



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 5.6.2019
COM(2019) 532 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ιταλία

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

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ιταλία

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

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) θεσπίζει τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Η εν λόγω διαδικασία προσδιορίζεται αναλυτικότερα στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος¹, η οποία αποτελεί μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 473/2013 θεσπίζονται ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ στο πλαίσιο της ΔΥΕ².

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

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

¹¹ ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6. Στην παρούσα έκθεση λαμβάνεται επίσης υπόψη το έγγραφο «Προδιαγραφές για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης», που ενέκρινε η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή στις 15 Μαΐου 2017, το οποίο διατίθεται στη διεύθυνση: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

²² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ (ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11).

³ Οι έννοιες «μειώνεται επαρκώς» και «ικανοποιητικός ρυθμός» ορίζεται ότι πληρούνται στο άρθρο 2 παράγραφος 1α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 εάν «η διαφορά [του λόγου του χρέους] σε σχέση με την τιμή αναφοράς μειώθηκε κατά την προηγούμενη τριετία σε μέσο ποσοστό ενός εικοστού κατ' έτος που αποτελεί ενδεικτικό ποσοστό». Ο κανονισμός προβλέπει επίσης ότι «η απαίτηση βάσει του κριτηρίου του χρέους θεωρείται επίσης ότι πληρούται, εάν οι δημοσιονομικές προβλέψεις της Επιτροπής δείχνουν ότι η απαιτούμενη μείωση της διαφοράς θα σημειωθεί στη διάρκεια της τριετίας, η οποία περιλαμβάνει τη διετία που ακολουθεί μετά το τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία». Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 προβλέπει επίσης ότι θα πρέπει να προσεχθεί «η επιρροή του κύκλου στον ρυθμό μείωσης του χρέους». Τα στοιχεία αυτά έχουν μεταφραστεί σε δείκτη αναφοράς για τη μείωση του χρέους, όπως ορίζεται στον κώδικα δεοντολογίας για το ΣΣΑ και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο. Η συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για το χρέος αξιολογείται με βάση τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις: την αναδρομή στο παρελθόν, τις μελλοντικές προοπτικές και την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, προσαρμοσμένη για να ληφθεί υπόψη η επιρροή του οικονομικού κύκλου.

Η παρούσα έκθεση, η οποία αποτελεί το πρώτο βήμα της ΔΥΕ, αναλύει τη συμμόρφωση της Ιταλίας το 2018 με το κριτήριο του χρέους που ορίζεται στη Συνθήκη, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη το οικονομικό υπόβαθρο και άλλους σχετικούς παράγοντες.

Στις 23 Μαΐου 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση βάσει του άρθρου 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ⁴, δεδομένου ότι η Ιταλία δεν σημείωσε επαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης με το κριτήριο για το χρέος το 2017. Η έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι το κριτήριο θα πρέπει να θεωρηθεί ότι τηρήθηκε εκείνη την περίοδο, έχοντας υπόψη ιδίως την εκ των υστέρων συμμόρφωση της Ιταλίας με το προληπτικό σκέλος το 2017. Στην έκθεση επισημαίνεται επίσης ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου που συνέστησε το Συμβούλιο για το 2018, με βάση τόσο τα κυβερνητικά προγράμματα όσο και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018. Στην έκθεση αναφέρεται ότι η Επιτροπή θα επανεκτιμήσει τη συμμόρφωση με βάση τα *εκ των υστέρων* στοιχεία για το 2018 που θα κοινοποιηθούν την άνοιξη του 2019.

Η Επιτροπή εξέδωσε και άλλη έκθεση δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ τον Νοέμβριο του 2018⁵, καθώς διαπίστωσε, στο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας για το 2019, μια περίπτωση «*ιδιαίτερα σοβαρής μη συμμόρφωσης*» με τη δημοσιονομική σύσταση που της απηύθυνε το Συμβούλιο στις 13 Ιουλίου 2018, η οποία δικαιολογούσε την εκ νέου αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2017. Ωστόσο, η κυβέρνηση έθεσε τέλος στην κατάσταση της «*ιδιαίτερα σοβαρής μη συμμόρφωσης*» με το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, λόγω της οποίας είχε ζητηθεί η επαναξιολόγηση, μέσω τροποποιήσεων που εισήχθησαν στον προϋπολογισμό της για το 2019 κατά τη διάρκεια του Δεκεμβρίου του 2018.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι αρχές τον Απρίλιο του 2019⁶ και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από τη Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷ καταδεικνύουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας μειώθηκε στο 2,1 % του ΑΕΠ το 2018 (από 2,4 % το 2017), ενώ το χρέος της γενικής κυβέρνησης αυξήθηκε στο 132,2 % του ΑΕΠ (από 131,4 % το 2017), ήτοι υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ. Για το 2019, το πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας για το 2019 προβλέπει ότι ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ θα συνεχίσει να αυξάνεται μόνον ελαφρώς έως το 132,6 %. Το 2020 προβλέπει μείωση (κατά 1,3 ποσοστιαίες μονάδες) του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ στο 131,3 %. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, ο δείκτης χρέους της Ιταλίας προς το ΑΕΠ αναμένεται να αυξηθεί πιο αισθητά, στο 133,7 % το 2019 και στο 135,2 % το 2020.

Με βάση τα κοινοποιηθέντα στοιχεία και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, η Ιταλία δεν συμμορφώθηκε με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018

⁴ Έκθεση της Επιτροπής COM(2018) 428 final της 23.5.2018: «Ιταλία - Έκθεση που εκπονήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁵ Βλ. έκθεση της Επιτροπής COM(2018) 809 final της 21.11.2018: «Ιταλία - Έκθεση που εκπονήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁶ Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Επιτροπή, δύο φορές τον χρόνο, το προβλεπόμενο και το υφιστάμενο επίπεδο του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Η πλέον πρόσφατη κοινοποίηση της Ιταλίας διατίθεται στη διεύθυνση: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁷ Ανακοίνωση τύπου της Στατιστικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. 67/2019 της 23ης Απριλίου 2019, η οποία διατίθεται στη διεύθυνση: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

(απόκλιση περίπου 7½ % του ΑΕΠ) (βλ. πίνακα 1). Συνολικά, η έλλειψη συμμόρφωσης της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018 παρέχει αποδείξεις για *εκ πρώτης όψεως* ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος κατά την έννοια του ΣΣΑ πριν ληφθούν υπόψη όλοι οι παράγοντες που εκτίθενται κατωτέρω. Επιπλέον, βάσει τόσο των προγραμμάτων της κυβέρνησης όσο και των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2019, η Ιταλία δεν προβλέπεται να συμμορφωθεί με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους ούτε το 2019 (απόκλιση της τάξης του 5 % και του 9 % του ΑΕΠ, αντίστοιχα), ούτε το 2020 (απόκλιση της τάξης του 4 ½ % και του 9 ¼ % του ΑΕΠ, αντίστοιχα).

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκπόνησε την παρούσα έκθεση για να αξιολογήσει συνολικά την απόκλιση από την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους και να εξετάσει εάν δικαιολογείται η κίνηση διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος μετά την εξέταση όλων των σχετικών παραγόντων. Στο τμήμα 2 της έκθεσης εξετάζεται το κριτήριο του ελλείμματος. Στο τμήμα 3 εξετάζεται το κριτήριο του χρέους. Στο τμήμα 4 εξετάζονται οι δημόσιες επενδύσεις και άλλοι σχετικοί παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης της συμμόρφωσης με την απαιτούμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ). Συγκεκριμένα, στο εν λόγω τμήμα τονίζεται η μη συμμόρφωση της Ιταλίας με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου το 2018 με βάση *εκ των υστέρων* στοιχεία (τμήμα 4.1). Η έκθεση βασίζεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, οι οποίες δημοσιεύθηκαν στις 7 Μαΐου 2019 και λαμβάνουν υπόψη το πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2019 (ΠΣ) που υποβλήθηκε στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο στις 19 Απριλίου του 2019.

Πίνακας1: Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ) ^α

		2016	2017	2018	2019		2020	
					COM	SP	COM	SP
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
	Απόκλιση από την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	0,2
	Απαιτούμενη ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή (ΕΓΔΠ)	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.

Σημειώσεις:

^α Ος ποσοστό του ΑΕΠ, εκτός εάν ορίζεται άλλως· «ά.α.» σημαίνει «άνευ αντικειμένου»

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2019 και εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019

2. ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Μεταξύ του 2010 και του 2013 η Ιταλία κατέβαλε σημαντικές δημοσιονομικές προσπάθειες αυξάνοντας το πρωτογενές πλεόνασμά της σε ποσοστό άνω του 2 % του ΑΕΠ και εξήλθε από τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος το 2013, διατηρώντας το ονομαστικό της έλλειμμα εντός του ορίου ελλείμματος 3 % του ΑΕΠ από το 2012. Ωστόσο, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της έχει καταστεί σταδιακά χαλαρότερος από το 2014, με σημαντική επιδείνωση του διαρθρωτικού πρωτογενούς ισοζυγίου. Το 2018, το πρωτογενές πλεόνασμα της Ιταλίας σταθεροποιήθηκε στο 1,6 % του ΑΕΠ, ενώ το ονομαστικό έλλειμμα έφτασε στο 2,1 % του ΑΕΠ, το χαμηλότερο από το 2007. Ωστόσο, τόσο το ονομαστικό όσο και το πρωτογενές ισοζύγιο αναμένεται να επιδεινωθούν το 2019, κυρίως λόγω της μακροοικονομικής επιβράδυνσης και των μέτρων που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό του 2019, πριν από περαιτέρω επιδείνωση το 2020, με την προϋπόθεση ότι δεν θα υπάρξει αλλαγή πολιτικής.

Το 2018, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας ανήλθε στο 2,1 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα τόσο με το πρόγραμμα σταθερότητας όσο και με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, προβλέπεται ότι το 2019 θα τηρηθεί η τιμή αναφοράς 3 % του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Ωστόσο, θα σημειωθεί υπέρβαση της τιμής αναφοράς το 2020 σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, με βάση την παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής.⁸ Το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της τάξης του 2,4 % του ΑΕΠ το 2019 και 2,1 % το 2020, πριν μειωθεί περαιτέρω στο 1,8 % του ΑΕΠ το 2021 και στο 1,5 % το 2022. Η προβλεπόμενη για το 2019 αύξηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης απορρέει σε μεγάλο βαθμό από την μακροοικονομική επιβράδυνση και τα δημοσιονομικά μέτρα του προϋπολογισμού του 2019, τα οποία έχουν αντίκτυπο στην καθαρή αύξηση του ελλείμματος κατά περίπου 0,5 % του ΑΕΠ.⁹ Η σχεδιαζόμενη για το 2020 μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον αντίκτυπο (περίπου 1,3 % του ΑΕΠ) της αύξησης των συντελεστών ΦΠΑ που έχει ήδη νομοθετηθεί για το 2020 ως ρήτρα διασφάλισης.

Στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 προβλέπεται ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας θα είναι 2,5 % του ΑΕΠ το 2019 και θα αυξηθεί στο 3,5 % το 2020. Μολονότι ο αντίκτυπος των μέτρων στην καθαρή αύξηση του ελλείμματος του προϋπολογισμού του 2019 είναι σύμφωνος με τις προβλέψεις του προγράμματος σταθερότητας, το ονομαστικό έλλειμμα που προβλέπεται από την Επιτροπή για το 2019 είναι ελαφρώς υψηλότερο από το τελευταίο, κυρίως λόγω της συνετότερης βασικής τάσης των δημόσιων δαπανών. Η πρόβλεψη της Επιτροπής για υψηλότερο έλλειμμα το 2020 με βάση την παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής σε σύγκριση με τα κυβερνητικά προγράμματα εξηγείται κυρίως από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν περιλαμβάνει τους υψηλότερους συντελεστές ΦΠΑ που νομοθετήθηκαν για το 2020 ως ρήτρα διασφάλισης, δεδομένης της

⁸ Η παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής αποκλίνει από την υπόθεση της αμετάβλητης νομοθεσίας, για παράδειγμα όσον αφορά τα μέτρα πολιτικής τα οποία έχουν νομοθετηθεί τυπικά, αλλά δεν περιλαμβάνονται στις προβλέψεις της Επιτροπής στον βαθμό που αξιολογούνται ως μη επαρκώς αξιόπιστα ή ανεπαρκώς λεπτομερή. Για παράδειγμα, από τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016, η Επιτροπή δεν συμπεριλαμβάνει υψηλότερους συντελεστές ΦΠΑ νομοθετημένους ως «ρήτρα διασφάλισης» για την επίτευξη μελλοντικών δημοσιονομικών στόχων, δεδομένου ότι η ιταλική νομοθεσία για τον προϋπολογισμό έχει συστηματικά καταργήσει τις εν λόγω αυξήσεις για το επόμενο έτος, ως επί το πλείστον χωρίς να προσδιορίζει εναλλακτικά μέτρα χρηματοδότησης.

⁹ Το ποσό αυτό περιλαμβάνει την κατάργηση της αύξησης του ΦΠΑ (ύψους 0,7 % του ΑΕΠ) που νομοθετήθηκε για το 2019 ως ρήτρα διασφάλισης και την ενεργοποίηση του μηχανισμού παγώματος των δαπανών (αξίας 2 δισ. EUR ή 0,11 % του ΑΕΠ το 2019) που λαμβάνονται υπόψη από το πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2019.

συστηματικής κατάργησής τους που καταγράφηκε τα τελευταία έτη και της έλλειψης λεπτομερών στοιχείων σχετικά με πιθανά εναλλακτικά μέτρα.

Ως εκ τούτου, η Ιταλία πληροί επί του παρόντος το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97, μολονότι υπάρχει κίνδυνος να μην τηρηθεί το κριτήριο του ελλείμματος το 2020 σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, με βάση την παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής.

3. ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Μετά την αύξηση κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες ετησίως κατά μέσο όρο κατά τη διάρκεια της διπλής ύφεσης της περιόδου 2008-2013, ο δείκτης χρέους της Ιταλίας προς το ΑΕΠ κυμάνθηκε περίπου στο 131,5 % την περίοδο 2014-2017 και στη συνέχεια αυξήθηκε στο 132,2 % το 2018. Με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας, αναμένεται να αυξηθεί ελαφρά στο 132,6 % το 2019 και να μειωθεί στο 131,3 % το 2020 ως αποτέλεσμα της μάλλον σταθερής ονομαστικής ανάπτυξης, της μείωσης του ονομαστικού ελλείμματος χάρη στις αυξήσεις του ΦΠΑ και των φιλόδοξων προοπτικών για έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις. Αντίθετα, η Επιτροπή αναμένει ότι ο δείκτης χρέους θα αυξηθεί τόσο το 2019 όσο και το 2020, σε ποσοστό άνω του 135 %, λόγω του ευρέος φαινομένου της «χιονοστιβάδας» που αυξάνει το χρέος, του φθίνοντος πρωτογενούς πλεονάσματος και των εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις που παρουσιάζουν υστέρηση. Ενώ οι κίνδυνοι αναχρηματοδότησης παραμένουν περιορισμένοι βραχυπρόθεσμα, το υψηλό δημόσιο χρέος εξακολουθεί να αποτελεί πηγή ευπάθειας για την οικονομία της Ιταλίας.

Μετά την κατάργηση της ΔΥΕ τον Ιούνιο του 2013, η Ιταλία διήλθε από μια τριετή μεταβατική περίοδο προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, η οποία άρχισε το 2013 και έληξε το 2015. Μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, η τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους τέθηκε σε εφαρμογή το 2016. Με βάση τα κοινοποιηθέντα στοιχεία και τις προβλέψεις της Επιτροπής, η απόκλιση από την τιμή αναφοράς για το χρέος ανήλθε σε 7,6 % το 2018. Επιπλέον, βάσει του προγράμματος σταθερότητας, η Ιταλία δεν σχεδιάζει να συμμορφωθεί με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2019 (απόκλιση από την τιμή αναφοράς για το χρέος της τάξης του 5,1 % του ΑΕΠ) ούτε το 2020 (απόκλιση από την τιμή αναφοράς για το χρέος της τάξης του 4,5 % του ΑΕΠ). Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται με μεγαλύτερες αποκλίσεις, με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής (απόκλιση από την τιμή αναφοράς για το χρέος 9,0 % και 9,2 % του ΑΕΠ, αντιστοίχως).

Αναλυτικότερα, ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ της Ιταλίας ανήλθε σε 132,2 % το 2018, ήτοι 0,8 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερα σε σχέση με το 2017. Όπως συνοψίζεται στον πίνακα 2, η εν λόγω αύξηση οφειλόταν κυρίως στη μεγάλη, αυξητική για το χρέος προσαρμογή αποθεμάτων-ροών (0,9 % του ΑΕΠ) που συνδέεται επίσης με σημαντική αύξηση των ρευστών διαθεσίμων του Δημοσίου. Η μειωτική για το χρέος επίδραση του υψηλότερου πρωτογενούς πλεονάσματος (1,6 % του ΑΕΠ έναντι 1,4 % το 2017) αντιστάθμισε σχεδόν εξ ολοκλήρου το αυξητικό για το χρέος φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» (1,5 %). Στην πραγματικότητα, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 1, το πραγματικό τεκμαρτό κόστος του χρέους¹⁰ παρέμεινε πάνω από την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ της Ιταλίας το 2018

¹⁰ Το πραγματικό τεκμαρτό κόστος του χρέους στη χρονική στιγμή t μπορεί να οριστεί ως η ονομαστική απόδοση που πληρώνει η κυβέρνηση για την εξυπηρέτηση του οφειλόμενου χρέους κατά την χρονική στιγμή $t-1$, αφαιρουμένων των επιπτώσεων του πληθωρισμού κατά τον χρόνο t . Στον Πίνακα 2, η ετήσια μεταβολή του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ λόγω του πραγματικού τεκμαρτού κόστους του χρέους μπορεί να εξαχθεί με την προσθήκη των αντίστοιχων συνεισφορών από τις δαπάνες για τόκους (που συμβάλλουν στην αύξηση του χρέους) και του αποπληθωριστή του ΑΕΠ (που συμβάλλει στη μείωση του χρέους).

(0,9 %), μολονότι μειώθηκε ελαφρά (στο 2 % έναντι 2,4 % το 2017) χάρη στη σταδιακή μετακύλιση των υψηλότερων άμεσων αποδόσεων κατά την έκδοση (1,1 % το 2018 από 0,7 % το 2017)¹¹ στο κόστος εξυπηρέτησης του ανεξόφλητου αποθέματος χρέους¹² και τη μέτρια αύξηση του πληθωρισμού (αύξηση του αποπληθωριστή του ΑΕΠ κατά 0,8 %). Η αύξηση των άμεσων αποδόσεων κατά την έκδοση το 2018 (και στις αρχές του 2019) αντικατοπτρίζει τα υψηλότερα ασφάλιστρα κινδύνου για το δημόσιο χρέος της Ιταλίας, καθώς τα διαφορικά επιτόκια των κρατικών ομολόγων σημείωσαν ανοδική μεταβολή της τάξης περίπου των 100 μονάδων βάσης από τον Μάιο του 2018. Ως εκ τούτου, σε σύγκριση με τις προβολές στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, οι δαπάνες για τόκους το 2018 αποδείχθηκαν υψηλότερες κατά περίπου 2,2 δισ. EUR (65 δισ. EUR αντί για 62,8 δισ. EUR).

Για το 2019, το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει περαιτέρω αύξηση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ σε 132,6 %, ήτοι κατά 0,4 εκατοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το επίπεδο του 2018. Η προβλεπόμενη δυναμική οφείλεται κυρίως στο αυξητικό για το χρέος φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» (2 % του ΑΕΠ), λόγω των υποτονικών μακροοικονομικών συνθηκών (η αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ μειώθηκε στο 1,2 % από 1,7 % το 2018), αν και το πρωτογενές πλεόνασμα (1,2 % του ΑΕΠ) και οι φιλόδοξες προοπτικές για έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις (1 % του ΑΕΠ) το αντισταθμίζουν σε μεγάλο βαθμό. Η Επιτροπή αναμένει ότι ο δείκτης χρέους της Ιταλίας θα αυξηθεί πολύ περισσότερο το 2019 στο 133,7 %. Η διαφορά οφείλεται εν μέρει στο ευρύτερο αυξητικό για το χρέος φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» (2,6 %), που σχετίζεται με πιο συνετές παραδοχές όσον αφορά την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ (0,8 % αντί για 1,2 %) και εν μέρει στην αυξητική για το χρέος προσαρμογή αποθεμάτων-ροών, η οποία εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από την υποτιθέμενη υστέρηση ως προς τις ιδιωτικοποιήσεις που προβλέπει η κυβέρνηση (0,1 % του ΑΕΠ αντί για 1 %).

Για το 2020, το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει μείωση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ στο 131,3 %, ήτοι κατά 1,3 εκατοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το επίπεδο του 2019. Η προβλεπόμενη δυναμική είναι κυρίως αποτέλεσμα του προβλεπόμενου μεγάλου πρωτογενούς πλεονάσματος (1,6 % του ΑΕΠ) και του ουδέτερου φαινομένου της «χιονοστιβάδας», λόγω της υποτιθέμενης σημαντικής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ (2,8 %), παρά την ελαφρά αυξητική για το χρέος προσαρμογή αποθεμάτων-ροών (0,3 %). Η Επιτροπή περιμένει αντιθέτως ο δείκτης χρέους της Ιταλίας να εξακολουθήσει να αυξάνεται το 2020 στο 135,2 %. Η διαφορά οφείλεται στο κατά πολύ χαμηλότερο πρωτογενές ισοζύγιο (πρωτογενές έλλειμμα 0,2 % του ΑΕΠ), δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν ενσωματώνει στις προβλέψεις της την αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ που νομοθετήθηκε ως ρήτρα διασφάλισης, καθώς και το πολύ ευρύτερο, αυξητικό για το χρέος, φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» (1,4 %) που σχετίζεται με πιο συνετές παραδοχές όσον αφορά την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ (1,8 % αντί για 2,8 %). Επιπλέον, η Επιτροπή βασίζεται στην παραδοχή ότι θα υπάρξει υστέρηση των εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις που προβλέπει η κυβέρνηση (μηδέν αντί για 0,3 % του ΑΕΠ). Οι κίνδυνοι για τις προβολές όσον αφορά το χρέος, τόσο στις προβλέψεις της Επιτροπής όσο και στο πρόγραμμα σταθερότητας, θα μπορούσαν να σχετίζονται με δυσμενέστερες από τις αναμενόμενες μακροοικονομικές προοπτικές, ισχυρότερη επιδείνωση του πρωτογενούς ισοζυγίου, χαμηλότερο πληθωρισμό και/ή έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις και υψηλότερες από τις αναμενόμενες δαπάνες για τόκους.

¹¹ Ήταν 1,33 % κατά μέσο όρο μεταξύ Ιανουαρίου και Απριλίου 2019.

¹² Η εν λόγω μεταβολή σχετίζεται με τη μέση διάρκεια του ιταλικού δημόσιου χρέους και την περίοδο αναδιάταξής του.

Συνολικά, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 1, παρά την εξασθένηση της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ το 2018 (σταθερή κυανή γραμμή), η συνεχιζόμενη μείωση του πραγματικού τεκμαρτού κόστους του δημόσιου χρέους (διακεκομμένη μαύρη γραμμή) ήταν αρκετή ώστε να συγκρατηθεί το αυξητικό για το χρέος φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» (σκιασμένο κίτρινο χρώμα στο 1,2 % το 2018 (αυξημένο από 0,7 % το 2017), ήτοι σε γενικές γραμμές σύμφωνα με τον προ της κρίσης μέσο όρο (1,2 % κατά την περίοδο 2000-2007), μετά από μία διετία κατά την οποία ήταν κάτω από τον τελευταίο (¾ % κατά τη διετία 2016-2017). Ενώ πρόκειται για μοναδική περίπτωση (*unicum*) εντός της Ένωσης στην παρούσα συγκυρία, η θετική διαφορά επιτοκίων και ρυθμού ανάπτυξης με αποτέλεσμα το αυξητικό για το χρέος φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» παρέχει, συνεπώς, μια μερική μόνο εξήγηση της έλλειψης συμμόρφωσης της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018, κυρίως μέσω της μελλοντοστρεφούς διαμόρφωσής της. Πράγματι, το 2019 το φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» αναμένεται να αυξηθεί στο 2 %, ήτοι αισθητά πάνω από τον ιστορικό μέσο όρο, κυρίως λόγω των υποτονικών μακροοικονομικών συνθηκών. Ως εκ τούτου, αποτελεί έναν από τους βασικούς παράγοντες στους οποίους οφείλεται η προβλεπόμενη έλλειψη συμμόρφωσης της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους σε μια μελλοντοστρεφή διαμόρφωση.

Συνολικά, η ανάλυση αυτή υποδηλώνει ότι, *prima facie*, το κριτήριο του χρέους για τους σκοπούς της Συνθήκης και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 δεν πληρούται τα έτη 2018, 2019 και 2020, είτε με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας είτε με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, προτού ληφθούν υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες όπως ορίζεται κατωτέρω.

Πίνακας 2: Δυναμική του χρέους^α

	2016	2017	2018	2019		2020	
				ΕΠΤΡ.	ΠΡΟΓ. ΣΤΑΘ	ΕΠΤΡ.	ΠΡΟΓ. ΣΤΑΘ
Δείκτης ακαθάριστου δημόσιου χρέους	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
Μεταβολή του δείκτη χρέους ^β (1 = 2+3+4)	-0,2	0,0	0,8	1,6	0,4	1,5	-1,3
Συνεισφορές:							
• Πρωτογενές ισοζύγιο (2)	-1,4	-1,4	-1,6	-1,2	-1,2	-0,2	-1,6
• Φαινόμενο της «χιονοστιβάδας» (3)	1,0	0,9	1,5	2,6	2,0	1,4	0,0
<i>εκ των οποίων:</i>							
Δαπάνες για τόκους	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6
Αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ	-1,5	-2,2	-1,1	-0,1	-0,3	-0,9	-1,0
Πληθωρισμός (αποπληθωριστής του ΑΕΠ)	-1,5	-0,7	-1,1	-0,9	-1,3	-1,4	-2,6
• Προσαρμογή αποθεμάτων-ροών (4)	0,3	0,4	0,9	0,1	-0,3	0,3	0,3
<i>εκ των οποίων:</i>							
Απόκλιση μεταξύ ταμειακής λογιστικής και λογιστικής δεδομενών	-0,3	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0
Καθαρή συσσώρευση χρηματοοικονομικών στοιχείων ενεργητικού	0,5	-1,0	0,2	-0,3	-0,7	-0,1	0,0
<i>εκ των οποίων έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις</i>	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-1,0	0,0	-0,3
Αποτέλεσμα αποτίμησης & υπολειπόμενο αποτέλεσμα	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,2

Σημειώσεις:

^α Ως ποσοστό του ΑΕΠ, εκτός εάν ορίζεται άλλως

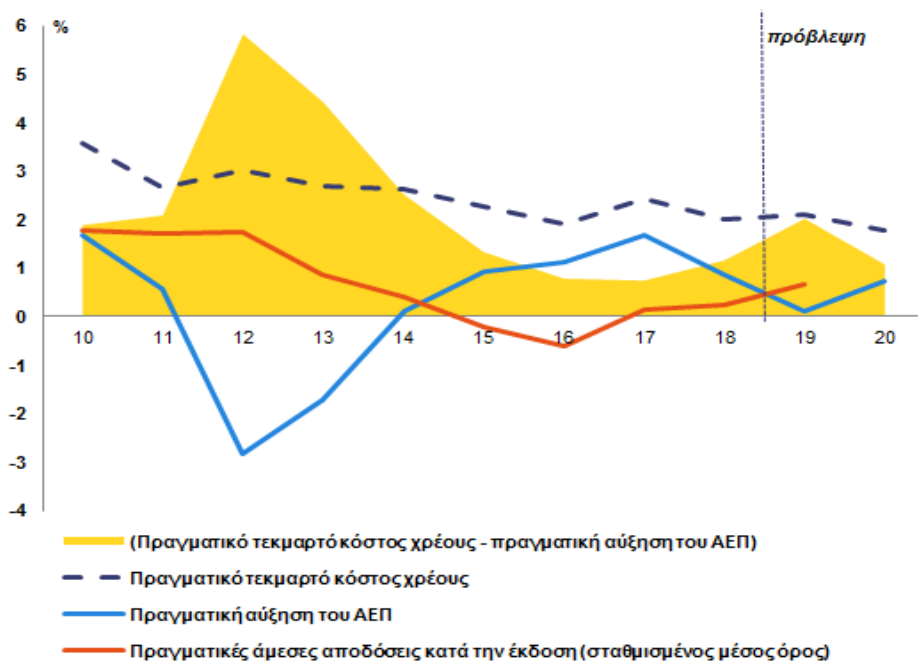
^β Η μεταβολή του δείκτη ακαθάριστου χρέους μπορεί να αναλυθεί ως εξής:

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

όπου i είναι η ένδειξη του χρόνου· D , PD , Y και SF το ύψος του δημόσιου χρέους, το πρωτογενές έλλειμμα, το ονομαστικό ΑΕΠ και η προσαρμογή αποθεμάτων-ροών αντιστοίχως, και i και y αντιπροσωπεύουν το μέσο κόστος του χρέους και την ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ. Ο όρος εντός παρενθέσεων αντιπροσωπεύει το φαινόμενο της «χιονοστιβάδας», με το οποίο μετράται η συνδυασμένη επίπτωση των δαπανών για τόκους και της οικονομικής ανάπτυξης στον δείκτη χρέους.

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2019 και εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019

Διάγραμμα 1: Παράγοντες που οδηγούν στο «φαινόμενο της χιονοστιβάδας» όσον αφορά το δημόσιο χρέος



Πηγή: Εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 και δεδομένα του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΟΟ). Η πραγματική άμεση απόδοση κατά την έκδοση για το 2019 περιλαμβάνει δεδομένα μόνο μέχρι τα τέλη Απριλίου του 2019.

4. ΣΧΕΤΙΚΟΙ (ΚΡΙΣΙΜΟΙ) ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

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

Σε περίπτωση προφανούς παραβίασης του κριτηρίου του χρέους, η ανάλυση των σχετικών παραγόντων είναι ιδιαίτερα δικαιολογημένη, δεδομένου ότι η δυναμική του χρέους επηρεάζεται σε μεγαλύτερο βαθμό από παράγοντες εκτός του ελέγχου της κυβέρνησης από ό,τι στην περίπτωση του ελλείμματος. Αυτό αναγνωρίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει ότι οι σχετικοί παράγοντες λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με βάση το κριτήριο του χρέους, ανεξαρτήτως του μεγέθους της παράβασης. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να εξεταστούν τουλάχιστον οι ακόλουθες τρεις κύριες πτυχές (οι οποίες έχουν εξεταστεί και σε προηγούμενες εκθέσεις) κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους, δεδομένων των επιπτώσεών τους στη δυναμική και τη βιωσιμότητα του χρέους:

1. η συμμόρφωση με τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο (ΜΔΣ) ή με την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του, η οποία υποτίθεται ότι διασφαλίζει τη βιωσιμότητα ή την ταχεία πρόοδο προς τη βιωσιμότητα υπό κανονικές μακροοικονομικές συνθήκες. Επειδή για τον καθορισμό του ανά χώρα ΜΔΣ λαμβάνονται υπόψη το επίπεδο του χρέους και οι έμμεσες υποχρεώσεις, η συμμόρφωση προς τον ΜΔΣ ή την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του θα πρέπει να διασφαλίζει τη σύγκλιση των δεικτών χρέους προς συνετά επίπεδα, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα·
2. οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη υλοποιηθεί ή που αναφέρονται λεπτομερώς σε σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες αναμένεται να ενισχύσουν μεσοπρόθεσμα τη βιωσιμότητα μέσω του αντικτύπου τους στην ανάπτυξη, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στο να εισέλθει ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ σε ικανοποιητική πτωτική πορεία. Συνολικά, η συμμόρφωση με τον ΜΔΣ (ή με την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του), παράλληλα με την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου), αναμένεται, υπό κανονικές οικονομικές συνθήκες, να θέσει τη δυναμική του χρέους σε βιώσιμη τροχιά μέσω του συνδυασμένου αντικτύπου στο ίδιο το επίπεδο του χρέους (μέσω της επίτευξης υγιούς δημοσιονομικής θέσης στον ΜΔΣ) και στην οικονομική ανάπτυξη (μέσω των μεταρρυθμίσεων)·
3. οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες και, ιδίως, ο χαμηλός πληθωρισμός, που μπορούν να παρεμποδίσουν τη μείωση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ και να καταστήσουν ιδιαίτερα απαιτητική τη συμμόρφωση με τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Ένα περιβάλλον χαμηλού πληθωρισμού καθιστά πιο απαιτητική τη συμμόρφωση ενός κράτους μέλους με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Υπό αυτές τις συνθήκες, η συμμόρφωση με τον ΜΔΣ ή με

την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του αποτελεί κύριο παράγοντα για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους.

Βάσει των εν λόγω διατάξεων, στις ακόλουθες υποενότητες εξετάζονται: 1) η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση, συμπεριλαμβανομένης εκτίμησης της συμμόρφωσης με την απαιτούμενη προσαρμογή για την επίτευξη του ΜΔΣ και εκτίμησης των δημόσιων επενδύσεων· 2) οι εξελίξεις όσον αφορά την κατάσταση του δημόσιου χρέους μεσοπρόθεσμα, συμπεριλαμβανομένων των προοπτικών βιωσιμότητάς του· 3) η μεσοπρόθεσμη οικονομική κατάσταση, καθώς και η κατάσταση όσον αφορά την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων· 4) άλλοι παράγοντες που κρίνονται κρίσιμοι από την Επιτροπή· και 5) άλλοι παράγοντες που προτείνονται από το κράτος μέλος.

4.1. Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Σε μια εκ των υστέρων αξιολόγηση επισημαίνεται η μη συμμόρφωση της Ιταλίας με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ το 2018, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη το λεγόμενο «περιθώριο διακριτικής ευχέρειας». Επιπλέον, όσον αφορά το 2019, η Ιταλία αντιμετωπίζει κίνδυνο μη συμμόρφωσης με το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ακόμη και αφού ληφθεί υπόψη το προκαταρκτικό περιθώριο που παρέχεται για ασυνήθεις περιστάσεις. Το μέγεθος της απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ αναμένεται να διευρυνθεί περαιτέρω το 2020 με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019 καθώς και με βάση την παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής. Αυτό αποτελεί επιβαρυντικό παράγοντα.

Διαρθρωτικό ισοζύγιο και προσαρμογή για την επίτευξη του ΜΔΣ

Όσον αφορά το **2018**, στις 11 Ιουλίου 2017 το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιταλία να καταβάλει σημαντικές δημοσιονομικές προσπάθειες σύμφωνα με τις απαιτήσεις του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη ενίσχυσης της συνεχιζόμενης ανάκαμψης και διασφάλισης της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Με βάση τον από κοινού συμφωνηθέντα πίνακα προσαρμογής στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ, η εν λόγω προσαρμογή μεταφραζόταν σε απαίτηση για ονομαστικό ρυθμό μείωσης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών τουλάχιστον κατά 0,2 %, που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσπάθεια της τάξης του 0,6 % του ΑΕΠ τουλάχιστον. Ταυτόχρονα, το Συμβούλιο δήλωσε ότι κατά την αξιολόγηση του σχεδίου δημοσιονομικού προγράμματος του 2018 και την επακόλουθη αξιολόγηση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων του 2018 θα έπρεπε να ληφθεί δεόντως υπόψη ο στόχος της επίτευξης δημοσιονομικού προσανατολισμού που να συμβάλλει στην ενίσχυση της συνεχιζόμενης ανάκαμψης και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Μετά την αξιολόγηση από την Επιτροπή του βαθμού ανάκαμψης της Ιταλίας, λαμβανομένων δεόντως υπόψη των οικείων προβλημάτων βιωσιμότητας, την οποία η Επιτροπή διεξήγαγε τον Νοέμβριο του 2017, στη γνωμοδότησή της για το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας του 2018, στις 13 Ιουλίου 2018 το Συμβούλιο καθόρισε για την Ιταλία απαιτούμενη δημοσιονομική διαρθρωτική προσπάθεια ύψους τουλάχιστον 0,3 % του ΑΕΠ για το 2018 χωρίς κανένα πρόσθετο περιθώριο απόκλισης για ένα έτος, που αντιστοιχεί σε ονομαστικό ρυθμό αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών που δεν υπερβαίνει το 0,5 %.

Με βάση τα κοινοποιηθέντα στοιχεία, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει ανεπαρκή δημοσιονομική προσαρμογή το 2018, καθώς ο ρυθμός αύξησης των δημόσιων δαπανών της Ιταλίας, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, που ανήλθε σε 2 %, αναμένεται ότι θα έχει υπερβεί την αύξηση του 0,5 % που συνέστησε το Συμβούλιο. Επιπλέον, με βάση τα κοινοποιηθέντα στοιχεία και τις εαρινές

προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, το διαρθρωτικό ισοζύγιο της Ιταλίας εκτιμάται ότι επιδεινώθηκε κατά 0,1 % του ΑΕΠ το 2018, υπολειπόμενο της δέουσας διαρθρωτικής προσπάθειας του 0,3 % του ΑΕΠ. Αναλυτικότερα, η αύξηση των διαρθρωτικών πρωτογενών δαπανών της Ιταλίας κατά περίπου 0,45 % του δυνητικού ΑΕΠ σε σύγκριση με το 2017 οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στο εισόδημα εξαρτημένης εργασίας και στις κοινωνικές μεταβιβάσεις τοις μετρητοίς. Η εν λόγω αύξηση αντισταθμίστηκε μόνο εν μέρει από χαμηλότερες δαπάνες για τόκους της τάξης του 0,1 % του ΑΕΠ¹³, με αποτέλεσμα τη συνολική αύξηση των διαρθρωτικών δαπανών κατά 0,35 % περίπου του δυνητικού ΑΕΠ. Από την άλλη πλευρά, τα διαρθρωτικά έσοδα της Ιταλίας βελτιώθηκαν μόνο κατά περίπου 0,25 % του δυνητικού ΑΕΠ, σε μεγάλο βαθμό λόγω των εσόδων από έμμεσους φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Συνεπώς, μια συνολική αξιολόγηση καταδεικνύει τη μη συμμόρφωση της Ιταλίας με την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου που συνέστησε το Συμβούλιο για το 2018.

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

Με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης τόσο το 2019 (απόκλιση της τάξης του 0,7 % του ΑΕΠ), όσο και για το 2018 και το 2019 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 0,7 % του ΑΕΠ ετησίως, κατά μέσο όρο, αφού ληφθεί υπόψη το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας το 2018¹⁴), δεδομένου ότι ο ρυθμός αύξησης των δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, της τάξης του 1,8 %, θα υπερβεί τον ρυθμό που συνέστησε το Συμβούλιο. Η ίδια ένδειξη παρέχεται από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου, δεδομένου ότι το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει επιδείνωση του (εκ νέου υπολογισθέντος) διαρθρωτικού ισοζυγίου κατά 0,2 % του ΑΕΠ το 2019. Αυτό δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης τόσο για ένα έτος (απόκλιση της τάξης του 0,8 % του ΑΕΠ το 2019), όσο και κατά το 2018 και το 2019 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 0,6 % ετησίως, κατά μέσο όρο, αφού ληφθεί υπόψη το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας το 2018). Μια συνολική αξιολόγηση βάσει των κυβερνητικών προγραμμάτων δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου που συνέστησε το Συμβούλιο για το 2019. Το συμπέρασμα αυτό δεν θα άλλαζε αν οι δημοσιονομικές επιπτώσεις (περίπου 0,18 % του ΑΕΠ) του έκτακτου προγράμματος συντήρησης του οδικού δικτύου και των συνδέσεων μετά την κατάρρευση της γέφυρας Morandi στη Γένοβα και του προληπτικού σχεδίου για τον περιορισμό των υδρογεωλογικών κινδύνων ύστερα από δυσμενείς καιρικές συνθήκες θεωρούνταν «ασυνήθεις περιστάσεις» εκτός του ελέγχου του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους για τους σκοπούς του άρθρου 5 παράγραφος 1 και του άρθρου 6 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 και αφαιρούνταν από την απαίτηση του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

¹³ Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, οι δαπάνες για τόκους το 2018 ήταν υψηλότερες από τις αναμενόμενες στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018 βάσει του προγράμματος σταθερότητας του 2018, λόγω της αύξησης των αποδόσεων των κρατικών ομολόγων από τον Μάιο του 2018.

¹⁴ Επομένως, η απόκλιση σε διάστημα ενός έτους υπολογίζεται σε σχέση με την απαίτηση του 0,6 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ η απόκλιση επί δύο έτη (ήτοι κατά τη διετία 2018 και 2019) υπολογίζεται με βάση την «προσαρμοσμένη» απαίτηση του 0,3 % του ΑΕΠ το 2018, αφού ληφθεί υπόψη το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, και του 0,6 % του ΑΕΠ το 2019.

Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, επιβεβαιώνεται η συνολική αξιολόγηση με βάση τα επανυπολογισθέντα κυβερνητικά προγράμματα. Η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης τόσο το 2019 (απόκλιση της τάξης του 0,9 % του ΑΕΠ), όσο και κατά τη διετία 2018 και 2019 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 0,8 % του ΑΕΠ ετησίως, κατά μέσο όρο, αφού ληφθεί υπόψη το «περιθώριο διακριτικής ευχέρειας» το 2018), δεδομένου ότι ο ρυθμός αύξησης των δημοσίων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, της τάξης του 2,0 %, θα υπερβεί τον ρυθμό που συνέστησε το Συμβούλιο. Η ίδια ένδειξη παρέχεται από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου, δεδομένου ότι η Επιτροπή αναμένει επιδείνωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου της Ιταλίας κατά 0,2 % του ΑΕΠ το 2019, φτάνοντας στο -2,4% του ΑΕΠ. Συνεπώς, ο πυλώνας του διαρθρωτικού ισοζυγίου δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης τόσο για ένα έτος (απόκλιση της τάξης του 0,8 % του ΑΕΠ το 2019), όσο και κατά τη διετία 2018 και 2019 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 0,6 % ετησίως, κατά μέσο όρο, αφού ληφθεί υπόψη το «περιθώριο διακριτικής ευχέρειας» το 2018). Το συμπέρασμα αυτό δεν θα άλλαζε μετά τη συνεκτίμηση του περιθωρίου που παρασχέθηκε προκαταρκτικά για ασυνήθεις περιστάσεις το 2019. Ωστόσο, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν την ύπαρξη πιθανοτήτων για ευνοϊκότερα αποτελέσματα για το ισοζύγιο του προϋπολογισμού του 2019 χάρη στα υψηλότερα από τα αναμενόμενα έσοδα και τις χαμηλότερες από τις προβλεπόμενες δημόσιες δαπάνες για μέτρα στον προϋπολογισμό του 2019 (τμήμα 4.5).

Για το **2020**, συνιστάται στην Ιταλία να διασφαλίσει ότι οι καθαρές πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες θα μειωθούν κατά 0,1 %, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ.

Με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας, η τιμή αναφοράς για τις δαπάνες δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος να σημειωθεί κάποια απόκλιση το 2020 (απόκλιση της τάξης του 0,3 % του ΑΕΠ), καθώς και κίνδυνος να σημειωθεί σημαντική απόκλιση τη διετία 2019 και 2020 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 0,5 % του ΑΕΠ ετησίως, κατά μέσο όρο), δεδομένου ότι ο ρυθμός αύξησης των δημοσίων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, της τάξης του 0,6 %, θα υπερβεί τον ρυθμό που συνέστησε το Συμβούλιο. Η ίδια ένδειξη παρέχεται από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου, δεδομένου ότι το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει βελτίωση του (εκ νέου υπολογισθέντος) διαρθρωτικού ισοζυγίου κατά 0,2 % του ΑΕΠ το 2020. Αυτό δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος να σημειωθεί κάποια απόκλιση κατά τη διάρκεια ενός έτους (απόκλιση της τάξης του 0,4 % του ΑΕΠ το 2020) και κίνδυνος να σημειωθεί σημαντική απόκλιση κατά τη διετία 2019 και 2020 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 0,6 % ετησίως, κατά μέσο όρο). Οι ενδείξεις που παρέχονται από αμφοτέρους τους πυλώνες υποδηλώνουν ότι οι θετικότερες δημοσιονομικές εξελίξεις που προβλέπονται στο πρόγραμμα σταθερότητας για το 2020, οι οποίες οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην υποτιθέμενη πλήρη εφαρμογή μιας μεγάλης αύξησης του ΦΠΑ, δεν αρκούν για να αντισταθμιστεί η μεγάλη προγραμματισμένη απόκλιση από την απαίτηση του προληπτικού σκέλους το 2019. Μια συνολική αξιολόγηση βάσει των κυβερνητικών προγραμμάτων δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου που συνέστησε το Συμβούλιο για το 2020. Το συμπέρασμα αυτό δεν θα άλλαζε μετά τη συνεκτίμηση του περιθωρίου που παρασχέθηκε προκαταρκτικά για «ασυνήθεις περιστάσεις» το 2019.

Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, επιβεβαιώνεται η συνολική αξιολόγηση με βάση τα επανυπολογισθέντα κυβερνητικά προγράμματα. Η τιμή αναφοράς

για τις δαπάνες δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης τόσο το 2020 (απόκλιση της τάξης του 1,5 % του ΑΕΠ), όσο και κατά τη διετία 2019 και 2020 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 1,2 % του ΑΕΠ ετησίως, κατά μέσο όρο), δεδομένου ότι ο ρυθμός αύξησης των δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, της τάξης του 3,3 %, θα υπερβεί τον ρυθμό που συνέστησε το Συμβούλιο. Η ίδια ένδειξη παρέχεται από τον πυλώνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου, δεδομένου ότι η Επιτροπή αναμένει επιδείνωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου της Ιταλίας κατά 1,2 % του ΑΕΠ το 2020. Αυτό δείχνει ότι υπάρχει κίνδυνος να σημειωθεί σημαντική απόκλιση τόσο κατά τη διάρκεια ενός έτους (απόκλιση της τάξης του 1,8 % του ΑΕΠ το 2019) όσο και κατά τη διετία 2019 και 2020 συνολικά (απόκλιση της τάξης του 1,3 % ετησίως, κατά μέσο όρο). Το συμπέρασμα αυτό δεν θα άλλαζε μετά τη συνεκτίμηση του περιθωρίου που παρασχέθηκε προκαταρκτικά για ασυνήθεις περιστάσεις το 2019. Για αμφοτέρους τους πυλώνες, οι αποκλίσεις όσον αφορά τη συμμόρφωση το 2020 είναι σημαντικά μεγαλύτερες με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής από ό,τι με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας, καθώς οι προβλέψεις δεν περιλαμβάνουν ρήτρες διασφάλισης και προβλέπουν επιδείνωση των δημοσιονομικών προοπτικών το 2020.

Ο ΜΔΣ που καθορίζεται από το πρόγραμμα σταθερότητας του 2019, ήτοι δημοσιονομικό πλεόνασμα ύψους 0,5 % του ΑΕΠ σε διαρθρωτικούς όρους, αντικατοπτρίζει τους στόχους του ΣΣΑ, αλλά δεν σχεδιάζεται να επιτευχθεί εντός της περιόδου του προγράμματος. Δηλαδή, αφού παρέμεινε σταθερό το 2018, το διαρθρωτικό ισοζύγιο αναμένεται να επιδεινωθεί κατά 0,1 % του ΑΕΠ το 2019 και να βελτιωθεί κατά 0,2 % του ΑΕΠ το 2020 και κατά 0,3 % του ΑΕΠ κατά τη διετία 2021 και 2022, φθάνοντας στο -0,8 % του ΑΕΠ το 2022.

Πλαίσιο 1: ευελιξία στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους

Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εποπτείας που ασκεί η Επιτροπή κατά τα τελευταία έτη, η Ιταλία έχει επωφεληθεί από διάφορα είδη ρητρών ευελιξίας και περιθωρίων που προβλέπονται βάσει του ΣΣΑ. Συγκεκριμένα, κατά την περίοδο 2015-2018, η Ιταλία επωφελήθηκε από σωρευτικό περιθώριο ύψους περίπου 30 δισ. EUR, ή 1,8 % του ΑΕΠ, επιπλέον του περιθωρίου ύψους περίπου 3 δισ. EUR, ή 0,18 % του ΑΕΠ, που παραχωρήθηκε προσωρινά για το 2019. Η ευελιξία που παραχωρήθηκε στην Ιταλία ήταν ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση της (ευρείας) συμμόρφωσής της με το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, με βάση τα απολογιστικά στοιχεία, ιδίως για τα έτη 2015, 2016 και 2017. Η συμμόρφωση με το προληπτικό σκέλος θεωρήθηκε επίσης από την Επιτροπή ως βασικός ελαφρυντικός παράγοντας για τη μη ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, παρά την, εκ πρώτης όψεως, μη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους.

Μετά την «Ανακοίνωση περί ελαστικότητας» του Ιανουαρίου 2015, το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιταλία δημοσιονομική προσπάθεια ύψους 0,25 % του ΑΕΠ το 2015, αντί του 0,5 %, λόγω του μεγαλύτερου βάρους που αποδίδεται στις κυκλικές συνθήκες («πολύ δυσμενής οικονομική συγκυρία»), όπως προβλέπεται στην ανακοίνωση. Επιπλέον, η Ιταλία επωφελήθηκε από ένα περιθώριο ύψους 0,03 % του ΑΕΠ για τις πρόσθετες δαπάνες που σχετίζονται με τους πρόσφυγες.

Όσον αφορά το 2016, η ευελιξία που παραχωρήθηκε στην Ιταλία ανήλθε στο 0,5 % του ΑΕΠ βάσει της ρήτρας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων· στο 0,21 % βάσει της ρήτρας επενδύσεων· στο 0,06 % για τις πρόσθετες δαπάνες που σχετίζονται με τους πρόσφυγες· και

στο 0,06 % για τα έκτακτα μέτρα ασφαλείας σε σχέση με την τρομοκρατική απειλή.

Όσον αφορά το 2017, η ευελιξία που παραχωρήθηκε στην Ιταλία ανήλθε σε ποσοστό 0,35 % του ΑΕΠ, εκ του οποίου 0,18 % για ένα προληπτικό επενδυτικό σχέδιο για την προστασία της εθνικής επικράτειας έναντι σεισμικού κινδύνου, και 0,17 % για την προσφυγική κρίση.

Όσον αφορά το 2018, στη γνωμοδότησή της για το ΣΔΠ της Ιταλίας του 2018, η Επιτροπή έκανε χρήση του «περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας» το οποίο διαθέτει, θεωρώντας μια διαρθρωτική προσπάθεια της τάξης του 0,3 % του ΑΕΠ (αντί για 0,6 %) ως κατάλληλη για την Ιταλία, χωρίς περαιτέρω περιθώριο απόκλισης για ένα έτος, λόγω της ανάγκης να ληφθεί δεόντως υπόψη ο στόχος «να επιτευχθεί δημοσιονομικός προσανατολισμός που να συμβάλλει τόσο στην ενίσχυση της συνεχιζόμενης ανάκαμψης όσο και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών».

Όσον αφορά το 2019, στο πλαίσιο του διαλόγου μεταξύ των ιταλικών αρχών και της Επιτροπής σχετικά με το ΣΔΠ του 2019, η Επιτροπή έκρινε ότι η Ιταλία ήταν προσωρινά επιλέξιμη για περιθώριο της τάξης του 0,18 % του ΑΕΠ για «ασυνήθεις περιστάσεις» σχετικά με ένα έκτακτο πρόγραμμα συντήρησης του οδικού δικτύου και ένα προληπτικό σχέδιο περιορισμού των υδρογεωλογικών κινδύνων. Τα ποσά αυτά θα πρέπει να επιβεβαιωθούν με βάση τα απολογιστικά στοιχεία.

Δημόσιες επενδύσεις

Όσον αφορά τις δημόσιες επενδύσεις, ο ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου στην Ιταλία ανήλθε, κατά μέσο όρο, σε περίπου 3 % του ΑΕΠ κατά την περίοδο 1999-2010, αλλά η ανάγκη ταχείας προσαρμογής για την αντιμετώπιση της κρίσης του δημόσιου χρέους οδήγησε σε σημαντική μείωση των δημόσιων επενδύσεων σε περίπου 2,4 % του ΑΕΠ, κατά μέσο όρο, στην περίοδο 2011-2016. Το 2018, ο δείκτης δημόσιων επενδύσεων ως προς το ΑΕΠ έφθασε σε νέο χαμηλό επίπεδο, στο 2,1 % του ΑΕΠ (ρυθμός αύξησης -4,3 % σε ετήσια βάση σε ονομαστικούς όρους). Στο πρόγραμμα σταθερότητας, ο δείκτης αυτός προβλέπεται να αυξηθεί στο 2,2 % του ΑΕΠ το 2019 (+5,2 % σε ετήσια βάση σε ονομαστικούς όρους) και στο 2,4 % το 2020, υποστηριζόμενος από τα συμπληρωματικά κονδύλια που διατέθηκαν και τα μέτρα που λήφθηκαν για την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών. Αντιθέτως, η Επιτροπή αναμένει ότι οι επενδύσεις θα παραμείνουν σε γενικές γραμμές σταθερές στο 2,1 % του ΑΕΠ το 2019 (ρυθμός αύξησης 1,9 % σε ετήσια βάση σε ονομαστικούς όρους), πριν ανακάμψουν ελαφρά στο 2,3 % το 2020.

Συνολικά, δεδομένης της ευρείας μείωσής τους με την πάροδο του χρόνου, οι δημόσιες επενδύσεις δεν φαίνεται να αποτελούν ελαφρυντικό παράγοντα που να δικαιολογεί τη μη συμμόρφωση της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους.

4.2. Μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους

Το δημόσιο χρέος της Ιταλίας εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική πηγή ευπάθειας για την οικονομία. Τα πρόσφατα ληφθέντα μέτρα και οι δυσμενείς δημογραφικές τάσεις αναστρέφουν εν μέρει τα θετικά αποτελέσματα των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων στον τομέα των συντάξεων και αποδυναμώνουν τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα της Ιταλίας. Η δημοσιονομική βιωσιμότητα παρεμποδίστηκε επίσης από τη μετατόπιση του επιπέδου των επιτοκίων για τα κρατικά ομόλογα, που παρατηρήθηκε το 2018 και στις αρχές του 2019.

Αφού έφθασε στο 132,2 % το 2018, ο δείκτης χρέους της Ιταλίας ως προς το ΑΕΠ αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω έως περίπου το 135 % το 2020, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019. Κατά την περίοδο 2019-2020, η σημαντική επιδείνωση του πρωτογενούς πλεονάσματος, οι εν γένει σταθερές δαπάνες για τόκους και τα σχεδόν μηδενικά έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, σε ένα πλαίσιο υποτονικής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ, αναμένεται να είναι οι βασικές αιτίες για την αναμενόμενη αύξηση του δείκτη δημόσιου χρέους.

Σύμφωνα με τον δείκτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον βραχυπρόθεσμο κίνδυνο δημοσιονομικής βιωσιμότητας «S0», η Ιταλία δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει βραχυπρόθεσμες προκλήσεις βιωσιμότητας, παρά το γεγονός ότι από δημοσιονομικής πλευράς εμφανίζονται ευπάθειες¹⁵. Πράγματι, οι κίνδυνοι από το μακρο-χρηματοπιστωτικό πλαίσιο παραμένουν συνολικά περιορισμένοι, μεταξύ άλλων χάρη στην ακόμη χαλαρή νομισματική πολιτική της ΕΚΤ. Ωστόσο, η Ιταλία είναι εκτεθειμένη σε αιφνίδια έντονη απροθυμία της χρηματοπιστωτικής αγοράς για ανάληψη κινδύνων, λόγω των μεγάλων ακόμη αναγκών αναχρηματοδότησης (περίπου το 17 % του ΑΕΠ το 2019) που σχετίζονται με το μεγάλο δημόσιο χρέος της. Όπως παρατηρήθηκε από τον Μάιο του 2018, η εν λόγω έντονη απροθυμία μπορεί να οδηγήσει σε μεγάλη αστάθεια των αγορών κρατικών ομολόγων και σε σημαντικά υψηλότερο κόστος εξυπηρέτησης του χρέους, με επακόλουθο τον κίνδυνο αρνητικών δευτερογενών επιπτώσεων στον τραπεζικό τομέα και στους όρους χρηματοδότησης των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών.

Μεσοπρόθεσμα, η Ιταλία αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις βιωσιμότητας. Το διαρθρωτικό πρωτογενές πλεόνασμα προβλέπεται να επιδεινωθεί περαιτέρω στο 1,2 % του ΑΕΠ το 2019 και στο 0,2 % του ΑΕΠ το 2020, υποχωρώντας από 3,5 % το 2015. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να αυξήσει μεσοπρόθεσμα τους κινδύνους βιωσιμότητας, δεδομένου ότι η ασθενής δημοσιονομική θέση ενδέχεται να αυξήσει περαιτέρω τα ασφάλιστρα κινδύνου. Αυτό αποτυπώνεται στην ανάλυση της Επιτροπής για τη μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα του χρέους (DSA) και στον δείκτη κινδύνου δημοσιονομικής βιωσιμότητας S1¹⁶, στοιχεία τα οποία αμφότερα δείχνουν «υψηλό κίνδυνο»¹⁷. Το υψηλό και αυξανόμενο επίπεδο του προβλεπόμενου χρέους για το 2029 στο βασικό σενάριο και η ευαισθησία του έναντι των μακροοικονομικών δημοσιονομικών κραδασμών συμβάλλουν στην εκτίμηση αυτή. Για την επίτευξη ενός δείκτη χρέους ύψους 60 % του ΑΕΠ έως το 2033 θα απαιτηθεί, συνεπώς, από

¹⁵ Ο δείκτης βραχυπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας S0 (ένας δείκτης «έγκαιρης ανίχνευσης» δημοσιονομικών κινδύνων βραχυπρόθεσμα, που απορρέουν από τα δημοσιονομικά χαρακτηριστικά, τα μακρο-χρηματοπιστωτικά χαρακτηριστικά και τα χαρακτηριστικά ανταγωνιστικότητας της οικονομίας για χρονικό ορίζοντα ενός έτους, βάσει ενός φάσματος είκοσι πέντε δημοσιονομικών και μακρο-χρηματοπιστωτικών μεταβλητών), αναμένεται να είναι κάτω από το όριο «υψηλού κινδύνου» το 2018, αλλά, όντας στο επίπεδο του 0,36, παραμένει μεταξύ των υψηλότερων στην ΕΕ, κυρίως λόγω του πολύ υψηλού δημόσιου χρέους της Ιταλίας. Επιπλέον, ο δημοσιονομικός υποδείκτης, ο οποίος επιτρέπει να αποτυπώνονται οι ευπάθειες που απορρέουν αποκλειστικά από τη δημοσιονομική πλευρά, υπερβαίνει το κρίσιμο όριο του, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι εν λόγω ευπάθειες υπάρχουν στην Ιταλία, ιδίως υπό το πρίσμα των σημαντικών αναγκών χρηματοδότησής της.

¹⁶ Ο δείκτης μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας S1 δείχνει την πρόσθετη προσπάθεια προσαρμογής που απαιτείται, όσον αφορά τη σωρευτική σταδιακή βελτίωση του διαρθρωτικού πρωτογενούς ισοζυγίου σε διάστημα πενταετίας (αρχής γενομένης από το 2021), για να επιτευχθεί δείκτης χρέους ως προς το ΑΕΠ ύψους 60 % έως το 2033, συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών για τυχόν μελλοντικές πρόσθετες δαπάνες που θα προκύψουν από τη γήρανση του πληθυσμού.

¹⁷ Βλ. προσεχή έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2019 σχετικά με τη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Περισσότερες εξηγήσεις σχετικά με τη μεθοδολογία είναι διαθέσιμες στο «Debt Sustainability Monitor 2018» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

την Ιταλία να καταβάλει σημαντική σωρευτική δημοσιονομική προσπάθεια, ανερχόμενη σε 10,2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ κατά την περίοδο 2021-2025.

Μακροπρόθεσμα, η Ιταλία αναμένεται επίσης να αντιμετωπίσει σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα, λόγω τόσο της σημαντικής δημοσιονομικής προσαρμογής που απαιτείται για τη σταθεροποίηση του δείκτη χρέους ως προς το ΑΕΠ, ιδίως υπό το πρίσμα του μελλοντικού κόστους της γήρανσης του πληθυσμού, όσο και των ευπαθειών που συνδέονται με το υψηλό χρέος. Ο δείκτης μακροπρόθεσμου κινδύνου δημοσιονομικής βιωσιμότητας S2¹⁸ υποδηλώνει μέτριους κινδύνους, δεδομένου ότι θα ήταν αναγκαία μόνιμη αύξηση του διαρθρωτικού πρωτογενούς πλεονάσματος της Ιταλίας κατά περίπου 3,2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, για να διατηρηθεί σταθερός μακροπρόθεσμα ο δείκτης χρέους ως προς το ΑΕΠ, μεταξύ άλλων λόγω του κόστους της γήρανσης του πληθυσμού. Δεδομένων των ευπαθειών που συνδέονται με το υψηλό χρέος, όπως αποτυπώνονται στην εκτίμηση κινδύνων της ανάλυσης βιωσιμότητας του χρέους (DSA), σε αυτήν καταδεικνύονται υψηλοί κίνδυνοι σε μακροπρόθεσμη βάση. Πράγματι, η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα που διασφαλίστηκε με τις συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις του παρελθόντος, με τον περιορισμό των έμμεσων υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού, επιβαρύνεται λόγω τόσο της επιδείνωσης των δημογραφικών τάσεων που προβλέπει η Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των μεταρρυθμίσεων που εγκρίθηκαν πρόσφατα. Ειδικότερα, με τον προϋπολογισμό του 2019, η κυβέρνηση επεξέτεινε τη δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης, αυξάνοντας σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες για συντάξεις γήρατος. Το πρόσθετο κόστος, περίπου 0,3 % του ΑΕΠ το 2019, θα αυξήσει περαιτέρω τις δαπάνες για συντάξεις γήρατος στην Ιταλία, οι οποίες, ανερχόμενες περίπου στο 15 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2017, είναι ήδη από τις υψηλότερες στην Ένωση και τον ΟΟΣΑ. Συν τοις άλλοις, η αυξημένη ευελιξία για πρόωρη συνταξιοδότηση ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά την προσφορά εργασίας, σε ένα πλαίσιο όπου η Ιταλία υστερεί ήδη έναντι του μέσου όρου της ΕΕ όσον αφορά τη συμμετοχή των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας (55-64) στην απασχόληση, εμποδίζοντας έτσι τη δυνητική ανάπτυξη. Συνολικά, η περαιτέρω οπισθοδρόμηση όσον αφορά την εφαρμογή προηγούμενων μεταρρυθμίσεων στον τομέα των συντάξεων θα μπορούσε να επιδεινώσει σημαντικά τους μακροπρόθεσμους κινδύνους βιωσιμότητας της Ιταλίας, θέτοντας σε κίνδυνο τη δέουσα πορεία μείωσης του πολύ υψηλού δείκτη δημόσιου χρέους της ως προς το ΑΕΠ.

Επιπλέον, τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις ήταν σχεδόν μηδενικά το 2018, υπολειπόμενα σε μεγάλο βαθμό από τον στόχο του 0,3 % του ΑΕΠ που είχε προγραμματίσει η κυβέρνηση για το έτος αυτό. Για το μέλλον, το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει ένα φιλόδοξο 1 % του ΑΕΠ για τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις για το 2019 και 0,3 % για το 2020. Λόγω του ιστορικού ανεπαρκών αποτελεσμάτων των ιδιωτικοποιήσεων μέχρι σήμερα, οι προβλέψεις της Επιτροπής περιλαμβάνουν μόνο περίπου 0,1 % του ΑΕΠ για έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις για το 2019, υπό το πρίσμα των αξιόπιστων και συγκεκριμένων προτάσεων που βρίσκονται επί του παρόντος υπό συζήτηση, και μηδενικά έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις για το 2020, για προληπτικούς λόγους.

¹⁸ Ο δείκτης μακροπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας S2 δείχνει την αρχική προσαρμογή στο τρέχον διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο (στη συνέχεια, διατηρείται για πάντα σταθερό στην προσαρμοσμένη αξία), που απαιτείται για τη σταθεροποίηση του δείκτη χρέους ως προς το ΑΕΠ σε απεριόριστο χρονικό ορίζοντα, συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών για τυχόν πρόσθετες δαπάνες που θα προκύψουν από τη γήρανση του πληθυσμού.

4.3. Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Η μακροοικονομική επιβράδυνση που καταγράφηκε από το δεύτερο εξάμηνο του 2018, με την ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ να υποχωρεί κάτω από το 2 % το 2018 και κατά τα έτη 2019-2020, με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής, μπορεί να θεωρηθεί ότι εξηγεί εν μέρει τις μεγάλες αποκλίσεις της Ιταλίας από τη συμμόρφωση με τη μελλοντοστραφή διαμόρφωση της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Ωστόσο, οι επιλογές πολιτικής μπορεί να συνέβαλαν στη μακροοικονομική επιβράδυνση, με αρνητικό κλίμα εμπιστοσύνης και στενότερο δίαυλο πιστώσεων. Επιπλέον, η Ιταλία σημείωσε περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά την ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018, και το εθνικό της πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων παρέχει μόνο περιορισμένα στοιχεία σχετικά με τις λίγες νέες δεσμεύσεις που περιέχει. Συνολικά, η χαμηλή αύξηση της παραγωγικότητας εξακολουθεί να περιορίζει το αναπτυξιακό δυναμικό της Ιταλίας και να παρεμποδίζει την ταχύτερη μείωση του δείκτη δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ.

Κυκλικές συνθήκες, δυνητική ανάπτυξη και πληθωρισμός

Η οικονομία της Ιταλίας υποχώρησε σε ελαφρά συρρίκνωση κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2018, καθώς ο αντίκτυπος της επιβράδυνσης του παγκόσμιου εμπορίου εξαπλώθηκε στην ιταλική οικονομία και ενισχύθηκε από την υποτονική εγχώρια ζήτηση. Συγκεκριμένα, οι υψηλότερες αποδόσεις των κρατικών ομολόγων, σε σύγκριση με τις αρχές του 2018, μεταφράστηκαν, αν και με κάποια καθυστέρηση, σε αυστηρότερους όρους δανεισμού, ενώ η αβεβαιότητα σχετικά με τις πολιτικές και την κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων έχει επηρεάσει αρνητικά τις επενδύσεις. Συνολικά, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ ανήλθε στο 0,9 % το 2018. Για το 2019, οι ταχείες εκτιμήσεις της ISTAT για το πρώτο τρίμηνο υποστηρίζουν την ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας, αν και η ασθενής εγχώρια ζήτηση και το υποτονικό κλίμα μεταξύ των επιχειρήσεων και των καταναλωτών δείχνουν ότι η αύξηση της παραγωγής θα επιταχυνθεί μόνο κατά το δεύτερο εξάμηνο του έτους (σε σύγκριση με τα δύο τελευταία τρίμηνα του 2018). Ως αποτέλεσμα, ο ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ το 2019 θα παραμείνει αργός στο 0,1 %, με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής, πριν φθάσει στο 0,7 % το 2020. Οι προβλέψεις του προγράμματος σταθερότητας για την ανάπτυξη είναι ελάχιστα πιο αισιόδοξες από τις προβλέψεις της Επιτροπής, καθώς η πραγματική παραγωγή προβλέπεται να αυξηθεί κατά 0,2 % το 2019 και κατά 0,8 % το 2020, ποσοστά στα οποία η κυβέρνηση ενσωματώνει ωστόσο την αύξηση του ΦΠΑ, που νομοθετήθηκε για το 2020 ως ρήτρα διασφάλισης.

Όσον αφορά την αύξηση του αποπληθωριστή του ΑΕΠ, οι προβλέψεις της κυβέρνησης είναι επίσης πιο αισιόδοξες από ό,τι της Επιτροπής, με ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ ύψους 1,2 % αντί για 0,8 % το 2019 (και 2,8 % αντί για 1,8 % για το 2020, αλλά κυρίως λόγω της παραδοχής για ενεργοποίηση της αύξησης του ΦΠΑ στο πρόγραμμα σταθερότητας). Αφού αυξήθηκε κατά 1,2 % το 2017, ο ονομαστικός πληθωρισμός βάσει του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή (ΕνΔΤΚ) παρέμεινε, σε γενικές γραμμές, σταθερός το 2018, και αναμένεται από την Επιτροπή να μετριαστεί σε μόλις 0,9 % το 2019, εν μέρει λόγω των χαμηλότερων τιμών ενέργειας, και εν συνεχεία να αυξηθεί ελαφρά στο 1,1 % το 2020. Ο δομικός πληθωρισμός, στο 0,6 % τον Απρίλιο του 2019, αναμένεται να αυξηθεί πάνω από το 1 % έως το τέλος του 2020, παράλληλα με τη συγκρατημένη αύξηση των μισθών.

Η δυνητική ανάπτυξη της Ιταλίας εκτιμάται ότι έχει αυξηθεί το 2018, στο 0,5 % (από 0,2 % το 2017), αλλά ότι θα επιβραδυνθεί εκ νέου στο 0,3 % το 2019, πριν ανακάμψει στο 0,5 % το 2020. Συνολικά, παραμένει σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Ως εκ τούτου, εκτιμάται από την

Επιτροπή ότι το αρνητικό παραγωγικό κενό της Ιταλίας εξαλείφθηκε το 2018, στο -0,1 % του δυνητικού ΑΕΠ, από -0,5 % το 2017, αλλά ότι θα αυξηθεί και πάλι στο -0,3 % το 2019, λόγω της εντονότερης επιβράδυνσης στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, πριν εξαλειφθεί εκ νέου το 2020. Παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί σε ορισμένους τομείς μεταρρυθμίσεων (π.χ. αγορά εργασίας και δημόσια διοίκηση, καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, εξυγίανση του ισολογισμού των τραπεζών), η κληρονομιά της κρίσης και οι συνεχιζόμενες διαρθρωτικές αδυναμίες εξακολουθούν να επιβαρύνουν το αναπτυξιακό δυναμικό της Ιταλίας¹⁹. Το πραγματικό ΑΕΠ της Ιταλίας μόλις και μετά βίας ανέκαμψε στα επίπεδα προ της κρίσης, ενώ στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ το πραγματικό ΑΕΠ είναι τώρα κατά 21 % υψηλότερο από ό,τι το 2004. Αναλυτικότερα, ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης της Ιταλίας ήταν 0,1 % κατά την περίοδο 2004-2018, σε σύγκριση με 1,5 % στη ζώνη του ευρώ, εξαιρουμένης της Ιταλίας.

Αυτό εξηγείται, σε μεγάλο βαθμό, από διαρθρωτικούς παράγοντες που παρεμποδίζουν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και αποτελούν τροχοπέδη για την παραγωγικότητα. Το ακόμη μεγάλο ποσοστό των δαπανών για συντάξεις γήρατος και για εξυπηρέτηση του χρέους στις δημόσιες δαπάνες της Ιταλίας περιορίζει τους τομείς δαπανών που ευνοούν την ανάπτυξη, όπως η εκπαίδευση και οι υποδομές. Η υψηλή φορολογική επιβάρυνση των συντελεστών παραγωγής και η ακόμη χαμηλή φορολογική συμμόρφωση εξακολουθούν να συνιστούν ανασταλτικό παράγοντα για την οικονομική ανάπτυξη. Η αύξηση της απασχόλησης υποστηρίχθηκε με μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και κίνητρα για προσλήψεις, αλλά οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό σε συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, ενώ τα ακόμη υψηλά επίπεδα μακροχρόνιας ανεργίας και ανεργίας των νέων επηρεάζουν αρνητικά τις μελλοντικές προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης. Το επιχειρηματικό περιβάλλον εξακολουθεί να εμποδίζει την επιχειρηματικότητα, μεταξύ άλλων λόγω αδύναμων σημείων στη δημόσια διοίκηση και λόγω πολύ χρονοβόρων διαδικασιών αστικής και ποινικής δικαιοσύνης. Τέλος, οι επενδύσεις, ιδίως σε άυλα περιουσιακά στοιχεία, εξακολουθούν να είναι χαμηλές. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν σημαντικό να επανεκκινήσει η Ιταλία τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, προκειμένου να βελτιώσει τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές ανάπτυξης και να ενισχύσει τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών της χώρας.

Συνολικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η συνεχιζόμενη οικονομική επιβράδυνση της Ιταλίας επιβάλλει και πάλι, μετά την περίοδο της κρίσης, προσεκτική διαφοροποίηση της δημοσιονομικής προσαρμογής, ώστε να αποφευχθεί το ενδεχόμενο οι μεγάλες δημοσιονομικές προσπάθειες να αποβούν αυτοκαταστροφικές, σε ένα πλαίσιο υποτονικής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ. Ο χαμηλός πληθωρισμός καθιστά δυσχερέστερη για την Ιταλία τη μείωση των δημόσιων δαπανών της ως ποσοστό του ΑΕΠ, με πάγωμα μισθών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων σε ονομαστικούς όρους, ενώ συνεπάγεται χαμηλότερα από τα κανονικά φορολογικά έσοδα. Ταυτόχρονα, οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες γενικά συνεπάγονται δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές υψηλότερους από τον μέσο όρο, οι οποίοι ενισχύονται από την περιορισμένη νομισματική πολιτική λόγω του μηδενικού κατώτατου ορίου²⁰. Από την άλλη πλευρά, η σύνθεση της δημοσιονομικής προσπάθειας έχει επίσης

¹⁹ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2019) 1011 final, 27.2.2019, «Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances» (Έκθεση χώρας για την Ιταλία 2019. Συμπεριλαμβανομένης εμπεριστατωμένης επισκόπησης σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών).

²⁰ Βλ., για παράδειγμα, Blanchard O. και D. Leigh (2013), στη διεύθυνση www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

σημαντικό αντίκτυπο στους πολλαπλασιαστές, ιδίως σε χώρες με υψηλό επίπεδο χρέους²¹. Ως εκ τούτου, η μακροοικονομική επιβράδυνση που καταγράφηκε στην Ιταλία από το δεύτερο εξάμηνο του 2018, καθώς η ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ υποχώρησε κάτω από το 2 % το 2018 και αναμένεται να παραμείνει κάτω από το 2 % κατά τα έτη 2019-2020, με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής, μπορεί να θεωρηθεί ως ήπιος ελαφρυντικός παράγοντας, εξηγώντας εν μέρει μόνο τις μεγάλες αποκλίσεις της Ιταλίας από τη συμμόρφωση με τη μελλοντοστραφή διαμόρφωση της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Στο μέλλον, οι κίνδυνοι για τις προοπτικές ανάπτυξης παραμένουν κατά κύριο λόγο επιβαρυντικοί: οι εμπορικές εντάσεις εξακολουθούν να αποτελούν κακούς οiwονούς για τις παγκόσμιες προοπτικές, και οι υψηλότερες από τις αναμενόμενες τιμές του πετρελαίου θα μπορούσαν να περιορίσουν την αγοραστική δύναμη των καταναλωτών, όπως και τυχόν σχετικές αυξήσεις των αποδόσεων των κρατικών ομολόγων ενδέχεται να επηρεάσουν το οικονομικό κλίμα και τις συνθήκες χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα, και να μεγεθύνουν τους κινδύνους βιωσιμότητας της Ιταλίας.

Πίνακας 3: Μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις ^α

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	ΠΣ	COM	ΠΣ
Πραγματικό ΑΕΠ (μεταβολή %)	1,1	1,7	0,9	0,1	0,2	0,7	0,8
Αποπληθωριστής ΑΕΠ (μεταβολή %)	1,2	0,5	0,8	0,7	1,0	1,0	2,0
Δυνητικό ΑΕΠ (μεταβολή %)	-0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7
Κενό παραγωγής (% του δυνητικού ΑΕΠ)	-2,0	-0,5	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2
Ακαθάριστο χρέος γενικής κυβέρνησης	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Πρωτογενές ισοζύγιο	1,4	1,4	1,6	1,2	1,2	0,2	1,5
Έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου δημόσιου τομέα	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4
Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο	-1,5	-2,1	-2,1	-2,3	-2,2	-3,4	-2,0
Κυκλικά προσαρμοσμένο πρωτογενές ισοζύγιο	2,5	1,7	1,6	1,3	1,4	0,3	1,6
Διαρθρωτικό ισοζύγιο ^β	-1,7	-2,1	-2,2	-2,4	-2,3	-3,6	-2,1
Διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο	2,3	1,7	1,5	1,2	1,3	0,2	1,5

Σημειώσεις:

^α Ως ποσοστό του ΑΕΠ, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά.

^β Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο πλην έκτακτων και λοιπών προσωρινών μέτρων.

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, ΠΣ της Ιταλίας του 2019 και εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019

Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Στην έκθεση χώρας του 2019²², η Επιτροπή έκρινε ότι η Ιταλία είχε σημειώσει περιορισμένη πρόοδο προκειμένου να ανταποκριθεί στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018. Συγκεκριμένα, σημειώθηκε κάποια πρόοδος στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στη μείωση του αποθέματος μη εξυπηρετούμενων δανείων στον τραπεζικό τομέα και στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας. Σημειώθηκε περιορισμένη πρόοδος όσον αφορά την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, τη βελτίωση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση βάσει της αγοράς, την επιβολή του πλαισίου για τις επιχειρήσεις κρατικής ιδιοκτησίας, την ενθάρρυνση της εργασίας των γυναικών, καθώς και την προώθηση της έρευνας, της καινοτομίας, των ψηφιακών δεξιοτήτων και υποδομών και

²¹ Βλ., για παράδειγμα, Blanchard O. και J. Zettlemeyer (2018): «The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?»

²² Βλ. «Country Report Italy 2019». Αυτόθι.

της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης επαγγελματικής κατεύθυνσης. Δεν σημειώθηκε καμία πρόοδος όσον αφορά τη μετατόπιση της φορολογίας από τους παραγωγικούς συντελεστές, τη μείωση του μεριδίου των συντάξεων γήρατος στις δημόσιες δαπάνες (και μάλιστα, υπήρξε και κάποια οπισθοδρόμηση στον τομέα αυτόν), τη μείωση της διάρκειας των δικών στην αστική δικαιοσύνη, και την αντιμετώπιση των περιορισμών στον ανταγωνισμό.

Στην εμπεριστατωμένη επισκόπηση επίσης, που δημοσιεύθηκε ως μέρος της έκθεσης χώρας του 2019, διατηρήθηκε η Ιταλία στην κατηγορία των «υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών», μαζί με την Ελλάδα και την Κύπρο²³, για έκτη συνεχή χρονιά. Οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της Ιταλίας σχετίζονται κυρίως με το υψηλό δημόσιο χρέος της και τη χαμηλή αύξηση της παραγωγικότητας, ενώ η ανεργία παραμένει υψηλή και το συνολικό απόθεμα μη εξυπηρετούμενων δανείων στον ισολογισμό των ιταλικών τραπεζών παραμένει υψηλό.

Κατά τους πρώτους μήνες του 2019, η κυβέρνηση ενέκρινε δύο νομοθετικά διατάγματα για τη στήριξη των επενδύσεων (τα λεγόμενα «*Crescita*» και «*Sblocca Cantieri*»). Το διάταγμα «*Crescita*» προβλέπει την ενίσχυση των περιφερειακών φορέων που είναι αρμόδιοι για τα δημόσια έργα, μέσω της χρηματοδότησης εξειδικευμένων εργαζομένων, προκειμένου να στηριχθούν οι επενδύσεις σε υποδομές. Με το διάταγμα ενισχύεται η κρατική στήριξη για τη χρηματοδότηση επιχειρήσεων (π.χ. «*Fondo di Garanzia*», «*Nuova Sabatini*»), ιδίως για τραπεζικές πιστώσεις, και δημιουργείται ένας νέος φορέας για τη στήριξη επιχειρηματικών κεφαλαίων. Το διάταγμα «*Sblocca Cantieri*» αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των δυσκολιών στις οποίες προσκρούουν οι επιχειρήσεις, ιδίως οι μικρότερες, όσον αφορά τη συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις, μέσω της εφαρμογής απλουστευμένων διαδικασιών, προκειμένου να απελευθερωθούν οι δημόσιες επενδύσεις. Το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του 2019 αναφέρει επίσης ότι η μεταρρύθμιση του κώδικα δημόσιων συμβάσεων θα ψηφιστεί εντός δύο ετών.

Ο προϋπολογισμός του 2019 και το νομοθετικό διάταγμα για την εφαρμογή του νέου καθεστώτος πρόωρης συνταξιοδότησης, του Ιανουαρίου 2019, οπισθοδρομούν ως προς στοιχεία των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων στον τομέα των συντάξεων, επιδεινώνοντας μεσοπρόθεσμα τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Οι νέες αυτές διατάξεις θα αυξήσουν περαιτέρω τις συνταξιοδοτικές δαπάνες μεσοπρόθεσμα. Μεταξύ του 2019 και του 2021, το νέο καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης («*ποσόστωση 100*») θα επιτρέπει στους ανθρώπους να συνταξιοδοτηθούν στην ηλικία των 62 ετών, εάν έχουν καταβάλει εισφορές 38 ετών. Επιπλέον, το πεδίο εφαρμογής των υφιστάμενων διατάξεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση έχει επεκταθεί, μεταξύ άλλων με την αναστολή, έως το 2026, της αναπροσαρμογής, σε συνάρτηση με το προσδόκιμο ζωής, των ελάχιστων απαιτούμενων εισφορών που είχαν καθιερωθεί με τις προηγούμενες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις. Όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις, ο προϋπολογισμός του 2019 προβλέπει κονδύλια ύψους 0,2 % του ΑΕΠ το 2019 και 0,5 % του ΑΕΠ το 2020 και το 2021, αλλά αναμένεται επίσης πρόσθετο κόστος κατά τα επόμενα έτη. Οι υψηλές δημόσιες δαπάνες για τις συντάξεις γήρατος περιορίζουν άλλες κοινωνικές δαπάνες και δαπάνες που ευνοούν την ανάπτυξη,

²³ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2019) 150 final, «*Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2019: Αξιολόγηση της προόδου σχετικά με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και τα αποτελέσματα των εμπεριστατωμένων επισκοπήσεων δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011*

».

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

όπως η εκπαίδευση και οι επενδύσεις, και περιορίζουν τα περιθώρια για μείωση της συνολικά υψηλής φορολογικής επιβάρυνσης και του υψηλού δημόσιου χρέους. Συν τοις άλλοις, η διεύρυνση της δυνατότητας πρόωρης συνταξιοδότησης ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά την προσφορά εργασίας, σε ένα πλαίσιο όπου η Ιταλία υστερεί ήδη έναντι του μέσου όρου της ΕΕ όσον αφορά τη συμμετοχή των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας (55-64) στην απασχόληση, εμποδίζοντας έτσι τη δυνητική ανάπτυξη και επιδεινώνοντας τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους.

Το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων²⁴ της Ιταλίας για το 2019 βασίζεται στο «συμβόλαιο κυβέρνησης», που συμφωνήθηκε από τα κόμματα του κυβερνητικού συνασπισμού το 2018, και η στρατηγική του για την ενίσχυση της ανάπτυξης εξακολουθεί να βασίζεται κυρίως στις κοινωνικές μεταβιβάσεις (π.χ. το εισόδημα του πολίτη) και, σε μικρότερο βαθμό, στη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης και στην επανεκκίνηση των δημόσιων επενδύσεων. Αναλυτικότερα, το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Ιταλίας ανταποκρίνεται στα διαρθρωτικά ζητήματα που τίθουν οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018 μόνον εν μέρει. Συγκεκριμένα: i) δεν υπάρχουν νέα σχετικά μέτρα τα οποία θα ευνοούσαν μια «μετατόπιση των φόρων» από τους συντελεστές παραγωγής· αντ' αυτού, το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων εισάγει μια νέα δυνατότητα διακανονισμού προηγούμενων φορολογικών υποχρεώσεων, χωρίς πρόστιμα για τις επιχειρήσεις, γεγονός το οποίο μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη φορολογική συμμόρφωση· ii) δεν περιλαμβάνει σημαντικές νέες δεσμεύσεις στον τομέα της δικαιοσύνης, αλλά ουσιαστικά επιβεβαιώνει προηγούμενες δεσμεύσεις, όπως η εκκρεμούσα μεταρρύθμιση των αστικών και των ποινικών δικών· iii) δεν προβλέπει περαιτέρω ενέργειες στον τομέα του ανταγωνισμού και στον τραπεζικό τομέα, εκτός από τη διατήρηση της προσπάθειας για τη στήριξη της μείωσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων και την ολοκλήρωση των τρεχουσών μεταρρυθμίσεων (π.χ. μικρές συνεταιριστικές τράπεζες)· iv) επικεντρώνεται στην ολοκλήρωση της εφαρμογής του εισοδήματος του πολίτη και της καθιέρωσης κατώτατου μισθού, ενώ είναι περιορισμένες οι αναφορές σε μέτρα που ευνοούν τη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, και λείπουν οι λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο ενίσχυσης της επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Συνολικά, το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Ιταλίας του 2019 ανταποκρίνεται μόνον εν μέρει στα διαρθρωτικά ζητήματα που τίθουν οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018, και συχνά απουσιάζουν λεπτομέρειες σχετικά με τις λίγες νέες δεσμεύσεις που περιέχει, καθώς και σχετικά με το χρονοδιάγραμμα έγκρισης και εφαρμογής τους. Ωστόσο, η συνολική στρατηγική μεταρρυθμίσεων της Ιταλίας βασίζεται εν πολλοίς σε μείζονες μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη δρομολογηθεί σε διάφορους τομείς, γεγονός που καταδεικνύει σε γενικές γραμμές συνέχεια σε σύγκριση με τα προηγούμενα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων.

4.4. Άλλοι παράγοντες που θεωρούνται σχετικοί από την Επιτροπή

Μεταξύ των άλλων παραγόντων που θεωρούνται κρίσιμοι από την Επιτροπή, δίδεται ιδιαίτερη σημασία στις δημοσιονομικές προσπάθειες για την προαγωγή της διεθνούς αλληλεγγύης και την επίτευξη των στόχων της ενωσιακής πολιτικής, στο χρέος που απορρέει από διμερή και πολυμερή στήριξη μεταξύ κρατών μελών στο πλαίσιο της διασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, και στο χρέος που συνδέεται με ενέργειες χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης κατά τη διάρκεια σοβαρών χρηματοπιστωτικών αναστατώσεων (άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97). Όσον αφορά

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

τη στήριξη του χρηματοπιστωτικού τομέα από την κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις για τη στήριξη των προβλέψεων ρευστότητας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων ανέρχονταν σε περίπου 0,9 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2018 (από συνολικό ποσό ενδεχόμενων υποχρεώσεων της τάξης του 4,2 % του ΑΕΠ), υποχωρώντας από το 1,3 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2017.

Η στήριξη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων με αντίκτυπο στο δημόσιο χρέος ήταν μηδενική το 2018 (υποχώρηση από περίπου 1 % στα τέλη του 2017²⁵). Ένας επιπλέον κίνδυνος για τα δημόσια οικονομικά συνδέεται με τον πιθανό (εφάπαξ) αντίκτυπο από τη στήριξη προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα επίσης στο έλλειμμα του 2019 και του 2020, καθώς και από το σημαντικό απόθεμα ληξιπρόθεσμων εμπορικών οφειλών της δημόσιας διοίκησης.

Το άρθρο 12 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 473/2013 ορίζει ότι στην παρούσα έκθεση εξετάζεται επίσης «ο βαθμός στον οποίο το οικείο κράτος μέλος έχει λάβει υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής» σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του κράτους μέλους, η οποία αναφέρεται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 του ίδιου κανονισμού. Το 2018, στη γνώμη της Επιτροπής σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ιταλίας του 2019 εντοπιζόταν μια περίπτωση «ιδιαίτερα σοβαρής μη συμμόρφωσης» με τη σύσταση που απηύθυνε το Συμβούλιο στην Ιταλία, στις 13 Ιουλίου 2018, και οι αρχές κλήθηκαν να υποβάλουν αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος. Στις 13 Νοεμβρίου 2018, η Ιταλία υπέβαλε αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος, στο οποίο επιβεβαιώνονται οι προγραμματισμένοι δημοσιονομικοί στόχοι για το 2019. Οι αρχές τροποποίησαν τον προϋπολογισμό του 2019, τον Δεκέμβριο του 2018, γεγονός το οποίο έθεσε τέλος στην κατάσταση «ιδιαίτερα σοβαρής μη συμμόρφωσης» με το ΣΣΑ. Παρά τις αλλαγές αυτές, οι δημοσιονομικοί στόχοι της Ιταλίας εξακολουθούν να δείχνουν κίνδυνο σημαντικής απόκλισης από το προληπτικό σκέλος το 2019, με βάση τόσο τα προγράμματα της κυβέρνησης όσο και τις προβλέψεις της Επιτροπής.

4.5. Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 31 Μαΐου 2019, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν έγγραφα σχετικά με τους κρίσιμους παράγοντες, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 («οι παρατηρήσεις της Ιταλίας»). Η ανάλυση που παρουσιάζεται στα άλλα τμήματα της παρούσας έκθεσης καλύπτει ήδη το μεγαλύτερο μέρος των παραγόντων που προβάλλονται από τις αρχές.

Όσον αφορά την κατάσταση συμμόρφωσης της Ιταλίας με το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, στις παρατηρήσεις της Ιταλίας τονίζονται οι ακόλουθοι κρίσιμοι παράγοντες:

ι) όσον αφορά το 2018, οι αρχές προβάλλουν το επιχείρημα ότι η μη υλοποίηση της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσπάθειας δεν θα πρέπει να αποδίδεται στη σημερινή κυβέρνηση της χώρας, η οποία, όπως υποστηρίζουν, απλώς εκπλήρωσε τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις της προηγούμενης κυβέρνησης και απέφυγε οποιαδήποτε περαιτέρω δημοσιονομική επέκταση. Ωστόσο, η Επιτροπή είχε ήδη αξιολογήσει ότι το πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2018 εμφάνιζε κίνδυνο μη συμμόρφωσης με το ΣΣΑ το 2018, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, και καλούσε την κυβέρνηση να

²⁵ Η εν λόγω στήριξη (16,6 δισ. EUR, συνολικά) αφορούσε κυρίως την εκκαθάριση των δύο ιταλικών περιφερειακών δανειστών «Banca Popolare di Vicenza» και «Veneto Banca» και την προληπτική ανακεφαλαιοποίηση της «Banca Monte dei Paschi di Siena». Ο συναφής αντίκτυπος στο έλλειμμα ήταν περίπου 0,33 % του ΑΕΠ το 2017.

αποκαταστήσει τη συμμόρφωση. Συν τοις άλλοις, η επιδείνωση της διαρθρωτικής προσπάθειας της Ιταλίας, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, σε σύγκριση με τις εαρινές προβλέψεις του 2018, οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό σε υψηλότερες από τις αναμενόμενες δαπάνες για τόκους, που ήταν συνέπεια της αύξησης των διαφορικών επιτοκίων των κρατικών ομολόγων, η οποία καταγράφηκε μετά την ανάληψη καθηκόντων της νέας κυβέρνησης τον Μάιο του 2018.

ii) όσον αφορά το 2019, οι παρατηρήσεις της Ιταλίας παρέχουν ενδείξεις για ανοδικούς κινδύνους για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε χαμηλότερο από το αναμενόμενο ονομαστικό έλλειμμα, περίπου στο 2,3 % του ΑΕΠ (σε σύγκριση με 2,4 % στο πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2019 και 2,5 % με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019). Αυτό θα προέκυπτε κυρίως από τα υψηλότερα από τα αναμενόμενα έσοδα και από τις χαμηλότερες από τις προβλεπόμενες δημόσιες δαπάνες για το εισόδημα του πολίτη και το νέο καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης, λαμβανομένων υπόψη των χαμηλών επιπέδων αξιοποίησής τους μέχρι στιγμής. Αν και αυτοί οι ανοδικοί κίνδυνοι για το δημοσιονομικό ισοζύγιο της Ιταλίας του 2019 φαίνονται γενικά ευλογοφανείς, μπορούν να επιβεβαιωθούν μόνον αργότερα εντός του έτους, όταν θα είναι διαθέσιμα περισσότερα δεδομένα.

iii) όσον αφορά το 2020, στις παρατηρήσεις της Ιταλίας δεν περιλαμβάνονται νέες δεσμεύσεις για το 2020 και επιβεβαιώνεται μόνον ο στόχος του 2,1 % του ΑΕΠ για το έλλειμμα, που καθορίστηκε στο πρόγραμμα σταθερότητας της Ιταλίας του 2019, ενώ υπενθυμίζεται η δέσμευση για εξεύρεση εναλλακτικών χρηματοδοτικών μέτρων για την επίτευξή του, χωρίς να ενεργοποιείται η αύξηση του ΦΠΑ που νομοθετήθηκε ως ρήτρα διασφάλισης. Όμως, δεν παρέχονται λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τα εναλλακτικά αυτά μέτρα, εκτός από μια γενική αναφορά στην επανεξέταση των δαπανών.

Άλλοι κρίσιμοι παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές, πέραν της απλής συμμόρφωσης με το ΣΣΑ, είναι οι εξής:

i) το ιστορικό επιδόσεων της Ιταλίας όσον αφορά τα σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα, σε συνδυασμό με στέρεα θεμελιώδη μεγέθη και ισχυρή χρηματοοικονομική κατάσταση. Αυτό φαίνεται ιδίως από το υψηλό πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, τη θετική καθαρή διεθνή επενδυτική θέση, τη σύνθεση του δημόσιου χρέους με μακροπρόθεσμα ομόλογα και σταθερό επιτόκιο, το χαμηλό χρέος του ιδιωτικού τομέα, καθώς και την αποκατάσταση της ευρωστίας του ιταλικού τραπεζικού τομέα, με συνολικά ισχυρή θέση ρευστότητας, ανακτηθείσα κερδοφορία και συνεχιζόμενη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων των τραπεζών. Στο πλαίσιο αυτό, οι αρχές εντοπίζουν δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες, και ιδίως την ακόμη μεγάλη διαφορά μεταξύ του μέσου κόστους δανεισμού και της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ, ως τον κύριο λόγο για τη μη συμμόρφωση της Ιταλίας με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018. Η συνεκτίμηση της μακροοικονομικής επιβράδυνσης ως ελαφρυντικού παράγοντα ενισχύεται από το γεγονός ότι, σύμφωνα με πληροφορίες, οι αποπληθωριστικές πιέσεις και η κάμψη της μεταποίησης, την οποία αντιμετώπισε η Ιταλία, οφείλονταν σε μεγάλο βαθμό σε εξωτερικούς παράγοντες. Ωστόσο, η Επιτροπή υπενθυμίζει στην παρούσα έκθεση ότι οι επιλογές πολιτικής μπορεί να έχουν συμβάλει στη μακροοικονομική επιβράδυνση, μέσω αρνητικής επίδρασης στην εμπιστοσύνη και στενότερου διαύλου πιστώσεων, και μάλιστα μέσω των υψηλότερων διαφορικών επιτοκίων των κρατικών ομολόγων που καταγράφηκαν από την 1η Μαΐου 2018.

ii) η δέσμευση της Ιταλίας για δημοσιονομική εξυγίανση και μείωση του δείκτη χρέους ως προς το ΑΕΠ κατά τα προσεχή έτη, σύμφωνα με την οποία το ονομαστικό έλλειμμα

προβλέπεται να υποχωρήσει στο 1,5 % το 2022 και, αντίστοιχα, το διαρθρωτικό ισοζύγιο της Ιταλίας να βελτιωθεί στο -0,8 % του ΑΕΠ το 2022, «με προοπτική ισοσκελίσης εντός των επομένων δύο έως τριών ετών». Ταυτοχρόνως, ωστόσο, το επιχείρημα αυτό αποκαλύπτει επίσης την απόφαση της Ιταλίας να αναβάλει την επίτευξη του ΜΔΣ για διαρθρωτικό πλεόνασμα ύψους 0,5 % του ΑΕΠ.

iii) η υποεκτίμηση της υποτονικότητας της ιταλικής οικονομίας με βάση την από κοινού συμφωνηθείσα μεθοδολογία. Οι στενές εκτιμήσεις του παραγωγικού κενού της Ιταλίας, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, που ανέρχεται στο -0,1 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2018, στο -0,3 % το 2019 και στο -0,1 % το 2020, υποστηρίζεται ότι είναι αντίθετες με τα μακροοικονομικά στοιχεία που δείχνουν σχετικά υψηλά ποσοστά ανεργίας και πολύ χαμηλό πληθωρισμό, αλλά και αμφισβητήσιμες σε συγκριτική βάση. Σε αυτή τη βάση, οι αρχές παρέχουν εναλλακτικές εκτιμήσεις του παραγωγικού κενού της Ιταλίας, στο -1,5 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2018, στο -1,7 % το 2019 και στο -1,6 % το 2020. Σε αυτή τη βάση, υποστηρίζουν επίσης ότι η Ιταλία αναμένεται να συμμορφωθεί σε γενικές γραμμές με την απαίτηση του προληπτικού σκέλους το 2019, δεδομένης της μειωμένης προσπάθειας ύψους 0,25 % του ΑΕΠ, την οποία θα υπαγορεύσει ο πίνακας απαιτήσεων του προληπτικού σκέλους με βάση αυτή την ευρύτερη εκτίμηση του αρνητικού παραγωγικού κενού της Ιταλίας, καθώς η Ιταλία θα καταταχθεί σε «δυσμενή οικονομική συγκυρία», και του αναπτυξιακού δυναμικού, σύμφωνα με το οποίο η Ιταλία θα αναπτυχθεί κάτω από το δυναμικό της το 2019. Επιπλέον, οι αρχές υποστηρίζουν ότι με τις ευρύτερες εκτιμήσεις του παραγωγικού κενού, η Ιταλία θα ήταν επίσης πιο κοντά στην εκπλήρωση του κανόνα για το χρέος στον κυκλικά προσαρμοσμένο τρόπο θεώρησής του.

iv) το ιστορικό επιδόσεων της Ιταλίας όσον αφορά τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ευνοούν την ανάπτυξη, σύμφωνα με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018, αρχίζοντας από τους σημαντικούς πόρους που διατίθενται για τη βελτίωση της κοινωνικής ένταξης και την αναζωογόνηση των δημόσιων επενδύσεων. Το νέο καθεστώς εισοδήματος του πολίτη υποστηρίζεται ότι ανταποκρίνεται στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις, αυξάνοντας την εισοδηματική στήριξη για τα άτομα και τα νοικοκυριά που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας και διαθέτοντας πρόσθετους ανθρώπινους, οικονομικούς και τεχνολογικούς πόρους για ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας. Επιπλέον, η κυβέρνηση σχεδιάζει να αυξήσει τις δημόσιες επενδύσεις κατά 0,6 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ έως το 2021, σε σύγκριση με το 2018, και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του 2019 προβλέπει μεταρρυθμίσεις του δικαστικού συστήματος, του συστήματος πρόληψης της διαφθοράς, του δημόσιου τομέα, και της επιβολής της φορολογικής νομοθεσίας. Στις παρατηρήσεις της Ιταλίας τονίζεται επίσης ο θετικός αντίκτυπος στη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους που εξασφαλίζεται από τα προγραμματισμένα μέτρα πολιτικής για τη στήριξη της συνολικής ζήτησης και, συνεπώς, της αύξησης του ΑΕΠ.

v) η Ιταλία εξακολουθεί να εμφανίζει, μακροπρόθεσμα, χαμηλούς κινδύνους δημοσιονομικής βιωσιμότητας, όταν λαμβάνονται υπόψη οι εθνικές εκτιμήσεις για τις δαπάνες γήρατος, σε συνδυασμό με το χαμηλό επίπεδο ενδεχόμενων υποχρεώσεων σε συγκριτική βάση εντός της Ένωσης.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο δείκτης χρέους της Ιταλίας ως προς το ΑΕΠ, ανερχόμενος στο 132,2 % το 2018, είναι ο δεύτερος μεγαλύτερος στην Ένωση και ένας από τους μεγαλύτερους στον κόσμο. Το 2018, αντιπροσώπευε μέση επιβάρυνση ύψους 38 400 EUR ανά κάτοικο, επιπλέον του μέσου ετήσιου κόστους εξυπηρέτησής του ύψους περίπου 1 000 EUR ανά κάτοικο. Το υψηλό δημόσιο χρέος στερεί από την Ιταλία τα δημοσιονομικά περιθώρια που χρειάζεται για να σταθεροποιήσει την οικονομία της, σε περίπτωση μακροοικονομικών κλυδωνισμών. Αντιπροσωπεύει επίσης διαγενεακή επιβάρυνση που επηρεάζει αρνητικά το βιοτικό επίπεδο των μελλοντικών γενεών της Ιταλίας. Το γεγονός ότι το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους απορροφά αισθητά μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων πόρων στην Ιταλία απ' ό,τι στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ επιβαρύνει επίσης τις παραγωγικές δαπάνες της χώρας: οι δαπάνες της Ιταλίας για τόκους ανήλθαν το 2018 σε περίπου 65 δισ. EUR ή στο 3,7 % του ΑΕΠ, ήτοι, σε γενικές γραμμές, ποσό ίσο με το ποσό των δημόσιων πόρων που διατέθηκε για την εκπαίδευση. Επιπλέον, ένα υψηλό δημόσιο χρέος, ελλείψει συνετών δημοσιονομικών πολιτικών, εκθέτει τη χώρα σε κρίσεις εμπιστοσύνης στην αγορά όσον αφορά την απόδοση των κρατικών ομολόγων, με αρνητικές επιπτώσεις τόσο στις πληρωμές για τόκους που καταβάλλει η χώρα όσο και στο συνολικό κόστος χρηματοδότησης για την πραγματική οικονομία, γεγονός που, με τη σειρά του, θα είχε αρνητικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη. Το μεγάλο δημόσιο χρέος της Ιταλίας είναι σοβαρή ευπάθεια για την ιταλική οικονομία και η αποφασιστική μείωσή του θα πρέπει να παραμείνει προτεραιότητα προς το συμφέρον της Ιταλίας.

Το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης της Ιταλίας έφθασε στο 132,2 % του ΑΕΠ το 2018, πολύ πάνω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη, και η Ιταλία δεν συμμορφώθηκε με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2018, με βάση τα απολογιστικά στοιχεία. Συν τοις άλλοις, η Ιταλία δεν προβλέπεται να συμμορφωθεί με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους ούτε το 2019 ούτε το 2020, βάσει των προγραμμάτων της κυβέρνησης και των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2019. Ειδικότερα, η Επιτροπή αναμένει ότι ο δείκτης δημόσιου χρέους της Ιταλίας θα αυξηθεί σημαντικά εντός του χρονικού ορίζοντα των προβλέψεων, λόγω της υποτονικής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ, της επιδείνωσης του πρωτογενούς πλεονάσματος και των ανεπαρκών εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις, φθάνοντας στο 133,7 % το 2019 και στο 135,2 % το 2020. Από τις διαπιστώσεις αυτές προκύπτει σαφώς ότι, πριν από την εξέταση όλων των σχετικών παραγόντων, το κριτήριο του χρέους, όπως ορίζεται στη Συνθήκη, δεν φαίνεται να πληρούνται από την Ιταλία, εκ πρώτης όψεως. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, η παρούσα έκθεση εξετάζει επίσης τους σχετικούς παράγοντες με τη σειρά.

Ιδίως, η μακροοικονομική επιβράδυνση που καταγράφηκε στην Ιταλία από το δεύτερο εξάμηνο του 2018, με την ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ να υποχωρεί κάτω από το 2 % το 2018, καθώς και κατά τα έτη 2019-2020, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, μπορεί να θεωρηθεί μέχρις ενός σημείου ελαφρυντικός παράγοντας που εξηγεί τις μεγάλες αποκλίσεις της Ιταλίας από τη συμμόρφωση με τη μελλοντοστραφή τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Επιπλέον, η χαμηλή αύξηση της παραγωγικότητας εξακολουθεί να περιορίζει το αναπτυξιακό δυναμικό της Ιταλίας και να παρεμποδίζει την ταχύτερη μείωση του δείκτη δημόσιου χρέους της.

Ωστόσο, η Ιταλία έχει σημειώσει περιορισμένη πρόοδο ως προς την ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018, και το πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που περιγράφεται στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του 2019 περιλαμβάνει μόνον

αποσπασματικά μέτρα, τα οποία βασίζονται σε προηγούμενες μεταρρυθμίσεις σε διάφορους τομείς, και οπισθοδρομεί σχετικά με στοιχεία σημαντικών μεταρρυθμίσεων που εγκρίθηκαν κατά το παρελθόν. Μεταξύ άλλων, ενώ το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιταλία να μειώσει το ποσοστό των συντάξεων γήρατος στις δημόσιες δαπάνες της, ώστε να δημιουργηθεί χώρος για άλλες κοινωνικές δαπάνες, η νεοθεσπισθείσα δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης συνιστά οπισθοδρόμηση σε σχέση με τις προηγούμενες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις, που στηρίζουν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του υψηλού δημόσιου χρέους της Ιταλίας, και μπορεί να επηρεάσει αρνητικά το αναπτυξιακό δυναμικό της Ιταλίας.

Επίσης, μια εκ των υστέρων αξιολόγηση δείχνει μη συμμόρφωση της Ιταλίας με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ) το 2018, ακόμη και αφού ληφθεί υπόψη το λεγόμενο «περιθώριο διακριτικής ευχέρειας». Όσον αφορά το 2019, η Ιταλία εκτιμάται ότι διατρέχει κίνδυνο μη συμμόρφωσης με το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ακόμη και αφού ληφθεί υπόψη το προκαταρκτικό περιθώριο που της παρασχέθηκε για «ασυνήθεις περιστάσεις», μολονότι οι ιταλικές αρχές αναφέρουν την ύπαρξη πιθανών ανοδικών κινδύνων στον προϋπολογισμό του 2019, χάρη στα υψηλότερα από τα αναμενόμενα έσοδα και τις χαμηλότερες από τις προβλεπόμενες δημόσιες δαπάνες για μέτρα στον προϋπολογισμό του 2019. Το μέγεθος της απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του ΜΔΣ προβλέπεται, με βάση τις προβλέψεις της Επιτροπής, να διευρυνθεί περαιτέρω το 2020, όταν το ονομαστικό έλλειμμα της Ιταλίας αναμένεται να υπερβεί το όριο του 3 % του ΑΕΠ για το έλλειμμα, με βάση την παραδοχή αμετάβλητης πολιτικής. Το στοιχείο αυτό αποτελεί επιβαρυντικό παράγοντα.

Η ανάλυση που παρουσιάζεται στην παρούσα έκθεση περιλαμβάνει την αξιολόγηση όλων των σχετικών παραγόντων, και ιδίως: i) της μη συμμόρφωσης με τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου το 2018 με βάση εκ των υστέρων δεδομένα, καθώς και του κινδύνου σημαντικής απόκλισης από την απαίτηση του προληπτικού σκέλους το 2019 και ονομαστικού ελλείμματος άνω του 3 % του ΑΕΠ το 2020 βάσει των προβλέψεων της Επιτροπής· ii) της μακροοικονομικής επιβράδυνσης που καταγράφηκε στην Ιταλία από το δεύτερο εξάμηνο του 2018, η οποία μπορεί να υποστηριχθεί ότι εξηγεί εν μέρει μόνο τις μεγάλες αποκλίσεις της Ιταλίας από τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους· και iii) της περιορισμένης προόδου που σημείωσε η Ιταλία όσον αφορά την ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2018, συμπεριλαμβανομένης της οπισθοδρόμησης όσον αφορά προηγούμενες μεταρρυθμίσεις που ευνοούν την ανάπτυξη, καθώς και της έλλειψης λεπτομερών στοιχείων σχετικά με τις δεσμεύσεις που περιλαμβάνονται στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Ιταλίας του 2019. Σε γενικές γραμμές, σύμφωνα με την ανάλυση, θα πρέπει να θεωρείται ότι δεν υπάρχει συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997 και ότι, ως εκ τούτου, δικαιολογείται διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) βάσει του κριτηρίου του χρέους.