

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na lata 2012–2015

(2012/C 219/14)

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 gospodarczych⁽¹⁾, 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 korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Włoch na

2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Włochy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

- (4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”. W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Włochy jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

- (5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.

- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.

- (7) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

- (8) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus do przedstawienia swoich zobowiązań w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymana na 2012 r. decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 4.

- (9) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Włochy przedłożyły program stabilności obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami poddano je jednocześnie ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej oceny sytuacji zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy we Włoszech występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej ocenie sytuacji, że we Włoszech występuje zakłócenie równowagi, nie jest ono jednak nadmierne. W szczególności, podczas gdy dług publiczny jest już ściśle kontrolowany w ramach paktu stabilności i wzrostu, szczególną uwagę należy zwrócić na zmiany makroekonomiczne w dziedzinie wyników eksportu, tak aby ograniczyć ryzyko negatywnego wpływu na funkcjonowanie gospodarki.
- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny, pod warunkiem że nie dojdzie do dalszego pogorszenia sytuacji na rynku finansowym. Program zakłada, zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2012 r., że realne PKB w roku 2012 gwałtownie spadnie, a w 2013 r. stopniowo wróci do dawnego poziomu. Zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu celem strategii budżetowej określonej w programie stabilności jest obniżenie do 2012 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, głównie poprzez dalsze ograniczenie wydatków oraz dodatkowe przychody. W następstwie korekty nadmiernego deficytu, w programie stabilności potwierdzono średniookresowy cel budżetowy zakładający osiągnięcie zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, który należyście odzwierciedla wymagania paktu stabilności i wzrostu. Włochy planują osiągnięcie tego celu na 2013 r., tj. rok wcześniej, niż zakładano w poprzednim programie stabilności, poprzez zastosowanie środków przyjętych już w latach 2010–2011. Na podstawie (przeliczonego) strukturalnego salda budżetowego⁽¹⁾ planuje się, że średni roczny wysiłek fiskalny w okresie 2010–2012 znacznie przekroczy wartość 0,5 % PKB zalecaną przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu. Przewidywane tempo dostosowań strukturalnych w 2013 r. pozwoli na osiągnięcie w tym roku średniookresowego celu budżetowego, a planowany wskaźnik wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, jest zgodny z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu.

W programie stabilności przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie najwyższy poziom w 2012 r., a następnie zacznie coraz szybciej spadać, wraz ze wzrostem nadwyżki pierwotnej. W latach 2013–2014 Włochy znajdować się będą w okresie przejściowym i plany budżetowe zapewnią wystarczający postęp w kierunku

osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu, co potwierdzono również w prognozie służb Komisji z wiosny 2012 r. W planach Włoch przewidziano, że wartość referencyjna dotycząca redukcji długu zostanie osiągnięta pod koniec okresu przejściowego (w 2015 r.). Osiągnięcie wspomnianych wyników w zakresie deficytu i zadłużenia wymagać będzie rygorystycznego i pełnego wykonania budżetu w zakresie środków naprawczych przyjętych w latach 2010–2011.

- (11) Jeśli chodzi o ramy budżetowe, parlament włoski zatwierdził projekt ustawy wprowadzającej zasadę zrównoważonego budżetu do konstytucji włoskiej. Konieczne jest opracowanie przepisów wykonawczych określających zasadnicze aspekty tej zasady, tj. szczegółowe ustalenia dotyczące stosowania, odpowiednie mechanizmy korygujące i klauzule zwalniające, jak również niezbędną koordynację między różnymi szczeblami administracji rządowej. Rząd zobowiązał się do dążenia do poprawy efektywności i jakości wydatków publicznych poprzez szczegółowe przeglądy wydatków na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Przeglądy powinny pozwolić na priorytetowe potraktowanie tych pozycji wydatków, które sprzyjają wzrostowi. W tym samym celu prowadzona jest obecnie reorientacja wykorzystania funduszy strukturalnych poprzez środki podjęte w marcu 2011 r. oraz poprzez plan działania na rzecz spójności z listopada 2011 r., która powinna również przyczynić się do zwiększenia absorpcji funduszy strukturalnych. Jednak poważne braki w zdolnościach administracyjnych, w szczególności w regionach konwergencji, nadal utrudniają absorpcję funduszy.
- (12) Struktura systemu podatkowego oraz znaczny poziom oszustw podatkowych i pracy nierejestrowanej wpływały negatywnie na wyniki gospodarcze we Włoszech. Na przestrzeganie przepisów podatkowych i zarządzanie podatkami wpływ mają również szeroko zakrojone ulgi podatkowe oraz złożone i uciążliwe procedury administracyjne. Częściowe przeniesienie ciężaru opodatkowania z czynników produkcji na spożycie i nieruchomości, które zostało już przeprowadzone za pomocą reform ustawodawczych, to ważny pierwszy etap w wysiłkach, aby struktura podatkowa bardziej sprzyjała wzrostowi, uzasadnione jest jednak dalsze przeniesienie ciężaru opodatkowania, przy uwzględnianiu efektu dystrybucyjnego.
- (13) Porozumienie partnerów społecznych z czerwca 2011 r. dotyczące reformy systemu negocjacji płacowych zostało uwzględnione w prawodawstwie. Powinno ono pozwolić na szersze wykorzystanie układów zbiorowych na poziomie przedsiębiorstw i lepsze uwzględnienie potrzeb w konkretnych dziedzinach produkcji; działania te należy monitorować. Jednak system negocjacji płacowych należy dalej reformować poprzez umożliwienie bardziej elastycznych uzgodnień również na krajowym szczeblu sektorowym, tak aby rozwiązać kwestię nominalnych jednostkowych kosztów pracy, które zmieniają się dynamicznie niż u partnerów handlowych Włoch i są jednym z powodów utraty konkurencyjności przez Włochy. W kwietniu 2012 r. rząd zaproponował ambitną

⁽¹⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

reformę rynku pracy, która ma rozwiązać utrzymujące się od dłuższego czasu problemy włoskiego rynku pracy, w tym jego segmentację. Reforma ta powinna zostać pilnie wprowadzona, a równocześnie należy zapewnić, aby jej cele i zakres były proporcjonalne do wyzwań na włoskim rynku pracy. Należy również ściśle monitorować skalę i skuteczność liberalizacji systemu usług w zakresie zatrudnienia.

- (14) Pomimo wysiłków podjętych w celu zwiększenia szans kobiet na rynku pracy, szczególnie poprzez ukierunkowane zachęty podatkowe, wskaźnik zatrudnienia kobiet we Włoszech jest znacznie niższy (46,5 % w 2011 r.), niż wynosi średnia w UE-27 (58,5 % w 2011 r.). Potrzebne są dalsze działania w zakresie placówek opieki nad dziećmi i osobami starszymi. Sytuacja jest szczególnie trudna w przypadku starszych kobiet zatrudnionych w sektorze prywatnym, ponieważ wiek emerytalny dla kobiet wzrosło o pięć lat w okresie 2012–2018.
- (15) Bezrobocie wśród młodych osób we Włoszech wynosiło w 2011 r. średnio 29,1 % i nadal rosło w pierwszych miesiącach 2012 r. Stopa bezrobocia jest wysoka szczególnie wśród absolwentów studiów wyższych, a ponadto istnieje rozbieżność między umiejętnościami nabywanymi a umiejętnościami niezbędnymi na rynku pracy. Propagowanie praktyk zawodowych jako możliwości wejścia na rynek pracy to dobre rozwiązanie, ale nadal wymaga ono wprowadzenia w życie odpowiednich instrumentów, takich jak nowy system standardów zawodowych i szkoleniowych oraz systemu poświadczania umiejętności. Komisja powołała grupę zadaniową, której powierzono zmianę przeznaczenia funduszy spójności na środki wspierające zatrudnienie młodych osób i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).
- (16) Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę, który na poziomie krajowym wynosi 18,8 % i jest silnie zróżnicowany w poszczególnych regionach, ma negatywny wpływ na stopę bezrobocia wśród młodzieży. Należy podjąć bardziej ukierunkowane i skoordynowane działania w celu rozwiązania problemu przedwczesnego kończenia nauki, poprzez połączenie środków zapobiegawczych, interwencyjnych i kompensacyjnych. Należy rozwiązać kwestię niskiej wydajności systemu szkolnictwa wyższego, w tym poprzez pełne wdrożenie reformy uczelni wyższych z 2010 r. oraz silniejsze uzależnienie finansowania ze środków publicznych od wyników uczelni.
- (17) Włochy przyjęły ważne przepisy dotyczące liberalizacji usług, w szczególności usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, oraz dotyczące zwiększenia konkurencyjności w sektorach sieciowych. Nadal jednak istnieją liczne wyzwania w sektorze energii i transportu, zwłaszcza w odniesieniu do kolei i portów, gdzie utrzymują się znaczne ograniczenia infrastrukturalne i rynkowe.
- (18) Chociaż podjęto już pewne działania zmierzające do uproszczenia procedur administracyjnych, otoczenie biznesowe we Włoszech pozostaje złożone. W systemie sądowym istnieje wiele niedociągnięć w zakresie wykorzystania zasobów, procedur oraz organizacji instytucjonalnej, które powodują niską wydajność włoskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, zwłaszcza jeśli chodzi o zbyt długi czas trwania postępowań oraz zaległości w rozpoznawaniu spraw.
- (19) MŚP mają trudności w dostępie do finansowania, a chłonność kapitału wysokiego ryzyka jest niska. W grudniu 2011 r. wprowadzono ulgę na nowe udziały kapitałowe, zezwalając przedsiębiorstwom na odliczenie od dochodu podlegającego opodatkowaniu hipotetycznego zysku z zastrzyków nowego kapitału własnego. Ułga ta powinna ułatwić rozrastanie się MŚP oraz inwestycje w innowacje. Chociaż wprowadzono pewne środki w celu stymulowania prywatnych inwestycji w badania i rozwój, w szczególności refinansowanie ulg podatkowych na inwestycje przedsiębiorstw w badania, intensywność pozostaje niska, a realizacja projektów o charakterze innowacyjnym jest ograniczona.
- (20) Włochy podjęły szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w roku 2011 dotyczą wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach poniżej.
- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę włoskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także stopień przestrzegania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach od 1 do 6 poniżej.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada zbadała włoski program stabilności i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(1) Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

(23) W świetle wyników dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform oraz program stabilności. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 4, 5 i 6 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Wdrożenie planowanej strategii budżetowej oraz zapewnienie skorygowania nadmiernego deficytu w 2012 r. Zapewnienie planowanych strukturalnych nadwyżek pierwotnych, tak aby zapoczątkować tendencję zniżkową wskaźnika zadłużenia do 2013 r. Zagwarantowanie dostatecznych postępów w realizacji średniookresowego celu budżetowego, a równocześnie osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków oraz zapewnienie dostatecznych postępów w kierunku osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu.
2. Zapewnienie, aby określenie w ustawodawstwie wykonawczym zasadniczych aspektów zasady równowagi budżetowej ustanowionej w Konstytucji, w tym odpowiedniej koordynacji na wszystkich szczeblach administracji rządowej, było zgodne z ramami UE. Dążenie do poprawy efektywności i jakości wydatków publicznych poprzez zaplanowane przeglądy wydatków oraz wdrożenie planu działań na rzecz spójności z 2011 r. służącego do poprawy absorpcji funduszy UE i zarządzania tymi funduszami, w szczególności na poziomie Włoch.
3. Podjęcie dalszych działań zmierzających do obniżenia bezrobocia wśród młodych osób, w tym poprzez lepsze dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz ułatwienie przejścia na rynek pracy, jak również poprzez zachęty na rzecz tworzenia nowych przedsiębiorstw i zatrudniania pracowników. Wprowadzenie uznawania umiejętności i kwalifikacji na skalę ogólnokrajową, aby propagować mobilność pracowników. Podjęcie działań w celu obniżenia odsetka osób porzucających studia wyższe oraz ograniczenia przedwczesnego kończenia nauki.

4. Przyjęcie reformy rynku pracy, która ma priorytetowe znaczenie dla zwalczania segmentacji rynku pracy, oraz ustanowienie systemu zintegrowanych świadczeń dla bezrobotnych. Podjęcie dalszych działań w celu stworzenia zachęt do udziału w rynku pracy skierowanych do kobiet, w szczególności poprzez zapewnienie opieki nad dziećmi i osobami starszymi. Monitorowanie i w razie potrzeby wzmocnienie realizacji nowych ram ustalania wynagrodzenia, tak aby przyczynić się do dostosowania wzrostu wynagrodzeń i wydajności na szczeblu sektorów i firm.

5. Kontynuowanie walki z oszustwami podatkowymi. Zwalczanie szarej strefy oraz pracy nierejestrowanej, na przykład dzięki intensywniejszym kontrolom i inspekcjom. Podjęcie działań służących ograniczeniu zakresu ulg podatkowych, odpisów podatkowych oraz obniżonych stawek VAT, jak również uproszczenie kodeksu podatkowego. Podjęcie dalszych działań w celu przeniesienia ciężaru opodatkowania z kapitału i pracy na nieruchomości i spożycie, jak również na środowisko.
6. Wdrożenie przyjętych środków w zakresie liberalizacji i uproszczenia w sektorze usług. Kontynuowanie wysiłków w zakresie poprawy dostępu do rynku w sektorach sieciowych, a także zdolności przepustowej infrastruktury oraz połączeń międzysystemowych. Dalsze uproszczenie ram regulacyjnych dla przedsiębiorstw oraz wzmocnienie zdolności administracyjnych. Poprawa dostępu do instrumentów finansowych, w szczególności do kapitału własnego, aby finansować rozwijające się przedsiębiorstwa i innowacje. Przeprowadzenie zaplanowanej reorganizacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych oraz propagowanie wykorzystania alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady
V. SHARLY
Przewodniczący