



Briuselis, 2019 06 05
COM(2019) 532 final

KOMISIJOS ATASKAITA

Italija

Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį

KOMISIJOS ATASKAITA

Italija

Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį

1. ĮVADAS

Perviršinio deficito procedūra (PDP) nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 126 straipsnyje. Ta procedūra plačiau išdėstyta Tarybos reglamente (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo¹, kuris yra Stabilumo ir augimo pakto (SAP) sudedamoji dalis. Konkrečios nuostatos euro zonos valstybėms narėms pagal perviršinio deficito procedūrą nustatytos Reglamente (ES) Nr. 473/2013².

Pagal SESV 126 straipsnio 2 dalį Komisija turi stebėti, kaip laikomasi biudžetinės drausmės pagal šiuos du kriterijus: a) ar planuojamo arba faktinio valdžios sektoriaus deficito santykis su bendrojo vidaus produktu (BVP) viršija 3 % pamatinę vertę ir b) ar valstybės skolos santykis su BVP viršija 60 % pamatinę vertę, išskyrus atvejus, kai jis pakankamai mažėja ir patenkinamai sparčiai artėja prie pamatinės vertės³.

SESV 126 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad, jei valstybė narė neatitinka reikalavimų pagal vieną ar abu minėtus kriterijus, Komisija turi parengti pranešimą. Tame pranešime taip pat turi būti *„atsižvelgiama, ar bendrojo šalies biudžeto deficitas yra didesnis už valstybės investicijų išlaidas, be to, įvertinami ir kiti svarbūs veiksniai, įskaitant valstybės narės vidutinės trukmės ekonomikos ir biudžeto būklę“*.

Šiame pranešime, kuris laikomas pirmuoju PDP etapu, analizuojama, ar Italija 2018 m. atitiko Sutartyje nustatytą skolos kriterijų, deramai atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes ir kitus svarbius veiksnius.

2018 m. gegužės 23 d. Komisija paskelbė pranešimą pagal SESV 126 straipsnio 3 dalį⁴, nes Italija 2017 m. nepadarė pakankamos pažangos, kad laikytųsi skolos kriterijaus. Pranešime padaryta išvada, kad turėtų būti laikoma, jog tuo metu kriterijaus buvo laikomasi, ypač

¹ OL L 209, 1997 8 2, p. 6. Šiame pranešime taip pat atsižvelgiama į 2017 m. gegužės 15 d. Ekonomikos ir finansų komiteto patvirtintas *„Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo sąlygas bei stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio gaires“*, kurios pateiktos <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

² Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų (OL L 140, 2013 5 27, p. 11).

³ Sąvokos *„pakankamai mažėja“* ir *„patenkinamai sparčiai“* yra apibrėžtos Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 1a dalyje ir laikoma, kad šie du kriterijai įvykdyti, jei *„per pastaruosius trejus metus [skolos santykio] skirtumas, palyginti su pamatine verte, vidutiniškai mažėja viena dvidešimtąja per metus kaip lyginamasis dydis“*. Reglamente taip pat numatyta, kad *„[r]eikalavimas pagal skolos kriterijų taip pat laikomas įvykdytu, jei Komisijos biudžeto prognozėse nurodoma, kad, kaip reikalaujama, skirtumas sumažės per trejus metus, įskaitant dvejus metus po paskutinių metų, kurių duomenys turimi“*. Reglamente (EB) Nr. 1467/97 dar nustatyta, kad reikėtų atsižvelgti į *„ciklo poveikį skolos mažinimo tempui“*. Tie elementai tapo skolos mažinimo kriterijumi, nustatytu SAP įgyvendinimo elgesio kodekse ir patvirtintu Tarybos. Ar laikomasi skolos kriterijaus, vertinama atsižvelgiant į trijų skirtingų konfigūracijų skolos mažinimo kriterijų: grindžiamą praeities rezultatais, grindžiamą ateities perspektyvomis ir patikslintą pagal ciklo poveikį.

⁴ Komisijos pranešimas COM(2018) 428 final, 2018 5 23, „Italija. Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį“.

atsižvelgiant į tai, kad Italija 2017 m. *ex post* laikėsi prevencinės dalies reikalavimų. Pranešime taip pat atkreiptas dėmesys į tai, kad, remiantis tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos 2018 m. pavasario prognoze, yra rizika labai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, kurį 2018 m. rekomendavo Taryba. Pranešime nurodyta, kad Komisija iš naujo įvertins atitiktį, remdamasi *ex post* 2018 m. duomenimis, apie kuriuos turi būti pranešta 2019 m. pavasarį.

2018 m. lapkričio mėn. Komisija pagal SESV 126 straipsnio 3 dalį parengė kitą pranešimą⁵, kuriame nurodė, kad 2019 m. Italijos biudžeto plano projekte yra „*itin šiurkščiai nesilaikoma*“ fiskalinės rekomendacijos, kurią jai pateikė Taryba 2018 m. liepos 13 d., ir tai suteikė pagrindą iš naujo įvertinti, kaip Italija skolos mažinimo kriterijaus laikėsi 2017 m. Tačiau 2018 m. gruodžio mėn. pateikusi 2019 m. biudžeto pakeitimus vyriausybė ištaisė padėtį, susidariusią dėl to, kad buvo „*itin šiurkščiai nesilaikoma*“ SAP prevencinės dalies, todėl reikėjo skubiai atlikti pakartotinį vertinimą.

Remiantis 2019 m. balandžio mėn.⁶ valdžios institucijų pateiktais ir vėliau Eurostato⁷ patvirtintais duomenimis, 2018 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas sumažėjo iki 2,1 % BVP (nuo 2,4 % BVP 2017 m.), o valdžios sektoriaus skola išaugo iki 132,2 % BVP (nuo 131,4 % 2017 m.), t. y. viršijo 60 % BVP pamatinę vertę. Italijos 2019 m. stabilumo programoje prognozuojama, kad 2019 m. skolos santykis su BVP šiek tiek padidės ir sieks 132,6 %. 2020 m. prognozuojamas skolos santykio su BVP sumažėjimas (1,3 procentinio punkto) iki 131,3 %. Komisijos 2019 m. pavasario prognozėje numatoma, kad Italijos skolos santykis su BVP padidės daugiau: 2019 m. – iki 133,7 %, o 2020 m. – iki 135,2 %.

Remiantis pateiktais duomenimis ir Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, Italija 2018 m. nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus (maždaug 7 ½ % BVP atotrūkis) (žr. 1 lentelę). Apskritai tai, kad Italija 2018 m. nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus, yra įrodymas, kad *prima facie* yra susidaręs perviršinis deficitas, kaip apibrėžta SAP, dar prieš atsižvelgiant į visus toliau išdėstomus veiksnius. Be to, remiantis tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, numatoma, kad Italija nesilaikys skolos mažinimo kriterijaus nei 2019 m. (atitinkamai maždaug 5 % ir 9 % BVP atotrūkis), nei 2020 m. (atitinkamai maždaug 4 ½ % ir 9 ¼ % BVP atotrūkis).

Todėl Komisija parengė šį pranešimą, siekdama visapusiškai įvertinti nukrypimą nuo skolos mažinimo kriterijaus ir išnagrinėti, ar įvertinus visus svarbius veiksnius yra pagrindo pradėti perviršinio deficito procedūrą. Pranešimo 2 skirsnyje nagrinėjamas deficito kriterijus. 3 skirsnyje nagrinėjamas skolos kriterijus. 4 skirsnyje aprašomos viešosios investicijos ir kiti svarbūs veiksniai, taip pat įvertinama, kaip laikomasi reikalaujamo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Visų pirma tame skirsnyje pabrėžiama, kad, remiantis *ex post* duomenimis (4.1 skirsnis), 2018 m. Italija nesilaikė rekomenduojamo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Pranešimas parengtas pagal Komisijos

⁵ Žr. Komisijos pranešimą COM(2018) 809 *final*, 2018 11 21, „Italija. Pranešimas, parengtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį“.

⁶ Pagal Reglamentą (EB) Nr. 479/2009 valstybės narės du kartus per metus turi teikti Komisijai savo planuojamų bei faktinių valdžios sektoriaus deficito ir skolos lygių ataskaitas. Naujausi Italijos duomenys pateikti <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁷ 2019 m. balandžio 23 d. Eurostato pranešimas spaudai Nr. 67/2019, paskelbtas <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

2019 m. pavasario prognozę, paskelbtą 2019 m. gegužės 7 d., kurioje atsižvelgiama į 2019 m. balandžio 19 d. Komisijai ir Tarybai pateiktą Italijos 2019 m. stabilumo programą.

1 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas ir skola (% BVP) ^a

		2016	2017	2018	2019		2020	
					COM	SP	COM	SP
Deficito kriterijus	Valdžios sektoriaus balansas	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Skolos kriterijus	Valdžios sektoriaus bendroji skola	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
	Atotrūkis nuo skolos mažinimo kriterijaus	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Struktūrinio balanso pokytis	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	0,2
	Reikalaujamas minimalus tolygus struktūrinis koregavimas (MTSK)	–	–	–	–	–	–	–

Pastabos:

^a Proc. BVP, nebent nurodyta kitaip; „–“ reiškia „neaktualu“.

Šaltinis: Komisijos tarnybos, Italijos 2019 m. stabilumo programa (SP) ir Komisijos 2019 m. pavasario prognozė (COM)

2. DEFICITO KRITERIJUS

2010–2013 m. Italija dėjo dideles fiskalines pastangas, dėl kurių jos pirminis perteklius padidėjo iki daugiau kaip 2 % BVP, o 2013 m. buvo užbaigta perviršinio deficito procedūra, nes nuo 2012 m. jos nominalusis deficitas neviršijo 3 % BVP deficito ribos. Tačiau nuo 2014 m. jos fiskalinė politika palaipsniui švelnėjo, o struktūrinis pirminis balansas labai pablogėjo. 2018 m. Italijos pirminis perteklius stabilizavosi ir sudarė 1,6 % BVP, o nominalusis deficitas pasiekė 2,1 % BVP, t. y. buvo mažiausias nuo 2007 m. Tačiau numatoma, kad 2019 m. ir nominalusis, ir pirminis balansas turėtų pablogėti daugiausia dėl makroekonominio sulėtėjimo ir į 2019 m. biudžetą įtrauktų priemonių, o 2020 m., remiantis nesikeičiančios politikos scenarijumi, padėtis dar labiau pablogės.

Pranešta, kad 2018 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas pasiekė 2,1 % BVP. Tiek pagal stabilumo programą, tiek pagal Komisijos 2019 m. pavasario prognozę numatoma, kad 2019 m. jis atitiks Sutartyje nustatytą 3 % BVP pamatinę vertę. Tačiau remiantis Komisijos prognoze pagal prielaidą, kad politika nesikeis⁸, 2020 m. pamatinė vertė bus viršyta. Stabilumo programoje numatoma, kad valdžios sektoriaus deficitas 2019 m. bus 2,4 % BVP, 2020 m. – 2,1 % BVP, o vėliau toliau mažės – iki 1,8 % 2021 m. ir iki 1,5 % 2022 m. 2019 m. prognozuojamą valdžios sektoriaus deficito padidėjimą daugiausia lems makroekonominis sulėtėjimas ir 2019 m. biudžete numatytos biudžeto priemonės, kurių

⁸ Prielaida, kad nesikeis politika, skiriasi nuo hipotezės, kad nesikeis teisės aktai, pavyzdžiui, dėl politikos priemonių, kurios oficialiai įteisintos, tačiau neįtrauktos į Komisijos prognozę, jei jos vertinamos kaip nepakankamai patikimos arba nepakankamai išsamios. Kaip pavyzdį galima paminėti tai, kad nuo 2016 m. rudens prognozės Komisija neįtraukia PVM padidėjimo, kuris teisės aktais įteisintas kaip apsaugos sąlyga, siekiant užtikrinti, kad būtų pasiekti būsimi fiskaliniai tikslai, nes Italijos biudžeto įstatymais tie kitiems metams numatyti padidinimai būdavo nuolat atšaukiami, dažniausiai nenurodant alternatyvių finansavimo priemonių.

grynasis deficitą didinantis poveikis sudarys maždaug 0,5 % BVP⁹. 2020 m. planuojamą valdžios sektoriaus deficito sumažėjimą daugiausia lems teisės aktais kaip apsaugos sąlyga įteisinto PVM padidinimo 2020 m. poveikis (maždaug 1,3 % BVP).

Komisijos 2019 m. pavasario prognozėje numatoma, kad 2019 m. Italijos valdžios sektoriaus deficitas bus 2,5 % BVP, o 2020 m. išaugs iki 3,5 %. Nors į 2019 m. biudžetą įtrauktų priemonių grynasis deficitą didinantis poveikis atitinka stabilumo programoje pateiktas projekcijas, Komisija 2019 m. prognozuoja šiek tiek didesnę už stabilumo programoje numatytą nominalųjį deficitą, daugiausia dėl atsargesnės pagrindinės viešųjų išlaidų tendencijos. Palyginti su vyriausybės planais, Komisija, darydama prielaidą, kad politika nesikeis, 2020 m. prognozuoja didesnę deficitą. Tai daugiausia paaiškinama tuo, kad Komisija neįtraukia teisės aktais kaip apsaugos sąlyga įteisinto PVM padidinimo 2020 m., nes pastaraisiais metais jis būdavo nuolat atšaukiamas ir dėl to, kad trūksta tikslesnės informacijos apie galimas alternatyvias priemones.

Taigi Italija šiuo metu atitinka deficito kriterijų, apibrėžtą Sutartyje ir Reglamente (EB) Nr. 1467/97, nors pagal Komisijos 2019 m. pavasario prognozę, darant prielaidą, kad politika nesikeis, yra rizika, kad 2020 m. deficito kriterijaus nebus laikomasi.

3. SKOLOS KRITERIJUS

Per dvigubą nuosmukį 2008–2013 m. vidutiniškai 5 procentiniais punktais per metus augęs Italijos valstybės skolos santykis su BVP 2014–2017 m. buvo maždaug 131,5 %, o 2018 m. išaugo iki 132,2 %. Remiantis stabilumo programa numatoma, kad 2019 m. jis šiek tiek padidės – iki 132,6 %, o 2020 m. sumažės iki 131,3 % dėl palyginti tvirto nominaliojo augimo, nominaliojo deficito sumažėjimo dėl PVM padidinimo ir didelių privatizavimo pajamų. Tačiau Komisija numato, kad skolos santykis su BVP didės ir 2019, ir 2020 m. (gali net viršyti 135 %), daugiausia dėl didelio skolą didinančio sniego gniūžtės efekto, mažėjančio pirminio pertekliaus ir mažesnių, nei tikėtasi, privatizavimo pajamų. Nors trumpuoju laikotarpiu refinansavimo rizika vis dar yra nedidelė, didelė valstybės skola tebėra vienas iš Italijos ekonomikos pažeidžiamumo veiksnių.

Po to, kai 2013 m. birželio mėn. buvo nutraukta PDP, Italijai buvo taikomas trejų metų pereinamasis laikotarpis (nuo 2013 m. iki 2015 m.) siekiant laikytis skolos mažinimo kriterijaus. Pasibaigus pereinamajam laikotarpiui, 2016 m. pradėtas taikyti skolos mažinimo kriterijus. Remiantis pateiktais duomenimis ir Komisijos prognoze, atotrūkis nuo skolos kriterijaus 2018 m. sudarė 7,6 % BVP. Be to, remiantis stabilumo programa, Italija neplanuoja laikytis skolos mažinimo kriterijaus nei 2019 m. (atotrūkis nuo skolos kriterijaus – 5,1 % BVP), nei 2020 m. (atotrūkis nuo skolos kriterijaus – 4,5 % BVP). Šią išvadą patvirtina ir Komisijos prognozė, kurioje numatyti dar didesni atotrūkiai (atotrūkis nuo skolos kriterijaus atitinkamai 9,0 ir 9,2 % BVP).

Konkrečiau, Italijos skolos santykis su BVP 2018 m. pasiekė 132,2 %, t. y. buvo 0,8 procentinio punkto didesnis nei 2017 m. Kaip apibendrinta 2 lentelėje, tą padidėjimą daugiausia lėmė didelis skolą didinantis atsargų ir srautų koregavimas (0,9 % BVP), kuris taip pat susijęs su dideliu išdo likvidumo rezervų padidėjimu. Didesnio pirminio pertekliaus (1,6 % BVP, palyginti su 1,4 % BVP 2017 m.) skolą mažinantis poveikis beveik visiškai kompensavo skolą didinantį sniego gniūžtės efektą (1,5 % BVP). Iš tiesų, kaip matyti iš 1

⁹ Tą sumą sudaro PVM padidinimo 2019 m. (kurio vertė – 0,7 % BVP), teisės aktais įteisinto kaip apsaugos sąlyga, atšaukimas ir 2019 m. Italijos stabilumo programoje numatytas išlaidų išaldymo mechanizmas (kurio vertė 2019 m. – 2 mlrd. EUR, arba 0,11 % BVP) taikymas.

diagramos, realiosios netiesioginės skolos sąnaudos¹⁰ 2018 m. ir toliau buvo didesnės už Italijos realiojo BVP augimą (0,9 %). Vis dėlto jos šiek tiek sumažėjo (iki 2 %, palyginti su 2,4 % 2017 m.) dėl didesnio neatidėliotinių sandorių pajamingumo išleidimo metu (1,1 % 2018 m., palyginti su 0,7 % 2017 m.)¹¹ laipsniško poveikio negražintoms skolos tvarkymo išlaidoms¹² ir nežymiai augančios infliacijos (0,8 % BVP defliatoriaus augimas). Neatidėliotinių sandorių pajamingumo išleidimo metu padidėjimas 2018 m. (ir 2019 m. pradžioje) atspindi didesnius Italijos valstybės skolos rizikos priedus: vyriausybės obligacijų pajamingumo skirtumas nuo 2018 m. gegužės mėn. pakilo apie 100 bazinių punktų. Todėl, palyginti su Komisijos 2018 m. pavasario prognozėje pateiktomis projekcijomis, 2018 m. palūkanų išlaidos išaugo maždaug 2,2 mlrd. EUR (65 mlrd. EUR vietoj 62,8 mlrd. EUR).

Stabilumo programoje numatoma, kad 2019 m. skolos santykis su BVP toliau didės – iki 132,6 %, t. y. 0,4 procentinio punkto, palyginti su 2018 m. lygiu. Numatomą dinamiką daugiausia lemia skolą didinantis sniego gniūžtės efektas (2 % BVP) dėl prastėjančių makroekonominių sąlygų (nominaliojo BVP augimas sulėtėjo iki 1,2 %, palyginti su 1,7 % 2018 m.), nors pirminis perteklius (1,2 % BVP) ir didelės privatizavimo pajamos (1 % BVP) didžia dalimi jį kompensuoja. Komisija numato, kad Italijos skolos santykis su BVP 2019 m. padidės gerokai daugiau – iki 133,7 %. Šį skirtumą iš dalies lėmė didesnis skolą didinantis sniego gniūžtės efektas (2,6 %), susijęs su apdairesnėmis nominaliojo BVP augimo (0,8 % vietoj 1,2 %) prielaidomis, ir iš dalies – skolą didinantis atsargų ir srautų koregavimas, kurį didžia dalimi galima paaiškinti tuo, kad manoma, jog vyriausybės prognozuotos privatizavimo pajamos bus mažesnės, nei tikėtasi (0,1 % BVP vietoj 1 %).

Stabilumo programoje numatoma, kad 2020 m. skolos santykis su BVP sumažės iki 131,3 %, t. y. 1,3 procentinio punkto sumažėjimas, palyginti su 2019 m. lygiu. Numatomą dinamiką daugiausia lėmė didelis numatomas pirminis perteklius (1,6 % BVP) ir neutralus sniego gniūžtės efektas dėl prognozuojamo didelio nominaliojo BVP augimo (2,8 %), nepaisant šiek tiek skolą didinančio atsargų ir srautų koregavimo (0,3 %). Tačiau Komisija numato, kad Italijos skolos santykis 2020 m. toliau didės – iki 135,2 %. Šis skirtumas susidarė dėl gerokai mažesnio pirminio balanso (0,2 % BVP pirminio deficito), nes Komisija į savo prognozę neįtraukė teisės aktais kaip apsaugos sąlyga įteisinto PVM padidėjimo, ir dėl daug didesnio skolą didinančio sniego gniūžtės efekto (1,4 %), susijusio su atsargesnėmis nominaliojo BVP augimo prielaidomis (1,8 % vietoj 2,8 %). Be to, Komisija mano, kad privatizavimo pajamos bus mažesnės, nei vyriausybė prognozuoja (nulis vietoj 0,3 % BVP). Ir Komisijos prognozėje, ir stabilumo programoje numatytoms skolos projekcijoms kylanti rizika galėtų būti susijusi su prastesne, nei tikėtasi, makroekonominė perspektyva, didesniu pirminio balanso pablogėjimu, mažesne infliacija ir (arba) privatizavimo pajamomis ir didesnėmis, nei tikėtasi, palūkanų išlaidomis.

Apskritai, kaip parodyta 1 diagramoje, nepaisant lėtėjančio realiojo BVP augimo 2018 m. (*mėlyna ištisinė linija*), tebemažėjančių realiųjų netiesioginių valstybės skolos sąnaudų (*juoda punktyrinė linija*) pakako, kad skolą didinantis sniego gniūžtės efektas (*geltonas atspalvis*) 2018 m. siektų 1,2 % (palyginti su 0,7 % 2017 m.), t. y. iš esmės atitiktų prieš krizę buvusį

¹⁰ Realiosios netiesioginės skolos sąnaudos laiko momentu t gali būti apibrėžiamos kaip nominalusis pajamingumas, kurį vyriausybė moka už negražintos skolos tvarkymą laiko momentu $t-1$, atėmus infliacijos poveikį laiko momentu t . 2 lentelėje metinis skolos santykio su BVP pokytis dėl realiųjų netiesioginių skolos sąnaudų gali būti gautas sudėjus atitinkamą palūkanų išlaidų (skolą didinantį) ir BVP defliatoriaus (skolą mažinantį) poveikį.

¹¹ Nuo 2019 m. sausio iki balandžio mėn. jis vidutiniškai siekė 1,33 %.

¹² Tai yra susiję su vidutine Italijos valstybės skolos trukme ir jos pratęsimo laikotarpiu.

vidurkį (1,2 % 2000–2007 m.), po poros metų, kai jis šio vidurkio nesiekė ($\frac{3}{4}$ % 2016–2017 m.). Nors šiuo metu Sąjungoje tai unikali situacija, teigiamas palūkanų normos ir augimo greičio skirtumas, dėl kurio susidaro skolą didinantis sniego gniūžtės efektas, tik iš dalies paaiškina, kodėl 2018 m. Italija nesilaikė ateities perspektyvomis grindžiamo skolos mažinimo kriterijaus. Iš tiesų, 2019 m. sniego gniūžtės efektas turėtų padidėti iki 2 %, t. y. gerokai viršys istorinį vidurkį, daugiausia dėl prastėjančių makroekonominių sąlygų. Todėl jis yra vienas iš pagrindinių veiksnių, dėl kurių prognozuojama, kad Italija nesilaikys ateities perspektyvomis grindžiamo skolos mažinimo kriterijaus.

Apskritai, atlikus šią analizę, prieš atsižvelgiant į visus toliau nurodytus svarbius veiksnius, galima manyti, kad, remiantis tiek stabilumo programa, tiek Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, Sutartyje ir Reglamente (EB) Nr. 1467/97 nustatyto skolos kriterijaus *prima facie* 2018, 2019 ir 2020 m. nesilaikoma.

2 lentelė. Skolos dinamika ^a

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
Valdžios sektoriaus bendrosios skolos santykis	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
Skolos santykio pokytis ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	0,0	0,8	1,6	0,4	1,5	-1,3
<i>Prisideda:</i>							
• pirminis balansas (2)	-1,4	-1,4	-1,6	-1,2	-1,2	-0,2	-1,6
• sniego gniūžtės efektas (3)	1,0	0,9	1,5	2,6	2,0	1,4	0,0
<i>iš jo:</i>							
palūkanų išlaidos	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6
realiojo BVP augimas	-1,5	-2,2	-1,1	-0,1	-0,3	-0,9	-1,0
infliacija (BVP defliatorius)	-1,5	-0,7	-1,1	-0,9	-1,3	-1,4	-2,6
• atsargų ir srautų koregavimas (4)	0,3	0,4	0,9	0,1	-0,3	0,3	0,3
<i>iš jo:</i>							
skirtumas pagal pinigų ir kaupimo principus	-0,3	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0
grynasis sukaupytas finansinis turtas	0,5	-1,0	0,2	-0,3	-0,7	-0,1	0,0
iš jo privatizavimo pajamos	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-1,0	0,0	-0,3
Vertinimo poveikis ir likutis	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,2

Pastabos:

^a Proc. BVP, nebent nurodyta kitaip.

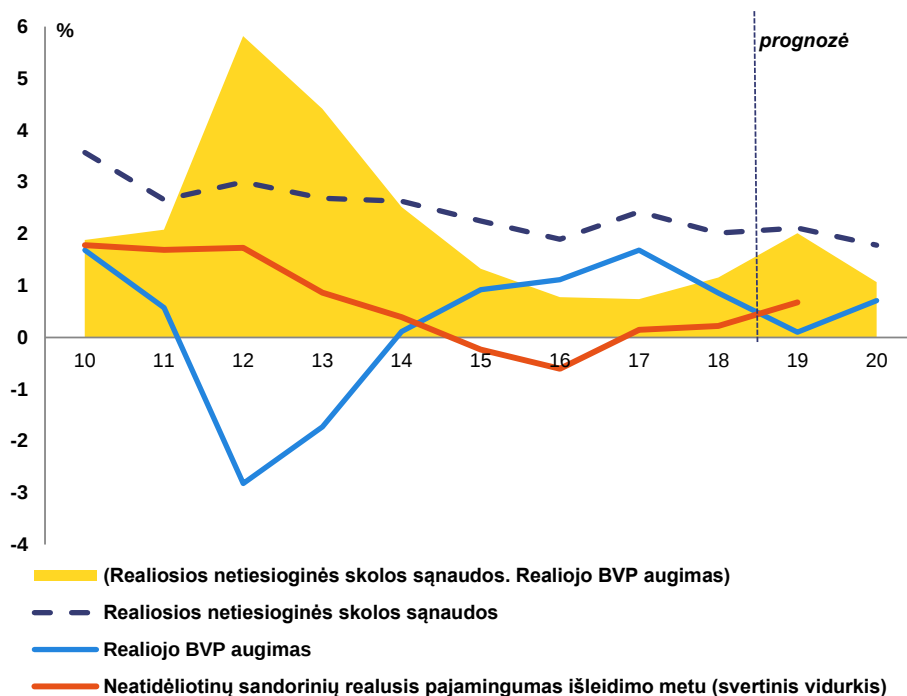
^b Bendrosios skolos santykio pokytis galima išskaidyti taip:

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

t – laikas; D, PD, Y ir SF – atitinkamai valstybės skolos dydis, pirminis deficitas, nominalusis BVP ir atsargų ir srautų koregavimas, o i ir y yra vidutinės skolos sąnaudos ir nominalusis BVP augimas. Laužtiniuose skliaustuose esanti išraiška rodo sniego gniūžtės efektą, rodantį bendrą palūkanų išlaidų ir ekonomikos augimo poveikį skolos santykiui.

Šaltinis : Komisijos tarnybos, Italijos 2019 m. stabilumo programa (SP) ir Komisijos 2019 m. pavasario prognozė (COM)

1 diagrama. Veiksniai, lemiantys sniego gniūžtės efektą valstybės skolai



Šaltinis: Komisijos 2019 m. pavasario prognozė ir Finansų ministerijos duomenys. Neatidėliotųjų sandorinių realusis pajamingumas išleidimo metu 2019 m. apima duomenis tik iki 2019 m. balandžio mėn.

4. SVARBŪS VEIKSNIAI

SESV 126 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Komisijos pranešime „*taip pat atsižvelgiama, ar bendrojo šalies biudžeto deficitas yra didesnis už valstybės investicijų išlaidas, be to, įvertinami ir kiti svarbūs veiksniai, įskaitant valstybės narės vidutinės trukmės ekonomikos ir biudžeto būklę*“. Tie veiksniai išsamiau paaiškinti Tarybos reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalyje, kurioje taip pat nustatyta, kad būtina tinkamai atsižvelgti „*į visus kitus veiksnius, kurie, atitinkamos valstybės narės nuomone, yra svarbūs siekiant visapusiškai įvertinti, ar laikomasi deficito ir skolos kriterijų, ir kuriuos valstybė narė nurodė Tarybai ir Komisijai*“.

Kai skolos kriterijaus akivaizdžiai nesilaikoma, svarbių veiksnių analizė yra ypač reikalinga, turint omenyje tai, kad veiksniai, kurių vyriausybė negali kontroliuoti, skolos dinamiką paveikia labiau nei deficitą. Tai pripažįstama Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 4 dalyje, kurioje nustatyta, kad vertinant, kaip laikomasi skolos kriterijaus, atsižvelgiama į svarbius veiksnius, nepriklausomai nuo nesilaikymo masto. Tuo atžvilgiu, vertinant, kaip laikomasi skolos kriterijaus, reikia atsižvelgti bent į šiuos tris pagrindinius aspektus (ir į juos buvo atsižvelgta ankstesniuose pranešimuose), turint omenyje jų poveikį skolos dinamikai ir tvarumui:

1. vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo arba koregavimo plano jo siekiant laikymąsi, kuris turėtų užtikrinti tvarumą arba sparčią pažangą siekiant tvarumo įprastomis makroekonominėmis aplinkybėmis. Kadangi nustatant kiekvienos šalies vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą būtinai atsižvelgiama į skolos lygį ir numanomas įsipareigojimus, laikantis vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo arba koregavimo plano jo siekiant turėtų būti užtikrinta, kad skolos santykis priartėtų prie apdairaus lygio bent per vidutinį laikotarpį;
2. jau įgyvendintas arba struktūrinių reformų plane išsamiai apibūdintas struktūrinės reformos, kurios dėl savo poveikio ekonomikos augimui turėtų padidinti tvarumą vidutiniu laikotarpiu ir taip padėti pakankamai mažinti skolos santykį su BVP. Apskritai, laikantis vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo (arba koregavimo plano jo siekiant) ir įgyvendinant struktūrinės reformas (per Europos semestrą) įprastomis ekonominėmis sąlygomis tikimasi per bendrą poveikį pačiam skolos lygiui (įgyvendinant vidutinio laikotarpio tikslą pasiekus patikimą biudžeto būklę) ir ekonomikos augimui (vykdant reformas) pasiekti tvarią skolos dinamiką;
3. nepalankias makroekonominės sąlygas ir, visų pirma, mažą infliaciją, kurios gali trukdyti mažinti skolos santykį su BVP ir ypač apsunkinti SAP nuostatų laikymąsi. Dėl mažo infliacijos lygio valstybei narei sunkiau laikytis skolos mažinimo kriterijaus. Tokiomis sąlygomis, vertinant atitiktį skolos kriterijui pagrindinis svarbus veiksnys yra vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo arba koregavimo plano jo siekiant laikymasis.

Atsižvelgiant į šias nuostatas, tolesniuose poskirtniuose nagrinėjama: 1) vidutinio laikotarpio biudžeto būklė, įskaitant reikalaujamo koregavimo, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio tikslo, laikymosi ir viešųjų investicijų vertinimą; 2) vidutinio laikotarpio valstybės skolos pozicijos pokyčiai, įskaitant jos tvarumo perspektyvas; 3) vidutinio laikotarpio ekonominė būklė, įskaitant struktūrinių reformų įgyvendinimo pažangą; 4) kiti veiksniai, kuriuos Komisija laiko svarbiais; ir 5) kiti valstybės narės nurodyti veiksniai.

4.1. Vidutinio laikotarpio biudžeto būklė

Iš ex post vertinimo matyti, kad, net atsižvelgus į vadinamąją veiksmų laisvę, 2018 m. Italija nesilaikė rekomenduojamo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Be to, kyla rizika, kad 2019 m. Italija nesilaikys Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies reikalavimų net atsižvelgus į preliminarų leistiną ribą, susijusių su neįprastais įvykiais. Remiantis Komisijos 2019 m. pavasario prognoze ir darant prielaidą, kad politika nesikeis, nuokrypis nuo rekomenduojamo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo 2020 m. dar labiau padidės. Tai yra sunkinantysis veiksnys.

Struktūrinis balansas ir koregavimas siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo

2017 m. liepos 11 d. Taryba rekomendavo Italijai **2018 m.** toliau dėti dideles fiskalines pastangas pagal SAP prevencinės dalies reikalavimus, atsižvelgiant į poreikį stiprinti vykstantį atsigavimą ir užtikrinti viešųjų finansų tvarumą. Pagal bendrai sutartą koregavimo matricą taikant SAP prevencinę dalį, tas koregavimas reiškė reikalavimą, kad grynujų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų nominalus sumažinimas sudarytų bent 0,2 %, o tai atitiktų bent 0,6 % BVP metines struktūrines pastangas. Be to, Taryba konstatavo, kad, vertinant 2018 m. biudžeto plano projektą, o vėliau – 2018 m. biudžeto rezultatus, reikėtų tinkamai atsižvelgti į tikslą siekti fiskalinės krypties, kuri padėtų stiprinti vykstantį atsigavimą ir užtikrinti viešųjų finansų tvarumą. Remiantis Komisijos atliktu Italijos ekonomikos atsigavimo tvirtumo vertinimu, kurį ji atliko 2017 m. lapkričio mėn., kai rengė nuomonę dėl Italijos 2018 m. biudžeto plano projekto, ir kartu deramai atsižvelgus į šalies tvarumo uždavinius, 2018 m. liepos 13 d. Taryba nustatė, kad 2018 m. Italijos fiskalinės struktūrinės pastangos turi sudaryti ne mažiau kaip 0,3 % BVP, nenumatant jokios papildomos nuokrypio per vienus metus galimybės, o tai atitinka 0,5 % neviršijantį nominalų grynujų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų augimą.

Remiantis pateiktais duomenimis, išlaidų kriterijus rodo nepakankamą fiskalinį koregavimą 2018 m., nes numatoma, kad Italijos valdžios sektoriaus išlaidų augimas (atėmus 2 % diskrecines pajamų priemones ir vienkartines priemones) viršys Tarybos rekomenduojamą 0,5 % padidėjimą. Be to, remiantis pateiktais duomenimis ir Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, apskaičiuota, kad Italijos struktūrinis balansas 2018 m. pablogėjo 0,1 % BVP ir nesiekia 0,3 % BVP dydžio pakankamų struktūrinių pastangų. Tiksliau, Italijos struktūrinių pirminių išlaidų padidėjimą maždaug 0,45 % potencialiojo BVP, palyginti su 2017 m., daugiausia lėmė atlygis darbuotojams ir socialiniai pervedimai pinigais. Tą padidėjimą tik iš dalies kompensavo mažesnės mokamos palūkanos (0,1 % BVP¹³), todėl struktūrinės išlaidos iš viso padidėjo maždaug 0,35 % potencialiojo BVP. Kita vertus, Italijos struktūrinės pajamos išaugo tik apie 0,25 % potencialiojo BVP ir šį padidėjimą didžia dalimi lėmė pajamos iš netiesioginių mokesčių ir socialinio draudimo įmokų. Taigi, bendras vertinimas rodo, kad Italija nesilaiko koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, kurį 2018 m. rekomendavo Taryba.

Taryba Italijai rekomendavo **2019 m.** užtikrinti, kad grynujų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų nominalus augimas neviršytų 0,1 %, o tai atitiktų 0,6 % BVP metinį struktūrinį koregavimą.

¹³ Tačiau, kaip minėta pirmiau, palūkanų išlaidos 2018 m. buvo didesnės, nei numatyta Komisijos 2018 m. pavasario prognozėje, pagrįstoje 2018 m. stabilumo programa, nes nuo 2018 m. gegužės mėn. padidėjo valstybės obligacijų pajamingumas.

Remiantis stabilumo programa, išlaidų kriterijus rodo didelio nuokrypio tiek 2019 m. (0,7 % BVP atotrūkis), tiek 2018 ir 2019 m. vertinant kartu (vidutiniškai 0,7 % BVP per metus atotrūkis, atsižvelgus į veiksmų laisvę 2018 m.¹⁴) riziką, nes valdžios sektoriaus išlaidų augimas (atėmus 1,8 % diskrecines pajamų priemones ir vienkartinės priemones) viršys Tarybos rekomenduojamą normą. Tą patį galima pasakyti ir apie struktūrinio balanso kriterijų, nes stabilumo programoje numatoma, kad 2019 m. (perskaičiuotas) struktūrinis balansas pablogės 0,2 % BVP. Tai rodo didelio nuokrypio tiek per vienus metus (0,8 % BVP atotrūkis 2019 m.), tiek per 2018 ir 2019 m. vertinant kartu (vidutiniškai 0,6 % per metus atotrūkis, atsižvelgus į veiksmų laisvę 2018 m.) riziką. Vyriausybės planais grindžiamas bendras vertinimas rodo, kad yra rizika labai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, kurį 2019 m. rekomendavo Taryba. Ši išvada nepasikeistų, jei neeilinės kelių tinklo ir jungčių techninės priežiūros programos, sugriuvus Morandi tiltui Genujoje, ir prevencinio plano, kuriuo būtų ribojama hidrogeologinė rizika dėl nepalankių oro sąlygų, poveikis biudžetui (maždaug 0,18 % BVP) Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies ir 6 straipsnio 3 dalies tikslais būtų laikomas „neįprastu įvykiu“, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti, ir išskaičiuotas iš Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies reikalavimo.

Remiantis Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, patvirtinamas bendras vertinimas, pagrįstas perskaičiuotais vyriausybės planais. Išlaidų kriterijus rodo didelio nuokrypio tiek 2019 m. (0,9 % BVP atotrūkis), tiek 2018 ir 2019 m. vertinant kartu (vidutiniškai 0,8 % BVP per metus atotrūkis, atsižvelgus į veiksmų laisvę 2018 m.) riziką, nes valdžios sektoriaus išlaidų augimas (atėmus 2,0 % diskrecines pajamų priemones ir vienkartinės priemones) viršys Tarybos rekomenduojamą normą. Tą patį galima pasakyti ir apie struktūrinio balanso kriterijų, nes Komisija numato, kad Italijos struktūrinis balansas 2019 m. pablogės 0,2 % BVP ir pasieks –2,4 % BVP. Taigi, struktūrinio balanso kriterijus rodo didelio nuokrypio tiek per vienus metus (0,8 % BVP atotrūkis 2019 m.), tiek per 2018 ir 2019 m. vertinant kartu (vidutiniškai 0,6 % per metus atotrūkis, atsižvelgus į veiksmų laisvę 2018 m.) riziką. Ta išvada nepasikeistų atsižvelgus į 2019 m. suteiktą preliminarą leistiną ribą, susijusią su neįprastais įvykiais. Tačiau Italijos valdžios institucijos nurodo, kad dėl didesnių, nei numatyta, biudžeto pajamų ir mažesnių, nei prognozuota, viešųjų išlaidų, susijusių su į 2019 m. biudžetą įtrauktomis priemonėmis, 2019 m. biudžeto balansas gali pagerėti (4.5 skirsnis).

Italijai rekomenduojama **2020 m.** užtikrinti, kad gryniosios pirminės valdžios sektoriaus išlaidos sumažėtų 0,1 %, o tai atitiktų 0,6 % BVP metinį struktūrinį koregavimą.

Remiantis stabilumo programa, išlaidų kriterijus rodo tam tikro nuokrypio 2020 m. (0,3 % BVP atotrūkis) ir didelio nuokrypio per 2019 ir 2020 m. vertinant kartu (vidutiniškai 0,5 % BVP per metus atotrūkis) riziką, nes valdžios sektoriaus išlaidų augimas (atėmus 0,6 % diskrecines pajamų priemones ir vienkartinės priemones) viršys Tarybos rekomenduojamą normą. Tą patį galima pasakyti ir apie struktūrinio balanso kriterijų, nes stabilumo programoje numatoma, kad 2020 m. (perskaičiuotas) struktūrinis balansas pagerės 0,2 % BVP. Tai rodo tam tikro nuokrypio per vienus metus (0,4 % BVP atotrūkis 2020 m.) ir didelio nuokrypio per 2019 ir 2020 m. vertinant kartu (vidutiniškai 0,6 % per metus atotrūkis) riziką. Iš to, kas pasakyta apie abu kriterijus, matyti, kad stabilumo programoje 2020 m.

¹⁴ Todėl atotrūkis per vienus metus apskaičiuojamas atsižvelgiant į 0,6 % BVP reikalavimą 2019 m., o atotrūkis per dvejus metus (t. y. 2018 ir 2019 m. vertinant kartu) apskaičiuojamas remiantis pakoreguotu reikalavimu – 0,3 % BVP 2018 m., atsižvelgus į veiksmų laisvę, ir 0,6 % BVP 2019 m.

prognozuojamų labiau teigiamų fiskalinių pokyčių, kuriuos daugiausia lems tai, kad manoma, jog bus visiškai įvykdytas didelis PVM padidėjimas, nepakanka, kad būtų kompensuotas 2019 m. planuojamas didelis nuokrypis nuo prevencinės dalies reikalavimo. Vyriausybės planais grindžiamas bendras vertinimas rodo, kad yra rizika labai nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, kurį 2020 m. rekomendavo Taryba. Ta išvada nepasikeistų atsižvelgus į 2019 m. suteiktą preliminarą leistiną ribą, susijusią su neįprastais įvykiais.

Remiantis Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, patvirtinamas bendras vertinimas, pagrįstas perskaičiuotais vyriausybės planais. Išlaidų kriterijus rodo didelio nuokrypio tiek 2020 m. (1,5 % BVP atotrūkis), tiek 2019 ir 2020 m. vertinant kartu (vidutiniškai 1,2 % BVP per metus atotrūkis) riziką, nes valdžios sektoriaus išlaidų augimas (atėmus 3,3 % diskrecines pajamų priemones ir vienkartinės priemones) viršys Tarybos rekomenduojamą normą. Tą patį galima pasakyti ir apie struktūrinio balanso kriterijų, nes Komisija numato, kad Italijos struktūrinis balansas 2020 m. pablogės 1,2 % BVP. Tai rodo didelio nuokrypio tiek per vienus metus (1,8 % BVP atotrūkis 2019 m.), tiek per 2019 ir 2020 m. vertinant kartu (vidutiniškai 1,3 % per metus atotrūkis) riziką. Ta išvada nepasikeistų atsižvelgus į 2019 m. suteiktą preliminarą leistiną ribą, susijusią su neįprastais įvykiais. Atotrūčiai nuo abiejų kriterijų laikymosi 2020 m. yra gerokai didesni pagal Komisijos prognozę negu stabilumo programą, nes į prognozę neįtrauktos apsaugos sąlygos ir 2020 m. prognozuojama blogesnė fiskalinė perspektyva.

2019 m. stabilumo programoje nustatytas vidutinio laikotarpio biudžeto tikslas, t. y. 0,5 % BVP siekiantis struktūrinis biudžeto perteklius, atitinka SAP tikslus, tačiau per programos laikotarpį jo neplanuojama pasiekti. Visų pirma numatoma, kad 2018 m. buvęs stabilus struktūrinis balansas 2019 m. pablogės 0,1 % BVP, 2020 m. pagerės 0,2 % BVP, o 2021 ir 2022 m. – po 0,3 % BVP ir 2022 m. pasieks –0,8 % BVP.

1 langelis. Lankstumas pagal prevencinę dalį

Pastaraisiais metais Komisijai vykdant fiskalinę priežiūrą, Italija pasinaudojo pagal SAP numatytais įvairiomis lankstumo sąlygomis ir leistinomis ribomis. Konkrečiai, 2015–2018 m. Italija pasinaudojo bendra maždaug 30 mlrd. EUR, arba 1,8 % BVP, leistina riba ir maždaug 3 mlrd. EUR, arba 0,18 % BVP, leistina riba, kuri buvo laikinai suteikta 2019 m. Italijai suteiktas lankstumas buvo labai svarbus veiksnys siekiant užtikrinti, kad SAP prevencinės dalies (iš esmės) būtų laikomasi, remiantis galutiniais duomenimis, ypač 2015, 2016 ir 2017 m. Prevencinės dalies reikalavimų laikymąsi Komisija taip pat laikė pagrindiniu švelninančiuoju veiksniu, leidžiančiu nepradėti perviršinio deficito procedūros, nors *prima facie* nesilaikoma skolos mažinimo kriterijaus.

Atsižvelgdama į 2015 m. sausio mėn. komunikatą dėl lankstumo, Taryba rekomendavo Italijai 2015 m. imtis 0,25 % BVP, o ne 0,5 % BVP fiskalinių pastangų dėl to, kad pagal jį ciklinėms sąlygoms („*labai nepalankios ekonominės sąlygos*“) suteikta daugiau svorio. Be to, Italijai buvo suteikta leistina riba (0,03 % BVP) papildomoms išlaidoms, susijusioms su pabėgėliais.

2016 m. Italijai buvo suteiktas 0,5 % BVP lankstumas pagal struktūrinių reformų išlygą; 0,21 % BVP – pagal investicijų išlygą; 0,06 % BVP papildomoms išlaidoms, susijusioms su pabėgėliais ir 0,06 % BVP išskirtinėms saugumo priemonėms, susijusioms su

terorizmo grėsme.

2017 m. Italijai buvo suteiktas 0,35 % BVP lankstumas: 0,18 % BVP prevenciniam investicijų planui, skirtam valstybės teritorijos apsaugai nuo seisminės rizikos, ir 0,17 % pabėgėlių krizei spręsti.

Kalbant apie 2018 m., nuomonėje dėl 2018 m. Italijos biudžeto plano projekto Komisija pasinaudojo veiksmų laisve ir Italijai tinkamomis laikė 0,3 % BVP (o ne 0,6 %) struktūrines pastangas, nenumatant jokios papildomos nuokrypio per vienus metus galimybės, nes reikia „*tinkamai atsižvelgti į tikslą siekti fiskalinės krypties, kuri padėtų stiprinti vykstantį atsigavimą ir užtikrinti viešųjų finansų tvarumą*“.

Kalbant apie 2019 m., atsižvelgusi į Italijos valdžios institucijų ir Komisijos dialogą dėl 2019 m. biudžeto plano projekto, Komisija įvertino, kad Italija laikinai atitiko reikalavimus, kad jai būtų suteikta maždaug 0,18 % BVP leistina riba, susijusi su „*neįprastais įvykiais*“ vykdančią neeilinę kelių tinklo techninės priežiūros programą ir prevencinį planą, skirtą hidrogeologinei rizikai apriboti. Šias sumas reikės patvirtinti remiantis galutiniais duomenimis.

Viešosios investicijos

Kalbant apie viešąsias investicijas, Italijos valdžios sektoriaus bendrojo pagrindinio kapitalo formavimo vidurkis 1999–2010 m. siekė maždaug 3 % BVP, tačiau dėl poreikio greitai reaguoti į valstybės skolos krizę viešosios investicijos gerokai sumažėjo ir 2011–2016 m. vidutiniškai sudarė maždaug 2,4 % BVP. 2018 m. viešųjų investicijų santykis su BVP pasiekė žemiausią lygį – 2,1 % BVP (–4,3 % metinis augimas nominaliąja verte). Stabilumo programoje prognozuojama, kad šis santykis 2019 m. išaugs iki 2,2 % (+5,2 % metinis pokytis nominaliąja verte), o 2020 m. – iki 2,4 %. Prie to prisidės papildomos skirtos lėšos ir priemonės, kurių imtasi siekiant paspartinti administracines procedūras. Tačiau Komisija numato, kad investicijos iš esmės išliks stabilios – 2,1 % BVP 2019 m. (1,9 % metinis augimas nominaliąja verte), o 2020 m. šiek tiek padidės iki 2,3 %.

Apskritai, kadangi viešosios investicijos laikui bėgant iš esmės mažėjo, neatrodo, kad jos būtų švelninantysis veiksnys, kuriuo Italija galėtų pateisinti skolos mažinimo kriterijaus nesilaikymą.

4.2. Vidutinio laikotarpio valstybės skolos pozicija

Italijos valstybės skola ir toliau yra vienas pagrindinių ekonomikos pažeidžiamumo veiksnių. Priimtos naujos priemonės ir nepalankios demografinės tendencijos iš dalies panaikins teigiamą ankstesnių pensijų reformų poveikį ir susilpnins Italijos ilgalaikį fiskalinį tvarumą. Fiskaliniam tvarumui taip pat trukdė tai, kad 2018 m. ir 2019 m. pradžioje pasikeitė vyriausybės obligacijų palūkanų normos.

Remiantis Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, Italijos skolos santykis su BVP, 2018 m. pasiekęs 132,2 %, 2020 m. turėtų dar padidėti iki maždaug 135 %. 2019–2020 m. numatoma, kad pagrindiniai veiksniai, nulemsiantys numatomą skolos santykio su BVP padidėjimą bus didelis pirminio pertekliaus pablogėjimas, iš esmės stabilios palūkanų išlaidos ir beveik nulinės privatizavimo pajamos dėl silpno nominaliojo BVP augimo.

Sprendžiant iš Europos Komisijos rizikos trumpalaikiam fiskaliniam tvarumui rodiklio S0, nepanašu, kad Italija susidurtų su trumpalaikėmis tvarumo problemomis, nors fiskalinėje srityje pažeidžiamumas išlieka¹⁵. Iš tiesų, makrofinansinė rizika apskritai išlieka ribota, be kita ko, dėl vis dar palankios ECB pinigų politikos. Tačiau Italija susiduria su staigiai padidėjusiu finansų rinkos nenoru rizikuoti dėl vis dar didelių refinansavimo poreikių (maždaug 17 % BVP 2019 m.), susijusių su jos didele valstybės skola. Nuo 2018 m. gegužės mėn. matoma, kad toks padidėjimas gali lemti didelį valstybės obligacijų rinkų kintamumą ir gerokai didesnes skolos tvarkymo išlaidas, o vėliau gali kilti neigiamo šalutinio poveikio bankų sektoriui ir įmonių bei namų ūkių finansavimo sąlygoms rizika.

Vidutiniu laikotarpiu Italija susiduria su didelėmis tvarumo problemomis. Prognozuojama, kad jos struktūrinis pirminis perteklius toliau mažės iki 1,2 % BVP 2019 m. ir 0,2 % BVP 2020 m., palyginti su 3,5 % 2015 m. Tai galėtų padidinti riziką tvarumui vidutiniu laikotarpiu, nes silpna fiskalinė būklė gali dar labiau padidinti rizikos priedus. Tai matyti iš Komisijos vidutinio laikotarpio skolos tvarumo analizės ir rizikos fiskaliniam tvarumui rodiklio S1¹⁶ – jie abu rodo didelę riziką¹⁷. Prie to vertinimo prisideda pagal pagrindinį scenarijų 2029 m. susikaupusi didelė ir vis didėjanti skola ir jos jautrumas makroekonominiams ir fiskaliniams sukrėtimams. Todėl norint iki 2033 m. pasiekti 60 % BVP skolos santykį reikėtų, kad Italija dėtų dideles fiskalines pastangas, kurios per 2021–2025 m. laikotarpį bendrai sudarytų 10,2 procentinio punkto BVP.

Ilguoju laikotarpiu Italija taip pat turėtų spręsti su tvarumu susijusius uždavinius, kuriuos lemia tiek didelis fiskalinis koregavimas, reikalingas skolos santykiui su BVP stabilizuoti, ypač atsižvelgiant į būsimas su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, tiek pažeidžiamumas, siejamas su didele skolos našta. Rizikos ilgalaikiam fiskaliniam tvarumui rodiklis S2¹⁸ rodo vidutinę riziką, nes norint ilgą laiką išlaikyti stabilų skolos santykį su BVP, taip pat dėl su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų, reikėtų ilgam laikui maždaug 3,2 procentinio punkto BVP padidinti Italijos struktūrinį pirminį perteklių. Turint omenyje su didele skolos našta susijusį pažeidžiamumą, nustatytą atliekant skolos tvarumo analizės rizikos vertinimą, iš jo matyti, kad ilguoju laikotarpiu kyla didelė rizika. Iš tiesų, ankstesnėmis pensijų reformomis apribojant numanomas įsipareigojimus, kylančius dėl visuomenės senėjimo, užtikrintas ilgalaikis tvarumas prastėja tiek dėl Eurostato numatomų blogėjančių demografinių tendencijų, tiek dėl pastaruoju metu patvirtintų reformų. Visų pirma, priėmusi 2019 m. biudžetą vyriausybė išplėtė ankstyvo išėjimo į pensiją galimybę,

¹⁵ Nustatyta, kad trumpalaikio fiskalinio tvarumo rodiklis S0 (*rodiklis, leidžiantis anksti nustatyti trumpalaikę fiskalinę riziką, kylančią per metus dėl ekonomikos fiskalinių, makrofinansinių ir konkurencingumo ypatumų, ir pagrįstas dvidešimt penkiais fiskaliniais ir makrofinansiniais rodikliais*) 2018 m. yra 0,36, t. y. mažesnis už didelės rizikos ribą, tačiau tebėra vienas didžiausių rodiklių ES, daugiausia dėl labai didelės Italijos valstybės skolos. Be to, fiskalinis subindeksas, kuris leidžia nustatyti vien tik fiskalinės srities lemiamą pažeidžiamumą, viršija kritinę ribą, o tai rodo, kad Italijoje tokio pažeidžiamumo esama, visų pirma atsižvelgiant į didelius valdžios sektoriaus finansavimo poreikius.

¹⁶ Vidutinio laikotarpio fiskalinio tvarumo rodiklis S1 rodo, kokių papildomų koregavimo pastangų reikia palaipsniui gerinant struktūrinį pirminį balansą per penkerius metus (pradedant 2021 m.), kad iki 2033 m. būtų pasiektas 60 % skolos santykis su BVP, įskaitant visų būsimų papildomų išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, apmokėjimą.

¹⁷ Žr. būsimą Europos Komisijos 2019 m. fiskalinio tvarumo ataskaitą. Daugiau paaiškinimų dėl metodikos galima rasti Europos Komisijos dokumente „Debt Sustainability Monitor 2018“.

¹⁸ Ilgalaikio fiskalinio tvarumo rodiklis S2 parodo, kokio reikia dabartinio struktūrinio pirminio balanso išankstinio koregavimo (vėliau koreguota vertė išlaikoma stabili neribotą laiką), kad neribotam laikotarpiui būtų stabilizuotas skolos santykis su BVP, įskaitant visų papildomų išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, apmokėjimą.

taip gerokai padidindama viešąsias išlaidas senatvės pensijoms. Todėl papildomos išlaidos, kurios 2019 m. sudarys maždaug 0,3 % BVP, dar labiau padidins Italijos išlaidas senatvės pensijoms, kurios, 2017 m. sudariusios maždaug 15 % potencialiojo BVP, jau yra vienos didžiausių Sąjungoje ir EBPO. Be to, didesnė lankstumo galimybė anksti išeiti į pensiją taip pat gali turėti neigiamą poveikį darbo jėgos pasiūlai, turint omenyje tai, kad Italija ir taip atsilieka nuo vyresnio amžiaus darbuotojų (55–64 m.) dalyvavimo darbo rinkoje ES vidurkio, taigi taip stabdomas potencialus augimas. Apskritai, toliau atsitraukiant nuo ankstesnių pensijų reformų įgyvendinimo, galėtų gerokai padidėti Italijos ilgalaikiam tvarumui kylanti rizika ir dėl to kiltų pavojus tinkamam jos labai didelio valstybės skolos santykio su BVP mažinimo planui.

Be to, 2018 m. privatizavimo pajamos buvo beveik lygios nuliui, t. y. labai atsiliko nuo vyriausybės tiems metams numatyto 0,3 % BVP tikslo. Kalbant apie ateitį, stabilumo programoje prognozuojama, kad 2019 m. privatizavimo pajamos bus didelės ir sieks 1 % BVP, o 2020 m. – 0,3 % BVP. Atsižvelgiant į tai, kad iki šiol privatizavimo planų įgyvendinimo rezultatai buvo prasti, Komisijos prognozėje numatyta, kad 2019 m. privatizavimo pajamos bus tik apie 0,1 % BVP, atsižvelgiant į patikimus ir konkrečius šiuo metu svarstomus pasiūlymus, o 2020 m. privatizavimo pajamų nenumatoma dėl prudenčių priežasčių.

4.3. Vidutinio laikotarpio ekonominė būklė

Galima sakyti, kad nuo antrojo 2018 m. pusmečio fiksuotas makroekonominis sulėtėjimas ir nominaliojo BVP augimo sulėtėjimas iki mažiau nei 2 % 2018 m. ir, remiantis Komisijos prognoze, 2019–2020 m. gali iš dalies paaiškinti didelį Italijos atotrūkį nuo ateities perspektyvomis grindžiamo skolos mažinimo kriterijaus. Tačiau pasirinkta politika galėjo prisidėti prie makroekonominio sulėtėjimo dėl neigiamo pasitikėjimo efekto ir griežtesnių kreditų teikimo sąlygų. Be to, įgyvendindama 2018 m. jai skirtas rekomendacijas Italija padarė nedidelę pažangą, o savo nacionalinėje reformų programoje pateikė tik nedaug išsamios informacijos apie kelis naujus joje nurodytus įsipareigojimus. Apskritai lėtas našumo augimas teberiboja Italijos ekonomikos augimo potencialą ir trukdo sparčiau mažinti valstybės skolos santykį su BVP.

Ciklinės sąlygos, potencialus augimas ir infliacija

2018 m. antrąjį pusmetį Italijos ekonomika šiek tiek susitraukė, nes pasaulinės prekybos sulėtėjimo poveikį pajuto ir Italijos ekonomika, o šį poveikį dar labiau sustiprino sumažėjusi vidaus paklausa. Visų pirma, dėl didesnio valstybės obligacijų pajamingumo, palyginti su 2018 m. pradžia, kreditavimo sąlygos, nors ir su tam tikru vėlavimu, tapo griežtesnės, o netikrumas dėl politikos ir reformų krypties neigiamai paveikė investicijas. Apskritai, 2018 m. realiojo BVP augimas pasiekė 0,9 %. Kalbant apie 2019 m., ISTAT pirmojo ketvirčio išankstiniai įverčiai patvirtina ekonominės veiklos pagyvėjimą, tačiau iš silpnos vidaus paklausos ir prislėgtos verslo bei vartotojų nuotaikos galima suprasti, kad gamybos apimtys augimas paspartės tik antroje metų pusėje (palyginti su paskutiniais dviem 2018 m. ketvirčiais). Todėl, remiantis Komisijos prognoze, 2019 m. realiojo BVP augimas išliks vangus – 0,1 %, o 2020 m. pasieks 0,7 %. Stabilumo programoje pateiktos augimo projekcijos yra tik šiek tiek optimistiškesnės už Komisijos prognozę: 2019 m. realioji gamybos apimtis išaugs 0,2 %, o 2020 m. – 0,8 %, tačiau vyriausybė įtraukė teisės aktais kaip apsaugos sąlyga įteisintą PVM padidinimą 2020 m.

Kalbant apie BVP defliatoriaus augimą, vyriausybės projekcijos taip pat optimistiškesnės už Komisijos: 2019 m. nominaliojo BVP augimas būtų 1,2 % vietoj 0,8 % (o 2020 m. – 2,8 % vietoj 1,8 %, bet daugiausia dėl to, kad manoma, jog bus įvykdytas stabilumo programoje numatytas PVM padidinimas). 2017 m. išaugusi 1,2 %, bendroji infliacija pagal suderintą vartotojų kainų indeksą (SVKI) 2018 m. išliko iš esmės stabili ir Komisija numato, kad 2019 m. ji sumažės iki 0,9 % (iš dalies dėl mažesnių energijos kainų), o 2020 m. šiek tiek išaugs – iki 1,1 %. Planuojama, kad grynoji infliacija, kuri 2019 m. balandžio mėn. buvo 0,6 %, iki 2020 m. pabaigos viršys 1 % ir tai atitinka nuosaikų darbo užmokesčio augimą.

Apskaičiuota, kad Italijos ekonomikos potencialus augimas 2018 m. paspartėjo iki 0,5 % (palyginti su 0,2 % 2017 m.), tačiau 2019 m. jis vėl sulėtės iki 0,3 %, o 2020 m. paspartės iki 0,5 %. Apskritai, jis tebėra labai mažas. Todėl, Komisijos skaičiavimais, neigiamas Italijos gamybos apimtys atotrūkis 2018 m. buvo panaikintas ir sudarė –0,1 % potencialiojo BVP, palyginti su –0,5 % 2017 m., tačiau 2019 m. dėl faktinio BVP augimo smarkesnio sulėtėjimo jis vėl turėtų padidėti iki –0,3 %, o 2020 m. vėl būti panaikintas. Nepaisant padarytos pažangos kai kuriose reformų srityse (pvz., darbo rinkos ir viešojo administravimo, kovos su mokesčių slėpimu, bankų balansų rodiklių gerinimo), krizės padariniai ir įsisenėję struktūriniai trūkumai toliau neigiamai veikia Italijos ekonomikos augimo potencialą¹⁹. Italijos realusis BVP dar tik pasiekė prieš krizę buvusį lygį, tuo tarpu likusioje euro zonos dalyje realusis BVP dabar yra 21 % didesnis nei 2004 m. Tiksliau, Italijos vidutinis metinis augimas 2004–2018 m. buvo 0,1 %, palyginti su 1,5 % euro zonoje, išskyrus Italiją.

Tai didžia dalimi galima paaiškinti struktūriniais veiksniais, kurie trukdo veiksmingai paskirstyti išteklius ir stabdo našumo augimą. Vis dar didelė dalis Italijos viešųjų išlaidų skiriama senatvės pensijoms ir skolos tvarkymo išlaidoms ir tai riboja augimą skatinančias išlaidas, pavyzdžiui, švietimo ir infrastruktūros srityse. Didelė gamybos veiksniais tenkanti mokesčių našta ir vis dar prastas mokesčių prievolių vykdymas ir toliau stabdo ekonomikos augimą. Užimtumo augimą palaikė darbo rinkos reformos ir samdos paskatos, tačiau jis daugiausia buvo grindžiamas laikinomis sutartimis, o vis dar didelis ilgalaikis ir jaunimo nedarbas neigiamai veikia būsimas ekonomikos augimo perspektyvas. Verslo aplinka ir toliau trukdo verslumui, be kita ko, dėl viešojo administravimo trūkumų ir labai ilgų civilinės ir baudžiamosios teisenos procedūrų. Galiausiai investicijos, ypač į nematerialųjį turtą, vis dar yra nedidelės. Atsižvelgiant į tai, Italijai būtų buvę svarbu iš naujo imtis reformų, kad būtų pagerintos vidutinio laikotarpio augimo perspektyvos ir padidintas šalies viešųjų finansų tvarumas.

Apskritai, galima sakyti, kad dėl dabartinio Italijos ekonomikos sulėtėjimo vėl, po krizės laikotarpio, reikia kruopščiai sumoduliuoti fiskalinį koregavimą, siekiant išvengti to, kad didelės fiskalinės pastangos būtų pasmerktos žlugti mažo nominaliojo BVP augimo aplinkybėmis. Dėl mažos infliacijos Italijai sunkiau savo viešųjų išlaidų dalį BVP mažinti įšaldant darbo užmokestį ir teises į pensijų išmokas nominaliąja verte, o tai reiškia mažesnes, nei įprasta, mokesčines pajamas. Be to, nepalankios makroekonominės sąlygos paprastai reiškia, kad fiskaliniai daugikliai yra didesni nei vidutiniai, nes juos didina dėl nuliui artimos žemutinės palūkanų ribos suvaržyta pinigų politika²⁰. Kita vertus, didelę įtaką daugikliams

¹⁹ Žr. 2019 m. vasario 27 d. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą SWD(2019) 1011 final, „Šalies ataskaita. Italija (2019 m.) Išsami makroekonominio disbalanso prevencijos ir koregavimo apžvalga.“

²⁰ Žr., pvz., Blanchard O. ir D. Leigh (2013), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

daro fiskalinių pastangų sudėtis, visų pirma didelę skolą turinčiose šalyse²¹. Todėl galima sakyti, kad nuo antrojo 2018 m. pusmečio Italijoje fiksuotas makroekonominis sulėtėjimas ir nominaliojo BVP augimo sulėtėjimas iki mažiau nei 2 % 2018 m., kuris, kaip numatoma remiantis Komisijos prognoze, išliks mažesnis nei 2 % ir 2019–2020 m., yra šiek tiek švelninantysis veiksnys ir gali tik iš dalies paaiškinti didelį Italijos atotrūkį nuo ateities perspektyvomis grindžiamo skolos mažinimo kriterijaus. Žvelgiant į ateitį, augimo perspektyvai kyla vis dar daugiausia neigiama rizika: įtampa prekybos srityje toliau daro neigiamą įtaką pasaulinei perspektyvai, didesnės, nei tikimasi, naftos kainos galėtų apriboti vartotojų perkamąją galią, o bet koks galimas vyriausybės obligacijų pajamingumo padidėjimas galėtų paveikti nuotaikas ir privačiojo sektoriaus finansavimo sąlygas bei padidinti Italijos kylančią riziką tvarumui.

3 lentelė. Makroekonominiai ir biudžeto pokyčiai ^a

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
Realusis BVP (% pokytis)	1,1	1,7	0,9	0,1	0,2	0,7	0,8
BVP defliatorius (% pokytis)	1,2	0,5	0,8	0,7	1,0	1,0	2,0
Potencialusis BVP (% pokytis)	-0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7
Gamybos apimtys atotrūkis (% potencialiojo BVP)	-2,0	-0,5	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2
Valdžios sektoriaus balansas	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Pirminis balansas	1,4	1,4	1,6	1,2	1,2	0,2	1,5
Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Valdžios sektoriaus bendrojo pagrindinio kapitalo formavimas	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4
Pagal ciklą pakoreguotas balansas	-1,5	-2,1	-2,1	-2,3	-2,2	-3,4	-2,0
Pagal ciklą pakoreguotas pirminis balansas	2,5	1,7	1,6	1,3	1,4	0,3	1,6
Struktūrinis balansas ^b	-1,7	-2,1	-2,2	-2,4	-2,3	-3,6	-2,1
Struktūrinis pirminis balansas	2,3	1,7	1,5	1,2	1,3	0,2	1,5

Pastabos:

^a Proc. BVP, nebent nurodyta kitaip.

^b Pagal ciklą pakoreguotas balansas atėmus vienkartines ir kitas laikinasias priemones.

Šaltinis: Komisijos tarnybos, Italijos 2019 m. stabilumo programa (SP) ir Komisijos 2019 m. pavasario prognozė (COM)

Struktūrinės reformos

2019 m. šalies ataskaitoje²² Komisija įvertino, kad įgyvendindama 2018 m. jai skirtas rekomendacijas Italija padarė nedidelę pažangą. Visų pirma padaryta tam tikra pažanga kovojant su korupcija, mažinant neveiksmių paskolų kiekį bankų sektoriuje ir įgyvendinant aktyvios darbo rinkos politikos reformą. Nedidelė pažanga padaryta kovojant su mokesčių slėpimu, gerinant rinka grindžiamas galimybes gauti finansavimą, užtikrinant valstybės valdomų įmonių sistemos veikimą, skatinant moteris dirbti, taip pat skatinant mokslinius tyrimus, inovacijas, skaitmeninius įgūdžius ir infrastruktūrą ir į profesinį rengimą orientuotą tretinį mokslą. Nepadaryta pažangos perkeliama mokesčius nuo gamybos veiksmų, mažinant senatvės pensijoms tenkančių viešųjų išlaidų dalį (iš tiesų kartais nuo šio tikslo net buvo atsitraukta), mažinant civilinių bylų nagrinėjimo trukmę ir sprendžiant konkurencijos ribojimo problemą.

²¹ Žr., pvz., Blanchard O ir D. Leigh (2018) „The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?“

²² Žr. „Šalies ataskaita. Italija (2019 m.)“ Ten pat.

Nuodugnioje apžvalgoje, paskelbtoje kartu su 2019 m. šalies ataskaita, Italija šeštus metus iš eilės liko priskirta šalių, kuriose yra susidaręs perviršinis makroekonominis disbalansas, kategorijai (kartu su Graikija ir Kipru)²³. Italijos makroekonominis disbalansas daugiausia susijęs su didele valstybės skola ir lėtu našumo augimu, nedarbas tebėra didelis, o bendras neveiksnių paskolų kiekis Italijos bankų balansuose tebėra didelis.

Pirmaisiais 2019 m. mėnesiais vyriausybė patvirtino du įstatyminius dekretus, kuriais remiamos investicijos (vadinamieji „Crescita“ ir „Sblocca Cantieri“). Dekrete „Crescita“ numatytas regioninių įstaigų, atsakingų už viešuosius darbus, stiprinimas pasitelkiant specialistus, kad būtų remiamos investicijos į infrastruktūrą. Dekretu stiprinama valstybės parama įmonių finansavimui (pvz., „Fondo di Garanzia“, „Nuova Sabatini“), ypač padedama gauti banko kreditą, ir pradedama taikyti nauja priemonė rizikos kapitalui remti. Dekreto „Sblocca Cantieri“ tikslas – siekiant pritraukti viešųjų investicijų, pašalinti sunkumus, su kuriais susiduria įmonės, ypač mažesnės, dalyvaudamos viešuosiuose pirkimuose, ir šiuo tikslu įgyvendinti supaprastintas procedūras. 2019 m. nacionalinėje reformų programoje taip pat minima viešųjų pirkimų kodekso reforma, kuri turi būti patvirtinta per dvejus metus.

2019 m. biudžete ir 2019 m. sausio mėn. įstatyminiame dekrete dėl naujosios ankstyvo išėjimo į pensiją sistemos įgyvendinimo atsisakyta anksčiau įgyvendintų pensijos reformų elementų, todėl viešųjų finansų tvarumas vidutiniu laikotarpiu pablogės. Įgyvendinus tas naujas nuostatas pensijų išlaidos vidutiniu laikotarpiu toliau augs. Remiantis naująja ankstyvo išėjimo į pensiją sistema („Quota 100“), 2019–2021 m. laikotarpiu į pensiją bus galima išeiti sulaukus 62 metų amžiaus, jeigu įmokos buvo mokamos 38 metus. Be to, buvo papildytos galiojančios nuostatos dėl ankstyvo išėjimo į pensiją, be kita ko, iki 2026 m. sustabdytas būtinojo minimalaus įnašo indeksavimas atsižvelgiant į tikėtiną gyvenimo trukmę, kuris buvo įdiegtas per ankstesnes pensijų sistemos reformas. Toms nuostatoms įgyvendinti 2019 m. biudžete numatytų lėšų vertė 2019 m. siekia 0,2 % BVP, o 2020 ir 2021 m. ji sieks 0,5 % BVP, tačiau numatoma, kad papildomų išlaidų bus ir vėlesniais metais. Dėl didelių valstybės išlaidų senatvės pensijoms ribojami kiti socialinių ir augimo skatinimo išlaidų punktai, pavyzdžiui, skirti švietimui ir investicijoms, taip pat galimybės mažinti apskritai didelę mokesčių naštą ir didelę valstybės skolą. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Italija jau dabar atsilieka nuo ES vidurkio pagal vyresnio amžiaus (55–64 m.) darbuotojų užimtumą, palankesnės galimybės anksti išeiti į pensiją gali neigiamai paveikti darbo jėgos pasiūlą, taigi, tokiomis galimybėmis gali būti ribojamas potencialus augimas ir mažinamas valstybės skolos tvarumas.

Italijos 2019 m. nacionalinė reformų programa²⁴ grindžiama 2018 m. vyriausybės koalicijos partijų sutarta valdymo sutartimi, o jos augimo skatinimo strategija ir toliau iš esmės pagrįsta socialiniais pervedimais (pvz., piliečių pajamomis) ir mažesniu mastu – mokesčių naštos mažinimu ir viešųjų investicijų atnaujinimu. Tiksliau, Italijos nacionalinėje reformų programoje struktūriniai klausimai, nurodyti 2018 m. šaliai skirtose rekomendacijose, sprendžiami tik iš dalies. Visų pirma i) nėra jokių naujų svarbių priemonių, kuriomis būtų padedama perkelti mokesčių naštą nuo gamybos veiksmų; vietoj to nacionalinėje reformų

²³ Žr. Komisijos komunikatą COM (2019) 150 *final*, „2019 m. Europos semestras. Struktūrinių reformų pažangos vertinimas, makroekonominio disbalanso prevencija ir naikinimas ir pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 atliktų nuodugnių apžvalgų rezultatai“. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_en_0.pdf.

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

programoje numatyta nauja galimybė įvykdyti ankstesnes mokestines prievoles be baudų įmonėms, o tai gali turėti neigiamą poveikį mokestinių prievolių vykdymui; ii) nėra įtraukta naujų svarbių įsipareigojimų teisingumo srityje, o tik iš esmės patvirtinami ankstesni įsipareigojimai, pavyzdžiui, susiję su iki šiol nevykdoma civilinių ir baudžiamųjų bylų nagrinėjimo reforma; iii) nenumatyta tolesnių veiksmų konkurencijos ir bankų sektoriaus srityse, išskyrus pastangas toliau remti neveiksnių paskolų mažinimą ir užbaigti vykdomas reformas (pvz., nedidelių savitarpio bankų); iv) daugiausia dėmesio skiriama tam, kad būtų baigta įgyvendinti piliečių pajamų sistema ir nustatytas minimalusis darbo užmokestis, tačiau pateikta nedaug nuorodų į moterų dalyvavimui darbo rinkoje skirtas priemones ir trūksta išsamios informacijos apie tai, kaip paskatinti profesinį rengimą.

Apskritai, Italijos 2019 m. nacionalinėje reformų programoje struktūriniai klausimai, nurodyti 2018 m. šaliai skirtose rekomendacijose, sprendžiami tik iš dalies, taip pat dažnai trūksta išsamios informacijos apie kelis naujus įsipareigojimus ir jų priėmimo bei įgyvendinimo tvarkaraštį. Tačiau jos visa reformų strategija didžia dalimi paremta esminėmis jau suplanuotomis skirtingų sričių reformomis, o tai rodo didelį tęstinumą, palyginti su ankstesnėmis nacionalinėmis reformų programomis.

4.4. Kiti veiksniai, kuriuos Komisija laiko svarbiais

Tarp kitų veiksmų, kuriuos Komisija laiko svarbiais, ypatingas dėmesys skiriamas finansiniams įnašams tarptautiniam solidarumui skatinti ir Sąjungos politikos tikslams pasiekti, susidariusiai skolai dvišalės ir daugiašalės paramos tarp valstybių narių forma finansinio stabilumo užtikrinimo sąlygomis ir skolai, susijusiai su finansų stabilizavimo veiksmais didelių finansinių sunkumų laikotarpiu (Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalis). Kalbant apie valstybės paramą finansų sektoriui finansų krizės metu, neapibrėžtieji įsipareigojimai, skirti finansų įstaigų likvidumo rezervams paremti, 2018 m. pabaigoje sudarė maždaug 0,9 % BVP (iš 4,2 % BVP bendros neapibrėžtųjų įsipareigojimų sumos), palyginti su 1,3 % BVP 2017 m. pabaigoje.

Parama finansų įstaigoms, turėjusi poveikį valstybės skolai, 2018 m. buvo lygi nuliui (palyginti su maždaug 1 % 2017 m. pabaigoje²⁵). Papildoma rizika viešiesiems finansams susijusi su galimu (vienkartiniu) paramos finansų įstaigoms poveikiu, be kita ko, deficitui 2019 ir 2020 m., taip pat su didelio viešojo administravimo institucijų prekybos įsiskolinimo poveikiu.

Reglamento (ES) Nr. 473/2013 12 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad šiame pranešime taip pat būtų nagrinėjama, „kiek valstybė narė atsižvelgė į [...] Komisijos nuomonę“ dėl valstybės narės biudžeto plano projekto, kaip nurodyta to paties reglamento 7 straipsnio 1 dalyje. 2018 m. Komisijos nuomonėje dėl Italijos 2019 m. biudžeto plano projekto nurodyta, kad buvo itin šiurkščiai nesilaikoma Italijai skirtos 2018 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacijos, ir paprašyta valdžios institucijų pateikti persvarstytą biudžeto plano projektą. 2018 m. lapkričio 13 d. Italija pateikė persvarstytą biudžeto plano projektą, kuriame buvo patvirtinti 2019 m. numatyti fiskaliniai tikslai. 2018 m. gruodžio mėn. valdžios institucijos iš dalies pakeitė 2019 m. biudžetą ir taip ištaisė padėtį, susidariusią dėl to, kad buvo itin šiurkščiai nesilaikoma SAP. Nepaisant šių pokyčių, Italijos fiskaliniai tikslai vis dar rodo didelio nuokrypio nuo prevencinės dalies riziką 2019 m., remiantis tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos prognoze.

²⁵ Ši parama (iš viso 16,6 mlrd. EUR) daugiausia buvo susijusi su dviejų Italijos regioninių skolintojų („Banca Popolare di Vicenza“ ir „Veneto Banca“) likvidavimu ir „Banca Monte dei Paschi di Siena“ prevenciniu rekapitalizavimu. Susijęs poveikis deficitui 2017 m. sudarė maždaug 0,33 % BVP.

4.5. Kiti valstybės narės nurodyti veiksniai

2019 m. gegužės 31 d. Italijos valdžios institucijos pagal Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalį pateikė dokumentus, susijusius su svarbiais veiksniais (toliau – Italijos pastabos). Kituose šio pranešimo skirsniuose pateikta analizė jau apima daugumą valdžios institucijų nurodytų veiksmų.

Kalbant apie Italijos atitiktį SAP prevencinei daliai, Italijos pastabose pabrėžiami šie svarbūs veiksniai:

i) kalbant apie 2018 m. valdžios institucijos teigia, kad dėl neįvykdytų reikalaujamų fiskalinių pastangų neturėtų būti kaltinama dabar dirbanti vyriausybė, kuri, jų teigimu, tik įvykdė ankstesnės vyriausybės biudžetinius įsipareigojimus ir susilaikė nuo bet kokios tolesnės fiskalinės ekspansijos. Tačiau Komisija, remdamasi 2018 m. pavasario prognoze, jau buvo įvertinusi, kad 2018 m. Italijos stabilumo programa 2018 m. gali neatitikti SAP ir paragino vyriausybę vėl užtikrinti atitiktį. Be to, Italijos struktūrinių pastangų pablogėjimą (remiantis Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, palyginti su 2018 m. pavasario prognoze) iš esmės lėmė didesnės, nei tikėtasi, palūkanų išlaidos, o tai buvo išaugusio vyriausybės obligacijų pajamingumo skirtumo, fiksuoto nuo tada, kai 2018 m. gegužės mėn. naujoji vyriausybė pradėjo eiti pareigas, pasekmė;

ii) kalbant apie 2019 m., Italijos pastabos rodo, kad esama teigiamos biudžeto vykdymo rizikos, dėl kurios nominalusis deficitas gali būti mažesnis, nei tikimasi, t. y. maždaug 2,3 % BVP (palyginti su Italijos 2019 m. stabilumo programoje nurodytu 2,4 % dydžiu ir Komisijos 2019 m. pavasario prognozėje nurodytu 2,5 % dydžiu). Tai daugiausia lemtų didesnės, nei numatyta, pajamos ir mažesnės, nei prognozuota, viešosios išlaidos piliečių pajamoms ir naujai ankstyvo išėjimo į pensiją sistemai, atsižvelgiant į tai, kad iki šiol tomis sistemomis nedaug pasinaudota. Nors iš esmės šios teigiamos rizikos, susijusios su Italijos 2019 m. biudžeto balansu, yra tikėtinos, jos gali būti patvirtintos tik vėliau šiais metais, kai bus gauta daugiau duomenų;

iii) kalbant apie 2020 m., Italijos pastabose nepateikta jokių naujų įsipareigojimų 2020 m. ir tik patvirtinamas 2,1 % BVP deficito tikslas, nustatytas Italijos 2019 m. stabilumo programoje, kartu primenamas įsipareigojimas rasti alternatyvių finansavimo priemonių, kad tai būtų galima pasiekti nenaudojant teisės aktais kaip apsaugos sąlyga įteisinto PVM padidėjimo. Tačiau nepateikiama jokios išsamios informacijos apie tas alternatyvias priemones, išskyrus bendro pobūdžio nuorodą į išlaidų peržiūrą.

Kiti svarbūs veiksniai (be tų, kurie susiję su įprastu SAP laikymusi), kuriuos nurodė valdžios institucijos, yra:

i) Italijos rezultatai, susiję su dideliu pirminiu pertekliumi, kartu su tvirtais pagrindiniais rodikliais ir tvirta finansine padėtimi. Tai visų pirma rodo didelis einamosios sąskaitos perteklius, teigiama grynoji tarptautinių investicijų pozicija, ilgas valstybės skolos terminas bei fiksuota palūkanų norma, maža privačiojo sektoriaus skola, taip pat atsigavęs Italijos bankų sektorius ir jam būdinga apskritai tvirta likvidumo padėtis, atkurtas pelningumas ir tolesnis neveiksmių paskolų mažinimas. Todėl valdžios institucijos laikosi nuomonės, kad nepalankios makroekonominės sąlygos, visų pirma vis dar didelis skirtumas tarp vidutinių skolinimosi išlaidų ir nominaliojo BVP augimo, yra pagrindinė priežastis, dėl kurios Italija 2018 m. nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus. Makroekonominio sulėtėjimo kaip švelninančiojo veiksnio vertinimui pagrindo suteikia tai, kad, kaip pranešama, Italijos patirtą defliacijos spaudimą ir gamybos nuosmukį daugiausia lėmė išoriniai veiksniai. Tačiau

Komisija šiame pranešime primena, kad pasirinkta politika galėjo prisidėti prie makroekonominio sulėtėjimo dėl neigiamo pasitikėjimo efekto ir griežtesnių kreditų teikimo sąlygų bei didesnių vyriausybės obligacijų pajamingumo skirtumų, kurie buvo fiksuojami nuo 2018 m. gegužės mėn.;

ii) Italijos įsipareigojimas vykdyti fiskalinį konsolidavimą ir per ateinančius metus sumažinti skolos santykį su BVP, t. y. numatoma, kad nominalusis deficitas 2022 m. sumažės iki 1,5 %, o 2022 m. Italijos struktūrinis balansas atitinkamai pagerės iki -0,8 % BVP ir „per kitus dvejus ar trejus metus bus pasiektas nulinis balansas“. Tačiau kartu šis argumentas atskleidžia ir Italijos sprendimą atidėti vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo – 0,5 % BVP struktūrinio pertekliaus – įgyvendinimą;

iii) taikant bendrai sutartą metodiką nepakankamai įvertintas Italijos ekonomikos vangumas. Teigiama, kad pateikti Komisijos 2019 m. pavasario prognoze pagrįsti Italijos gamybos apimties atotrūkio žemi įverčiai (-0,1 % potencialiojo BVP 2018 m., -0,3 % – 2019 m. ir -0,1 % – 2020 m.) prieštarauja makroekonominiams įrodymams, iš kurių matyti, kad nedarbas santykinai didelis, o infliacija labai maža, taip pat jie yra ginčytini, jei atliktume lyginamąją analizę. Todėl valdžios institucijos pateikė alternatyvius Italijos gamybos apimties atotrūkio įverčius -1,5 % potencialiojo BVP 2018 m., -1,7 % 2019 m. ir -1,6 % 2020 m. Tuo remdamosi jos taip pat teigia, kad 2019 m. Italija turėtų iš esmės atitikti prevencinės dalies reikalavimą, atsižvelgiant į sumažintas iki 0,25 % BVP pastangas, kurios būtų nustatytos pagal prevencinės dalies reikalavimų matricą atsižvelgiant į šį didesnę neigiamo Italijos gamybos apimties atotrūkio įvertį, nes Italija būtų priskiriama prie išgyvenančių nepalankias ekonomines sąlygas, ir augimo potencialą, t. y. Italijos augimas 2019 m. nesiektų potencialaus augimo normos. Be to, valdžios institucijos teigia, kad, esant didesnio gamybos apimties atotrūkio įverčiams, Italija taip pat priartėtų prie skolos taisyklės pagal ciklą pakoreguotos konfigūracijos laikymosi;

iv) Italijos rezultatai įgyvendinant augimą skatinančias struktūrines reformas pagal 2018 m. šaliai skirtas rekomendacijas, pradedant nuo didelių išteklių, skirtų socialinei įtraukčiai didinti ir viešosioms investicijoms atgaivinti. Teigiama, kad naująja piliečių pajamų sistema reaguojama į šaliai skirtas rekomendacijas – taip remiamos žemiau skurdo ribos esančių asmenų ir namų ūkių pajamos ir skiriama papildomų žmogiškųjų, finansinių ir technologinių išteklių aktyvios darbo rinkos politikos priemonėms. Be to, vyriausybė planuoja iki 2021 m. viešąsias investicijas padidinti 0,6 procentinio punkto BVP, palyginti su 2018 m., o 2019 m. nacionalinėje reformų programoje numatytos teismų sistemos, korupcijos prevencijos sistemos, viešojo sektoriaus ir mokesčių prievolių vykdymo užtikrinimo reformos. Italijos pastabose taip pat pabrėžiamas teigiamas poveikis valstybės skolos tvarumui, kurį užtikrina planuojamos politikos priemonės, kuriomis remiama bendra paklausa, o kartu ir BVP augimas;

v) Italijos vis dar maža rizika ilgalaikiam fiskaliniam tvarumui, atsižvelgiant į nacionalinius senatvės pensijų išlaidų įverčius, taip pat žemą neapibrėžtųjų įsipareigojimų lygį, jei lyginsime jį su kitų Sąjungos šalių lygiu.

5. IŠVADOS

Italijos valstybės skolos santykis su BVP, 2018 m. siekęs 132,2 %, yra antras pagal dydį Sąjungoje ir vienas didžiausių pasaulyje. 2018 m. skolos našta vienam gyventojui sudarė vidutiniškai 38 400 EUR; prie šios sumos reikėtų pridėti vidutiniškai maždaug 1 000 EUR metinių skolos tvarkymo išlaidų vienam gyventojui. Dėl didelės susikaupusios valstybės skolos Italija neturi fiskalinio manevravimo galimybių, kurių jai reikia siekiant stabilizuoti ekonomiką makroekonominių sukrėtimų atveju. Be to, tai yra iš kartos į kartą perduodama našta, neigiamai atsiliupsianti būsimų Italijos kartų gyvenimo lygiui. Tai, kad Italijoje skolos tvarkymo išlaidos reikalauja gerokai daugiau viešųjų išteklių nei likusioje euro zonos dalyje, taip pat mažina šalies išlaidų veiksmingumą: Italijos palūkanų išlaidos 2018 m. sudarė apie 65 mlrd. EUR, arba 3,7 % BVP, t. y. iš esmės prilygo švietimui skirtų viešųjų išteklių sumai. Be to, nesilaikant apdairios fiskalinės politikos, didelė valstybės skola kelia šaliai riziką patirti rinkos pasitikėjimo sukrėtimų poveikį vyriausybės obligacijų pajamingumui, o tai turėtų neigiamą poveikį tiek šalies mokamoms palūkanoms, tiek bendroms realiosios ekonomikos finansavimo sąnaudoms, o savo ruožtu – ir augimui. Dėl didelės Italijos valstybės skolos Italijos ekonomika yra labai pažeidžiama, todėl ryžtingas jos mažinimas turėtų ir toliau būti laikomas svarbiausiu Italijos prioritetu.

Italijos valdžios sektoriaus bendroji skola 2018 m. pasiekė 132,2 % BVP, t. y. gerokai viršijo Sutartyje nustatytą 60 % BVP pamatinę vertę, ir, remiantis galutiniais duomenimis, 2018 m. Italija nesilaikė skolos mažinimo kriterijaus. Be to, remiantis tiek vyriausybės planais, tiek Komisijos 2019 m. rudens prognoze manoma, kad Italija nesilaikys skolos mažinimo kriterijaus nei 2019 m., nei 2020 m. Visų pirma, Komisija numato, kad Italijos valstybės skolos santykis dėl silpno nominaliojo BVP augimo, pirminio pertekliaus pablogėjimo ir mažesnių, nei tikėtasi, privatizavimo pajamų per prognozės laikotarpį labai padidės – iki 133,7 % 2019 m. ir iki 135,2 % 2020 m. Iš šių išvadų aiškiai matyti, kad prieš atsižvelgiant į visus svarbius veiksniai, atrodo, jog Italija *prima facie* neatitinka Sutartyje nustatyto skolos kriterijaus. Pagal Sutartį šiame pranešime iš eilės nagrinėjami svarbūs veiksniai.

Visų pirma, galima sakyti, kad nuo antrojo 2018 m. pusmečio Italijoje fiksuotas makroekonominis sulėtėjimas ir nominaliojo BVP augimo sulėtėjimas iki mažiau nei 2 % 2018 m. ir, remiantis Komisijos 2019 m. pavasario prognoze, 2019–2020 m. gali būti laikomas tam tikru mastu švelninančiuoju veiksniu, aiškinant didelį Italijos atotrūkį nuo ateities perspektyvomis grindžiamo skolos mažinimo kriterijaus. Be to, lėtas našumo augimas teberiboja Italijos ekonomikos augimo potencialą ir trukdo sparčiau mažinti jos valstybės skolos santykį su BVP.

Tačiau Italija padarė nedidelę pažangą įgyvendindama 2018 m. jai skirtas rekomendacijas, o 2019 m. nacionalinėje reformų programoje išdėstyta struktūrinių reformų darbotvarkė apima tik pavienes priemones, grindžiamas ankstesnėmis įvairių sričių reformomis, ir atsisakoma anksčiau patvirtintų esminių reformų elementų. Pavyzdžiui, nors Taryba rekomendavo Italijai sumažinti senatvės pensijoms tenkančią valstybės išlaidų dalį, kad atsirastų galimybių kitoms socialinėms išlaidoms, nauja nustatyta ankstyvo išėjimo į pensiją galimybe atsisakoma ankstesnių pensijų reformų, kuriomis grindžiamas ilgalaikis didelės Italijos valstybės skolos tvarumas, ir ji galėtų turėti neigiamos įtakos Italijos ekonomikos augimo potencialui.

Be to, iš *ex post* vertinimo matyti, kad, net atsižvelgus į vadinamąją veiksmų laisvę, 2018 m. Italija nesilaikė rekomenduojamo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Įvertinta, kad kyla rizika, kad 2019 m. Italija nesilaikys Stabilumo ir augimo

pakto prevencinės dalies reikalavimų net atsižvelgus į jai suteiktą preliminarą leistiną ribą, susijusią su neįprastais įvykiais, nors Italijos valdžios institucijos nurodo, kad dėl didesnių, nei numatyta, pajamų ir mažesnių, nei prognozuota, viešųjų išlaidų, susijusių su į 2019 m. biudžetą įtrauktomis priemonėmis, 2019 m. biudžeto balansas gali pagerėti. Remiantis Komisijos prognoze nustatyta, kad 2020 m. nuokrypis nuo rekomenduojamo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo dar labiau padidės – numatoma, kad Italijos nominalusis deficitas viršys 3 % BVP deficito ribą, darant prielaidą, kad politika nesikeis. Tai yra sunkinantysis veiksnys.

Šiame pranešime pateiktoje analizėje įvertinami visi svarbūs veiksniai, visų pirma: i) rekomenduojamo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, nesilaikymas 2018 m., remiantis ex post duomenimis, taip pat rizika, kad 2019 m. bus labai nukrypta nuo prevencinės dalies reikalavimo, ir tai, kad nominalusis deficitas 2020 m. viršys 3 % BVP, remiantis Komisijos prognoze; ii) nuo antrojo 2018 m. pusmečio Italijoje fiksuotas makroekonominis sulėtėjimas, kuris, galima sakyti, tik iš dalies paaiškina didelį Italijos atotrūkį nuo skolos mažinimo kriterijaus; ir iii) nedidelė Italijos padaryta pažanga įgyvendinant 2018 m. jai skirtas rekomendacijas, įskaitant ankstesnių augimą skatinančių reformų atsisakymą ir išsamios informacijos apie įsipareigojimus, įtrauktus į Italijos 2019 m. nacionalinę reformų programą, trūkumą. Apskritai, analizė rodo, kad turėtų būti laikoma, jog Sutartyje ir Reglamente (EB) Nr. 1467/1997 nustatyto skolos kriterijaus nesilaikoma, todėl yra pagrindo taikyti skola grindžiamą PDP.