

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

**w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014**

(2011/C 215/02)

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. 3,

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 Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, 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 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia

nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 6 maja 2011 r. Włochy przedstawiły aktualizację z 2011 r. do programu stabilności, obejmującą lata 2011–2014 oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, zostały one poddane ocenie w tym samym czasie.
- (7) Słabości strukturalne miały negatywny wpływ na gospodarkę Włoch już na długo przed pojawieniem się obecnego światowego kryzysu gospodarczo-finansowego. W okresie 2001–2007 średni wskaźnik wzrostu realnego PKB wynosił około 1 %, czyli zaledwie połowę średniej dla strefy euro, przede wszystkim na skutek powolnego wzrostu wydajności. Ponieważ sytuacja ta dotyczyła całego kraju, nie doprowadziło to do zmniejszenia znacznych dysproporcji gospodarczych pomiędzy poszczególnymi regionami. Wprawdzie sytuacji gospodarczej nie charakteryzowały poważne wewnętrzne zaburzenia równowagi w sektorze prywatnym, jednakże gospodarka silnie odczuła skutki światowego kryzysu. W wyniku załamania eksportu, a potem inwestycji, nastąpił gwałtowny – o około 7 % – spadek realnego PKB w okresie między drugim kwartałem 2008 r. a drugim kwartałem 2009 r. W ubiegłym dziesięcioleciu dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał stałą tendencję zniżkową, jednak pod koniec 2010 r. wzrósł do 119 %, co odzwierciedlało również gwałtowny spadek PKB. Spadek stopy zatrudnienia był znacznie mniejszy, dzięki wsparciu z rządowego programu ograniczania liczby przepracowanych godzin, co sprawiło, że w latach 2008–2009 stopa bezrobocia wzrosła tylko nieznacznie. Za sprawą eksportu gospodarka zaczęła się ożywiać w drugiej połowie 2009 r., choć w powolnym tempie. W 2010 r. na rynku pracy nadal panowała trudna sytuacja: pod koniec roku stopa bezrobocia ustabilizowała się na poziomie ok. 8,5 %. Z uwagi na bardzo wysoki wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Włochy utrzymywały odpowiednio ostrożny kurs polityki budżetowej w okresie kryzysu, odstępując od zastosowania obszernych budżetowych środków stymulacyjnych i utrzymując dzięki temu poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009–2010 poniżej średniego poziomu w strefie euro.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności na mocy rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu jest wiarygodny. Program zakłada sprowadzenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB najpóźniej do 2012 r., poprzez dalsze ograniczanie wydatków i dodatkowe dochody wynikające z lepszego przestrzegania przepisów podatkowych. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu program zakłada osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, jakim jest zrównoważona sytuacja budżetowa w kategoriach strukturalnych, do końca okresu objętego programem (2014 r.), w oparciu o zobowiązanie do dalszego ograniczania wydatków pierwotnych. W programie przewiduje się, że wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie najwyższy poziom w 2011 r., a następnie znacznie stopniowo spadać, wraz ze wzrostem nadwyżki pierwotnej. Planowany średni roczny wysiłek fiskalny w latach 2010–2012 przekracza poziom 0,5 % PKB, zalecany przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu, a przewidywane tempo korekty po 2012 r. jest znacznie powyżej poziomu określonego w pakcie stabilności i wzrostu. Osiągnięcie planowanych poziomów deficytu i długu będzie wymagało rygorystycznego wykonania budżetu, przy czym konieczne są dodatkowe informacje na temat planowanych działań konsolidacyjnych w 2013 i 2014 r., tak aby zwiększyć wiarygodność programu.
- (9) Biorąc pod uwagę bardzo wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszący w 2011 r. ok. 120 % PKB, dążenie do trwałej i wiarygodnej konsolidacji oraz przyjęcie środków strukturalnych służących pobudzeniu wzrostu należą do głównych priorytetów Włoch. Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych wydają się być średnie. W okresie do 2012 r. osiągnięcie celów w zakresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyznaczonych w programie stabilności, a więc również korekta nadmiernego deficytu do 2012 r., zależy od pełnego wdrożenia przyjętych już środków. Dodatkowe działania byłyby konieczne w przypadku, gdy na przykład dochody wynikające z lepszego przestrzegania przepisów podatkowych okazałyby się niższe niż te zaplanowane w budżecie lub w przypadku pojawienia się trudności związanych z planowanym ograniczeniem wydatków kapitałowych. Na lata 2013–2014 w nowych trzyletnich ramach budżetowych zaplanowano przyjęcie do października 2011 r. konkretnych środków wspierających działania konsolidacyjne. Choć w ciągu ostatnich lat ramy budżetowe zostały znacznie wzmocnione, wprowadzenie egzekwawalnych pułapów wydatków oraz dalszych usprawnień kontroli budżetowej we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych ma doprowadzić do zwiększenia dyscypliny budżetowej i podniesienia wiarygodności średniookresowej strategii budżetowej.
- (10) Pomimo stosunkowo wysokiego wzrostu liczby miejsc pracy w latach poprzedzających kryzys, włoski rynek pracy wykazuje pewne słabości strukturalne. Pracownicy zatrudnieni na podstawie stałych umów korzystają z lepszej ochrony niż pracownicy zatrudnieni na podstawie umów nietypowych. W przypadku pierwszej grupy, zwolnienia podlegają rygorystycznym zasadom i kłopotliwym procedurom. W przypadku drugiej grupy, należy zwrócić szczególną uwagę na dynamikę samozatrudnienia, za którym mogą kryć się stosunki pracy na zasadzie podporządkowania. Pomimo nowych środków ad hoc podjętych w czasie kryzysu celu rozszerzenia zakresu wsparcia dochodu i ochrony przed bezrobociem obecny system zasiłków dla bezrobotnych pozostaje rozdrobniony. W 2010 r. bezrobocie wśród pracowników poniżej 25-go roku życia osiągnęło poziom 27,8 % i charakteryzowało się nierównym rozmieszczeniem na obszarze kraju, przy czym bezrobocie wśród młodzieży w regionach południowych było dwa razy wyższe niż w regionach północnych. Należy dalej wzmacniać rolę praktyk zawodowych i kształcenia zawodowego. Choć bardzo przydatny i konieczny, nie istnieje obecnie żaden ogólnokrajowy system certyfikacji i uznawania umiejętności zawodowych i standardów szkoleniowych, a tylko liczne systemy regionalne, co nie ułatwia mobilności siły roboczej i zmniejsza możliwości zatrudnienia na całym obszarze Włoch. Istnieją dalsze możliwości zwiększenia skuteczności służb zajmujących się zatrudnieniem, szczególnie w regionach o wysokim bezrobociu. Ponadto poważnym zjawiskiem we Włoszech jest praca nierejestrowana.
- (11) Dostosowanie wzrostu wynagrodzeń do wzrostu wydajności jest istotne z uwagi na ciągłą utratę konkurencyjności Włoch, która ma miejsce od późnych lat 90-tych; w tym kontekście znaczącą rolę mogą odegrać negocjacje płacowe na poziomie przedsiębiorstw, mogące przyczynić się także do wyeliminowania regionalnych dysproporcji na rynku pracy. Dokonana w 2009 r. reforma ram negocjacyjnych wprowadziła między innymi możliwość uzgadniania tzw. „klauzuli otwartej” (tj. odstępstw od wynagrodzenia sektorowego ustalonego na poziomie kraju), ale nie są one jak dotąd powszechnie stosowane.
- (12) Stopa zatrudnienia kobiet jest niższa w porównaniu z zatrudnieniem mężczyzn średnio o ponad 20 punktów procentowych, ze znaczącymi różnicami między regionami. W 2009 r. w regionach południowych zatrudniona była zaledwie jedna trzecia kobiet w wieku od 20 do 64 lat, co wynikało zarówno ze stosunkowo niskich wskaźników aktywności zawodowej, jak i wyższego poziomu bezrobocia. Istniejące we Włoszech dość wysokie opodatkowanie pracy zmniejsza bodźce zwiększające podaż pracy, zwłaszcza w przypadku osób niebędących żywicielami rodziny, a także negatywnie wpływa na popyt na pracę w przedsiębiorstwach. Aby podnieść poziom zatrudnienia kobiet, krajowy program reform zakłada wspieranie godzenia życia zawodowego i rodzinnego przy pomocy przyjętego w 2010 r. planu mającego na celu koordynację wysiłków podejmowanych w tym zakresie na poszczególnych szczeblach administracji. Niedawno rząd wprowadził zachętę podatkową dla przedsiębiorstw zatrudniających pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, w tym pracujących w sektorach lub zawodach, w których dysproporcja liczby kobiet i mężczyzn jest szczególnie widoczna, w regionach o wysokiej stopie bezrobocia. Program zawiera także zapowiedź reformy systemu podatkowego, mającej na celu stopniowe przesunięcie obciążenia podatkowego z pracy na konsumpcję, co może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia.

- (13) W porównaniu ze standardami UE koszt prowadzenia działalności gospodarczej we Włoszech, a w szczególności w regionach południowych, jest nadal wysoki, pomimo wprowadzonych niedawno środków na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmocnienia zorientowania na wyniki i zwiększenia odpowiedzialności administracji publicznej. Istnieją nadal znaczne możliwości wyeliminowania barier regulacyjno-administracyjnych na rynkach produktów i usług, szczególnie w sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. W 2009 r. przedstawiono roczną ustawę o konkurencji, będącą legislacyjnym narzędziem wzmocnienia ochrony konkurencyjnego otoczenia i ochrony konsumentów, lecz nie została ona jeszcze przyjęta. Przewlekłość procedur egzekwowania umów jest kolejną słabością włoskich warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Pozabankowe źródła finansowania wzrostu przedsiębiorstw są wciąż stosunkowo rzadkie we Włoszech, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Nadal niewielką rolę odgrywają, w szczególności, inwestycje kapitałowe i kapitał wysokiego ryzyka, mimo potencjału tych rozwiązań w zakresie wspierania wzrostu wielkości przedsiębiorstw, docierania do nowych rynków światowych oraz poprawy ładu korporacyjnego.
- (14) Wydatki na badania i rozwój odnotowały jedynie nieznaczny wzrost w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W związku z tym intensywność działań w zakresie badań i rozwoju pozostaje nadal na niskim poziomie około 1,27 % PKB i znacznie poniżej średniej unijnej (1,90 %). Rozbieżność ta wynika przede wszystkim z niskiego poziomu badań przemysłowych, gdyż wydatki przedsiębiorstw na badania naukowe i rozwój wynoszą 0,64 % PKB w porównaniu ze średnią UE-27 wynoszącą 1,23 %. Udział kapitału wysokiego ryzyka również pozostaje dość niski. Krajowy program reform obejmuje szereg środków, w tym przejściowe ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw inwestujących w projekty badawcze prowadzone przez uczelnie wyższe lub podmioty sektora publicznego. Wyznaczony w zakresie wydatków na badania i rozwój cel na poziomie 1,53 % PKB wynika z przewidywań dotyczących średniej rocznej stopy wzrostu w okresie obejmującym lata 2006–2008 i uwzględnia ograniczenia związane ze stabilnością budżetową kraju. Zostanie on poddany przeglądowi w 2014 r.
- (15) Włochy są trzecim największym beneficjentem funduszy polityki spójności UE: otrzymały około 8 % całkowitego budżetu polityki spójności UE w latach 2007–2013. W połowie okresu programowania odsetek faktycznie uruchomionych środków UE wynosi jedynie 16,8 % i jest znacznie niższy w południowych regionach objętych celem „konwergencja” w ramach polityki spójności.
- (16) Włochy podjęły szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W krajowym programie reform wymieniono niektóre z ostatnio przyjętych środków i zarysowano ogólnie przyszłe programy reform, które mają na celu rozwiązanie kwestii stabilności finansów publicznych oraz stabilności finansowej, wzmocnienie konkurencyjności i zwiększenie zatrudnienia, zgodnie z zasadami paktu euro plus. Nowym ważnym zobowiązaniem podjętym w ścisłym związku z paktem jest rządowy plan zmiany konstytucji w celu wzmocnienia dyscypliny budżetowej. Elementy te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (17) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań Włoch zawartych w pakcie euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także stopień ich zgodności z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na potrzebę wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z powyższym Komisja jest zdania, że włoski plan konsolidacji na lata 2011–2014 jest wiarygodny do 2012 r., natomiast powinny mu towarzyszyć konkretne środki na lata 2013–2014, służące do systematycznego obniżania bardzo wysokiego poziomu długu publicznego. Krajowy program reform zawiera obszerny zestaw inicjatyw we wszystkich wymiarach strategii „Europa 2020”, ale potrzebne są środki dodatkowe, niezbędne do rozwiązania problemu utrzymujących się słabości strukturalnych, które pogłębiły się wskutek kryzysu. Aby zwiększyć potencjał Włoch w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz wspierać proces nadrobienia zaległości przez regiony południowe, w latach 2011–2012 należy podjąć dalsze działania na rzecz poprawy funkcjonowania rynku pracy, większego otwarcia rynków usług i produktów na konkurencję, poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, wspierania polityki w obszarze badań naukowych i innowacji oraz wspierania szybszego i lepszego wykorzystania funduszy spójności UE.
- (18) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację z 2011 r. do programu stabilności Włoch i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) zaleceń. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Włochy,

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Wdrożenie zaplanowanej konsolidacji budżetowej w latach 2011–2012, w celu skorygowania nadmiernego deficytu, zgodnie z zaleceniami Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, zmniejszając tym samym wysoki wskaźnik zadłużenia publicznego. Opieranie się na niedawno zatwierdzonym ustawodawstwie, pełne wykorzystanie wszelkich lepszych niż prognozowane wyników gospodarczych lub budżetowych do szybszego obniżenia deficytu i zadłużenia oraz bycie w gotowości do zapobiegnięcia odchyleniom

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

w zakresie wykonania budżetu. Uzupełnienie celów na lata 2013–2014 oraz planowanego osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych do 2014 r. o konkretne środki w terminie do października 2011 r., zgodnie z założeniami nowych wieloletnich ram budżetowych. Dalsze wzmocnienie ram poprzez wprowadzenie egzekwowalnych pułapów wydatków oraz poprawę kontroli we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

2. Wzmocnienie środków służących zwalczaniu segmentacji rynku pracy, także poprzez dokonanie przeglądu wybranych aspektów przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, w tym zasad i procedur zwalniania, oraz przeglądu obecnego rozdrobnionego systemu zasiłków dla bezrobotnych, uwzględniając ograniczenia budżetowe. Zwiększenie wysiłków w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej. Podjęcie ponadto kroków w celu zwiększania udziału kobiet w rynku pracy poprzez zwiększenie w całym kraju dostępności ośrodków opieki oraz zapewnienie – w sposób niewpływający na budżet – zachęt finansowych do podejmowania pracy przez osoby zapewniające w rodzinach drugie źródło dochodów.
3. Podjęcie dalszych kroków, na podstawie porozumienia z 2009 r. zmieniającego ramy negocjacji zbiorowych i po konsultacji z partnerami społecznymi zgodnie z praktykami krajowymi, w celu zapewnienia lepszego dostosowania wzrostu wynagrodzeń do zmian wydajności, a także do warunków lokalnych i warunków w przedsiębiorstwach, w tym klauzul, które pozwoliłyby, aby negocjacje na poziomie przedsiębiorstw były prowadzone w tym kierunku.
4. Rozszerzenie zakresu otwarcia sektora usług na dalszą konkurencję, w tym w sektorze usług świadczonych

w ramach wolnych zawodów. Przyjęcie w 2011 r. rocznej ustawy o konkurencji, z uwzględnieniem zaleceń organu ochrony konkurencji. Skrócenie czasu trwania procedur egzekwowania prawa umów. Dalsze wzmocnienie działań mających na celu promowanie dostępu MŚP do rynków kapitałowych poprzez usunięcie przeszkód regulacyjnych i obniżenie kosztów.

5. Poprawa warunków inwestowania przez sektor prywatny w badania i innowacje poprzez rozszerzenie obecnych zachęt podatkowych, poprawę warunków dla kapitału wysokiego ryzyka oraz wspieranie innowacyjnych systemów zamówień publicznych.
6. Podjęcie kroków w celu zwiększenia w sposób efektywny kosztowo wydatków stymulujących wzrost gospodarczy współfinansowanych ze środków polityki spójności, aby zmniejszyć utrzymujące się dysproporcje pomiędzy regionami, poprzez poprawę zdolności administracyjnej i zarządzania politycznego. Wypełnienie zobowiązań podjętych w krajowych strategicznych ramach referencyjnych w zakresie wysokości środków finansowych i jakości wydatków.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Przewodniczący