



Bruxelles, 13. lipnja 2022.
(OR. fr, en)

9759/22

ECOFIN 548
UEM 152
SOC 343
EMPL 225
COMPET 446
ENV 544
EDUC 216
RECH 339
ENER 255
JAI 809
GENDER 88
ANTIDISCRIM 68
JEUN 99
SAN 344

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9411/22 - COM(2022) 616 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Italije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 616 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Italije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2022.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća³ kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.
- (2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Italija jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 5. travnja 2022. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2022.”), a 14. ožujka 2022. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

³ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

⁴ Preporuka Vijeća od 5. travnja 2022. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 153, 7.4.2022., str. 1.).

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetske siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ⁵ putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382⁶, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.
- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.

⁵ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izgled u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.
- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.⁷ i davanja mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁸. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁹ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 53.).

⁸ Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁹ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.
- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetske sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

- (9) Italija je 30. travnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Italije¹⁰. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Italija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.
- (10) Italija je 27. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi i Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Italije o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Italiju za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Italije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirana provedba plana za oporavak i otpornost Italije na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenjen je i napredak Italije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

¹⁰ ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2.

- (12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Italiju u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022. Komisija je zaključila da u Italiji postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Naime, Italija se i dalje suočava sa slabostima povezanim s visokim državnim dugom i slabim rastom produktivnosti u kontekstu nestabilnosti na tržištu rada i određenih slabosti u financijskom sektoru.
- (13) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Italije jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se poštovalo referentno mjerilo za smanjenje duga. U izvješću je zaključeno da kriteriji deficita i duga nisu ispunjeni. U skladu s Komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija je u svojoj ocjeni svih relevantnih čimbenika uzela u obzir da bi usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga uključivala prekomjerno zahtjevan fiskalni napor u početnom razdoblju koji bi mogao ugroziti rast. Stoga Komisija smatra da usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga nije opravdana u sadašnjim izvanrednim gospodarskim uvjetima. Kao što je najavljeno, Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti je li potrebno predložiti pokretanje takvih postupaka.

(14) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.¹¹ Italiji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Italija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Italiji se u 2021. smanjio na 7,2 % s 9,6 % BDP-a, koliko je iznosio u 2020. Italija je odgovorom u okviru fiskalne politike poduprla gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere iznosile su 3,5 % BDP-a (u odnosu na 4,4 % BDP-a u 2020.). Mjere koje je Italija poduzela u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela u razdoblju od 2020. do 2021. nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama, a uglavnom su se sastojale od smanjenja doprinosa za socijalno osiguranje u siromašnijim regijama, proširenja poreznog odbitka na dohodak od nesamostalnog rada i uvođenja naknade za obitelji. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države pao je s 155,3 % BDP-a u 2020. na 150,8 % BDP-a u 2021.

¹¹ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Italije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 74).

(15) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. povoljan je za 2022., a nakon toga realan. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 3,1 % u 2022. i za 2,4 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji rast realnog BDP-a, od 2,4 % u 2022. i 1,9 % u 2023., uglavnom zbog opreznijih projekcija za domaću potražnju. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit smanjiti na 5,6 % BDP-a u 2022. i na 3,9 % u 2023.¹² Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat rasta gospodarske aktivnosti i ukidanja većine hitnih mjera. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 147,0 % u 2022. i pasti na 145,2 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 5,5 % BDP-a za 2022. i 4,3 % BDP-a za 2023. U usporedbi s Programom stabilnosti za 2022. deficit predviđen u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. gotovo je isti u 2022., ali veći u 2023., uglavnom zbog manjeg gospodarskog rasta. Istodobno, Komisijina proljetna prognoza 2022. ne uključuje dodatne mjere potpore za 2022. najavljene u Programu stabilnosti za 2022. jer do datuma zaključenja prognoze nisu bile dostupne pojedinosti. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se veći udio duga opće države u BDP-u, od 147,9 % u 2022. i 146,8 % u 2023. Razlika je posljedica višeg deficita i nižeg gospodarskog rasta. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 0,4 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Italije.

¹² Procjene navedene u ovoj uvodnoj izjavi temelje se na detaljnim proračunskim projekcijama koje je Italija dostavila s Programom stabilnosti za 2022. Osim ukupnih podataka o deficitu i dugu opće države, u projekcijama koje je dostavila Italija ne uzima se u obzir fiskalni paket najavljen za svibanj 2022. Taj paket, donesen 2. svibnja 2022., uključivao je dodatne mjere potpore u 2022. i više sredstava za projekte državnih ulaganja u 2022. i predstojećim godinama.

- (16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 3,5 % BDP-a u 2021. na 1,1 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,5 % BDP-a u 2022., a u 2023. očekuje se njihovo postupno ukidanje.¹³ Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera siromašnijim kućanstvima, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije i subvencija energetskim poduzećima. Mjere su najavljene kao privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene u 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito opće smanjenje neizravnih poreza na potrošnju energije (PDV i fiksne pristojbe). Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i u 2023.¹⁴
- (17) Vijeće je u svojoj Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo da bi Italija u 2022. trebala iskoristiti Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebala bi očuvati ulaganja koja financira država. Vijeće je Italiji preporučilo i da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Preporučilo je i da Italija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno povećanje ulaganja radi poticanja potencijala rasta.

¹³ Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹⁴ Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa stabilnosti Italije za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi $-2,7\%$ BDP-a¹⁵. Italija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za $0,9\%$ u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi $0,3$ postotna boda BDP-a¹⁶. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Italija namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od $1,3$ postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije ($0,2\%$ BDP-a)¹⁷ i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ($0,1\%$ BDP-a). Rast tekućih rashoda rezultat je i većih rashoda za naknade zaposlenicima u državnom sektoru zbog obnove ugovora u javnom sektoru za razdoblje 2019.–2021., koji će u znatnom dijelu (u iznosu od $0,25\%$ BDP-a) biti zabilježeni 2022., a dodatna sredstva predviđena su i za zdravstvo ($0,1\%$ BDP-a). Na strani prihoda predviđa se i da će smanjenje poreza na dohodak te regionalni porez na proizvodne aktivnosti ($0,4\%$ BDP-a) doprinijeti ekspanzivnosti fiskalne politike. Italija stoga, na temelju trenutnih procjena Komisije, u 2022. ne ograničava dovoljno rast neto tekućih rashoda koje financira država.

¹⁵ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

¹⁶ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi $0,3$ postotna boda BDP-a. To se može objasniti bespovratnim sredstvima vlade za ulaganja, koja se financiraju i zajmovima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, te dodatnim rezervacijama za državna jamstva malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi).

¹⁷ Mjere za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije u Italiji su u 2021. već bile na snazi i iznosile $0,3\%$ BDP-a. Te su se mjere uglavnom sastojale od smanjenja fiksnih pristojbi i stopa PDV-a računa za električnu energiju i prirodni plin te povećanja socijalnog dodatka za račune za električnu energiju i prirodni plin.

- (19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi $-1,2$ % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika¹⁸. Predviđa se da će Italija 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,7 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a¹⁹. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati uglavnom neutralan učinak od $-0,2$ postotna boda na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,5 % BDP-a). Istodobno se predviđa da će i povećanje socijalnih transfera (0,4 % BDP-a), zbog njihove indeksacije na stopu inflacije iz prethodne godine, i dodatna sredstva predviđena u proračunu za zdravstvo (0,1 % BDP-a), koja nisu popraćena kompenzacijskim mjerama, doprinijeti rastu neto tekućih rashoda. Stoga uglavnom neutralan učinak tekućih rashoda koje financira država ovisi o planiranom postupnom ukidanju mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije.
- (20) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 3,3 % BDP-a u 2024. i na 2,8 % do 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države pasti ispod 3 % BDP-a u 2025. U tim se predviđanjima pretpostavlja da će se u razdoblju od 2023. do 2025. ukupni rashodi smanjiti za oko 3 postotna boda BDP-a, a ukupni prihodi smanjiti za oko 2 postotna boda BDP-a. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 143,4 % u 2024., a zatim na 141,4 % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju visoke razine.

¹⁸ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

¹⁹ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan i iznositi 0,0 postotnih bodova BDP-a.

- (21) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koje treba provesti i koji se međusobno se dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se pristupa svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Italiji u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Osobito bi učinkovita i brza provedba plana za oporavak i otpornost mogla dovesti do trajnih strukturnih promjena te slijedom toga imati dugotrajan učinak na talijansko gospodarstvo i društvo. Očekuje se da će se velikim brojem reformi u ključnim područjima politika ukloniti dugotrajne prepreke gospodarskom rastu. Plan za oporavak i otpornost posebno sadržava reforme usmjerene na poticanje strukturnih promjena u funkcioniranju javne uprave i pravosudnog sustava te poboljšanje cjelokupnog poslovnog okružja. Planiranim reformama i ulaganjima u obrazovanje, razvoj vještina i istraživanje mogao bi se dugoročno povećati ljudski kapital i istraživački kapaciteti. Predviđenim reformama tržišta rada i ulaganjima usmjerenima na poboljšanje izgleda za zapošljavanje, posebno mladih osoba i žena, moglo bi se povećati ponudu radne snage, osigurati jednak pristup vještinama i u konačnici doprinijeti gospodarskom rastu. Očekuje se da će se reformama u sektorima kao što su promet i upravljanje vodama strukturno poboljšati gospodarska učinkovitost, među ostalim sustavnijom primjenom natječajnih postupaka za dodjelu ugovora o uslugama.

- (22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Italije doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Italiji namijenjeno je 37,5 % % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 25 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Italiji da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.
- (23) Italija je 17. siječnja 2022. Europskoj komisiji dostavila programske dokumente kohezijske politike za sporazum o partnerstvu predviđen u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća²⁰, kao i svoje prve programe kohezijske politike predviđene u toj uredbi. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Italija uzima u obzir relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

²⁰ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

- (24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Italija se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na sustav oporezivanja. Politike za povećanje učinkovitosti poreznog sustava mogu doprinijeti uklanjanju dugotrajnih makroekonomskih neravnoteža. Srednjoročno i dugoročno, učinkovit porezni sustav koji je povoljniji za rast doprinio bi smanjenju visokog državnog duga, rastu produktivnosti i otvaranju radnih mjesta, posebno za žene.
- (25) Porezno opterećenje rada u Italiji veliko je, a profil efektivnih graničnih poreznih stopa na osobni dohodak karakteriziraju snažni diskontinuiteti. Italija je krajem 2021. poduzela korake za rješavanje tih problema, posebno uvođenjem univerzalnog dječjeg doplatka i smanjenjem poreza na dohodak. Očekuje se da će se tim mjerama umjereno povećati ponuda radne snage, posebno kad je riječ o ženama. Porezni klin na rad i dalje je vrlo visok na svim razinama dohotka u odnosu na druge države članice. Istodobno se nedovoljno iskorištavaju drugi izvori prihoda koji su manje štetni za rast, što znači da ima prostora za daljnje smanjenje poreznog opterećenja rada na proračunski neutralan način. Katastarske vrijednosti, koje služe kao osnova za izračun poreza na nekretnine, uglavnom su zastarjele. Broj i opseg poreznih rashoda, među ostalim za PDV, znatni su i trebalo bi poduzeti mjere za njihovo pojednostavnjenje. Naposljetku, unatoč relativno visokim prihodima od poreza na energiju u Italiji, njihovom se strukturom ne promiče u dovoljnoj mjeri prelazak na čišće tehnologije, među ostalim i zbog raširene upotrebe subvencija sa štetnim posljedicama za okoliš. Te različite dimenzije obuhvaćene su zakonom o davanju ovlasti za poreznu reformu koji je vlada predstavila krajem 2021., a koji bi nakon donošenja trebalo provesti zakonodavnim uredbama.
- (26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(27) Italija uvelike ovisi o uvozu energenata iz Rusije, osobito plina. Iz Rusije uvozi 43 % plina (nešto ispod prosjeka Unije od 44 %), a u njezinoj strukturi izvora energije plin ima udio od 42 %. Italija u manjoj mjeri ovisi o ruskoj sirovoj nafti, koja čini 11 % talijanskog uvoza sirove nafte, što je manje od prosjeka Unije od 26 % (nafta čini 32 % strukture izvora energije u Italiji)²¹. Iako se Italija kratkoročno ne suočava sa znatnim problemima u pogledu sigurnosti opskrbe prirodnim plinom s obzirom na velik kapacitet skladištenja i plinovodne veze sa Sjevernom Afrikom i Azerbajdžanom, ruska invazija na Ukrajinu mogla bi srednjoročno i dugoročno predstavljati izazov. Italija ima prostora za uklanjanje uskih grla kako bi se povećali kapaciteti za prijenos energije unutar zemlje i sa susjednim zemljama. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je to moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost. Italija trenutačno diversificira svoju strukturu izvora energije povećanjem udjela energije iz obnovljivih izvora, posebno zahvaljujući solarnoj energiji, energiji vjetra, vodik i održivom biometanu. Ipak, s obzirom na potencijalne izazove koji proizlaze iz trenutačne geopolitičke situacije ima prostora za ubrzavanje i pojačavanje rada na uvođenju obnovljivih izvora energije radi ostvarivanja ciljeva utvrđenih u nacionalnom energetsom klimatskom planu. Italija bi mogla nastaviti poduzimati mjere kako bi olakšala odobravanje projekata u području energije iz obnovljivih izvora. Osim toga, ostvarivanje ciljeva Italije u pogledu energetske učinkovitosti možda neće biti dovoljno da se svladaju ti izazovi i ostvare ambicije u okviru paketa „Spremni za 55”. Strategija energetske učinkovitosti u građevinskom sektoru uglavnom se oslanja na privremene mjere i trebalo bi je dopuniti srednjoročnom i dugoročnom strategijom koja sadržava snažnije mjere energetske učinkovitosti u poduzećima, posebno u industriji. Osim toga, potrebno je ubrzati dekarbonizaciju prometnog sektora, među ostalim ubrzavanjem uvođenja stanica za punjenje električnih vozila i nastavljanjem provedbe ključnih projekata u području željeznica, biciklizma i javnog prijevoza. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje korištenja energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađivanja Italije s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

²¹ Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina, sirove nafte. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Italiju uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje rafinirane naftne derivate.

- (28) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Italija može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Italija može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća²², kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.
- (29) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje²³ navedeno u preporuci 1.
- (30) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuka navedenih u Preporuci o europodručju za 2022. poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Italiju se to posebno odražava u preporukama 1. i 2.
- (31) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i njezinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. i 2. Preporukama 1. i 2. doprinosi se i provedbi Preporuke za europodručje, posebno provedbi prve, druge i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom i dugotrajnom slabom dinamikom produktivnosti u kontekstu nestabilnosti na tržištu rada i određenih slabosti u financijskom sektoru,

²² Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

²³ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Italija u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najranjivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama. U cilju dodatnog smanjenja poreza na rad i povećanja učinkovitosti sustava donijeti i na odgovarajući način provesti zakon o davanju ovlasti za poreznu reformu, posebno revizijom efektivnih graničnih poreznih stopa, usklađivanjem katastarskih vrijednosti s trenutnim tržišnim vrijednostima, racionalizacijom i smanjenjem poreznih rashoda, među ostalim i za PDV, i subvencija sa štetnim posljedicama za okoliš, uz istodobno osiguravanje pravednosti, te pojednostavnjenjem poreznog zakona.
2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Brzo dovršiti pregovore s Komisijom o programskim dokumentima kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju početka njihove provedbe.
3. Smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i diversificirati uvoz energije. Ukloniti uska grla kako bi se povećao kapacitet unutarnjeg prijenosa plina, razviti elektroenergetske međupovezanosti, ubrzati uvođenje dodatnih kapaciteta za energiju iz obnovljivih izvora i donijeti mjere za povećanje energetske učinkovitosti i promicanje održive mobilnosti.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica