



V Bruselu dne 29.5.2013
COM(2013) 362 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Itálie na rok 2013

a stanovisko Rady k programu stability Itálie na období 2012-2017

{SWD(2013) 362 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Itálie na rok 2013

a stanovisko Rady k programu stability Itálie na období 2012-2017

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 politik¹, 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 nerovnováhy², a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise³,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu⁴,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

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, které 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 států⁵, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2013) 362 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 a P7_TA(2013)0053.

⁵ Rozhodnutí Rady 2013/208/EU ze dne 22. dubna 2013.

- (3) Dne 29. června 2012 přijali hlavy států či 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 6. července 2012 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Itálie na rok 2012 a stanovisko k aktualizovanému programu stability Itálie na období 2011–2015.
- (5) Dne 28. listopadu 2012 přijala Komise roční analýzu růstu⁶, která zahájila evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik pro rok 2013. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování⁷, ve které je Itálie uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (6) Dne 14. března 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 10. dubna 2013 zveřejnila Komise podle článku 5 nařízení (ES) č. 1176/2011 výsledky svého hloubkového přezkumu⁸ pro Itálii. Na základě své analýzy došla Komise k závěru, že Itálie trpí makroekonomickou nerovnováhou, jež vyžaduje rozhodná politická opatření. Za hlavní příčiny makroekonomické nerovnováhy Itálie jsou i nadále označovány zejména ztráta vnější konkurenceschopnosti, jakož i vysoké veřejné zadlužení v prostředí dlouhodobého pomalého růstu.
- (8) Dne 11. dubna 2013 předložila Itálie svůj letošní program stability na období 2012–2017 a národní program reforem na rok 2013. Nová vláda jmenovaná dne 28. dubna poté naznačila, že hodlá posílit agendu strukturálních reforem a potvrdila rozpočtové cíle uvedené v programu stability. Dne 17. května bylo přijato legislativní nařízení, které obsahuje nová ustanovení týkající se zdanění nemovitostí a rozšíření systému mzdových příplatků pro nedostatečně zaměstnané pracovníky. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy a nová opatření přijatá vládou posuzovány současně.
- (9) Na základě posouzení programu stability na období 2013–2017 podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že makroekonomický scénář, z něhož rozpočtové projekce v programu vycházejí, je ve srovnání s prognózou Komise z jara 2013 pro rok 2014 optimistický. Od roku 2015 je realistický, avšak pouze za předpokladu, že přijaté strukturální reformy budou plně provedeny, což bude složité. Rozpočtová strategie stanovená v programu byla potvrzena novou vládou a schválena parlamentem. Usiluje o udržení schodku během programového období pod 3 % HDP, dosažení střednědobého cíle v roce 2013 a snižování poměru dluhu k HDP od roku 2014. Program potvrzuje střednědobý rozpočtový cíl v podobě vyvážené rozpočtové pozice ve strukturálním vyjádření, který je v souladu s Paktem o stabilitě a růstu.

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 118 final.

Deficit dosáhl v roce 2012 3 % HDP a na základě prognózy Komise z jara 2013 vydané dne 3. května se očekává, že v období 2013–14 zůstane pod referenční hodnotou. Odhaduje se, že předpisy přijaté italskou vládou dne 17. května nebudou mít při důsledném uplatňování na schodek výrazný dopad. Po zlepšení o 2,7 procentních bodů HDP kumulativně během období 2009–2012 a za předpokladu, že nebudou provedeny žádné další změny politiky, se očekává zlepšení strukturálního salda jako podílu HDP o další procentní bod v roce 2013 (na -0,5 %) a poté mírné zhoršení v roce 2014. Strukturální primární saldo by v roce 2014 dosáhlo téměř 5 % HDP. Předpovídaná strukturální korekce na rok 2013 je odpovídající, rovněž vzhledem k analýze výdajů bez vlivu diskrečních opatření na straně příjmů, zatímco na rok 2014 se odchyluje od postupu korekce směrem ke střednědobému cíli. V programu se předpokládá, že míra veřejného zadlužení bude nejvyšší v roce 2013 a poté začne klesat, a to i díky výnosům z plánované privatizace představujících 1 procentní bod HDP za rok. V předpovědi nicméně poměr dluhu k HDP i nadále narůstá, a to i z důvodu úhrady obchodních závazků, což v období 2013–14 přidává přibližně 2,5 procentního bodu, zatímco nejsou zahrnuty žádné výnosy z privatizace, neboť zatím nebyly upřesněny podrobnosti. Itálie se od roku 2013 nachází v tříletém přechodném období, pokud jde o soulad s kritériem dluhu, a dluhová trajektorie v programu stability zajišťuje dostatečný pokrok k dosažení tohoto souladu. Projekce schodku a dluhu v programu jsou však stanoveny za předpokladu plného provedení přijatých rozpočtových opatření a strukturálních reforem, které jsou nezbytné pro získání důvěry trhů a podporu růstu a zaměstnanosti.

- (10) Za účelem podpory fiskální udržitelnosti a růstu byly přijaty důležité reformy; jejich plné provádění nicméně zůstává problematické a jsou zapotřebí další opatření. Několik navržených klíčových opatření zatím nebylo schváleno nebo vyžadují přijetí právních předpisů a hrozí, že jejich skutečné uplatňování nebude konzistentně kontrolováno na všech úrovních veřejné správy. Efektivnost veřejné správy z hlediska regulačního a procedurálního rámce, kvality správy veřejných věcí a administrativní kapacity je i nadále velice slabá, což má vliv na provádění reforem a na podnikatelské prostředí.
- (11) Ke zlepšení podnikatelského prostředí je nezbytné dokončit občanskoprávní reformu, a to rychlým přezkoumáním organizace soudů a snížením nadměrné doby pro vyřízení případů, vyřešením nevyřízených soudních případů a snížením vysoké míry soudních sporů. Po vynesení rozsudku ústavního soudu v říjnu 2012 v souvislosti s mediací jsou zapotřebí opatření na podporu používání mechanismů mimosoudního řešení sporů. Korupce je vážným problémem a náklady s ní spojené se odhadují na 4 % HDP, což vážně brzdí potenciál hospodářského oživení. Protikorupční zákon z listopadu 2012 vyžaduje následná opatření a účinnost potírání korupce by se mohla dále zlepšit, a to zejména pokud jde o ustanovení o promlčení, pro které je v současnosti charakteristická krátká promlčecí doba.
- (12) Ambiciózní strategii fiskální konsolidace, která byla doposud přijata, doprovázelo začlenění pravidla vyrovnaného rozpočtu do ústavy v dubnu 2012 a opatření na zlepšení účinnosti a kvality veřejných výdajů. Nedostatky v provádění však brání plné účinnosti přijatého opatření, zejména pokud jde o efektivitu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a snížení počtu provincií. Akční plán soudržnosti umožnil urychlit čerpání ze strukturálních fondů ve výši přibližně 12,1 miliard eur ve třech po sobě následujících fázích. Zlepšení celkového řízení fondů nicméně stále není dostatečně ambiciózní, a to především na jihu Itálie, což způsobuje vážné obavy týkající se programového období 2014–2020. Vytváří se tak značný prostor pro zlepšení účinnosti veřejných výdajů.

- (13) Banky tradičně sehrávají rozhodující úlohu v podpoře italského hospodářství, zejména prostřednictvím poskytování úvěrů malým podnikům; jejich schopnost plnit tuto úlohu se však z důvodu dlouhotrvající hospodářské recese oslabila. Zvýšené úvěrové riziko spolu s vysokým a dále rostoucím počtem nesplacených úvěrů přispělo k omezení poskytování úvěrů a dále zhoršilo nízkou ziskovost bank. V reakci na to Italská národní banka posuzuje přiměřenost rezerv na znehodnocené úvěry prostřednictvím kontrol na místě. Zvláštní prvky řízení společností vztahující se na italské banky mohou omezit účinnost jejich finančního zprostředkování. Byla přijata opatření na podporu využívání mimobankovních finančních kanálů, zejména financování vlastním kapitálem, jakož i na podporu inovační schopnosti, jejich rozsah je však i nadále omezený a jejich provedení zatím neproběhlo v plném rozsahu. Provedení směrnice EU o opožděných platbách v obchodních transakcích a plánované vypořádání akumulovaného objemu obchodních závazků přispěje ke zlepšení likvidity podniků.
- (14) V červnu 2012 byla přijata rozsáhlá reforma trhu práce, která se zaměřovala na nepružné prvky a segmentaci tohoto trhu. K dokončení této reformy je třeba přijmout projednávané prováděcí právní předpisy a jejich konkrétní realizaci v terénu je třeba pečlivě sledovat. Na podporu provádění účinných aktivačních strategií je kromě toho třeba, aby se veřejné služby zaměstnanosti začlenily do správy dávek v nezaměstnanosti. Sociální partneři vymezili v dohodách následujících po sobě v období 2011–2013 nový rámec pro stanovování mezd. Ten je posílen daňovými stimuly na podporu lepšího sladění mezd s produktivitou a s místními podmínkami na trhu práce. Tento rámec by se měl účinně provádět a postupně upravovat na základě monitorování výsledků.
- (15) Nezaměstnanost mladých a podíl mladých lidí, kteří nepracují ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, se nadále zvyšovaly, přičemž koncem roku 2012 dosáhly 37 %, resp. 21,1 %. Míra dosaženého terciálního vzdělání, jakož i míra zaměstnanosti mladých absolventů terciálního vzdělávání jsou nejnižší v Evropě, což poukazuje na to, že dovednosti mladých absolventů mají pro pracovní trh malý význam. Předčasné ukončení školní docházky zůstává i přes mírné zlepšení velice časté, což vyvolává obavy, pokud jde o výkonnost systému vzdělávání. Jedním z klíčových prvků je učitelské povolání, pro něž je v současné době charakteristická jediná kariérní možnost a které nabízí pouze omezené vyhlídky z hlediska profesního rozvoje. Účast žen na trhu práce je i nadále slabá a rozdíl v zaměstnanosti žen a mužů je jedním z nejvyšších v EU. Riziko chudoby a sociálního vyloučení, a zejména výrazné materiální deprivace, je zřetelně na vzestupu, zatímco v rámci systému sociální ochrany se čím dál častěji vyskytují problémy s řešením sociálních potřeb, neboť v něm převládají výdaje na důchody a sociální transfery s výjimkou důchodů nejsou dostatečně zaměřeny na boj proti chudobě a na podporu sociálního začlenění.
- (16) Struktura daňového systému je i nadále složitá a silně zatěžuje pracovní sílu a kapitál. Po úsilí vynaloženém v období 2010–2011 jsou další opatření přijatá na přesun daňového zatížení z výrobních faktorů na spotřebu, majetek a ekologii omezenější. Stále jsou potřeba opatření na zjednodušení daňového systému a daňových výdajů, sladění základu majetkové daně s tržní hodnotou, zlepšení daňové disciplíny a odrazení od daňových úniků. Až do přezkoumání katastrálních hodnot bude plánovaná reforma zdaňování nemovitostí zaměřená na zlepšení své spravedlivosti v rámci omezení rozpočtové strategie uvedených v programu stability. Ze snižování stínové ekonomiky a nehlášené práce mohou profitovat veřejné finance a toto snižování může mít pozitivní dopady na daňovou spravedlnost. Revize osvobození od DPH nebo

snížených sazeb a daňových výdajů u přímých daní může vyžadovat určitou úpravu sociálních transferů za účelem minimalizace jejich distribučního vlivu.

- (17) V souvislosti s liberalizací v odvětví služeb bylo vyvinuto značné úsilí. Bylo by však třeba prohloubit reformu regulovaných profesí, aby se odstranila zbývající omezení, a její klíčové principy by měly být zachovány i přes možné překážky vyplývající především z reformy právnických povolání. V návaznosti na rozsudek ústavního soudu z července 2012 je rovněž důležité otevřít místní veřejné služby konkurenci.
- (18) Reforma síťových odvětví pokračuje, pokud jde o otevření přístupu na trh a zlepšení kapacity infrastruktury, avšak stále existují závažné problémy. Oddělení v plynárenském odvětví se má dokončit do září 2013 a je třeba provést vnitrostátní strategii pro energetiku z března 2013. Další možnou oblastí, kde lze podniknout kroky, je otevření telekomunikační konkurenci. Doposud nebyl zřízen nový dopravní úřad zodpovědný za dálnice, letiště, přístavy a železnice. Měl by být nezávislý, vybavený zdroji potřebnými k jeho fungování a měl by mít pravomoci k udělování sankcí. Existuje rovněž vážný problém spočívající ve vnitřních a přeshraničních nedostatecích v oblasti infrastruktury, přičemž jsou zřejmé rozdíly mezi severem a jihem, což přispívá k vysokým cenám za energii, malému rozšíření širokopásmového připojení a dopravním problémům.
- (19) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Itálie. Vyhodnotila program stability a národní program reforem a předložila hloubkový přezkum. 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 rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni EU. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení 1 až 6.
- (20) Na základě tohoto posouzení Rada přezkoumala program stability Itálie a její stanovisko⁹ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení 1.
- (21) 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 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy jsou promítnuta do níže uvedených doporučení 1 až 6.
- (22) V kontextu evropského semestru Komise rovněž provedla analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na tomto základě vydala Rada doporučení pro jednotlivé členské státy, jejichž měnou je euro. Rovněž Itálie by měla zajistit plné a včasné provedení těchto doporučení,

⁹ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

DOPORUČUJE, aby Itálie v období 2013–2014 provedla tato opatření:

1. Zajistit, aby schodek v roce 2013 zůstal pod 3 % HDP, a to plným provedením přijatých opatření. Přiměřeným tempem a prostřednictvím fiskální konsolidace, která bude podporovat růst, prosazovat strukturální korekci za účelem dosažení a udržení střednědobého cíle od roku 2014. Dosáhnout plánovaných strukturálních primárních přebytků, aby se velmi vysoký poměr dluhu k HDP (podle předpovědí má v roce 2014 činit 132,2 % HDP) začal snižovat. Pokračovat v trvalém zlepšování účinnosti a kvality veřejných výdajů prostřednictvím plného provedení opatření přijatých v roce 2012 a pokročit v úsilí pomoci pravidelných hloubkových přezkumů výdajů na všech úrovních veřejné správy.
2. Zajistit včasné provedení probíhajících reforem prostřednictvím rychlého přijetí potřebných právních předpisů, jejich následného konkrétního dodržování na všech úrovních veřejné správy a všemi příslušnými zainteresovanými stranami a monitorováním vlivu. Posílit účinnost veřejné správy a zlepšit koordinaci mezi jejími jednotlivými úrovněmi. Zjednodušit správní a právní rámec pro občany a podniky a snížit dobu pro vyřízení případů a vysokou míru soudních sporů v občanskoprávním soudnictví, včetně podpory postupů mimosoudního řešení sporů. Posílit právní rámec pro potírání korupce, a to i pomocí revize pravidel vztahujících se na promlčecí dobu. Přijmout strukturální opatření na zlepšení řízení fondů EU v jižních regionech, pokud jde o programové období 2014–2020.
3. Podporovat postupy řízení společností v bankovním sektoru, které přispívají k vyšší účinnosti a ziskovosti, s cílem podpořit tok úvěrů na produktivní činnosti. Pokračovat v probíhající práci v oblasti kontroly kvality aktiv v bankovním sektoru a zjednodušit řešení nesplacených úvěrů v rozvahách bank. Podporovat další rozvoj kapitálových trhů za účelem diverzifikace a zlepšení přístupu podniků k financování, zejména k vlastnímu kapitálu, a následně posilovat jejich inovační kapacitu a růst.
4. Zajistit účinné provádění reforem pracovního trhu a stanovování mezd, aby se umožnilo lepší sladění mezd s produktivitou. Přijmout další opatření na posílení účasti na trhu práce, zejména žen a mladých lidí, například pomocí záruky pro mladé lidi. Posílit odbornou přípravu a vzdělávání, zajistit výkonnější veřejné služby zaměstnanosti a zlepšit kariérní a poradní služby pro studenty terciárního vzdělávání. Omezit finanční faktory, které druhé výdělečně činné osoby demotivují od práce, a zlepšit poskytování pečovatelských a mimoškolních služeb. Zintenzivnit úsilí o prevenci předčasného ukončování školní docházky a zlepšit kvalitu a výsledky škol, a to i pomocí reformy profesního a kariérního vývoje učitelů. Zajistit účinnost sociálních transferů, zejména prostřednictvím lépe cílených sociálních dávek, a to obzvláště v případě domácností s nízkými příjmy a dětmi.
5. Rozpočtově neutrálním způsobem přesunout daňové zatížení z práce a kapitálu na spotřebu, majetek a ekologii. Za tímto účelem přezkoumat rozsah osvobození od DPH a snížených sazeb a daňových výdajů u přímých daní a reformovat katastrální systém s cílem sladit základ periodické daně z nemovitého majetku s tržní hodnotou. Pokračovat v boji proti daňovým únikům, zlepšit dodržování daňových předpisů a podniknout rozhodné kroky proti stínové ekonomice a nehlášené práci.
6. Zajistit řádné provádění opatření zaměřených na otevření trhu v odvětví služeb. Odstranit zbývající překážky v odborných službách a podpořit přístup na trh například v oblasti poskytování místních veřejných služeb, kde by se mělo upřednostnit využívání veřejných zakázek (namísto přímého udělování koncesí). Prosazovat uplatňování opatření přijatých na zlepšení podmínek přístupu na trh

v síťových odvětvích, a to zejména zřízením dopravního úřadu. Zlepšit kapacitu infrastruktury se zaměřením na energetická propojení, intermodální dopravu a vysokorychlostní širokopásmové připojení v telekomunikacích, mimo jiné s cílem řešení rozdílů mezi severem a jihem.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*