



Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 532 final

KOMISSION KERTOMUS

Italia

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

KOMISSIION KERTOMUS

Italia

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

1. JOHDANTO

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

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

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

Tässä kertomuksessa, joka on liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn ensimmäinen vaihe, analysoidaan, onko Italia noudattanut velkaa koskevaa SEUT-sopimuksen arviointiperustetta vuonna 2018, ja otetaan asianmukaisesti huomioon taloudellinen tausta ja muut merkitykselliset tekijät.

¹¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6. Kertomuksessa otetaan huomioon *Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevat vaatimukset sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien muotoa ja sisältöä koskevat ohjeet*, jotka on hyväksytty talous- ja rahoituskomiteassa 15. toukokuuta 2017. Saatavilla osoitteessa <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ Vaatimukset ”*pienenee riittävästi*” ja ”*riittävän nopeasti*” täyttyvät asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 1a kohdan mukaan silloin kun ”*velkasuhteen*” ero suhteessa viitearvoon on pienentynyt kolmen edellisen vuoden aikana keskimäärin kahdeskymmenesosan vuosittain”. Asetuksessa säädetään myös, että ”*Velkaperusteen mukaista vaatimusta katsotaan myös noudatetun, jos komission talousarvioennusteet osoittavat, että vaadittu eron pieneminen tapahtuu kolmen vuoden jakson aikana, johon sisältyvät sitä viimeistä vuotta seuraavat kaksi vuotta, jolta tiedot ovat saatavilla*”. Asetuksessa (EY) N:o 1467/97 säädetään lisäksi, että huomioon on otettava myös ”*suhdannekierron vaikutus velan supistamisvauhtiin*”. Näiden tekijöiden perusteella on laadittu velan supistamista koskeva vertailuarvo, joka esitetään kasvu- ja vakaussopimuksen käytännösäännöissä ja jonka neuvosto on vahvistanut. Velan vertailuarvon noudattamista arvioidaan kolmesta eri näkökulmasta eli takautuvasti, ennakoivasti ja suhdannekorjattuna.

Komissio antoi 23. toukokuuta 2018 SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla kertomuksen⁴, koska Italia ei ollut edistynyt riittävästi velkakriteerin noudattamisessa vuonna 2017. Kertomuksessa todettiin, että kriteeriä olisi katsottava tuolloin noudatetun, varsinkin kun otettiin huomioon, että toteutumatietojen perusteella Italia oli noudattanut ennaltaehkäisevää osiota vuonna 2017. Kertomuksessa todettiin myös, että sekä hallituksen suunnitelmien että komission kevään 2018 talousennusteen perusteella on vaarana, että neuvoston vuodeksi 2018 suositlamalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan merkittävästi. Kertomuksessa todettiin, että komissio arvioi kriteerin noudattamista uudelleen keväällä 2019 ilmoitettavien vuoden 2018 toteutumatietojen perusteella.

Komissio antoi marraskuussa 2018 SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla toisen kertomuksen⁵, sillä se totesi, että Italialle 13. heinäkuuta 2018 osoitetun neuvoston finanssipoliittisen suosituksen noudattamatta jättäminen on Italian alustavassa talousarviosuunnitelmassa vuodeksi 2019 ”erityisen vakavaa”, minkä vuoksi oli perusteltua arvioida uudelleen, noudattiko Italia velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2017. Hallitus teki kuitenkin joulukuussa 2018 muutoksia vuoden 2019 talousarvioon. Tämän seurauksena kyseessä ei ollut enää vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion ”erityisen vakava” noudattamatta jättäminen, joka edellyttäisi uudelleenarviointia.

Viranomaisten huhtikuussa 2019 ilmoittamat tiedot⁶, jotka Eurostat on sittemmin vahvistanut⁷, osoittavat, että vuonna 2018 Italian julkisen talouden alijäämä supistui 2,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen (kun se oli ollut 2,4 % vuonna 2017), kun taas julkisen talouden velka kasvoi 132,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen (131,4 % vuonna 2017) eli se oli 60 prosentin viitearvon yläpuolella. Italian vuoden 2019 vakausohjelman mukaan velka suhteessa BKT:hen kasvaa vuonna 2019 vain hieman, 132,6 prosenttiin. Vuonna 2020 velkasuhteen arvioidaan supistuvan (1,3 prosenttiyksikköä), 131,3 prosenttiin. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan Italian velkasuhde kasvaa selvemmin, 133,7 prosenttiin vuonna 2019 ja 135,2 prosenttiin vuonna 2020.

Ilmoitettujen tietojen ja komission kevään 2019 talousennusteen perusteella Italia ei noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2018 (ero noin 7 ½ % suhteessa BKT:hen) (ks. taulukko 1). Koska Italia ei noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2018, se on näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa tarkoitetun liiallisen alijäämän lähtökohtaisesta olemassaolosta ennen kuin kaikki jäljempänä esitetyt tekijät on otettu huomioon. Sekä hallituksen suunnitelmien että komission kevään 2019 talousennusteen perusteella on lisäksi odotettavissa, että Italia ei noudata velan supistamista koskevaa vertailuarvoa myöskään vuonna 2019 (hallituksen mukaan ero on noin 5 % ja komission mukaan noin 9 % suhteessa BKT:hen) eikä vuonna 2020 (hallituksen mukaan ero noin 4 ½ % ja komission mukaan noin 9 ¼ % suhteessa BKT:hen).

⁴ Komission kertomus COM(2018) 428 final, 23.5.2018: Italia – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus.

⁵ Komission kertomus COM(2018) 809 final, 21.11.2018: Italia – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus.

⁶ Asetuksen (EY) N:o 479/2009 mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaksi kertaa vuodessa niiden ennakoitu ja toteutunut julkisen talouden alijäämä ja velkataso. Italian viimeisin ilmoitus on saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁷ Eurostatin tiedote nro 67/2019, 23. huhtikuuta 2019, saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdafad>

Edellä esitetyistä syistä komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa arvioidaan poikkeamista velan supistamista koskevasta vertailuarvosta ja tarkastellaan, onko aiheellista aloittaa liiallisen alijäämän menettely, kun kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon. Kohdassa 2 tarkastellaan alijäämäkriteeriä. Kohdassa 3 tarkastellaan velkakriteeriä. Kohdassa 4 käsitellään julkisia investointeja ja muita merkityksellisiä tekijöitä ja arvioidaan, toteutuuko vaadittu keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus. Kyseisessä kohdassa korostetaan, että toteumatietojen perusteella Italia ei vuonna 2018 noudattanut suositettua julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeutusuraa (kohta 4.1). Tämä kertomus perustuu 7. toukokuuta 2019 julkaistuun komission kevään 2019 talousennusteeseen, jossa otetaan huomioon komissiolle ja neuvostolle 19. huhtikuuta 2019 toimitettu Italian vuoden 2019 vakausohjelma.

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

		2016	2017	2018	2019		2020	
					KOM	VO	KOM	VO
Alijäämä-kriteeri	Julkinen talouden rahoitusasema	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Velka-kriteeri	Julkinen talouden bruttovelka	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
	Ero velan supistamista koskevaan vertailuarvoon	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Rakenteellisen rahoitusaseman muutos	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	0,2
	Vaadittu rakenteellinen vähimmäissopeutus	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.	e.r.

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

Lähde: Vuoden 2019 vakausohjelma (VO) ja komission kevään 2019 talousennuste (KOM)

2. ALIJÄÄMÄKRITERI

Italia on toteuttanut vuosina 2010–2013 huomattavia julkisen talouden toimia. Niiden ansiosta sen perusylijäämä nousi yli 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja se pystyi irtautumaan liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä vuonna 2013 pitämällä vuodesta 2012 alkaen nimellisen alijäämänsä alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen. Italian finanssipolitiikan viritys on kuitenkin muuttunut elvyttävämmäksi vuodesta 2014, ja rakenteellinen perusjäämä on heikentynyt merkittävästi. Vuonna 2018 Italian perusylijäämä vakiintui 1,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun taas nimellinen alijäämä supistui 2,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen eli alimmilleen sitten vuoden 2007. Sekä nimellisen rahoitusaseman että perusjäämän odotetaan kuitenkin heikentyvän vuonna 2019 pääasiassa makrotalouden kasvun hidastumisen ja vuoden 2019 talousarvioon sisältyvien toimenpiteiden vuoksi. Heikkenemisen odotetaan jatkuvan vuonna 2020, jos politiikka säilyy ennallaan.

Italian julkisen talouden alijäämän on ilmoitettu vuonna 2018 olleen 2,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sekä vakausohjelman että komission kevään 2019 talousennusteen mukaan sen ennakoitaan noudattavan SEUT-sopimuksen viitearvoa (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) vuonna 2019. Komission ennusteen mukaan viitearvo kuitenkin ylittyy vuonna 2020 olettaen,

että politiikka säilyy ennallaan.⁸ Vakausohjelmassa julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan 2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 2,1 prosenttia vuonna 2020 ja supistuvan edelleen 1,8 prosenttiin vuonna 2021 ja 1,5 prosenttiin vuonna 2022. Ennakoitu julkisen talouden alijäämän kasvu vuonna 2019 johtuu pitkälti makrotalouden kasvun hidastumisesta ja vuoden 2019 talousarvioon sisältyvistä julkisen talouden toimenpiteistä, joiden alijäämää lisäävä nettovaikutus on noin 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen.⁹ Julkisen talouden alijäämän ennakoitu supistuminen vuonna 2020 johtuu pitkälti vuotta 2020 koskevan suojalausekkeeseen perustuvan arvonlisäverokantojen korottamisen vaikutuksesta (noin 1,3 % suhteessa BKT:hen).

Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan vuonna 2019 Italian julkisen talouden alijäämä on 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen ja vuonna 2020 se kasvaa 3,5 prosenttiin. Vaikka vuoden 2019 talousarvioon sisältyvien toimenpiteiden alijäämää kasvattava nettovaikutus vastaa vakausohjelman kehitysarvioita, komission ennuste nimellisestä alijäämästä vuonna 2019 on hieman suurempi kuin vakausohjelmassa, mikä johtuu pääasiassa julkisten menojen varovaisemmasta perustrendistä. Komission vuotta 2020 koskeva alijäämäennuste, joka on tehty olettaen, että politiikka pysyy ennallaan, on hallituksen suunnitelmia suurempi, mikä selittyy pitkälti sillä, että komissio ei ota huomioon vuotta 2020 koskevaa suojalausekkeeseen perustuvaa arvonlisäverokantojen korottamista, koska korotukset on viime vuosina järjestelmällisesti kumottu eikä mahdollisista vaihtoehtoisista toimenpiteistä ole tietoa.

Näin ollen Italia noudattaa SEUT-sopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltyä alijäämäkriteeriä tällä hetkellä, vaikkakin komission kevään 2019 talousennusteen perusteella vaarana on, että alijäämäkriteeriä ei noudateta vuonna 2020 olettaen, että politiikka säilyy ennallaan.

3. VELKAKRITEERI

Italian julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen kasvoi vuosina 2008–2013 W-taantuman aikana keskimäärin 5 prosenttiyksikköä vuodessa. Sen jälkeen velkasuhde pysytteli vuosina 2014–2017 noin 131,5 prosentissa, minkä jälkeen se vuonna 2018 kasvoi 132,2 prosenttiin. Vakausohjelman perusteella velkasuhteen odotetaan vuonna 2019 kasvavan hieman, 132,6 prosenttiin, ja vuonna 2020 supistuvan 131,3 prosenttiin, kun nimelliskasvun odotetaan olevan suhteellisen vakaata, nimellisen alijäämän supistuvan arvonlisäveron korotusten ansiosta ja yksityistämistulojen olevan merkittäviä. Komissio sen sijaan odottaa velkasuhteen kasvavan sekä vuonna 2019 että vuonna 2020, jopa yli 135 prosenttiin, mikä johtuu suuresta velkaa kasvattavasta ”lumipalloefektistä”, peruslijäämän pienenemisestä ja odotettua pienemmiksi jäävistä yksityistämistuloista. Vaikka jälleenrahoitusriskit ovat lyhyellä aikavälillä edelleen vähäisiä, suuri julkinen velka on Italian taloudessa edelleen huomattava haavoittuvuustekijä.

⁸ Oletus, että politiikka säilyy ennallaan, on eri asia kuin oletus, että lainsäädäntö säilyy muuttumattomana, esim. jos on kyse toimenpiteistä, jotka on muodollisesti säädetty mutta joita ei ole sisällytetty komission ennusteeseen siksi, että niitä ei ole arvioitu tarpeeksi uskottaviksi tai niitä ei ole esitetty riittävän yksityiskohtaisesti. Esimerkkinä voidaan mainita, että komissio ei ole syksyn 2016 talousennusteen jälkeen ottanut ennusteissaan huomioon arvonlisäverokantojen korotuksia, jotka on säädetty ”suojalausekkeeksi” tulevien julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiselle, sillä nämä korotukset on Italian talousarviolaeissa järjestelmällisesti kumottu seuraavalta vuodelta, yleensä määrittämättä vaihtoehtoisia rahoitustoimenpiteitä.

⁹ Tässä on otettu huomioon suojalausekkeeksi säädetyn alv-korotuksen kumoaminen vuodelta 2019 (vaikutus 0,7 % suhteessa BKT:hen) ja Italian vuoden 2019 vakausohjelmassa esitetyn menojenjäädysmekanismin aktivoiminen (2 miljardia euroa eli 0,11 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019).

Sen jälkeen kun liiallisia alijäämiä koskeva menettely kumottiin kesäkuussa 2013, Italiassa sovellettiin velan supistamiselle asetetun vertailuarvon noudattamiseen tähtäävää kolmen vuoden siirtymävaihetta, joka alkoi vuonna 2013 ja päättyi vuonna 2015. Velan supistamista koskevaa vertailuarvoa alettiin soveltaa vuonna 2016 siirtymävaiheen päätyttyä. Vuonna 2018 ero velan vertailuarvoon oli ilmoitettujen tietojen ja komission ennusteen perusteella 7,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Italia ei vakausohjelman perusteella aio noudattaa velan supistamista koskevaa vertailuarvoa myöskään vuonna 2019 (ero vertailuarvoon 5,1 % suhteessa BKT:hen) eikä vuonna 2020 (ero vertailuarvoon 4,5 % suhteessa BKT:hen). Komission ennuste (ero velan vertailuarvoon 9,0 % suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja 9,2 % vuonna 2019) vahvistaa tämän päätelmän, mutta erot ovat vielä suuremmat.

Vuonna 2018 Italian velka oli 132,2 prosenttia suhteessa BKT:hen eli 0,8 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2017. Kuten taulukossa 2 esitetään, kasvu johtui pääasiassa velkaa kasvattavasta suuresta velkakannan korjauserästä (0,9 % suhteessa BKT:hen), joka liittyi myös valtion maksuvalmiusvarantojen huomattavaan kasvuun. Perusylijäämän (1,6 %, kun se vuonna 2017 oli 1,4 % suhteessa BKT:hen) kasvun velkaa supistava vaikutus lähes kokonaan kumosi velkaa kasvattavan lumipalloeffectin (1,5 %). Kuten kuviosta 1 käy ilmi, vuonna 2018 reaaliset implisiittiset velkakustannukset¹⁰ – vaikka supistuivatkin hieman (2 prosenttiin vuoden 2017 2,4 prosentista) – itse asiassa pysyivät suurempina kuin Italian reaalisien BKT:n kasvu (0,9 %) sen ansiosta, että liikkeeseen laskettujen valtion joukkolainojen spot-tuottojen kasvu (1,1 % vuonna 2018, 0,7 % vuonna 2017)¹¹ välittyi vähitellen velkakannan hoitokustannuksiin¹² ja inflaatio kiihtyi maltillisesti (BKT-deflaattorin kasvu oli 0,8 %). Liikkeeseen laskettujen valtion joukkolainojen spot-tuottojen kasvu vuonna 2018 (ja vuoden 2019 alussa) kuvastaa Italian julkisen velan riskipreemioiden kasvua. Valtion joukkolainojen korkoerot ovat kasvaneet noin 100 peruspisteellä toukokuusta 2018. Näin ollen korkomenot olivat vuonna 2018 noin 2,2 miljardia euroa suuremmat (65 miljardia euroa 62,8 miljardin euron sijaan) kuin komission kevään 2018 talousennusteen kehitysarvioissa.

Vakausohjelman perusteella velkasuhde kasvaa vuonna 2019 edelleen 132,6 prosenttiin eli 0,4 prosenttiyksikköä vuoden 2018 tasosta. Ennustettu kehitys johtuu pääasiassa velkaa kasvattavasta lumipalloeffectistä (2 % suhteessa BKT:hen), jonka aiheuttaa makrotalouden olosuhteiden heikkeneminen (nimellisen BKT:n kasvu supistuu 1,2 prosenttiin vuonna, kun se vuonna 2018 oli 1,7 %), vaikka perusylijäämä (1,2 % suhteessa BKT:hen) ja huomattavat yksityistämistulot (1 % suhteessa BKT:hen) pitkälti kumoavat sen. Komissio odottaa Italian velkasuhteen kasvavan vuonna 2019 paljon selvemmin, 133,7 prosenttiin. Ero johtuu osittain suuremmasta velkaa kasvattavasta ”lumipalloeffectistä” (2,6 %), joka liittyy varovaisempiin oletuksiin nimellisen BKT:n kasvusta (0,8 % eikä 1,2 %), ja osittain velkaa kasvattavasta velkakannan korjauserästä, joka selittyy suurelta osin sillä, että hallituksen ennakoimien yksityistämistulosten oletetaan jäävään odotettua pienemmiksi (0,1 % eikä 1 % suhteessa BKT:hen).

Vuonna 2020 velkasuhde supistuu vakausohjelman perusteella edelleen 131,3 prosenttiin eli 1,3 prosenttiyksikköä vuoden 2019 tasosta. Vakausohjelmassa ennustettu kehitys johtuu pääasiassa suureksi ennakoidusta perusylijäämästä (1,6 % suhteessa BKT:hen) ja neutraalista

¹⁰ Reaaliset implisiittiset velkakustannukset ajankohtana t voidaan määritellä nimelliskoroksi, jonka valtio maksaa velasta ajankohtana $t-1$, kun inflaation vaikutusta ajankohtana t ei oteta huomioon. Taulukossa 2 reaalisista implisiittisistä velkakustannuksista johtuva vuotuinen velkasuhteen muutos saadaan laskemalla yhteen korkomenojen (velkaa kasvattava) ja BKT-deflaattorin (velkaa vähentävä) vaikutus.

¹¹ Keskimäärin 1,33 % tammi- ja huhtikuun 2019 välisenä aikana.

¹² Liittyy Italian julkisen velan keskimääräiseen duraatioon ja sen jälleenrahoitukseen.

lumipalloefektistä, kun nimellisen BKT:n kasvun oletetaan selvästi kiihtyvän (2,8 %), vaikka velkakannan korjauserä hieman kasvattaakin velkaa (0,3 %). Komissio sen sijaan odottaa Italian velkasuhteen jatkavan kasvuaan vuonna 2020, 135,2 prosenttiin. Ero johtuu siitä, että perusjäämä on huomattavasti pienempi (perusalijäämä 0,2 % suhteessa BKT:hen), koska komissio ei ole ottanut huomioon arvonlisäverokantojen korotuksia, jotka on säädetty ”suojalausekkeeksi”, ja että velkaa kasvattava lumipalloefekti on suurempi (1,4 %), mikä liittyy varovaisempiin oletuksiin nimellisen BKT:n kasvusta (1,8 % eikä 2,8 %). Lisäksi komissio olettaa, että hallituksen ennakoimat yksityistämistulot eivät toteudu (0 % eikä 0,3 % suhteessa BKT:hen). Sekä komission ennusteessa että vakaushjelmassa velkaennusteisiin kohdistuvat riskit liittyvät ennakoitua heikompiin makrotalouden näkyymiin, perusjäämän ennakoitua suurempaan heikkenemiseen, ennakoitua hitaampaan inflaatioon ja/tai pienempiin yksityistämistuloihin ja odotettua suurempiin korkomenoihin.

Kuten kuviosta 1 käy ilmi, vaikka reaalisen BKT:n kasvu hidastui vuonna 2018 (*sininen viiva*), yhä pienenevät julkisen velan implisiittiset reaalikustannukset (*musta katkoviiva*) rajoittivat velkaa kasvattavan lumipalloefektin (*keltainen alue*) 1,2 prosenttiin vuonna 2018 (kun se oli vuonna 2017 ollut 0,7 %), mikä vastaa pitkälti kriisiä edeltänyttä keskiarvoa (1,2 % vuosina 2000–2007), jonka se alitti parina viime vuotena ($\frac{3}{4}$ % vuosina 2016–2017). Italia on tällä hetkellä ainoa tässä tilanteessa oleva unionin jäsenvaltio, mutta velkaa kasvattavaan lumipalloefektiin johtava korkojen ja kasvuvauhdin positiivinen erotus on vain osittainen selitys sille, että Italia ei vuonna 2018 noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa, jota on tarkasteltu lähinnä ennakoivin luvuin. Vuonna 2019 lumipalloefekti itse asiassa kasvanee lähinnä makrotalouden olosuhteiden heikkenemisen takia 2 prosenttiin eli selvästi yli historiallisen keskiarvon. Näin se on yksi tärkeimmistä tekijöistä, joiden vuoksi Italian ei ennakoida noudattavan velan supistamista koskevaa ennakoivaa vertailuarvoa.

Kokonaisuudessaan analyysi viittaa siihen, että SEUT-sopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettua velkakriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta vuosina 2018, 2019 ja 2020, tarkasteltiinpa sitä vakaushjelman tai komission kevään 2019 talousennusteen perusteella, ennen jäljempänä esitettyjen merkityksellisten tekijöiden ottamista huomioon.

Taulukko 2: Velan kehitys^a

	2016	2017	2018	2018		2019	
	KOM	KOM	KOM	KOM	ATS	KOM	ATS
Julkisen talouden bruttovelkasuhde	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
Velkasuhteen muutos ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	0,0	0,8	1,6	0,4	1,5	-1,3
<i>Osatekijät:</i>							
• Perusjäämä (2)	-1,4	-1,4	-1,6	-1,2	-1,2	-0,2	-1,6
• Lumipalloefekti (3)	0,0	0,9	1,5	2,6	2,0	1,4	0,0
<i>josta:</i>							
<i>Korkomenot</i>	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6
<i>Reaalisen BKT:n kasvu</i>	-1,5	-2,2	-1,1	-0,1	-0,3	-0,9	-1,0
<i>Inflaatio (BKT-deflaattori)</i>	-1,5	-0,7	-1,1	-0,9	-1,3	-1,4	-2,6
• Velkakannan korjauserä (4)	0,3	0,4	0,9	0,1	-0,3	0,3	0,3
<i>josta</i>							
<i>Kassa-/suoriteperusteisuudesta</i>							
<i>johtuva ero</i>	-0,3	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0
<i>Rahoitusvarojen nettokertymä</i>	0,5	-1,0	0,2	-0,3	-0,7	-0,1	0,0
<i>josta yksityistämistulot</i>	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-1,0	0,0	-0,3
<i>Arvostusvaikutus & jäännöserä</i>	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,2

Huom.

^a Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei toisin mainita

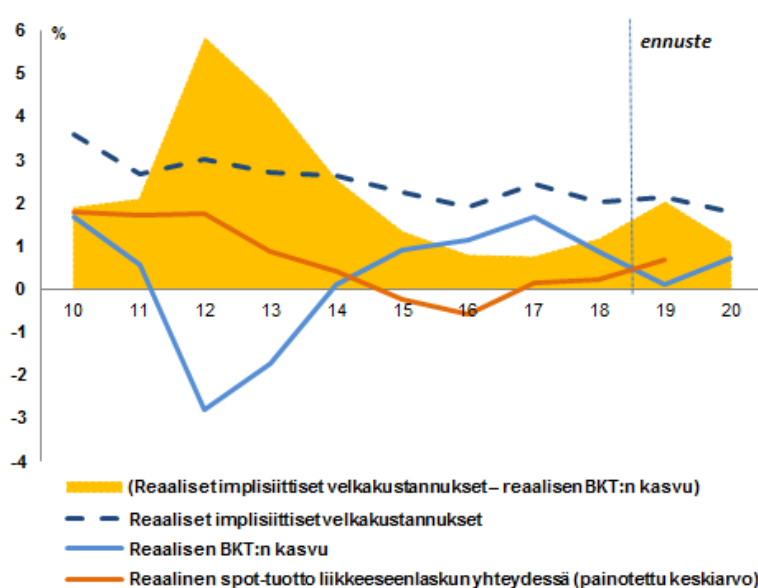
^b Bruttovelkasuhteen muutosta voidaan kuvata seuraavalla kaavalla

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

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

Lähde: Komission yksiköt, vuoden 2019 vakausohjelma (VO) ja komission kevään 2019 talousennuste (KOM)

Kuvio 1: Julkiseen velkaan vaikuttavan lumipalloefektin osatekijät



Lähde: Komission kevään 2019 talousennuste ja valtiovarainministeriön tiedot. Liikkeeseen laskettujen valtion joukkolainojen reaaliset spot-tuotot vuodelta 2019 sisältävät tiedot vain huhtikuuhun 2019 asti.

4. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komission kertomuksessa ”*otetaan huomioon myös se, ylittääkö julkisen talouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, kyseisen jäsenvaltion keskipitkän aikavälin talouskehitys ja julkisen talouden rahoitusasema mukaan luettuina*”. Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”*muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle*”.

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

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

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

4.1. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Jälkiarviointi osoittaa, että Italia ei vuonna 2018 noudattanut suositeltua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa, vaikka ns. harkintavallan käyttö otettaisiin huomioon. Lisäksi vuoden 2019 osalta on vaarana, että Italia ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota, vaikka epätavallisten tapahtumien vuoksi alustavasti sallittu poikkeaminen otettaisiin huomioon. Komission kevään 2019 talousennusteen perusteella on odotettavissa, että poikkeama suositellulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta kasvaa edelleen vuonna 2020, jos politiikka säilyy ennallaan. Tämä tekijä on raskauttava.

Rakenteellinen rahoitusasema ja keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävä sopeutus

Vuoden 2018 osalta neuvosto suositti 11. heinäkuuta 2017, että Italia pyrki toteuttamaan merkittäviä julkisen talouden sopeutustoimia vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusten mukaisesti, kun otetaan huomioon tarve vahvistaa meneillään olevaa talouden elpymistä ja varmistaa julkisen talouden kestävyys. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa sovellettavan yhteisesti sovitun sopeutuskavion perusteella edellytettiin, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen supistamisvauhti on vähintään 0,2 prosenttia. Tämä vastaa vähintään 0,6 prosentin vuotuista rakenteellista sopeutusta suhteessa BKT:hen. Samalla neuvosto totesi, että vuoden 2018 alustavan talousarviosuunnitelman arvioinnissa ja julkisen talouden vuoden 2018 toteutuman arvioinnissa olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon, että tavoitteena oli saavuttaa sellainen finanssipolitiikan viritys, joka osaltaan vahvistaa talouden elpymistä ja varmistaa julkisen talouden kestävyuden. Komissio teki marraskuussa 2017 Italian vuoden 2018 alustavasta talousarviosuunnitelmasta antamansa lausunnon yhteydessä arvion elpymisen vahvuudesta Italiassa ja otti siinä asianmukaisella tavalla huomioon talouden kestävyyttä koskevat haasteet. Neuvosto totesi 13. heinäkuuta 2018, että Italialta edellytetään vuonna 2018 julkisen talouden rakenteellista sopeutusta, jonka vaikutus on vähintään 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja että lisäpoikkeamaan ei ole varaa vuoteen. Tämä vastaa nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellistä kasvuvauhtia, joka on enintään 0,5 prosenttia.

Ilmoitettujen tietojen perusteella menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että julkisen talouden sopeutus vuonna 2018 oli riittämätöntä, sillä Italian julkisten menojen kasvuvauhti ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä on 2 prosenttia eli neuvoston suosittamaa 0,5 prosentin kasvuvauhtia nopeampi. Lisäksi Italian rakenteellisen rahoitusaseman arvioidaan ilmoitettujen tietojen ja komission kevään 2019 talousennusteen perusteella heikentyneen 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, mikä tarkoittaa, että tarvittava rakenteellinen sopeutus (0,3 % suhteessa BKT:hen) ei toteutunut. Italian rakenteellisten perusmenojen noin 0,45 prosentin kasvu suhteessa potentiaaliseen BKT:hen vuoteen 2017 verrattuna johtui suurelta osin palkansaajakorvauksista ja rahamääräisistä sosiaalisista tulonsiirroista. Tätä kasvua tasapainotti vain osittain korkokulujen aleneminen noin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen¹³, joten rakenteelliset menot kasvoivat kaiken kaikkiaan noin 0,35 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen. Toisaalta Italian rakenteelliset tulot kohenivat vain noin 0,25 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen, lähinnä välillisten verojen ja sosiaaliturvamaksujen ansiosta. Kokonaisarviointi viittaa näin

¹³ Kuten edellä mainittiin, korkomenot osoittautuivat kuitenkin vuonna 2018 suuremmiksi kuin vuoden 2018 vakausohjelman perusteella tehdyssä komission kevään 2018 talousennusteessa arvioitiin, koska valtion joukkolainojen tuotot ovat kasvaneet toukokuusta 2018 lähtien.

ollen siihen, että Italia poikkeaa neuvoston vuodeksi 2018 suosittamalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta.

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

Vakaushjelman perusteella menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä vuonna 2019 (ero 0,7 % suhteessa BKT:hen) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,7 % suhteessa BKT:hen, kun on otettu huomioon vuonna 2018 käytetty harkintavalta¹⁴), koska julkiset menot ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä ovat 1,8 prosenttia eli neuvoston suosittamaa suuremmat. Samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari, sillä vakaushjelmassa ennakoidaan (uudelleenlasketun) rakenteellisen rahoitusaseman heikkenevän 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Tämä viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä yhden vuoden osalta (ero 0,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,6 % , kun on otettu huomioon vuonna 2018 käytetty harkintavalta). Hallituksen suunnitelmiin perustuvan kokonaisarviointin perusteella on vaarana, että neuvoston vuodeksi 2019 suosittamalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan merkittävästi. Tämä päätelmä ei muutu, vaikka Genovassa tapahtuneen Morandin sillan romahtamisen seurauksena toteutettava ylimääräinen tieverkon huolto-ohjelma ja epäsuotuisista sääolosuhteista johtuvien hydrogeologisten riskien rajoittamiseen tähtäävä suunnitelma katsottaisiin asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuiksi epätavallisiksi tapahtumiksi, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ja niiden vaikutus julkiseen talouteen (noin 0,18 % suhteessa BKT:hen) vähennettäisiin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimuksesta.

Uudelleenlaskettuihin hallituksen suunnitelmiin perustuva kokonaisarviointi voidaan vahvistaa komission kevään 2019 talousennusteen perusteella. Menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä vuonna 2019 (ero 0,9 % suhteessa BKT:hen) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,8 % suhteessa BKT:hen, kun on otettu huomioon vuonna 2018 käytetty harkintavalta), koska julkiset menot ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä ovat 2,0 prosenttia eli neuvoston suosittamaa suuremmat. Samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari, sillä komissio odottaa Italian rakenteellisen rahoitusaseman vuonna 2019 heikkenevän 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, jolloin se olisi -2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näin ollen rakenteellisen rahoitusaseman pilari viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä yhden vuoden osalta (ero 0,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019) että vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,6 %, kun on otettu huomioon vuonna 2018 käytetty harkintavalta). Tämä päätelmä ei muutu, vaikka epätavallisten tapahtumien vuoksi alustavasti sallittu poikkeaminen vuonna 2019 otettaisiin huomioon. Italian viranomaiset ovat kuitenkin ilmoittaneet, että vuoden 2019 julkisen talouden rahoitusasemaan kohdistuu positiivisia

¹⁴ Yhtä vuotta koskeva ero lasketaan suhteessa vuoden 2019 osalta vaadittuun 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen, ja kahden vuoden ero (kun vuosia 2018 ja 2019 tarkastellaan yhdessä) lasketaan suhteessa vuoden 2018 osalta vaadittuun ”mukautettuun” 0,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun harkinnanvallan käyttö on otettu huomioon, ja vuoden 2019 osalta suhteessa 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

riskejä, jotka johtuvat siitä, että vuoden 2019 talousarvioon sisältyvistä toimenpiteistä aiheutuvat tulot ovat odotettua suuremmat ja julkiset menot odotettua pienemmät (kohta 4.5).

Vuoden **2020** osalta neuvosto suosittaa Italialle sen varmistamista, että nettomääräiset julkiset perusmenot supistuvat 0,1 prosenttia, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vakaushjelman perusteella menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että vaarana on jonkinasteinen poikkeaminen vuonna 2020 (ero 0,3 % suhteessa BKT:hen) ja merkittävä poikkeaminen vuosina 2019 ja 2020 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,5 % suhteessa BKT:hen), koska julkiset menot ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä ovat 0,6 prosenttia eli neuvoston suosittamaa suuremmat. Samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari, sillä vakaushjelmassa ennakoitaan (uudelleenlasketun) rakenteellisen rahoitusaseman kohenevan 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Tämä viittaa siihen, että vaarana on jonkinasteinen poikkeaminen yhden vuoden osalta (ero 0,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020) ja merkittävä poikkeaminen vuosina 2019 ja 2020 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 0,6 %). Molempien pilareiden perusteella näyttää siltä, että vuoden 2020 vakaushjelmassa ennakoitu positiivisempi julkisen talouden kehitys, joka perustuu lähinnä siihen, että mittavan arvonlisäveron korotuksen oletetaan toteutuvan kokonaisuudessaan, ei riitä kompensoimaan suunniteltua mittavaa poikkeamista ennalta ehkäisevän osion vaatimuksesta vuonna 2019. Hallituksen suunnitelmiin perustuvan kokonaisarvioinnin perusteella on vaarana, että neuvoston vuodeksi 2020 suosittamalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan merkittävästi. Tämä päätelmä ei muutu, vaikka epätavallisten tapahtumien vuoksi alustavasti sallittu poikkeaminen vuonna 2019 otettaisiin huomioon.

Uudelleenlaskettuihin hallituksen suunnitelmiin perustuva kokonaisarviointi voidaan vahvistaa komission kevään 2019 talousennusteen perusteella. Menojen kasvun vertailuarvo viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä vuonna 2020 (ero 1,5 % suhteessa BKT:hen) että vuosina 2019 ja 2020 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 1,2 % suhteessa BKT:hen), koska julkiset menot ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä ovat 3,3 prosenttia eli neuvoston suosittamaa suuremmat. Samaan viittaa myös rakenteellisen rahoitusaseman pilari, sillä komissio odottaa Italian rakenteellisen rahoitusaseman vuonna 2020 heikkenevän 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä viittaa siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen sekä yhden vuoden osalta (ero 1,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019) että vuosina 2019 ja 2020 yhdessä tarkasteltuina (ero vuotta kohti keskimäärin 1,3 %). Tämä päätelmä ei muutu, vaikka epätavallisten tapahtumien vuoksi alustavasti sallittu poikkeaminen vuonna 2019 otettaisiin huomioon. Poikkeaminen on molempien pilarien osalta vuonna 2020 komission ennusteen perusteella huomattavasti merkittävämpää kuin vakaushjelman perusteella, sillä ensin mainitussa ei oteta huomioon suojausekkeitä ja arvio julkisen talouden näkymistä vuonna 2020 on heikompi.

Vuoden 2019 vakaushjelmassa asetettu keskipitkän aikavälin tavoite, eli julkisen talouden rakenteellinen ylijäämä, joka on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, vastaa vakaushjelman kasvusopimuksen tavoitteita, mutta sitä ei suunnitelmien mukaan saavuteta ohjelmakauden aikana. Vuonna 2018 ennallaan pysyneen rakenteellisen rahoitusaseman odotetaan nimittäin heikkenevän 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja paranevan 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Sekä vuonna 2021 että vuonna 2022 sen odotetaan

paranevan 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, joten vuonna 2022 se olisi –0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Laatikko 1: Ennaltaehkäisevän osion mukainen joustavuus

Italia on komission viime vuosina harjoittaman julkisen talouden valvonnan yhteydessä hyötynyt erilaisista vakaushen- ja kasvusopimuksen puitteissa sovellettavista joustolausekkeista ja sallituista poikkeamista. Vuosina 2015–2018 Italia hyötyi kumulatiivisesti yhteensä noin 30 miljardin euron suuruudesta poikkeamasta (1,8 % suhteessa BKT:hen), minkä lisäksi vuoden 2019 osalta sille on alustavasti myönnetty noin 3 miljardin euron poikkeama (0,18 % suhteessa BKT:hen). Italialle myönnetty jousto oli ratkaisevan tärkeää sen varmistamiseksi, että se toteutumatietojen perusteella (pitkälti) noudattaisi vakaushen- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota erityisesti vuosien 2015, 2016 ja 2017 osalta. Lisäksi komissio piti ennalta ehkäisevän osion noudattamista keskeisenä lieventävänä seikkana eikä käynnistänyt liiallista alijäämää koskevaa menettelyä, vaikka velan supistamista koskevaa vertailuarvoa ei lähtökohtaisesti noudatettu.

Tammikuussa 2015 annetun ”joustotiedonannon” seurauksena neuvosto suositti Italialle vuonna 2015 julkisen talouden sopeutusta, joka oli 0,25 prosenttia eikä 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, koska suhdannetilannetta (*taloudellisesti erittäin huonot ajat*) painotettiin enemmän. Lisäksi Italialle sallittiin pakolaisiin liittyvien lisämenojen perusteella poikkeama, joka oli 0,03 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuoden 2016 osalta Italialle myönnettiin rakenneuudistuslausekkeen nojalla joustoa 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, investointilausekkeen nojalla 0,21 prosenttia, pakolaisiin liittyvien lisämenojen perusteella 0,06 prosenttia ja terrorismin uhkaan liittyvien poikkeuksellisten turvatoimenpiteiden perusteella 0,06 prosenttia.

Vuoden 2017 osalta Italialle myönnettiin joustoa 0,35 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tästä 0,18 prosenttia myönnettiin maanjäristysriskeiltä suojaavan ennaltaehkäisevän investointisuunnitelman perusteella ja 0,17 prosenttia pakolaiskriisin perusteella.

Vuoden 2018 osalta komissio käytti Italian vuoden 2018 alustavasta talousarviosuunnitelmasta antamassaan lausunnossa *harkintavaltaansa* pitämällä Italialle sopivana rakenteellista sopeutusta, jonka vaikutus on 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen (eikä 0,6 %), todeten, että lisäpoikkeamaan ei ole varaa vuoteen, koska ”*olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon, että tavoitteena oli saavuttaa sellainen finanssipolitiikan viritys, joka osaltaan vahvistaa talouden elpymistä ja varmistaa julkisen talouden kestävyys*”.

Vuoden 2019 osalta komissio arvioi Italian viranomaisten kanssa vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta käymänsä vuoropuhelun yhteydessä, että Italia oli ”*epätavallisten tapahtumien*” eli tieverkon ylimääräisen huolto-ohjelman ja hydrogeologisten riskien ehkäisysuunnitelman perusteella alustavasti oikeutettu poikkeamaan, joka on noin 0,18 prosenttia suhteessa BKT:hen. Määrät on vahvistettava toteutumatietojen perusteella.

Julkiset investoinnit

Italian julkisyhteisöjen kiinteän pääoman bruttomuodostus oli vuosina 1999–2010 keskimäärin noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta tarve sopeutua nopeasti valtionvelkakriisiin johti siihen, että vuosina 2011–2016 investoinnit vähenivät merkittävästi, keskimäärin noin 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vuonna 2018 julkiset investoinnit saavuttivat uuden aallonpohjan, 2,1 prosenttia suhteessa BKT:hen (kasvuvauhti vuositasolla nimellisin luvuin –4,3 %). Vakausohjelmassa julkisten investointien ennustetaan kasvavan suhteessa BKT:hen 2,2 prosenttiin vuonna 2019 (vuositasolla nimellisin luvuin +5,2 %) ja 2,4 prosenttiin vuonna 2020, myönnettyjen lisämäärärahojen ja hallinnollisten menettelyjen nopeuttamiseksi toteutettujen toimenpiteiden seurauksena. Komissio sen sijaan odottaa investointien pysyvän vuonna 2019 pitkälti ennallaan 2,1 prosentissa suhteessa BKT:hen (kasvuvauhti vuositasolla nimellisin luvuin 1,9 %) ja elpyvän vuonna 2020 hieman, 2,3 prosenttiin.

Yhteenvedon voidaan todeta, että koska julkiset investoinnit ovat supistuneet huomattavasti, ne eivät näytä olevan lieventävä tekijä, jolla voitaisiin perustella sitä, että Italia ei ole noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa.

4.2. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Italian julkinen velka on edelleen merkittävä talouden haavoittuvuuden lähde. Äskettäin hyväksytyt toimenpiteet ja epäsuotuisa väestönkehitys osittain kumoavat aikaisemmillä eläkeuudistuksilla aikaansaadut positiiviset vaikutukset ja heikentävät Italian julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä. Julkisen talouden kestävyttä on heikentänyt myös se, että valtion joukkolainojen korot nousivat uudelle tasolle vuonna 2018 ja vuoden 2019 alussa.

Vuonna 2018 Italian velka suhteessa BKT:hen oli 132,2 prosenttia, ja komission kevään 2019 talousennusteen perusteella sen ennustetaan vuonna 2020 kasvavan edelleen noin 135 prosenttiin. Vuosina 2019–2020 velkasuhteen odotetaan kasvavan ja kasvun johtuvan lähinnä perusylijäämän selvästä pienenemisestä, pitkälti vakaista korkomenoista ja lähes olemattomista yksityistämistuloista tilanteesta, jossa nimellisen BKT:n kasvu on heikkoa.

Euroopan komission käyttämän, julkisen talouden kestävyteen kohdistuvia lyhyen aikavälin riskejä kuvaavan S0-indikaattorin mukaan Italiassa ei näytä olevan lyhyen aikavälin kestävyteen liittyviä haasteita, vaikka julkisen talouden puolella ilmeneekin haavoittuvuustekijöitä.¹⁵ Makrotalouden ja rahoitusmarkkinoiden aiheuttamat riskit ovat itse asiassa edelleen kaiken kaikkiaan vähäisiä, mikä johtuu myös EKP:n yhä elvyttävästä rahapolitiikasta. Italia on kuitenkin altis äkilliselle rahoitusmarkkinoiden riskiaversion lisääntymiselle, koska mittavan julkisen velan jälleenrahoitustarve on edelleen suuri (noin 17 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019). Kuten toukokuun 2018 jälkeen on todettu, riskiaversion lisääntyminen voi johtaa valtion joukkolainamarkkinoilla suuriin heilahteluihin

¹⁵ Julkisen talouden lyhyen aikavälin kestävyttä kuvaavan indikaattorin S0 (*julkisen talouden lyhyen aikavälin riskien varhaiseen havaitsemiseen tähtäävä indikaattori, jossa tarkastellaan julkisen talouden, makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän sekä kilpailukyvyyn tilannetta yhden vuoden aikajänteellä 25 muuttujan perusteella*) on määrä olla vuonna 2018 alle ”suuren riskin” kynnsarvon, mutta se on edelleen EU:n korkeimpia, 0,36, mikä johtuu pääasiassa Italian erittäin suuresta julkisesta velasta. Lisäksi julkisen talouden alaindeksi, joka kuvaa yksinomaan julkisesta taloudesta aiheutuvia haavoittuvuustekijöitä, ylittää kriittisen kynnsarvonsa. Tämä viittaa siihen, että Italiassa on tällaisia haavoittuvuustekijöitä, etenkin kun otetaan huomioon valtion huomattavat rahoitustarpeet.

ja huomattavasti suurempiin velanhoitokustannuksiin, ja vaarana ovat negatiiviset heijastusvaikutukset pankkisektorille ja yritysten ja kotitalouksien rahoitusoloihin.

Italialla on keskipitkällä aikavälillä merkittäviä kestävyysshaasteita. Sen rakenteellisen perusylijäämän ennustetaan heikkenevän edelleen 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 0,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, kun se vuonna 2015 oli 3,5 prosenttia. Tämä voi kasvattaa kestävyysriskejä keskipitkällä aikavälillä, koska heikko julkisen talouden rahoitusasema saattaa myös nostaa riskipreemioita. Tämä käy ilmi komission keskipitkän aikavälin velkakestävyysanalyysistä (DSA) ja julkisen talouden kestävyysriski-indikaattorista S1¹⁶, jotka molemmat viittaavat ”suureen riskiin”.¹⁷ Arvioon vaikuttaa se, että velkakannan arvioidaan perusskenaariossa olevan vuonna 2029 suuri ja edelleen kasvussa sekä herkkä makrotalouden ja julkisen talouden häiriöille. Jotta velkasuhde pienenisi 60 prosenttiin vuoteen 2033 mennessä, Italian olisi vuosina 2021–2025 toteutettava mittava kumulatiivinen julkisen talouden sopeutus, jonka suuruus on 10,2 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Italialla on myös pitkällä aikavälillä merkittäviä kestävyysshaasteita, joihin vaikuttavat sekä velkasuhteen vakauttamisen edellyttämä mittava julkisen talouden sopeuttaminen (erityisesti väestön ikääntymiseen liittyvien tulevien menojen vuoksi) että suuresta velkataakasta johtuvat haavoittuvuustekijät. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysriski-indikaattori S2¹⁸ viittaa keskisuuriin riskeihin, koska Italian velkasuhteen pitäminen pitkällä aikavälillä vakaana edellyttäisi, että sen rakenteellinen perusylijäämä olisi suhteessa BKT:hen pysyvästi noin 3,2 prosenttiyksikköä suurempi – myös tässä tapauksessa ikääntymisestä aiheutuvien menojen vuoksi. DSA-riskinarvioinnissa esiin tulleet suuren velkataakkaan liittyvät haavoittuvuudet huomioon ottaen viimeksi mainittu viittaa pitkällä aikavälillä ”suuriin riskeihin”. Pitkän aikavälin kestävyys varmistettiin aiemmissa eläkeuudistuksissa hillitsemällä väestön ikääntymisestä aiheutuvia implisiittisiä vastuuta, mutta tämä kehitys on heikkenemässä, mikä johtuu sekä Eurostatin ennakoimasta väestönkehitystrendien heikkenemisestä että äskettäin toteutetuista uudistuksista. Vuoden 2019 talousarviossa hallitus laajensi mahdollisuutta varhaiseläkkeeseen, mikä kasvattaa merkittävästi eläkkeisiin liittyviä julkisia menoja. Lisäkustannukset, arviolta 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, lisäisivät edelleen Italian vanhuuseläkemenoja, jotka jo vuonna 2017 olivat noin 15 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen eli EU:n ja OECD:n korkeimpia. Lisäksi varhaiseläkkeelle jäämisen joustavuuden lisääminen voi vaikuttaa negatiivisesti työvoiman tarjontaan tilanteessa, jossa ikääntyneiden työntekijöiden (55–64-vuotiaat) työssäkäynti on jo nyt jäänyt Italiassa jälkeen EU:n keskiarvosta. Tämä häittäisi potentiaalista kasvua. Kaiken kaikkiaan, jos aiemmista eläkeuudistuksista edelleen peräännyttään, maan pitkän aikavälin kestävyysriskit voivat merkittävästi pahentua, mikä vaarantaa mittavan julkisen velan asianmukaisen supistamisen suhteessa BKT:hen.

¹⁶ Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyysindikaattori (S1) kertoo lisäsopeutustarpeen rakenteellisen perusjäämän asteittaisena kumulatiivisena kohenemisena viiden vuoden aikana (vuodesta 2021 alkaen), jotta 60 prosentin velkasuhde saavutetaan vuoteen 2033 mennessä ja väestön ikääntymisestä johtuvat tulevat lisämenot voidaan maksaa.

¹⁷ Ks. Euroopan komission tuleva julkisen talouden kestävyyttä koskeva raportti (Fiscal Sustainability Report) vuodelta 2019. Lisätietoja metodologiasta on vuoden 2018 Debt Sustainability Monitor -julkaisussa.

¹⁸ Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysindikaattori (S2) kertoo, kuinka paljon tämänhetkistä rakenteellista perusjäämää on etupainotteisesti sopeutettava (jonka jälkeen se pidetään pysyvästi sopeutetulla tasolla), jotta velkasuhde saadaan vakautettua päättymättömällä aikajänteellä ja väestön ikääntymisestä johtuvat tulevat lisämenot voidaan maksaa.

Yksityistämistulot olivat vuonna 2018 lähes olemattomat, ja ne jäivät kauas hallituksen tavoittelemasta 0,3 prosentista suhteessa BKT:hen. Vakaushjelman mukaan yksityistämistuloja saataisiin vuonna 2019 peräti 1 prosentti suhteessa BKT:hen ja 0,3 prosenttia vuonna 2020. Koska yksityistämistulokset ovat tähän mennessä olleet heikkoja, komission ennusteeseen sisältyvät yksityistämistulot vuodelta 2019 ovat ainoastaan noin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen parhaillaan keskustelun kohteena olevien uskottavien ja täsmennettyjen ehdotusten perusteella eikä ennusteeseen varovaisuussyistä sisälly vuodelta 2020 yksityistämistuloja ollenkaan.

4.3. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Italia ei ole selvästikään noudattanut velan supistamista koskevaa ennakoivaa vertailuarvoa. Tämän voidaan väittää osittain selittyvän makrotalouden kasvun hidastumisella, joka alkoi vuoden 2018 jälkipuoliskolla, kun nimellinen BKT supistui alle 2 prosentin vuonna 2018 ja komission ennusteen mukaan vuosina 2019–2020 yhdessä tarkasteltuna. Poliitiikkaa koskevat valinnat ovat saattaneet vaikuttaa makrotalouden kasvun hidastumiseen heikentämällä luottamusta ja kiristämällä luotonantoa. Lisäksi Italia on edistynyt vain vähän vuoden 2018 maakohtaisten suositusten noudattamisessa, ja sen kansallisessa uudistusohjelmassa annetaan vain vähän tietoja niistä uusista sitoumuksista, joita ohjelma sisältää. Kaiken kaikkiaan tuottavuuden hidas kasvu rajoittaa edelleen Italian kasvupotentiaalia ja hidastaa julkisen velan supistumista suhteessa BKT:hen.

Suhdannetilanne, potentiaalinen kasvu ja inflaatio

Italian talous supistui hieman vuoden 2018 jälkipuoliskolla, kun maailmankaupan hidastumisen vaikutus levisi Italian talouteen, ja vaikutusta pahensi vaimea kotimainen kysyntä. Valtion joukkolainojen tuottojen kasvu verrattuna vuoden 2018 alkuun on johtanut siihen, että luotonanto on kiristynyt – joskin viiveellä – ja epävarmuus politiikan ja uudistusten suunnan suhteen on haitannut investoimista. Italian reaalisen BKT:n kasvu oli 0,9 prosenttia vuonna 2018. ISTAT:n ennakoarvion mukaan talouden toimeliaisuus lisääntyy vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä, vaikkakin heikko kotimainen kysyntä ja yritysten ja kuluttajien väisä mieliala viittaavat siihen, että tuotannon kasvu pääsee parempaan vauhtiin vasta vuoden jälkipuoliskolla (verrattuna vuoden 2018 kahteen viimeiseen neljännekseen). Tämän seurauksena reaalisen BKT:n kasvun odotetaan komission ennusteen perusteella pysyvän vuonna 2019 edelleen verkkaisena 0,1 prosentissa ja nopeutuvan 0,7 prosenttiin vuonna 2020. Vakaushjelman kasvuarviot ovat vain hieman optimistisempia kuin komission ennuste: kokonaistuotanto kasvaa 0,2 prosenttia vuonna 2019 ja 0,8 prosenttia vuonna 2020. Hallitus on ottanut arvioissaan huomioon vuotta 2020 koskevan arvonlisäveron korotuksen, joka on säädetty suojalausekkeeksi.

Myös BKT-deflaattorin kasvua koskevat hallituksen arviot ovat optimistisempia kuin komission, sillä nimellisen BKT:n kasvu vuonna 2019 on niissä 1,2 prosenttia eikä 0,8 prosenttia (ja vuonna 2020 hallituksen arvio on 2,8 % eikä 1,8 %, lähinnä siksi, että vakaushjelmassa oletetaan arvonlisäveron korotuksen toteutuvan). Yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin (YKHI) mukainen inflaatio kiihtyi 1,2 prosenttia vuonna 2017, ja pysyi suurin piirtein ennallaan vuonna 2018. Komissio odottaa inflaation hidastuvan vuonna 2019 vain 0,9 prosenttiin osittain energiahintojen alenemisen vuoksi ja kiihtyvän vuonna 2020 hieman, 1,1 prosenttiin. Pohjainflaation (0,6 % huhtikuussa 2019) odotetaan nousevan yli 1 prosentin vuoden 2020 loppuun mennessä palkkakehityksen ollessa maltillista.

Italian potentiaalisen kasvun arvioidaan vuonna 2018 kiihtyneen 0,5 prosenttiin (kun se vuonna 2017 oli 0,2 %), mutta hidastuvan jälleen vuonna 2019 arviolta 0,3 prosenttiin ja kiihtyvän vuonna 2020 taas 0,5 prosenttiin. Kaiken kaikkiaan potentiaalinen kasvu pysyy hyvin pienenä. Näin ollen komissio arvioi, että Italian negatiivinen tuotantokuilu sulkeutui -0,1 prosenttiin suhteessa potentiaaliseen BKT:hen vuonna 2018, kun se vuonna 2017 oli -0,5 prosenttia. Komissio arvioi tuotantokuilun kasvavan jälleen -0,3 prosenttiin vuonna 2019, kun todellisen BKT:n kasvu hidastuu voimakkaammin, ja sulkeutuvan jälleen vuonna 2020. Huolimatta edistymisestä joillakin uudistusaloilla (esim. työmarkkinat ja julkishallinto, veronkierron torjunta, pankkien taseiden tervehdyttäminen) kriisin seuraukset ja jäljellä olevat rakenteelliset heikkoudet haittaavat edelleen Italian kasvupotentiaalia.¹⁹ Italian reaalin BKT on hädin tuskin elpynyt kriisiä edeltävälle tasolle, kun taas muualla euroalueella se on nyt 21 prosenttia suurempi kuin vuonna 2004. Italiassa keskimääräinen vuotuinen kasvuvauhti oli 0,1 prosenttia vuosina 2004–2018, kun se euroalueella ilman Italiaa oli 1,5 prosenttia.

Tämä johtuu suurelta osin rakenteellisista tekijöistä, jotka haittaavat resurssien tehokasta kohdentamista ja heikentävät tuottavuutta. Vanhuuseläkkeiden ja velanhoitokustannusten osuus Italian julkisista menoista on edelleen suuri, mikä rajoittaa kasvua lisääviä menoeriä esimerkiksi koulutukseen ja infrastruktuuriin. Tuotannontekijöihin kohdistuva suuri verorasitus ja edelleen heikko verosäännösten noudattaminen jarruttavat vieläkin talouskasvua. Työmarkkinauudistuksilla ja työhönottokannustimilla on tuettu työllisyyden kasvua, joka perustuu kuitenkin pitkälti määräaikaisiin työsopimuksiin, samalla kun korkea pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys heikentävät tulevaisuuden talouskasvunäkymiä. Liiketoimintaympäristö haittaa edelleen yrittäjyyttä muun muassa julkisen hallinnon heikkojen kohtien ja erittäin pitkien siviili- ja rikosoikeudellisten menettelyjen vuoksi. Investoinnit, erityisesti aineettomaan omaisuuteen, ovat edelleen vähäisiä. Tässä tilanteessa olisi ollut tärkeää, että Italia olisi aloittanut uudistustoimet uudelleen parantaakseen keskipitkän aikavälin kasvunäkymiä ja maan julkisen talouden kestävyyttä.

Kaiken kaikkiaan voidaan väittää, että Italian talouskasvun hidastuminen edellyttää jälleen – kriisikauden jälkeen – että julkisen talouden sopeuttaminen suunnitellaan huolellisesti, jotta mittavat julkisen talouden sopeutustoimet eivät käänny itseään vastaan tilanteessa, jossa nimellisen BKT:n kasvu on vaimeaa. Italian on hitaan inflaation vuoksi vaikeaa pienentää julkisia menoja suhteessa BKT:hen nimellispalkkojen ja -eläkkeiden jäädyttämisellä. Hidas inflaatio merkitsee myös tavanomaista pienempiä verotuloja. Epäsuotuisat makrotalouden olosuhteet merkitsevät yleensä keskimääräistä suurempia finanssipolitiikan kertoimia, mitä nollakorkorajoitteesta johtuva kireä rahapolitiikka pahentaa.²⁰ Toisaalta julkisen talouden toimien koostumuksella on myös suuri vaikutus kertoiimiin, erityisesti maissa, joiden velka on suuri.²¹ Vuoden 2018 jälkipuoliskolla alkaneen Italian makrotalouden hidastumisen, mihin liittyy nimellisen BKT:n supistuminen vuonna 2018 alle 2 prosentin, jossa sen odotetaan pysyvän myös vuosina 2019–2020 komission ennusteen mukaan, voidaan väittää olevan jossain määrin lieventävä tekijä, joka vain osittain selittää sen, että Italia ei ole selvästikään noudattanut velan supistamista koskevaa ennakoivaa vertailuarvoa. Jatkossa kasvunäkymiin

¹⁹ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2019) 1011 final, 27.2.2019, *Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.

²⁰ Ks. esim. Blanchard O. ja D. Leigh (2013), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

²¹ Ks. esim. Blanchard O. ja J. Zettlemeyer (2018): ”The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?”

kohdistuvat riskit ovat pääosin negatiivisia: kauppapoliittiset jännitteet varjostavat yhä globaaleja näkymiä, odotettua korkeammat öljyn hinnat saattavat heikentää kuluttajien ostovoimaa ja valtion joukkolainojen tuottojen mahdollinen kasvu voi vaikuttaa mielialaan ja yksityisen sektorin rahoitusoloihin ja vahvistaa Italian kestävyysriskejä.

Taulukko 3: Makrotalouden ja julkisen talouden kehitys^a

	2016	2017	2018	2019		2020	
				KOM	VO	KOM	VO
Reaalinen BKT (%-muutos)	1,1	1,7	0,9	0,1	0,2	0,7	0,8
BKT-deflaattori (%-muutos)	1,2	0,5	0,8	0,7	1,0	1,0	2,0
Potentiaalinen BKT (%-muutos)	-0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7
Tuotantokuilu (% suhteessa BKT:hen)	-2,0	-0,5	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2
Julkisen talouden rahoitusasema	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Perusjäämä	1,4	1,4	1,6	1,2	1,2	0,2	1,5
Kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Julkinen kiinteän pääoman bruttomuodostus	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4
Suhdannekorjattu rahoitusasema	-1,5	-2,1	-2,1	-2,3	-2,2	-3,4	-2,0
Suhdannekorjattu perusjäämä	2,5	1,7	1,6	1,3	1,4	0,3	1,6
Rakenteellinen rahoitusasema ^b	-1,7	-2,1	-2,2	-2,4	-2,3	-3,6	-2,1
Rakenteellinen perusjäämä	2,3	1,7	1,5	1,2	1,3	0,2	1,5

Huom.

^a Prosentteina suhteessa BKT:hen, ellei toisin mainita.

^b Suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

Lähde: Komission yksiköt, vuoden 2019 vakausohjelma (VO) ja komission kevään 2019 talousennuste (KOM)

Rakenneuudistukset

Vuoden 2019 maaraportissa²² komissio arvioi, että Italia oli edistynyt vuoden 2018 maakohtaisten suositusten noudattamisessa vain vähän. Edistystä on tapahtunut jonkin verran korruption torjunnassa, järjestämättömien lainojen määrän vähentämisessä pankkisektorilla ja aktiivisen työvoimapolitiikan uudistamisessa. Kun taas edistystä on tapahtunut vain tähän veronkierron torjunnassa, markkinapohjaisen rahoituksensaannin parantamisessa, julkisyhteisöjen omistamien yritysten säännösten noudattamisen valvonnassa, naisten kannustamisessa työelämään sekä tutkimuksen, innovoinnin, digitaalisten taitojen ja infrastruktuurin sekä ammattiin suuntautuvan korkea-asteen koulutuksen edistämisessä. Verotuksen painopistettä ei ole saatu siirrettyä pois tuotantotehtävistä, vanhuuseläkkeiden osuutta julkisista menoista ei ole onnistuttu pienentämään (ja tässä on jopa otettu takaskelua), oikeudenkäyntien kestoa siviilioikeuden alalla ei ole saatu lyhenemään eikä kilpailunrajoituksiin ole puututtu.

Vuoden 2019 maaraportin osana julkaistussa perusteellisessa tarkastelussa Italia pidettiin ”liiallisten makrotalouden epätasapainojen” luokassa yhdessä Kreikan ja Kyproksen kanssa²³

²² Ks. ”Country Report Italy 2019”. Ks. edellinen alaviite.

²³ Ks. komission tiedonanto COM(2019) 150 final, Vuoden 2019 eurooppalainen ohjausjakso: Rakenneuudistusten edistymisen arviointi, makrotalouden epätasapainojen ehkäiseminen ja korjaaminen sekä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 nojalla tehtävien perusteellisten tarkastelujen tulokset.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_en_0.pdf

kuudetta vuotta peräkkäin. Italian makrotalouden epätasapainot liittyvät lähinnä sen suureen julkiseen velkaan ja alhaiseen tuottavuuden kasvuun, samalla kun työttömyysaste on edelleen korkea ja järjestämättömien lainojen kokonaismäärä italialaispankkien taseissa on edelleen suuri.

Vuoden 2019 ensimmäisten kuukausien aikana hallitus hyväksyi kaksi säädöstä, joilla tuetaan investointeja (ns. *Crescita* ja *Sblocca Cantieri*). *Crescita*-säädöksellä pyritään vahvistamaan julkisista töistä vastaavia alueellisia elimiä sijoittamalla niihin asiantuntijoita ja näin tukemaan infrastruktuuri-investointien tekemistä. Säädöksellä vahvistetaan valtion tukea yritysten rahoitukseen (esim. *Fondo di Garanzia*, *Nuova Sabatini*), erityisesti pankkilainojen osalta, ja otetaan käyttöön uusi väline, jolla tuetaan riskipääomaa. *Sblocca Cantieri* -säädöksellä pyritään helpottamaan yritysten – erityisesti pienyritysten – osallistumista julkisiin hankintoihin yksinkertaistamalla menettelyjä ja näin mahdollistamaan julkisten investointien tekeminen. Vuoden 2019 kansallisessa uudistusohjelmassa mainitaan myös julkisia hankintoja koskevan säännösten uudistaminen kahden vuoden kuluessa.

Vuoden 2019 talousarvio ja asetus, jolla uusi varhaiseläkejärjestelmä pantiin täytäntöön tammikuussa 2019, merkitsevät joiltakin osin perääntymistä aikaisemmista eläkeuudistuksista, mikä heikentää julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä. Eläkemenot kasvavat keskipitkällä aikavälillä myös näiden uusien säännösten vuoksi. Vuosina 2019–2021 on uuden varhaiseläkejärjestelmän (*quota 100*) ansiosta mahdollista jäädä eläkkeelle 62-vuotiaana, jos on maksanut eläkemaksuja 38 vuotta. Lisäksi nykyisten varhaiseläkesäännösten soveltamisalaa on laajennettu muun muassa siten, että aiempiin eläkeuudistuksiin sisältyvä vähimmäiseläkemaksun indeksointi elinajanodotteeseen on lykätty vuoteen 2026. Näitä säännöksiä varten on vuoden 2019 talousarviossa korvamerkitty varoja 0,2 prosenttia ja vuosina 2020 ja 2021 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta myös seuraavina vuosina on odotettavissa lisäkustannuksia. Vanhuuseläkkeisiin liittyvät suuret julkiset menot rajoittavat muita sosiaalimenoja ja kasvua edistäviä menoja, kuten koulutus- ja investointimenoja, ja kaventavat mahdollisuuksia vähentää kokonaisuudessaan suurta verorasitusta ja mittavaa julkista velkaa. Lisäksi varhaiseläkemahdollisuuksien laajentaminen saattaa vaikuttaa kielteisesti työvoiman tarjontaan, sillä ikääntyneiden työntekijöiden (55–64-vuotiaiden) työssäkäynti on jo nyt jäänyt Italiassa jälkeen EU:n keskiarvosta, mikä haittaa potentiaalista kasvua ja heikentää julkisen velan kestävyttä.

Italian vuoden 2019 kansallinen uudistusohjelma²⁴ perustuu hallituskoalition muodostavien puolueiden vuonna 2018 hyväksymään ”hallitussopimukseen”, ja sen kasvua edistävä strategia perustuu edelleen pääasiassa sosiaalisiin tulonsiirtoihin (esim. kansalaispalkka) ja vähäisemmässä määrin verorasituksen keventämiseen ja julkisten investointien elvyttämiseen. Italian kansallisessa uudistusohjelmassa vastataan vuoden 2018 maakohteisissa suosituksissa esiin tuotuihin rakenteellisiin ongelmiin vain osittain: i) Ohjelma ei sisällä merkityksellisiä uusia toimenpiteitä, joilla edistettäisiin verotuksen painopisteen siirtämistä pois tuotannontekijöistä. Sen sijaan siinä annetaan yrityksille uudenlainen mahdollisuus hoitaa aiemmat verovelat ilman sakkoja, mikä voi vaikuttaa kielteisesti verosäännösten noudattamiseen. ii) Se ei sisällä merkittäviä uusia sitoumuksia oikeuden alalla, vaan siinä lähinnä vahvistetaan aiemmat, kuten kesken oleva siviili- ja rikosoikeudenkäyntien uudistus. iii) Siinä ei kaavailta muita kilpailuun ja pankkisektoriin kohdistuvia toimia kuin järjestämättömien lainojen vähentämistä tukevat toimet ja käynnissä

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

olevien (esim. pienten keskinäisten pankkien) uudistusten vieminen päätökseen. iv) Siinä keskitytään kansalaispalkan toteuttamiseen ja vähimmäispalkan käyttöönottoon, mutta viittaukset toimenpiteisiin, joilla edistetään naisten osallistumista työmarkkinoille, ovat vähäisiä, eikä se sisällä tietoa siitä, miten ammatillista koulutusta parannetaan.

Italian vuoden 2019 kansallisessa uudistusohjelmassa käsitellään vuoden 2018 maakohtaisissa suosituksissa esiin otettuja rakenteellisia kysymyksiä vain osittain, eikä uudistusohjelmaan sisältyvistä vähäisistä uusista sitoumuksista ole useinkaan tarkempaa tietoa tai hyväksymis- ja toteutusaikataulua. Italian yleinen uudistusstrategia perustuu kuitenkin pitkälti jo suunnitteilla oleviin merkittäviin uudistuksiin eri osa-alueilla, mikä on osoitus yleisestä jatkuvuudesta aiempiin kansallisiin uudistusohjelmiin verrattuna.

4.4. Muut komission merkityksellisinä pitämät tekijät

Niiden muiden tekijöiden joukossa, joita komissio pitää merkityksellisinä, kiinnitetään huomiota erityisesti rahoitusosuuksiin, jotka on tarkoitettu kansainvälisen solidaarisuuden edistämiseen ja unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, jäsenvaltioiden välisen kahden- ja monenvälisen tuen muodossa rahoitusvakauden turvaamisen yhteydessä syntyneeseen velkaan sekä suurten rahoituksellisten häiriöiden aikana toteutettuihin rahoituksen vakautusoperaatioihin liittyvään velkaan (asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohta). Rahoitussektorille myönnettiin finanssikriisin aikana julkista tukea. Vuoden 2018 lopussa ehdollisten sitoumusten määrä, jolla tuetaan rahoituslaitosten maksuvalmiutta, oli noin 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen (ehdollisten sitoumusten kokonaismäärä oli 4,2 % suhteessa BKT:hen), kun se vuoden 2017 lopussa oli ollut 1,3 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuonna 2018 rahoituslaitokset eivät saaneet julkisyhteisöjen velkaan vaikuttavaa tukea (kun se vuoden 2017 lopussa oli ollut noin 1 % suhteessa BKT:hen²⁵). Julkiseen talouteen kohdistuu myös riski, joka liittyy siihen, että rahoituslaitosten tukemisesta aiheutuu mahdollinen (kertaluonteinen) vaikutus vuosien 2019 ja 2020 alijäämään, sekä siihen, että julkishallinnolla on merkittävä määrä maksamattomia kauppaluottoja.

Asetuksen (EU) N:o 473/2013 12 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tässä kertomuksessa tarkastellaan myös sitä ”missä määrin asianomainen jäsenvaltio on ottanut huomioon 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun komission lausunnon” sen alustavasta talousarviosuunnitelmasta. Komission vuonna 2018 antamassa lausunnossa Italian vuoden 2019 alustavasta talousarviosuunnitelmasta todettiin, että Italialle 13. heinäkuuta 2018 osoitetun neuvoston suosituksen noudattamatta jättäminen on erityisen vakavaa, ja pyydettiin viranomaisia toimittamaan tarkistettu alustava talousarviosuunnitelma. Italia toimitti 13. marraskuuta 2018 tarkistetun alustavan talousarviosuunnitelman, jossa vahvistettiin vuodeksi 2019 suunnitellut julkisen talouden tavoitteet. Viranomaiset muuttivat vuoden 2019 talousarviota joulukuussa 2018. Tämän seurauksena vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion ”erityisen vakava noudattamatta jättäminen” päättyi. Näistä muutoksista huolimatta Italian julkisen talouden tavoitteet viittaavat edelleen sekä hallituksen suunnitelmien että komission ennusteen perusteella siihen, että vaarana on merkittävä poikkeaminen ennalta ehkäisevän osion vaatimuksista vuonna 2019.

²⁵ Tuki (yhteensä 16,6 miljardia euroa) liittyi pääasiassa kahden alueellisen lainanantajan (Banca Popolare di Vicenza ja Veneto Banca) selvitystilaan ja Banca Monte dei Paschi di Sienan pääomapohjan vahvistamiseen ennalta varautuvasti. Vuonna 2017 vaikutus alijäämään oli noin 0,33 prosenttia suhteessa BKT:hen.

4.5. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Italian viranomaiset toimittivat 31. toukokuuta 2019 asiakirjoja, jotka koskivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja merkityksellisiä tekijöitä, jäljempänä 'Italian huomautukset'. Tämän kertomuksen muissa jaksoissa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä tekijöistä.

Italia painottaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion noudattamista koskevista huomautuksissaan seuraavia seikkoja:

i) Viranomaiset väittävät, että vuoden 2018 osalta vaaditun julkisen talouden sopeutuksen toteuttamatta jättämisestä ei pitäisi katsoa nykyisen hallituksen syyksi, sillä viranomaisten mukaan se ainoastaan täytti edellisen hallituksen sitoumukset eikä enää kasvattanut julkista taloutta. Komissio oli kuitenkin jo arvioinut kevään 2018 talousennusteensa perusteella, että Italian vuoden 2018 vakausohjelmaan liittyi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamatta jättämisen riski vuonna 2018, ja kehotti hallitusta noudattamaan sitä. Lisäksi Italian rakenteellisen sopeutuksen heikkeneminen komission kevään 2019 talousennusteen perusteella kevään 2018 talousennusteeseen verrattuna johtui suurelta osin siitä, että korkomenot olivat odotettua suuremmat sen seurauksena, että valtion joukkolainojen tuotot olivat kasvaneet uuden hallituksen astuttua virkaansa toukokuussa 2018.

ii) Vuoden 2019 osalta Italian huomautuksissa esitetään merkkejä siitä, että julkisen talouden toteutumaan kohdistuu positiivisia riskejä, joiden ansiosta nimellinen alijäämä voi olla odotettua pienempi, noin 2,3 prosenttia suhteessa BKT:hen (kun se Italian vuoden 2019 vakausohjelmassa oli 2,4 % ja komission kevään 2019 talousennusteen perusteella 2,5 %). Tämä johtuu pääasiassa siitä, että tulot ovat odotettua suuremmat ja kansalaispalkkaa ja uutta varhaiseläkejärjestelmää koskevat menot vähäisen hyödyntämisen vuoksi odotettua pienemmät. Vaikka nämä Italian vuoden 2019 julkisen talouden rahoitusasemaa koskevat positiiviset riskit vaikuttavat kaiken kaikkiaan uskottavilta, ne voidaan vahvistaa vasta myöhemmin vuoden kuluessa sitä mukaa kun saatavilla on enemmän tietoa.

iii) Italian huomautukset eivät sisällä uusia sitoumuksia vuodeksi 2020 vaan ainoastaan vahvistavat Italian vuoden 2019 vakausohjelmassa asetetun 2,1 prosentin alijäämätavoitteen suhteessa BKT:hen. Samalla muistutetaan sitoumuksesta löytää vaihtoehtoisia rahoitustoimenpiteitä sen saavuttamiseksi ottamatta käyttöön suojalausekkeeksi säädettyä arvonlisäveron korotusta. Näistä vaihtoehtoisista toimenpiteistä ei kuitenkaan anneta mitään muuta tietoa kuin yleinen viittaus menojen uudelleenarviointiin.

Muut merkitykselliset tekijät, jotka viranomaiset ovat esittäneet pelkän vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen lisäksi, ovat seuraavat:

i) Italian aiemmat merkittävät perusylijäämät yhdistettynä vankkoihin talouden perustekijöihin ja vahvaan taloudelliseen asemaan. Tästä kertoo erityisesti suuri vaihtotaseen ylijäämä, positiivinen ulkomainen nettovarallisuusasema, julkisen velan pitkäaikaisuus ja kiinteäkorkoisuus, pieni yksityisen sektorin velka sekä uudelleen vahvistunut Italian pankkisektori, jolla likviditeetti on kaiken kaikkiaan vahva, kannattavuus on parantunut ja järjestämättömien lainojen määrä vähenee jatkuvasti. Viranomaiset mainitsevat tässä yhteydessä epäsuotuisat makrotalouden olosuhteet ja erityisesti sen, että keskimääräisten lainanoton kustannusten ja nimellisen BKT:n kasvun välinen edelleen suuri ero on suurin syy siihen, että Italia ei noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2018. Makrotalouden kasvun hidastumisen pitämistä lieventävänä tekijänä tukee se seikka, että Italian valmistusteollisuudessa koetut deflatoriset paineet ja taantuma johtuivat suurelta osin

ulkoisista tekijöistä. Komissio muistuttaa kuitenkin tässä kertomuksessa, että politiikkaa koskevat valinnat ovat saattaneet vaikuttaa makrotalouden kasvun hidastumiseen, sillä luottamus on heikentynyt ja luotonanto kiristynyt, eikä vähiten sen vuoksi, että valtion joukkolainojen korkoerot ovat suurentuneet toukokuusta 2018.

ii) Italian sitoutuminen julkisen talouden vakauttamiseen ja velan vähentämiseen suhteessa BKT:hen tulevina vuosina niin, että nimellisen alijäämän ennustetaan supistuvan 1,5 prosenttiin vuonna 2022 ja vastaavasti Italian rakenteellisen rahoitusaseman kohenevan -0,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2022 eli ”kohti tasapainoista rahoitusasemaa seuraavien 2–3 vuoden aikana”. Samalla paljastuu kuitenkin myös Italian päätös lykätä keskipitkän aikavälin tavoitteensa (rakenteellinen ylijäämä 0,5 % suhteessa BKT:hen) saavuttamista.

iii) Italian talouden vajaatoiminnan aliarviointi yhteisesti sovituin menetelmin. Italian tuotantokuilu on komission kevään 2019 talousennusteen perusteella arvioitu kapeaksi: -0,1 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen vuonna 2018, -0,3 prosenttia vuonna 2019 ja -0,1 prosenttia vuonna 2020. Näiden arvioiden väitetään olevan ristiriidassa makrotaloudellisen näytön kanssa, sillä työttömyysaste on suhteellisen korkea ja inflaatio hyvin alhainen. Lisäksi arvioita pidetään vertailevasta näkökulmasta kiistanalaisina. Näin ollen viranomaiset esittävät vaihtoehtoisia arvioita Italian tuotantokuilusta: -1,5 prosenttia suhteessa potentiaaliseen BKT:hen vuonna 2018, -1,7 prosenttia vuonna 2019 ja -1,6 prosenttia vuonna 2020. Ne myös väittävät, että Italia noudattaa pitkälti vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusta vuonna 2019, kun ennalta ehkäisevässä osiossa sovellettavan kaavion mukaan vaadittu sopeutus pienenisi 0,25 prosenttiin suhteessa BKT:hen tämän suuremmaksi arvioidun negatiivisen tuotantokuilun perusteella, sillä Italiassa katsottaisiin olevan ”taloudellisesti huonot ajat”, ja kasvupotentiaalin perusteella, kun Italian talouskasvu alittaisi potentiaalin vuonna 2019. Lisäksi viranomaiset väittävät, että jos tuotantokuilu arvioitaisiin leveämmäksi, Italia olisi ollut myös lähempänä velkasääntöä suhdannekorjatuin luvuin.

iv) Italian aiemmat tulokset kasvua edistävästä rakenneuudistuksista, jotka ovat linjassa vuoden 2018 maakohtaisten suositusten kanssa, alkaen huomattavista resursseista, joilla on tarkoitus parantaa sosiaalista osallisuutta ja elvyttää julkisia investointeja. Uuden kansalaispalkkajärjestelmän väitetään vastaavan maakohtaisiin suosituksiin, sillä köyhyysrajan alapuolella olevien ihmisten ja kotitalouksien tulotuki nousee ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan osoitetaan lisää inhimillisiä, taloudellisia ja teknologisia resursseja. Lisäksi hallitus suunnittelee lisäävänsä julkisia investointeja vuoteen 2021 mennessä 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuoteen 2018 verrattuna, ja vuoden 2019 kansallisessa uudistusohjelmassa kaavillaan uudistuksia, jotka koskevat oikeuslaitosta, korruptionehkäisyjärjestelmää, julkista sektoria ja verosääntöjen noudattamisen valvontaa. Italian huomautuksissa korostetaan myös sitä, että suunnitelluilla toimenpiteillä, joilla tuetaan kokonaiskysyntää ja sitä kautta myös BKT:n kasvua, on myönteinen vaikutus julkisen velan kestävyysasteeseen.

v) Italian julkisen talouden kestävyysasteen kohdistuvat riskit ovat pitkällä aikavälillä edelleen vähäisiä, kun otetaan huomioon kansalliset arviot väestön ikääntymiseen liittyvistä menoista ja se, että ehdollisten sitoumusten määrä on unionin tasoon verrattuna pieni.

5. PÄÄTELMÄT

Vuonna 2018 Italian julkinen velka oli 132,2 prosenttia suhteessa BKT:hen eli unionin toiseksi suurin ja maailman suurimpia. Velkaa oli vuonna 2018 asukasta kohti keskimäärin 38 400 euroa, ja vuotuiset velanhoitokustannukset asukasta kohti olivat noin 1 000 euroa. Suuri julkisen velan määrä vie Italialta julkisen talouden liikkumavaraa, jota se tarvitsee vakauttaakseen talouttaan makrotaloudellisten häiriöiden kohdatessa. Se on myös ylisukupolvinen taakka, joka heikentää tulevien sukupolvien elintasoja Italiassa. Se, että velanhoitokustannuksiin uppoaa Italiassa huomattavasti suurempi määrä julkisia varoja kuin muualla euroalueella, heikentää maan mahdollisuuksia tuottavaan varojen käyttöön. Italian korkomenot olivat vuonna 2018 noin 65 miljardia euroa eli 3,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä on suunnilleen saman verran kuin julkiset koulutusmenot. Kun finanssipolitiikka ei ole varovaista, suuri julkinen velka altistaa maan sille, että markkinoiden luottamukseen kohdistuvat häiriöt vaikuttavat valtionlainojen korkoihin, millä on negatiivinen vaikutus sekä maan korkomenoihin että reaalitalouden kokonaisrahoituskustannuksiin, mikä puolestaan vaikuttaa negatiivisesti kasvuun. Italian suuri julkinen velka on merkittävä haavoittuvuustekijä Italian taloudessa, ja maan etujen mukaista olisi edelleen vähentää velkaa määrätietoisesti.

Italian julkisen talouden bruttovelka oli 132,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 eli selvästi yli SEUT-sopimuksessa asetetun viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä Italia toteutumatietojen perusteella noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2018. Hallituksen suunnitelmien ja komission kevään 2019 talousennusteen perusteella Italian ei ennusteta noudattavan velan supistamista koskevaa vertailuarvoa myöskään vuosina 2019 ja 2020. Koska nimellisen BKT:n kasvu on heikkoa, perusylijäämä heikkenee ja yksityistämistuloja jää saamatta, komissio odottaa Italian julkisen velan kasvavan ennustejakson aikana suhteessa BKT:hen tuntuvasti niin, että se on 133,7 prosenttia vuonna 2019 ja 135,2 prosenttia vuonna 2020. Nämä havainnot viittaavat selvästi siihen, että ennen kuin kaikki merkitykselliset tekijät on otettu huomioon, Italia ei lähtökohtaisesti näytä noudattavan SEUT-sopimuksessa määriteltyä velkakriteeriä. SEUT-sopimuksen mukaisesti tässä kertomuksessa tarkastellaan seuraavaksi merkityksellisiä tekijöitä.

Vuoden 2018 jälkipuoliskolla alkaneen Italian makrotalouden hidastumisen, mihin liittyy nimellisen BKT:n supistuminen vuonna 2018 alle 2 prosentin, jossa sen odotetaan pysyvän myös vuosina 2019–2020 komission kevään 2019 talousennusteen mukaan, voidaan väittää olevan jossain määrin lieventävä tekijä, joka selittää sen, että Italia ei ole selvästikään noudattanut velan supistamiselle asetettua ennakoivaa viitearvoa. Lisäksi tuottavuuden hidas kasvu rajoittaa edelleen Italian kasvupotentiaalia ja haittaa velkasuhteen nopeampaa supistumista.

Italia on edistynyt vuoden 2018 maakohtaisten suositusten noudattamisessa kuitenkin vain vähän, ja vuoden 2019 kansallisessa uudistusohjelmassa hahmoteltu rakenneuudistusohjelma sisältää vain hajanaisia toimenpiteitä, jotka perustuvat aiempiin uudistuksiin eri osa-alueilla, ja toimenpiteitä, jotka merkitsevät joiltakin osin perääntymistä aiemmin hyväksytyistä uudistuksista. Vaikka neuvosto on suosittanut, että Italian olisi vähennettävä vanhuuseläkkeiden osuutta julkisista menoistaan, jotta se voisi luoda liikkumavaraa muita sosiaalimenoja varten, hiljattain käyttöön otettu varhaiseläkemahdollisuus merkitsee perääntymistä aiemmista eläkeuudistuksista, jotka tukevat Italian suuren julkisen velan pitkän aikavälin kestävyyttä, ja voi vaikuttaa kielteisesti Italian kasvupotentiaaliin.

Lisäksi jälkiarviointi osoittaa, että Italia ei vuonna 2018 noudattanut suositeltua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa, vaikka ns. harkintavallan käyttö otettaisiin huomioon. Vaikka otettaisiin huomioon epätavallisten tapahtumien vuoksi alustavasti sallittu poikkeaminen, vuoden 2019 osalta arvioidaan olevan vaarana, että Italia ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Italian viranomaiset ovat kuitenkin ilmoittaneet, että vuoden 2019 julkisen talouden rahoitusasemaan kohdistuu positiivisia riskejä, jotka johtuvat siitä, että vuoden 2019 talousarvioon sisältyvistä toimenpiteistä aiheutuvat tulot ovat odotettua suuremmat ja julkiset menot odotettua pienemmät. Komission ennusteen perusteella poikkeama suositetulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta kasvaa vuonna 2020, jolloin Italian nimellisen alijäämän odotetaan ylittävän alijäämän raja-arvon (3 % suhteessa BKT:hen) olettaen, että politiikka säilyy ennallaan. Tämä tekijä on raskauttava.

Tässä kertomuksessa esitetty analyysi sisältää arvion kaikista merkityksellisistä tekijöistä ja erityisesti seuraavista: i) julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävän suositetun sopeuttamisuran noudattamatta jättäminen vuonna 2018 toteumatietojen perusteella sekä vaara, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2019, ja yli 3 prosentin nimellinen alijäämä suhteessa BKT:hen vuonna 2020 komission ennusteen perusteella; ii) Italiassa vuoden 2018 jälkipuoliskolla todettu makrotalouden taantuma, jonka voidaan väittää vain osittain selittävän Italian suuret puutteet velan supistamiselle asetetun viitearvon noudattamisessa; ja iii) Italian vähäinen edistyminen vuoden 2018 maakohtaisten suositusten noudattamisessa, mukaan lukien perääntyminen aiemmista kasvua edistävästä uudistuksista, sekä se, että Italian vuoden 2019 kansallisessa uudistusohjelmassa ei ole esitetty yksityiskohtaisia tietoja sitoumuksista. Analyysin perusteella on katsottava, että SEUT-sopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä velkakriteeriä ei noudateta ja että näin ollen liiallisia alijäämiä koskeva menettely on velan takia perusteltu.