underskottet som förutspås 2019 beror till stor del på den makroekonomiska nedgången och åtgärder i

[8] Antagandet om oförändrad politik skiljer sig från hypotesen om oförändrad lagstiftning. Det gäller t.ex. politiska åtgärder som formellt har antagits i lagstiftning, men som inte beaktas i kommissionens prognos om de inte bedöms vara tillräckligt trovärdiga eller detaljerade. Kommissionen har sedan höstprognosen 2016 t.ex. inte tagit hänsyn till de momshöjningar som lagstiftades som en ”nödåtgärd” för att uppnå framtida offentligfinansiella mål, eftersom Italiens budgetlagar systematiskt har upphävt dessa höjningar inför det kommande året och i de flesta fall inte angett några alternativa finansieringsåtgärder.

2019 års budget som kommer att öka underskottet med omkring 0,5 % av BNP[9]. Det minskade underskott i de offentliga finanserna som förväntas 2020 beror till stor del på effekten (på omkring 1,3 % av BNP) av de momshöjningar som lagstiftats för 2020 som en nödåtgärd.

I vårprognosen 2019 räknar kommissionen med att underskottet i Italiens offentliga finanser uppgår till 2,5 % av BNP 2019 och stiger till 3,5 % 2020. Den underskottshöjande nettoeffekten av åtgärderna i 2019 års budget överensstämmer med beräkningarna i stabilitetsprogrammet, men kommissionens prognos för det samlade underskottet 2019 är något högre än i stabilitetsprogrammet, vilket främst beror på en mer försiktig utgiftsutveckling i stabilitetsprogrammet. Att kommissionen räknar med att underskottet med oförändrad politik kommer att vara högre 2020 än i regeringens prognos beror främst på att kommissionen inte beaktar de momshöjningar som lagstiftats för 2020 som en nödåtgärd, eftersom dessa beslut systematiskt har upphävts de senaste åren och det inte ges någon närmare information om möjliga alternativa åtgärder.

Italien uppfyller alltså för närvarande underskottskriteriet såsom det definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97, även om det på grundval av kommissionens vårprognos 2019 och under antagande om oförändrad politik finns en risk att det inte kommer att uppfyllas 2020.

3. SKULDKRITERIET

Efter att ha stigit med i genomsnitt 5 procentenheter om året under ”dubbeldipp”-recessionen 2008–2013 låg Italiens skuldkvot på omkring 131,5 % under 2014–2017, för att därefter stiga till 132,2 % 2018. I stabilitetsprogrammet förväntas den stiga något till 132,6 % 2019 och minska till 131,3 % 2020 med draghjälp från en ganska stark nominell tillväxt, ett mindre samlat underskott till följd av momshöjningar och stora privatiseringsintäkter. Kommissionen räknar däremot med att skuldkvoten stiger både 2019 och 2020 till över 135 % till följd av en stor skuldhöjande ”snöbollseffekt”, ett krympande primärt överskott och lägre privatiseringsintäkter än väntat. Även om refinansieringsriskerna fortfarande är begränsade på kort sikt är den stora offentliga skulden fortfarande en källa till sårbarhet för Italiens ekonomi.

När underskottsförfarandet hade upphävts i juni 2013 inleddes en treårig övergångsperiod 2013–2015 för Italiens uppfyllande av riktmärket för skuldminskning. När övergångsperioden var över började riktmärket för skuldminskning återigen att gälla 2016. Enligt de uppgifter som rapporterats och kommissionens prognos uppgick avståndet till skuldriktmärket till 7,6 % 2018. Av stabilitetsprogrammet framgår vidare att Italien inte räknar med att uppfylla riktmärket för skuldminskning varken 2019 (avvikelse från skuldriktmärket på 5,1 % av BNP) eller 2020 (avvikelse från skuldriktmärket på 4,5 % av BNP). Den slutsatsen bekräftas, med ännu större avvikelser, i kommissionens prognos (avvikelse från skuldriktmärket på 9,0 % respektive 9,2 % av BNP).

Italiens skuldkvot uppgick närmare bestämt till 132,2 % 2018, dvs. 0,8 procentenheter mer än 2017. Som framgår av översikten i tabell 2 berodde ökningen främst på en stor, skuldhöjande stock-/flödesjustering (0,9 % av BNP), som även hade att göra med en markant ökning av statens likviditetsreserver. Den skuldminskande effekten av det högre primära överskottet

[9] Det handlar bl.a. om upphävandet av den momshöjning (värd 0,7 % av BNP) som lagstiftades inför 2019 som en nödåtgärd och den frysning av utgifter (värd 2 miljarder euro eller 0,11 % av BNP 2019) som antas i Italiens stabilitetsprogram 2019.

(1,6 % av BNP, en ökning från 1,4 % av BNP 2017) motverkade nästan helt den skuldhöjande ”snöbollseffekten” (1,5 %). Som diagram 1 visar var den reala implicita kostnaden för lånat kapital[10] fortfarande högre än tillväxten i BNP i fasta priser 2018 (0,9 %), även om den sjönk något (till 2 %, från 2,4 % 2017), vilket beror på att högre räntor vid emissionstidpunkten (1,1 % 2018, en höjning från 0,7 % 2017)[11] gradvis slagit igenom i kostnaderna för räntor och amorteringar på utestående lån[12], samt på en måttligt stigande inflation (tillväxt i BNP-deflatorn på 0,8 %). Att räntorna vid emissionstidpunkten steg 2018 (och i början av 2019) beror på att riskpremierna på Italiens statsobligationer har gått upp, vilket har lett till att statsobligationsspreadarna har ökat med omkring 100 punkter sedan maj 2018. Jämfört med kommissionens beräkningar i vårprognosen 2018 blev ränteutgifterna 2018 omkring 2,2 miljarder euro högre (65 miljarder euro i stället för 62,8 miljarder euro).

I stabilitetsprogrammet förutses att skuldkvoten stiger ytterligare till 132,6 % 2019, dvs. med 0,4 procentenheter jämfört med nivån 2018. Den förväntade utvecklingen beror främst på en skuldhöjande ”snöbollseffekt” (2 % av BNP) till följd av det försämrade makroekonomiska läget (tillväxten i BNP i löpande priser sjönk till 1,2 % från 1,7 % 2018), även om den till stor del uppvägdes av det primära överskottet (1,2 % av BNP) och stora privatiseringsintäkter (1 % av BNP). Kommissionen räknar med att Italiens skuldkvot stiger betydligt mer markant 2019, till 133,7 %. Skillnaden beror dels på en större skuldhöjande ”snöbollseffekt” (2,6 %) till följd av mer försiktiga antaganden om tillväxten i BNP i löpande priser (0,8 % i stället för 1,2 %), dels på en skuldhöjande stock-/flödesjustering som huvudsakligen har att göra med att privatiseringsintäkterna inte förväntas bli så stora som regeringen förutser (0,1 % av BNP i stället för 1 % av BNP).

I stabilitetsprogrammet förutses att skuldkvoten minskar till 131,3 % 2020, dvs. med 1,3 procentenheter jämfört med nivån 2019. Den förväntade utvecklingen beror främst på ett stort förväntat primärt överskott (1,6 % av BNP) och en neutral ”snöbollseffekt” efter en förväntad markant ökning av tillväxten i BNP i löpande priser (2,8 %), trots en något skuldhöjande stock-/flödesjustering (0,3 %). Kommissionen räknar i stället med att Italiens skuldkvot fortsätter att stiga 2020, till 135,2 %. Skillnaden beror på ett mycket lägre primärsaldo (ett primärt underskott på 0,2 % av BNP) eftersom kommissionen i sin prognos inte tar hänsyn till den momshöjning som lagstiftats som en nödåtgärd, och en betydligt större skuldhöjande ”snöbollseffekt” (1,4 %), som beror på mer försiktiga antaganden om tillväxten i BNP i löpande priser (1,8 % i stället för 2,8 %). Kommissionen räknar inte med att privatiseringsintäkterna blir så stora som förväntas av regeringen (noll i stället för 0,3 % av BNP). Riskerna för skuldberäkningarna i både kommissionens prognos och stabilitetsprogrammet är ett sämre makroekonomiskt läge än väntat, en ytterligare försämring av primärsaldot, lägre inflation och/eller privatiseringsintäkter och högre räntekostnader än väntat.

Som diagram 1 visar var den fortsatta nedgången i reala implicita kostnader för den offentliga skulden (den streckade svarta linjen), trots svagare tillväxt i BNP i fasta priser 2018 (den blå linjen), tillräcklig för att begränsa den skuldhöjande ”snöbollseffekten” (det gulskuggade

[10] Den reala implicita kostnaden för lånat kapital vid tidpunkten *t* kan definieras som den nominella ränta som staten betalar på den utestående skulden vid tidpunkten *t-1*, minus effekten av inflationen vid tidpunkten *t*. I tabell 2 kan den årliga förändringen i skuldkvoten till följd av den reala implicita kostnaden för lånat kapital beräknas genom addering av respektive bidrag från ränteutgifter (skuldhöjande) och BNP-deflatorn (skuldminskande).

[11] Den uppgick i genomsnitt till 1,33 % mellan januari och april 2019.

[12] Detta har att göra med den genomsnittliga löptiden för Italiens offentliga skuld och dess omsättningsperiod.

området) till 1,2 % 2018 (från 0,7 % 2017), dvs. i stort sett i linje med genomsnittet före krisen (1,2 % under åren 2000–2007), efter några år då den legat under denna nivå (0,75 % under åren 2016–2017). Även om den positiva ränte-/tillväxtdifferential som har en skuldhöjande ”snöbollseffekt” just nu är unik i unionen kan den alltså bara delvis förklara Italiens bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning 2018, framför allt det framåtblickande riktmärket. ”Snöbollseffekten” ser i själva verket ut att öka 2019 till 2 %, dvs. markant över det historiska genomsnittet, främst till följd av ett sämre makroekonomiskt läge. Den är därmed en av de viktigaste orsakerna till att Italien inte förväntas uppfylla riktmärket för skuldminskning i dess framåtblickande konfiguration.

Vid en första anblick – innan alla relevanta faktorer som beskrivs nedan har beaktats – tyder därför denna analys sammantaget på att skuldkriteriet enligt fördraget och förordning (EG) nr 1467/97 inte uppfylls åren 2018, 2019 och 2020, vare sig man utgår från stabilitetsprogrammet eller kommissionens vårprognos 2019.

Tabell 2: Skuldutveckling[a]

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
Offentlig bruttoskuldkvot	131.4	131.4	132.2	133.7	132.6	135.2	131.3
Förändring i skuldkvot[b] (1 = 2+3+4)	-0.2	0.0	0.8	1.6	0.4	1.5	-1.3
Bidrag:							
• Primärsaldo (2)	-1.4	-1.4	-1.6	-1.2	-1.2	-0.2	-1.6
• "Snöbollseffekt" (3)	1.0	0.9	1.5	2.6	2.0	1.4	0.0
varav.							
Ränteutgifter	*3.9*	*3.8*	*3.7*	*3.6*	*3.6*	*3.7*	*3.6*
Tillväxt i BNP i fasta priser	*-1.5*	*-2.2*	*-1.1*	*-0.1*	*-0.3*	*-0.9*	*-1.0*
Inflation (BNP-deflator)	*-1.5*	*-0.7*	*-1.1*	*-0.9*	*-1.3*	*-1.4*	*-2.6*
• Stock-/flödesjustering (4)	0.3	0.4	0.9	0.1	-0.3	*0.3*	0.3
varav:							
Skillnad kontantprincipen/periodiseringsprinc	*-0.3*	*1.4*	*0.2*	*0.4*	*0.4*	*0.4*	*0.0*
Nettoackumulering av finansiella tillgångar	*0.5*	*-1.0*	*0.2*	*-0.3*	*-0.7*	*-0.1*	*0.0*
varav privatiseringsintäkter	*-0.1*	*0.0*	*0.0*	*-0.1*	*-1.0*	*0.0*	*-0.3*
Värderingseffekt och restvärde	*0.0*	*0.0*	*0.3*	*0.0*	*-0.1*	*0.0*	*0.2*

Anm.

[a] Om inget annat anges, i procent av BNP.

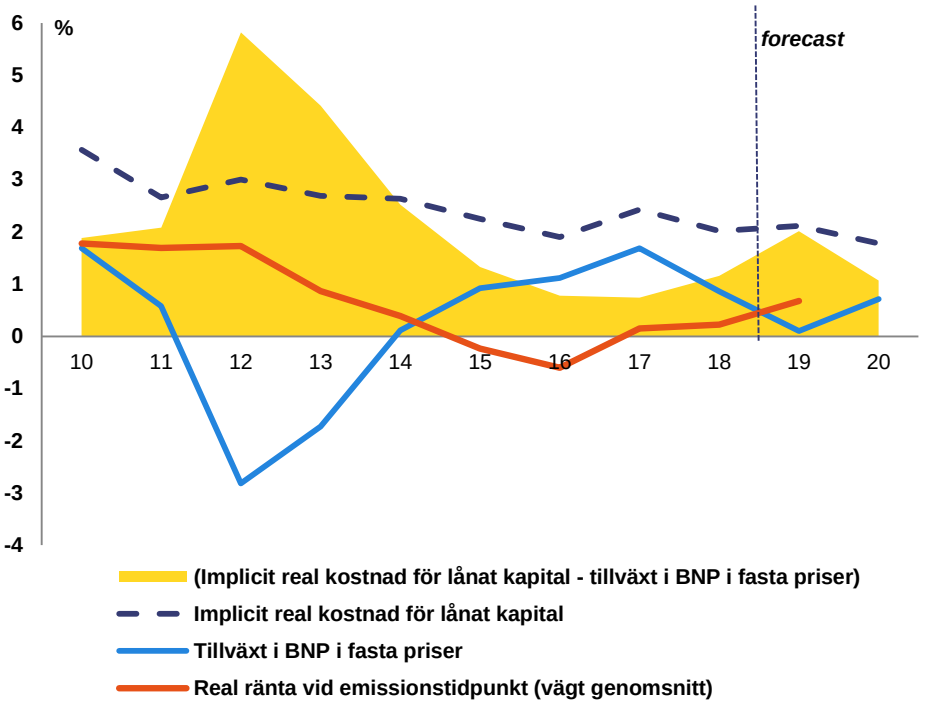
[b] Förändringen i bruttoskuldkvot kan delas upp enligt följande:

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

där t står för tid ; D, PD, Y och SF motsvarar den offentliga skulden, primärt underskott, nominell BNP respektive stock-/flödesjusteringar, och i och y står för den genomsnittliga kostnaden för skulden och nominell BNT-tillväxt. Termen inom parentes motsvarar "snöbollseffektenll", som mäter den kombinerade effekten av ränteutgifterna och den ekonomiska tillväxten på skuldkvoten.

Källa: Kommissionens avdelningar, Italiens stabilitetsprogram 2019 (SP) och kommissionens vårprognos 2019.

Diagram 1: Faktorer bakom "snöbollseffekten" på den offentliga skulden



Källa: Kommissionens vårprognos 2019 och uppgifter från finansministeriet. När det gäller real ränta vid emissionstidpunkt 2019 ingår bara uppgifter fram till april 2019.

4. RELEVANTA FAKTORER

I sin rapport ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget ”även beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”. Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

Om skuldkriteriet inte verkar uppfyllas är det framför allt befogat att analysera relevanta faktorer, eftersom skuldutvecklingen i högre grad än underskottet påverkas av faktorer utanför regeringens kontroll. Detta erkänns i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, där det föreskrivs att relevanta faktorer ska beaktas vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, oavsett avvikelsens storlek. Åtminstone följande tre viktiga aspekter måste beaktas (vilket också skett i tidigare rapporter) i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls med tanke på deras inverkan på skuldens utveckling och hållbarhet:

1. Fasthållande vid det medelfristiga budgetmålet eller anpassningsbanan mot detta mål, vilket under normala makroekonomiska förhållanden antas säkerställa hållbarhet eller snabba framsteg mot hållbarhet. Eftersom utformningen av de landsspecifika, medelfristiga målen tar hänsyn till skuldnivå och implicita skulder bör fasthållande vid det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål säkerställa att skuldkvoterna konvergerar mot försiktiga nivåer, åtminstone på medellång sikt.

2. Strukturreformer som redan genomförts eller beskrivits utförligt i strukturreformplaner och som genom sin inverkan på tillväxten förväntas förbättra hållbarheten på medellång sikt och därmed bidra till att få skuldkvoten att minska i tillfredsställande takt. Fasthållande vid det medelfristiga målet (eller anpassningsbanan mot detta mål) förväntas tillsammans med genomförandet av strukturreformer (inom ramen för den europeiska planeringsterminen) under normala ekonomiska förhållanden föra in skuldutvecklingen på en hållbar bana genom att både påverka själva skuldnivån (genom att uppnåendet av det medelfristiga målet innebär en sund budgetställning) och den ekonomiska tillväxten (genom reformerna).

3. Ogynnsamma makroekonomiska förhållanden, i synnerhet låg inflation, som kan bromsa minskningen av skuldkvoten och göra det särskilt svårt att följa stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. En låginflationsmiljö gör det svårare för medlemsstaterna att uppfylla riktmärket för skuldminskning. I ett sådant läge är fasthållande vid det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål en central relevant faktor i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls.

Med tanke på dessa bestämmelser bedöms i följande delavsnitt 1) budgetställningen på medellång sikt, inklusive en bedömning av om den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga målet följs och av utvecklingen av offentliga investeringar, 2) den offentliga skuldens utveckling på medellång sikt, samt hållbarhetsutsikter, 3) ekonomisk ställning på medellång sikt, bl.a. läget när det gäller genomförandet av strukturreformer, 4) andra faktorer som kommissionen bedömt vara relevanta, och 5) andra faktorer som åberopats av medlemsstaten.

4.1. Budgetställning på medellång sikt

En efterhandsbedömning pekar på att Italien inte har hållit fast vid den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2018, även om hänsyn tas till den s.k. bedömningsmarginalen. När det gäller 2019 riskerar Italien dessutom att inte uppfylla kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del, även om hänsyn tas till den avvikelse som preliminärt tillåts för ovanliga händelser. Avvikelsen från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet kommer enligt kommissionens vårprognos 2019 att växa ytterligare 2020 med oförändrad politik, vilket är en försvårande faktor.

Strukturellt saldo och anpassning mot det medelfristiga målet

Inför **2018** rekommenderade rådet den 11 juli 2017 Italien att genomföra en betydande budgetansträngning i linje med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten och med beaktande av behovet av att förstärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbara offentliga finanser. Enligt den gemensamt överenskomna anpassningsmatrisen i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del förutsätter detta en nominell minskning i primära offentliga nettoutgifter på minst 0,2 %, vilket motsvarar en årlig strukturell budgetansträngning på åtminstone 0,6 % av BNP. Rådet påpekade samtidigt att bedömningen av utkastet till budgetplan 2018 och den senare bedömningen av 2018 års budgetutfall måste ta vederbörlig hänsyn till målet om en finanspolitisk inriktning som både stärker den pågående återhämtningen och säkerställer hållbarheten i de offentliga finanserna. På grundval av den bedömning av styrkan i Italiens återhämtning med hänsyn till landets hållbarhetsproblem som kommissionen gjorde i sitt yttrande om Italiens utkast till budgetplan 2018 i november 2017, fastställde rådet den 13 juli 2018 att det krävdes en strukturell budgetansträngning på minst 0,3 % av BNP 2018, utan någon ytterligare avvikelsemarginal under ett år, vilket motsvarade en nominell ökning i primära offentliga nettoutgifter på högst 0,5 %.

Enligt de uppgifter som rapporterats pekar utgiftsriktmärket på en otillräcklig finanspolitisk anpassning 2018, eftersom ökningstakten i Italiens offentliga utgifter, minus diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, på 2 % förväntas ha överstigit den ökning på 0,5 % som rådet rekommenderat. Enligt de uppgifter som rapporterats och kommissionens vårprognos 2019 beräknas Italiens strukturella saldo dessutom ha försämrats med 0,1 % av BNP 2018. Det betyder att landet inte lyckats genomföra den nödvändiga strukturella budgetansträngningen på 0,3 % av BNP. Ökningen av Italiens strukturella primära utgifter på omkring 0,45 % av potentiell BNP jämfört med 2017 berodde främst på ersättningar till anställda och sociala kontanttransfereringar. Denna ökning motverkades bara delvis av lägre ränteutgifter på omkring 0,1 % av BNP[13], vilket resulterade i att de strukturella utgifterna totalt sett ökade med omkring 0,35 % av potentiell BNP. Italiens strukturella inkomster förbättrades å andra sidan bara med omkring 0,25 % av potentiell BNP, främst genom indirekta skatter och sociala avgifter. En samlad bedömning pekar därför på att Italien inte har hållit fast vid den anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmålet 2018 som rekommenderats av rådet.

[13] Som nämns ovan blev ränteutgifterna 2018 dock högre än förväntningarna i kommissionens vårprognos 2018, som baserades på stabilitetsprogrammet 2018, vilket beror på att räntorna på statsobligationer stigit sedan maj 2018.

Inför **2019** rekommenderade rådet att Italien skulle säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 0,1 %, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP.

Baserat på stabilitetsprogrammet pekar utgiftsriktmärket på en risk för betydande avvikelse både 2019 (avvikelse på 0,7 % av BNP) och för 2018 och 2019 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,7 % av BNP per år om hänsyn tas till bedömningsmarginalen 2018[14]), eftersom ökningstakten i offentliga utgifter, minus diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, på 1,8 % kommer att överstiga den som rådet rekommenderat. Samma signaler kommer från det strukturella saldot, där stabilitetsprogrammet förutser att det (omräknade) strukturella saldot kommer att försämras med 0,2 % av BNP 2019. Detta pekar på en risk för betydande avvikelse både över ett år (avvikelse på 0,8 % av BNP) och över 2018 och 2019 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,6 % av BNP per år om hänsyn tas till bedömningsmarginalen 2018). En samlad bedömning av regeringens planer pekar på en risk för betydande avvikelse från den anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmål 2019 som rekommenderats av rådet. Denna slutsats ligger fast även om det extraordinära program för underhåll av vägnätet och vägförbindelser till följd av Morandibrons kollaps i Genua och den preventiva planen för att begränsa hydrogeologiska risker till följd av dåliga väderförhållanden betraktas som ovanliga händelser utanför den berörda medlemsstatens kontroll enligt artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och budgeteffekten av dem (omkring 0,18 % av BNP) dras av från kravet i stabilitets- och tillväxtpakten förebyggande del.

Kommissionens vårprognos 2019 bekräftar den samlade bedömningen av regeringens omräknade planer. Utgiftsriktmärket pekar på en risk för betydande avvikelse både 2019 (avvikelse på 0,9 % av BNP) och för 2018 och 2019 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,8 % av BNP per år om hänsyn tas till bedömningsmarginalen 2018), eftersom ökningstakten i offentliga utgifter, minus diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, på 2,0 % kommer att överstiga den som rådet rekommenderat. Samma signaler kommer från det strukturella saldot, där kommissionen förutser att Italiens strukturella saldo kommer att försämras med 0,2 % av BNP 2019 till –2,4 % av BNP. Det strukturella saldot pekar därför på en risk för betydande avvikelse både över ett år (avvikelse på 0,8 % av BNP 2019) och över 2018 och 2019 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,6 % av BNP per år om hänsyn tas till bedömningsmarginalen 2018). Denna slutsats ligger fast även om hänsyn tas till den preliminärt tillåtna tillfälliga avvikelsen för ovanliga händelser 2019. Enligt de italienska myndigheterna finns det dock uppåtrisker för budgetsaldot 2019 i form av högre inkomster än väntat och lägre offentliga utgifter än beräknat för åtgärder i 2019 års budget (avsnitt 4.5).

Inför **2020** rekommenderas Italien säkerställa att primära offentliga nettoutgifter minskar med 0,1 %, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP.

Baserat på stabilitetsprogrammet pekar utgiftsriktmärket på en risk för en viss avvikelse 2020 (avvikelse på 0,3 % av BNP) och en risk för betydande avvikelse 2019 och 2020 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,5 % av BNP per år), eftersom ökningstakten i offentliga utgifter, minus diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, på 0,6 % kommer att överstiga den som rådet rekommenderat. Samma signaler kommer från det strukturella saldot, där stabilitetsprogrammet förutser att det (omräknade) strukturella saldot kommer att förbättras med 0,2 % av BNP 2020. Detta pekar på en risk för en viss avvikelse över ett år (avvikelse på

[14] Avvikelsen över ett år beräknas alltså i förhållande till kravet på 0,6 % av BNP 2019, medan avvikelsen över två år (dvs. för 2018 och 2019 tillsammans) beräknas på grundval av det ”justerade” kravet på 0,3 % av BNP 2018 sedan hänsyn tagits till bedömningsmarginalen, och 0,6 % av BNP 2019.

0,4 % av BNP 2020) och på en risk för betydande avvikelse 2019 och 2020 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 0,6 % av BNP per år). Signalerna från båda pelarna tyder på att den mer positiva offentligfinansiella utveckling som förutses i stabilitetsprogrammet 2020, och som mestadels beror på att stabilitetsprogrammet antar att den stora momshöjningen kommer att genomföras i sin helhet, inte är tillräcklig för att kompensera för den stora förväntade avvikelsen från kraven i den förebyggande delen 2019. En samlad bedömning av regeringens planer pekar på en risk för betydande avvikelse från den anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmål 2020 som rekommenderats av rådet. Denna slutsats ligger fast även om hänsyn tas till den preliminärt tillåtna tillfälliga avvikelsen för ”ovanliga händelser” 2019.

Kommissionens vårprognos 2019 bekräftar den samlade bedömningen av regeringens omräknade planer. Utgiftsriktmärket pekar på en risk för betydande avvikelse både 2020 (avvikelse på 1,5 % av BNP) och för 2019 och 2020 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 1,2 % av BNP per år), eftersom ökningstakten i offentliga utgifter, minus diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, på 3,3 % kommer att överstiga den som rådet rekommenderat. Samma signaler kommer från det strukturella saldot, där kommissionen förutser att Italiens strukturella saldo kommer att försämras med 1,2 % av BNP 2020. Detta pekar på en risk för betydande avvikelse både över ett år (avvikelse på 1,8 % av BNP 2019) och över 2019 och 2020 tillsammans (avvikelse på i genomsnitt 1,3 % av BNP per år). Denna slutsats ligger fast även om hänsyn tas till den preliminärt tillåtna tillfälliga avvikelsen för ovanliga händelser 2019. För båda pelarna är avståndet till uppfyllande 2020 betydligt större i kommissionens prognos än i stabilitetsprogrammet, eftersom den förstnämnda inte beaktar nödåtgärderna och förutser sämre offentligfinansiella utsikter 2020.

Det medelfristiga mål som fastställs i stabilitetsprogrammet 2019, dvs. ett strukturellt budgetöverskott på 0,5 % av BNP, speglar stabilitets- och tillväxtpaktens mål men förväntas inte uppnås under programperioden. Efter att ha varit stabilt 2018 förväntas det strukturella saldot nämligen försämras med 0,1 % av BNP 2019 och förbättras med 0,2 % av BNP 2020 och 0,3 % av BNP både 2021 och 2022 till –0,8 % av BNP 2022.

Ruta 1: Flexibilitetsutrymme inom den förebyggande delen

Inom ramen för kommissionens budgetövervakning de senaste åren har Italien gynnats av olika flexibilitetsklausuler och tillåtna avvikelser enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Under åren 2015–2018 beviljades Italien närmare bestämt en tillfällig avvikelse på sammanlagt ca 30 miljarder euro, eller 1,8 % av BNP, förutom den tillfälliga avvikelse på ca 3 miljarder euro, eller 0,18 % av BNP, som preliminärt beviljats för 2019. Det flexibilitetsutrymme som beviljats Italien var avgörande för att säkerställa att landet (i stort sett) uppfyllde kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del enligt utfallsdata för framför allt 2015, 2016 och 2017. Kommissionen betraktade även uppfyllandet av den förebyggande delens krav som en viktig förmildrande omständighet som talade mot inledandet av ett förfarande vid alltför stora underskott, trots att riktmärket för skuldminskning vid första anblicken inte föreföll ha uppfyllts.

Efter ”flexibilitetsmeddelandet” från januari 2015 rekommenderade kommissionen Italien att göra en budgetansträngning på 0,25 % av BNP 2015 i stället för 0,5 % till följd av den större vikt som i meddelandet läggs vid konjunkturläget (”mycket dåligt ekonomiskt läge”). Italien beviljades dessutom en tillfällig avvikelse på 0,03 % av BNP för tillkommande

flyktingsrelaterade utgifter.

När det gäller 2016 uppgick det flexibilitetsutrymme som beviljades Italien till 0,5 % av BNP enligt klausulen om strukturreformer, 0,21 % enligt investeringsklausulen, 0,06 % för tillkommande flyktingrelaterade utgifter, och 0,06 % för exceptionella säkerhetsåtgärder på grund av terroristhotet.

När det gäller 2017 uppgick det flexibilitetsutrymme som beviljats Italien till 0,35 % av BNP, varav 0,18 % för en plan för preventiva investeringar för att skydda det nationella territoriet mot jordbävningsrisker och 0,17 % för flyktingkrisen.

När det gäller 2018 utnyttjade kommissionen i sitt yttrande om Italiens utkast till budgetplan 2018 sin ”bedömningsmarginal” genom att betrakta en strukturell budgetansträngning på 0,3 % av BNP (i stället för 0,6 %) som lämplig för Italien, utan någon ytterligare marginal för avvikelser över ett år, med hänvisning till behovet av att ”ta vederbörlig hänsyn till målsättningen att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar både till att stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna”.

Beträffande 2019 bedömde kommissionen i samband med dialogen mellan de italienska myndigheterna och kommissionen om utkastet till budgetplan 2019 att Italien preliminärt kunde beviljas en tillfällig avvikelse på omkring 0,18 % av BNP för ”ovanliga händelser” i form av det särskilda vägunderhållsprogrammet och den preventiva planen för att begränsa hydrogeologiska risker. Dessa belopp kommer att behöva bekräftas på grundval av utfallsdata.

Offentliga investeringar

När det gäller offentliga investeringar uppgick Italiens offentliga fasta bruttoinvesteringar till i genomsnitt omkring 3 % av BNP under perioden 1999–2010. När det blev nödvändigt att agera snabbt för att hantera statsskuldkrisen sjönk de dock kraftigt till i genomsnitt omkring 2,4 % av BNP under 2011–2016. År 2018 sjönk den offentliga investeringskvoten till en ny lägstanivå på 2,1 % av BNP (nominell 12-månadersförändring på –4,3 %). I stabilitetsprogrammet beräknas denna kvot stiga till 2,2 % av BNP 2019 (nominell 12-månadersförändring på +5,2 %) och 2,4 % 2020 till följd av de ytterligare medel som har avsatts och åtgärder som har vidtagits för att skynda på administrativa förfaranden. Kommissionen räknar däremot med att investeringarna kommer att vara i stort sett oförändrade på 2,1 % av BNP 2019 (en nominell 12-månadersförändring på 1,9 %) och därefter öka något till 2,3 % 2020.

Med tanke på att de offentliga investeringarna generellt har minskat över tid förefaller de inte utgöra en förmildrande omständighet för Italiens underlåtenhet att uppfylla riktmärket för skuldminskning.

4.2. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Italiens offentliga skuld utgör fortfarande en betydande källa till sårbarhet för ekonomin. Nyligen antagna åtgärder och en negativ demografisk utveckling upphäver delvis de positiva effekterna av tidigare pensionsreformer och försvagar den långsiktiga hållbarheten i Italiens offentliga finanser. Den offentligfinansiella hållbarheten påverkades även negativt av en oavbruten uppgång i räntorna på statsobligationer mellan 2018 och början av 2019.

Efter att ha legat på 132,2 % 2018 förväntas Italiens skuldkvot enligt kommissionens vårprognos 2019 växa ytterligare till omkring 135 % 2020. De viktigaste pådrivande faktorerna bakom den ökade offentliga skuldkvoten under 2019–2020 väntas vara en markant försämring av det primära överskottet, i stort sett oförändrade ränteutgifter och nästan noll privatiseringsintäkter i ett läge med svag tillväxt i BNP i löpande priser.

Enligt Europeiska kommissionens S0-indikator, som visar kortsiktiga risker för hållbarheten i de offentliga finanserna, verkar Italien inte ha några hållbarhetsproblem på kort sikt, även om det finns sårbarheter.[15] Riskerna till följd av det makrofinansiella läget är i själva verket överlag begränsade, vilket delvis beror på att ECB fortfarande bedriver en ackommoderande penningpolitik. Eftersom Italien på grund av sin stora offentliga skuld även har stora behov av att förlänga sina lån (omkring 17 % av BNP 2019) är landet dock sårbart för en ökad riskaversion på finansmarknaderna. En sådan ökning kan, vilket kunnat observeras sedan maj 2018, leda till stor volatilitet på statsobligationsmarknaderna och till betydligt högre kostnader för räntor och amorteringar på lån. Detta riskerar i sin tur att få negativa spridningseffekter på banksektorn och finansieringsvillkoren för företag och hushåll.

På medellång sikt står Italien inför markanta hållbarhetsproblem. När det gäller landets strukturella primära överskott förutses en ytterligare försämring till 1,2 % av BNP 2019 och 0,2 % av BNP 2020, från en nivå på 3,5 % 2015. Detta kan förstärka hållbarhetsriskerna på medellång sikt, eftersom en svag offentligfinansiell position kan leda till ännu högre riskpremier. Detta syns i kommissionens analys av skuldhållbarheten på medellång sikt och S1-indikatorn[16] för risken för hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt, som båda pekar på ”hög risk”[17]. En bidragande orsak till denna bedömning är den stora och växande skuldstock som förutses 2029 i referensscenariot och dess känslighet för makroekonomiska-offentligfinansiella störningar. För att uppnå en skuldkvot på 60 % av BNP senast 2033 skulle Italien alltså behöva göra en stor samlad budgetansträngning på 10,2 % av BNP under perioden 2021–2025.

Italien förväntas även ha stora hållbarhetsproblem på lång sikt på grund av både den stora finanspolitiska anpassning som krävs för att stabilisera skuldkvoten, särskilt mot bakgrund av framtida åldrandekostnader, och de sårbarheter som är en följd av den höga skuldbördan. S2-indikatorn för hållbarhetsrisker för de offentliga finanserna på lång sikt[18] pekar på medelhöga risker, eftersom det skulle krävas en permanent ökning av Italiens strukturella primära överskott på omkring 3,2 % av BNP för att hålla skuldkvoten stabil på lång sikt, delvis på

[15] S0-indikatorn, som visar offentligfinansiell hållbarhet på kort sikt (dvs. en ”tidig varning”-indikator för offentligfinansiella risker på kort sikt som beror på offentligfinansiella, makrofinansiella och konkurrenskraftsrelaterade faktorer i ekonomin på ett års sikt och baseras på tjugofem offentligfinansiella och makrofinansiella variabler), ser ut att hamna under ”högriskgränsen” 2018, men är – på 0,36 – fortfarande bland de högsta i EU, vilket främst beror på Italiens mycket höga offentliga skuld. Det offentligfinansiella delindexet, som gör det möjligt att mäta sårbarhet som enbart rör de offentliga finanserna, ligger dessutom över det kritiska gränsvärdet och pekar därmed på att sådan sårbarhet föreligger i Italien, framför allt med tanke på de stora offentliga finansieringsbehoven.

[16] S1-indikatorn för offentligfinansiell hållbarhet på medellång sikt visar den ytterligare anpassning som krävs i fråga om en ackumulerad, gradvis förbättring av det strukturella primärsaldot över en femårsperiod (från och med 2021) för att uppnå en offentlig skuldkvot på 60 % fram till 2033, vilket innefattar finansiering av ökade framtida utgifter till följd av befolkningens åldrande.

[17] Se Europeiska kommissionens kommande Fiscal Sustainability Report 2019. Ytterligare förklaringar om metoden finns i Europeiska kommissionens Debt Sustainability Monitor 2018.

[18] S2-indikatorn för offentligfinansiell hållbarhet på lång sikt visar den direkta anpassning av det nuvarande strukturella primärsaldot som krävs för att stabilisera skuldkvoten i ett oändligt tidsperspektiv, vilket innefattar finansiering av ökade utgifter till följd av befolkningens åldrande.

grund av åldrandekostnaderna. Med tanke på de sårbarheter till följd av den höga skuldbördan som framgår av skuldhållbarhetsanalysen pekar denna på höga risker på lång sikt. Den långsiktiga hållbarhet som uppnåddes genom tidigare pensionsreformer som begränsade de implicita skulderna till följd av befolkningens åldrande, håller i själva verket på att urholkas till följd av både den försämrade demografiska utveckling som förutses av Eurostat och nyligen antagna reformer. I 2019 års budget utökar regeringen i synnerhet möjligheterna att gå i pension i förtid, vilket innebär kraftigt ökade offentliga utgifter för ålderspensioner. Denna ytterligare kostnad på omkring 0,3 % av BNP 2019 innebär en ytterligare ökning av Italiens utgifter för ålderspensioner, som på omkring 15 % av potentiell BNP 2017, redan är bland de högsta i EU och OECD. De utökade möjligheterna att gå i pension kan vidare ha en negativ inverkan på utbudet av arbetskraft i en situation där Italien redan släpar efter EU-genomsnittet när det gäller arbetsmarknadsdeltagandet bland äldre arbetstagare (55–64 år) och därmed bromsa den potentiella tillväxten. Om landet fortsätter att riva upp tidigare pensionsreformer kan detta kraftigt förvärra de långsiktiga hållbarhetsriskerna för Italien och göra det omöjligt att följa en lämplig bana för att minska landets mycket höga skuldkvot.

Privatiseringsintäkterna uppgick vidare till omkring noll 2018 och understeg därmed till stor del regeringens mål på 0,3 % av BNP för detta år. I stabilitetsprogrammet förutses högtflygande siffror för de framtida privatiseringsintäkterna på 1 % av BNP 2019 och 0,3 % 2020. Med tanke på de svaga resultaten när det gäller privatiseringar fram till i dag räknar kommissionen i sin prognos bara med privatiseringsintäkter på omkring 0,1 % av BNP 2019, grundat på de trovärdiga och specificerade förslag som nu diskuteras, och inga privatiseringsintäkter alls 2020.

4.3. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Den makroekonomiska nedgång som inleddes andra hälften av 2018, då tillväxten i BNP i löpande priser enligt kommissionens prognos sjönk till under 2 % 2018 och under 2019–2020, kan delvis sägas förklara Italiens stora avstånd till riktmärket för skuldminskning i dess framåtblickande konfiguration. Politiska val kan dock ha bidragit till den makroekonomiska nedgången genom negativa förtroendeeffekter och en snävare kreditkanal. Italien gjorde dessutom begränsade framsteg när det gäller de landsspecifika rekommendationerna 2018 och informationen om de få åtaganden som görs i landets nationella reformprogram är begränsad. En låg produktivitetstillväxt fortsätter sammantaget att bromsa Italiens tillväxtpotential och göra det svårare att snabbare minska den offentliga skuldkvoten.

Konjunkturläge, potentiell tillväxt och inflation

Italiens ekonomi hamnade i en mild nedgång andra hälften av 2018, när effekterna av en inbromsande världshandel spred sig till den italienska ekonomin och förstärktes av en dämpad inhemsk efterfrågan. Högre statsobligationsräntor jämfört med början av 2018 har nämligen, med en viss eftersläpning, lett till stramare kreditvillkor, samtidigt som osäkerhet kring inriktningen på politik och reformer har tyngt ned investeringarna. Totalt uppgick tillväxten i BNP i fasta priser till 0,9 % 2018. När det gäller 2019 ger snabbstatistik från ISTAT stöd för att den ekonomiska aktiviteten kommer att öka första kvartalet, även om en svag inhemsk efterfrågan och dämpat företags- och konsumentförtroende tyder på att produktionstillväxten kommer att ta fart först andra halvåret (jämfört med de sista två kvartalen 2018). I kommissionens prognos förväntas tillväxten i BNP i fasta priser under 2019 därför vara fortsatt trög på 0,1 %, för att senare stiga till 0,7 % 2020.

Stabilitetsprogrammets tillväxtprognoser är bara något mer optimistiska än i kommissionens prognos, med en ökning av den reala produktionen med 0,2 % 2019 och 0,8 % 2020. Regeringen har dock beaktat den momshöjning som lagstiftats för 2020 som en nödåtgärd.

Även när det gäller tillväxten i BNP-deflatorn är regeringens prognoser mer optimistiska än kommissionens, med en tillväxt i BNP i löpande priser på 1,2 % i stället för 0,8 % 2019 (och 2,8 % i stället för 1,8 % 2020, men detta beror främst på att det i stabilitetsprogrammet förutsätts att momshöjningen kommer att äga rum). Efter att ha stigit med 1,2 % 2017 var den samlade inflationen enligt det harmoniserade indexet för konsumentpriser (HIKP) i stort sett stabil 2018 och kommissionen räknar med att den sjunker till bara 0,9 % 2019 till följd av bl.a. lägre energipriser för att därefter stiga något till 1,1 % 2020. Den underliggande inflationen, som uppgick till 0,6 % 2019, kommer att stiga till över 1 % i slutet av 2020 i linje med den måttliga löneutvecklingen.

Italiens potentiella tillväxt beräknas ha ökat 2018 till 0,5 % (från 0,2 % 2017), men förväntas minska igen till 0,3 % 2019 och därefter stiga till 0,5 % 2020. Den är totalt sett fortfarande mycket låg. Kommissionen räknar därför med att Italiens negativa produktionsgap krympte 2018 till 0,1 % av potentiell BNP från 0,5 % 2017, men att det kommer att vidgas igen till 0,3 % 2019 till följd av en mer markant avmattning av den faktiska BNP-tillväxten, för att därefter återigen krympa 2020. Trots framsteg på vissa reformområden (t.ex. arbetsmarknaden, offentlig förvaltning, åtgärder mot skattesmitning och för att reparera bankernas balansräkningar) tyngs Italiens tillväxtpotential fortfarande av krisens efterverkningar och kvarvarande strukturella svagheter.[19] Italiens BNP i fasta priser har knappt återgått till samma nivå som före krisen, medan den i övriga euroområdet är 21 % högre än 2004. Italiens genomsnittliga årliga tillväxt var närmare bestämt 0,1 % under perioden 2004–2018, jämfört med 1,5 % i euroområdet exklusive Italien.

Detta beror främst på strukturella faktorer som försvårar en effektiv resursfördelning och tynger ned produktiviteten. En stor andel av Italiens offentliga utgifter utgörs fortfarande av ålderspensioner samt räntor och amorteringar på lån, vilket begränsar tillväxtfrämjande utgiftsposter som utbildning och infrastruktur. Samtidigt som skattebördan på produktionsfaktorer är hög är efterlevnaden av skatteregler fortfarande låg, vilket håller tillbaka den ekonomiska tillväxten. Sysselsättningstillväxten främjades av arbetsmarknadsreformer och anställningsincitament, men berodde främst på tillfälliga anställningsavtal, samtidigt som en fortsatt hög långtidsarbetslöshet och arbetslöshet bland ungdomar tynger ned de framtida tillväxtutsikterna. Företagsklimatet är fortfarande något som bromsar företagandet, bl.a. på grund av brister i den offentliga förvaltningen och mycket utdragna civil- och straffrättsliga förfaranden. Investeringarna är slutligen fortsatt låga, framför allt investeringar i immateriella tillgångar. Det hade mot denna bakgrund varit viktigt för Italien att sätta igång reformarbetet igen för att förbättra tillväxtutsikterna på medellång sikt och stärka hållbarheten i landets offentliga finanser.

Det kan sammantaget göras gällande att Italiens nuvarande ekonomiska nedgång innebär att den finanspolitiska anpassningen än en gång, precis som under krisperioden, noggrant måste anpassas till konjunkturläget så att de stora budgetansträngningarna inte blir kontraproduktiva i ett läge där tillväxten i BNP i löpande priser är dämpad. Den låga inflationen gör det svårare

[19] Se kommissionens arbetsdokument SWD(2019) 1011 final, 27.2.2019, *Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.*

för Italien att skära ned sina offentliga utgifter som andel av BNP genom att frysa nominella löner och pensionsförmåner och innebär samtidigt att skatteintäkterna är lägre än vanligt. Ogynnsamma makroekonomiska förhållanden brukar samtidigt innebära att den finanspolitiska multiplikatorn blir högre än genomsnittet, eftersom den förstärks av penningpolitikens begränsningar till följd av nollrestriktionen.[20] Multiplikatorn kan även påverkas starkt av budgetansträngningens utformning, särskilt i starkt skuldsatta länder.[21] Den makroekonomiska nedgången i Italien från andra hälften av 2018, då tillväxten i BNP i löpande priser enligt kommissionens prognos sjönk till under 2 % 2018, där den förväntas ligga kvar 2019–2020, kan sägas vara en viss förmildrande omständighet, men förklarar bara delvis Italiens stora avstånd till riktmärket för skuldminskning i dess framåtblickande konfiguration. Framöver är riskerna för tillväxtutsikterna främst nedåtriktade: handelsspänningar fortsätter att förmörka de globala utsikterna, högre oljepriser än väntat kan minska konsumenternas köpkraft och eventuellt högre statsobligationsräntor kan påverka förtroendet och den privata sektorns finansieringsvillkor och därmed förvärra Italiens hållbarhetsrisker.

Tabell 3: Makroekonomisk utveckling och budgetutveckling[3]

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
BNP, fasta priser (% change)	1.1	1.7	0.9	0.1	0.2	0.7	0.8
BNP-deflator (förändring i %)	1.2	0.5	0.8	0.7	1.0	1.0	2.0
Potentiell BNP (förändring i %)	-0.3	0.2	0.5	0.3	0.4	0.5	0.7
Produktionsgap (% av potentiell BNP)	-2.0	-0.5	-0.1	-0.3	-0.3	-0.1	-0.2
Saldo i offentliga finanser	-2.5	-2.4	-2.1	-2.5	-2.4	-3.5	-2.1
Primärsaldo	1.4	1.4	1.6	1.2	1.2	0.2	1.5
Engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder'	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Offentliga fasta bruttoinvesteringar	2.1	2.2	2.1	2.1	2.2	2.3	2.4
Konjunkturrensat saldo	-1.5	-2.1	-2.1	-2.3	-2.2	-3.4	-2.0
Konjunkturrensat primärsaldo	2.5	1.7	1.6	1.3	1.4	0.3	1.6
Strukturellt saldo [b]	-1.7	-2.1	-2.2	-2.4	-2.3	-3.6	-2.1
Strukturellt primärsaldo	2.3	1.7	1.5	1.2	1.3	0.2	1.5

Anm.

[a] Om inget annat anges, i procent av BNP.

[b] Konjunkturrensat saldo minus engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

Källa: kommissionens avdelningar, Italiens stabilitetsprogram 2019 (SP) och kommissionens vårprognos 2019.

Strukturreformer

I 2019 års landsrapport[22] bedömde kommissionen att Italien hade gjort begränsade framsteg med att uppfylla de landsspecifika rekommendationerna 2018. Det har nämligen skett vissa framsteg i kampen mot korruption, när det gäller minskningen av andelen nödlidande lån i banksektorn och i genomförandet av reformen av aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Framstegen har varit begränsade när det gäller åtgärder mot skattesmitning, förbättring av marknadsbaserad tillgång till finansiering och av upprätthållandet av reglerna för offentligägda företag, uppmuntran av kvinnor att förvärvsarbeta, samt inom främjande av

[20] Se t.ex. Blanchard O. and D. Leigh (2013), på www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

[21] Se t.ex. Blanchard O. och J. Zettlemeyer (2018): ”The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?”

[22] Se ”*Country Report Italy 2019*”. Ibidem.

forskning, innovation, digitala färdigheter och infrastruktur samt yrkesinriktad högre utbildning. Det har inte skett några framsteg när det gäller att flytta beskattningen från produktionsfaktorer, minska ålderspensionernas andel av de offentliga utgifterna (där utvecklingen i själva verket har gått bakåt), förkorta civilrättsliga rättegångsförfaranden och få bort konkurrensbegränsningar.

Den fördjupade granskning som offentliggjordes som en del av landsrapporten 2019 placerade även Italien i kategorin ”alltför stora makroekonomiska obalanser” tillsammans med Grekland och Cypern[23] för sjätte året i rad. Italiens makroekonomiska obalanser beror främst på dess höga offentliga skuld och låga produktivitetstillväxt, medan arbetslösheten är fortsatt hög liksom den samlade stocken nödlidande lån på de italienska bankernas balansräkningar.

Under de första månaderna 2019 godkände regeringen två lagdekret som skulle främja investeringar (kallade *Crescita* och *Sblocca Cantieri*. *Crescita*-dekretet innebär att regionala myndigheter som ansvarar för offentliga arbeten ska förstärkas med specialiserade medarbetare för att främja investeringar i infrastruktur. Dekretet stärker det statliga stödet till företags finansiering (t.ex. *Fondo di Garanzia*, *Nuova Sabatini*), särskilt för banklån, och inför ett nytt instrument för att främja riskkapital. *Sblocca Cantieri*-dekretet syftar till att motverka de hinder som företag, särskilt mindre företag, stöter på när de ska delta i offentlig upphandling genom att införa förenklade förfaranden för att få igång offentliga investeringar. I det nationella reformprogrammet 2019 nämns även en reform av lagen om offentlig upphandling som ska antas inom två år.

Budgeten för 2019 och lagdekretet om att genomföra det nya systemet för pensionering i förtid i januari 2019 river upp delar av tidigare pensionsreformer och innebär en försämring av hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. De nya bestämmelserna kommer att ytterligare öka pensionsutgifterna på medellång sikt. Under perioden 2019–2021 kommer det nya systemet för pensionering i förtid (*Quota 100*) att innebära att människor kan gå i pension vid 62 års ålder om de har betalat in avgifter i 38 år. Dessutom har tillämpningsområdet för de befintliga bestämmelserna för pensionering i förtid utvidgats, bland annat genom att den indexering till förväntad livslängd av det lägsta inbetalade belopp som krävs, som infördes genom tidigare pensionsreformer, skjuts upp till 2026. När det gäller dessa bestämmelser uppgår öronmärkta medel i budgeten för 2019 till 0,2 % av BNP 2019 och till 0,5 % av BNP för åren 2020 och 2021, men ytterligare kostnader väntas även under åren som följer. De höga offentliga utgifterna för ålderspensioner begränsar andra sociala utgifter och tillväxtfrämjande utgifter, t.ex. utbildning och investeringar, samt minskar marginalerna att minska den höga samlade skattebördan och den höga statsskulden. De utökade möjligheterna att gå i pension i förtid kan vidare ha en negativ inverkan på utbudet av arbetskraft i en situation där Italien redan släpar efter EU-genomsnittet när det gäller arbetsmarknadsdeltagandet bland äldre arbetstagare (55–64 år) och därmed bromsa den potentiella tillväxten och förvärra skuldhållbarheten ytterligare.

[23] Se meddelande från kommissionen COM(2019) 150 final, Europeiska planeringsterminen 2019: Bedömning av framstegen med strukturreformer, förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser samt resultatet av de fördjupade granskningarna enligt förordning (EU) nr 1176/2011. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_en_0.pdf

Italiens nationella reformprogram 2019[24] bygger på det ”regeringskontrakt” som koalitionspartierna ingick 2018 och dess strategi för att öka tillväxten vilar fortfarande i grund och botten på sociala transfereringar (t.ex. medborgarlönen) och i mindre utsträckning på skattesänkningar och att få igång offentliga investeringar. De strukturella problem som konstaterades i de landsspecifika rekommendationerna 2018 behandlas bara delvis i Italiens nationella reformprogram. Särskilt följande kan noteras: i) Inga nya relevanta åtgärder anges som skulle innebära att skattebördan flyttas från produktionsfaktorer. I stället införs i det nationella reformprogrammet en ny möjlighet för företag att reglera gamla skatteskulder utan några straffavgifter, vilket kan ha en negativ inverkan på efterlevnaden av skatteregler. ii) Det innehåller inga stora nya åtaganden på det rättsliga området, men håller i huvudsak fast vid tidigare åtaganden, t.ex. den ännu inte genomförda reformen av civil- och straffrättsliga rättegångsförfaranden. iii) Det förutser inga ytterligare åtgärder på konkurrensområdet eller inom banksektorn, förutom ett fortsatt stöd till minskningen av nödlidande lån och genomförandet av pågående reformer (t.ex. av små ömsesidiga banker). iv) Fokus ligger på att genomföra medborgarlönen och införa en minimilön, samtidigt som hänvisningar till åtgärder för att främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden är begränsade och närmare information om hur yrkesutbildning ska främjas saknas helt.

Italiens nationella reformprogram för 2019 åtgärdar bara delvis de strukturella problem som togs upp i de landsspecifika rekommendationerna 2018, och det saknas ofta närmare uppgifter om de få nya åtaganden som görs i programmet liksom om tidsramarna för antagande och genomförande. Landets övergripande reformstrategi bygger dock till stor del vidare på stora reformer som redan är på gång inom olika områden, vilket visar på en kontinuitet jämfört med tidigare nationella reformprogram.

4.4. Andra faktorer som kommissionen bedömt vara relevanta

Bland de övriga faktorer som kommissionen ansåg vara relevanta har särskild hänsyn tagits till finansiella bidrag för att främja internationell solidaritet och uppnå unionens politiska mål, skulder som är en följd av bilateralt och multilateralt stöd mellan medlemsstaterna i samband med åtgärder för att trygga den finansiella stabiliteten, och skulder till följd av finansiella stabiliseringsåtgärder vid allvarliga finansiella störningar (artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97). När det gäller det statliga stödet till finanssektorn under finanskrisen uppgick eventualförpliktelser för att stödja finansinstitutens likviditetsställning till omkring 0,9 % av BNP i slutet av 2018 (av eventualförpliktelser på totalt 4,2 % av BNP), vilket var en minskning från 1,3 % av BNP i slutet av 2017.

Stöd till finansinstitut som påverkade den offentliga skulden uppgick till noll 2018 (en minskning från omkring 1 % i slutet av 2017[25]). En annan risk för de offentliga finanserna har att göra med den eventuella (engångs)effekten av stödet till finansinstitut även på underskottet 2019 och 2020, liksom effekten av den offentliga förvaltningens stora bestånd av obetalda leverantörsskulder.

Enligt artikel 12.1 i förordning (EU) nr 473/2013 ska denna rapport även beakta ”[i] vilken utsträckning den berörda medlemsstaten har beaktat kommissionens yttrande som avses i artikel 7.1” i samma förordning. År 2018 konstaterade kommissionen i sitt yttrande om

[24] www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/03a_-_PNR_2019.pdf

[25] Detta stöd (16,6 miljarder euro totalt) gick framför allt till likvideringen av de två regionala långivarna Banca Popolare di Vicenza och Veneto Banca, samt till en återkapitalisering av Banca Monte dei Paschi di Siena, som gjordes av försiktighetsskäl. Effekten av detta på underskottet uppgick till omkring 0,33 % av BNP 2017.

Italiens utkast till budgetplan 2019 ”särskilt allvarliga brister i efterlevnaden” av den rekommendation som rådet riktat till Italien den 13 juli 2018 och uppmanade myndigheterna att inkomma med ett reviderat utkast till budgetplan. Den 13 november 2018 lämnade Italien in ett reviderat utkast till budgetplan i vilket de offentligfinansiella målen för 2019 bekräftades. Myndigheterna ändrade 2019 års budget i december 2018 och åtgärdade därmed de ”särskilt allvarliga brister i efterlevnaden” av stabilitets- och tillväxtpakten som konstaterats. Trots dessa ändringar pekar Italiens offentligfinansiella mål fortfarande på en risk för betydande avvikelse från den förebyggande delen 2019 enligt både regeringens planer och kommissionens prognos.

4.5. Andra faktorer som medlemsstaten åberopat

Den 31 maj 2019 överlämnade de italienska myndigheterna dokument om relevanta faktorer i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97 (nedan kallade *de italienska synpunkterna*). De flesta av de faktorer som myndigheterna hänvisar till omfattas av den analys som presenteras i andra avsnitt av denna rapport.

När det gäller Italiens uppfyllande av kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del framhåller Italien följande relevanta faktorer i sina synpunkter:

i) När det gäller 2018 hävdar myndigheterna att ansvaret för att den nödvändiga budgetansträngningen inte gjordes inte bör läggas på den sittande regeringen, som de menar bara fullgjorde den tidigare regeringens budgetåtaganden och undvek att bedriva en mer expansiv finanspolitik. Kommissionen gjorde dock redan i sin vårprognos 2018 bedömningen att Italiens stabilitetsprogram 2018 medförde en risk för bristande efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten 2018 och uppmanade regeringen att se till att kraven uppfylls. Att Italiens strukturella budgetansträngning har avtagit enligt kommissionens vårprognos 2019 jämfört med vårprognosen 2018 berodde dessutom främst på att ränteutgifterna blev högre än väntat, vilket var en följd av att statsobligationsspreadarna ökade efter den nya regeringens tillträde i maj 2018.

ii) När det gäller 2019 pekar de italienska synpunkterna på uppåtrisker för budgetgenomförandet som kan leda till att det samlade underskottet blir lägre än väntat och uppgår till omkring 2,3 % av BNP (jämfört med 2,4 % i Italiens stabilitetsprogram för 2019 och 2,5 % i kommissionens vårprognos 2019. Detta skulle framför allt vara följden av högre inkomster än väntat och lägre offentliga utgifter för medborgarlönen och det nya systemet för pensionering i förtid, eftersom utnyttjandet hittills varit begränsat. Även om dessa uppåtrisker för Italiens budgetsaldo 2019 på det hela taget verkar trovärdiga kan de inte bekräftas förrän längre fram under året i takt med att fler uppgifter blir tillgängliga.

iii) När det gäller 2020 innehåller de italienska synpunkterna inga nya åtaganden för 2020 och bekräftar bara det underskottsmål på 2,1 % av BNP som fastställs i Italiens stabilitetsprogram för 2019, även om de upprepar åtagandet om att hitta alternativa finansieringsåtgärder för att uppnå detta mål utan att aktivera den momshöjning som lagstiftades som en nödåtgärd. Inga uppgifter lämnas dock om några alternativa åtgärder utöver en allmän hänvisning till en utgiftsöversyn.

Andra relevanta faktorer som tas upp av myndigheterna, utöver faktorer som enbart rör efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten, är följande:

i) Italiens historia av stora primära överskott i kombination med starka ekonomiska fundamenta och starka finansiella ställning. Detta illustreras särskilt av det stora bytesbalansöverskottet, en positiv finansiell nettoutlandsställning, en gammal offentlig skuld

som är till fast ränta, en låg skuldsättning hos den privata sektorn och en italiensk banksektor som har återfått sin styrka, har en totalt sett stark likviditetsposition, förnyad lönsamhet och som fortsätter att minska andelen nödlidande lån. Mot denna bakgrund menar myndigheterna att det är negativa makroekonomiska förhållanden, framför allt den fortfarande stora skillnaden mellan genomsnittliga upplåningskostnader och tillväxten i BNP i löpande priser, som den viktigaste orsaken till att Italien inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning 2018. Som stöd för synen på den makroekonomiska nedgången som en förmildrande omständighet hänvisas till deflationstrycket och nedgången inom tillverkningsindustrin i Italien, som till största delen sägs bero på externa faktorer. Kommissionen erinrar dock i denna rapport om att politiska val kan ha bidragit till den makroekonomiska nedgången genom negativa förtroendeeffekter och en snävare kreditkanal, inte minst genom de större statsobligationsspreadar som noterats sedan maj 2018.

ii) Italiens åtagande att stärka sina offentliga finanser och minska skuldkvoten de närmaste åren för att uppnå en minskning av det samlade underskottet till 1,5 % av BNP 2022 och en motsvarande ökning av Italiens strukturella saldo till –0,8 av BNP 2022 ”på väg mot ett nollsaldo under de kommande 2–3 åren”. Detta argument avslöjar dock samtidigt att Italien har beslutat att skjuta upp uppnåendet av det medelfristiga målet om ett strukturellt överskott på 0,5 % av BNP.

iii) Underskattningen av mängden outnyttjade resurser (slacken) i den italienska ekonomin enligt den gemensamt överenskomna metoden. De små produktionsgapen i Italien enligt skattningarna i kommissionens vårprognos 2019 motsvarande 0,1 % av potentiell BNP 2018, 0,3 % 2019 och 0,1 % 2020 sägs vara oförenliga med makroekonomiska uppgifter om en relativt hög arbetslöshet och mycket låg inflation och även vara diskutabla på jämförande basis. Myndigheterna presenterar därför alternativa beräkningar av Italiens produktionsgap på 1,5 % av potentiell BNP 2018, 1,7 % 2019 och 1,6 % 2020. Av samma skäl hävdar de också att Italien i stort sett förväntas uppfylla den förebyggande delens krav 2019 med den minskade budgetansträngning på 0,25 % av BNP som den förebyggande delens matris skulle föreskriva med denna högre uppskattning av Italiens negativa produktionsgap, eftersom det ekonomiska läget i Italien skulle klassificeras som ”dåligt”, och av tillväxtpotentialen, varför den italienska ekonomin skulle växa långsammare än den potentiella tillväxten 2019. Myndigheterna hävdar dessutom att med ett högre beräknat produktionsgap skulle Italien även ha varit närmare att uppfylla skuldkriteriet i dess konjunkturanpassade konfiguration.

iv) Italiens tidigare historia av tillväxtfrämjande strukturreformer i linje med de landsspecifika rekommendationerna 2018, som började med de betydande resurser som avsattes för att förbättra social inkludering och få igång offentliga investeringar. Den nya medborgarlönen sägs överensstämma med de landsspecifika rekommendationerna genom att öka inkomststödet till enskilda och hushåll under fattigdomsgränsen och öronmärka ökade mänskliga, finansiella och tekniska resurser för aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Regeringen planerar dessutom öka de offentliga investeringarna med 0,6 % av BNP fram till 2021 jämfört med 2018, och i det nationella reformprogrammet för 2019 förutses reformer av rättsväsendet, korruptionsbekämpningen, den offentliga sektorn och kontrollen av att skatteregler efterlevs. De italienska synpunkterna framhåller även den positiva effekten på den offentliga skuldens hållbarhet av de politiska åtgärder som planeras för att stötta den samlade efterfrågan och därmed BNP-tillväxten.

v) De långsiktiga riskerna för hållbarheten i Italiens offentliga finanser är fortfarande låga om hänsyn tas till de nationella beräkningarna av åldersrelaterade utgifter tillsammans med de i ett EU-perspektiv låga eventualförpliktelserna.

5. SLUTSATSER

Italiens offentliga skuldkvot på 132,2 % 2018 är den näst största i EU och en av de största i världen. Den innebar år 2018 en genomsnittlig börda per invånare på 38 400 euro, plus en årlig kostnad för räntor och amorteringar på omkring 1 000 euro per invånare. Den stora offentliga skulden betyder att Italien inte har det offentligfinansiella utrymme som landet behöver för att stabilisera landets ekonomi i händelse av makroekonomiska störningar. Den utgör också en generationsöverskridande börda som kommer att sänka levnadsstandarden för kommande generationer i Italien. Det faktum att räntor och amorteringar tar en betydligt större andel av de offentliga resurserna i anspråk i Italien än i resten av euroområdet drabbar även landets produktiva utgifter. Italiens ränteutgifter uppgick 2018 till omkring 65 miljarder euro eller 3,7 % av BNP, vilket var i stort sett lika mycket som de offentliga utgifterna på utbildningsområdet. En stor offentlig skuld exponerar dessutom, i avsaknad av en försiktig finanspolitik, landet för effekterna av förtroendestörningar på marknaden på statsobligationer. Detta inverkar i sin tur negativt på både landets räntekostnader och de allmänna finansieringskostnaderna för den reala ekonomin och därmed på tillväxten. Italiens stora offentliga skuld gör den italienska ekonomin mycket sårbar och beslutsamma åtgärder för att minska den bör för Italiens bästa prioriteras även framöver.

Italiens offentliga bruttoskuld uppgick 2018 till 132,2 %, vilket är långt över fördragets referensvärde på 60 % av BNP, och Italien uppfyllde enligt utfallsdata inte riktmärket för skuldminskning 2018. Italien förväntas i både regeringens planer och kommissionens vårprognos 2019 inte uppfylla riktmärket för skuldminskning vare sig 2019 eller 2020. Kommissionen räknar i synnerhet med att Italiens offentliga skuldkvot kommer att öka markant under prognosperioden till följd av en svag tillväxt i BNP i löpande priser, en försämring av det primära överskottet och lägre privatiseringsintäkter än väntat, till 133,7 % 2019 och 135,2 % 2020. Detta visar tydligt att skuldkriteriet såsom det definieras i fördraget vid en första anblick – innan alla relevanta faktorer har beaktats – inte förefaller ha uppfyllts 2018. I enlighet med fördraget granskas även relevanta faktorer i denna rapport.

Den makroekonomiska nedgången i Italien från och med andra hälften av 2018, med en tillväxt i BNP i löpande priser enligt kommissionens vårprognos 2019 på under 2 % 2018 och även under 2019 och 2020 tillsammans, kan i någon mån sägas utgöra en förmildrande omständighet för varför Italien befinner sig så långt från ett uppfyllande av det framåtblickande riktmärket för skuldminskning. En låg produktivitetstillväxt fortsätter dessutom att bromsa Italiens tillväxtpotential och göra det svårare att snabbare minska den offentliga skuldkvoten.

Italien har dock bara gjort begränsade framsteg när det gäller att följa de landsspecifika rekommendationerna 2018 och den agenda för strukturreformer som skisseras i det nationella reformprogrammet för 2019 innehåller bara enstaka åtgärder som bygger vidare på tidigare reformer på olika områden, medan den river upp inslag i stora redan antagna reformer. Medan rådet rekommenderade Italien att minska ålderpensionernas andel av de offentliga utgifterna för att skapa utrymme för andra sociala utgifter upphäver t.ex. den nyligen införda möjligheten att gå i pension i förtid de tidigare pensionsreformer som är en förutsättning för att Italiens stora offentliga skuld på sikt ska bli hållbar och kan få en negativ inverkan på Italiens tillväxtpotential.

En efterhandsbedömning pekar dessutom på att Italien inte har hållit fast vid den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2018, även om hänsyn tas

till den s.k. bedömningsmarginalen. Beträffande 2019 bedöms det föreligga en risk att Italien inte uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del ens om hänsyn tas till den preliminära tillfälliga avvikelse som landet beviljats för ”ovanliga händelser”, trots att italienska myndigheter uppger att det finns eventuella uppåtrisker för budgetsaldot 2019 tack vare högre inkomster än väntat och lägre offentliga utgifter för åtgärder i 2019 års budget. Avvikelsen från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet kommer enligt kommissionens prognos att öka ytterligare 2020, då Italiens samlade underskott med oförändrad politik förväntas överstiga 3 % av BNP, vilket är en försvårande faktor.

Analysen i denna rapport omfattar en bedömning av alla relevanta faktorer, särskilt följande: i) bristen på fasthållande vid den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2018 enligt efterhandsuppgifter, tillsammans med risken för betydande avvikelse från den förebyggande delens krav 2019 och ett samlat underskott på över 3 % av BNP 2020 enligt kommissionens prognos, ii) den makroekonomiska nedgång i Italien från och med andra halvåret 2018 som bara delvis kan sägas förklara Italiens stora avstånd till ett uppfyllande av riktmärket för skuldminskning, och iii) Italiens begränsade framsteg i genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna 2018, bl.a. att tidigare tillväxtfrämjande reformer har rivits upp samt bristen på närmare information om åtagandena i Italiens nationella reformprogram 2019. Analysen tyder sammantaget på att skuldkriteriet såsom det definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte bör betraktas som uppfyllt och att ett skuldbaserat underskottsförfarande därför är motiverat.