

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/12)

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 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 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanymi dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej. W szczególności środki w obszarze administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości i konkurencji przyczynią się do realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w zakresie odpornych rynków produktów i jakości instytucji; koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami w określonych dziedzinach i wykorzystywanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji i odbudowania buforów; środki służące zwiększeniu szans na rynku pracy oraz przesunięciu obciążenia podatkowego z czynników produkcji na inne czynniki pomogą w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy, a środki mające na celu poprawę bilansów banków przyczynią się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro w zakresie redukcji kredytów zagrożonych.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Włoch zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Włoch w realizacji jej 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 także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długotrwała słaba dynamika wzrostu wydajności wiążą się z ryzykami o znaczeniu transgranicznym. Zważywszy na wielkość gospodarki Włoch i jej znaczenie transgraniczne, szczególnie istotna jest konieczność podjęcia działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki oraz dla unii gospodarczej i walutowej.
- (4) W dniu 19 kwietnia 2019 r. Włochy przedłożyły krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Krajowy program reform Włoch na 2019 r. jedynie częściowo uwzględnia kwestie strukturalne wymienione w zaleceniach dla tego kraju z 2018 r. i często brak jest w nim szczegółowych informacji na temat kilku nowych zobowiązań zawartych w programie oraz harmonogramu ich wdrożenia. Przewidziana w nim strategia reform opiera się jednak na znaczących reformach przygotowywanych już w różnych obszarach, co pokazuje ogólną ciągłość w porównaniu z poprzednimi krajowymi programami reform.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania środków łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Włochy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd przewiduje, że deficyt nominalny zwiększy się z poziomu 2,1 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do poziomu 2,4 % w 2019 r., a następnie stopniowo spadnie do 2,1 % w 2020 r. i 1,5 % do 2022 r. Te prognozy przewidują podwyżkę VAT (1,3 % PKB w 2020 r. i 1,5 % PKB od 2021 r.) zapisane w prawie jako „klauzula ochronna” służąca osiągnięciu celów budżetowych od 2020 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ nie oczekuje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych w 2019 r. na nadwyżkę w wysokości 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych od 2020 r. – zostanie osiągnięty w okresie objętym programem. W programie stabilności na 2019 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 48.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

prognozuje się, że po wzroście w 2018 r. (do poziomu 132,2 % PKB, z poziomu 131,4 % w 2017 r.) relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła o 0,4 punktu procentowego PKB do 132,6 % w 2019 r., a następnie spadnie do 128,9 % do 2022 r. Prognozy te zakładają wpływ z prywatyzacji w wysokości 1 % PKB w 2019 r. i 0,3 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. W ostatnich latach podwyżki VAT zapisane w prawie jako „klauzule ochronne” były jednak systematycznie uchylane bez zapewnienia odpowiednich alternatywnych środków finansowania, a celów prywatyzacyjnych nie udało się w pełni osiągnąć. W oparciu o niezmienione polityki prognoza Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje niższy wzrost nominalnego PKB i wyższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. niż wartości przewidywane w programie stabilności na 2019 r. Prognoza Komisji nie uwzględniła podwyżki VAT zapisanej w prawie jako „klauzula ochronna” w 2020 r.

- (7) W dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z nieprzebrnięciem przez Włochy reguły dotyczącej zadłużenia w 2018 r. W sprawozdaniu stwierdzono, po dokonaniu oceny wszystkich istotnych czynników, że określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 kryterium długu należy uznać za niespełnione i że w związku z tym uzasadnione jest wszczęcie procedury nadmiernego deficytu na podstawie kryterium długu.
- (8) W następstwie wniosku zawartego w zmienionym projekcie planu budżetowego na 2019 r. w programie stabilności na 2019 r. potwierdzono, że wpływ, jaki na budżet miały zawalenie się wiaduktu Morandi w Genui oraz wyjątkowo niekorzystne warunki pogodowe w 2018 r., był znaczący, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. W szczególności w programie stabilności na 2019 r. wskazano, iż budżet na 2019 r. przewiduje wydatki nadzwyczajne w wysokości ok. 0,2 % PKB z tytułu nadzwyczajnego programu utrzymania sieci drogowej oraz planu prewencyjnego w celu ograniczenia ryzyka hydrogeologicznych. Ze względu na bezpośredni związek z zawaleniem się wiaduktu Morandi w Genui i niekorzystnymi warunkami pogodowymi w 2018 r. szczególne traktowanie wydatków na nadzwyczajne utrzymanie sieci drogowej oraz zapobieganie ryzyku hydrogeologicznemu można by uznać za zastosowanie klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki z tytułu tych środków wynoszą w 2019 r. 0,18 % PKB. Do tych dodatkowych wydatków zastosowanie mają przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97, jako że zawalenie się wiaduktu Morandi w Genui oraz wyjątkowo niekorzystne warunki pogodowe zostały uznane za zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Włoch jest znaczny, a zezwolenie na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Wiosną 2020 r. przeprowadzona zostanie ocena końcowa, w tym w odniesieniu do kwot kwalifikowalnych, na podstawie danych za 2019 r. przedstawionych przez władze włoskie.
- (9) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Włochom zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁽⁷⁾ nie przekroczyła 0,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. Powyższy wniosek nie uległby zmianie, nawet gdyby wpływ na budżet nadzwyczajnego programu utrzymania sieci drogowej w związku z zawaleniem się wiaduktu Morandi w Genui oraz planu prewencyjnego w celu ograniczenia ryzyka hydrogeologicznych wynikających z wyjątkowo niekorzystnych warunków pogodowych został odliczony od wymogu części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2019 r.

⁽⁷⁾ 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 niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) W 2020 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych we Włoszech będzie wyższy niż 60 % PKB, a prognozowana luka produktowa w tym kraju wyniesie -0,1 %, poziom publicznych wydatków pierwotnych netto powinien zmniejszyć się o 0,1 % w ujęciu nominalnym, zgodnie z korektą strukturalną na poziomie 0,6 % PKB według tabeli wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w 2019 r. i 2020 r. Włochy nie osiągną zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ponadto wysoki wskaźnik zadłużenia Włoch, wynoszący około 132 % 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 np. edukacja, innowacje i infrastruktura. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (11) Włoski system podatkowy w dalszym ciągu stanowi duże obciążenie dla czynników produkcji, co jest szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Wysokie obciążenia podatkowe pracy i kapitału zniechęcają do zwiększania zatrudnienia i inwestycji. W budżecie na 2019 r. obniżono opodatkowanie osób prowadzących działalność na własny rachunek i opodatkowanie małych przedsiębiorstw. Jednak tymczasowo zwiększono również obciążenie podatkowe firm na poziomie zagregowanym, w szczególności obciążenie podatkowe instytucji finansowych. Podstawy opodatkowania, które w mniejszym stopniu szkodzą wzrostowi, takie jak majątek i konsumpcja, nie są w pełni wykorzystywane, co pozostawia możliwość przesunięcia obciążeń podatkowych z pracy i kapitału w sposób neutralny budżetowo. Pobierany okresowo podatek od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania został uchylony w 2015 r., w tym dla zamożniejszych gospodarstw domowych. Ponadto wartości gruntów i nieruchomości (czyli wartości katastralne), które służą za podstawę obliczania podatku od nieruchomości, są w znacznym stopniu przestarzałe, a reformy mającej na celu dostosowanie ich do bieżących wartości rynkowych nadal nie przeprowadzono. Liczba i wielkość wydatków podatkowych, w szczególności w przypadku stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, jest wysoka, a optymalizacja tych wydatków była w ostatnich latach systematycznie odraczana. Istnieje też możliwość zmniejszenia obciążeń dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, które przestrzegają przepisów podatkowych, poprzez uproszczenie kodeksu podatkowego i podniesienie ogólnego poziomu przestrzegania przepisów prawa podatkowego. W szczególności luka w podatku VAT (czyli różnica między teoretycznymi dochodami z tytułu VAT a tymi faktycznie pobranymi) należy do najwyższych w Unii. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest wysoki poziom uchylania się od opodatkowania, który jest związany zwłaszcza z zaniechaniami wystawiania rachunków i faktur. Obowiązek elektronicznego przesyłania danych w odniesieniu do wszystkich transakcji handlowych z konsumentami końcowymi stanowi pozytywny krok w kierunku wyeliminowania tej luki. W ostatnich latach podniesiono jednak dopuszczalne prawem progi dla płatności gotówkowych, co może zniechęcać do korzystania z płatności elektronicznych. Gdyby zamiast tego zachęcano do korzystania z płatności elektronicznych, mogłoby to stanowić większy bodziec do wystawiania rachunków i faktur, co przyczyniłoby się do poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
- (12) Wydatki Włoch na emerytury, które w 2017 r. stanowiły ok. 15 % PKB, należą do najwyższych w Unii, a zgodnie z przewidywaniami mają jeszcze wzrosnąć w perspektywie średnioterminowej ze względu na pogarszający się współczynnik obciążenia demograficznego. Budżet na 2019 r. i dekrety wdrażające nowy system wczesnych emerytur w styczniu 2019 r. cofają elementy poprzednich reform emerytalnych, co pogorszy stabilność finansów publicznych w średnim okresie. Te nowe przepisy doprowadzą do dalszego wzrostu wydatków na emerytury w średnim okresie. W latach 2019–2021 nowy system wczesnych emerytur (tzw. „quota 100”) będzie umożliwiał przejście na emeryturę w wieku 62 lat, jeżeli dana osoba opłacała składki przez 38 lat. Ponadto rozszerzono zakres obowiązujących przepisów dotyczących przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, między innymi przez zawieszenie do 2026 r. indeksacji wymaganej minimalnej składki do średniego dalszego trwania życia, którą wprowadzono w ramach wcześniejszych reform emerytalnych. Na wykonanie tych przepisów w budżecie na 2019 r. przeznaczono środki odpowiadające 0,2 % PKB w 2019 r. i 0,5 % PKB w 2020 r. i 2021 r., ale również w kolejnych latach można się spodziewać dodatkowych kosztów z tego tytułu. Wysokie wydatki publiczne na emerytury oznaczają, że mniej środków pozostaje na inne wydatki socjalne i wydatki stymulujące wzrost, takie jak kształcenie i inwestycje, a także ograniczają marginesy na zmniejszenie ogólnie wysokiego obciążenia podatkowego i wysokiego długu publicznego. Ponadto rozszerzenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę może negatywnie wpłynąć na podaż pracy w sytuacji, gdy Włochy już obecnie plasują się poniżej średniej unijnej, jeżeli chodzi o udział w rynku pracy starszych pracowników (55–64 l.), co utrudnia potencjalny wzrost gospodarczy i pogarsza zdolność obsługi długu publicznego. Aby ograniczyć wzrost wydatków na emerytury, należy w pełni wdrożyć przyjęte wcześniej reformy emerytalne mające na celu ograniczenie zobowiązań ukrytych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Dalsze oszczędności byłyby możliwe dzięki podjęciu działań w sprawie wysokich uprawnień emerytalno-rentowych niemających pokrycia w składkach, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad sprawiedliwości i proporcjonalności.

