EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Itálie na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Itálie z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Itálie na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Itálie z roku 2015

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik[1], a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost (*Evropa 2020*) založenou na posílené koordinaci hospodářských politik. Tato strategie se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované

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

hlavní směry a členské státy byly vyzvány, aby je zohledňovaly v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 8. července 2014 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Itálie na rok 2014 a vydala stanovisko k aktualizovanému programu stability Itálie z roku 2014. Dne 28. listopadu 2014 předložila Komise v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013[5] své stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2015[6].

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[7], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování[8], ve které je Itálie uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, urychlení strukturálních reforem a odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Itálii pro rok 2015[9]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Itálie učinila v plnění jí určených doporučení přijatých dne 8. července 2014. Zpráva obsahuje rovněž výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Analýza Komise vede k závěru, že Itálie se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami, což si žádá zvláštní sledování a rázná politická opatření. Pro Itálii je zejména důležité, aby se vypořádala s hlavními příčinami permanentně nízké produktivity práce a slabé konkurenceschopnosti a postarala se o to, aby veřejný dluh začal klesat. Obzvláště je potřeba zavést opatření, která by snížila riziko nepříznivých dopadů nejen na italské hospodářství, ale vzhledem k jeho velikosti i na hospodářskou a měnovou unii v širším smyslu.

(7) Dne 28. dubna 2015 předložila Itálie svůj národní program reforem na rok 2015 a svůj program stability z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(8) Na Itálii se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a přechodné pravidlo o zadlužení v období 2013–2015. Dne 27. února 2015 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 SFEU, neboť se neočekávalo, že Itálie v letech 2014–2015 učiní dostatečný pokrok, pokud jde o dodržení pravidla o zadlužení. Analýza dospěla k závěru, že by se v uvedené době mělo kritérium dluhu považovat za splněné.

(9) Dne 30. dubna 2015, po rozhodném datu pro jarní hospodářskou prognózu, prohlásil italský ústavní soud dočasnou nulovou valorizaci vyšších důchodů v letech 2012–2013 za neústavní. Přesný dopad tohoto rozhodnutí na rozpočet bude záviset na jeho provedení ze strany italské vlády, jehož podobu je nutno ještě ujasnit. Vzhledem k této nové informaci je možné, že vydání zprávy podle čl. 126 odst. 3 SFEU bude později uznáno za odůvodněné. Vzhledem k tomu, že ještě nedošlo k provedení výše uvedeného rozsudku ani k bližšímu objasnění, co tato nová situace přinese, lze závěry únorové zprávy v tomto okamžiku považovat za stále v podstatě platné.

---

5 Úř. věst. 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.

(10) Ve svém programu stability z roku 2015 Itálie požádala o dočasnou odchylku ve výši 0,4 procentního bodu HDP od požadované korekce směrem k dosažení střednědobého cíle v roce 2016, aby byly zohledněny rozsáhlé strukturální reformy, jež by měly mít pozitivní dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Podrobnosti těchto reforem, stanovila Itálie ve svém národním programu reforem na rok 2015. Reformy, jež podle programu budou mít dopad na udržitelnost veřejných financí, se týkají těchto oblastí: i) veřejné správy a jejího zjednodušení, ii) trhů produktů a služeb, iii) trhu práce, iv) civilního soudnictví, v) vzdělávání, vi) přesunu daňové zátěže a vii) přezkumu výdajů jako finančního opatření. Podle odhadu italských orgánů má dopad reforem na reálný HDP do roku 2020 činit 1,8 procentního bodu HDP, což se zdá reálné. V případě jejich plného a včasného provedení budou mít tyto reformy pozitivní dopad na udržitelnost veřejných financí. Za předpokladu, že italská vláda v roce 2015 přijme nezbytná opatření, aby odpovídajícím způsobem vykompenzovala trvalý dopad výše uvedeného rozhodnutí ústavního soudu, a tím zajistí, že: i) se na Itálii bude i nadále vztahovat preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu, ii) Itálie zachová dostatečnou rezervu vzhledem k referenční hodnotě uvedené ve Smlouvě a iii) v horizontu čtyř let v rámci programu stability splní střednědobý cíl, lze Itálii v současnosti považovat za způsobilou pro udělení vyžádané dočasné odchylky v roce 2016, pokud odpovídajícím způsobem provede schválené reformy, jejichž provádění bude předmětem sledování v rámci evropského semestru.

(11) V programu stability z roku 2015 se plánuje postupné snižování celkového schodku státního rozpočtu na 2,6 % HDP v roce 2015 a dále na 1,8 % HDP v roce 2018. Ve svém programu stability z roku 2015 vláda počítá s dosažením střednědobého cíle v podobě vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření v roce 2017. Podle přepočteného strukturálního salda[10] však bude střednědobého cíle dosaženo až v roce 2018. Dojde-li k uplatnění ustanovení o strukturálních reformách a budou-li dodrženy závazky učiněné v programu stability na rok 2015, pak se dosažení střednědobého cíle do roku 2017 zdá být přiměřené.

(12) V roce 2015 by poměr veřejného dluhu k HDP měl dosáhnout svého maxima 132,5 % a postupně se snižovat až na 120,0 % v roce 2019. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce, je realistický. Vláda ještě musí upřesnit dodatečné škrty ve výdajích, což jí umožní vyhnout se provedení zákonem stanoveného zvýšení DPH v roce 2016.

(13) V roce 2015 by Itálie měla zlepšit své strukturální saldo o 0,25 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2015 je předpokládaná strukturální korekce směrem k dosažení střednědobého cíle ve výši 0,3 % HDP v roce 2015 v souladu se závazky Itálie v rámci preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu. Vzhledem k povolené odchylce založené na ustanovení o strukturálních reformách by Itálie měla v roce 2016 zlepšit své strukturální saldo alespoň o 0,1 % HDP. Nicméně za předpokladu, že nedojde ke změně politiky, hovoří prognóza Komise o zhoršení o 0,2 % HDP, což může mít za následek riziko jistého odchýlení se od stanovených cílů. Proto bude zapotřebí přijmout další opatření. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 spatřuje Rada riziko, že Itálie ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží.

[10] Jedná se o strukturální saldo přepočtené Komisí na základě informací obsažených v programu stability podle společně dohodnuté metodiky.

(14) Navzdory očekávanému příspěvku Itálie k úsilí o snížení zadlužení, což je pro Itálii zásadní výzvou, došlo při provádění ambiciózního programu privatizace předloženého italskými orgány v roce 2014 k určitému zpoždění. V důsledku toho činily výnosy z privatizace v roce 2014 0,2 % HDP a nedosáhly tak cíle ve výši 0,7 % ročně.

(15) V průběhu minulého roku podnikla Itálie významné kroky za účelem snížení daňového zatížení práce, které nicméně zůstává vysoké. Množství a rozsah daňových výdajů, zejména snížených sazeb DPH, jsou stále příliš vysoké. Pokud jde o zdanění nemovitostí, bylo dosaženo nepatrného pokroku při reformě katastru nemovitostí, v jejímž rámci je zvláště nezbytné provést revizi zastaralých katastrálních hodnot. Kromě toho zůstaly nevyřešeny otázky přezkumu ekologických daní a odstranění dotací, jež mají nepříznivý vliv na životní prostředí. Pokud jde o ekologické daně, zřídila Itálie výbor, který se má touto problematikou zabývat. Tyto různé otázky řeší zmocňovací zákon v oblasti daňové reformy, jehož provádění se však zpozdilo kvůli nedostatku legislativních dekretů. I přes některá opatření v této oblasti je efektivnost daňového systému v Itálii umenšena rovněž trvale nízkou a současně nákladnou úrovní dodržování daňových předpisů a vysokou měrou daňových úniků (odhadovaných vládou na 91 miliard EUR ročně, tj. 5,6 % HDP). K zajištění správnosti daňových přiznání předložila vláda opatření, u nichž je nyní třeba zajistit plnou funkčnost.

(16) Pouze omezeného pokroku bylo dosaženo, pokud jde o trvalé zlepšení efektivnosti a kvality veřejných výdajů na všech úrovních státní správy. Zákonem uložené rozpočtové úspory, a to i na regionální a místní úrovni, nedosahují výše předpokládané v národním programu reforem na rok 2014. Skutečnost, že přezkum výdajů se dosud nestal nedílnou součástí rozpočtového procesu, je břemenem pro jeho celkovou a dlouhodobou efektivnost. Závažné nedostatky i nadále doprovází správu finančních prostředků EU zejména v jižních regionech. Byl sice připraven národní strategický plán pro přístavy a logistiku, ale uskutečněny byly pouze dílčí kroky s cílem zlepšit správu přístavů a jejich spojení s vnitrozemím.

(17) Italská veřejná správa se stále vyznačuje značnými nedostatky, jež zatěžují podnikatelské prostředí, jakož i schopnost Itálie provádět reformy účinně. Itálie vynaložila a pokračuje ve vynakládání úsilí o zlepšení institucionálního rámce a celkové kvality veřejné správy. Do konce roku 2015 se očekává, že bude provedena ambiciózní reforma ústavy zaměřená především na vyjasnění rozdělení pravomocí na jednotlivých úrovních státní správy. Připravuje se komplexní reforma veřejné správy, jež by řešila otázky fluktuace, mobility a odměňování zaměstnanců. I když byla přijata řada opatření na podporu transparentnosti a nezávislosti národního protikorupčního úřadu, zatím nedošlo k revizi ustanovení o promlčení, která je i jinými mezinárodními organizacemi považována za stěžejní součást boje proti korupci v Itálii. V posledních letech byly podniknuty důležité kroky pro lepší dostupnost spravedlnosti, a to revidováním rozmístění soudů a vytvářením specializovaných soudů, jakož i k redukci poptávky po soudním řízení podporou urovnání sporů mimosoudní cestou. Délka soudního řízení je i nadále velkým problémem a přijaté reformy ještě musí přinést své ovoce.

(18) Od konce roku 2008 se poměr nesplácených úvěrů italského bankovního sektoru výrazně zvýšil, hlavně pokud jde o expozice bank vůči podnikům. Míra řešení znehodnocených aktiv byla dosud příliš nízká a jejich dostupnost zůstala omezená. Je tomu tak částečně kvůli nedostatečně rozvinutému trhu se soukromými problémovými dluhy v Itálii. Nedávno přijaté právní předpisy se sice zabývaly

nedostatky v oblasti správy a řízení největších družstevních bank (*banche popolari*), ale úloha nadací a malých družstevních bank (*banche di credito cooperativo*) je upravena formou nezávazných a samoregulačních dohod. Je nutná další restrukturalizace a konsolidace italského bankovního sektoru, aby došlo ke zlepšení účinnosti finančního zprostředkování a podpoře hospodářského oživení.

(19) V prosinci 2014 byl přijat široce pojatý zmocňovací zákon v oblasti reformy trhu práce („zákon o zaměstnanosti“), který pokračuje v cestě započaté v rámci předchozích reforem. Je v něm pamatováno především na změny právních předpisů na ochranu zaměstnanosti, systém dávek v nezaměstnanosti, řízení a fungování aktivních a pasivních politik na trhu práce a rovnováhu mezi rodinným a pracovním životem. Účinné provádění tohoto zákona bude záviset především na přijetí nezbytných legislativních prováděcích dekretů. Tyto dekrety se zaměřují na využívání systémů mzdových příplatků, revizi smluvních ujednání, rovnováhu mezi pracovním a soukromým životem a na posílení aktivních politik na trhu práce. Vyjednávání na nižší úrovni, jež by mohlo přispět k lepšímu sladění mezd s produktivitou a podpořit přijímání inovativních řešení v rámci podniků, se týká stále ještě pouze malého počtu společností. Dohoda z ledna 2014 o postupech pro usměrňování zastoupení odborů ve výrobním odvětví by mohla pomoci podpořit smluvní vyjednávání na nižší úrovni, zatím však nevstoupila v účinnost. Účast žen na trhu práce patří i přes svůj nárůst k nejnižším v EU. Nezaměstnanost mladých lidí dosáhla ve třetím čtvrtletí roku 2014 téměř 43 %, přičemž podíl mladých lidí ve věku 15 až 24 let, kteří nemají zaměstnání ani se neúčastní vzdělávání nebo profesní přípravy, je nejvyšší v EU. Některé příčiny lze připsat vzdělávacímu systému, který je stále ještě pod evropským průměrem co do výsledků škol a vyznačuje se poměrně vysokou měrou předčasného ukončování školní docházky. Pouze 54,6 % osob ve věku 15 až 34 let, které během posledních tří let dokončily první a druhou etapu terciárního vzdělávání, našlo zaměstnání, přičemž průměr EU činí 78,6 %. Itálie zažila jeden z nejvyšších nárůstů chudoby a sociálního vyloučení v EU, což mělo dopad především na děti. Systémy sociální pomoci zůstávají roztříštěné a neschopné na tuto výzvu reagovat, což vede k velké neefektivitě v oblasti nákladů.

(20) Řada omezení hospodářské soutěže stále brání řádnému fungování trhů s produkty a službami. Na projednání v parlamentu čeká zákon odstraňující některé překážky v řadě odvětví, včetně pojišťovnictví, telekomunikací a distribuce paliv. Na významné překážky lze dosud narazit v jiných důležitých oblastech, mj. u místních veřejných služeb, letišť a přístavů, právních služeb, bankovnictví, lékáren a zdravotní péče. Zásadní nedostatky přetrvávají v oblasti zadávání veřejných zakázek, a to navzdory širšímu využívání jejich centralizovaného zadávání. Místní veřejné služby, které vykazují jasné známky neefektivnosti, zůstávají chráněny před konkurencí, což má negativní dopad i na veřejné finance. Otevřená nabídková řízení se používají pro malý podíl zakázek, zatímco valná většina smluv je uzavřena prostřednictvím interních nebo podobných postupů.

(21) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Itálie, kterou zveřejnila ve své zprávě o Itálii pro rok 2015. Posoudila také program stability a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Itálii adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Itálii, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států

budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6.

(22) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Itálie, přičemž její stanovisko[11] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(23) Rada na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala národní program reforem a program stability. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6.

(24) V kontextu evropského semestru provedla Komise rovněž analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na tomto základě Rada vydala konkrétní doporučení určená členským státům, jejichž měnou je euro. Itálie by měla rovněž zajistit úplné a včasné provedení těchto doporučení,

DOPORUČUJE Itálii v období 2015–2016:

1. Za pomoci nezbytných strukturálních opatření v letech 2015 a 2016 dosáhnout fiskální korekce ve výši nejméně 0,25 % HDP směrem k dosažení střednědobého cíle v roce 2015 a 0,1 % HDP v roce 2016, při zohlednění odchylky povolené pro účely provádění významných strukturálních reforem. Bezodkladně a důsledně provést program privatizace a využít výnosů z ní k dosažení dalšího pokroku při odpovídajícím snižování míry hrubého veřejného dluhu. Do září 2015 provést zmocňovací zákon v oblasti daňové reformy, zejména revizi daňových výdajů a katastrálních hodnot, jakož i opatření, která mají zlepšit dodržování daňových předpisů.

2. Přijmout zamýšlený národní strategický plán pro přístavy a logistiku a podpořit tak prostřednictvím lepších spojení intermodální dopravu. Zajistit plnou funkčnost Agentury pro územní soudržnost a dosáhnout tak výrazného zlepšení při správě finančních prostředků EU.

3. Přijmout a provést připravované zákony, jejichž cílem je zlepšit institucionální rámec a modernizovat veřejnou správu. Do poloviny roku 2015 provést revizi ustanovení o promlčení. Zajistit, aby reformy přijaté za účelem zvýšení efektivnosti civilního soudnictví pomohly zkrátit délku řízení.

4. Do konce roku 2015 zavést závazná opatření na odstranění zbývajících nedostatků v oblasti správy a řízení bank, zejména pokud jde o úlohu nadací, a přijmout opatření s cílem urychlit plošné snížení nesplácených úvěrů.

5. Přijmout právní předpisy pro využívání systémů mzdových příplatků, revizi smluvních ujednání, rovnováhu mezi pracovním a soukromým životem a posílení aktivních politik na trhu práce. Za konzultace se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátní praxí vytvořit účinný rámec pro smluvní vyjednávání na nižší úrovni. Jako součást úsilí v boji proti nezaměstnanosti mladých lidí přijmout a realizovat plánovanou školní reformu a rozšířit odborně zaměřené terciární vzdělávání.

6. Provést program zjednodušování regulačního prostředí na období 2015–2017 a snížit tak administrativní a regulační zátěž. Přijmout opatření na podporu hospodářské soutěže ve všech odvětvích, na něž se vztahují právní předpisy o hospodářské soutěži, a přijmout rozhodná opatření s cílem odstranit zbývající překážky. Zajistit,

[11] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

aby zakázky na místní veřejné služby, jež nejsou v souladu s požadavky pro zadávání zakázek interním poskytovatelům, byly napraveny nejpozději do konce roku 2015.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda