



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 512 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem Itálie na rok 2019 a stanovisko Rady k programu
stability Itálie z roku 2019**

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Itálie na rok 2019 a stanovisko Rady k programu stability Itálie z roku 2019

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 komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

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 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, ve které je Itálie uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise přijala rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které Evropská rada potvrdila dne 21. března 2019. Doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny (dále jen „doporučení pro eurozónu“) přijala Rada dne 9. dubna 2019.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Itálie jakožto členský stát, jehož měnou je euro, měla zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 až 5, bylo plně a včas provedeno. Plnění prvního doporučení pro eurozónu týkajícího se odolných výrobních trhů a kvality institucí napomohou opatření v oblasti veřejné správy, justice a hospodářské soutěže, plnění druhého doporučení pro eurozónu týkajícího se podpory investic a obnovení rezerv napomohou opatření zaměřená na hospodářskou politiku související s investicemi do určených oblastí a využití případných neočekávaných příjmů k dalšímu snižování míry veřejného dluhu, plnění třetího doporučení pro eurozónu týkajícího se fungování trhu práce napomohou opatření pro zlepšení zaměstnatelnosti a přesun daňové zátěže od produkčních faktorů a plnění čtvrtého doporučení pro eurozónu týkajícího se snížení objemu úvěrů se selháním napomohou opatření pro zlepšení stavu bankovních rozvah.
- (3) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Itálii³ pro rok 2019. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Itálie učinila v plnění jí určených doporučení přijatých Radou dne 13. července 2018, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 27. února 2019⁴. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Itálie se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami. Riziko představuje konkrétně vysoký veřejný dluh a dlouhodobě slabá dynamika produktivity, jež mají přeshraniční význam. Mimořádně důležitá je potřeba přijmout opatření, jež by snížila riziko nepříznivých účinků na italskou ekonomiku, potažmo na hospodářskou a měnovou unii, vezme-li se v úvahu velikost a přeshraniční význam této ekonomiky.
- (4) Dne 19. dubna 2019 předložila Itálie svůj národní program reforem na rok 2019 a svůj program stability z roku 2019. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně. Italský národní program reforem na rok 2019 řeší strukturální problémy, na které poukázala doporučení pro tuto zemi z roku 2018, pouze částečně a často chybí podrobnosti o několika nových závazcích, jež obsahuje, jakož i harmonogram pro jejich provádění. Reformní strategie země však staví na rozsáhlých již připravených reformách různých oblastí a v porovnání s minulými národními programy reforem vykazuje v zásadě kontinuitu.
- (5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁵ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené

³ SWD(2019) 1011 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁶.

- (6) Na Itálii se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo o zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2019 vláda očekává, že se celkový schodek vládního sektoru zvýší z 2,1 % HDP v roce 2018 na 2,4 % v roce 2019, a že se následně bude postupně snižovat na 2,1 % v roce 2020 a na 1,5 % do roku 2022. Tyto prognózy počítají se zvýšením DPH (1,3 % HDP v roce 2020 a 1,5 % HDP od roku 2021), jež bylo legislativně schváleno jako „záložní opatření“ pro dosažení rozpočtových cílů od roku 2020. Na základě přepočteného strukturálního salda⁷ se během programového období neplánuje dosažení střednědobého rozpočtového cíle, který se změnil z vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření v roce 2019 na strukturální přebytek ve výši 0,5 % HDP od roku 2020. Pokud jde o poměr veřejného dluhu k HDP, jenž se v roce 2018 zvýšil (na 132,2 % HDP – ze 131,4 % v roce 2017), program stability z roku 2019 počítá s jeho zvýšením o 0,4 procentního bodu HDP na 132,6 % v roce 2019, a následným snížením na 128,9 % do roku 2022. Prognózy počítají s privatizačními výnosy ve výši 1 % HDP v roce 2019 a 0,3 % v roce 2020. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je realistický. V nedávných letech však byla opatření zvyšující DPH, legislativně schválená jako „záložní opatření“, systematicky rušena, aniž by byla přijata odpovídající alternativní opatření zajišťující financování, a privatizační cíle nebyly dosahovány. Za předpokladu nezměněné politiky Komise ve své prognóze z jara 2019 očekává v roce 2020 nižší růst nominálního HDP a vyšší schodek veřejných financí než Itálie ve svém programu stability z roku 2019. V prognóze Komise není zohledněno zvýšení DPH legislativně schválené jako „záložní opatření“ pro rok 2020.
- (7) Dne 5. června 2019 vydala Komise zprávu vypracovanou v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU z toho důvodu, že Itálie v roce 2018 nedodržela pravidlo o zadlužení. Na základě posouzení všech relevantních faktorů dospěla zpráva k závěru, že kritérium dluhu, jak je definováno ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/1997, nebylo splněno, a že tedy existuje důvod k zahájení postupu při nadměrném schodku na základě dluhového kritéria.
- (8) Program stability z roku 2019 v návaznosti na žádost obsaženou v revidovaném rozpočtovém plánu z roku 2019 potvrzuje, že rozpočtový dopad zřízení Morandiho mostu v Janově a výjimečně nepříznivých povětrnostních podmínek, jež v roce 2018 nastaly, byl značný, a uvádí postačující důkazy o rozsahu a povaze těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Program stability z roku 2019 konkrétně uvádí, že rozpočet na rok 2019 zahrnuje výjimečné výdaje ve výši asi 0,2 % HDP v souvislosti s programem mimořádné údržby silniční sítě a s preventivním plánem pro omezení hydrogeologických rizik. Vzhledem k jejich přímé vazbě na zřízení Morandiho mostu v Janově a nepříznivé povětrnostní podmínky z roku 2018 by bylo možné v souvislosti s výdaji na mimořádnou údržbu silniční sítě a prevenci hydrogeologických rizik zvažovat uplatnění „doložky o neobvyklých událostech“. Podle Komise činí způsobilé dodatečné výdaje pro tato opatření v roce 2019 0,18 % HDP. Ustanovení uvedená v čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 umožňují zohlednění těchto dodatečných výdajů, protože zřízení Morandiho mostu v Janově a výjimečně nepříznivé povětrnostní podmínky jsou považovány za neobvyklé události, jejich dopad na veřejné finance v Itálii je značný a udržitelnost by povolením dočasné

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

odchyly od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle nebyla ohrožena. Na jaře 2020 bude na základě zjištěných údajů za rok 2019, které poskytly italské orgány, provedeno konečné posouzení včetně posouzení způsobilých částek.

- (9) Dne 13. července 2018 Rada Itálii doporučila zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládního sektoru⁸ nepřekročila v roce 2019 hodnotu 0,1 % HDP, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 existuje v roce 2019 riziko významného odchýlení od doporučené korekce směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Tento závěr by se nezměnil, ani pokud by byl od požadavků preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu v roce 2019 odečten rozpočtový dopad programu mimořádné údržby silniční sítě v reakci na zřícení Morandiho mostu v Janově a preventivního plánu pro omezení hydrogeologických rizik v reakci na výjimečně nepříznivé povětrnostní podmínky.
- (10) Vzhledem k tomu, že míra zadlužení Itálie v roce 2020 překročí 60 % HDP a předpokládaná produkční mezera dosáhne -0,1 %, měla by nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí poklesnout o 0,1 %, což je v souladu se strukturální korekcí ve výši 0,6 % HDP, jež vyplývá z matice požadavků v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Na základě prognózy Komise z jara 2019 existuje při nezměněné politice v roce 2020 riziko významného odchýlení od tohoto požadavku. Očekává se, že Itálie v letech 2019 a 2020 zjevně nedodrží pravidlo o zadlužení. Vysoká míra zadlužení Itálie v přibližné výši 132 % HDP navíc znamená, že značná část zdrojů je vyhrazována na krytí nákladů dluhové služby, což jde na úkor položek více podporujících růst, včetně vzdělávání, inovací a infrastruktury. Celkově se Rada domnívá, že pro dodržení Paktu o stabilitě a růstu je třeba od roku 2019 přijmout nezbytná opatření. Velký význam by mělo využití případných neočekávaných příjmů k dalšímu snižování míry veřejného dluhu.
- (11) Italský daňový systém nadále velmi zatěžuje produkční faktory na úkor hospodářského růstu. Vysoké daňové zatížení práce a kapitálu odrazuje od zaměstnávání a investic. Rozpočet na rok 2019 sice mírně snížil zdanění samostatně výdělečných osob, ale zároveň dočasně zvýšil daňovou zátěž podniků. Daňové základny, jež tolik nebrání růstu, například nemovitosti a spotřeba, jsou využívány nedostatečně, takže existuje prostor pro rozpočtově neutrální přesun daňové zátěže od pracovních sil a kapitálu. Periodická daň z prvních rezidenčních nemovitostí byla v roce 2015 zrušena, a to i bohatším domácnostem. Hodnoty pozemků a nemovitostí (tzv. „katastrální“ hodnoty), které slouží jako základ pro výpočet daně z nemovitostí, jsou navíc z velké části zastaralé a reforma, která je má aktualizovat na úroveň současných tržních hodnot, dosud nebyla realizována. K dispozici je velké množství vysokých daňových výdajů, zejména v případě snížených sazeb daně z přidané hodnoty, a jejich zjednodušení se v posledních letech systematicky odkládalo. Zároveň existuje prostor ke snížení zátěže podniků a domácností dodržujících předpisy zjednodušením daňového zákoníku ke zvýšení celkové míry dodržování daňových předpisů. Konkrétně výpadek příjmů z DPH (rozdíl mezi teoretickými a skutečně získanými příjmy z DPH) patří k nejvyšším v EU. Jedním z důvodů je vysoká míra daňových úniků, spojená především s nevystavováním účtů a faktur. Pozitivním krokem při nápravě těchto výpadků je

⁸ Čisté primární výdaje vládních institucí se skládají z celkových výdajů vládních institucí bez úrokových nákladů, výdajů na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z prostředků Unie, a nediskrečních změn výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů stanovená právními předpisy. Jednorázová opatření na straně příjmů i výdajů jsou kompenzována.

zavedení povinné elektronické evidence účtenek ze všech obchodních transakcí s koncovými zákazníky. V nedávných letech však byly zvýšeny právní limity pro hotovostní platby, což by mohlo od využívání elektronických plateb odrazovat. Naopak podpora elektronických plateb by mohla zvýšit motivaci k vystavování účtů a faktur, a zlepšit tak dodržování daňových předpisů.

- (12) Italské výdaje na starobní důchody patřily s 15 % HDP v roce 2017 k nejvyšším v Unii a ve střednědobém horizontu se vzhledem ke zhoršujícímu se indexu závislosti starších osob očekává jejich zvyšování. Rozpočet na rok 2019 a prováděcí vyhláška k novému režimu předčasných důchodů z ledna 2019 odbourávají části minulých penzijních reforem, což ve střednědobém horizontu zhorší udržitelnost veřejných financí. Tyto nové předpisy ve střednědobém horizontu dále zvýší výdaje na důchody. V letech 2019 až 2021 nový režim předčasných důchodů nazvaný „quota 100“ umožní lidem, kteří hradili důchodové příspěvky po dobu 38 let, odejít do důchodu ve věku 62 let. Navíc byla rozšířena působnost stávajících pravidel pro předčasné důchody: mimo jiné byla do roku 2026 pozastavena indexace požadovaného minimálního příspěvku podle střední délky života, kterou zavedly minulé penzijní reformy. V rozpočtu na rok 2019 byly pro tyto účely vyčleněny finanční prostředky ve výši 0,2 % HDP v roce 2019 a 0,5 % HDP v letech 2020 a 2021, avšak v nadcházejících letech jsou rovněž očekávány dodatečné náklady. Vysoké veřejné výdaje na starobní důchody omezují ostatní sociální a prorůstové výdajové položky, jako je vzdělávání a investice, a zmenšuje prostor ke snižování celkové vysoké daňové zátěže a vysokého veřejného zadlužení. Kromě toho by rozšíření příležitostí k odchodu do předčasného důchodu mohlo negativně ovlivnit nabídku pracovních sil, a to v situaci, kdy Itálie již dnes zaostává za průměrem EU, pokud jde zaměstnanost starších pracovníků (ve věku 55–64 let), což brání potenciálnímu růstu a zhoršuje udržitelnost veřejného dluhu. Aby se omezil nárůst důchodových výdajů, měly by být plně provedeny dříve legislativně schválené reformy za účelem omezení implicitních závazků plynoucích ze stárnutí populace. Při dodržení zásad spravedlnosti a proporcionality by rovněž mohlo být dosaženo úspor cestou intervence vůči vysokým důchodovým nárokům bez odpovídajících příspěvků.
- (13) I přes zpomalení ekonomiky pokračovalo v roce 2018 zvyšování zaměstnanosti, třebaže mírně pomalejším tempem než v předchozím roce. Na konci roku dosahoval počet osob v zaměstnání 23,2 milionu, a překročil tak předkrizovou úroveň. Míra zaměstnanosti ve věkové skupině 20–64 let vzrostla minulý rok na 63 %, což je nicméně stále hluboko pod průměrem EU (73,2 %). Navíc se vyskytují značné regionální rozdíly a trh práce zůstává segmentovaný – podíl dočasných smluv se v roce 2018 dále zvýšil. Míra nezaměstnanosti poklesla na 10,6 %. Dlouhodobá nezaměstnanost a nezaměstnanost mladých lidí jsou stále vysoké, což zatěžuje potenciální růst a sociální soudržnost. Neaktivita převažuje u žen, osob s nízkou kvalifikací a mladých lidí. Podíl mladých lidí (ve věku 15–24 let), kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, byl v roce 2018 s hodnotou 19,2 % nejvyšší v EU. Rozšířené jsou rovněž nedobrovolné poloviční úvazky, což poukazuje na přetrvávající stagnaci na trhu práce.
- (14) Panuje vysoká příjmová nerovnost a riziko chudoby, stejně jako hluboké regionální a teritoriální rozdíly. V roce 2017 bylo chudobou nebo sociálním vyloučením ohroženo 28,9 % populace, což je jednak více než před krizí, jednak zřetelně nad průměrem EU z roku 2017 (22,4 %). To se obzvláště týká dětí, zejména těch z přistěhovaleckého prostředí. Vysoká a rostoucí je chudoba pracujících, obzvláště u dočasných pracovníků a lidí z přistěhovaleckého prostředí. Samostatně výdělečně činné osoby, které

představují 20,8 % pracovní síly (přičemž průměr EU činí 13,7 %), jsou obecně hůře chráněny před sociálními riziky než zaměstnanci. Problémem je také přístup k dostupnému a adekvátnímu bydlení; poskytování sociálních služeb zůstává nedostatečně rozvinuté a roztržité. Dopad sociálních transferů na snižování chudoby a nerovnosti je jedním z nejnižších v EU. Program proti chudobě zavedený v roce 2018 byl nahrazen novým velkým programem (občanský příjem), jenž zachovává přístup aktivního začleňování (za určitých podmínek). Provedení této reformy se však může ukázat obtížné vzhledem k její značné zátěži pro veřejnou správu, zejména pro služby zaměstnanosti a sociální služby. Její reálný dopad bude záviset na tom, jak efektivní bude program v zajišťování práce nebo odborné přípravy pro občany, na míře poskytování individualizovaných sociálních služeb a na kontrolách. Pokud jde o snižování chudoby a sociálního vyloučení, bude úspěch záviset na skutečné schopnosti kontaktovat osoby, které to nejvíce potřebují. Výsledky systému zdravotnictví jsou celkově dobré, i přesto, že objem výdajů nedosahuje průměru EU. Poskytování zdravotní péče se nicméně v různých regionech značně liší, což ovlivňuje spravedlivý přístup k péči a její efektivitu, a bylo by je možné zlepšit lepší správou a kontrolou standardní kvality služeb. Pro poskytování podpory osobám se zdravotním postižením a dalším znevýhodněným skupinám osob má klíčový význam zajištění větší míry domácí a komunitní péče i dlouhodobé péče.

- (15) V Itálii, zejména v jižních regionech, je široce rozšířená nehlášená práce. Podle odhadů Národního statistického úřadu dosahoval v roce 2016 objem šedé ekonomiky přibližně 210 miliard EUR (12,4 % HDP). Z toho asi 37,2 % připadá na nehlášenou práci. Ta se týká zejména zranitelných osob, jako jsou migranti, ženy a mladiství. Nový inspektorát práce, který funguje od roku 2017, věnoval obzvláštní pozornost fenoménu „*caporalato*“ v zemědělství, který charakterizuje vysoká míra nesrovnalostí a riziko vykořisťování pracovníků, zejména nelegálních migrantů. V boji proti nehlášené práci a vykořisťování pracovníků a prevenci těchto jevů a pro zajištění spravedlivých a bezpečných pracovních podmínek je třeba pozorně monitorovat nedávno přijatá opatření i další kroky. Je také důležité zajistit, aby občanský příjem maximalizoval pobídky pro standardní práci a přechod z nehlášené práce do standardního zaměstnání, a to jednak podrobným monitorováním, jednak pozitivními pobídkami.
- (16) Při provádění reformy týkající se programu nového občanského příjmu má zásadní význam zlepšení veřejných služeb zaměstnanosti poskytnutím více zdrojů a kvalitnějších služeb. V kontextu tohoto nového programu občanského příjmu pro osoby s nízkým příjmem a nezaměstnané jsou aktivní politiky na trhu práce významným nástrojem pro snížení napětí na trhu práce a motivování lidí, aby si hledali zaměstnání. Nesmírně důležité přitom je, aby byly služby zaměstnanosti vybaveny dostatečnými počty kvalifikovaného personálu. Pro zlepšení pracovní mobility a k tomu, aby pracovníci získali správné dovednosti pro budoucí potřeby trhu práce a stále náročnější a konkurenčnější pracovní prostředí, má zásadní význam efektivní pomoc při hledání práce zaměřená na zlepšování odborné přípravy a rekvalifikaci. Nedávno byly přijaty určité kroky k zefektivnění aktivních politik na trhu práce, například definice ukazatelů a minimálních standardů monitoringu, přijetí strategie pro dlouhodobě nezaměstnané a vývoj nástroje pro kvalitativní profilování. Celková efektivita veřejných služeb zaměstnanosti a jejich kapacita k hledání práce pro uchazeče nicméně zůstává slabá, výsledky se mezi různými regiony výrazně liší a integrace se sociálními a vzdělávacími politikami je omezená. Rovněž spolupráce se zaměstnavateli je slabá.

- (17) Rozdíl v zaměstnanosti žen a mužů v Itálii je nadále mezi největšími v EU, a přestože se míra zaměstnanosti žen mírně zvyšuje, je podstatně nižší než průměr EU (53,1 % oproti 67,4 % v roce 2018). Investice do pečovatelských služeb a účast žen na trhu práce jsou stále nedostatečné, stejně jako opatření na podporu rovných příležitostí a adekvátní rovnováhy mezi pracovním a soukromým životem. Dosud chybí komplexní strategie na podporu účasti žen na trhu práce. Povinná otcovská dovolená byla sice mírně prodloužena (ze 4 na 5 dnů), avšak systém rodičovské dovolené zůstává neadekvátní. Má tak spolu s nedostatečnými službami péče o děti a dlouhodobé péče tendenci znemožňovat práci ženám, které mají děti nebo se starají o jiné rodinné příslušníky. V roce 2017 se formálního předškolního vzdělávání účastnilo pouze 28,6 % dětí mladších tří let, což je výrazně pod průměrem EU. Investice do péče o děti, zdravotní a dlouhodobé péče by měly zohledňovat velké regionální rozdíly v dostupnosti služeb. Také vysoké daňové zatížení druhé výdělečně činné osoby v domácnosti snižuje finanční motivaci žen k tomu, aby začaly pracovat. Vyšší účast žen na pracovní síle, jakož i vyšší míra účasti obecně, by mohla díky větší nabídce pracovních sil podpořit hospodářský růst, snížit chudobu a zmírnit sociální a finanční rizika způsobená stárnutím populace.
- (18) Cílem původně plánované reformy rámce kolektivního vyjednávání bylo přivést mzdy a platy do většího souladu s ekonomickými podmínkami na regionální a firemní úrovni. V březnu 2018 podepsalo sdružení Confindustria a tři hlavní italské odborové svazy (Cgil, Cisl a Uil) rámcovou dohodu za účelem rozšíření vyjednávání na nižší úrovni. Dohoda také zvyšuje právní jistotu díky tomu, že stanoví jasnější pravidla pro zastoupení sociálních partnerů na jednáních, a zavádí zdokonalený algoritmus pro stanovování mzdových minim. Sdružení zaměstnavatelů a tři hlavní odborové svazy podepsaly na konci roku 2018 první prováděcí dohodu o zastoupení a bezpečnosti a zdraví při práci.
- (19) Zásadní význam pro podporu inteligentního, inkluzivního a udržitelného růstu mají investice do vzdělávání a dovedností. Pomalý růst produktivity v Itálii ovlivňují slabiny systému vzdělávání a odborné přípravy a malá poptávka po špičkových dovednostech. Zvýšení kvality systému vzdělávání a odborné přípravy je velkým úkolem. Míra předčasného ukončování školní docházky setrvává výrazně nad průměrem EU (14,5 % oproti 10,6 % v roce 2018) a výsledky vzdělávání vykazují značné regionální a teritoriální rozdíly. Podíl finančních prostředků přidělených na základní a střední školství obecně odpovídá průměru EU, avšak ke zlepšení výsledků vzdělávání by mohlo napomoci další úsilí s cílem přilákat učitele, provádět jejich účinný nábor a motivovat je. Náborový systém je příliš silně zaměřen na znalosti a málo na dovednosti; malou váhu má složka odborné přípravy. Platy italských učitelů navíc zůstávají ve srovnání s mezinárodními standardy i s příjmy jiných pracovníků s terciárním vzděláním nízké. Také navyšování mezd je pomalejší než u jejich zahraničních protějšků a kariérní perspektiva je vzhledem k jediné možnosti kariérního postupu omezená. Povyšování navíc probíhá výlučně podle seniority, nikoli na základě výsledků. Výsledkem je velmi nízká atraktivita učitelské profese pro vysoce kvalifikované osoby a demotivace učitelů, což má následně negativní vliv na výsledky vzdělávání studentů. Učňovský systém získával v nedávných letech na dynamice, ale nová opatření jej omezila. Italští studenti i dospělí mají jedny z nejhorších výsledků v EU v oblasti klíčových kompetencí a základních dovedností. V situaci, kdy rozdíl v zaměstnanosti mezi osobami s vysokou a nízkou kvalifikací patří k nejvyšším v EU, je účast dospělých na vzdělávání velmi nízká a snižuje se. Pro digitální dovednosti jsou obzvláště třeba rekvalifikace. V oblasti digitálních dovedností a infrastruktury došlo k omezenému pokroku. Investice do lidského kapitálu jsou nutným předpokladem pro

zvýšení veřejných i soukromých investic, avšak současná opatření zaměřená na zlepšení digitálních dovedností a učení dospělých postrádají komplexní přístup. Úroveň základních i pokročilých dovedností se pohybuje pod průměrem EU – základní digitální dovednosti má pouze 44 % osob ve věku od 16 do 74 let (v EU je to 57 %).

- (20) Slabé investice do dovedností zpomalují přechod Itálie ke znalostní ekonomice, brání růstu produktivity a omezují potenciál ke zlepšení necenové konkurenceschopnosti a růstu HDP. Mezery ve vzdělávání rovněž zčásti vysvětlují nižší produktivitu italských mikropodniků a malých podniků v porovnání se zahraničními protějšky. Terciární vzdělávání se potýká s nízkým objemem financí a nedostatečným personálním zabezpečením a rozsah prakticky orientovaného vyššího vzdělávání je i přes vysokou zaměstnatelnost omezený. Poměr absolventů vysokých škol zůstává nízký (27,9 % populace ve věku 30 až 34 let v roce 2018) a je spojen s relativně nízkou dostupností absolventů terciárního vzdělávání, zejména v technických oborech a oblasti přírodních věd. Nutnou podmínkou pro zvýšení veřejných i soukromých investic, zejména do nehmotných aktiv, jsou cílené investice do dovedností. Je třeba posílit studijní obory relevantní pro odvětví s intenzivním využíváním znalostí, jakož i konkrétní dovednosti, například digitální a finanční.
- (21) Strategie zvyšující produktivitu, mezi něž patří produktové, procesní a organizační inovace, využívají malé podniky i nadále pouze v malé míře, zejména v jižní Itálii. Již od počátku 21. století se investice do nehmotných aktiv nacházejí výrazně pod průměrem Unie. Podnikové výdaje na výzkum a vývoj jsou ve srovnání s průměrem eurozóny téměř poloviční. Veřejná podpora pro podnikové výdaje na výzkum a vývoj zůstává nízká, přestože se díky významnější roli daňových pobídek zlepšuje. Veřejné výdaje na výzkum a vývoj jsou rovněž pod průměrem eurozóny. Nízká míra inovací by také mohla zpomalit přechod k ekologické ekonomice. Zlepšení výkonů Itálie v oblasti inovací vyžaduje další investice do nehmotných aktiv, jakož i silnější zaměření na technologický transfer, přičemž je třeba zohlednit regionální slabiny a velikost podniků. Veřejnou podporu podnikových výdajů na výzkum a vývoj lze zlepšit vyváženou kombinací přímých a nepřímých opatření a hloubkovým posouzením stávajících dočasných daňových pobídek, aby se z neefektivnějších z nich staly pobídky stálé. Překonat tyto obtíže a zvýšit malou produktivitu pomáhají zejména v případě malých podniků opatření na podporu znalostí (např. technologické cluster) a spolupráce mezi podniky.
- (22) Jsou třeba investice pro zvýšení kvality a udržitelnosti italské infrastruktury. V odvětví dopravy Itálie nenaplnila svou strategii investic do infrastruktury (*Connettere l'Italia*). Při realizaci plánovaných investic do železnic, silnic a udržitelné městské mobility bylo dosaženo velmi malého pokroku. Důvodem jsou administrativní prodlevy, neefektivita ve vynakládání prostředků, nedokončená implementace kodexu o veřejných zakázkách a koncesích a soudní spory. Srovnávací přehled o dopravě v EU ukazuje, že kvalita italské infrastruktury je pod průměrem EU. Stav komunikací představuje jasný problém, jak dokládá zřícení Morandiho mostu v Janově. Vláda stanovila priority v oblasti údržby a bezpečnosti a má v plánu monitoring stavu údržby veškeré infrastruktury a vytvoření nové agentury odpovědné za bezpečnost železniční a silniční infrastruktury. V tomto ohledu bylo Itálii v rámci fiskálních pravidel EU povoleno použít 1 miliardu EUR na investiční plán pro zabezpečení silniční infrastruktury podobné Morandiho mostu. Investice do udržitelné dopravy a infrastruktury představují také způsob řešení environmentálních problémů. K dosažení ambiciózních cílů EU v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030 jsou nutné

systematické investice do ekologie. Klíčovým informačním zdrojem pro stanovení investičních potřeb v oblasti dekarbonizace a energetiky je integrovaný národní energetický a klimatický plán. Jsou třeba investice pro zlepšení energetické infrastruktury, která by tak přispěla k vytvoření odolnějšího, čistého, bezpečného a flexibilního energetického systému za současného posílení tržní integrace a zmenšení cenových mezer. Italská elektroenergetická síť dosud není dostatečně vybavena k tomu, aby zvládla zvýšenou přeshraniční výměnu a objem intermitentních obnovitelných zdrojů energie, s nímž se počítá pro rok 2030. V zájmu snížení nouzových výdajů, mimo jiné do infrastruktury, jsou třeba investice na prevenci hydrogeologických a seismických rizik. V roce 2019 bylo Itálii v rámci fiskálních pravidel EU povoleno použít 2,1 miliardy EUR na zajištění prevence proti velkým hydrogeologickým rizikům. Nedostatečně efektivní investice jsou směřovány do zpracování odpadů a do vodní infrastruktury v jižní Itálii, zatímco rizika nedostatku a sucha přetrvávají. Překážku pro investice nadále představuje roztržičnost odvětví spolu se slabým úvěrovým profilem menších provozovatelů. Investice by rovněž napomohly řešení regionálních rozdílů, mimo jiné investice do reakce na změnu klimatu, environmentální udržitelnosti a prevence rizik a do propojení venkova. Ve venkovských oblastech je rovněž méně rozvinutá širokopásmová síť. Pokud jde o ultrarychlé širokopásmové pokrytí (100 Mbs a více), Itálie stále zaostává (pouze 24 % oproti průměru EU 60 %) a umísťuje se na posledních příčkách (27.) s dosud velmi mírným tempem růstu. Pokrytí ultrarychlým širokopásmovým internetem i jeho využití vykazují hodnoty výrazně pod průměrem EU.

- (23) Slabá kapacita veřejného sektoru k administraci financování, zejména na místní úrovni, představuje ve všech odvětvích překážku pro investice vzhledem ke složitým postupům, překrývajícím se odpovědnostem a špatnému řízení zaměstnanců veřejného sektoru. Neadekvátní dovednosti ve veřejném sektoru omezují schopnost posuzovat, vybírat a řídit investiční projekty. Komplikují také čerpání z fondů EU, v němž Itálie zaostává za průměrem Unie. Nižší kvalita správy v jižní Itálii vážně omezuje její kapacitu v oblasti výdajů a tvorby politiky. Zlepšení administrativní kapacity je nutnou podmínkou účinného provádění veřejných investic a využití fondů EU, což by mělo pozitivní výsledky i ve vztahu k soukromým investicím a růstu HDP. Taková zlepšení by mohla zvýšit efekt investic do širokopásmového internetu, dopravy, hospodaření s vodou a oběhového hospodářství, především v jižní Itálii. Tento region zaostává, zejména pokud jde o investice do nehmotných aktiv. Zlepšení administrativní kapacity centrálních i místních subjektů by mělo pozitivní dopad na plánování, hodnocení a monitorování investičních projektů, jakož i na identifikaci a řešení problémových míst.
- (24) Zvýšení efektivity italské veřejné správy a její schopnosti reagovat na potřeby podnikání by mělo pozitivní dopad na podnikatelské prostředí, investice a schopnost podniků využívat inovační příležitosti. V roce 2015 byl přijat komplexní zmocňovací zákon reformující veřejnou správu. Tato reforma se zabývala většinou příčin neefektivity, jimiž jsou mimo jiné délka a složitost postupů, nedostatek transparentnosti, neefektivní řízení zaměstnanců veřejného sektoru, neefektivní řízení veřejně vlastněných podniků a nízká míra digitalizace. Do konce roku 2017 byla většina reformy realizována a jejich vynucování stále probíhá s podporou nového zákona „Concretezza“. Nekonzistentní plánování, nedostatek finančních prostředků a nedostatečná koordinace zpožďují provádění digitálních veřejných služeb v klíčových oblastech, jako jsou online platební systémy, které by pomohly zmenšit složitost a zvýšit transparentnost. Proces dále zpomaluje vysoký průměrný věk zaměstnanců veřejné správy a nízká průměrná úroveň jejich digitálních dovedností. Nicméně pokud se zkombinují jasné cíle a účinné vynucování, jsou výsledky zřetelné, jako tomu bylo

v případě rychlého vytvoření elektronického tržiště pro orgány veřejné správy a elektronické fakturace. Reforma veřejné správy z roku 2015 počítala i s novým rámcem pro reformu správy místních veřejných služeb. V listopadu 2016 však italský ústavní soud prohlásil postup použitý pro přijetí některých legislativních nařízení, včetně nařízení o místních veřejných službách, za protiústavní. Je tak třeba nová legislativní iniciativa, která by prosazovala efektivitu a kvalitu místních veřejných služeb, mimo jiné cestou upřednostnění konkurenčních nabídek před interními řešeními nebo přímými granty.

- (25) Ekonomický a finanční dokument z roku 2018 (DEF 2018) identifikoval přípravu projektů a zvýšení kvality projektového cyklu jako kritické faktory pro obnovení efektivních investičních výdajů v Itálii. Tento dokument také informoval o zřízení specifického grantového fondu pro přípravu a přezkum klíčových infrastrukturních projektů. Další grantový fond byl plánován pro přípravu menších projektů realizovaných místními orgány. Dosud však nebyly vydány prováděcí vyhlášky k oběma fondům a finanční prostředky, jež budou fondům přiděleny, mohou být nižší, než bylo původně uvedeno v DEF 2018. V zákoně o rozpočtu na rok 2019 je zmíněno zřízení „*Centrale per la progettazione*“, ale tento subjekt dosud nefunguje a jeho vytvoření zřejmě bude trvat delší dobu. Pokud jde o fungování, není jasné, jaká bude interakce *Centrale per la progettazione* s radnicemi a jinými místními orgány.
- (26) Zlepšení podnikatelského prostředí by usnadnilo podnikání a lepší rámcové podmínky pro hospodářskou soutěž by zároveň napomohly účinnějšímu přidělování zdrojů a růstu produktivity. Roční zákon o hospodářské soutěži z roku 2015, přijatý v roce 2017, je třeba řádně provést. V některých odvětvích, jako jsou podnikatelské služby a maloobchod, navíc přetrvávají velké překážky pro hospodářskou soutěž. Zlepšení kvality regulačního rámce by zajistilo rovné podmínky jak pro inovativní platformy, tak pro tradiční subjekty, uvolnilo by plný potenciál kolaborativní ekonomiky a umožnilo spravedlivější soutěž ve všech sektorech. Širší uplatňování konkurenčních postupů při zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí na přístup k veřejným statkům by mělo pozitivní vliv na kvalitu služeb. Nedostatečná regulativní stabilita systému zadávání veřejných zakázek by mohla ohrozit některé klíčové přínosy předchozích reforem a přispět k odložení investic. Tržní dohled nad produkty je rozložen do několika organizací s mnoha překryvy působnosti a postrádá systémy pro efektivní koordinaci. To snižuje účinnost kontrol předcházejících nekalé hospodářské soutěži ze strany podniků, které nedodržují pravidla.
- (27) Zdrojem znepokojení zůstává nízká efektivita italské soustavy civilního soudnictví. V roce 2017 trvaly občanskoprávní i obchodní soudní spory v Itálii na všech stupních stále nejdéle v EU. Délka řízení na prvním stupni se ve srovnání s rokem 2016 prodloužila, avšak minulé reformy začínají pozitivně ovlivňovat délku řízení u vyšších stupňů, přestože stále existuje prostor pro omezení zneužívání soudního procesu a zajištění efektivnějšího fungování soudů. Vysoký počet příchozích věcí spolu s nižší mírou vyřizování věcí na daňovém úseku negativně ovlivňují efektivitu Nejvyššího kasačního soudu a vyvolávají obavy ohledně systému daňového soudnictví na prvním a druhém stupni. Adekvátní vynucování jednodušších procesních pravidel by celkově pomohlo podstatně zrychlit občanskoprávní řízení. V této souvislosti byla oznámena reforma s cílem občanskoprávní řízení zjednodušit, nebyla však dosud předložena parlamentu. Mezi další problémy patří dosud nízké a nekonzistentní využívání filtru nepřipustnosti pro odvolání ve druhém stupni, velký počet neobsazených míst u administrativního personálu a zbývající rozdíly mezi soudy, pokud jde o efektivitu řízení soudních věcí.

- (28) Itálie v poslední době zaznamenala určitý pokrok ve zlepšování svého protikorupčního rámce, mimo jiné díky lepší ochraně oznamovatelů, silnější roli Národního protikorupčního úřadu při uplatňování této ochrany a novému protikorupčnímu zákonu z ledna 2019. Cílem uvedeného zákona je zlepšit odhalování a trestání korupce prostřednictvím přísnějších trestů, zdokonalených metod vyšetřování a programu shovívavosti pro oznamovatele případů korupce. Zákon také ruší promlčení po odsouzení v prvním stupni, ale až od roku 2020. Jedná se o dlouho očekávaný pozitivní krok v souladu s mezinárodními standardy. Represe korupce nicméně v Itálii zůstává neefektivní, zejména proto, že délka trestního řízení je nadále nepřiměřená vzhledem k tomu, že nedošlo k její velmi potřebné reformě zahrnující také odvolací řízení, která by zamezila zneužívání soudního procesu. Existují také mezery, pokud jde o možnosti stíhání konkrétních trestných činů, například zpronevěry veřejných finančních prostředků.
- (29) Italské banky i přes obnovený tržní tlak nadále úspěšně pokračovaly v nápravě svých rozvah. Nicméně v důsledku jejich velké expozice vůči státu tržní volatilita nepříznivě ovlivnila jejich kapitálové pozice, vyvinula tlak na náklady na financování a zkomplikovala jejich přístup k nezajištěnému velkoobchodnímu financování. Stále je na místě pokračovat ve snižování objemu historických úvěrů se selháním a úvěrů, jejichž splacení je nepravděpodobné, obzvláště u malých a sekundárních bank, za účelem dalšího zajištění finanční stability a větší disponibility úvěrů pro ekonomiku. Odolnost systému vůči finančním otřesům by rovněž posílilo, pokud by banky, zejména ty menší, pokročily v plnění regulačních požadavků na financování. Důležité je také řešit strukturálně nízkou ziskovost bank zvýšením efektivity a optimalizací obchodních modelů. Včasné provedení vyhlášek o reformě insolvenčního řízení by napomohlo urychlit dosud pomalé postupy insolvence a vymáhání kolaterálu a dále posílit odolnost bankovního sektoru. Jakákoli kompenzace poskytovaná státem akcionářům a retailovým držitelům podřízeného dluhu bank, jež byly v minulosti předmětem správní likvidace, by se měla striktně zaměřovat na sociální důsledky nesprávného prodeje v minulosti. Měla by být dále zdokonalena správa bankovního systému, a to včasným dokončením reformy velkých družstevních bank z roku 2015, poté, co bude získána právní jistota.
- (30) Dominantním zdrojem podnikového financování zůstávají bankovní úvěry. Menší a inovativní podniky však mají stále s přístupem k úvěrům potíže, zejména v jižní Itálii. Kapitálový trh je ve srovnání s ostatními členskými státy nedostatečně vyvinutý, rovněž v důsledku faktorů omezujících poptávku, jako je nízká úroveň finančního vzdělání, strach ze ztráty kontroly nad podnikem a komplikovaných administrativních požadavků. V minulých několika letech bylo zavedeno několik opatření s cílem zlepšit přístup k financování, která se převážně zaměřovala na bankovní úvěry, i když tržní opatření, mezi něž patří minidluhopisy, alternativní investiční trh, rizikový kapitál a přímá veřejná podpora, rovněž pomohly získat přístup k financování menším a inovativním podnikům. Rozpočtem z roku 2019 byla zrušena úleva pro podnikový kapitál, což může snížit motivaci k tomu, aby podniky využívaly kapitálové financování. Aby došlo ke zlepšení přístupu k nebankovnímu financování, je třeba zohlednit potřeby menších a inovativních podniků, jakož i schopnosti investorů vyhodnotit investiční projekty. Diverzifikace finančních zdrojů by lépe ochránila podnikové investice před otřesy v bankovním sektoru a zároveň by podpořila inovace a růst.

- (31) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, zejména v oblastech, které jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Itálii⁹, by mohlo přispět programování fondů EU na období 2021–2027. Itálie by tedy mohla fondy co nejlépe využít ve vztahu k určeným odvětvím a s ohledem na regionální rozdíly. Důležitým faktorem pro úspěšnost těchto investic je posílení správní kapacity země k řízení zmiňovaných fondů.
- (32) V kontextu evropského semestru 2019 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Itálie, kterou zveřejnila ve své zprávě o Itálii pro rok 2019. Posoudila také program stability z roku 2019 a národní program reforem na rok 2019, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Itálii adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Itálii, ale také jejich soulad s unijními pravidly a pokyny. Odráží se zde potřeba posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (33) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2019, přičemž její stanovisko¹⁰ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (34) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem na rok 2019 a program stability z roku 2019. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5. Tato doporučení rovněž přispívají k provádění prvních čtyř doporučení pro hospodářskou politiku eurozóny. Fiskální politiky uvedené v doporučení č. 1 přispějí mimo jiné k řešení nerovnováhy související s vysokým veřejným dluhem,

DOPORUČUJE Itálii v letech 2019 a 2020:

1. Zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládního sektoru v roce 2020 poklesla o 0,1 % HDP, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Využít neočekávané příjmy k rychlejšímu snižování míry veřejného dluhu. Přesunout zdanění od pracovních sil, mimo jiné snížením daňových výdajů a reformou zastaralých katastrálních hodnot. Bojovat proti daňovým únikům, zejména v podobě nevystavených faktur, mimo jiné rozšířením povinných elektronických plateb a zavedením nižších právních limitů pro hotovostní platby. Plně provést minulé penzijní reformy za účelem snížení podílu starobních důchodů na veřejných výdajích a uvolnění prostoru pro jiné sociální a růst podporující výdaje.
2. Zintenzivnit úsilí v boji proti nehlášené práci. Zajistit, aby byly aktivní politiky na trhu práce efektivně integrovány a aby zasáhly zejména mladé lidi a zranitelné skupiny osob. Podpořit účast žen na trhu práce prostřednictvím komplexní strategie zahrnující přístup ke kvalitní péči o děti a dlouhodobé péči. Zlepšit výsledky vzdělávání, mimo jiné prostřednictvím adekvátních a cílených investic, a podpořit rekvalifikace včetně zdokonalování digitálních dovedností.
3. V hospodářské politice související s investicemi se s přihlédnutím k regionálním rozdílům zaměřit na výzkum a inovace a kvalitu infrastruktury. Zvýšit efektivitu veřejné správy, mimo jiné investicemi do dovedností jejích zaměstnanců, urychlením digitalizace a zvýšením efektivitu a kvality místních veřejných služeb. Řešit omezení

⁹ SWD(2019) 1011 final.

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

hospodářské soutěže, zejména v oblasti maloobchodu a podnikatelských služeb, rovněž prostřednictvím nového ročního zákona o hospodářské soutěži.

4. Zkrátit délku občanskoprávních řízení ve všech stupních prosazování a zjednodušením procesních pravidel, včetně těch, jimiž se zákonodárce právě zabývá. Zvýšit efektivitu boje proti korupci prostřednictvím reformy procedurálních pravidel s cílem zkrátit délku trestního řízení.
5. Zvýšením efektivitu a kvality aktiv, pokračujícím snižováním objemu úvěrů se selháním a diverzifikací financování podpořit restrukturalizaci bankovních rozvah, zejména u malých a středních bank. Zlepšit nebankovní financování menších a inovativních podniků.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*