

Bruselj, 13. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9411/22 - COM(2022) 616 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Italije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2022

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM (2022) 616 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Italije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 5(2)] Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta³, s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 bo najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost junija 2022 posodobljen.
- (2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022. Ustrezno je upoštevala Socialno zavezo iz Porta, podpisano 7. maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Italijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja in predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja⁴ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo glede euroobmočja za leto 2022) sprejel 5. aprila 2022, skupno poročilo o zaposlovanju pa 14. marca 2022.

³ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

⁴ Priporočilo Sveta z dne 5. aprila 2022 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 153, 7.4.2022, str. 1).

- (3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je opazen tudi v višjih cenah energije, hrane in surovin ter slabših obetih za rast. Višje cene energije močno bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetsko revščino ali jim ta grozi, ter podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije. Unija je tudi pričala doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. Gospodarski učinki ruske vojaške agresije so asimetrično prizadeli države članice. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/382⁵ prvič uporabljena Direktiva Sveta 2001/55/ES⁶, s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v Uniji ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.
- (4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih evropskega semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih drugih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve tako dopolnjenih, posodobljenih ali spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost.

⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbečasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

⁶ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L 212, 7.8.2001, str. 12).

- (5) Splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast se uporablja od marca 2020. Komisija je v svojem sporočilu z naslovom „Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike“ z dne 3. marca 2021 navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in znatna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordna povišanja cen energije in nenehne motnje v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.
- (6) V skladu s pristopom iz Priporočila Sveta z dne 18. junija 2021⁷ z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2021 se splošna fiskalna naravnost trenutno najbolje meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), ki pa vključujejo odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast⁸. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim prehodom, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih⁹ tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

⁷ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 53).

⁸ Ocene fiskalne naravnosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

⁹ Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ali drugimi sredstvi Unije.

- (7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023 (v nadaljnjem besedilu: fiskalne smernice), da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik. Navedla je, da se zdi na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 v letu 2023 ustrezen prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnost, ob hkratni pripravljenosti odzivanja na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Države članice je pozvala, naj upoštevajo smernice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra konec maja 2022.
- (8) Kar zadeva fiskalne smernice, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo Komisije iz leta 2022. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energije in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi sekundarnih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi. Fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, tudi izzivom v zvezi z obrambo in varnostjo, ki izhajajo iz vojaške agresije Rusije v Ukrajini, in se mora med državami članicami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede njihove izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

- (9) Italija je 30. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Italijo¹⁰. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki navaja, da Italija zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.
- (10) Italija je 27. aprila 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022, 27. aprila 2022 pa tudi program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Italije o napredku pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost.
- (11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Italijo za leto 2022. V njem je ocenila napredek Italije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil, naslovljenih nanjo, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Italiji glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Italije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.

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

- (12) Komisija je za Italijo opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022. Komisija je ugotovila, da v Italiji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Italija se še naprej spoprijema zlasti z ranljivostmi, povezanimi z visokim javnim dolgom in šibko rastjo produktivnosti v razmerah nestabilnosti na trgu dela in nekaterih pomanjkljivosti v finančnem sektorju.
- (13) Komisija je 23. maja 2022 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) Pogodbe. V tem poročilu je obravnavan proračunski položaj Italije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % bruto domačega proizvoda (BDP) iz Pogodbe, dolg sektorja država pa je presegel referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe, pri čemer merilo glede zmanjšanja dolga ni bilo izpolnjeno. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merili glede primanjkljaja in dolga nista bili izpolnjeni. V skladu s sporočilom z dne 2. marca 2022 je Komisija v okviru svoje ocene vseh pomembnih dejavnikov preučila, ali bi izpolnjevanje merila glede zmanjšanja dolga pomenilo preveč zahteven fiskalni napor na začetku programskega obdobja, kar bi lahko ogrozilo rast. Zato po mnenju Komisije upoštevanje merila glede zmanjšanja dolga v trenutnih izrednih gospodarskih razmerah ni potrebno. Kot je bilo napovedano, Komisija spomladi 2022 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, jeseni 2022 pa bo ponovno presodila, ali je potrebno predlagati uvedbo takšnih postopkov.

(14) Svet je v svojem priporočilu z dne 20. julija 2020¹¹ Italiji priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letih 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo COVID-19, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako je Italiji priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob hkratni krepitvi naložb. Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država Italije zmanjšal z 9,6 % BDP v letu 2020 na 7,2 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike v Italiji je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021 z začasnimi nujnimi ukrepi v višini 3,5 % BDP (zmanjšanje s 4,4 % BDP v letu 2020). Ukrepi, ki jih je Italija sprejela v letu 2021, so bili v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Hkrati nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v obdobju 2020–2021, niso bili začasni ali jih niso spremljali izravnalni ukrepi in so vključevali predvsem znižanje prispevkov za socialno varnost v revnejših regijah, podaljšanje davčnega dobropisa na dohodek iz zaposlitve in uvedbo družinskega dodatka. Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je dolg sektorja država zmanjšal s 155,3 % BDP v letu 2020 na 150,8 % BDP v letu 2021.

¹¹ Priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Italije za leto 2020 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2020 (UL C 282, 26.8.2020, str. 74).

(15) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je za leto 2022 optimističen, zatem pa realističen. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2022 zrasel za 3,1 %, v letu 2023 pa za 2,4 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije 2022 pričakuje nižja realna rast BDP v višini 2,4 % v letu 2022 in 1,9 % v letu 2023, zlasti zaradi preudarnejših projekcij glede domačega povpraševanja. Vlada v svojem programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj v letu 2022 zmanjšal na 5,6 % BDP, v letu 2023 pa na 3,9 % BDP¹². Zmanjšanje v letu 2022 je predvsem posledica rasti gospodarske aktivnosti in odprave večine nujnih ukrepov. Glede na program stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 zmanjšal na 147,0 %, v letu 2023 pa na 145,2 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2022 za leti 2022 in 2023 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 5,5 % BDP oziroma 4,3 % BDP. V primerjavi s programom stabilnosti za leto 2022 je primanjkljaj, napovedan v pomladanski napovedi Komisije 2022, za leto 2022 skoraj enak, za leto 2023 pa višji, predvsem zaradi nižje gospodarske rasti. Hkrati pomladanska napoved Komisije 2022 ne upošteva dodatnih podpornih ukrepov za leto 2022, napovedanih v programu stabilnosti za leto 2022, saj podrobnosti pred presečnim datumom niso bile na voljo. V pomladanski napovedi Komisije 2022 je predviden višji dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer 147,9 % v letu 2022 in 146,8 % v letu 2023. Razlika je posledica večjega primanjkljaja in nižje gospodarske rasti. Glede na pomladansko napoved Komisije 2022 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP ocenjena na 0,4 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Italije.

¹² Ocene v tej uvodni izjavi temeljijo na podrobnih proračunskih projekcijah, ki jih je Italija predložila skupaj s programom stabilnosti za leto 2022. Razen splošnih števil za javnofinančni primanjkljaj in dolg projekcije, ki jih je predložila Italija, ne upoštevajo fiskalnega svežnja, napovedanega za maj 2022. Ta sveženj, sprejet 2. maja 2022, je vključeval dodatne podporne ukrepe v letu 2022 in več sredstev za nacionalno financirane naložbene projekte v letu 2022 in prihodnjih letih.

- (16) Vlada je v letu 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni ukrepi zmanjšali s 3,5 % BDP v letu 2021 na 1,1 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije, ki so v pomladanski napovedi Komisije 2022 ocenjeni na 0,5 % BDP v letu 2022 in naj bi se postopno odpravili v letu 2023¹³. Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, zmanjšanje posrednih davkov na porabo energije in subvencije za energetska podjetja. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. V primeru, da bi cene energije v letu 2023 ostale visoke, bi se lahko nekateri od teh ukrepov nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti splošno zmanjšanje posrednih davkov na porabo energije (DDV in fiksni dajatev). Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije 2022 znašala 0,1 % BDP v letih 2022 in 2023¹⁴.
- (17) Svet je v svojem priporočilu z dne 18. junija 2021 Italiji priporočil, naj v letu 2022 uporabi mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadeva za preudarno fiskalno politiko. Poleg tega bi morala ohraniti nacionalno financirane naložbe. Svet je Italiji priporočil tudi, naj omeji rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.

¹³ Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

¹⁴ Predvideva se, da bo skupno število oseb, razseljenih iz Ukrajine v Unijo, do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, gostote prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej Uniji od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

(18) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti Italije za leto 2022 fiskalna naravnost spodbujevalna v višini $-2,7\%$ BDP¹⁵. Italija namerava zagotavljati stalno podporo okrevanju z mehanizmom za okrevanje in odpornost, iz katerega bo financirala dodatne naložbe, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2021 povečal za $0,9\%$ BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini $0,3$ odstotne točke¹⁶. Italija zato namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imela v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini $1,3$ odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije ($0,2\%$ BDP)¹⁷ ter stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine ($0,1\%$ BDP). Rast tekočih odhodkov odraža tudi višje odhodke za sredstva za zaposlene v javnem sektorju zaradi podaljšanja pogodb v javnem sektorju za obdobje 2019–2021, za katere bo znaten del (v višini $0,25\%$ BDP) evidentiran v letu 2022, dodatna sredstva pa so predvidena tudi za zdravstveni sektor ($0,1\%$ BDP). Na strani prihodkov naj bi k ekspanzivni fiskalni naravnosti prispevalo tudi znižanje dohodnine in regionalnega davka na proizvodne dejavnosti ($0,4\%$ BDP). Zato Italija na podlagi sedanjih ocen Komisije ne omejuje dovolj rasti neto nacionalno financiranih tekočih odhodkov v letu 2022.

¹⁵ Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

¹⁶ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele ekspanziven učinek v višini $0,3$ odstotne točke BDP. To je mogoče pojasniti z nepovratnimi sredstvi vlade za naložbe, ki se financirajo tudi s posojili v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, ter z dodatnimi rezervacijami za vladna jamstva za MSP.

¹⁷ Leta 2021 so v Italiji že veljali ukrepi za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije, ki so znašali $0,3\%$ BDP. Ti ukrepi so zajemali predvsem znižanje fiksnih dajatev in stopenj DDV za račune za električno energijo in zemeljski plin ter povečanje socialnega dodatka za račune za električno energijo in zemeljski plin.

- (19) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnost glede na pomladansko napoved Komisije 2022 ob predpostavki nespremenjene politike znašala $-1,2$ % BDP¹⁸. Italija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2022 povečal za 0,7 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,2 odstotne točke¹⁹. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 na splošno nevtralen učinek na splošno fiskalno naravnost v višini $-0,2$ odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energije (ki znašajo 0,5 % BDP). Hkrati naj bi k rasti neto tekočih odhodkov prispevali tudi povečanje socialnih transferjev (0,4 % BDP) zaradi njihove indeksacije s stopnjo inflacije iz prejšnjega leta in dodatna proračunska sredstva za zdravstveni sektor (0,1 % BDP), ki jih ne spremljajo izravnalni ukrepi. Zato je na splošno nevtralni prispevek nacionalno financiranih tekočih odhodkov odvisen od postopnega opuščanja ukrepov za obravnavanje učinka zvišanja cen energije, kot je trenutno načrtovano.
- (20) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2024 postopoma zmanjšal na 3,3 % BDP, do leta 2025 pa na 2,8 %. Za primanjkljaj sektorja država se tako načrtuje, da bo do leta 2025 padel pod 3 % BDP. Te projekcije predvidevajo zmanjšanje skupnih odhodkov za približno 3 odstotne točke BDP in zmanjšanje skupnih prihodkov za približno 2 odstotni točki BDP med letoma 2023 in 2025. V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 zmanjšal, in sicer naj bi se v letu 2024 zmanjšal na 143,4 %, leta 2025 pa na 141,4 %. Glede na analizo Komisije se zdijo tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju visoka.

¹⁸ Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

¹⁹ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek v višini 0,0 odstotne točke BDP.

- (21) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo in naj bi se izvedle z okvirnim načrtom za izvedbo do 31. avgusta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Italijo, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta za okrevanje in odpornost. Zlasti učinkovito in hitro izvajanje načrta za okrevanje in odpornost lahko prinese trajne strukturne spremembe in tako trajno vpliva na italijansko gospodarstvo in družbo. Pričakuje se, da bodo številne reforme na ključnih področjih politike odpravile dolgotrajne ovire za gospodarsko rast. Načrt za okrevanje in odpornost zlasti vsebuje reforme, namenjene spodbujanju strukturnih sprememb v delovanju javne uprave in pravosodnega sistema ter izboljšanju splošnega poslovnega okolja. Načrtovane reforme in naložbe v sektorje izobraževanja, razvoja znanj in spretnosti ter raziskav lahko dolgoročno okrepijo človeški kapital in raziskovalne zmogljivosti. Predvidene reforme trga dela in naložbe za izboljšanje zaposlitvenih možnosti, zlasti za mlade in ženske, lahko povečajo ponudbo delovne sile, zagotovijo enak dostop do znanj in spretnosti ter v končni fazi podprejo gospodarsko rast. Pričakuje se, da bodo reforme v sektorjih, kot sta promet in gospodarjenje z vodnimi viri, strukturno izboljšale gospodarsko učinkovitost, med drugim z bolj sistematično uporabo konkurenčnih postopkov za dodeljevanje naročil za storitve.

- (22) Pričakuje se, da bo izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Italije prispevalo k nadaljnjemu napredku glede zelenega in digitalnega prehoda. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje v Italiji, predstavljajo 37,5 % skupnih dodeljenih sredstev za načrt za okrevanje in odpornost, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 25 % skupnih dodeljenih sredstev za načrt. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Italiji pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.
- (23) Italija je 17. januarja 2022 Evropski komisiji predložila programske dokumente kohezijske politike za partnerski sporazum, določen v Uredbi (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta²⁰, in predložila prve programe kohezijske politike. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 naj bi Italija pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi kohezijske politike ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.

²⁰ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

- (24) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, ki jih obravnava načrt za okrevanje in odpornost, se Italija spoprijema s številnimi dodatnimi izzivi, povezanimi z davčnim sistemom. Politike za povečanje učinkovitosti davčnega sistema lahko pomagajo pri odpravljanju dolgotrajnih makroekonomskih neravnotežij. Srednjeročno in dolgoročno bi rasti prijaznejši in učinkovitejši davčni sistem prispeval k zmanjšanju visokega javnega dolga in rasti produktivnosti in podprl ustvarjanje delovnih mest, zlasti za ženske.
- (25) Davčna obremenitev dela v Italiji je visoka, za profil efektivnih mejnih davčnih stopenj za osebne dohodke pa so značilne velike prekinitve. Italija je konec leta 2021 sprejela ukrepe za reševanje teh izzivov, zlasti z uvedbo splošnega otroškega dodatka in znižanjem dohodnine. Pričakuje se, da bodo ti ukrepi zmerno povečali ponudbo delovne sile, zlasti za ženske. Davčni primež stroškov dela je v primerjavi z drugimi državami članicami še vedno zelo visok na vseh ravneh prihodkov. Hkrati so drugi viri prihodkov, ki manj škodujejo rasti, premalo izkoriščeni, kar dopušča nadaljnje zmanjšanje davčne obremenitve dela na proračunsko nevtralen način. Katastrske vrednosti, ki so podlaga za izračun davka na nepremičnine, so večinoma zastarele. Število in obseg davčnih odhodkov, tudi za DDV, sta visoka, zato bi bilo treba sprejeti ukrepe za njuno racionalizacijo. Kljub razmeroma visokim prihodkom od davkov na energijo v Italiji njihova zasnova prehoda na čistejšo tehnologije ne spodbuja v zadostni meri, tudi zaradi obsežne uporabe okolju škodljivih subvencij. Te različne razsežnosti so zajete v izvedbenem zakonu za davčno reformo, ki ga je vlada vložila konec leta 2021, po sprejetju pa bi ga bilo treba izvajati z zakonodajnimi uredbami.
- (26) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad Unije iz Izjave iz Versaillesa je cilj predloga Komisije za načrt REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen namerava Komisija v dialogu z državami članicami opredeliti najprimernejše projekte, naložbe in reforme na nacionalni in regionalni ravni ter na ravni Unije. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

(27) Italija je močno odvisna od uvoza energije iz Rusije, zlasti plina, saj 43 % plina uvaža iz Rusije (nekoliko pod 44-odstotnim povprečjem Unije), plin pa predstavlja 42 % njene mešanice energijskih virov. Odvisnost od Rusije za surovo nafto je manjša, in sicer 11 %, kar je manj od povprečja Unije, ki znaša 26 % (nafta v mešanici energijskih virov v Italiji predstavlja 32 %) ²¹. Čeprav se Italija zaradi svojih velikih skladiščnih zmogljivosti in plinovodnih povezav s severno Afriko in Azerbajdžanom kratkoročno ne spoprijema z večjimi težavami pri zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom, bi ruska invazija Ukrajine lahko pomenila srednje- in dolgoročne izzive. Italija ima možnost odpraviti ozka grla za povečanje zmogljivosti prenosa energije tako znotraj države kot s sosednjimi državami. Priporoča se, naj bodo, kadar je to mogoče, nove naložbe v infrastrukturo in omrežje, ki so povezane s plinom, primerne za prihodnost, da se s prehodom na trajnostna goriva v prihodnosti omogoči njihova dolgoročna trajnostnost. Italija svojo mešanico energijskih virov trenutno diverzificira s povečevanjem deleža obnovljivih virov energije, zlasti s sončno energijo, vetrom, vodikom in trajnostnim biometanom. Vendar je tudi glede na morebitne izzive, ki izhajajo iz trenutnih geopolitičnih razmer, mogoče pospešiti in povečati uvajanje obnovljivih virov energije, kot je določeno v nacionalnem energetske in podnebnem načrtu. Italija ima možnost, da še naprej sprejema ukrepe za lažje izdajanje dovoljenj za projekte na področju energije iz obnovljivih virov. Poleg tega cilji Italije glede energijske učinkovitosti morda ne bodo zadostovali za reševanje teh izzivov ali za izpolnitev ciljev svežnja „Pripravljeni na 55“. Strategija energijske učinkovitosti za gradbeni sektor se večinoma opira na začasne ukrepe in bi jo morala dopolnjevati srednje- in dolgoročna strategija, vključno z odločnejšimi ukrepi za energijsko učinkovitost v podjetjih, zlasti v industriji. Poleg tega je treba pospešiti razogljičenje prometnega sektorja, vključno s pospeševanjem uvajanja polnilnih postaj za električna vozila ter spodbujanjem ključnih projektov na področju železnic, kolesarjenja in javnega prevoza. Da bi se Italija uskladila s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“, bo treba dodatno okrepiti prizadevanja glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter povečanja energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti.

²¹ Eurostat (2020), delež uvoza iz Rusije glede na skupni uvoz zemeljskega plina, surove nafte. Povprečje celotnega uvoza v EU-27 temelji na uvozu iz držav zunaj EU-27. Skupni uvoz Italije vključuje trgovino znotraj EU. Surova nafta ne vključuje rafiniranih naftnih derivatov.

- (28) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Italija v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da v najbolj prizadetih regijah ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko Italija uporabi Evropski socialni sklad plus, vzpostavljen z Uredbo (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta²², da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.
- (29) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje²³ pa je izraženo v priporočilu 1.
- (30) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočila iz priporočila glede euroobmočja za leto 2022. Za Italijo je to izraženo zlasti v priporočilih 1 in 2.
- (31) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda in ocene Komisije preučil nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 in 2. Priporočili 1 in 2 prispevata tudi k izvajanju priporočila glede euroobmočja za leto 2022, zlasti prvega, drugega in četrtega priporočila glede euroobmočja. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih z visokim javnim dolgom. Politike iz priporočila 2 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih z visokim javnim dolgom in dolgotrajno šibko dinamiko produktivnosti v razmerah nestabilnosti na trgu dela in nekaterih pomanjkljivosti v bančnem sektorju –

²² Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013 (UL L 231, 30.6.2021, str. 21).

²³ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Italija v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih sredstev Unije; v obdobju po letu 2023 izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev ter zagotavljanju verodostojnega in postopnega zmanjševanja dolga ter srednjeročne vzdržnosti javnih financ s postopno konsolidacijo, naložbami in reformami; za nadaljnje zmanjšanje davkov na delo in povečanje učinkovitosti sistema sprejme in ustrezno izvaja izvedbeni zakon o davčni reformi, zlasti s pregledom efektivnih mejnih davčnih stopenj, uskladi tvijo katastrskih vrednosti s sedanjiimi tržnimi vrednostmi, racionalizacijo in zmanjšanjem davčnih odhodkov, tudi za DDV, in okolju škodljivih subvencij ob hkratnem zagotavljanju pravičnosti ter z zmanjšanjem zapletenosti davčnega zakonika;
2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 13. julija 2021; hitro zaključi pogajanja s Komisijo o programskih dokumentih kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se lahko začnejo izvajati;
3. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv in diverzificira uvoz energije; premaga ozka grla za povečanje zmogljivosti notranjega prenosa plina, razvija elektroenergetske povezave, pospeši uvajanje dodatnih zmogljivosti za energijo iz obnovljivih virov ter sprejme ukrepe za povečanje energijske učinkovitosti in spodbujanje trajnostne mobilnosti.

V Bruslju,

Za Svet

predsednik