EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.5.2022.
COM(2022) 616 final

Preporuka za

**PREPORUKU VIJEĆA**

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

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

Preporuka za

**PREPORUKU VIJEĆA**

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

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[3] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Mehanizam doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran [je] [XX] lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

(2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak Europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir zajedničku predanost daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017., ponovno potvrđenu na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Italija jedna od država članica za koje je potrebno detaljno preispitivanje[4]. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 5. travnja 2022., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 14. ožujka 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se npr. u višim cijenama energenata i hrane te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja su izložena riziku od energetskog siromaštva. EU se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana primjena[5] Direktive o privremenoj zaštiti, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u EU-u, kao i pristup obrazovanju i izobrazbi, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

(4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u postupku europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma dostave izmijenjenog plana.

(5) Opća klauzula o odstupanju aktivirana je u ožujku 2020.[6] Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021.[7] iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinurani poremećaji u

---

4 Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

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

6 Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final.

7 Komunikacija Komisije Vijeću „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, Bruxelles, 3.3.2021., COM(2021) 105 final.

lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

(6) U skladu s pristupom iz mišljenja Vijeća od 18. lipnja 2021. o Programu stabilnosti za 2021., smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast[8]. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država[9] (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

(7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023., čiji je cilj poduprijeti pripremu programa stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika[10]. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

(8) U pogledu fiskalnih smjernica od 2. ožujka 2022., u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi sa zimskom prognozom. Na temelju tih razmatranja, fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka; fiskalna politika trebala bi ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju i trebala bi se razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

(9) Italija je 30. travnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju

---

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

9 Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a.

10 Komunikacija Komisije Vijeću: Smjernice za fiskalnu politiku za 2023., Bruxelles, 2.3.2022., COM(2022) 85 final.

članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Italije[11]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Italija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.

(10) Italija je 27. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi i Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti, ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Italije o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Italiju[12] za 2022. Ocijenila je napredak Italije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirala provedbu plana za oporavak i otpornost Italije na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize, u izvješću su utvrđeni nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i nadolazeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenila je i napredak Italije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Italiju u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022.[13] Komisija je zaključila da u Italiji postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Naime, Italija se i dalje suočava sa slabostima povezanima s visokim državnim dugom i slabim rastom produktivnosti u kontekstu nestabilnosti na tržištu rada i određenih slabosti u financijskom sektoru.

(13) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Italije jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se poštovalo referentno mjerilo za smanjenje duga. U izvješću je zaključeno da kriteriji deficita i duga nisu ispunjeni. U skladu s Komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija je u svojoj ocjeni svih relevantnih čimbenika uzela u obzir da bi usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga podrazumijevala veliki fiskalni napor u početnom razdoblju koji bi mogao ugroziti rast. Stoga Komisija smatra da usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga nije nužna u sadašnjim izvanrednim gospodarskim uvjetima. Kako je najavljeno, Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u

---

11 Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Italije (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2).

12 SWD(2022) 616 final.

13 SWD(2022) 635 final.

proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti relevantnost prijedloga za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita.

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

(15) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. povoljan je za 2022., a nakon toga realan. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 3,1 % u 2022. i za 2,4 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji rast realnog BDP-a od 2,4 % u 2022. i 1,9 % u 2023., uglavnom zbog opreznijih projekcija za domaću potražnju. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit smanjiti na 5,6 % BDP-a u 2022. i na 3,9 % u 2023.[14] Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat rasta gospodarske aktivnosti i ukidanja većine hitnih mjera. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 147,0 % u 2022. i pasti na 145,2 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 5,5 % BDP-a za 2022. i 4,3 % BDP-a za 2023. U usporedbi s Programom stabilnosti za 2022. deficit predviđen u Komisijinoj prognozi gotovo je isti u 2022., ali veći u 2023., uglavnom zbog manjeg gospodarskog rasta. Istodobno, Komisijina proljetna prognoza 2022. ne uključuje dodatne mjere potpore za 2022. najavljene u Programu jer do zaključenja prognoze nisu bile dostupne pojedinosti. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se veći udio duga opće države u BDP-u od 147,9 % u 2022. i 146,8 % u 2023. Razlika je posljedica višeg deficita i nižeg gospodarskog rasta.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 0,4 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru Plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Italije.

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

(16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene mjere hitne potpore smanjiti s 3,5 % BDP-a u 2021. na 1,1 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,5 % BDP-a u 2022., a u 2023. se očekuje njihovo postupno ukidanje[15]. Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera siromašnijim kućanstvima, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije i subvencija energetskim poduzećima. Bile su najavljene kao privremene, no ako cijene energije ostanu povišene i 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito opće smanjenje neizravnih poreza na potrošnju energije (PDV i fiksne pristojbe). Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 2023.[16]

(17) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo[17] da bi Italija u 2022. trebala iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebala bi očuvati ulaganja koja financira država. Vijeće je Italiji preporučilo i da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Preporučilo je i da Italija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno poticanje ulaganja radi povećanja potencijala za rast.

(18) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. i podataka iz talijanskog Programa stabilnosti za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi –2,7 % BDP-a.[18] Italija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a povećati za 0,9 % BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a[19]. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Italija namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira

---

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

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

17 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2021. (SL C 304, 29.7.2022., str. 53.).

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

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

država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,3 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,2 % BDP-a)[20] i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a). Rast tekućih rashoda rezultat je i većih rashoda za naknade zaposlenicima u državnom sektoru zbog obnove ugovora u javnom sektoru za razdoblje 2019.–2021., koji će u znatnom dijelu (u iznosu od 0,25 % BDP-a) biti zabilježeni 2022., a dodatna sredstva predviđena su i za zdravstvo (0,1 % BDP-a). Na strani prihoda predviđa se i da će smanjenje poreza na dohodak te regionalni porez na proizvodne aktivnosti (0,4 % BDP-a) pridonijeti ekspanzivnosti fiskalne politike. Italija stoga, na temelju trenutačnih procjena Komisije, u 2022. ne ograničava dovoljno rast neto tekućih rashoda koje financira država.

(19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi -1,2 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika[21]. Predviđa se da će Italija 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a povećati za 0,7 postotna boda BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a[22]. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati uglavnom neutralan učinak od –0,2 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,5 % BDP-a). Istodobno se predviđa da će i povećanje socijalnih transfera (0,4 % BDP-a), zbog njihove indeksacije na stopu inflacije iz prethodne godine, i dodatna sredstva predviđena u proračunu za zdravstvo (0,1 % BDP-a), koja nisu popraćena kompenzacijskim mjerama, pridonijeti rastu neto tekućih rashoda. Stoga uglavnom neutralan učinak tekućih rashoda koje financira država ovisi o planiranom postupnom ukidanju mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije.

(20) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 3,3 % BDP-a u 2024. i na 2,8 % do 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države biti ispod 3 % BDP-a do 2025. U tim se predviđanjima pretpostavlja da će se u razdoblju od 2023. do 2025. ukupni rashodi smanjiti za oko 3 postotna boda BDP-a, a ukupni prihodi smanjiti za oko 2 postotna boda BDP-a. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 143,4 % u 2024. i zatim na 141,4 % u 2025. Na temelju analize Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju visoki.

---

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

21 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

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

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

(22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Italije doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Italiji namijenjeno je 37,5 % % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 25 % % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s dogovorenim relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Italiji da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(23) Italija je 17. siječnja 2021. dostavila programske dokumente kohezijske politike za sporazum o partnerstvu[23] i svoje prve programe Europskoj komisiji. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. Italija uzima u obzir relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblju 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i usklađenosti između tih fondova i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

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

(24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Italija se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na sustav oporezivanja. Politike za povećanje učinkovitosti poreznog sustava mogu doprinijeti uklanjanju dugotrajnih makroekonomskih neravnoteža. Srednjoročno i dugoročno, učinkovit porezni sustav koji je povoljniji za rast pridonio bi smanjenju visokog državnog duga, rastu produktivnosti i otvaranju radnih mjesta, posebno za žene.

(25) Porezno opterećenje rada u Italiji je veliko, a profil efektivnih graničnih poreznih stopa na osobni dohodak karakteriziraju snažni diskontinuiteti. Italija je krajem 2021. poduzela korake za rješavanje tih problema, posebno uvođenjem univerzalnog dječjeg doplatka i smanjenjem poreza na dohodak. Očekuje se da će se tim mjerama umjereno povećati ponuda radne snage, posebno kad je riječ o ženama. Porezni klin na rad i dalje je vrlo visok na svim razinama dohotka u odnosu na druge države članice EU-a. Istodobno se nedovoljno iskorištavaju drugi izvori prihoda koji su manje štetni za rast, što znači da postoji prostor za daljnje smanjenje poreznog opterećenja rada na proračunski neutralan način. Katastarske vrijednosti, koje služe kao osnova za izračun poreza na nekretnine, uglavnom su zastarjele. Broj i opseg poreznih rashoda, među ostalim za PDV, znatni su te bi trebalo poduzeti mjere za njihovo pojednostavnjenje. Naposljetku, unatoč relativno visokim prihodima od poreza na energiju u Italiji, njihovom se strukturom ne promiče u dovoljnoj mjeri prelazak na čišće tehnologije, među ostalim i zbog raširene upotrebe subvencija sa štetnim posljedicama za okoliš. Te različite dimenzije obuhvaćene su zakonom o davanju ovlasti za poreznu reformu koji je vlada predstavila krajem 2021., a koji bi se nakon donošenja trebao provesti zakonodavnim uredbama.

(26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada EU-a utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, planom REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Europske unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama utvrđeni su najprikladniji projekti, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini EU-a. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(27) Italija u velikoj mjeri ovisi o uvozu energije iz Rusije, posebno plina. Iz Rusije uvozi 43 % plina (nešto ispod prosjeka EU-a od 44 %), a u njezinoj strukturi izvora energije plin ima udio od 42 %. Italija u manjoj mjeri ovisi o ruskoj sirovoj nafti, odnosno ona čini 11 % talijanskog uvoza sirove nafte, što je manje od prosjeka EU-a od 26 % (nafta čini 32 % strukture izvora energije u Italiji)[24]. Iako se Italija kratkoročno ne suočava sa znatnim problemima u pogledu sigurnosti opskrbe prirodnim plinom s obzirom na velik kapacitet skladištenja energije i plinovodne veze sa Sjevernom Afrikom i Azerbajdžanom, ruska invazija na Ukrajinu mogla bi srednjoročno i dugoročno predstavljati izazov. Italija ima prostora za uklanjanje uskih grla kako bi se povećali kapaciteti za prijenos energije unutar zemlje i sa susjednim zemljama. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost. Italija trenutačno diversificira svoju strukturu izvora energije povećanjem udjela energije iz obnovljivih izvora, posebno zahvaljujući solarnoj energiji, energiji vjetra, vodiku i održivom biometanu. Ipak, s obzirom na potencijalne izazove koji proizlaze iz trenutačne geopolitičke situacije, ima prostora za

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

ubrzavanje i pojačavanje rada na uvođenju obnovljivih izvora energije radi ostvarivanja ciljeva utvrđenih u nacionalnom energetskom klimatskom planu. Italija bi mogla nastaviti poduzimati mjere kako bi olakšala odobravanje projekata u području energije iz obnovljivih izvora. Osim toga, ostvarivanje ciljeva Italije u pogledu energetske učinkovitosti možda neće biti dovoljno da se svladaju ti izazovi i ispune ambicije u okviru paketa „Spremni za 55”. Strategija energetske učinkovitosti u građevinskom sektoru uglavnom se oslanja na privremene mjere te bi je trebalo dopuniti srednjoročnom i dugoročnom strategijom koja sadržava snažnije mjere energetske učinkovitosti u poduzećima, posebno u industriji. Osim toga, potrebno je ubrzati dekarbonizaciju prometnog sektora, među ostalim ubrzavanjem uvođenja stanica za punjenje električnih vozila i nastavljanjem provedbe ključnih projekata u području željeznica, biciklizma i javnog prijevoza. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje korištenja energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađenja Italije s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

(28) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Italija može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Italija može iskoristiti i Europski socijalni fond plus kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.

(29) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje[25] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(30) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Italiju se to posebno odražava u preporukama 1. i 2. u nastavku.

(31) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. i 2. u nastavku. Preporukama 1. i 2. pridonosi se i provedbi Preporuke za europodručje, konkretno provedbi prve, druge i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalne politike iz preporuke 1. pridonose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža koje su povezane s visokim državnim dugom. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom i dugotrajnom slabom dinamikom produktivnosti u kontekstu nestabilnosti tržišta rada i bankarskog sektora.

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

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na porast cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije.

[25] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, među ostalim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, plana RePowerEU i drugih fondova EU-a. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama. U cilju dodatnog smanjenja poreza na rad i povećanja učinkovitosti sustava donijeti i na odgovarajući način provesti zakon o davanju ovlasti za poreznu reformu, posebno revizijom efektivnih graničnih poreznih stopa, usklađivanjem katastarskih vrijednosti s trenutačnim tržišnim vrijednostima, racionalizacijom i smanjenjem poreznih rashoda, među ostalim i za PDV, i subvencija sa štetnim posljedicama za okoliš uz osiguravanje pravednosti, te pojednostavnjenjem poreznog zakona.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s dogovorenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Brzo dovršiti pregovore s Komisijom o programskim dokumentima kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju početka njihove provedbe.

3. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima i diversificirati uvoz energije. Ukloniti uska grla kako bi se povećao kapacitet unutarnjeg prijenosa plina, povećati elektroenergetske interkonekcije, ubrzati uvođenje dodatnih kapaciteta za energiju iz obnovljivih izvora i donijeti mjere za povećanje energetske učinkovitosti i promicanje održive mobilnosti.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće*
*Predsjednik*