KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 612 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2023 r.

{SWD(2023) 612 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2023 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla każdego

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.[4], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Włochy jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W dniu 14 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Włoch na 2023 r. Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 16 maja 2023 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 13 marca 2023 r.

(3) Choć gospodarki UE wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy UE stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności.

(4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”[5] mający na celu pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Plan ten stanowi uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych UE, jak również zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała również komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa

[4] COM(2022) 780 final.
[5] COM(2023) 62 final.

na przyszłość po 2030 r.”[6], oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

(5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[7] ma na celu szybkie zredukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie to umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Przyczynią się one również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami Planu przemysłowego Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, oraz do realizacji zaleceń krajowych dotyczących energii, wydanych w 2022 r. oraz w stosownych przypadkach w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim na finansowanie nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

(7) Dnia 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2024 r. Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki[8]. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób. Zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do deficytu wynosi 3 %

[6] COM(2023) 168 final.

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny znacznie lepiej niż w przeszłości ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. Komisja zaproponowała, by zalecenia fiskalne były przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane oraz formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną w jej komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[9]. Zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(8) Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. We wnioskach przewiduje się zapewnienie państwom członkowskim większej kontroli nad ich planami średnioterminowymi, a jednocześnie wprowadzenie bardziej rygorystycznego systemu egzekwowania przepisów, aby zagwarantować wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze zobowiązań podjętych w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych. Zakończenie prac legislacyjnych zaplanowano na 2023 r.

(9) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Włochy przedstawiły Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Włoch[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Włochy osiągnęły w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Włoch (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1; ST 10160/21 ADD 1 REV 1; ST 10160/21 ADD 1 REV 2; ST 10160/21 ADD 1 REV 2 COR 1).

(10) W dniu 2 maja 2023 r. Włochy przedłożyły swój krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Włoch z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Włoch na 2023 r.[11] Oceniła w nim postępy Włoch we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Włochy. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Włoch we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Włoch na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 24 maja 2023 r.[12] Stwierdziła, że we Włoszech występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Utrzymuje się w szczególności podatność na zagrożenia związana z wysokim długiem publicznym i słabym wzrostem wydajności w kontekście wrażliwości rynku pracy i pewnych słabości występujących w sektorze finansowym, które mają wymiar transgraniczny, chociaż podatności te zostały w pewnym stopniu ograniczone. Skala tych problemów, które występują we Włoszech od dłuższego czasu, zmniejszyła się wprawdzie nieco w ostatnich latach, ale pozostaje znacząca i nie oczekuje się, że uda się je szybko rozwiązać. Trwale niski wzrost wydajności jest głównym czynnikiem powodującym słabą dynamikę wzrostu gospodarczego utrzymującą się we Włoszech; problem ten spowalnia proces zmniejszania zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, ogranicza możliwości zatrudnienia i wpływa na bilanse banków. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych dalej spadał w 2022 r., w miarę ożywienia gospodarczego. Pozostaje on jednak wysoki i stanowi poważne wyzwanie z punktu widzenia stabilności fiskalnej. Prognozuje się, że wskaźnik długu publicznego będzie dalej spadał do 2024 r., ale w średnim okresie nastąpi jego wzrost, o ile nie zostaną podjęte działania konsolidacyjne. Rząd wdrożył dodatkowe środki mające na celu zwiększenie odporności sektora finansowego, a poziom kredytów zagrożonych znacząco zmalał, chociaż banki są nadal w poważnym stopniu narażone na ryzyko związane z niewypłacalnością państwa. Poczyniono pewien postęp w dziedzinie polityk mających na celu zlikwidowanie zakłóceń równowagi, ale konieczne jest kontynuowanie tych wysiłków, a wdrażanie RRP pozostaje głównym priorytetem politycznym, ponieważ plan ten obejmuje kompleksowe reformy i znaczące inwestycje. Osiągnięcie stałej tendencji spadkowej wysokiego długu publicznego w kontekście rosnących kosztów obsługi zadłużenia i kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa wymaga przyjęcia wielotorowego podejścia opartego na rozważnych politykach fiskalnych zapewniających adekwatne nadwyżki pierwotne,

[11] SWD(2023) 612 final.
[12] SWD(2023) 634 final.

inwestycje i reformy pobudzające wzrost gospodarczy, poprawę przestrzegania przepisów podatkowych oraz efektywne wykorzystanie zasobów krajowych i europejskich. Włochy stoją przed wyzwaniami, do których rozwiązania przyczyniłyby się – obok dalszego intensywnego wdrażania RRP – dodatkowe wysiłki w ramach polityki, zwłaszcza w dziedzinach opodatkowania, ram fiskalnych i systemów rentowo-emerytalnych, a także w zakresie demografii, rynku pracy i energii.

(13) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat[13] wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Włoch zmalał z 9,0 % PKB w 2021 r. do 8,0 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł ze 149,9 % PKB na koniec 2021 r. do 144,4 % na koniec 2022 r. W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[14], w którym omówiono sytuację budżetową Włoch, ponieważ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tego państwa przekroczył w 2022 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, w związku z czym państwo to nie przestrzegało warunków wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu ani kryterium długu nie zostały spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.[15] Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r., ale stwierdziła, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r. Włochy powinny uwzględnić tę kwestię przy wykonywaniu budżetu na 2023 r. i przygotowywaniu projektu planu budżetowego na 2024 r.

(14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wpływ nowy sposób ujmowania do celów statystycznych niektórych ulg podatkowych na renowację budynków mieszkalnych, które to ulgi są obecnie rejestrowane jako transfery kapitałowe i w większości przypadają na lata 2021–2022[16]. Miały na nie wpływ również środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały działania mające na celu kontrolę powszechnych opłat systemowych w sektorach energii elektrycznej i gazu, a także obniżenie stawki VAT na gaz, podatków akcyzowych od cen paliw oraz składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych od wynagrodzeń pracowników poniżej określonego progu, a środki zwiększające wydatki – dotacje dla przedsiębiorstw elektroenergetycznych i gazowych, rozszerzenie dodatku socjalnego pomagającego gospodarstwom domowym o niskich dochodach opłacać rachunki za energię elektryczną i gaz oraz uzależnione od wysokości dochodów świadczenia dla pracowników, emerytów i osób bezrobotnych, a także podwyższenie emerytur o 2 % w październiku 2022 r., jeszcze przed ustawową waloryzacją opartą na stopie inflacji, która normalnie przypada w 2023 r. Koszt tych środków był częściowo kompensowany przez nowe podatki od nieoczekiwanych zysków producentów energii oraz dochody z mechanizmu

[13] Eurostat-Euro Indicators (Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat), 47/2023, 21.4.2023.
[14] COM(2023) 631 final, 24.5.2023.
[15] COM(2023) 141 final, 8.3.2023.
[16] W związku z tym nowym ujęciem statystycznym deficyt w 2021 r. został skorygowany w górę o 1,8 pp. PKB. Wpływ ulg podatkowych, których dotyczyło nowe ujęcie statystyczne, na wzrost deficytu w 2022 r. jest szacowany natomiast na 2,6 pp. PKB.

kompensacji cen energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz ze stosowania mechanizmu kompensacyjnego w sektorze energii elektrycznej, które mają służyć wdrożeniu rozporządzenia Rady w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, przyjętego w dniu 6 października 2022 r. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosą w 2022 r. 2,5 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy, które szacuje się na 0,1 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych w związku z COVID-19 spadł z 3,4 % PKB w 2021 r. do 1,1 % PKB w 2022 r. w związku z wycofaniem przez rząd większości środków wprowadzonych w odpowiedzi na kryzys wywołany COVID-19.

(15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Włochy[17] wykorzystywały Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednocześnie prowadziły rozważną politykę fiskalną. Włochy powinny ponadto utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych. Rada zaleciła również Włochom ograniczenie wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.

(16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[18] w 2022 r. był wspierający, na poziomie -3,2 % PKB. Zgodnie z zaleceniem Rady Włochy nadal wspierały odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły 0,9 % PKB w 2022 r. (0,4 % PKB w 2021 r.). Inwestycje finansowane ze środków krajowych miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej[19]. Włochy utrzymały zatem inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 2,4 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków polityki fiskalnej mających ograniczyć gospodarcze i społeczne skutki wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 2,2 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB). W związku z tym Włochy w wystarczającym stopniu kontrolowały wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.

(17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest realistyczny zarówno w 2023 r., jak i w 2024 r. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 1,0 %, a w 2024 r. – o 1,5 %. Z kolei w prognozie

---

17 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 53.

18 Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem Covid-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

19 Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB. Wynika on ze wzrostu wydatków objętych ulgami podatkowymi na renowację budynków, które to ulgi są rejestrowane jako transfery kapitałowe.

Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że wzrost realnego PKB w 2023 r. będzie nieco wyższy i wyniesie 1,2 %, a w 2024 r. – nieznacznie niższy i wyniesie 1,1 %, głównie ze względu na mniejszy wkład inwestycji, które według prognoz rządowych wzrosną o 3,4 % w ujęciu rok do roku, a według prognoz Komisji – o 1,8 %.

(18) W programie stabilności na 2023 r. rząd oczekuje, że wskaźnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje w 2023 r. do 4,5 % PKB. Spadek w 2023 r. wynika głównie z ograniczenia transferów kapitałowych związanych z ulgami podatkowymi wspierającymi inwestycje prywatne w efektywność energetyczną budynków mieszkalnych; zmniejszenia kosztów związanych z zatrudnieniem dzięki odnowieniu z mocą wsteczną zamówień publicznych na lata 2019–2021, w przypadku których znaczna część zaległych płatności została zaksięgowana w 2022 r.; zmniejszenia dotacji związanych z produkcją w połączeniu z niższymi ulgami podatkowymi dla przedsiębiorstw elektroenergetycznych i gazowych oraz niższych wydatków z tytułu odsetek, co wynika głównie z niższych dochodów od obligacji skarbowych indeksowanych inflacją. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie ze 144,4 % na koniec 2022 r. do 142,1 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 4,5 % PKB w 2023 r. Odpowiada to poziomowi deficytu prognozowanemu w programie stabilności. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 140,4 %. Różnica ta wynika z faktu, że w prognozie Komisji założono wyższy wzrost nominalnego PKB.

(19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki z 2022 r., których okres obowiązywania przedłużono (w szczególności: dotacje dla przedsiębiorstw elektroenergetycznych i gazowych, działania mające na celu kontrolę powszechnych opłat systemowych w sektorze gazowym, obniżenie stawki VAT na gaz oraz składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych od wynagrodzeń pracowników poniżej określonego progu) oraz nowe środki, takie jak premia na koszty ogrzewania dla wszystkich gospodarstw domowych w okresie od października do grudnia 2023 r. Koszt tych środków nadal jest częściowo kompensowany przez podatki od nieoczekiwanych zysków producentów i dostawców energii. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,0 % PKB w 2023 r.[20] Większość środków z 2023 r. jest skierowana do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, chociaż większość środków wsparcia w dziedzinie energii nie zachowuje w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem na 2023 r., szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,7 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 1,2 % PKB w 2022 r.). Do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. powinno się też przyczynić pełne wycofanie

[20] Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

tymczasowych środków nadzwyczajnych związanych z COVID-19 o wartości 1,1 % PKB.

(20) 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Włochom[21], aby zapewniły w 2023 r. rozważną politykę fiskalną, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego[22], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Włochy powinny być gotowe do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Włochom zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

(21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. restrykcyjny (+2,6 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był natomiast ekspansywny (-3,2 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,9 % PKB. Prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych jest zatem zgodny z zaleceniem Rady. Przewidywany restrykcyjny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych wynika zasadniczo ze zmniejszonych (o 1,5 pp. PKB) kosztów środków wsparcia (ukierunkowanych i nieukierunkowanych) na rzecz gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, które to środki wprowadzono w odpowiedzi na wzrost cen energii. Do wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) przyczyniają się głównie wzrost wydatków na renty i emerytury spowodowany indeksacją tych świadczeń o stopę inflacji z ubiegłego roku oraz niedawno uchwalone dalsze obniżenie klina podatkowego w przypadku osób o niskich i średnich dochodach. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosą w 2023 r. 1,4 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,1 pp.[23] W związku z tym Włochy planują sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE i przewidują utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Państwo to zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak inwestycje w sieć kolejową, energię odnawialną, wodór, sieci elektroenergetyczne i zrównoważoną mobilność, ochronę

---

21 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2022 r., Dz.U. C 334 z 1.0.2022, s. 96.

22 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Włoch szacuje się na 6,4 % w ujęciu nominalnym.

23 Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 2,3 pp. PKB. Wynika on ze spodziewanego zmniejszenia wydatków związanych z ulgami podatkowymi na renowacje budynków.

gruntów i zasobów wodnych, a także inwestycje związane z infrastrukturą chmury obliczeniowej na potrzeby administracji publicznej, finansowane częściowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Jeśli chodzi o niszczycielskie powodzie, które nawiedziły Włochy w maju 2023 r., koszty bezpośredniego wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych udzielonego w związku z tymi powodziami zostaną uwzględnione w kolejnych ocenach zgodności i będą co do zasady uznawane za środki jednorazowe i tymczasowe[24].

(22) Według programu stabilności deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3,7 % PKB w 2024 r. Spadek w 2024 r. wynika głównie z ograniczenia wydatków na zużycie pośrednie i na ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw elektroenergetycznych i gazowych. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. zmniejszy się do 141,4 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 3,7 % PKB. Odpowiada to poziomowi deficytu prognozowanemu w programie, ale prognoza Komisji nie uwzględnia planowanych środków zwiększających deficyt o 0,2 % PKB, na temat których brakuje jeszcze szczegółowych informacji. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 140,3 %. Różnica ta wynika z faktu, że w prognozie Komisji założono wyższy wzrost nominalnego PKB.

(23) Program stabilności przewiduje stopniowe zniesienie w 2024 r. wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja także zakłada stopniowe zniesienie wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii w 2024 r. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii.

(24) W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty[25]. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej[26] i potrzebę zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,7 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką poprawę, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych nie powinien przekroczyć w 2024 r. 1,3 %, co znajduje odzwierciedlenie w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,0 % PKB w 2023 r.), obserwując rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej

---

[24] Definicję środka jednorazowego można znaleźć w publikacji 2015 Public finance report (Raport dotyczący finansów publicznych za 2015 r.).

[25] Por. art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, w którym wymagana jest również korekta przekraczająca wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

[26] Komisja oszacowała, że Włochy będą potrzebować średniego rocznego wzrostu strukturalnego salda pierwotnego, wyrażonego jako odsetek PKB, o 0,85 pp., aby osiągnąć realistyczną redukcję długu albo zapewnić utrzymanie długu publicznego na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Szacunki te oparto na prognozie Komisji z jesieni 2022 r. Punktem wyjścia do tego oszacowania była prognoza deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., w której założono, że środki wsparcia w dziedzinie energii zostaną wycofane w 2024 r.

ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od zalecanego na 2024 r.

(25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych wyniesie w 2024 r. 0,8 %, czyli będzie niższy od zalecanej stopy wzrostu. Jeżeli chodzi o niszczycielskie powodzie, które nawiedziły Włochy w maju 2023 r., koszty bezpośredniego wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych udzielonego w związku z tymi powodziami zostaną uwzględnione w kolejnych ocenach zgodności i będą co do zasady uznawane za środki jednorazowe i tymczasowe.

(26) Według programu oczekuje się, że inwestycje publiczne zwiększą się z 3,3 % PKB w 2023 r. do 3,8 % PKB w 2024 r. Wzrost inwestycji odzwierciedla większe inwestycje finansowane ze środków krajowych i inwestycje finansowane przez UE, m.in. za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W programie przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Obejmują one reformę kodeksu zamówień publicznych, która również jest częścią planu odbudowy i zwiększania odporności, oraz reformę systemu podatkowego na mocy ustawy z marca 2023 r.

(27) W programie stabilności przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2026 r. W programie przewidziano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie do 3,0 % PKB w 2025 r. i do 2,5 % w 2026 r. W związku z tym planuje się, że od 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczy 3 % PKB. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie ze 141,4 % na koniec 2024 r. do 140,4 % do końca 2026 r.

(28) Klin podatkowy na wszystkich poziomach dochodów we Włoszech pozostaje wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE, pomimo obniżki podatków dochodowych od osób fizycznych wprowadzonej w 2022 r. Rozszerzenie systemu ryczałtowego na osoby samozatrudnione budzi ponadto niepokój co do sprawiedliwości i efektywności systemu podatkowego. Stopień skomplikowania systemu podatkowego zwiększyło również wprowadzenie nowego systemu ryczałtowego opodatkowania podwyżek wynagrodzeń w 2023 r. W marcu 2023 r. rząd przyjął nową ustawę o generalnej reformie systemu podatkowego. Oczekuje się, że reforma ta wyeliminuje pewne utrzymujące się od długiego czasu niedociągnięcia, m.in. poprzez obniżenie opodatkowania pracy oraz zracjonalizowanie i uproszczenie wydatków podatkowych i podatków od osób prawnych. Kluczowe znaczenie przy wdrażaniu tej reformy mają utrzymanie progresywności systemu podatkowego i uproszczenie go, zwiększenie zachęt do pracy, poprawa przestrzegania przepisów podatkowych i zapewnienie neutralności budżetowej. W kontekście tej reformy istnieje możliwość zwiększenia dochodów z innych źródeł, które są mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, takich jak podatek od nieruchomości, VAT i zezwolenie na korzystanie z państwowych aktywów przybrzeżnych, aby zmniejszyć obciążenie podatkowe pracy w sposób neutralny dla budżetu. Istnieje również przestrzeń do poprawy struktury podatków ekologicznych, które przynoszą wprawdzie stosunkowo wysokie dochody, ale nie zachęcają w wystarczającym stopniu do przechodzenia na czystsze technologie, m.in. ze względu na powszechne stosowanie dotacji szkodliwych dla środowiska. Należy oprócz tego rozwiązać długotrwały problem, który nie jest uwzględniony w ustawie o reformie podatkowej i dotyczy w większości

przestarzałych wartości katastralnych, na podstawie których obliczany jest podatek od nieruchomości.

(29) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Włoch jest w toku, ale rośnie ryzyko opóźnień. Włochy złożyły 3 wnioski o płatność, odpowiadające 151 kamieniom milowym i wartościom docelowym zawartym w planie; na podstawie dwóch pierwszych wniosków dokonano płatności w łącznej wysokości 42 mld EUR (trzeci wniosek jest rozpatrywany). Szybkie wdrożenie planu i negocjacje w sprawie w sprawie jego zmiany są niezbędne ze względu na tymczasowy charakter Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który obowiązuje do 2026 r. Ważne jest, aby Włochy wzmocniły zdolność administracyjną, zwłaszcza na szczeblu niższym niż krajowy, aby mogły wywiązać się z zobowiązań podjętych w planie, przy czym sprawne i w pełni działające ramy zarządzania pozostają kluczowe dla jego sprawnej i terminowej realizacji. Niezwykle ważnymi zadaniami pozostają wczesne wykrywanie potencjalnych opóźnień i problemów z wdrażaniem oraz wczesne podejmowanie działań zaradczych. Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2021/241 w dniu 31 marca 2023 r. Włochy wyraziły zamiar wystąpienia z wnioskiem o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Negocjacje w sprawie addendum i rozdziału dotyczącego REPowerEU są w toku, chociaż Włochy nie przedłożyły oficjalnie ich projektów. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Włoch w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(30) W 2022 r. Komisja zatwierdziła większość dokumentów programowych dotyczących polityki spójności Włoch, a w 2023 r. niektóre z tych dokumentów. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego we Włoszech.

(31) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Włochy mierzą się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą polityki energetycznej i zielonej transformacji, szczególnie w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, przesyłu gazu, efektywności energetycznej, zapewniania i nabywania umiejętności ekologicznych oraz mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

(32) W ostatnim roku moce wytwórcze w zakresie energii ze źródeł odnawialnych rosły bardzo powoli, a udział paliw kopalnych w koszyku energetycznym pozostaje znaczny. Aby przyspieszyć wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, Włochy przyjęły pewne zmiany obowiązujących ram prawnych, które regulują procedury wydawania pozwoleń i udzielania zezwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii.

Konieczne są dalsze wysiłki w celu zapewnienia spójności między ramami administracyjnymi i legislacyjnymi zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, a także ich aktualności, tak aby nadążały za najnowocześniejszymi technologiami energetycznymi. Można na przykład dokonać konsolidacji wszystkich powiązanych norm w ramach jednego tekstu (*Testo unico*); konieczna jest też aktualizacja wytycznych stosowanych do oceny projektów przez organy na szczeblu niższym niż krajowy. Potrzebne są również dalsze inwestycje służące modernizacji sieci krajowej i budowie połączeń międzysystemowych między kontynentalną częścią Włoch a Sycylią i Sardynią, aby przygotować się na spodziewane zwiększenie mocy wytwórczych i umożliwić absorpcję rosnących ilości energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

(33) Nadal istnieją wąskie gardła w sieci gazowej. Włochy prowadzą rozmowy z partnerami w Afryce Północnej w sprawie inwestycji, które zwiększą zdolność tego kraju do importu gazu za pośrednictwem istniejących rurociągów i połączeń wzajemnych. Pomogłoby to zdywersyfikować import, a tym samym zwiększyć bezpieczeństwo dostaw. Konieczne są jednak dodatkowe inwestycje w celu zlikwidowania wąskich gardeł w już istniejącej sieci krajowej, której zdolność przesyłowa jest niewystarczająca, aby dystrybuować w kierunku północnym gaz wprowadzany do sieci na południu kraju. Inwestycje w infrastrukturę paliw kopalnych muszą być ograniczone do absolutnie niezbędnego zakresu i zaprojektowane tak, aby uniknąć uzależnienia od technologii, które nie są spójne z celami klimatycznymi lub które zwiększałyby koszty transformacji energetycznej.

(34) Zużycie gazu ziemnego we Włoszech w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 19 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu ostatnich 5 lat, co przewyższa cel, jakim była redukcja o 15 %. Włochy mogłyby kontynuować wysiłki na rzecz tymczasowego zmniejszenia zapotrzebowania na gaz do dnia 31 marca 2024 r.[27] Działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej budynków powinny być ukierunkowane. Istnieją duże możliwości poprawy efektywności energetycznej włoskich zasobów budowlanych, w szczególności w świetle dużego odsetka starych i energochłonnych budynków. Dotychczasowe środki zawarte w planie odbudowy i zwiększania odporności można uzupełnić np. o ukierunkowane programy zachęcające do zwiększenia efektywności energetycznej budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej, w tym budynków komercyjnych i publicznego zasobu mieszkaniowego; programy te powinny zapewniać dotarcie do gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji i zapobiegać skutkom regresywnym. Tego typu środki byłyby korzystne szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw, które często nie mają zdolności technicznych i finansowych potrzebnych do poprawy efektywności energetycznej. Przyczyniłyby się one również do ograniczenia ubóstwa energetycznego; problem ten można dodatkowo zwalczać za pomocą innych środków, na przykład tworząc punkty kompleksowej obsługi, które będą świadczyć spersonalizowane usługi pomagające oszczędzać energię. Do wzrostu efektywności energetycznej przyczyniłoby się również zwiększenie nadzoru rynku w dziedzinach ekoprojektów i etykietowania energetycznego.

(35) Wciąż duże luki w infrastrukturze i często stosowane dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, w tym w transporcie drogowym, zniechęcają do przechodzenia na

[27] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 i rozporządzenie Rady (UE) 2023/706.

bardziej zrównoważone rozwiązania transportowe. Na przykład średnia liczba punktów ładowania pozostaje niższa od średniej UE. Dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska obejmują zryczałtowane opodatkowanie samochodów służbowych udostępnionych do użytku prywatnego oraz zwrot podatku akcyzowego od oleju napędowego wykorzystywanego do celów transportu towarów. Dalsze wysiłki na rzecz rozbudowy sieci stacji ładowania i zniesienie wspomnianych dotacji są niezwykle ważne dla konsolidacji rynku pojazdów bezemisyjnych.

(36) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. We Włoszech występują niedobory siły roboczej w zawodach, które mają kluczowe znaczenie dla zielonej transformacji, zarówno tych wymagających wysokich, jak i niskich kwalifikacji. Jednocześnie wsparcie szkoleniowe często nie dociera do pracowników najbardziej odczuwających skutki zielonej transformacji. Brak umiejętności ekologicznych w sektorze publicznym, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, hamuje ponadto zielone inwestycje. We Włoszech istnieją duże dysproporcje regionalne, które mogą się jeszcze pogłębić, jeżeli lokalne rynki pracy nie będą w stanie wykorzystać szans oferowanych przez zieloną transformację. Podnoszenie zielonych umiejętności, w tym w zakresie zrównoważonego gospodarowania glebami, miałoby również kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu, w szczególności bardziej katastroficznym powodziom i długotrwałym suszom.

(37) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2023 r., a jej opinia[28] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(38) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe, ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa

[28] Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji; oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Włoch zalecenia 1, 2 i 3 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro.

(39) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z wysokim długiem publicznym i słabym wzrostem wydajności. Zalecenie 2 przyczynia się do realizacji zalecenia 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się zarówno do korygowania zakłóceń równowagi, jak i do realizacji zaleceń dla strefy euro, zgodnie z motywem 38,

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2023 r. i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by były one ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii.

   Zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 1,3 % w 2024 r.

   Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

   W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do większej wydajności i bardziej zrównoważonego wzrostu gospodarczego, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

   Dalsze obniżenie opodatkowania pracy i zwiększenie efektywności systemu podatkowego poprzez przyjęcie i należyte wdrożenie ustawy o reformie podatkowej przy jednoczesnym utrzymaniu progresywności systemu podatkowego i zwiększeniu jego sprawiedliwości, w szczególności poprzez uproszczenie i ograniczenie wydatków podatkowych, w tym VAT i dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, oraz poprzez zmniejszenie złożoności kodeksu podatkowego. Dostosowanie wartości katastralnych do obecnych wartości rynkowych.

2. Zapewnienie skutecznego zarządzania i wzmocnienie zdolności administracyjnych, zwłaszcza na szczeblu niższym niż krajowy, aby umożliwić szybką realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przy utrzymaniu stałego tempa. Sprawne sfinalizowanie rozdziału dotyczącego REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.

3. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych. Usprawnienie procedur wydawania zezwoleń w celu przyspieszenia wytwarzania dodatkowej energii ze źródeł

odnawialnych oraz rozbudowę elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych, aby umożliwić absorpcję tej dodatkowej energii. Zwiększenie zdolności wewnętrznego przesyłu gazu w celu zdywersyfikowania importu energii i zwiększenia bezpieczeństwa dostaw. Zwiększenie efektywności energetycznej w sektorach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych, w tym poprzez lepiej sprofilowane systemy zachęt, ukierunkowane w szczególności na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji i na budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej. Promowanie zrównoważonej mobilności, w tym poprzez zniesienie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska i szybszą rozbudowę sieci stacji ładowania. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący