EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 262 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Italije za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Italije za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1176/2011 od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta Europa 2020. temeljene na pojačanoj koordinaciji ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice” i države članice pozvane su

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] COM(2015) 262.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

da ih uzmu u obzir u svojim nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Italije za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu stabilnosti Italije za 2014. Komisija je 28. studenoga 2014. u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013[5] dostavila mišljenje o nacrtu proračunskog plana Italije za 2015.[6].

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[7], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2015. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[8], u kojem Italiju smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće podržalo je 18. prosinca 2014. prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije koja pogoduje rastu.

(6) Komisija je 26. veljače 2015. objavila izvješće za Italiju za 2015.[9]. Njime je ocijenjen napredak Italije u vezi s preporukama po državama članicama donesenima 8. srpnja 2014. Izvješće sadržava i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U analizi Komisija zaključuje da u Italiji postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju odlučno djelovanje u području politika i posebno praćenje. Osobito je važno riješiti glavni uzrok trajno niske produktivnosti rada i slabe konkurentnosti te početi smanjivati državni dug. Osobito je potrebno poduzeti mjere kako bi se smanjio rizik od štetnih posljedica za talijansko gospodarstvo te zbog veličine Italije i za cijelu ekonomsku i monetarnu uniju.

(7) Italija je 28. travnja 2015. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. te Program stabilnosti za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(8) Na Italiju se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu i prijelazno pravilo o dugu u razdoblju 2013. – 2015. Komisija je u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a 27. veljače 2015. objavila izvješće jer se nije očekivalo da će Italija ostvariti dovoljan napredak prema usklađenosti s pravilom o dugu u razdoblju 2014. – 2015. U analizi je zaključeno da bi se tada trebalo smatrati da je kriterij duga ispunjen.

(9) Talijanski ustavni sud proglasio je 30. travnja 2015., nakon krajnjeg roka za proljetnu ekonomsku prognozu, privremenu neindeksaciju većih mirovina u razdoblju 2012. – 2013. neustavnom. Pravi učinak te presude na proračun ovisit će o tome na koji će je način talijanska vlada provesti, što još nije utvrđeno. S obzirom na te nove informacije možda će u kasnijoj fazi biti potrebna objava izvješća u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. Zbog nedostatka tog novog elementa i u očekivanju dodatnih objašnjenja zaključci iz izvješća iz veljače u ovoj se fazi i dalje mogu smatrati uvelike valjanima.

---

5 SL L 140, 27.5.2013., str. 11.
6 C(2014) 8806 završna verzija.
7 COM(2014) 902 završna verzija.
8 COM(2014) 904 završna verzija.
9 SWD(2015) 31 završna verzija.

(10) U svojem Programu stabilnosti za 2015. Italija je zatražila privremeno odstupanje od 0,4 postotna boda BDP-a od potrebnog kretanja prilagodbe prema srednjoročnom cilju u 2016. kako bi uzela u obzir velike strukturne reforme s pozitivnim učinkom na dugoročnu održivost javnih financija. Detalji o tim reformama utvrđeni su u Nacionalnom programu reformi Italije za 2015. Područja reformi iznesenih u programu kojima se utječe na održivost javnih financija uključuju sljedeće: i. javnu upravu i pojednostavnjenje; ii. tržišta proizvoda i usluga; iii. tržište rada; iv. građansko pravosuđe; v. obrazovanje; vi. preusmjeravanje poreznog opterećenja; i vii. reviziju potrošnje kao mjeru financiranja. Nadležna tijela procjenjuju da će učinak reformi na realni BDP iznositi 1,8 postotnih bodova do 2020., što djeluje uvjerljivo. Ako se provedu u potpunosti i pravovremeno, te će reforme imati pozitivan učinak na održivost javnih financija. To je uvjetovano time da talijanska vlada 2015. poduzme potrebne mjere kako bi primjereno nadoknadila trajni učinak prethodno navedene presude ustavnog suda kako bi osigurala sljedeće: i. da se na Italiju nastavi primjenjivati preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu; ii. da se očuva odgovarajuća granica sigurnosti s obzirom na referentnu vrijednost iz Ugovora; i iii. da se ostvari srednjoročni cilj u roku četverogodišnjeg okvira Programa stabilnosti. Trenutačno se ocjenjuje da Italija ispunjuje uvjete za privremeno odstupanje 2016. ako primjereno provede dogovorene reforme, što će se pratiti u okviru europskog semestra.

(11) U Programu stabilnosti za 2015. planira se postupno poboljšanje ukupnog deficita, koje će iznositi 2,6 % BDP-a u 2015. te dodatnih 1,8 % BDP-a u 2018. Prema svojem Programu stabilnosti za 2015. vlada namjerava ostvariti srednjoročni cilj, odnosno uravnoteženo stanje proračuna u strukturnom smislu, do 2017. Međutim, prema ponovno izračunanom strukturnom saldu[10] predviđa se ostvarivanje srednjoročnog cilja 2018. Ostvarivanje srednjoročnog cilja do 2017. čini se primjereno ako se uzmu u obzir primjena klauzule o strukturnoj reformi i obveze iz Programa stabilnosti za 2015.

(12) Predviđa se da će udio državnog duga u BDP-u dostići vrhunac u 2015. i iznositi 132,5 % BDP-a te postupno pasti na 120,0 % u 2019. Makroekonomski je scenarij na kojem se temelje proračunska predviđanja uvjerljiv. Vlada tek mora odrediti dodatna smanjenja rashoda kojima će se omogućiti izbjegavanje provedbe zakonski utvrđenog povećanja PDV-a 2016.

(13) Italija bi trebala poboljšati strukturni saldo za 0,25 % BDP-a u 2015. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. predviđena strukturna prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog cilja od 0,3 % BDP-a u 2015. u skladu je s obvezama Italije u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. Italija bi 2016. treba poboljšati svoj strukturni saldo za barem 0,1 % BDP-a uzimajući u obzir dopušteno odstupanje temeljeno na klauzuli o strukturnoj reformi. Međutim, uz pretpostavku da ne dođe do promjene politike Komisijina prognoza predviđa pogoršanje od 0,2 % BDP-a zbog čega postoji rizik od određenog odstupanja. Stoga će biti potrebne daljnje mjere. Na temelju ocjene Programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015., Vijeće smatra da postoji rizik da Italija neće poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

[10] Strukturni saldo kako ga je ponovno izračunala Komisija na temelju informacija iz Programa stabilnosti u skladu sa zajednički dogovorenom metodologijom.

(14) Unatoč očekivanom doprinosu naporima za smanjenje duga, što je glavni izazov Italije, provedba ambicioznog programa privatizacije koji su predstavila talijanska nadležna tijela kasni u 2014.; kao posljedica toga prihodi od privatizacije u 2014. iznosili su 0,2 % BDP-a, što je manje od cilja od 0,7 % godišnje.

(15) Prošle je godine Italija poduzela znatne mjere kako bi smanjila porezno opterećenje rada, koje je i dalje visoko. Broj i opseg poreznih izdataka, osobito smanjene stope PDV-a, i dalje su izrazito visoke. U području oporezivanja nekretnina ostvaren je tek spor napredak u reformi katastra u okviru koje je osobito potrebno revidirati zastarjele katastarske vrijednosti. Osim toga, revizija oporezivanja u području zaštite okoliša i ukidanje subvencija štetnih za okoliš i dalje se nisu provele. Italija je osnovala odbor za oporezivanje u području zaštite okoliša. Te razne dimenzije obuhvaćene su zakonom o davanju ovlasti u području porezne reforme, s čijom se provedbom kasni zbog nedostatka zakonodavnih uredbi. Unatoč mjerama u tom području učinkovitost poreznog sustava u Italiji ugrožena je i trajno niskom i skupom razinom porezne discipline te velikim utajama poreza (prema procjenama vlade to iznosi 91 milijardu EUR godišnje, odnosno 5,6 % BDP-a.) Vlada je predložila mjere za osiguravanje točnosti poreznih prijava koje bi sada trebale u potpunosti funkcionirati.

(16) Poduzete su tek ograničene mjere u postizanju trajnog poboljšanja učinkovitosti i kvalitete javne potrošnje na svim razinama vlasti. Zakonski utvrđene proračunske uštede, uključujući regionalne i lokalne razine, manje su od predviđenih u Nacionalnom programu reformi za 2014. To što revizija potrošnje i dalje nije sastavni dio proračunskog postupka negativno utječe na cjelokupnu dugotrajnu učinkovitost mjera. Ozbiljni nedostaci i dalje utječu na upravljanje sredstvima EU-a, osobito u južnim regijama. U pripremi je nacionalni strateški plan za luke i logistiku, no poduzete su tek polovične mjere kako bi se unaprijedilo upravljanje lukama i njihova povezanost sa zaleđem.

(17) Talijansku javnu upravu i dalje karakterizira izrazita neučinkovitost koja ima negativan utjecaj na poslovno okruženje i na sposobnost države da djelotvorno provede reforme. Poduzeti su i nastavljaju se poduzimati napori kako bi se poboljšao institucionalni okvir i cjelokupna kvaliteta javne uprave. Do kraja 2015. očekuje se ambiciozna reforma ustava, usmjerena prije svega na pojašnjavanje podjele nadležnosti među različitim razinama vlasti. U postupku je sveobuhvatna reforma javne uprave u području fluktuacije zaposlenika, mobilnosti i naknada. Premda su poduzete određene mjere za poticanje transparentnosti i ovlašćivanje nacionalnog nadležnog tijela za borbu protiv korupcije, nije provedena revizija zastare, koju i druge međunarodne organizacije smatraju stupom borbe protiv korupcije u Italiji. Proteklih su godina poduzete važne mjere za poboljšanje pravosuđa revizijom geografske strukture sudova i uspostavom specijaliziranih sudova te za smanjenje broja predmeta pred sudovima promicanjem izvansudskog rješavanja sporova. Trajanje postupaka i dalje je glavni problem, a rezultati provedenih reformi tek se očekuju.

(18) Od kraja 2008. udio loših kredita u talijanskom bankarskom sektoru naglo je porastao, uglavnom u odnosu na izloženost banaka prema trgovačkim društvima. Dosad je stopa rješavanja imovine umanjene vrijednosti bila preniska, a njezina je prodaja i dalje ograničena. To djelomično proizlazi iz nedovoljne razvijenosti talijanskog tržišta duga trgovačkih društava pred bankrotom. Najnovijim zakonodavstvom rješavaju se nedostaci korporativnog upravljanja najvećim zadružnim bankama (*banche popolari*), no uloga zaklada i malih zadružnih banaka

(*banche di credito cooperativo*) rješava se neobvezujućim i samoregulativnim sporazumima. Potrebno je daljnje restrukturiranje i konsolidacija talijanskog bankarskog sektora kako bi se poboljšala učinkovitost financijskog posredovanja i pružila podrška gospodarskom oporavku.

(19) Zakon o davanju ovlasti u području reforme tržišta rada donesen je u prosincu 2014., ima veliko područje primjene i njime se zadržava smjer prijašnjih reformi. Zakonom se osobito predviđaju promjene zakonodavstva u području zaštite radnih mjesta, sustava naknada za nezaposlenost, funkcioniranja aktivnih i pasivnih politika tržišta rada i upravljanje njima te ravnoteže između poslovnog i privatnog života. Učinkovita provedba tog zakona znatno će ovisiti o donošenju potrebnih zakonodavnih provedbenih uredbi. Njima se rješava upotreba sustava doplataka na plaću, revizija ugovornih aranžmana, ravnoteža između poslovnog i privatnog života te jačanje aktivnih politika tržišta rada. Pregovori na drugoj razini kojima bi se moglo pridonijeti boljoj usklađenosti plaća i produktivnosti te potaknuti donošenje inovativnih rješenja u poduzećima postoje tek u malom broju poduzeća. Sporazumom iz siječnja 2014. o utvrđivanju postupaka za mjerenje zastupljenosti sindikata u sektoru proizvodnje moglo bi se pridonijeti promicanju pregovora na drugoj razini, no on još nije na snazi. Unatoč porastu, sudjelovanje žena na tržištu rada i dalje je među najnižima u EU-u. Osim toga, nezaposlenost mladih dostigla je skoro 43 % u trećem tromjesečju 2014., dok je udio mladih od 15 do 24 godine koji ne rade, ne obrazuju se niti se stručno usavršavaju najveći u EU-u. Razlozi za to mogu se pronaći i u obrazovnom sustavu koji je i dalje obilježen školskim rezultatima koji su ispod prosjeka EU-a te visokim stopama ranog napuštanja školovanja. Samo je 54,6 % mladih od 15 do 24 godine koji su završili prvu i drugu razinu tercijarnog obrazovanja u protekle tri godine dobilo posao, u odnosu na prosjek EU-a od 78,6 %. Porast stope siromaštva i socijalne isključenosti u Italiji jedan je od najvećih u EU-u, a osobito pogađa djecu. Programi socijalne pomoći i dalje su fragmentirani i neučinkoviti u rješavanju tog izazova, što rezultira velikom neekonomičnošću.

(20) Nizom ograničenja u području tržišnog natjecanja i dalje se otežava pravilno funkcioniranje tržišta proizvoda i usluga. U parlamentarnom je postupku zakon kojim bi se riješile određene prepreke u sektorima kao što su osiguranje, telekomunikacije i distribucija goriva. I dalje postoje znatne prepreke u drugim važnim sektorima, uključujući lokalne javne usluge, zračne luke i luke, pravne usluge, bankarstvo, ljekarne i zdravstvo. I dalje postoje znatni nedostaci u pogledu javne nabave unatoč široj upotrebi središnjeg sustava nabave. Lokalne javne usluge, koje pokazuju jasne znakove neučinkovitosti, i dalje se štiti od tržišnog natjecanja, što ima štetne posljedice i na javne financije. Samo je mali udio ugovora dodijeljen u okviru javnih natječaja, dok je velika većina ugovora sklopljena interno ili s pomoću sličnih postupaka.

(21) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu talijanske ekonomske politike i objavila je u izvješću o Italiji za 2015. Ocijenila je Program stabilnosti i Nacionalni program reformi te daljnje korake koji su slijedili nakon preporuka upućenih Italiji u proteklim godinama. U obzir je uzela njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Italiji, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a s obzirom na potrebu za tim da se EU-ovim doprinosom budućim nacionalnim odlukama pridonese jačanju ukupnog ekonomskog upravljanja Europskom unijom. Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 6. u nastavku.

(22) Vijeće je s obzirom na tu ocjenu preispitalo Program stabilnosti Italije, a njegovo je mišljenje[11] posebice navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(23) U svjetlu detaljnog preispitivanja koje provodi Komisija i ove ocjene, Vijeće je preispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 uključene su u preporuke 1. do 6. u nastavku.

(24) U kontekstu europskog semestra Komisija je provela i analizu ekonomske politike europodručja u cjelini. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke za države članice čija je valuta euro. Italija bi trebala osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka,

OVIME PREPORUČUJE Italiji da u 2015 i 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Ostvariti fiskalnu prilagodbu prema srednjoročnom cilju od barem 0,25 % BDP-a u 2015. i 0,1 % BDP-a u 2016. poduzimanjem potrebnih strukturnih mjera u 2015. i 2016., uzimajući u obzir dopušteno odstupanje za provedbu velikih strukturnih reformi. Brzo i potpuno provesti program privatizacije te upotrijebiti neočekivane dobitke kako bi se ostvario daljnji napredak prema odgovarajućem smanjenju udjela duga opće države. Povesti zakon o davanju ovlasti u području porezne reforme do rujna 2015., osobito revizija poreznih izdataka i katastarskih vrijednosti te mjere za poboljšavanje porezne discipline.

2. Donijeti predviđeni nacionalni strateški plan za luke i logistiku, osobito kako bi se pridonijelo promicanju intermodalnog prijevoza boljom povezanošću. Osigurati da Agencija za teritorijalnu koheziju počne s radom kako bi se znatno poboljšalo upravljanje sredstvima EU-a.

3. Donijeti i provesti zakone u postupku kojima je cilj poboljšanje institucionalnog okvira i modernizacija javne uprave. Provesti reviziju zastare do sredine 2015. Osigurati da se reformama donesenima u cilju poboljšanja učinkovitosti građanskog pravosuđa pridonese smanjenju trajanja postupaka.

4. Uvesti obvezujuće mjere do kraja 2015. za rješavanje preostalih nedostataka u području korporativnog upravljanja bankama, osobito u pogledu uloge zaklada, te poduzeti mjere kojima bi se ubrzalo sveukupno smanjenje broja loših kredita.

5. Donijeti zakonodavne uredbe o upotrebi sustava doplataka na plaću, reviziji ugovornih aranžmana, ravnoteži između poslovnog i privatnog života te jačanju aktivnih politika tržišta rada. Uz savjetovanje sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnom praksom uspostaviti učinkoviti okvir za pregovore o ugovorima na drugoj razini. Donijeti i provesti planiranu reformu školstva te proširiti strukovno usmjereno tercijarno obrazovanje kao dio napora za rješavanje nezaposlenosti mladih.

6. Provesti program pojednostavnjenja za 2015. – 2017. u cilju smanjenja administrativnog i regulatornog opterećenja. Donijeti mjere za poboljšanje tržišnog natjecanja u svim sektorima obuhvaćenima propisima o tržišnom natjecanju i poduzeti odlučne mjere za uklanjanje preostalih prepreka. Osigurati da se ugovori o lokalnim javnim uslugama koji nisu u skladu sa zahtjevima interne dodjele ugovora isprave najkasnije do kraja 2015.

[11] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik