EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 5. 2015
COM(2015) 262 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Talianska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Talianska na rok 2015

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Talianska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Talianska na rok 2015

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie[3],

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu[4],

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej *Európa 2020*, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík. Táto stratégia sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov. Tieto akty spoločne tvoria „integrované

[1] Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 262.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

usmernenia“, pričom členské štáty boli vyzvané, aby ich zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Rada 8. júla 2014 prijala odporúčanie, ktoré sa týkalo národného programu reforiem Talianska na rok 2014, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Talianska na rok 2014. Komisia 28. novembra 2014 v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013[5] predložila svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Talianska na rok 2015[6].

(4) Komisia 28. novembra 2014 prijala ročný prieskum rastu[7], čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2015. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania[8], v ktorej určila Taliansko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(5) Európska rada 18. decembra 2014 schválila priority pre oživenie investícií, zrýchlenie štrukturálnych reforiem a vykonávanie zodpovednej fiškálnej konsolidácie podporujúcej rast.

(6) Komisia 26. februára 2015 uverejnila svoju správu o Taliansku na rok 2015[9]. Táto správa obsahovala posúdenie pokroku, ktorý Taliansko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých 8. júla 2014. Správa obsahuje takisto výsledky hĺbkového preskúmania podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Z analýzy Komisie vyplýva záver, že v Taliansku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy, ktoré si vyžadujú rozhodné opatrenia politiky a osobitné monitorovanie. Predovšetkým je dôležité riešiť základnú príčinu pretrvávajúcej nízkej produktivity práce a slabej konkurencieschopnosti a začať znižovať verejný dlh. Obzvlášť naliehavá je potreba konať v záujme zníženia rizika nepriaznivých účinkov na talianske hospodárstvo a vzhľadom na jeho veľkosť aj na hospodársku a menovú úniu.

(7) Taliansko predložilo 28. apríla 2015 svoj národný program reforiem na rok 2015 a svoj program stability na rok 2015. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.

(8) Taliansko sa v súčasnosti nachádza v preventívnej časti Paktu stability a rastu a podlieha prechodnému dlhovému pravidlu na obdobie 2013 – 2015. Komisia 27. februára 2015 uverejnila správu podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ, pretože sa neočakávalo, že Taliansko dosiahne dostatočný pokrok smerom k dodržaniu dlhového pravidla v rokoch 2014 – 2015. V rámci analýzy sa dospelo k záveru, že dlhové kritérium dlhu by sa v danom čase malo považovať za dodržané.

(9) Taliansky ústavný súd 30. apríla 2015, po koncovom termíne jarnej hospodárskej prognózy, vyhlásil dočasné zmrazenie vyšších dôchodkov v rokoch 2012 – 2013 za protiústavné. Presný dosah tohto rozhodnutia na rozpočet bude závisieť od toho, ako ho talianska vláda uvedie do praxe, čo je ešte potrebné objasniť. Vzhľadom na nové informácie sa môže neskoršie uverejnenie správy podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ považovať za opodstatnené. Keďže tento nový prvok chýba, závery z februárovej

[5] Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8806 final.
[7] COM(2014) 902 final.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 31 final.

správy možno v tejto fáze až do jeho ďalšieho objasnenia považovať za všeobecne platné.

(10) Taliansko vo svojom programe stability požiadalo o dočasnú odchýlku od požadovaného postupu úprav smerom k strednodobému cieľu v roku 2016 vo výške 0,4 percentuálneho bodu HDP s cieľom zohľadniť rozsiahle štrukturálne reformy s pozitívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Podrobnosti, na ktorých sa zakladajú tieto reformy, boli stanovené v národnom programe reforiem Talianska na rok 2015. Medzi oblasti reforiem predložené v programe, ktoré budú mať vplyv na udržateľnosť verejných financií, patria: i) zjednodušenie verejnej správy; ii) trhy s výrobkami a službami; iii) trh práce; iv) občianske právo; v) vzdelávanie; vi) posun daňového zaťaženia a vii) preskúmanie výdavkov ako finančné opatrenie. Vplyv reforiem na reálny HDP odhadujú orgány na 1,8 percentuálneho bodu do roku 2020, čo sa zdá byť vierohodné. Ak sa tieto reformy uskutočnia v plnej miere a načas, budú mať pozitívny vplyv na udržateľnosť verejných financií. Je to podmienené tým, že talianska vláda prijme v roku 2015 nevyhnutné opatrenia, aby primerane kompenzovala trvalý dosah uvedeného rozsudku ústavného súdu tak, aby zabezpečila, že: i) Taliansko zostane v preventívnej časti Paktu stability a rastu; ii) zachová sa primeraná bezpečnostná rezerva, pokiaľ ide o referenčnú hodnotu deficitu stanovenú v zmluve a iii) strednodobý cieľ sa dosiahne v štvorročnom horizonte programu stability. Taliansko sa v súčasnosti môže posudzovať ako krajina, ktorá spĺňa podmienky na požiadanie o dočasnú odchýlku v roku 2016, za predpokladu, že bude primerané vykonávať dohodnuté reformy, ktoré sa budú sledovať v rámci európskeho semestra.

(11) V programe stability na rok 2015 sa plánuje postupné zlepšovanie celkového deficitu na 2,6 % HDP v roku 2015 a jeho ďalšie zníženie na 1,8 % HDP v roku 2018. Podľa programu stability na rok 2015 vláda plánuje dosiahnuť strednodobý cieľ – vyrovnanú rozpočtovú pozíciu v štrukturálnom vyjadrení – do roku 2017. Prepočítané štrukturálne saldo[10] však splní strednodobý cieľ v roku 2018. Dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2017 sa zdá byť primerané, pričom sa zohľadňuje uplatňovanie doložky o štrukturálnych reformách, ako aj záväzky zakotvené v programe stability na rok 2015.

(12) Predpokladá sa, že pomer verejného dlhu k HDP dosiahne vrchol v roku 2015 na úrovni 132,5 % a že postupne klesne na 120,0 % v roku 2019. Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové prognózy, je vierohodný. Vláda ešte nespresnila dodatočné znižovanie výdavkov, ktoré jej umožní vyhnúť sa vykonaniu uzákoneného zvyšovania DPH v roku 2016.

(13) Taliansko by malo v roku 2015 zlepšiť svoje štrukturálne saldo o 0,25 % HDP. Na základe prognózy Komisie z jari 2015 je predpokladaná štrukturálna úprava smerom k strednodobému cieľu vo výške približne 0,3 % HDP v roku 2015 v súlade so záväzkami Talianska v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu. V roku 2016 by Taliansko malo zlepšiť svoje štrukturálne saldo najmenej o 0,1 % HDP, berúc do úvahy prípustnú odchýlku na základe doložky o štrukturálnych reformách. Za predpokladu nezmenenej politiky sa však v prognóze Komisie ukazuje zhoršenie z 0,2 % HDP, v dôsledku ktorého existuje riziko určitej odchýlky. Preto budú potrebné ďalšie opatrenia. Rada na základe svojho posúdenia programu stability a

[10] Štrukturálne saldo prepočítané Komisiou na základe informácií v programe stability podľa spoločne dohodnutej metodiky.

s ohľadom na prognózu Komisie z jari 2015 zastáva názor, že existuje riziko, že Taliansko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.

(14) Pri uskutočňovaní ambiciózneho privatizačného programu predloženého talianskymi orgánmi – napriek jeho očakávanému prínosu k úsiliu zameranému na zníženie dlhu, ktoré je pre Taliansko hlavnou výzvou – sa v roku 2014 vyskytli určité oneskorenia. V dôsledku toho príjmy z privatizácie v roku 2014 predstavovali 0,2 % HDP, čo zaostalo za cieľom 0,7 % ročne.

(15) Za posledný rok Taliansko podniklo významné kroky na zmiernenie daňového zaťaženia práce, ktoré však napriek tomu aj naďalej ostáva vysoké. Množstvo a rozsah daňových výdavkov, najmä znížených sadzieb DPH, je však stále príliš vysoké. V oblasti zdaňovania nehnuteľného majetku sa pri reforme katastra nehnuteľností, v rámci ktorej je obzvlášť dôležité aktualizovať zastarané katastrálne hodnoty, dosiahol len mierny pokrok. Rovnako sa stále nerieši prepracovanie environmentálneho zdaňovania ani odstránenie dotácií škodlivých pre životné prostredie. Taliansko zriadilo Výbor pre environmentálne zdaňovanie. Na tieto rôzne aspekty sa vzťahuje vykonávací právny predpis pre daňovú reformu, ktorého uskutočňovanie sa však oneskorilo z dôvodu nedostatku legislatívnych výnosov. Napriek tomu, že sa v tejto oblasti urobili určité kroky, efektívnosť daňového systému v Taliansku znižuje aj trvalo nízka a nákladná úroveň daňovej disciplíny a vysoká miera daňových únikov (podľa odhadov vlády 91 miliárd EUR ročne alebo 5,6 % HDP). Vláda predložila opatrenia na zaistenie presnosti daňových priznaní, ktoré je teraz potrebné plne sprevádzkovať.

(16) Urobili sa len obmedzené kroky smerom k trvalému zlepšeniu efektívnosti a kvality verejných výdavkov na všetkých úrovniach štátnej správy. Uzákonené rozpočtové úspory, a to aj na regionálnej aj miestnej úrovni, nedosahujú úroveň, s ktorou sa počítalo v národnom programe reforiem na rok 2014. Skutočnosť, že preskúmanie výdavkov zatiaľ nie je neoddeliteľnou súčasťou rozpočtového procesu, vplýva na celkovú a dlhodobú efektívnosť v tejto oblasti. Vážne nedostatky aj naďalej ovplyvňujú riadenie finančných prostriedkov EÚ, a to najmä v južných regiónoch. Pripravuje sa národný strategický plán pre prístavy a logistiku, ale podnikli sa len čiastkové kroky na zlepšenie riadenia prístavov a ich spojenia s vnútrozemím.

(17) Talianska verejná správa sa stále vyznačuje značnými nedostatkami, ktoré negatívne vplývajú na podnikateľské prostredie a na schopnosť krajiny účinne uskutočňovať reformy. Zaznamenalo sa pokračujúce úsilie o zlepšenie inštitucionálneho rámca a celkovej kvality verejnej správy. Do konca roka 2015 sa očakáva ambiciózna reforma ústavy, zameraná najmä na objasnenie rozdelenia právomocí medzi rôznymi úrovňami štátnej správy. Prebieha komplexná reforma verejnej správy, v ktorej sa rieši fluktuácia zamestnancov, ako aj ich mobilita a odmeňovanie. Hoci bolo prijatých viacero krokov na podporu transparentnosti a posilnenie národného protikorupčného úradu, ešte stále sa neuskutočnilo prepracovanie inštitútu premlčania – ktorý iné medzinárodné organizácie považujú za pilier boja proti korupcii v Taliansku. V posledných rokoch sa podnikli dôležité kroky tak na zlepšenie súdnictva, prostredníctvom prepracovania územného rozloženia súdov a vytvárania špecializovaných súdov, ako aj na zníženie dopytu po súdnictve, prostredníctvom podpory mimosúdneho urovnávania sporov. Dĺžka súdnych konaní zostáva naďalej vážnym problémom a uskutočnené reformy ešte nezačali prinášať výsledky.

(18) Od konca roku 2008 sa podiel nesplácaných úverov talianskeho bankového sektora prudko zvýšil, najmä vo vzťahu k expozíciám bánk voči podnikateľským subjektom. Doteraz bola miera reštrukturalizácie aktív so zníženou hodnotou príliš nízka a ich vyraďovanie je aj naďalej obmedzené. Čiastočne je to následok nedostatočnej rozvinutosti talianskeho trhu so súkromným dlhom podnikov v ťažkostiach. Nedávne právne predpisy riešili nedostatky v správe a riadení najväčších družstevných bánk (*banche popolari*), ale úloha nadácií, ako aj úloha malých družstevných bánk (*banche di credito cooperativo*) sa rieši prostredníctvom dohôd, ktoré majú nezáväznú a samoregulačnú povahu. Ďalšia reštrukturalizácia a konsolidácia talianskeho bankového sektora je opodstatnená, aby sa zlepšila účinnosť finančného sprostredkovania a podporilo sa hospodárske oživenie.

(19) V decembri 2014 sa prijal rozsiahly vykonávací právny predpis pre reformy trhu práce (zákon o pracovných miestach), ktorý zachováva smerovanie predchádzajúcich reforiem. Stanovujú sa v ňom predovšetkým zmeny právnych predpisov na ochranu zamestnanosti, systému dávok v nezamestnanosti, riadenie a fungovanie aktívnych a pasívnych politík trhu práce a rovnováha medzi rodinným a pracovným životom. Účinné uplatňovanie tohto zákona bude v rozhodujúcej miere závisieť od prijatia potrebných vykonávacích legislatívnych výnosov. Upravuje sa v nich používanie schém doplnkových miezd, revízia zmluvných mechanizmov, rovnováha medzi pracovným a súkromným životom a posilnenie aktívnych politík trhu práce. Druhostupňové vyjednávanie, ktoré by mohlo pomôcť lepšie zosúladiť mzdy s produktivitou a podporiť prijatie inovatívnych riešení v podnikoch, sa stále týka len malého počtu spoločností. Dohoda z januára 2014, v ktorej sa stanovujú postupy merania zastúpenia odborov vo výrobnom sektore, by mohla pomôcť podporiť druhostupňové vyjednávanie, ale ešte nebola sprevádzkovaná. Hoci účasť žien na trhu práce rastie, aj naďalej zostáva jednou z najnižších v EÚ. Okrem toho sa nezamestnanosť mladých ľudí v treťom štvrťroku 2014 vyšplhala na úroveň takmer 43 % a podiel mladých ľudí vo veku od 15 do 24 rokov, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy, je najvyšší v EÚ. Niektoré z príčin možno nájsť vo vzdelávacom systéme, ktorý sa stále vyznačuje podpriemernými výsledkami škôl (v porovnaní s priemerom EÚ) a relatívne vysokou mierou predčasného ukončovania štúdia. Len 54,6 % ľudí vo veku 15 až 34 rokov, ktorí absolvovali štúdium prvého a druhého stupňa terciárneho vzdelávania v priebehu predchádzajúcich troch rokov, sa zamestnalo (v porovnaní s priemerom EÚ na úrovni 78,6 %). Taliansko zažilo jedno z najväčších zvýšení miery chudoby a sociálneho vylúčenia v EÚ, čo má mimoriadny dosah na deti. Pri riešení tejto výzvy sú schémy sociálnej pomoci aj naďalej roztrieštené a neúčinné a majú za následok značnú nákladovú neefektívnosť.

(20) Rozsah obmedzení hospodárskej súťaže stále bráni správnemu fungovaniu trhov s výrobkami a službami. Parlament ešte rokuje o zákone, ktorý sa zaoberá určitými prekážkami v niektorých odvetviach vrátane poisťovníctva, telekomunikácií a distribúcie palív. Pretrvávajú závažné prekážky aj v iných dôležitých odvetviach vrátane miestnych verejných služieb, letísk a prístavov, právnych služieb, bankovníctva, lekárnictva a zdravotnej starostlivosti. Aj vo verejnom obstarávaní pretrvávajú nedostatky, a to aj napriek širšiemu využívaniu centralizovaného obstarávania. Miestne verejné služby, ktoré ukazujú jasné známky neefektívnosti, sú aj naďalej chránené pred hospodárskou súťažou, čo má nepriaznivý vplyv aj na verejné financie. Pri obstarávaní sa verejná súťaž využíva na malú časť zákaziek, zatiaľ čo prevažná väčšina zákaziek sa prideľuje interne alebo prostredníctvom podobných postupov.

(21) Komisia vykonala v rámci európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Talianska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2015. Zároveň posúdila program stability, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Taliansku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Taliansku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Európskej únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 6.

(22) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability Talianska a jej stanovisko[11] je premietnuté najmä do odporúčania 1.

(23) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem a program stability. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 6.

(24) V rámci európskeho semestra Komisia vykonala aj analýzu hospodárskej politiky eurozóny ako celku. Na základe tejto analýzy Rada vydala jednotlivé odporúčania adresované členským štátom, ktorých menou je euro. Taliansko by malo takisto zabezpečiť úplné a včasné vykonanie týchto odporúčaní,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Taliansko v rokoch 2015 a 2016 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Dosiahnuť fiškálnu úpravu najmenej 0,25 % HDP smerom k dosiahnutiu strednodobého cieľa v roku 2015 a 0,1 % HDP v roku 2016 prijatím potrebných štrukturálnych opatrení v rokoch 2015 a 2016, so zreteľom na povolenú odchýlku na realizáciu hlavných štrukturálnych reforiem. Rýchlo a dôkladne realizovať privatizačný program a použiť neočakávané príjmy na dosiahnutie ďalšieho pokroku smerom k vhodnému znižovaniu pomeru verejného dlhu. Do septembra 2015 realizovať vykonávací právny predpis pre daňovú reformu, a to najmä prepracovanie daňových výdavkov a aktualizáciu katastrálnych hodnôt a opatrenia na zlepšenie daňovej disciplíny.

2. Prijať plánovaný národný strategický plán pre prístavy a logistiku, najmä na podporu intermodálnej dopravy prostredníctvom lepšieho dopravného spojenia. Zabezpečiť plnú funkčnosť Agentúry pre zabezpečenie územnej súdržnosti s cieľom výrazne zlepšiť riadenie fondov EÚ.

3. Prijať a vykonávať prerokovávané právne predpisy zamerané na zlepšenie inštitucionálneho rámca a modernizáciu verejnej správy. Do polovice roku 2015 prepracovať inštitút premlčania. Zabezpečiť, aby prijaté reformy na zlepšenie efektívnosti občianskeho práva pomohli skrátiť trvanie súdnych konaní.

4. Do konca roku 2015 zaviesť záväzné opatrenia na riešenie zostávajúcich nedostatkov v oblasti správy a riadenia bánk, najmä úlohy nadácií, a prijať opatrenia na urýchlenie rozsiahleho znižovania nesplácaných úverov.

5. Prijať legislatívne výnosy o používaní schémy doplnkových miezd, revízii zmluvných mechanizmov, rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom a posilnení aktívnych politík trhu práce. Po porade so sociálnymi partnermi

[11] Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

a v súlade s vnútroštátnou praxou vypracovať účinný rámec pre druhostupňové zmluvné vyjednávanie. Ako súčasť snahy o riešenie nezamestnanosti mladých ľudí prijať a vykonávať plánovanú reformu školstva a rozšíriť terciárne vzdelanie zamerané na odbornú prípravu.

6. Realizovať program zjednodušenia na obdobie rokov 2015 – 2017 s cieľom znížiť administratívne a regulačné zaťaženie. Prijať opatrenia podporujúce hospodársku súťaž vo všetkých odvetviach, na ktoré sa vzťahuje zákon o hospodárskej súťaži, a podniknúť rozhodné kroky na odstránenie zostávajúcich prekážok. Zabezpečiť, aby sa zákazky v oblasti miestnych verejných služieb, ktoré nespĺňajú požiadavky týkajúce sa interného prideľovania zákaziek, dali do poriadku najneskôr do konca roku 2015.

V Bruseli

Za Radu
predseda