

**ZALECENIE RADY****z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/11)

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<sup>(1)</sup>, 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<sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Włochy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”)<sup>(3)</sup>.
- (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 dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Włoch zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju 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 również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście dużej liczby kredytów zagrożonych i dużego 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 koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki i, zważywszy na jej wielkość i znaczenie transgraniczne, dla unii gospodarczej i walutowej.

- (4) W dniu 27 kwietnia 2017 r. Włochy przedłożyły krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Krajowy program reform Włoch na 2017 r. obejmuje zobowiązania zarówno krótko-, jak i średniookresowe. W krótkim okresie planuje się ostateczne przyjęcie projektów ustaw dotyczących konkurencji, reformy postępowań w sprawach karnych oraz przedawnienia, wdrożenie ustawy przeciwdziałającej ubóstwu, jak również środków związanych z negocjacjami na poziomie przedsiębiorstwa, przesunięciem obciążeń podatkowych i prywatyzacją. W średnim okresie planowane środki dotyczą finansów publicznych, opodatkowania, rynku pracy, systemu bankowości i kredytów, konkurencji, administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości oraz inwestycji. Krajowy program reform na 2017 r. uwzględnia także wyzwania określone w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. oraz w zaleceniu dla strefy euro, w tym potrzebę ożywienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Jeżeli program zostanie w pełni wdrożony we wskazanym terminie, środki te przyczynią się do usunięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej we Włoszech oraz pomogą w realizacji zaleceń dla tego kraju. Na podstawie oceny zobowiązań politycznych Włoch Komisja potwierdza swoje wcześniejsze ustalenie, że na tym etapie nie są uzasadnione żadne dalsze kroki w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, przewidzianej w rozporządzeniu (UE) nr 1176/2011 i rozporządzeniu (UE) nr 1174/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>(1)</sup>. Wdrażanie programu reform polityki będzie uważnie obserwowane za pomocą szczególnego monitorowania.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(2)</sup> Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Włochy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje zmniejszenie deficytu nominalnego z poziomu 2,4 % PKB w 2016 r. do 2,1 % PKB w 2017 r. i 1,2 % w 2018 r. oraz osiągnięcie zasadniczo zrównoważonej pozycji budżetowej do 2019 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy, zakładający zrównoważoną sytuację budżetową pod względem strukturalnym, zostanie osiągnięty do 2019 r. i utrzymany w 2020 r., natomiast przeliczone<sup>(3)</sup> saldo strukturalne wskazuje na niewielki deficyt strukturalny (0,3 % PKB) w obu latach. W programie stabilności na 2017 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – po kolejnym wzroście w 2016 r. (do 132,6 % PKB z 132,1 % w 2015 r.) – w dużej mierze się ustabilizuje w 2017 r., a następnie zacznie spadać od 2018 r., osiągając 125,7 % w 2020 r. Niepewność co do treści i realizacji średniookresowej strategii budżetowej w ramach programu stabilności na 2017 r. może wpłynąć niekorzystnie na prognozy dotyczące wzrostu i osiągnięcie celów budżetowych. W szczególności w prognozie Komisji z wiosny 2017 r. zakłada się niemal taki sam wzrost realnego PKB na 2018 r. jak w programie stabilności na 2017 r., mimo iż deficyt będzie znacznie wyższy. Prognoza Komisji nie obejmuje podwyżki podatku VAT (0,9 % PKB), przyjętej jako klauzula ochronna, aby osiągnąć cele budżetowe w 2018 r., również ze względu na fakt, że w programie stabilności na 2017 r. potwierdzono, że klauzula nie będzie uruchamiana bez przedstawienia szczegółowych informacji o alternatywnych środkach kompensacyjnych. W programie stabilności na 2017 r. przedstawiono ponadto zamiar znalezienia dodatkowych możliwości ograniczenia obciążeń podatkowych.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8).

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (7) W programie stabilności na 2017 r. wskazano, że ogólny wpływ, jaki wywierają na budżet w latach 2016 i 2017 wyjątkowo duży napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2016 r. 0,06 % PKB z tytułu wyjątkowo dużego napływu uchodźców i 0,06 % PKB z tytułu środków bezpieczeństwa. Na 2017 r. wydatki kwalifikowalne związane z wyjątkowo dużym napływem uchodźców są wstępnie szacowane na 0,16 % PKB <sup>(1)</sup>. Ponadto w 2017 r. władze włoskie skorzystały z klauzuli dotyczącej wydarzeń nadzwyczajnych ze względu na niespotykaną aktywność sejsmiczną. Wydatki kwalifikowalne związane z niespotykaną aktywnością sejsmiczną są wstępnie szacowane na 0,18 % PKB w 2017 r. <sup>(2)</sup>. 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, nasilenie zagrożenia terroryzmem oraz niespotykana aktywność sejsmiczna 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 zmniejszono o 0,12 % PKB wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z napływem uchodźców i środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze włoskie.
- (8) Na 2016 r. Włochom przyznano tymczasowe odstępstwo w wysokości 0,5 % PKB od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, aby uwzględnić znaczące reformy strukturalne mające korzystne skutki dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, oraz dalsze odstępstwo w wysokości 0,25 % PKB, aby uwzględnić krajowe wydatki inwestycyjne na projekty dofinansowywane przez Unię. Jeśli chodzi o klauzulę dotyczącą inwestycji, jednym z kryteriów kwalifikowalności jest wzrost inwestycji publicznych. Dane liczbowe dotyczące wyniku na 2016 r. wskazują na spadek poziomu inwestycji publicznych w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. (o 1,6 mld EUR). Rada przyznaje jednak, że w ubiegłym roku wystąpiły szczególne czynniki, które zahamowały inwestycje publiczne. Jednym z czynników była niepewność związana z przejściem na stosowanie nowego kodeksu zamówień publicznych i koncesji, który poddano przeglądowi zgodnie z zaleceniem dla tego kraju z 2016 r. Ponadto, i co ważniejsze, w 2016 r. nastąpił ostry spadek inwestycji finansowanych za pomocą środków unijnych w wyniku rozpoczęcia nowego okresu programowania, natomiast inwestycje finansowane ze środków krajowych nieznacznie się zwiększyły (o 1,1 mld EUR). Dlatego też, jako że poziom inwestycji finansowanych ze środków krajowych zwiększył się w 2016 r., a wydatki związane z klauzulą inwestycyjną ich nie zastąpiły, Włochom można przyznać tymczasowe odstępstwo w wysokości 0,21 % PKB w związku z klauzulą inwestycyjną, co odpowiada krajowym wydatkom kwalifikującym się do dofinansowania, jak wskazano w programie stabilności na 2017 r. Po uwzględnieniu całkowitej dodatkowej elastyczności wynoszącej 0,83 % PKB, wynikającej z klauzul dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych, reform strukturalnych i inwestycji, prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na pewne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r.
- (9) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Włochom dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. istnieje ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. oraz w 2016 r. i 2017 r. w ujęciu łącznym. Jeżeli jednak od wymogu na 2017 r. odliczy się tymczasowe odstępstwo wynikające z klauzuli dotyczącej wydarzeń nadzwyczajnych w związku z wyjątkowo dużym napływem uchodźców i prewencyjnym planem inwestycyjnym w celu ochrony terytorium kraju przed zagrożeniem sejsmicznym (wstępnie szacowane na 0,34 % PKB w ujęciu łącznym), prognoza wskaże jedynie ryzyko pewnego odchylenia.
- (10) Przewiduje się, że w 2018 r. Włochy – w świetle swojej sytuacji fiskalnej, a zwłaszcza poziomu zadłużenia – dokonają dalszej korekty w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jakim jest sytuacja budżetowa zrównoważona pod względem strukturalnym. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania nominalnej stopy zmniejszenia publicznych wydatków pierwotnych netto o co najmniej 0,2 % w 2018 r. Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej w wysokości co

<sup>(1)</sup> Ta kwota opiera się na całkowitych kosztach budżetowych, które według szacunków w programie stabilności na 2017 r. wynoszą 0,25 % PKB i od których odliczono tymczasowe odstępstwa w wysokości 0,03 % PKB i 0,06 % PKB już przyznane w – odpowiednio – 2015 r. i 2016 r. W opinii dotyczącej projektu planu budżetowego Włoch na 2017 r. Komisja zapowiedziała, że będzie gotowa rozważyć przyznanie dodatkowego odstępstwa ze względu na utrzymujący się wyjątkowo duży napływ uchodźców we Włoszech, również w świetle wniosków z posiedzenia Rady Europejskiej w październiku 2016 r., która uznała „znaczący wkład, również o charakterze finansowym, poczyniony przez państwa członkowskie pierwszej linii w ostatnich latach”.

<sup>(2)</sup> W opinii dotyczącej projektu planu budżetowego Włoch na 2017 r. Komisja uznała, że wydatki przeznaczone na zarządzanie sytuacjami wyjątkowymi i prewencyjny plan inwestycyjny w celu ochrony terytorium kraju przed zagrożeniami sejsmicznymi mogą mieć zintegrowany charakter. W kolejnych latach tylko pozytywne zmiany przyrostowe zasobów przeznaczanych na ten cel mogłyby być uznane za kwalifikujące się do ewentualnych dalszych tymczasowych odstępstw.

najmniej 0,6 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2017 i 2018 Włochy nie spełnią warunków reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie Rada jest zdania, że Włochy powinny być gotowe do wprowadzenia w 2017 r. dalszych środków, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu, a w 2018 r. podjęcie takich dalszych środków będzie konieczne. Jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, w ocenie planów i wyników budżetowych należy wziąć jednak pod uwagę saldo budżetowe państwa członkowskiego przy uwzględnieniu warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Włoch. W związku z tym Rada odnotowuje, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej we Włoszech.

- (11) Ze względu na fakt, że na pierwszy rzut oka Włochy nie spełniły reguły dotyczącej zadłużenia w 2015 r., w dniu 22 lutego 2017 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie na mocy art. 126 ust. 3 TFUE, w którym stwierdziła, że „o ile w przewidzianym terminie rząd włoski nie przyjmie dodatkowych środków strukturalnych, należy uznać, że Włochy nie spełniają kryterium długu określonego w Traktacie oraz rozporządzeniu (WE) nr 1467/97. Rząd włoski zobowiązał się, że przyjmie takie środki, o wartości co najmniej 0,2 % PKB, najpóźniej w kwietniu 2017 r. Mają one zmniejszyć różnicę w stosunku do poziomu zgodności z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2017 r. (a zatem także w 2016 r.). Decyzja co do tego, czy należy zalecić wszczęcie procedury nadmiernego deficytu, może zostać podjęta na podstawie prognoz Komisji z wiosny 2017 r. i będzie się opierać na danych dotyczących wyniku budżetu za 2016 r. oraz realizacji zobowiązań budżetowych przedstawionych przez władze włoskie w lutym 2017 r.”. W kwietniu 2017 r. rząd przyjął wymagane dodatkowe środki konsolidacji. W związku z tym uznaje się, że na obecnym etapie nie są konieczne dalsze kroki, aby spełnić kryterium długu z 2015 r. Jesienią 2017 r. Komisja dokona ponownej oceny wypełniania przez Włochy kryterium długu, na podstawie przedłożonych danych za 2016 r. i prognozy Komisji z jesieni 2017 r., która uwzględni nowe informacje dotyczące wykonania budżetu w 2017 r. i rzeczywiste plany budżetowe na 2018 r.
- (12) Wysoki poziom długu publicznego we Włoszech powinien się ustabilizować, lecz nie zmniejszyć się, ponieważ strukturalne saldo pierwotne oraz obecne warunki makroekonomiczne pogarszają się. Jako że dług wynosi ponad 130 % PKB, na pokrycie kosztów obsługi długu przeznaczono znaczne zasoby, które w innym wypadku można by przeznaczyć na pozycje bardziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, takie jak edukacja, innowacje i infrastruktura.
- (13) Włoski system opodatkowania nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu i efektywności z kilku powodów. Obciążenie podatkowe czynników produkcji – mimo że ostatnio nieznacznie je zmniejszono – pozostaje jednym z najwyższych w Unii. Możliwe jest dalsze przesunięcie w stronę podatków mających mniej szkodliwy wpływ na wzrost, w sposób niewpływający na budżet. W 2015 r. uchylono podatek od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania, co było krokiem wstecz, jeśli chodzi o utworzenie bardziej efektywnej struktury podatkowej. Mimo iż przepisy krajowe wymagają, aby przegląd wydatków podatkowych był dokonywany co roku, od dawna oczekiwany (w szczególności w odniesieniu do obniżonych stawek podatku od wartości dodanej) przegląd został po raz kolejny odłożony. Nadal nie zrealizowano reformy przestarzałego systemu wartości katastralnych, aby dostosować go do bieżących wartości rynkowych. Niski poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego i skomplikowany kodeks podatkowy zwiększają obciążenie dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wypełniających obowiązki podatkowe. Ostatnio wprowadzone środki, takie jak obowiązkowe fakturowanie elektroniczne oraz płatność dzielona w przypadku zakupów przez organy rządowe, zmierzają we właściwym kierunku. Fakturowanie elektroniczne nie jest jednak obowiązkowe w przypadku transakcji w sektorze prywatnym; ponadto niedawno podwyższono pułap dla płatności gotówką, przez co wykorzystanie płatności elektronicznych pozostaje na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej, ze szkodą dla przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
- (14) Jeśli chodzi o proces uchwalania budżetu, w 2016 r. przeprowadzono kompleksową reformę w tym zakresie. Komisja nadal będzie monitorowała wdrażanie reformy, dzięki czemu przegląd wydatków publicznych będzie stanowił bardziej integralną część procesu uchwalania budżetu.
- (15) Warunki ramowe, administracja publiczna i otoczenie biznesowe we Włoszech nadal wykazują szereg braków strukturalnych. Braki te spowalniają wdrażanie reform, hamują inwestycje, tworzą niepewność i wspierają zjawisko pogoni za rentą. Reformy systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych przyjęte w ostatnich latach – aby zwiększyć skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości, poprawić zarządzanie sprawami oraz zapewnić dyscyplinę proceduralną – dopiero teraz zaczynają powoli przynosić rezultaty. Czas trwania postępowań w sprawach cywilnych nadal stanowi znaczące wyzwanie. Jeśli chodzi o postępowania cywilne i handlowe, czas przeznaczony na rozpatrzenie sprawy oraz liczba zaległych spraw – mimo że nieznacznie zmniejszyły się



w przypadku niższych instancji – nadal należą do najwyższych w Unii w odniesieniu do postępowań we wszystkich instancjach. Niewdrożona jeszcze reforma postępowania cywilnego zapewni dalsze zaostrenie kryteriów dopuszczalności w przypadku odwołań, usprawnienie postępowań cywilnych we wszystkich instancjach oraz wprowadzi czynniki zniechęcające do wszczynania dokuczliwych sporów.

- (16) Kilka wskaźników potwierdza, iż mimo dotychczas przyjętych reform korupcja nadal jest poważnym problemem we Włoszech. Znacznie opóźniona reforma przepisów o przedawnieniu, mająca wspomóc walkę z korupcją, nie została wdrożona od 2014 r. W swojej obecnie obowiązującej formie przepisy o przedawnieniu prowadzą do wysokiego odsetka spraw ulegających przedawnieniu po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji. Krajowy organ antykorupcyjny ograniczył ponadto zasoby finansowe i ludzkie służące wykonywaniu jego uprawnień, a ramy zapobiegawcze pozostają rozdrobnione.
- (17) W 2015 r. przyjęto kompleksową ustawę umożliwiającą reformę administracji publicznej. Dzięki niej możliwa będzie poprawa wydajności i skuteczności administracji publicznej. Po wydanym w listopadzie 2016 r. orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym procedura przyjęcia niektórych dekretów wykonawczych była niezgodna z konstytucją, główne obszary reformy nadal nie zostały jednak wdrożone. W szczególności orzeczenie dotyczy trzech kluczowych obszarów objętych reformą: lokalnych służb użyteczności publicznej, zatrudnienia w sektorze publicznym oraz przedsiębiorstw państwowych. Konieczne są nowe inicjatywy ustawodawcze, aby zreformować lokalne służby użyteczności publicznej oraz zatrudnienie w sektorze publicznym na szczeblu kierowniczym, jako że termin przyjęcia dekretów w tych obszarach upłynął w listopadzie 2016 r. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, należy dokonać zmiany dekretu przyjętego przed wydaniem powyższego orzeczenia. Reforma ma na celu zmniejszenie liczby przedsiębiorstw państwowych, poprawę ich wydajności oraz zapewnienie, aby działały według tych samych zasad co przedsiębiorstwa prywatne. Wdrożenie planowanego procesu prywatyzacji również przyczyniłoby się do racjonalizacji przedsiębiorstw państwowych.
- (18) Ramowe warunki konkurencji również pozostają niekorzystne. W szczególności nie przyjęto jeszcze zaproponowanej w 2015 r. corocznej ustawy o konkurencji. Znaczące bariery dla konkurencji nadal występują w takich sektorach, jak: zawody regulowane, koncesje, zamówienia publiczne oraz system zezwoleń, jak również lokalne służby użyteczności publicznej, w tym służby transportowe. Bardzo ograniczone są zwłaszcza postępy pod względem wspierania skutecznego, przejrzystego i opartego na konkurencji funkcjonowania rynku transportu publicznego, w szczególności w przypadku linii kolejowych objętych koncesjami rządowymi. Według nowego wskaźnika opracowanego przez Komisję poziom restrykcyjności dla większości przeanalizowanych zawodów przewyższa we Włoszech średnią ważoną dla Unii. Aby rozwiązać ten problem, w ramach pakietu środków mających zlikwidować bariery na rynku usług w styczniu 2017 r. w komunikacie Komisji w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych przedstawiono wskazówki dla poszczególnych zawodów.
- (19) Duży udział kredytów zagrożonych w sektorze bankowym nadal negatywnie wpływa na zyski banków oraz ich zdolność do pozyskiwania kapitału wewnątrz. Wywiera to negatywny wpływ na podaż kredytów, w szczególności udzielanych małym przedsiębiorstwom. Dotychczas podjęte inicjatywy polityczne nie doprowadziły jeszcze do znacznego zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych. Wytoczne nadzorcze w sprawie zarządzania kredytami zagrożonymi na poziomie krajowym nadal nie są wystarczająco rozwinięte; średnie i małe banki wciąż są bardziej narażone na zagrożenia niż duże instytucje kredytowe. Komisja będzie zatem monitorowała wdrożenie reformy ładu korporacyjnego w największych bankach spółdzielczych (*popolari*) oraz małych bankach spółdzielczych, co ma kluczowe znaczenie dla konsolidacji systemu bankowego. Środki reform zostały ostatnio przyjęte, ale ramy egzekwowania przepisów dotyczących upadłości i zabezpieczenia nadal w niewystarczający sposób wspierają zarządzanie kredytami zagrożonymi i ich restrukturyzację, w szczególności w odniesieniu do małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Projekt ustawy umożliwiającej znaczącą zmianę i usprawnienie narzędzi w zakresie upadłości i windykacji, będący obecnie przedmiotem obrad parlamentu, mógłby przyczynić się do pokonania istniejących uchybień i utworzenia rynku wtórnego zagrożonych długów we Włoszech.
- (20) Mimo stopniowej poprawy sytuacji na rynku pracy, wspieranej przez reformy, bezrobocie długotrwałe i bezrobocie osób młodych utrzymuje się na wysokim poziomie (odpowiednio 6,7 % i 38 % w 2016 r.), a ponad 1,2 mln osób młodych nie kształci się, nie pracuje ani nie szkoli się. Wdrażanie gwarancji dla młodzieży<sup>(1)</sup> wykazuje wprawdzie duże postępy, jednak zapewnienie skuteczniejszej i pełnej realizacji tego programu nadal stanowi wyzwanie. Odsetek osób korzystających z gwarancji dla młodzieży, które sześć miesięcy po zakończeniu programu są nadal zatrudnione, kształcą się, biorą udział w przyuczaniu do zawodu lub są na stażu, jest wyższy od średniej unijnej. Zasięg objęcia docelowych grup ludności jest jednak wciąż niski, a poziom wdrożenia nadal znacząco się różni

<sup>(1)</sup> Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).

w poszczególnych regionach. Reforma aktywnej polityki w zakresie rynku pracy, w tym sposobu zarządzania tym rynkiem, nadal znajduje się na wczesnym etapie, a działalność służb zatrudnienia jest niezadowolająca i charakteryzuje się rozbieżnościami w różnych regionach. Kształcenie ustawiczne nie jest dostatecznie rozwinięte, co może negatywnie odbić się na uczestnictwie w rynku pracy osób o niskich kwalifikacjach.

- (21) Udział kobiet w rynku pracy oraz potencjał, jakim dysponują na tym rynku, nie jest wystarczająco wykorzystywany. Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest jednym z najniższych w Unii. Niektóre cechy systemu świadczeń społecznych i systemu podatkowego wciąż zniechęcają drugich żywicieli rodziny do udziału w rynku pracy, a dostęp do przystępnych cenowo usług opieki (nad dziećmi lub osobami starszymi) pozostaje ograniczony i charakteryzuje się znacznymi rozbieżnościami w poszczególnych regionach. Urlop ojcowski należy do najkrótszych w Unii.
- (22) Negocjacje drugiego szczebla nie są szeroko stosowane. Utrudnia to efektywną alokację zasobów i reakcję poziomu płac na lokalne warunki ekonomiczne. Wynika to również z faktu, iż obowiązujące przepisy ramowe i praktyki w zakresie rokowań zbiorowych pozostawiają ograniczone możliwości dla negocjacji na szczeblu lokalnym. Od stycznia 2014 r. nie wprowadzono jeszcze w życie umów podpisanych przez partnerów społecznych, które określają procedury i kryteria pomiaru reprezentatywności związków zawodowych, co zmniejszyłoby niepewność w odniesieniu do stosunków pracy. Ulgi podatkowe dotyczące podwyżek płac związanych ze wzrostem wydajności nie okazały się skuteczne, jeżeli chodzi o rozszerzenie stosowania negocjacji drugiego szczebla.
- (23) Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest znacznie powyżej średniej unijnej, w szczególności w odniesieniu do dzieci i osób ze środowisk migracyjnych. Występują również znaczne różnice między regionami. Poczyniono pewne postępy, jeśli chodzi o krajową strategię na rzecz zwalczania ubóstwa. Przyjęty niedawno program dochodów zapewniających włączenie społeczne jest pozytywnym krokiem w kierunku ustanowienia jednolitego kompleksowego programu przeciwko ubóstwu. Jego skuteczność będzie zależała od właściwego wdrożenia programu oraz uruchomienia odpowiednich środków (w tym przez usprawnienie procesu alokacji różnych świadczeń społecznych), właściwego ukierunkowania za pomocą uzależnienia przyznawania świadczeń od stanu majątkowego oraz priorytetowej alokacji dla rodzin z dziećmi, jak również skutecznych procedur w terenie, zarówno jeśli chodzi o realizację wsparcia dochodów, jak i zapewnienie dobrze zintegrowanych usług. Na obecnym etapie nie jest jasne, czy zasoby finansowe będą wystarczające, aby Włochy mogły rozwiązać problem ubóstwa. Do kluczowych wyzwań nadal należy uzyskanie dodatkowych zasobów przy jednoczesnym przestrzeganiu celów budżetowych, ograniczenie rozdrobnienia systemu pomocy społecznej, racjonalizacja wydatków na politykę społeczną oraz zmiana obecnej tendencji do przeznaczania zbyt dużej ich części na system emerytalny.
- (24) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 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 fiskalnej 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 zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1.
- (26) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Włoch. Zapewnienie terminowej realizacji programu prywatyzacji oraz wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

- do PKB. Przesunięcie obciążenia podatkowego z czynników produkcji na podatki wywierające mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy w sposób niewpływający na budżet przez podjęcie stanowczych działań w celu ograniczenia liczby i zakresu wydatków podatkowych, zreformowania przestarzałego systemu katastralnego oraz ponownego wprowadzenia podatku od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania dla gospodarstw domowych o wysokim dochodzie. Rozszerzenie obowiązku wykorzystania fakturowania elektronicznego i płatności elektronicznych.
2. Skrócenie czasu trwania procesów w sprawach cywilnych przez efektywne zarządzanie sprawami i wdrożenie przepisów zapewniających dyscyplinę procesową. Zaostrzenie walki z korupcją, w szczególności przez rewizję przepisów o przedawnieniu. Zakończenie reformy zatrudnienia w sektorze publicznym oraz zwiększenie efektywności przedsiębiorstw państwowych. Szybkie przyjęcie i wdrożenie ustawy o konkurencji oraz usunięcie pozostałych ograniczeń konkurencji.
  3. Przyspieszenie zmniejszania liczby kredytów zagrożonych oraz wzmocnienie zachęt do uzdrowienia bilansów i restrukturyzacji, w szczególności w segmencie banków znajdujących się pod nadzorem państwowym. Przyjęcie kompleksowej zmiany ram regulacyjnych dotyczących upadłości i egzekucji zabezpieczeń.
  4. Wzmocnienie, przy udziale partnerów społecznych, ram rokowań zbiorowych, tak aby w układach zbiorowych pracy w większym stopniu uwzględniano warunki lokalne. Zapewnienie skutecznych środków aktywnej polityki rynku pracy. Ułatwienie podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny. Racjonalizację wydatków na politykę społeczną i poprawę ich struktury.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

*W imieniu Rady*

T. TÖNISTE

*Przewodniczący*

---