- (13) W 2018 r. pomimo spowolnienia gospodarczego zatrudnienie nadal rosło, choć w nieco wolniejszym tempie niż w poprzednim roku. Pod koniec roku liczba osób zatrudnionych osiągnęła poziom 23,2 mln, przekraczając poziom sprzed kryzysu. Wskaźnik zatrudnienia (wśród osób w wieku 20–64 l.) wzrósł w ubiegłym roku do 63 %, ale nadal jest znacznie niższy od średniej unijnej (73,2 %). Ponadto dysproporcje regionalne są znaczące i rynek pracy nadal cechuje segmentacja, a w 2018 r. udział umów na czas określony jeszcze się zwiększył. Stopa bezrobocia spadła do 10,6 %. Bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży utrzymują się na wysokim poziomie, co z kolei niekorzystnie wpływa na potencjalny wzrost gospodarczy i spójność społeczną. Bierność zawodowa jest zjawiskiem powszechnym wśród kobiet, osób o niskich umiejętnościach zawodowych i osób młodych. Ponadto odsetek młodzieży (tj. osób w wieku 15–24 l.) niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, wynoszący 19,2 % w 2018 r., jest najwyższy w Unii. Powszechna jest również wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, co wskazuje na utrzymujący się zastój na rynku pracy.
- (14) Nierówności dochodowe i zagrożenie ubóstwem są duże i charakteryzują się dużymi rozbieżnościami regionalnymi i terytorialnymi. W 2017 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynosił 28,9 % i był wyższy od poziomów sprzed kryzysu i znacznie wyższy od średniej unijnej w 2017 r. (22,4 %). Zagrożenia te dotyczą szczególnie dzieci, zwłaszcza wywodzące się ze środowisk migracyjnych. Ubóstwo pracujących jest wysokie i nadal rośnie, szczególnie wśród pracowników zatrudnionych na czas określony i wywodzących się ze środowisk migracyjnych. Osoby pracujące na własny rachunek, które stanowią 20,8 % siły roboczej (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 13,7 %), są zasadniczo mniej chronione przed ryzykami społecznymi niż pracownicy. Dostęp do przystępnych cenowo i odpowiednich mieszkań jest również wyzwaniem, a usługi społeczne są w dalszym ciągu słabo rozwinięte i rozdrobnione. Wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa i nierówności należy do najniższych w Unii. Program przeciwdziałania ubóstwu wprowadzony w 2018 r. zastąpiono nowym dużym programem (dochód obywatelski), który także opiera się na modelu aktywnego włączenia, z zastrzeżeniem pewnych warunków. Istotne obciążenie administracyjne związane z zatrudnieniem i usługami społecznymi jest wyzwaniem w kontekście wdrożenia tej reformy. Jej rzeczywisty wpływ będzie zależał od tego, jak skuteczne będą polityki, jeżeli chodzi o zapewnienie wejścia na rynek pracy lub przeszkolenia, od zakresu, w jakim świadczone będą zindywidualizowane usługi społeczne, a także od kontroli. W szczególności wpływ na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego będzie miała faktyczna zdolność dotarcia do osób najbardziej potrzebujących. Wyniki systemu opieki zdrowotnej są ogólnie dobre, mimo że wydatki na ten cel są niższe od średniej unijnej. Świadczenie opieki zdrowotnej znacząco różni się jednak w poszczególnych regionach, co ma wpływ na dostęp, sprawiedliwość traktowania i efektywność, a do poprawy sytuacji w tym zakresie mogłaby się przyczynić lepsza administracja oraz monitorowanie świadczenia usług na standardowym poziomie. Istotne znaczenie dla zapewnienia wsparcia osobom z niepełnosprawnością i innym grupom w niekorzystnej sytuacji ma zwiększenie dostępu do opieki domowej, środowiskowej i długoterminowej.
- (15) We Włoszech powszechnym zjawiskiem jest praca nierejestrowana, zwłaszcza w regionach południowych. Według szacunków krajowego urzędu statystycznego w 2016 r. wartość gospodarki nieobserwowanej wyniosła ok. 210 mld EUR (12,4 % PKB). Około 37,2 % tej wartości przypisuje się pracy nierejestrowanej. Zjawisko to w szczególności dotyczy grup szczególnie wrażliwych, takich jak migranci, kobiety i małoletni. Nowa inspekcja pracy, działająca od 2017 r., zwróciła szczególną uwagę na zjawisko określane mianem *caporalato* w sektorze rolnictwa, charakteryzujące się wysokim wskaźnikiem występowania nieprawidłowości oraz ryzykiem wyzysku pracowników, zwłaszcza migrantów o nieuregulowanym statusie. W celu rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej i wyzysku pracowników oraz zapobiegania tym zjawiskom, a także w celu zapewnienia uczciwych i bezpiecznych warunków pracy konieczne jest ściśle monitorowanie niedawno przyjętych środków oraz podjęcie dodatkowych działań. Ponadto należy zapewnić, aby wprowadzenie dochodu obywatelskiego maksymalizowało bodźce do podejmowania stałej pracy oraz przechodzenia z pracy nierejestrowanej na rejestrowaną, zarówno przez ściśle monitorowanie, jak i pozytywne zachęty.
- (16) Poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia przez zapewnienie większych zasobów i lepszej jakości usług ma kluczowe znaczenie dla wdrożenia reformy dotyczącej nowego programu wprowadzającego dochód obywatelski. W kontekście nowego programu wprowadzającego dochód obywatelski dla osób o niskich dochodach i osób bezrobotnych skuteczna aktywna polityka w zakresie rynku pracy stanowi ważne narzędzie ograniczania tarć na rynku pracy i zachęcania ludzi do poszukiwania pracy. W związku z tym niezwykle istotne jest to, by służby zatrudnienia dysponowały odpowiednią liczbą wykwalifikowanych pracowników. Skuteczna pomoc

w poszukiwaniu pracy mająca na celu zintensyfikowanie szkoleń i podnoszenie kwalifikacji ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia mobilności pracowników i wyposażenia ich w odpowiednie umiejętności, które pozwolą sprostać przyszłym wyzwaniom rynku pracy oraz coraz bardziej wymagającego i konkurencyjnego środowiska pracy. Niedawno podjęto pewne działania w celu zwiększenia skuteczności aktywnej polityki w zakresie rynku pracy – określono np. wskaźniki monitorowania i normy minimalne, przyjęto strategię w odniesieniu do długotrwale bezrobotnych oraz opracowano narzędzie profilowania jakościowego. Ogólna efektywność publicznych służb zatrudnienia i ich zdolność znalezienia ofert pracy dla ludności pozostają jednak słabe, wyniki znacznie różnią się między regionami, a stopień integracji tych działań z polityką społeczną i edukacyjną jest ograniczony. Słaba jest również współpraca z pracodawcami.

- (17) Różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn we Włoszech nadal należy do najwyższych w Unii, a wskaźnik zatrudnienia kobiet, choć nieznacznie wzrasta, jest znacznie niższy od średniej unijnej (53,1 % w porównaniu z 67,4 % w 2018 r.). Inwestycje w usługi opiekuńcze i uczestnictwo kobiet w rynku pracy są nadal niewystarczające, podobnie jak środki na rzecz promowania równych szans i odpowiednie polityki na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Nadal brakuje jednak kompleksowej strategii na rzecz promowania uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Chociaż obowiązkowy urlop ojcowski został nieznacznie wydłużony z 4 do 5 dni, to system urlopu rodzicielskiego jest nadal niewystarczający. W połączeniu ze słabo rozwiniętymi usługami opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej zwykle uniemożliwia to podjęcie pracy kobietom, których dzieci lub inni członkowie rodziny potrzebują opieki. W 2017 r. formalnym systemem wczesnej edukacji objętych było jedynie 28,6 % dzieci poniżej trzeciego roku życia, co jest znacznie poniżej średniej unijnej. W inwestycjach w opiekę nad dziećmi, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową należy uwzględniać duże różnice geograficzne pod względem dostępności usług. Ponadto wysoki klin podatkowy w przypadku drugiego żywiciela rodziny ogranicza motywację finansową kobiet do podejmowania pracy. Wyższa aktywność zawodowa kobiet, tak samo jak wyższy wskaźnik aktywności w ogóle, mogłyby pobudzić wzrost gospodarczy poprzez zwiększenie podaży pracy, a także ograniczyć ubóstwo oraz ryzyka społeczne i finansowe wynikające ze starzenia się społeczeństwa.
- (18) Wstępnie planowana reforma zasad rokowań zbiorowych miała na celu większe dopasowanie płac i wynagrodzeń do warunków ekonomicznych na szczeblu regionalnym i na szczeblu przedsiębiorstw. W marcu 2018 r. Confindustria podpisała umowę ramową z trzema najważniejszymi włoskimi związkami zawodowymi (Cgil, Cisl oraz Uil), aby rozszerzyć zakres rokowań drugiego szczebla. Ponadto umowa zwiększa pewność prawa dzięki wprowadzeniu jaśniejszych zasad dotyczących reprezentowania partnerów społecznych podczas rokowań oraz przewiduje lepszy algorytm służący obliczaniu płac minimalnych. Pierwsza umowa wykonawcza dotycząca reprezentowania, zdrowia i bezpieczeństwa w pracy została podpisana pod koniec 2018 r. przez stowarzyszenie pracodawców i trzy główne związki zawodowe.
- (19) Inwestowanie w kształcenie i umiejętności jest niezwykle istotne dla promowania inteligentnego, trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Słabość systemu kształcenia i szkolenia oraz słaby popyt na wysokie kwalifikacje przyczyniają się do wolnego tempa wzrostu wydajności we Włoszech. Jednym z głównych wyzwań jest poprawa jakości systemu kształcenia i szkolenia. Odsetek osób wcześniej kończących naukę utrzymuje się na poziomie znacznie wyższym od średniej unijnej (14,5 % w porównaniu z 10,6 % w 2018 r.), a wyniki kształcenia wykazują duże zróżnicowanie regionalne i terytorialne. Odsetek środków finansowych przeznaczonych na kształcenie na poziomie podstawowym i średnim jest wprawdzie zasadniczo zbliżony do średniej unijnej, jednak dalsze działania w celu przyciągnięcia, skutecznego zatrudniania i motywowania nauczycieli mogłyby przyczynić się do poprawy wyników nauczania. System naboru jest w zbyt dużym stopniu oparty na wiedzy, a nie na umiejętnościach, a komponent szkoleniowy jest ograniczony. Ponadto wynagrodzenia włoskich nauczycieli utrzymują się na niskim poziomie w stosunku do standardów międzynarodowych oraz w porównaniu z pracownikami z wyższym wykształceniem. Podwyżki wynagrodzeń następują wolniej niż w przypadku nauczycieli w innych krajach, a perspektywy rozwoju kariery są bardziej ograniczone ze względu na fakt, że istnieje tylko jedna ścieżka kariery. Ponadto awanse opierają się wyłącznie na stażu pracy, a nie na aspektach merytorycznych. Przekłada się to na

bardzo niską atrakcyjność zawodu nauczyciela dla osób wysoko wykwalifikowanych i zniechęcenie pracowników dydaktycznych, co z kolei ma negatywny wpływ na wyniki nauczania uczniów. System przygotowania zawodowego zaczął rozwijać się bardziej dynamicznie w ostatnich latach, ale w wyniku przyjętych środków został ograniczony. Jeśli chodzi o kompetencje kluczowe i umiejętności podstawowe, włoscy uczniowie i dorośli osiągają jedne z najgorszych wyników w Unii. Udział dorosłych w kształceniu jest bardzo ograniczony i jeszcze maleje, w sytuacji gdy różnica wskaźnika zatrudnienia osób o wysokich i niskich kwalifikacjach należy do najwyższych w Unii. Podnoszenie kwalifikacji jest szczególnie potrzebne w przypadku umiejętności cyfrowych. Dotychczasowe postępy w rozwijaniu umiejętności cyfrowych i infrastruktury cyfrowej są ograniczone. Inwestowanie w kapitał ludzki jest niezbędnym warunkiem wstępnym pobudzenia inwestycji publicznych i prywatnych, a obecne środki mające stymulować rozwój umiejętności cyfrowych i kształcenie dorosłych nie mają kompleksowego charakteru. Podstawowe i zaawansowane umiejętności cyfrowe plasują się poniżej średniej unijnej – jedynie 44 % osób w wieku od 16 do 74 lat posiada podstawowe umiejętności cyfrowe (57 % w Unii).

- (20) Niski poziom inwestycji w umiejętności spowalnia przechodzenie Włoch na gospodarkę opartą na wiedzy, hamuje wzrost wydajności i ogranicza potencjał poprawy konkurencyjności pozacenowej i wzrostu PKB. Jedną z przyczyn niższej wydajności włoskich mikro- i małych przedsiębiorstw w porównaniu z tego rodzaju przedsiębiorstwami w innych krajach są również braki edukacyjne. Szkolnictwo wyższe jest niedofinansowane i boryka się z brakami kadrowymi, a zakres zawodowego szkolnictwa wyższego jest ograniczony, mimo że zapewnia ono duże szanse na zatrudnienie. Odsetek absolwentów szkół wyższych utrzymuje się na niskim poziomie (27,9 % osób w wieku 30–34 l. w 2018 r.), z czym wiąże się stosunkowo niska dostępność absolwentów szkół wyższych, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak nauki ścisłe i techniczne; ukierunkowane inwestycje w umiejętności są warunkiem wstępnym pobudzenia inwestycji zarówno publicznych, jak i prywatnych, zwłaszcza w aktywa niematerialne i prawne. Istnieje potrzeba promowania kierunków studiów w dziedzinach istotnych dla sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy oraz rozwijania określonych umiejętności, takich jak umiejętności cyfrowe i finansowe.
- (21) Mniejsze przedsiębiorstwa nadal w ograniczonym zakresie – szczególnie w południowych Włoszech – przyjmują strategię na rzecz zwiększenia wydajności, polegającą np. na wprowadzaniu innowacji produktowych, procesowych i organizacyjnych. Od początku XXI w. inwestycje w aktywa niematerialne i prawne utrzymują się na poziomie znacznie niższym od średniej unijnej. Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój wynoszą niemal połowę średniego poziomu wydatków w strefie euro. Wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw z przeznaczeniem na wydatki na badania i rozwój pozostaje na niskim poziomie, choć sytuacja poprawia się dzięki zwiększonej roli zachęt podatkowych. Wydatki publiczne na badania i rozwój są także poniżej średniej w strefie euro. Niska innowacyjność może również spowolnić przechodzenie na zieloną gospodarkę. Poprawa wyników Włoch w zakresie innowacyjności wymaga dalszych inwestycji w aktywa niematerialne i prawne, a także większego skupienia się na transferze technologii, z uwzględnieniem słabości regionalnych i wielkości przedsiębiorstw. Niedawno w budżecie zapowiedziano wprowadzenie pewnych środków służących promowaniu technologii innowacyjnych. System wsparcia publicznego dla przedsiębiorstw z przeznaczeniem na wydatki na badania i rozwój można ulepszyć poprzez zrównoważoną kombinację środków bezpośrednich i pośrednich oraz dogłębną analizę istniejących tymczasowych zachęt podatkowych, która pozwoliłaby przekształcić te najbardziej efektywne w środki o charakterze trwałym. Środki wspierające rozwój wiedzy (takie jak klastry technologiczne) oraz współpracę między przedsiębiorstwami pomagają mniejszym przedsiębiorstwom w szczególności w pokonywaniu tego rodzaju trudności i w zwiększaniu ich niskiej wydajności.
- (22) Potrzebne są inwestycje, aby podnieść jakość i zwiększyć zrównoważony charakter infrastruktury kraju. W sektorze transportu Włochy nie zrealizowały swojej strategii w zakresie inwestycji infrastrukturalnych (*Connettere l'Italia*). Poczyniono bardzo ograniczone postępy we wdrażaniu planowanych inwestycji w transport kolejowy, drogowy i zrównoważoną mobilność miejską. Wynika to z opóźnień administracyjnych, nieefektywności wydatków, niepełnego wdrożenia kodeksu udzielania zamówień publicznych i koncesji oraz sądowego rozstrzygania sporów. Unijna tabela wyników w dziedzinie transportu pokazuje, że jakość infrastruktury we Włoszech jest poniżej średniej unijnej. Stan infrastruktury budzi oczywisty niepokój, a na uzasadnienie wystarczy przypomnieć zawalenie się wiaduktu Morandi w Genui. Rząd uznał utrzymanie i bezpieczeństwo za kwestię priorytetową oraz zapowiedział opracowanie planu monitorowania stanu całej infrastruktury i utworzenie nowej agencji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo infrastruktury kolejowej i drogowej. W związku z tym w ramach unijnych reguł fiskalnych Włochom przyznano odstępstwo na 2019 r. w wysokości 1 mld EUR z przeznaczeniem na plan inwestycyjny w celu zabezpieczenia infrastruktury drogowej podobnej do wiaduktu Morandi. Inwestowanie w zrównoważony transport i infrastrukturę jest również jednym ze sposobów, które mogą pomóc sprostać wyzwaniom środowi-

skowym.

Osiągnięcie ambitnych celów Unii w zakresie energii i klimatu do 2030 r. wymaga ciągłych zielonych inwestycji. Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu jest kluczowym źródłem informacji, które pomogą w określeniu potrzeb inwestycyjnych w dziedzinie dekarbonizacji i energii. Potrzebne są inwestycje w celu ulepszenia infrastruktury energetycznej, co przyczyniłoby się do stworzenia bardziej odpornego, czystego, bezpiecznego i elastycznego systemu energetycznego, a jednocześnie zwiększyłoby integrację rynkową i zmniejszyło różnice w cenach. Włoska sieć elektroenergetyczna nie jest jeszcze w wystarczającym stopniu przygotowana, aby poradzić sobie ze zwiększoną wymianą transgraniczną i ze skalą wykorzystania odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, jakie są prognozowane na 2030 r. Niezbędne są inwestycje w zapobieganie ryzykom hydrogeologicznym i sejsmicznym, aby ograniczyć wydatki na działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym w zakresie infrastruktury. Na 2019 r. Włochom przyznano odstępstwo w wysokości 2,1 mld EUR w odniesieniu do unijnych reguł fiskalnych z przeznaczeniem na zapobieganie poważnym ryzykom hydrogeologicznym. Ponadto w południowych Włoszech brakuje skutecznych inwestycji w gospodarkę odpadami i infrastrukturę wodną, a ryzyko niedoboru wody i suszy się utrzymuje. Rozdrobnienie sektora oraz słaby profil kredytowy mniejszych podmiotów wciąż stanowią przeszkodę dla inwestycji. Inwestycje, m.in. w przeciwdziałanie zmianom klimatu, zrównoważenie środowiskowe i zapobieganie ryzyku, a także w konektywność na obszarach wiejskich również przyczyniłyby się do rozwiązania problemu dysproporcji regionalnych. Na obszarach wiejskich sieć szerokopasmowa również jest mniej zaawansowana. Jeśli chodzi o zasięg ultraszybkiej łączności szerokopasmowej (100 Mbps i więcej), Włochy wciąż pozostają w tyle (tylko 24 % w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 60 %) i w rankingu plasują się na niskim 27. miejscu przy wciąż bardzo umiarkowanym tempie wzrostu. Zarówno zasięg, jak i wykorzystanie ultraszybkiej łączności szerokopasmowej są na poziomach znacznie niższych niż średnie unijne.

- (23) Słaba zdolność sektora publicznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym, do zarządzania środkami finansowymi stanowi barierę inwestycyjną w różnych sektorach; przyczynia się do tego złożoność procedur, pokrywanie się obowiązków oraz złe zarządzanie zatrudnieniem w sektorze publicznym. Niewystarczające umiejętności w sektorze publicznym ograniczają zdolność do oceny i wyboru projektów inwestycyjnych oraz zarządzania nimi. Utrudnia to również wdrażanie unijnych środków finansowych i pod tym względem Włochy pozostają w tyle w porównaniu ze średnią unijną. Niższa jakość sprawowania rządów w południowych Włoszech znacznie ogranicza zdolność w zakresie wydatkowania środków i kształtowania polityki. Poprawa zdolności administracyjnych jest warunkiem wstępnym skutecznej realizacji inwestycji publicznych i wykorzystania unijnych środków finansowych, co przyniosłoby pozytywne skutki uboczne dla inwestycji prywatnych i wzrostu PKB. Taka poprawa mogłaby zapewnić większe oddziaływanie inwestycji w sieci szerokopasmowe, transport, gospodarkę wodną i gospodarkę o obiegu zamkniętym, zwłaszcza w południowych Włoszech. W tej ostatniej dziedzinie widoczne są zaległości inwestycyjne, głównie jeśli chodzi o inwestycje niematerialne. Poprawa zdolności administracyjnych organów centralnych i lokalnych miałaby pozytywny wpływ na planowanie, ocenę i monitorowanie projektów inwestycyjnych, a także na identyfikowanie ewentualnych trudności oraz ich usuwanie.
- (24) Zwiększenie wydajności administracji publicznej we Włoszech i jej zdolności reagowania na potrzeby przedsiębiorstw miałyby pozytywny wpływ na otoczenie biznesowe, inwestycje i zdolność przedsiębiorstw do korzystania z możliwości innowacji. W 2015 r. przyjęto kompleksową ustawę umożliwiającą reformę administracji publicznej. Reforma ta miała wyeliminować większość źródeł niewydolności, takich jak długość i złożoność procedur, brak przejrzystości, nieskuteczne zarządzanie zatrudnieniem w sektorze publicznym, nieskuteczne zarządzanie przedsiębiorstwami publicznymi oraz niska cyfryzacja. Do końca 2017 r. większość reformy została wdrożona i trwa proces jej egzekwowania, a dodatkowe wsparcie stanowi nowa ustawa *Concretezza*. niespójne planowanie, ograniczone zasoby finansowe i niewystarczająca koordynacja opóźniają jednak wdrażanie cyfrowych usług publicznych w kluczowych obszarach, takich jak systemy płatności online, co pomogłoby w zmniejszeniu złożoności i zwiększeniu przejrzystości. Wysoka średnia wieku i niski średni poziom umiejętności cyfrowych pracowników sektora publicznego dodatkowo spowalniają proces. Kiedy jednak połączy się jasno określone cele ze skutecznym egzekwowaniem, wyniki są widoczne, jak w przypadku szybkiego rozwoju rynku elektronicznego dla administracji publicznych i fakturowania elektronicznego. Reforma administracji publicznej z 2015 r. przewidywała również nowe ramy reformujące zarządzanie lokalnymi służbami publicznymi. W listopadzie 2016 r. włoski Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że procedura zastosowana do przyjęcia kilku dekretów legislacyjnych, w tym dekretu dotyczącego lokalnych służb publicznych, była niezgodna z konstytucją. Potrzebna jest zatem nowa inicjatywa ustawodawcza, która będzie promowała zwiększenie wydajności i poprawę jakości lokalnych służb publicznych, m.in. poprzez priorytetowe traktowanie przetargów konkurencyjnych w stosunku do rozwiązań wewnętrznych lub dotacji bezpośrednich.

- (25) W aktualizacji do dokumentu gospodarczo-finansowego na 2018 r. (NADEF 2018) wskazano, że przygotowanie projektów i poprawa jakości cyklu projektowego są kluczowymi czynnikami niezbędnymi do pobudzenia skutecznego wydatkowania środków na inwestycje we Włoszech. W tym samym dokumencie poinformowano o utworzeniu specjalnego funduszu dotacji na potrzeby przygotowywania projektów i przeglądu projektów w odniesieniu do kluczowych projektów infrastrukturalnych. Przewidziano też inny fundusz dotacji na potrzeby przygotowywania mniejszych projektów realizowanych przez organy lokalne. Nie wydano jednak jak dotąd dekretów wykonawczych dotyczących obu funduszy, a alokacja na te fundusze może być niższa, niż pierwotnie wskazana w DEF 2018. W ustawie budżetowej na 2019 r. wspomina się o utworzeniu *Centrale per la progettazione*, ale organ ten jeszcze nie działa i wydaje się, że jego utworzenie wymaga wysiłku w dłuższym okresie. Jeśli chodzi o funkcjonalność, nie jest jasne, w jaki sposób *Centrale per la progettazione* będzie współdziałać z gminami i innymi organami lokalnymi.
- (26) Poprawa otoczenia biznesowego ułatwiłaby prowadzenie przedsiębiorstw, a lepsze warunki ramowe konkurencji sprzyjałyby efektywniejszej alokacji zasobów i wzrostowi wydajności. Należy prawidłowo wdrożyć coroczną ustawę o konkurencji z 2015 r., przyjętą w sierpniu 2017 r. Ponadto znaczące bariery dla konkurencji nadal występują w niektórych sektorach takich jak: usługi dla przedsiębiorstw i handel detaliczny. Poprawa jakości ram regulacyjnych zapewniłaby równe warunki działania zarówno platformom innowacyjnym, jak i tradycyjnym podmiotom, co pozwoliłoby na pełne wykorzystanie potencjału gospodarki współpracy i uczciwszą konkurencję we wszystkich sektorach. Pozytywny wpływ na jakość usług miałyby zwiększenie konkurencyjności procedur udzielania zamówień publicznych na usługi i koncesji na dostęp do dóbr publicznych. Brak stabilności regulacyjnej w systemie zamówień publicznych mógłby zagrozić niektórym kluczowym korzyściom z poprzednich reform i przyczynić się do odroczenia inwestycji. Za nadzór rynku produktów odpowiadają różne organizacje, których działania w wielu obszarach się pokrywają; brakuje też systemów skutecznej koordynacji. Zmniejsza to skuteczność kontroli, jeżeli chodzi o zapobieganie nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorstw nieprzestrzegających przepisów.
- (27) Niska wydajność włoskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych nadal budzi zaniepokojenie. W 2017 r. czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych i handlowych nadal był najdłuższy w Unii we wszystkich instancjach. Chociaż w porównaniu z 2016 r. długość postępowania w pierwszej instancji wydłużyła się, wcześniejsze reformy zaczynają mieć pozytywny wpływ na długość postępowań w wyższych instancjach; nadal istnieje jednak pole do ograniczenia nadużyć procesowych i zapewnienia bardziej efektywnego funkcjonowania sądów. W Najwyższym Sądzie Kasacyjnym duża liczba napływających spraw, w połączeniu z niższymi wskaźnikami zamykanych spraw w wydziale podatkowym tego sądu, ma negatywny wpływ na jego wydajność i budzi obawy co do funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach podatkowych w pierwszej i drugiej instancji. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiednie egzekwowanie prostszych przepisów proceduralnych mogłoby przyczynić się do zdecydowanego przyspieszenia procesów cywilnych. W związku z tym zapowiedziano reformę mającą na celu usprawnienie postępowania cywilnego, ale nie przedstawiono jej jeszcze parlamentowi. Inne wyzwania wynikają z wciąż ograniczonego i niespójnego stosowania mechanizmu filtrowania spraw niedopuszczalnych do odwołania w drugiej instancji, licznych nieobsadzonych stanowisk dla pracowników administracyjnych oraz utrzymujących się różnic między sądami pod względem skuteczności zarządzania sprawami.
- (28) Włochy poczyniły ostatnio pewne postępy w zakresie poprawy swoich ram antykorupcyjnych, m.in. dzięki lepszej ochronie sygnalistów, zwiększeniu roli krajowego organu antykorupcyjnego we wdrażaniu tych ram oraz nowej ustawie antykorupcyjnej ze stycznia 2019 r. Ta ostatnia ma na celu zwiększenie wykrywalności korupcji i zintensyfikowanie walki z korupcją przez stosowanie surowszych kar, korzystanie z lepszych technik dochodzeniowych i wprowadzenie programu łagodzenia kar w przypadku osób ujawniających przypadki korupcji. Ustawa likwiduje również terminy przedawnienia po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji, ale dopiero od 2020 r. To ostatnie rozwiązanie jest długo wyczekiwany, pozytywnym krokiem zgodnym z międzynarodowymi standardami. Walka z korupcją pozostaje jednak nieskuteczna we Włoszech, głównie ze względu na to, że czas trwania procesów karnych nadal jest zbyt długi z uwagi na brak tak bardzo potrzebnej reformy postępowania karnego, w tym także systemu odwoławczego, aby nie dopuszczać do nadużywania drogi sądowej. Utrzymują się ponadto luki w przepisach dotyczących ścigania w odniesieniu do określonych przestępstw, takich jak sprzeniewierzenie środków publicznych.

- (29) Włoskie banki w dalszym ciągu czyniły zadowalające postępy w zakresie naprawy swoich bilansów mimo ponownej presji rynkowej. Ze względu na ich dużą ekspozycję wobec obligacji skarbowych niestabilność rynków wpłynęła jednak niekorzystnie na pozycje kapitałowe banków, wywierając presję na koszty finansowania i utrudniając bankom dostęp do niezabezpieczonego finansowania na rynku międzybankowym. Ciągłe zmniejszanie narosłych kredytów zagrożonych i kredytów o niskim prawdopodobieństwie spłaty pozostaje uzasadnione, zwłaszcza w odniesieniu do małych i mniej prominentnych banków, w celu dalszej ochrony stabilności finansowej i rozszerzenia akcji kredytowej dla gospodarki. Doprowadzenie do tego, aby banki, zwłaszcza mniejsze, poczyniły postępy w spełnianiu wymogów regulacyjnych dotyczących finansowania, przyczyniłoby się również do zwiększenia odporności systemu na wstrząsy zewnętrzne. Ważne jest także rozwiązanie problemu strukturalnie niskiej rentowności banków poprzez zwiększenie wydajności i optymalizację modelu biznesowego. Terminowe wdrożenie reformy przepisów dotyczących niewypłacalności pomogłoby przyspieszyć nadal zbyt powolne postępowania w przedmiocie egzekucji z mienia i z zabezpieczenia oraz jeszcze bardziej zwiększyć odporność sektora bankowego. Wszelka rekompensata przyznana przez państwo akcjonariuszom i detalicznym wierzycielom długu podporządkowanego banków podlegających wcześniejszym procedurom likwidacji administracyjnej powinna być ściśle ukierunkowana na usuwanie skutków społecznych wcześniejszych przypadków niewłaściwej sprzedaży. Należy jeszcze bardziej usprawnić zarządzanie systemem bankowym i bezzwłocznie dokończyć reformę dużych banków spółdzielczych z 2015 r. po zapewnieniu jasności prawa.
- (30) Kredyty bankowe pozostają dominującym źródłem finansowania przedsiębiorstw. Mniejsze i innowacyjne przedsiębiorstwa nadal jednak borykają się z trudnościami w dostępie do kredytów, zwłaszcza w południowych Włoszech. Rynek kapitałowy jest słabo rozwinięty w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, również z powodu czynników ograniczających popyt, takich jak niski poziom edukacji finansowej, strach przed utratą kontroli nad przedsiębiorstwem oraz uciążliwe wymogi administracyjne. W ciągu ostatnich kilku lat wprowadzono szereg środków w celu poprawy dostępu do finansowania, koncentrując się głównie na kanale kredytów bankowych, chociaż środki rynkowe, takie jak miniobligacje, alternatywny rynek inwestycyjny, kapitał wysokiego ryzyka i bezpośrednie wsparcie publiczne również pomogły mniejszym i innowacyjnym przedsiębiorstwom uzyskać dostęp do finansowania. Zniesienie w budżecie na 2019 r. ulgi z tytułu inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwa może ograniczyć zachęty dla przedsiębiorstw do korzystania z finansowania kapitałowego. Skuteczne zwiększenie dostępu do finansowania pozabankowego wymaga uwzględnienia potrzeb mniejszych i innowacyjnych przedsiębiorstw, a także zdolności inwestorów do oceny projektów inwestycyjnych. Dywersyfikacja źródeł finansowania lepiej chroniłaby inwestycje przedsiębiorstw przed wstrząsami w sektorze bankowym, a jednocześnie wspierałaby innowacje i wzrost gospodarczy.
- (31) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego z 2019 r. Pozwoliłoby to Włochom optymalnie wykorzystać te fundusze na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (32) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Oceniała również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 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 przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (33) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (34) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do realizacji czterech pierwszych zaleceń dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

⁽⁸⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie nominalnego zmniejszenia publicznych wydatków pierwotnych netto o 0,1 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przesunięcie obciążeń podatkowych zmniejszające opodatkowanie pracy, w tym przez zmniejszenie wydatków podatkowych i zreformowanie przestarzałych wartości katastralnych. Zwalczanie uchylania się od opodatkowania, zwłaszcza w formie zaniechań wystawiania faktur, m.in. poprzez poszerzenie zakresu obowiązkowego stosowania płatności elektronicznych, w tym przez obniżenie dopuszczalnych prawem progów płatności gotówkowych. Pełne wdrożenie wcześniejszych reform systemu emerytalnego, aby zmniejszyć udział emerytur w wydatkach publicznych i uwolnić środki na inne wydatki socjalne i wydatki pobudzające wzrost gospodarczy.
2. Zwiększenie wysiłków w celu rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej. Zapewnienie skutecznej integracji aktywnych polityk rynku pracy i polityk społecznych oraz objęcie nimi w szczególności młodzieży i grup szczególnie wrażliwych. Wspieranie uczestnictwa kobiet w rynku pracy w oparciu o kompleksową strategię, w tym przez zapewnienie dostępu do dobrej jakości opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej. Poprawę wyników kształcenia, również poprzez odpowiednie i ukierunkowane inwestycje, a także wspieranie podnoszenia kwalifikacji, m.in. przez rozwijanie umiejętności cyfrowych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacyjności oraz jakości infrastruktury, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę skuteczności administracji publicznej, m.in. poprzez inwestowanie w umiejętności pracowników sektora publicznego, przyspieszenie cyfryzacji oraz zwiększanie efektywności i podnoszenie jakości lokalnych służb publicznych. Usunięcie ograniczeń konkurencji, szczególnie w sektorze detalicznym i sektorze usług dla przedsiębiorstw, m.in. za pomocą nowej corocznej ustawy o konkurencji.
4. Skrócenie czasu trwania procesów cywilnych we wszystkich instancjach poprzez egzekwowanie i usprawnienie przepisów proceduralnych, w tym przepisów będących obecnie przedmiotem analizy ustawodawcy i ze szczególnym uwzględnieniem systemów dotyczących niewypłacalności. Zwiększenie skuteczności walki z korupcją poprzez zreformowanie przepisów proceduralnych w celu skrócenia czasu trwania postępowań karnych.
5. Wspieranie restrukturyzacji bilansów banków, w szczególności w przypadku małych i średnich banków, poprzez poprawę efektywności i jakości aktywów, kontynuowanie redukcji kredytów zagrożonych oraz dywersyfikację finansowania. Zwiększenie dostępności finansowania pozabankowego dla mniejszych i innowacyjnych przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący