EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.6.2014
COM(2014) 413 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Itálie na rok 2014

a stanovisko Rady k programu stability Itálie z roku 2014

{SWD(2014) 413 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Itálie na rok 2014

a stanovisko Rady k programu stability Itálie z roku 2014

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, která se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření k posílení evropského potenciálu 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, které společně tvoří „integrované hlavní směry“.

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2014) 413 final.
[4] P7_TA(2014)0128 a P7_TA(2014)0129.

Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 29. června 2012 přijali hlavy států nebo předsedové vlád rozhodnutí o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec opatření na úrovni členských států, EU a eurozóny a využívá veškerých možných pák, nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a naplnit doporučení určená jednotlivým zemím.

(4) Dne 9. července 2013 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Itálie na rok 2013 a stanovisko k programu stability Itálie na období 2012–2017. Dne 15. listopadu 2013 předložila Komise v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013[5] své stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Itálie na rok 2014[6].

(5) Dne 13. listopadu 2013 přijala Komise roční analýzu růstu[7], která zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2014. 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.

(6) Dne 20. prosince 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, návratu ke standardním podmínkám pro poskytování úvěrů ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.

(7) Dne 5. března 2014 zveřejnila Komise výsledky svého hloubkového přezkumu Itálie[9] podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Analýza Komise vede k závěru, že Itálie se potýká s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou, jež si žádá zvláštní sledování a rázná politická opatření. Rozhodné politické kroky a pozornost jsou nutné zejména v souvislosti s trvale vysokým veřejným zadlužením a slabou vnější konkurenceschopností způsobenou pomalým růstem produktivity, které dále zhoršuje dlouhodobě velmi pomalý růst.

(8) Dne 22. dubna 2014 předložila Itálie svůj národní program reforem na rok 2014 a program stability z roku 2014. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.

(9) Cílem rozpočtové strategie nastíněné v programu stability je dosáhnout do roku 2016 střednědobého cíle v podobě vyrovnaného strukturálního rozpočtu při dodržení pravidla týkajícího se zadlužení v přechodném období 2013–2015. Program potvrzuje střednědobý cíl v podobě vyrovnaného strukturálního rozpočtu, který odráží požadavky Paktu o stabilitě a růstu. (Nově vypočtená) strukturální korekce uvedená v programu činí 0,2 procentního bodu HDP v roce 2014 a 0,4 procentního bodu v roce 2015. Tento omezený postup korekce k dosažení střednědobého cíle byl podle programu stanoven vzhledem k tíživé hospodářské situaci a potřebnému úsilí k uskutečnění ambiciózního programu strukturálních reforem. Počítá se zejména s několika strukturálními reformami, jež by měly mít pozitivní dopad na potenciální

[5] Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2013) 8005 final.
[7] COM(2013) 800 final.
[8] COM(2013) 790 final.
[9] SWD(2014) 83 final.

hospodářský růst a v budoucích letech nakonec vést ke snížení poměru veřejného dluhu k HDP. Strukturální korekce uvedená v programu by Itálii umožnila dodržet referenční hodnotu pro snížení dluhu během přechodného období 2013–2015, částečně díky ambicióznímu plánu privatizace, který se má uskutečnit v letech 2014–2017 (ročně 0,7 procentního bodu HDP). Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce programu a který nepodpořil žádný nezávislý subjekt, je poněkud optimistický, zejména v pozdějších letech programu. V roce 2014 se předpokládá odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého cíle; pokud by k odchylce došlo i v následujícím roce, mohla by být posuzována jako závažná, a to i na základě referenční hodnoty pro výdaje. V programu nejsou navíc uvedena – zejména od roku 2015 – dostatečně podrobná opatření, jež by jednoznačně vedla k dosažení rozpočtových cílů. Prognóza Komise z jara 2014 poukazuje na nedodržení referenční hodnoty pro snížení dluhu v roce 2014, jelikož předpokládaná strukturální korekce (pouze 0,1 procentního bodu HDP) nedosahuje požadované úrovně ve výši 0,7 procentního bodu HDP. Na základě posouzení programu a prognózy Komise v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že k dosažení souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu je nezbytné další úsilí, a to i v roce 2014.

(10) Nedávno přijatá opatření ke snížení zdanění výrobních činitelů byla poněkud omezená. Stále je tedy možné přísně v souladu s rozpočtovými cíli dále přesunout daňové zatížení na spotřebu, majetek a ekologii. Pokud jde o spotřebu, je ke zlepšení struktury daňového systému naprosto nezbytné rovněž provést revizi snížených sazeb DPH a daňových výdajů u přímých daní, přičemž se náležitě zohlední nutnost zmírnit možný distribuční dopad. Co se týče majetku, umožnila by revize katastrálních hodnot v souladu se stávajícími hodnotami tržními spravedlivější nastavení periodické daně z nemovitostí. Příležitost provést tyto nezbytné reformy skýtá nedávno přijatý zmocňovací zákon v oblasti daňové reformy. Vzhledem k rozsahu problému je nutné přijmout kromě opatření zaměřených na složení daňové struktury rovněž doplňková opatření k zajištění lepší správy daní a dodržování daňových předpisů a podniknout rozhodné kroky v boji proti daňovým únikům, stínové ekonomice a nehlášené práci, které nadále představují vážný problém jak v oblasti veřejných financí, tak z hlediska daňové zátěže řádných daňových poplatníků. Zmocňovací zákon v oblasti daňové reformy v tomto ohledu počítá s několika opatřeními k posílení správy daní, mezi něž patří komplexní systém pro odhad a kontrolu daňové mezery, zjednodušující opatření, opatření ke zlepšení vztahů s daňovými poplatníky, opatření k zajištění efektivnějšího vymáhání dlužných daní na místní úrovni a zpřísnění daňových kontrol. Rozhodnutí zavést od roku 2015 předvyplněná daňová přiznání je další pozitivní krok s cílem zlepšit dodržování daňových předpisů.

(11) Itálie musí i nadále usilovat především o důslednou a rychlou realizaci přijatých opatření a řešit přitom nejen stávající nedostatky, kterými realizace trpí, ale také zabránit tomu, aby docházelo k dalším zpožděním. Jedním z hlavních faktorů, díky nimž může země dosáhnout lepších výsledků při zavádění opatření a který může obecněji zajistit efektivnější uplatňování příslušných politických kroků, spočívá v lepší koordinaci a účinnějším rozdělení pravomocí na různých úrovních státní správy. Tato zlepšení by mohla mít pozitivní vliv také na správu finančních prostředků EU, což je oblast, v níž byla dosud přijata jen částečná a neúplná opatření, zejména v jižních regionech. Správa prostředků EU dále také trpí nedostatečnou správní kapacitou a nedostatkem transparentnosti, hodnocení a kontroly kvality. Pro kvalitu veřejných služeb by byla prospěšná rovněž vyšší efektivnost a orientace na službu a příslušné změny v řízení lidských zdrojů. Závažným problémem pro italský

výrobní systém a důvěru v politiku a instituce zůstává korupce. Je třeba provést revizi ustanovení o promlčení. Má-li být boj proti korupci účinný, je také třeba udělit náležité pravomoci Národnímu protikorupčnímu úřadu pro hodnocení a transparentnost veřejné správy. Přetrvává neefektivnost v civilním soudnictví a je nutné pečlivě sledovat dopad přijatých opatření.

(12) V návaznosti na cílený přezkum kvality aktiv uskutečněný v loňském roce pod záštitou Italské národní banky je stále důležité zlepšovat správu znehodnocených aktiv a podporovat jejich prodej, aby byly banky opět schopny rozšířit úvěrovou nabídku pro reálnou ekonomiku. Pokud jde o přístup k financování, byla hlavní dosud přijatá opatření zaměřena na usnadnění přístupu podniků k úvěrům, avšak rozvoj jiných nástrojů financování než bankovních úvěrů je stále omezený, zejména s ohledem na malé a střední podniky. Vítány jsou iniciativy v oblasti správy a řízení bank, především nové zásady, které nedávno vydala Italská národní banka. Jejich vliv bude ovšem záviset na tom, zda je budou banky řádně uplatňovat a zda se budou prosazovat. Stále je nutné pečlivě sledovat především některé největší družstevní banky („banche popolari“).

(13) Situace na trhu práce se v roce 2013 dále zhoršila, jelikož míra nezaměstnanosti v Itálii stoupla na 12,2 % a nezaměstnanost mladých lidí dosáhla 40 %. Aby se podařilo dosáhnout očekávaných pozitivních výsledků v podobě větší flexibility odchodu z trhu práce, lépe regulované flexibility vstupu na trh, komplexnějšího systému dávek v nezaměstnanosti a lepšího sladění mezd a produktivity, je naprosto nezbytné zajistit řádnou realizaci přijatých reforem trhu práce a stanovování mezd a pečlivé sledování jejich dopadu. Plánované zlepšení efektivnosti služeb zprostředkování práce posílením veřejných služeb zaměstnanosti se přitom opozdilo a je třeba je urychlit. Opatření zaměřená na podporu tvorby pracovních míst v krátkodobém horizontu je třeba doplnit o opatření, jež budou řešit segmentaci. Celkově je italský trh práce nadále poznamenán segmentací a nízkou mírou účasti, která se dotýká hlavně žen a mladých lidí. Kroky, které byly dosud učiněny, tedy nestačí a je třeba podniknout další, mj. v souladu s cíli záruky pro mladé lidi. Itálie se potýká s poklesem disponibilního příjmu domácností a nárůstem chudoby a sociálního vyloučení, přičemž postiženy jsou především rodiny s dětmi. Sociální výdaje v Itálii jsou i nadále zaměřené převážně na starší občany a jen málo na aktivaci, čímž se omezuje prostor pro řešení rizika sociálního vyloučení a chudoby. Nedávno zavedený pilotní systém sociální pomoci má za cíl vytvořit záchrannou sociální síť. V souvislosti s jeho plánovaným celostátním rozšířením bude nutné zlepšit na celém území efektivnost sociálních výdajů a služeb.

(14) Na všech úrovních vzdělávání (tj. primární, sekundární i terciární) je třeba usilovat o lepší výsledky vzdělávacího procesu a rozvoj lidského kapitálu. Pro učitelskou profesi je příznačné jediné kariérní směřování a jen omezené vyhlídky z hlediska profesního rozvoje. Diverzifikace profesních drah učitelů a lepší provázanost jejich profesní dráhy s jejich zásluhami a výkony spolu se všeobecným uplatňováním hodnocení škol by mohly vést k lepším výsledkům škol. K zajištění bezproblémového přechodu ze vzdělávacího procesu na trh práce se zdá být nanejvýš důležité posílit a rozšířit na vyšší sekundární a terciární úrovni praktické vzdělávání v podobě výuky založené na pracovní činnosti a odborného vzdělávání a přípravy. Na základě příslušného legislativního nařízení přijatého v roce 2013 je nutné zavést národní registr kvalifikací, aby se zajistilo celostátní uznávání dovedností. V návaznosti na první kroky daným směrem by se mělo urychlit přidělování veřejných finančních prostředků univerzitám na základě výsledků výzkumu a výuky, jelikož by

se tím přispělo ke zlepšení kvality univerzit a potenciálně také ke zvýšení kapacity výzkumu a inovací, což je oblast, v níž je Itálie stále pozadu.

(15) Byla přijata některá opatření k zavedení příznivějšího prostředí pro podniky a občany, avšak jejich dopad není stále dostatečně patrný kvůli zpožděním, k nimž došlo při jejich konečném schvalování, a kvůli nedostatkům při jejich uplatňování. Hospodářská soutěž se stále potýká s řadou překážek (vyhrazené oblasti činnosti, systémy koncesí/povolení atd.) v oblasti svobodných povolání, pojišťovnictví, distribuce paliv, maloobchodních a poštovních služeb. Řadu nedostatků je třeba řešit také v případě systému zadávání veřejných zakázek. Další prioritou je posílení hospodářské soutěže v oblasti místních veřejných služeb. Nutné je přitom především uplatňovat platné právní předpisy, které stanoví, že stávající smlouvy, jež nejsou v souladu s předpisy EU o kritériích interního poskytovatele, se musí do 31. prosince 2014 upravit.

(16) Slabiny v infrastruktuře brání řádnému fungování trhu s energií. V dopravě si zvláštní pozornost a kroky zasluhuje chybějící intermodální infrastruktura a nedostatek synergií a spojení italských přístavů s vnitrozemím. Pokud jde o širokopásmové připojení, Itálie nedostatečně pokryla mimoměstské oblasti.

(17) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Itálie. Posoudila program stability a národní program reforem. Vzala v úvahu nejenom jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku Itálie, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni EU. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 8.

(18) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Itálie a její stanovisko[10] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(19) 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 8.

(20) V kontextu evropského semestru provedla Komise rovněž analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na základě této analýzy vydala Rada konkrétní doporučení určená členským státům, jejichž měnou je euro. Itálie by měla rovněž zajistit, aby byla uvedená doporučení včas a plně provedena,

DOPORUČUJE, aby Itálie v období 2014–2015 provedla tato opatření:

1. Posílit rozpočtová opatření na rok 2014 vzhledem ke vznikajícímu rozdílu oproti požadavkům Paktu o stabilitě a růstu, zejména pravidla snižování dluhu, na základě prognózy Komise z jara 2014. V roce 2015 výrazně posílit rozpočtovou strategii, aby se podařilo dodržet požadavek snížení dluhu. Následně zajistit, aby hrubý veřejný dluh dostatečně klesal; uskutečnit ambiciózní plán privatizace; provést fiskální korekci podporující růst na základě oznámených významných úspor vyplývajících z trvalého zlepšení efektivnosti a kvality veřejných výdajů na všech úrovních státní správy a zároveň zachovat výdaje podporující růst, např. výdaje na výzkum a vývoj, inovace, vzdělávání a zásadní projekty v oblasti infrastruktury. Zaručit nezávislost

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

fiskální rady a její plnou akceschopnost, a to co nejdříve, nejpozději však do září 2014, tedy dostatečně včas pro posouzení návrhu rozpočtového plánu na rok 2015.

2. V souladu s rozpočtovými cíli dále přesunout daňovou zátěž ze zdanění výrobních činitelů ke zdanění spotřeby, majetku a ekologie. Za tímto účelem vyhodnotit efektivnost nedávného snížení daňového zatížení práce a zajistit jeho financování v roce 2015, přezkoumat rozsah daňových výdajů u přímých daní a rozšířit daňovou základnu, zejména v oblasti spotřeby. Zvážit sladění spotřebních daní z motorové nafty s daněmi z benzinu a jejich indexaci s ohledem na pohyb inflace a zrušit dotace, jež mají nepříznivý vliv na životní prostředí. Provést zmocňovací zákon v oblasti daňové reformy do března 2015, mj. přijetím vyhlášek zaměřených na reformu katastrálního systému k zajištění účinné reformy zdanění nemovitostí. Dále zlepšit dodržování daňových předpisů zvýšením předvídatelnosti daňového systému, zjednodušením postupů, zajištěním efektivnějšího vymáhání dlužných daní a modernizací správy daní. Pokračovat v boji proti daňovým únikům a podniknout další kroky proti stínové ekonomice a nehlášené práci.

3. V rámci širšího úsilí o zlepšení efektivnosti veřejné správy vyjasnit kompetence na všech úrovních státní správy. Zajistit lepší správu finančních prostředků EU přijetím rozhodných opatření ke zlepšení správní kapacity, transparentnosti, hodnocení a kontroly kvality na regionální úrovni, zejména v jižních regionech. Dále zvýšit účinnost protikorupčních opatření, mj. revizí ustanovení o promlčení do konce roku 2014 a posílením pravomocí národního protikorupčního úřadu. Sledovat v náležitou dobu dopad reforem přijatých ke zvýšení efektivnosti civilního soudnictví, aby byla zaručena jejich účinnost a případně přijata nezbytná doplňková opatření.

4. Posílit odolnost bankovního sektoru a zaručit jeho schopnost spravovat a prodávat znehodnocená aktiva, aby se obnovilo poskytování úvěrů reálné ekonomice. Podporovat přístup podniků, zejména malých a středních podniků, k nebankovnímu financování. Za účelem zvýšení efektivnosti finančního zprostředkování nadále podporovat a monitorovat účinné postupy správy a řízení společností v celém bankovním sektoru, přičemž zvláštní pozornost je třeba věnovat velkým družstevním bankám („banche popolari“) a nadacím.

5. Do konce roku 2014 vyhodnotit vliv reforem trhu práce a stanovování mezd na tvorbu pracovních míst, propouštění, dualitu trhu práce a nákladovou konkurenceschopnost a posoudit, zda nejsou nutná další opatření. Podniknout kroky k zajištění komplexní sociální ochrany nezaměstnaných a omezit využívání systémů mzdových příplatků, aby se usnadnilo přerozdělení pracovních sil. Pevněji provázat aktivní a pasivní politiky na trhu práce, přičemž je třeba začít podrobným plánem opatření do září 2014, a zlepšit koordinaci a výsledky veřejných služeb zaměstnanosti v celé zemi. Podniknout účinné kroky na podporu zaměstnanosti žen přijetím – do března 2015 – opatření ke snížení daňových překážek pro druhou výdělečně činnou osobu a zajištěním přiměřených služeb péče. V souladu s cíli záruky pro mladé poskytovat adekvátní služby neregistrovaným nezaměstnaným mladým lidem v celé zemi a do konce roku 2014 zajistit větší angažovanost soukromého sektoru, který by měl nabízet kvalitní učňovskou přípravu a pracovní stáže. Řešit problém chudoby a sociálního vyloučení a fiskálně neutrálním způsobem rozšířit pilotní systém sociální pomoci, u něhož musí být zaručeno náležité zacílení, přísná podmíněnost a územní jednotnost a posíleno propojení s aktivačními opatřeními. Zlepšit efektivnost programů podpory rodin a poskytovat kvalitní služby se zvláštním důrazem na nízkopříjmové domácnosti s dětmi.

6. Zavést Národní systém hodnocení škol, aby se zlepšily výsledky škol a snížil počet osob, které předčasně ukončí školní docházku. Zvýšit využívání výuky založené na pracovní činnosti v rámci vyššího sekundárního odborného vzdělávání a přípravy a posílit odborně zaměřené terciární vzdělávání. Vytvořit národní registr kvalifikací, aby se zajistilo rozsáhlé uznávání dovedností. Zajistit, aby se veřejné prostředky více přidělovaly na základě kvality vysokoškolského vzdělávání a výzkumu.

7. Schválit připravované právní předpisy, které mají zjednodušit regulační prostředí pro podniky a občany, a řešit nedostatky v uplatňování stávajících právních předpisů. Podporovat otevírání trhu a odstranit zbývající překážky a omezení hospodářské soutěže v oblasti svobodných povolání a místních veřejných služeb, pojišťovnictví, distribuce paliv, maloobchodních a poštovních služeb. Zvýšit efektivnost zadávání veřejných zakázek, zejména zjednodušením postupů včetně využívání elektronického zadávání zakázek, racionalizací ústředních nákupních subjektů a zajištěním řádného uplatňování pravidel použitelných před a po udělení zakázky. V místních veřejných službách přísně uplatňovat právní předpisy, jež stanoví povinnost do 31. prosince 2014 upravit smlouvy, jež nejsou v souladu s požadavky pro udělování zakázek interním poskytovatelům.

8. Do září 2014 zajistit urychlené zprovoznění a plnou funkčnost Dopravního úřadu. Schválit seznam strategické infrastruktury v odvětví energetiky a zlepšit správu přístavů a jejich spojení s vnitrozemím.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda