



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 535 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Włochy

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Włochy

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie tej klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Dane przekazane przez władze Włoch w dniu 22 kwietnia 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat¹, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych we Włoszech wyniósł w 2019 r. 1,6 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 134,8 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. Włochy planują w 2020 r. deficyt w wysokości 10,4 % PKB, a zadłużenie wyniesie 155,7 % PKB.

Planowany deficyt na 2020 r. świadczy *prima facie* o istnieniu nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu.

Ponadto dane za 2019 r. wskazują na niewystarczające postępy na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, co również świadczy *prima facie* o istnieniu nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu.

W związku z tym Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Włochy spełniają kryteria deficytu i długu określone w Traktacie. Uwzględniła przy tym

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należyłą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-2,4 %	-2,4 %	-2,2 %	-1,6 %	-11,1 %	-5,6 %
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	134,8 %	134,1 %	134,8 %	134,8 %	158,9 %	153,6 %
	Luka w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej długu	5,8 %	6,3 %	7,3 %	7,4 %	1290 %	5,7 %

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W programie stabilności na 2020 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Włoch osiągnie w 2020 r. 10,4 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie w 2020 r. ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu wpływu pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 9,5 %. Przewiduje się, że spadek aktywności gospodarczej wpłynie na obniżenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy wydatki publiczne wzrosną z uwagi na koszt automatycznych stabilizatorów i działań politycznych. Bezpośredni wpływ tych działań na budżet w 2020 r. ocenia się na ok. 4,5 % PKB.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt utrzyma się w 2021 r. na poziomie powyżej 3 % PKB – wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie nie będzie miało charakteru tymczasowego.

Podsumowując, deficyt planowany na 2020 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Do celów Traktatu i paktu stabilności i wzrostu planowane przekroczenie uznaje się za wyjątkowe, ale nie tymczasowe. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu do celów Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/97.

3. KRYTERIUM DŁUGU

Między 2018 a 2019 r. wskaźnik długu publicznego Włoch ustabilizował się na poziomie ok. 134,8 % w następujący sposób: podnoszący poziom długu efekt „kuli śnieżnej” (1,8 % PKB w 2019 r. ze względu na wydatki z tytułu odsetek wynoszące ok. 3,4 % PKB i wzrost nominalnego PKB na poziomie 1,2 %) został skompensowany nominalną nadwyżką

pierwotną (1,7 % PKB) i bardzo marginalnym zmniejszającym zadłużenie wpływem wartości rezydualnej zmiany długu.

Z przekazanych danych wynika, że w 2019 r. Włochy nie osiągnęły zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu (zob. tabela 1), ponieważ różnica w stosunku do wartości odniesienia wynosi 7,4 % PKB. Analiza wskazuje zatem, że w oparciu o dane dotyczące wyniku budżetu za 2019 r. *prima facie* kryterium długu nie jest spełnione.

4. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”.

Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji”. W przypadku oczywistego naruszenia kryterium długu analiza istotnych czynników jest szczególnie uzasadniona z uwagi na fakt, że czynniki pozostające poza kontrolą rządu wpływają na dynamikę długu w większym stopniu niż na dynamikę deficytu. Zostało to uznane w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że podczas oceny spełniania kryterium długu uwzględnia się istotne czynniki niezależnie od skali tego naruszenia. W związku z tym przy ocenie spełniania kryterium długu należy ocenić przynajmniej trzy następujące główne aspekty, zważywszy na ich wpływ na dynamikę długu i zdolność do jego obsługi: (i) wypełnienie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu, (ii) wdrożenie reform strukturalnych oraz (iii) panujące warunki ekonomiczne.

Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeśli chodzi o kwestię spełnienia kryterium deficytu w 2020 r., to ponieważ relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość odniesienia wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Włoch.

W obecnej sytuacji kluczowym dodatkowym czynnikiem, który należy brać pod uwagę w odniesieniu do 2020 r., są skutki gospodarcze pandemii COVID-19, które bardzo poważnie wpływają na sytuację budżetową i wywołują wysoki poziom niepewności co do perspektyw na przyszłość. Pandemia doprowadziła również do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej.

4.1. Pandemia COVID-19

Pandemia Covid-19 doprowadziła do poważnego wstrząsu gospodarczego, który wywołuje znaczące negatywne skutki dla całej Unii. Konsekwencje dla wzrostu PKB będą zależały zarówno od czasu trwania pandemii, jak i od okresu obowiązywania środków wprowadzonych przez organy krajowe oraz na szczeblu europejskim i światowym w celu

spowolnienia jej rozprzestrzeniania się, ochrony zdolności produkcyjnych i wspierania popytu zagregowanego. Państwa członkowskie już przyjęły lub właśnie przyjmują środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy tym osobom i sektorom, które szczególnie ucierpiały na skutek pandemii. Wprowadzono również znaczące środki w zakresie pomocy na utrzymanie płynności finansowej oraz inne gwarancje. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki te, wraz ze spadkiem aktywności gospodarczej, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenia sytuacji w zakresie zadłużenia.

4.2 Sytuacja gospodarcza w średnim okresie, w tym reformy strukturalne

Pandemia COVID-19 i związane z nią środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się wirusa doprowadzą gospodarkę Włoch w 2020 r. do głębokiej recesji. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Włochy spełniły kryterium deficytu w 2020 r. W prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się w szczególności spadek PKB w bieżącym roku o 9,5 %, szczególnie w związku z tym, że środki izolacji spowodowały nagle zahamowanie spożycia prywatnego i gwałtowne skurczenie rynków eksportowych, uderzając szczególnie mocno w sektor turystyczny. Ponadto przewiduje się, że w związku ze spadkiem popytu przedsiębiorstwa ograniczą wydatki na inwestycje, co doprowadzi do zahamowania przepływów pieniężnych i dużej niepewności. Przewiduje się, że w drugim półroczu 2020 r. ponownie nastąpi ożywienie techniczne wspierane przez środki z zakresu polityki, a w 2021 r. odnotowany zostanie częściowy wzrost. Perspektywy makroekonomiczne cechuje jednak wyjątkowy stopień niepewności związany z czasem trwania pandemii i jej skutkami gospodarczymi.

Ponadto spowolnienie makroekonomiczne trwało we Włoszech już przed obecnym kryzysem: od 2018 r. wzrost realnego PKB i deflator PKB nie przekraczały 1 %. Bardziej konkretnie, wzrost realnego PKB spadł z 1,7 % w 2017 r. do 0,8 % w 2018 r., a następnie do 0,3 % w 2019 r., czyli poniżej poziomu potencjalnego wzrostu (0,6 %). Było to wynikiem spowolnienia światowej wymiany handlowej i zostało dodatkowo spotęgowane przez słaby popyt krajowy. Z kolei deflator PKB wzrósł z 0,7 % w 2017 r. do 0,9 % w 2018 r., a w 2019 r. i utrzymał się na stabilnym poziomie. Ogólnie rzecz biorąc, długotrwałe spowolnienie makroekonomiczne Włoch, których wzrost nominalnego PKB wynosi od 2018 r. poniżej 2 %, wyjaśnia częściowo znaczną lukę dzielącą Włochy od osiągnięcia w 2019 r. zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

W dotyczącym Włoch sprawozdaniu krajowym za 2020 r.² Komisja stwierdziła, że państwo to poczyniło pewne postępy w realizacji skierowanych do niego zaleceń z 2019 r., co można uznać za kolejną okoliczność łagodzącą. W szczególności Włochy poczyniły znaczne postępy w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania, m.in. poprzez poszerzenie zakresu obowiązkowego stosowania płatności elektronicznych. Włochy poczyniły pewne postępy w zapewnianiu skutecznej integracji aktywnych polityk rynku pracy i polityk społecznych

² Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD (2020) 511 final z 26.2.2020 r. „Sprawozdanie krajowe – Włochy 2020 r.” obejmujące szczegółową ocenę sytuacji w zakresie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.

oraz objęciu nimi grup szczególnie wrażliwych, w skoncentrowaniu polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacyjności oraz jakości infrastruktury, w poprawie skuteczności administracji publicznej, wspieraniu restrukturyzacji bilansów banków oraz w zwiększeniu dostępności finansowania pozabankowego dla mniejszych i innowacyjnych przedsiębiorstw. Z drugiej strony Włochy poczyniły ograniczone postępy w zakresie przesunięcia obciążeń podatkowych zmniejszających opodatkowanie pracy, zmniejszenia wydatków podatkowych i zreformowania systemu katastralnego, rozwiązywania problemu pracy nierejestrowanej, wspierania uczestnictwa kobiet w rynku pracy, poprawy wyników kształcenia, również poprzez odpowiednie i ukierunkowane inwestycje oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji, skrócenia czasu trwania procesów cywilnych poprzez egzekwowanie i racjonalizację przepisów proceduralnych, zwiększenia skuteczności walki z korupcją poprzez zreformowanie przepisów proceduralnych w celu skrócenia czasu trwania postępowań karnych. Ponadto Włochy nie poczyniły żadnych postępów w zmniejszaniu udziału emerytur w wydatkach publicznych w celu uwolnienia środków na inne wydatki społeczne i wydatki pobudzające wzrost gospodarczy oraz w usuwaniu ograniczeń konkurencji, m.in. za pomocą nowej corocznej ustawy o konkurencji.

4.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie, w tym inwestycje publiczne

Deficyt nominalny spadł z 2,2 % PKB w 2018 r. do najniższego jak dotąd poziomu 1,6 % PKB w 2019 r. Spadek ten związany był z pozytywną sytuacją w zakresie dochodów, której towarzyszyły środki z zakresu polityki przyjęte przez rząd np. w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania, oraz odporny rynek pracy. Szacuje się, że inwestycje publiczne nieco wzrosły z ok. 2,1 % PKB w 2018 r. do poziomu ok. 2,3 % w 2019 r., czyli wyższego niż odnotowany w 2019 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Dnia 13 lipca 2018 r. Włochom zalecono zapewnienie, by w 2019 r. nominalna stopa wzrostu pierwotnych wydatków publicznych, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i działania jednorazowe, nie przekroczyła 0,1 % („wartość odniesienia dotycząca wydatków”), co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB³. Dane dotyczące wyniku budżetu i prognoza Komisji wskazują, że wzrost wydatków przekroczył wartość odniesienia. Wynikiem odjęcia odstępstwa w wysokości 0,18 % PKB, przyznanego na mocy klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych, od wymogu części zapobiegawczej⁴ jest odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w wysokości 0,4 % PKB, co wskazuje na pewne odchylenie w 2019 r. i *znaczne* odchylenie w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym. Saldo strukturalne uległo poprawie o 0,8 punktu procentowego PKB w 2019 r., co wskazuje (po uwzględnieniu klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych) na *zgodność* z zalecaną ścieżką

³ Zob. Dz.U. 2019/C 301/12, Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2019 r.

⁴ W swoim programie stabilności z 2019 r. Włochy zwróciły się o przyznanie w 2019 r. odstępstwa w wysokości 0,2 % PKB na mocy klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych ze względu na wpływ, jaki miały na budżet utrzymanie i remont sieci dróg po zawaleniu się wiaduktu Morandiego w Genui i plan prewencyjny mający na celu ograniczenie ryzyka hydrogeologicznego w związku z niekorzystnymi warunkami pogodowymi. W swoim projekcie planu budżetowego na 2020 r. Włochy zmieniły tę wartość na 0,18 % PKB. W programie stabilności na 2020 r. potwierdzono wartość 0,18 % PKB za 2019 r. (z czego 1,9 mld EUR na utrzymanie i remont sieci dróg i 1,3 mld EUR na ryzyko hydrogeologiczne).

dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego zarówno w 2019 r., jak i w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym.

Różnica między tymi dwoma wskaźnikami wynika głównie z nadzwyczajnych dochodów (0,5 punktu procentowego PKB) i zmiany w wydatkach z tytułu odsetek (0,3 punktu procentowego PKB). Pierwszy czynnik wynika z dużego wzrostu dochodów publicznych pomimo słabego wzrostu realnego PKB, za co odpowiadają: pozytywna sytuacja na rynku pracy głównie związana z umowami na czas nieokreślony⁵ i, w mniejszym stopniu, ważne środki z zakresu polityki przyjęte w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania (np. fakturowanie elektroniczne, elektroniczne przysyłanie danych dotyczących transakcji handlowych oraz zmieniona metoda oceny dochodów podatników), których dokładny dyskrejonalny wpływ wciąż trudno ocenić. Drugi czynnik wynika ze średniej rentowności obligacji skarbowych niższej w 2019 r. niż w 2018 r., co można również uznać za skutek pozytywnego postrzegania przez rynki środków budżetowych przyjętych przez Włochy w grudniu 2018 r. i lipcu 2019 r. po rozmowach z Komisją. Biorąc pod uwagę strukturalny charakter bardziej pozytywnej sytuacji w zakresie dochodów niż sugerowała dynamika realnego PKB, z oceny ogólnej wynika zatem, że brak jest wiarygodnych dowodów na znaczne odchylenie Włoch od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. i w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym.

Program stabilności dostarcza informacji na temat istotnych środków, które mają służyć opanowaniu pandemii oraz wspieraniu gospodarki. Ocenia się w nim, że bezpośredni wpływ tych środków wsparcia na budżet wyniesie w 2020 r. ok. 4,5 % PKB. Wreszcie, pomimo utrzymującej się niepewności co do średniookresowej sytuacji budżetowej, w programie stabilności wskazano główne elementy długoterminowej strategii obniżania długu publicznego, po tym jak, według prognoz, ma on osiągnąć w 2020 r. najwyższy jak dotąd poziom 155,7 % PKB. W szczególności przewiduje się w nim, że relacja długu do PKB zacznie się obniżać już w 2021 r., do 152,7 %, jako część „wieloletnich wysiłków na rzecz zachowania stabilności fiskalnej w ramach strategii sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju ze społecznego i środowiskowego punktu widzenia”. W tym kontekście władze podkreślają, że po obecnym wstrząsie włoska gospodarka będzie potrzebowała czasu, w którym wzrost zostanie pobudzony bez konsolidacji fiskalnych przynoszących efekt przeciwny do zamierzonego, jednocześnie opierając swoją strategię stabilnej redukcji długu na saldzie pierwotnym, które osiągnęło wartość dodatnią, oraz na zwiększeniu potencjalnego wzrostu Włoch dzięki ambitnym inwestycjom publicznym i prywatnym.

4.4. Dług publiczny w średnim okresie

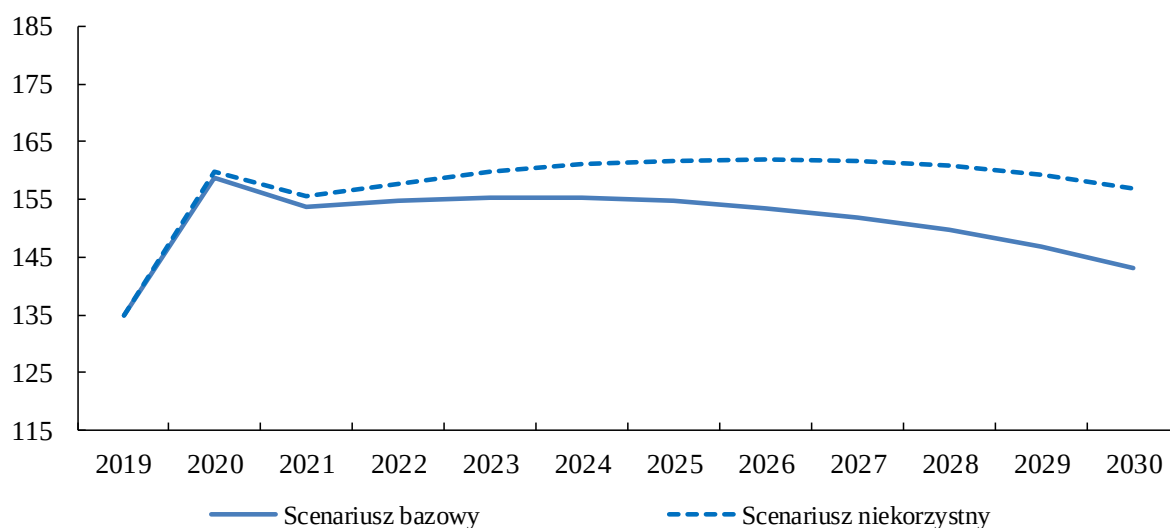
W latach 2016–2019 dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się zasadniczo na stabilnym poziomie ok. 134,8 % PKB, jako że podnoszący poziom długu efekt wydatków z tytułu odsetek (mimo swojej tendencji spadkowej) oraz wartość rezydualna zmiany długu (SFA) zostały w dużej mierze skompensowane utrzymującą się nominalną nadwyżką pierwotną oraz niskim lecz dodatnim wzrostem nominalnego PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych we

⁵ W 2019 r. całkowita liczba pracowników wzrosła o 0,9 %, z czego 90 % wiązało się ze wzrostem liczby umów na czas nieokreślony. Sytuacja ta wynika częściowo z decyzji rządu przyjętej w listopadzie 2018 r., wprowadzającej surowsze przepisy w odniesieniu do umów na czas określony. Jednocześnie płace krajowe wzrosły średnio o 1,3 % w 2019 r.

Włoszech ma wzrosnąć z poziomu 134,8 % PKB w 2019 r. do 158,9 % w 2020 r., co będzie głównie odzwierciedleniem dynamiki PKB. Przewiduje się, że saldo pierwotne będzie ujemne, co miało jak dotąd miejsce tylko raz od wprowadzenia euro.

W analizie zdolności obsługi zadłużenia zaktualizowanej po opublikowaniu prognozy Komisji z wiosny 2020 r. potwierdzono, że pomimo ryzyka sytuacja w zakresie zadłużenia we Włoszech pozostaje stabilna w średnim okresie. W analizie uwzględniono ważne okoliczności łagodzące, takie jak profil długu publicznego i pozycja zewnętrzna⁶. W szczególności, choć sytuacja w zakresie długu pogarsza się w wyniku obecnego kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek w średnim okresie (wykres 1)⁷.

Wykres 1: Relacja długu publicznego do PKB we Włoszech jako % PKB



Źródło: Służby Komisji

⁶ Duża część długu Włoch ma stałe oprocentowanie, a jego średni okres zapadalności wydłużył się w ostatnich latach do ok. 8 lat, co osłabia efekt potencjalnego wzrostu kosztów finansowania i zmniejsza ryzyko prolongowane. Fakt, że duża część długu publicznego jest w posiadaniu rezydentów, oraz stabilna ewolucja buforów płynnościowych również przyczyniają się do odporności sytuacji w zakresie zadłużenia na wahania światowych rynków. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Włoch, która w ciągu ostatnich kilku lat zbliżyła się do równowagi, również jest okolicznością łagodzącą. Istnieje jednak niepewność co do ryzyka dotyczącego zobowiązań warunkowych związanych z sektorem prywatnym, w tym ewentualnych roszczeń z tytułu wykonania gwarancji państwowych udzielonych przedsiębiorstwom i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek podczas obecnego kryzysu związanego z COVID-19.

⁷ Scenariusz bazowy opiera się na prognozie Komisji z wiosny 2020 r. W okresie po 2021 r. zakłada się stopniową korektę polityki budżetowej, zgodną z unijnymi ramami koordynacji i nadzoru gospodarki i budżetu. Prognozę wzrostu realnego PKB sporządzono według tzw. metodyki T+10 opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej. W szczególności na faktyczny wzrost (realnego) PKB wpływ ma jego potencjalny wzrost oraz wszelkie dodatkowe analizowane korekty budżetowe (przy zastosowaniu mnożnika fiskalnego). Zakłada się, że inflacja będzie stopniowo zbliżała się do poziomu 2 %. Założenia dotyczące stóp oprocentowania są zgodne z oczekiwaniami rynków finansowych. W scenariuszu niekorzystnym zakłada się wyższe stopy oprocentowania (o 500 punktów bazowych) i mniejszy wzrost PKB (o -0,5 punktu procentowego) w stosunku do scenariusza bazowego (w całym horyzoncie prognozy).

4.5 Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 15 maja 2020 r. władze Włoch przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Włoch. Dodatkowe czynniki, o których nie wspomniano powyżej, to:

- (i) Poprawa salda strukturalnego w 2019 r. przekroczyła poziom postulowany przez Radę. Towarzyszyły jej środki z zakresu polityki mające na celu przeciwdziałanie uchylaniu się od opodatkowania oraz istotne postępy w zakresie włączenia społecznego i wzrostu inwestycji publicznych. W ciągu pierwszych dwóch miesięcy 2020 r. utrzymywała się pozytywna tendencja budżetowa.
- (ii) Niski wzrost nominalnego PKB w 2019 r., który zahamował wysiłki na rzecz redukcji długu. Według władz słabe wyniki makroekonomiczne Włoch były również spowodowane czynnikami zewnętrznymi i mechanizmami deflacyjnymi w strefie euro.
- (iii) Niedoszacowanie wolnych mocy produkcyjnych w gospodarce Włoch w oparciu o powszechnie przyjętą metodykę, którego wyniki dla Włoch są dyskusyjne z perspektywy analizy porównawczej.
- (iv) Stosunkowo wysoka rentowność obligacji skarbowych w porównaniu z innymi dużymi państwami strefy euro, która według władz jest sprzeczna z wynikami budżetowymi Włoch, częściowo wskutek pesymistycznej oceny potencjału wzrostu Włoch przez organizacje międzynarodowe.
- (v) Priorytetowe potraktowanie włączenia społecznego w programie reform Włoch na lata 2018–2019, również z uwagi na ryzyko osłabienia spójności społecznej przez reformy zwiększające produktywność.
- (vi) Rządowy plan zmniejszania deficytu nominalnego począwszy od budżetu na 2022 r., w zależności od rozwoju sytuacji makroekonomicznej do połowy 2021 r. Strategia redukcji zadłużenia będzie się opierać na reformach strukturalnych, inwestycjach i polityce innowacyjności, mających na celu zwiększenie potencjału wzrostu gospodarki w połączeniu z odpowiednim kursem polityki budżetowej.

5. WNIOSKI

W programie stabilności zaplanowano wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Włoch w 2020 r. do 10,4 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy, ale nie tymczasowy.

Na koniec 2019 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych we Włoszech wyniósł 134,8 % PKB, czyli powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. W 2019 r. Włochy nie osiągnęły zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki. Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE)

nr 1467/97, jeśli chodzi o kwestię spełnienia kryterium deficytu w 2020 r., to ponieważ relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość odniesienia wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Włoch. W ogólnym ujęciu analiza sugeruje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie zostało spełnione.

Jeśli chodzi o spełnienie kryterium długu w 2019 r., uwzględniono następujące istotne czynniki: (i) zaobserwowane warunki makroekonomiczne sugerujące, że spowolnienie gospodarcze odnotowywane we Włoszech od 2018 r. może częściowo wyjaśniać znaczne luki dzielące Włochy od osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, (ii) pewne postępy we wdrażaniu reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy oraz (iii) fakt, że brak jest wiarygodnych dowodów na znaczne odchylenie od funkcji zapobiegawczej w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym.

W ogólnym ujęciu z analizy wynika, że brakuje wystarczających dowodów, aby stwierdzić, że kryterium długu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 zostało lub nie zostało spełnione.