EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 616 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

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

{SWD(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

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 politik[1] 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 neravnotežij[2] 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) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], 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 [je bil] najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost [XX] 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.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

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).

Ustrezno je upoštevala ponovno potrjeno skupno zavezo, sprejeto na socialnem vrhu v Portu 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[4]. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 5. aprila 2022, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 14. marca 2022.

(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 na primer v višjih cenah energentov in hrane ter slabših obetih za rast. Višje cene energentov bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki jim grozi tveganje za energijsko revščino. EU je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 prvič uporabljena direktiva o začasni zaščiti[5], s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v EU 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 vse ali pomemben del zadevnih specifičnih priporočil za države, izdanih v ciklih semestra leta 2019 in 2020. 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 specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve spremenjenega načrta.

(5) Splošna odstopna klavzula se uporablja od marca 2020[6]. Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021[7] izrazila stališče, 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 EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Povečana negotovost in močna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, najizrazitejšega dviga cen energentov doslej

---

4 Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

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 uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

6 Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, Bruselj (COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020).

7 Sporočilo Komisije Svetu – Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike, Bruselj (COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

in nenehnih motenj v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

(6) V skladu s pristopom iz mnenja Sveta z dne 18. junija 2021 o programu stabilnosti za leto 2021 se fiskalna naravnanost trenutno najbolje meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), ki ne vključujejo začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vključujejo pa odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, glede na srednjeročno potencialno rast[8]. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnanosti 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 financiranih[9] tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

(7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, v katerem so predstavljene širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023, da bi države članice podprla pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter s tem okrepila usklajevanje politik[10]. Komisija je ugotovila, da se na podlagi makroekonomskih obetov zimske napovedi iz leta 2022 prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnanosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnanost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere. Komisija je napovedala, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne čezmejne učinke prelivanja. Komisija je države članice pozvala, naj smernice upoštevajo v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Komisija se je zavezala, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in po potrebi prilagodila svoje smernice za politiko, in sicer najpozneje do konca maja 2022 v svojem pomladanskem svežnju v okviru semestra.

(8) Kar zadeva fiskalne smernice, podane 2. marca 2022, so v priporočilih glede javnih financ za leto 2023 upoštevani poslabšanje gospodarskih obetov, povečana negotovost in nadaljnja negativna tveganja ter višja inflacija v primerjavi z zimsko napovedjo. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi se ublažil vpliv, ki ga ima dvig cen energentov, in da bi se s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi prispevalo k omejitvi inflacijskih pritiskov zaradi sekundarnih učinkov; fiskalna politika mora ostati prožna, da se lahko prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, poleg tega pa se mora razlikovati med državami glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi kar zadeva izpostavljenost krizi in pritok razseljenih oseb iz Ukrajine.

---

8 Ocene fiskalne naravnanosti in njenih postavk v tem priporočilu so ocene Komisije, ki izhajajo iz predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije iz leta 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 Niso financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU.

10 Sporočilo Komisije Svetu: Smernice za fiskalno politiko za leto 2023, Bruselj (COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022).

(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 v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic 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 sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Italijo[11]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, 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 uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Italijo[12] za leto 2022. V njem je ocenila napredek Italije pri obravnavanju zadevnih specifičnih priporočil, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter ocenila 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, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(12) Komisija je za Italijo opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022[13]. 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) PDEU. V njem je obravnavala proračunski položaj Italije, ker je primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe, dolg sektorja država pa je presegel referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe in ni bil skladen z merilom glede zmanjšanja dolga. 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

---

11 Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Italijo (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2)

12 SWD(2022) 616 final.

13 SWD(2022) 635 final.

začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, jeseni 2022 pa bo ponovno ocenila ustreznost predloga za začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

(14) Svet je 20. julija 2020 Italiji priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letih 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, 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. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je leta 2021 primanjkljaj sektorja država Italije zmanjšal z 9,6 % BDP v letu 2020 na 7,2 % BDP v letu 2021. Odziv Italije na področju fiskalne politike 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 leta 2021, so 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. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je dolg sektorja država v letu 2021 znašal 150,8 % BDP.

(15) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je ugoden za leto 2022 in nato realističen. Vlada napoveduje, da bo realni BDP leta 2022 zrasel za 3,1 %, leta 2023 pa za 2,4 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije iz leta 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 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 % BDP[14]. Zmanjšanje v letu 2022 je predvsem posledica rasti gospodarske aktivnosti in odprave večine nujnih ukrepov. V skladu s programom se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 znižal na 147,0 %, v letu 2023 pa na 145,2 % BDP. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, je v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 za leto 2022 predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 5,5 % BDP, za leto 2023 pa 4,3 % BDP. V primerjavi s programom stabilnosti za leto 2022 je primanjkljaj, napovedan v napovedi Komisije, za leto 2022 skoraj enak, za leto 2023 pa višji, predvsem zaradi nižje gospodarske rasti. Hkrati pomladanska napoved Komisije iz leta 2022 ne upošteva dodatnih podpornih ukrepov za leto 2022, napovedanih v programu, saj podrobnosti pred presečnim datumom niso bile na voljo. V pomladanski napovedi Komisije iz leta 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.

[14] Ocene v tej uvodni izjavi temeljijo na podrobnih proračunskih projekcijah, ki jih je Italija predložila skupaj s programom stabilnosti za leto 2022. Razen splošnih številk 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.

Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2022 je srednjeročna (10-letno povprečje) 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.

(16) Vlada je leta 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih kot odziv na krizo zaradi COVID-19, zaradi česar se bodo začasni ukrepi nujne pomoči predvidoma znižali 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 energentov, ki so v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 ocenjeni na 0,5 % BDP v letu 2022 in postopno odpravljeni v letu 2023[15]. Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, zmanjšanje posrednih davkov na porabo energije in subvencije za energetska podjetja. Ti ukrepi so po napovedih začasni. Če bi cene energentov ostale visoke tudi v letu 2023, pa bi se izvajanje nekaterih ukrepov lahko nadaljevalo. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti splošno zmanjšanje posrednih davkov na porabo energije (DDV in fiksnih dajatev). Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2022 v letih 2022 in 2023 znašali 0,1 % BDP[16].

(17) Svet je 18. junija 2021 Italiji[17] 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. Italiji je priporočil tudi, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ v srednjeročnem obdobju, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.

(18) Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 in ob upoštevanju informacij iz programa stabilnosti Italije za leto 2022 naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost spodbujevalna pri –2,7 % BDP[18]. 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 iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se povečal za 0,9 % BDP v primerjavi z letom 2021. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 odstotne točke[19]. Italija zato

---

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

16 Skupno število razseljenih oseb iz Ukrajine v EU naj bi do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, relativnega števila prebivalstva države članice, ki jih sprejema, in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po EU marca 2022. Ocena proračunskih stroškov na osebo je opravljena na podlagi mikrosimulacijskega modela EUROMOD, ki ga je razvilo Skupno raziskovalno središče Komisije, pri čemer se upoštevajo denarni transferji, do katerih so te osebe lahko upravičene, in prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

17 Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2022, str. 53).

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

19 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

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 naravnanost v višini 1,3 odstotne točke. Ta znatni ekspanzivni prispevek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov (0,2 % BDP)[20] ter stroškov zaradi 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 naravnanosti 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.

(19) V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2022 naj bi fiskalna naravnanost v letu 2023 ob predpostavki nespremenjenih politik znašala –1,2 % BDP[21]. Italija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost, s katerimi bo financirala dodatne naložbe za podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se v letu 2022 povečal za 0,7 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,2 odstotne točke[22]. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 splošno nevtralen prispevek na splošno fiskalno naravnanost v višini –0,2 odstotne točke. To vključuje učinek postopnega opuščanja ukrepov za obravnavanje višjih cen energentov (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 energentov, 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 %. Primanjkljaj sektorja država naj bi se torej do leta 2025 ponovno znižal 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 se pričakuje, da se bo dolg sektorja

---

financirajo tudi s posojili v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, ter z dodatnimi rezervacijami za vladna jamstva za MSP.

[20] Leta 2021 so v Italiji že veljali ukrepi za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov, 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.

[21] Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

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

država kot odstotek BDP do leta 2025 znižal, in sicer na 143,4 % v letu 2024 in na 141,4 % v letu 2025. Na podlagi analize Komisije se tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju zdijo visoka.

(21) V skladu s členom 19(3), točka (b), in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi (EU) 2021/241 načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te omogočajo reševanje 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. Zlasti učinkovito in hitro izvajanje načrta 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 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, 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/njegovo 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 2021 Evropski komisiji predložila programske dokumente kohezijske politike za partnerski sporazum[23] in predložila prve programe. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 bo 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 ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za

[23] 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).

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.

(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 EU 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 čistejše 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 EU iz izjave iz Versaillesa je cilj načrta REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Evropske unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen se v dialogu z državami članicami opredeljujejo najprimernejši projekti, naložbe in reforme na nacionalni, regionalni in EU ravni. 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 energentov iz Rusije, zlasti plina, saj 43 % plina uvaža iz Rusije (nekoliko pod 44-odstotnim povprečjem EU), plin pa predstavlja 42 % njene mešanice energijskih virov. Odvisnost od Rusije za surovo nafto je manjša, in sicer 11 %, kar je manj od povprečja EU, ki znaša 26 % (nafta v mešanici energijskih virov v Italiji predstavlja 32 %)[24]. 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

[24] Eurostat (2020), delež uvoza iz Rusije glede na skupni uvoz zemeljskega plina, surove nafte. Za povprečje EU-27 skupni uvoz pomeni uvoz iz držav zunaj EU-27. Skupni uvoz Italije vključuje trgovino znotraj EU. Surova nafta ne vključuje rafiniranih naftnih derivatov.

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 energetskem 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 bila Italija v skladu s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“, bodo potrebna nadaljnja prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter povečanje energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti.

(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 tudi sredstva Evropskega socialnega sklada plus, da bi izboljšala zaposlitvene možnosti in okrepila socialno kohezijo.

(29) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje[25] pa je izraženo v priporočilu 1 spodaj.

(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 priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Za Italijo je to izraženo zlasti v priporočilih 1 in 2 spodaj.

(31) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene 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) spodaj. Priporočili 1 in 2 prispevata tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega, drugega in četrtega priporočila za euroobmočje. 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 v bančnem sektorju –

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

1. v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejevanjem rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki bi jih najbolj prizadel dvig cen energije, ter osebam, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi sedanjo porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energijsko varnost, tudi z

[25] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost, načrta RePowerEU in drugih sredstev EU; 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, uskladitvijo katastrskih vrednosti s sedanjimi 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 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