

Bruksela, dnia 23.5.2018
COM(2018) 411 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2018 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu
stabilności na 2018 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2018 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2018 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej³,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego⁴,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Włochy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2018) 411 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Włochy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Włoch⁵ zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Włoch w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 7 marca 2018 r.⁶ W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w kontekście dużej, ale spadającej liczby kredytów zagrożonych i bardzo dużego, ale spadającego bezrobocia wysoki dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz przedłużająca się słaba dynamika wzrostu wydajności stwarzają zagrożenia o zasięgu transgranicznym. Szczególnie istotne jest podjęcie działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki i – zważywszy na wielkość tej gospodarki i jej znaczenie transgraniczne – dla unii gospodarczej i walutowej.
- (4) W dniu 16 maja 2018 r. Włochy przedłożyły swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁷, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁸.

⁵ SWD(2018) 210 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

- (6) Włochy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Program stabilności na 2018 r. przedłożony przez ustępujący rząd, opiera się na scenariuszu zakładającym brak zmian prawodawstwa. Władze prognozują, że deficyt nominalny zmniejszy się z 2,3 % PKB w 2017 r. do 1,6 % w 2018 r. i do 0,8 % w 2019 r., a do 2020 r. osiągnięta zostanie zasadniczo równowaga budżetowa. Zgodnie z planem średniookresowy cel budżetowy – równowaga budżetowa w kategoriach strukturalnych – ma zostać osiągnięty do 2020 r. i utrzymany w 2021 r., a ponownie przeliczone⁹ saldo strukturalne wykaże niewielki deficyt strukturalny (0,2 % PKB) w obu tych latach. W programie stabilności na 2018 r. prognozuje się, że po niewielkim spadku w 2017 r. (do poziomu 131,8 % PKB, z poziomu 132,0 % w 2016 r.) relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2018 r. będzie nadal spadać i w 2021 r. osiągnie poziom 122,0 %, w tym za sprawą planowanych wpływów z prywatyzacji wynoszących 0,3 % rocznie w latach 2018–20. W ostatnich latach nie udało się jednak osiągnąć w pełni celów prywatyzacyjnych. W porównaniu z programem stabilności na 2018 r. prognoza Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje – przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki – niższy wzrost realnego PKB i wyższy deficyt w 2019 r. Należy tutaj wspomnieć, że prognoza Komisji nie uwzględnia podwyżki podatku VAT (0,7 % PKB), przyjętej jako „klauzula ochronna” w celu osiągnięcia celów budżetowych w 2019 r.
- (7) W dniu 23 maja 2018 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ z pobieżnej oceny wynika, że w 2016 i 2017 r. Włochy nie osiągnęły zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W sprawozdaniu tym stwierdzono, po przeanalizowaniu wszystkich istotnych czynników, że kryterium długu zdefiniowane w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 należy uznać za obecnie spełnione oraz że wszczęcie procedury nadmiernego deficytu jest w związku z tym nieuzasadnione, zwłaszcza w świetle faktu, że Włochy spełniły w 2017 r. *ex post* wymogi części zapobiegawczej paktu. Komisja ponownie oceni zgodność na podstawie danych *ex post* za 2018 r., które zostaną zgłoszone wiosną 2019 r.
- (8) W programie stabilności wskazano, że wpływ, jaki wywarły na budżet wyjątkowy napływ uchodźców i ochrona przed ryzykiem sejsmicznym, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2017 r. 0,16 % PKB w związku z wyjątkowym napływem uchodźców i 0,19 % PKB w związku z ochroną przed ryzykiem sejsmicznym. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie sejsmiczne stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Włoch jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też – aby uwzględnić te dodatkowe koszty – zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r.
- (9) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Włochom zapewnienie, by nominalna stopa obniżki publicznych wydatków pierwotnych netto¹⁰ wyniosła przynajmniej 0,2 %

⁹ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

¹⁰ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz

w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Jednocześnie stwierdzono, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należytych stopniu cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. W następstwie oceny skali ożywienia gospodarczego we Włoszech, przeprowadzonej przez Komisję w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Włoch i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania związane ze stabilnością, na 2018 r. wymagany jest strukturalny wysiłek budżetowy na poziomie co najmniej 0,3 % PKB, bez dodatkowego marginesu odchylenia w ciągu jednego roku. Odpowiada to stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 0,5 %. Uwzględniając tę kwestię w ogólnej ocenie, prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r.

- (10) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Włoch będzie wyższy niż 60 % PKB a ich prognozowana luka produktowa wyniesie 0,5 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 0,1 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według tabeli wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Z pobieżnej oceny wynika, że w 2018 r. i 2019 r. Włochy nie osiągną zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ponadto wysoki wskaźnik zadłużenia Włoch, wynoszący około 130 % PKB, wiąże się z koniecznością przeznaczania znacznych zasobów na pokrycie kosztów obsługi długu, ze szkodą dla innych pozycji w większym stopniu stymulujących wzrost, takich jak edukacja, innowacje i infrastruktura. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia.
- (11) Wydatki na emerytury we Włoszech, odpowiadające około 15 % potencjalnego PKB, należą obecnie do najwyższych w UE. Zobowiązania ukryte związane ze starzeniem się społeczeństwa zostały ograniczone dzięki przeprowadzonym reformom emerytalnym, które zwiększyły stabilność Włoch w perspektywie długoterminowej, między innymi poprzez stopniowe dostosowanie wieku emerytalnego do średniego dalszego trwania życia. Reformy te zostały jednak częściowo cofnięte przez zapisy w budżetach na lata 2017 i 2018. We Włoszech odsetek ludności powyżej 65. roku życia jest wyższy od średniej unijnej. Zgodnie z prognozami będzie dalej rosnąć, pogarszając współczynnik obciążenia demograficznego Włoch. W związku z tym prognozowany jest wzrost wydatków emerytalnych w średnim okresie. Fakt, że koszty emerytur stanowią dużą część wydatków publicznych oznacza, że mniej środków zostaje na inne wydatki socjalne, w tym na walkę z ubóstwem, oraz wydatki stymulujące wzrost, takie jak kształcenie, którego udział w wydatkach maleje od początku XXI wieku. Możliwe jest osiągnięcie znacznych oszczędności – przy

niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

jednoczesnym poszanowaniu zasad sprawiedliwości i proporcjonalności – dzięki podjęciu działań w sprawie wysokich uprawnień emerytalno-rentowych niemających pokrycia w składkach.

- (12) Włoski system podatkowy jest w znacznym stopniu uzależniony od opodatkowania kapitału i pracy, co ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Mimo że ostatnio rozszerzono ukierunkowane zachęty podatkowe, obciążenie podatkowe czynników produkcji wciąż należy do najwyższych w UE, co zniechęca do inwestycji i zwiększania zatrudnienia. Istnieje możliwość ograniczenia obciążenia podatkowego w sposób neutralny budżetowo poprzez przesunięcie opodatkowania na podstawy, które w mniejszym stopniu hamują rozwój, takie jak majątek i konsumpcja. Pobierany okresowo podatek od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania został uchylony w 2015 r., w tym dla bogatszych gospodarstw domowych. Oprócz tego wartości katastralne nieruchomości są w znacznym stopniu przestarzałe, a reformy mającej na celu dostosowanie ich do bieżących wartości rynkowych nadal nie przeprowadzono. Liczba i wysokość wydatków podatkowych, w szczególności tych związanych z obniżonymi stawkami podatku od wartości dodanej, jest szczególnie wysoka, ale optymalizacja tych wydatków została po raz kolejny odłożona, mimo że jej przeprowadzenia wymagają przepisy krajowe. Istnieje też możliwość ograniczenia obciążeń dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wypełniających obowiązki podatkowe poprzez uproszczenie kodeksu podatkowego i podniesienie ogólnego poziomu przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Pozytywnym krokiem w tym kierunku jest objęcie obowiązkiem fakturowania elektronicznego wszystkich transakcji w sektorze prywatnym od 2019 r. Dopuszczalne prawem limity płatności gotówkowych jednak podniesiono, co może zniechęcać do stosowania płatności elektronicznych – które mogłyby poprawić przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, gdyby były obowiązkowe. Włoski krajowy urząd statystyczny szacuje, że szara strefa gospodarki odpowiada za około 12,9 % PKB, nie zaplanowano jednak żadnych strategicznych działań w celu rozwiązania tego problemu. Częściowo lub całkowicie niezgłoszone jest około 15,9 % zatrudnienia ogółem i prawie 50 % zatrudnienia w niektórych sektorach.
- (13) Podczas kryzysu inwestycje gwałtownie spadły i wciąż nie powróciły do poziomu z 2007 r. W 2017 r. poziom inwestycji wprawdzie wzrósł, ale nadal jest niski w porównaniu do innych państw UE. Szczególnie niskie są inwestycje sektora prywatnego, hamowane przez czynniki strukturalne. Czynniki te to między innymi mniej korzystne otoczenie biznesu, obostrzenia finansowe powiązane ze słabo rozwiniętymi rynkami finansowymi, słaba akcja kredytowa i brak osób wysoko wykwalifikowanych, wynikający między innymi z drenażu mózgow i ograniczonych możliwości kształcenia się przez całe życie. Aktywa niematerialne i prawne, na przykład badania i rozwój, innowacje oraz szkolenie pracowników, mają kluczowe znaczenie dla wydajności i wzrostu gospodarczego i mogą pomóc wyjaśnić różnice w wydajności między państwami. Inwestycje w takie aktywa pozostają jednak poniżej średniej UE. Wynika to z dużej liczby mikroprzedsiębiorstw, braku wyspecjalizowania Włoch w sektorach opartych na wiedzy oraz ograniczonej digitalizacji i ograniczonych umiejętności cyfrowych. Jednocześnie wydatki publiczne ogółem na badania i rozwój ograniczono. Finansowanie włoskich małych i średnich przedsiębiorstw w dalszym ciągu jest w dużym stopniu uzależnione od sektora bankowego; akcja kredytowa wciąż jest ograniczona, pomimo kosztów finansowania na rekordowo niskim poziomie. Utrzymują się też duże różnice regionalne pod względem inwestycji w badania i rozwój, upowszechnienia ostatnich zachęt politycznych dla innowacyjnych przedsiębiorstw i jakości kształcenia. Na podstawie aktualnej oceny

wyników różnych środków przemysłowych wprowadzonych w ramach inicjatywy finansowania na rzecz wzrostu gospodarczego oraz inicjatywy „Przemysł/Przedsiębiorstwa 4.0” należałoby ustanowić długofalowe ramy polityczne w celu wspierania inwestycji, które mogą doprowadzić do poprawy różnych czynników (dostępności kredytów, solidnej bazy badawczej, szkolnictwa wyższego i odpowiednich umiejętności) niezbędnych do wspierania innowacji. Należałoby też przeanalizować istniejące różnice w regionalnych systemach przemysłowych i systemach kształcenia.

- (14) Wydajność włoskiego wymiaru sprawiedliwości poprawiła się w ostatnich latach jedynie nieznacznie; zaniepokojenie wciąż budzi przewlekłość postępowań, zwłaszcza w wyższych instancjach. W 2016 r. czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych i handlowych wciąż należał do najdłuższych w UE we wszystkich instancjach. Stale zwiększały się zaległości Najwyższego Sądu Kasacyjnego, należące do największych w UE w przeliczeniu na mieszkańca. We włoskim parlamencie od dwóch lat czeka na przyjęcie ważna ustawa optymalizująca zasady postępowania cywilnego oraz wprowadzająca silniejsze środki zniechęcające do prowadzenia sporów sądowych w złej wierze. Co więcej, spośród środków przyjętych w celu zwiększenia dyscypliny proceduralnej postępowanie uproszczone („rito sommario”) nie zostało trybem domyślnym w sądach apelacyjnych, a stosowanie mechanizmu filtrowania spraw niedopuszczalnych do odwołania wciąż jest niespójne i ograniczone w drugiej instancji i tym samym nie przyniosło oczekiwanego ograniczenia liczby wpływających spraw. Wręcz przeciwnie – w 2016 r. liczba wpływających spraw cywilnych wzrosła zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, między innymi ze względu na stale rosnący odsetek odwołań. W 2016 r. odsetek skarg kasacyjnych uznanych za niedopuszczalne ponownie wzrósł, potwierdzając tendencję wzrostową. W kontekście wyraźnego wzrostu wpływających spraw innych niż karne (w tym spraw podatkowych) spadła też zdolność Sądu Najwyższego do rozpatrywania napływających spraw, co może doprowadzić do osłabienia jego pozycji. Do prawidłowego i skutecznego działania wymiaru sądownictwa mogłoby się również przyczynić odpowiednie egzekwowanie przepisów proceduralnych, w tym mających na celu ograniczenie skali nadużywania drogi sądowej.
- (15) We włoskim otoczeniu biznesu i udzielaniu zamówień publicznych dużym problemem nadal jest korupcja. Włochy ulepszyły swoje ramy antykorupcyjne: zrewidowały terminy przedawnienia, zwiększyły ochronę sygnalistów, obejmując nią również pracowników sektora prywatnego, i lepiej dostosowały przepisy dotyczące przestępstwa korupcji między stronami prywatnymi do norm międzynarodowych. Chociaż przyjęta reforma dotycząca przedawnień nie zatrzymuje terminów przedawnień po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji, tak jak to zaleca grupa państw w ramach Rady Europy przeciwko korupcji, to może ona ograniczyć zakres nadużywania drogi sądowej w postępowaniach karnych jako taktyki opóźniającej stosowanej przez prawników w wyższych instancjach. Może w związku z tym przyczynić się do rozwiania występujących od dawna obaw, że sprawy korupcji po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji przedawniają się. Walce z korupcją sprzyjałoby zwiększenie skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W 2014 r. we Włoszech odnotowano najwięcej wpływających i rozpatrywanych spraw karnych w UE w drugiej i trzeciej instancji. Wynika to między innymi z rekordowego odsetka skarg kasacyjnych. W rezultacie procesy w sprawach karnych należą do najdłuższych. Do zwiększenia skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i walki z korupcją mogą przyczynić się zachęty do stosowania trybu przyspieszonego i walka z nadużyciami procesowymi. Ważną rolę w procesie

wdrażania nowych ram antykorupcyjnych ma też do odegrania krajowy organ antykorupcyjny.

- (16) Poprawa jakości włoskiej administracji publicznej miałaby pozytywny wpływ na otoczenie biznesu, inwestycje oraz zdolność przedsiębiorstw do korzystania z możliwości innowacji. Znaczne różnice regionalne pod względem reakcji administracji na problemy przedsiębiorstw sugerują, że przedsiębiorcy w pewnych regionach zmagają się z większymi trudnościami podczas prowadzenia działalności niż w innych. W 2015 r. przyjęto kompleksową ustawę umożliwiającą reformę administracji publicznej. Dzięki niej możliwa będzie poprawa wydajności administracji publicznej z korzyścią dla gospodarki. Wdrażanie reformy zakończono przed końcem 2017 r. Obecnie nadszedł czas na jej wykonanie, zwłaszcza w regionach osiągających najgorsze wyniki. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, celem reformy jest zapewnienie, by działały one na takich samych zasadach jak podmioty prywatne. Deklarowane cele to: racjonalizacja przedsiębiorstw państwowych za pomocą połączeń, konsolidacji przedsiębiorstw nierentownych i za pomocą prywatyzacji; zwiększenie wydajności pozostałych przedsiębiorstw; oraz uniknięcie powstawania zbędnych przedsiębiorstw państwowych w przyszłości. Aby osiągnąć te cele, konieczne jest wdrożenie nowych ram. Lokalne służby użyteczności publicznej są ponadto chronione przed konkurencją (rynkową), co ma wpływ na ich sprawność, jakość usług i prowadzi do niezadowolenia usługobiorców. Nowe ramy zarządzania lokalnymi służbami użyteczności publicznej przewidziano w reformie administracji publicznej z 2015 r. W listopadzie 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że procedura przyjęcia niektórych dekretów legislacyjnych, w tym dekretu dotyczącego lokalnych służb użyteczności publicznej, była niezgodna z konstytucją. Termin obowiązywania dekretu upłynął w listopadzie 2016 r., konieczna jest więc nowa inicjatywa ustawodawcza.
- (17) Poprawa otoczenia biznesu ułatwiłaby prowadzenie przedsiębiorstw, a lepsze warunki ramowe konkurencji sprzyjałyby efektywniejszej alokacji zasobów i wzrostowi wydajności. W sierpniu 2017 r. przyjęto zaproponowaną w 2015 r. coroczną ustawę o konkurencji, którą obecnie należy prawidłowo wdrożyć. Znaczące bariery dla konkurencji nadal występują jednak w takich sektorach, jak: zawody regulowane, lokalny transport publiczny, sektor kolejowy oraz sektor detaliczny. Pozytywny wpływ na jakość usług miałoby zwiększenie konkurencyjności procedur udzielania zamówień publicznych na usługi i koncesji na dostęp do dóbr publicznych. W dziedzinie udzielania zamówień publicznych korzyści płynące z ostatniej reformy będą uzależnione od jej terminowego wdrożenia, spójnego stosowania planów elektronicznych zamówień publicznych oraz agregacji oraz faktycznego uruchomienia centralnej jednostki agregacyjnej odpowiedzialnej za koordynację polityki (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*).
- (18) Zaufanie rynku do włoskich banków wzrosło dzięki środkom podjętym w 2017 r. w celu rozwiązania problemu kilku słabszych banków. Dzięki lepszym warunkom ekonomicznym i presji nadzorczej osiągnięto postępy pod względem ograniczenia kredytów zagrożonych, jednak narosła liczba takich kredytów utrzymuje się na wysokim poziomie. Ogranicza to rentowność banków oraz ich zdolność do wewnętrznego pozyskiwania kapitału. Należy utrzymać tempo zbywania kredytów zagrożonych, w tym pogłębiania rynku wtórnego kredytów zagrożonych, aby nadal zwiększać stabilność finansową i rozszerzać akcję kredytową dla gospodarki realnej. Należy ponadto wspierać dalszą restrukturyzację i konsolidację bilansów, w tym w przypadku małych i mniej prominentnych banków. Obejmuje to rozwiązanie

problemu strukturalnie niskiej rentowności banków za pomocą kompleksowych oszczędności oraz optymalizacji modelu biznesowego.

- (19) Podczas gdy trwa szereg reform ładu korporacyjnego, pełne wdrożenie reform dużych i małych banków spółdzielczych przyczyniłoby się do poprawy ogólnego stanu sektora bankowego. Ramy niewypłacalności i egzekucji z nieruchomości w dalszym ciągu w niewystarczającym stopniu wspierają szybką identyfikację i restrukturyzację kredytów zagrożonych. W usunięciu takich słabości strukturalnych pomogłoby szybkie przyjęcie i wdrożenie środków legislacyjnych niezbędnych do przeprowadzenia reformy przepisów dotyczących niewypłacalności. Środki przyjęte w 2016 r. w celu przyspieszenia egzekucji z zabezpieczeń kredytów przez banki nie są jeszcze stosowane. Ramy regulujące egzekucję z zabezpieczeń nie mają wciąż pełnego zastosowania w odniesieniu do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.
- (20) Mimo postępów, osiągniętych dzięki szeregowi środków z zakresu polityki przyjętych w ostatnich latach, dostęp do finansowania wciąż jest istotną barierą dla inwestycji i finansowania wzrostu, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Finansowanie przedsiębiorstw w dalszym ciągu pochodzi głównie od banków, a rynek finansowy jest mniej rozwinięty niż w innych państwach UE. Szczególnie niski w stosunku do średniej unijnej jest odsetek małych i średnich przedsiębiorstw finansowanych za pomocą kapitału własnego. Ostatnia obniżka ulgi z tytułu inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwa jeszcze bardziej zwiększyła tendencję do korzystania z kredytów bankowych. Zwiększenie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania na rynku miałyby kluczowe znaczenie dla dywersyfikacji źródeł finansowania przedsiębiorstw w celu wspierania inwestycji i wzrostu.
- (21) W ostatnich latach przeprowadzono duże reformy instytucji rynku pracy. Warunki na rynku pracy wciąż się poprawiają. W 2017 r. zatrudnienie według liczby zatrudnionych wzrosło o 1,0 % do ponad 23 mln osób, czyli do poziomu sprzed kryzysu. Wskaźnik zatrudnienia (wśród osób w wieku 20–64 lat) wzrósł w zeszłym roku do ponad 62 %, chociaż w znacznym stopniu dzięki pracom tymczasowym. Wciąż jest jednak znacznie niższy od średniej unijnej. Stopa bezrobocia spadła do 10,9 %, ale łączna liczba przepracowanych godzin nadal jest znacznie niższa niż przed recesją. Pomimo poprawy wciąż wysokie jest bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży, co stanowi zagrożenie dla spójności społecznej i wzrostu. Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się w 2017 r. wyniósł 20,1 % i wciąż należał do najwyższych w UE – utrzymują się jednak duże różnice między regionami.
- (22) Rokowania na szczeblu przedsiębiorstwa lub poziomie terytorialnym nadal są ograniczone, między innymi ze względu na powszechność małych przedsiębiorstw we Włoszech. Może to utrudniać szybkie dostosowywanie płac do lokalnych warunków ekonomicznych. Pod koniec lutego 2018 r. Confindustria i trzy najważniejsze włoskie związki zawodowe (Cgil, Cisl oraz Uil) podpisały umowę ramową, w której podkreślono znaczenie rokowań drugiego szczebla i zwiększono pewność prawa poprzez określenie jaśniejszych zasad reprezentowania partnerów społecznych podczas rokowań. Ulgi podatkowe od wzrostów wynagrodzeń związanych z wydajnością zgodnie z porozumieniami drugiego szczebla w 2017 r. wzmocniono, ale trudno ocenić ich skuteczność. Podczas gdy łączna liczba porozumień zbiorowych rośnie, jedynie niewielki ich odsetek jest podpisywany przez najważniejsze związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców.

- (23) W 2017 r. poczyniono jedynie niewielkie postępy w związku z wdrażaniem reformy aktywnej polityki w zakresie rynku pracy przewidziana w ustawie o zatrudnieniu. Szkolenie i przekwalifikowanie są szczególnie istotne w świetle rosnącej elastyczności włoskiego rynku pracy i zwiększającego się udziału umów na czas określony. Ogólnie wiążące standardy usług wciąż jeszcze nie zostały wdrożone, a służby zatrudnienia cierpią na braki kadrowe i nie są w wystarczającym stopniu monitorowane. Zwiększenie liczby pracowników służb zatrudnienia i służb socjalnych oraz zapewnienie, by pracownicy ci posiadali odpowiednie kwalifikacje, ma też kluczowe znaczenie dla prawidłowego wdrożenia programu przeciwdziałającego ubóstwu wprowadzonego w 2018 r. i gwarancji dla młodzieży, która to gwarancja ma na celu zapewnienie młodym ludziom odpowiedniej oferty zatrudnienia lub szkolenia w odpowiednim czasie.
- (24) Odsetek kobiet aktywnych na rynku pracy wprawdzie rośnie, ale nadal należy do najniższych w UE. Wpływ niedawnych środków, polegających głównie na wypłatach „becikowego”, niepodlegającego kryteriom dochodowym, nie został jeszcze oceniony przez władze włoskie. Dane sugerują, że takie świadczenia pieniężne mogą nie wpływać skutecznie na zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Nie zwiększają też raczej liczby urodzeń, która od 20 lat utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Brakuje kompleksowej strategii łączenia życia rodzinnego z zawodowym. Niedociągnięcia obejmują między innymi brak równowagi płci pod względem przysługujących świadczeń z tytułu urlopu rodzicielskiego, brak elastycznej organizacji pracy i niską dostępność odpowiedniej, przystępnej cenowo opieki wysokiej jakości nad dziećmi i innymi osobami.
- (25) Wprowadzenie środków na rzecz zwiększania kapitału ludzkiego i umiejętności przyczyniłoby się do zwiększenia zdolności do zatrudnienia i zaspokojenia przyszłych potrzeb rynku pracy. Ogólna jakość szkolnictwa we Włoszech się poprawia, ale utrzymują się znaczne różnice między regionami. Odsetek uczniów, którzy przerywają naukę, nie skończywszy szkoły, utrzymuje się powyżej średniej unijnej (30 % w porównaniu do unijnej średniej 19,7 %), w szczególności wśród uczniów urodzonych za granicą. Wdrażanie reformy szkolnictwa zasadniczo przebiega sprawnie, poprawia się też kształcenie i szkolenie zawodowe. Szkolnictwo wyższe jest poważnie niedofinansowane – wydatki publiczne na ten cel stanowią mniej niż 0,4 % PKB – i charakteryzuje się wysokim odsetkiem osób przerywających bądź też przeciągających studia. W rezultacie poziom wykształcenia należy do najniższych w UE (26,9 % ludności w wieku od 30–34 lat). Odsetek dorosłych uczestniczących w programach kształcenia dorosłych rośnie, ale wciąż należy do najniższych w UE, w szczególności wśród osób dorosłych o niskich kwalifikacjach. Należy wspierać doskonalenie zawodowe i przekwalifikowanie, a pracodawców zachęcać do tworzenia większych możliwości szkolenia dla pracowników. Kluczowe znaczenie będzie miało wdrożenie kompleksowej krajowej strategii umiejętności z października 2017 r.
- (26) Wbrew unijnej tendencji we Włoszech odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nadal rósł. W 2016 r. wynosił 30 % – znacznie powyżej średniej unijnej. Problem ten dotyczy w szczególności dzieci, osób zatrudnionych na czas określony i migrantów. Nierówności dochodowe są wysokie i nadal rosną. W 2016 r. dochód najbogatszych 20 % gospodarstw domowych był 6,3 raza większy niż dochód najbiedniejszych 20 % gospodarstw domowych. Iloraz ten jest jeszcze wyższy w przypadku osób w wieku produkcyjnym, obliczeń nie korygowano bowiem względem redystrybucyjnego wpływu emerytur. Wprowadzenie nowego stałego programu walki z ubóstwem (*Reddito di Inclusione*) to ważny krok naprzód w polityce

społecznej. Oczekuje się, że program ten, zakładający powszechne świadczenia dla osób spełniających określone warunki finansowe, zwiększy aktualnie niski wpływ świadczeń społecznych na ograniczanie ubóstwa. Program oparty jest na solidnych mechanizmach zarządzania i będzie przedmiotem systematycznej oceny. Co istotne, przewiduje on również znaczne wzmocnienie włoskich służb socjalnych, które do tej pory cierpiały na niedobór pracowników. Kluczowe znaczenie dla sprawnego wdrożenia reformy będzie miała zwiększona współpraca między służbami socjalnymi a publicznymi służbami zatrudnienia oraz przydział wystarczających zasobów. Program wchłonął wcześniejszy program pomocy dla bezrobotnych (ASDI). Stanowi to pierwszy krok w kierunku racjonalizacji wydatków socjalnych. Włoski system opieki zdrowotnej ma powszechny zasięg, a stan zdrowia ludności jest ogólnie dobry; duża liczba osób deklaruje jednak brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej, utrzymują się też różnice między regionami pod względem organizacji i jakości opieki medycznej. Włochy podjęły pewne wysiłki w celu zapewnienia odpowiedniego dostępu do opieki zdrowotnej, w tym za pomocą przeglądu i poszerzenia minimalnego ustawowego koszyka świadczeń zdrowotnych.

- (27) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Włoch w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (28) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia¹¹ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (29) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji relacji długu do PKB. Przesunięcie obciążeń podatkowych zmniejszające obciążenie pracy, w tym przez zmniejszenie wydatków podatkowych i zreformowanie przestarzałych wartości katastralnych nieruchomości. Wzmoczenie wysiłków na rzecz walki z szarą strefą, w tym poprzez poszerzenie zakresu obowiązkowego stosowania płatności elektronicznych poprzez obniżenie dopuszczalnych prawem limitów płatności gotówkowych. Zmniejszenie udziału emerytur w wydatkach publicznych, aby uwolnić środki na inne wydatki społeczne.
2. Skrócenie procesów cywilnych we wszystkich instancjach poprzez egzekwowanie i optymalizację przepisów proceduralnych, w tym przepisów rozważanych obecnie przez ustawodawcę. Zwiększenie skuteczności zapobiegania korupcji i walki z korupcją poprzez skrócenie procesów karnych i wdrożenie nowych ram

¹¹ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

antykorupcyjnych. Zapewnienie wdrożenia nowych ram dotyczących przedsiębiorstw państwowych i zwiększenie wydajności i jakości lokalnych służb użyteczności publicznej. Usunięcie ograniczeń konkurencji, w tym w usługach, za pomocą nowej corocznej ustawy o konkurencji.

3. Utrzymanie tempa redukcji dużej liczby kredytów zagrożonych i wspieranie dalszej restrukturyzacji i konsolidacji bilansów banków, w tym małych i średnich, oraz niezwłoczne wdrożenie reformy przepisów dotyczących niewypłacalności. Zwiększenie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania na rynku.
4. Przyspieszenie wdrażania reformy aktywnej polityki w zakresie rynku pracy, aby zapewnić równy dostęp do skutecznej pomocy w poszukiwaniu pracy i szkolenia. Wspieranie uczestnictwa kobiet w rynku pracy za pomocą spójnej strategii optymalizującej politykę prorodzinną i zwiększającej dostępność placówek opieki nad dziećmi. Wspieranie badań, innowacji, umiejętności cyfrowych i infrastruktury cyfrowej poprzez lepiej ukierunkowane inwestycje i zwiększenie udziału w zawodowym szkolnictwie wyższym.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*