EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 262 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Olaszország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Olaszország 2015. évi stabilitási programját

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Olaszország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Olaszország 2015. évi stabilitási programját

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre[1] és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre[2] és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására[3],

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira[4],

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság *„Európa 2020”* elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát. A stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.

(2) A Tanács a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
[2] HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
[3] COM(2015) 262.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot. Ezek együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.

(3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást fogadott el Olaszország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Olaszország 2014. évi aktualizált stabilitási programját. A Bizottság 2014. november 28-án a 473/2013/EU rendeletnek[5] megfelelően kiadta Olaszország 2015-re vonatkozó költségvetésiterv-javaslatáról szóló véleményét[6].

(4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést[7], amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Szintén 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést[8], amelyben Olaszországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.

(5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án meghatározta a beruházások fokozásához, a strukturális reformok felgyorsításához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.

(6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette az Olaszországra vonatkozó 2015. évi országjelentését[9]. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások kapcsán Olaszország által elért eredményeket. Az országjelentés tartalmazza az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálat eredményeit is. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Olaszországban túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok tapasztalhatók, amelyek határozott szakpolitikai intézkedéseket és egyedi nyomon követést tesznek szükségessé. Különösen fontos a tartósan alacsony munkatermelékenység és a gyenge versenyképesség alapvető okainak megszüntetése és az államadósság csökkenő pályára állítása. Különösen nagy szükség van olyan intézkedésekre, amelyek csökkentik az olasz gazdaságra, és – méretéből adódóan – a szélesebb gazdasági és monetáris unióra gyakorolt káros hatások kockázatát.

(7) 2015. április 28-án Olaszország benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját és 2015. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(8) Olaszország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik, és a 2013–2015 közötti időszakban az átmeneti adósságszabály hatálya alatt van. A Bizottság 2015. február 27-én az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése alapján jelentést adott ki, mivel azzal számolt, hogy 2014–2015-ben Olaszország nem fog kellő mértékben közelíteni az adósságszabálynak való megfeleléshez. Az elemzés megállapítása szerint az adósságkritériumnak való megfelelés az adott időpontban teljesítettnek volt tekinthető.

(9) Az olasz alkotmánybíróság 2015. április 30-án, vagyis a tavaszi gazdasági előrejelzés határnapja után alkotmányellenesnek ítélte a magas nyugdíjak indexálásának 2012–2013. évi ideiglenes felfüggesztését. Az ítélet pontos költségvetési hatása attól függ,

[5] HL L 140., 2013.5.27., 11. o.
[6] C(2014) 8806 final.
[7] COM(2014) 902 final.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 31 final.

hogy az olasz kormány annak miként tesz eleget, ami még tisztázásra szorul. Ezen új információ fényében a későbbiekben indokolttá válhat az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentés kibocsátása. Az új elemet figyelmen kívül hagyva, illetve annak tisztázására várva a februári jelentés megállapításait jelenleg is nagyjából érvényesnek lehet tekinteni.

(10) 2015. évi stabilitási programjában Olaszország – az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára pozitív hatást gyakorló jelentős strukturális reformok figyelembevétele céljából – 2016 tekintetében átmeneti, GDP-arányosan 0,4 százalékpontos eltérést kért a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától. Az említett reformok részletei Olaszország 2015. évi nemzeti reformprogramjában találhatók. A program szerint az államháztartás fenntarthatóságát a következő területeket érintő reformok javítják: i. közigazgatás és egyszerűsítés; ii. termék- és szolgáltatási piacok; iii. munkaerőpiac; iv. polgári igazságszolgáltatás; v. oktatás; vi. az adórendszer átalakítása; és vii. a kiadások felülvizsgálata mint finanszírozási intézkedés. A hatóságok a reformok reál-GDP-re gyakorolt hatását 2020-ig 1,8 százalékpontra becsülik, ami hihetőnek tűnik. A reformok teljes körű, időbeli végrehajtása pozitív hatást fog gyakorolni az államháztartás fenntarthatóságára. Ennek feltétele, hogy az olasz kormány 2015-ben meghozza a szükséges intézkedéseket az említett alkotmánybírósági ítélet tartós hatásának megfelelő ellensúlyozására, vagyis annak biztosítására, hogy: i. Olaszország a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágában maradjon; ii. megfelelő biztonsági puffer álljon rendelkezésre a Szerződés szerinti referenciaérték betartásához; és iii. a stabilitási program négy éves időtávjában teljesüljön a középtávú költségvetési cél. A jelenlegi értékelés alapján Olaszország megfelel a 2016-ra kért átmeneti eltérés feltételeinek, amennyiben megfelelően végrehajtja a megállapodás szerinti reformokat, amit az európai szemeszter során fognak ellenőrizni.

(11) A 2015. évi stabilitási program az államháztartási hiány fokozatos javítását tervezi, 2015-ben a GDP 2,6%-ára, majd 2018-ig a GDP 1,8%-ára. 2015. évi stabilitási programjában a kormány a középtávú költségvetési cél – vagyis a strukturális értelemben kiegyensúlyozott költségvetési pozíció – 2017-ig történő elérésére törekszik. Az újraszámított strukturális egyenleg[10] azonban 2018-ban éri el a középtávú költségvetési célt. A középtávú költségvetési cél 2017-ig történő elérése a strukturálisreform-záradék alkalmazását és a 2015. évi stabilitási programban foglalt kötelezettségvállalásokat figyelembe véve hihetőnek tűnik.

(12) Az államadósság-ráta az előrejelzés szerint 2015-ben a GDP 132,5 %-ának megfelelő értéken tetőzik, majd ezt követően 2019-re fokozatosan a GDP 120,0 %-ára csökken. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. A kormánynak még meg kell határoznia azokat a további kiadáscsökkentéseket, amelyek révén elkerülhető lesz a héa 2016. évi, jogszabályban előírt emelése.

(13) Olaszországnak 2015-ben a GDP 0,25 %-ának megfelelő mértékben javítania kell strukturális egyenlegét. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján 2015-ben a középtávú költségvetési célhoz szükséges, a GDP 0,3 %-ának megfelelő mértékű előre jelzett strukturális kiigazítás megfelel Olaszország Stabilitási és Növekedési

[10] A Bizottság által a stabilitási programban szereplő információk alapján, közös módszertan szerint újraszámított strukturális egyenleg.

Paktum prevenciós ága szerinti kötelezettségeinek. A strukturálisreform-záradék alapján engedélyezett eltérést figyelembe véve Olaszországnak 2016-ban legalább a GDP 0,1 %-ának megfelelő mértékben javítania kell strukturális egyenlegét. A Bizottság előrejelzése azonban változatlan politikát feltételezve a GDP 0,2 %-ának megfelelő mértékű romlást mutat, ami némi eltérés kockázatát vetíti előre, ezért további intézkedésekre lesz szükség. A stabilitási program értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Olaszország nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(14) Az olasz hatóságok által előterjesztett ambiciózus privatizációs program végrehajtása – annak ellenére, hogy várhatóan hozzájárulna az Olaszország számára kulcsfontosságú adósságcsökkentéshez – 2014-ben némileg késést szenvedett; emiatt a privatizációs bevételek 2014-ben a GDP 0,2 %-ának feleltek meg, elmaradva a 0,7 %-os éves céltól.

(15) Olaszország tavaly jelentős lépéseket tett a munka adóterhének enyhítésére, amely azonban még mindig magas. Az adókiadások – különösen a kedvezményes héakulcsok – száma és hatóköre továbbra is túlzottan magas. Ami az ingatlanadót illeti, a kataszteri reform csak lassan halad előre, noha az elavult kataszteri értékek aktualizálása különösen fontos lenne. Emellett nem került sor sem a környezetvédelmi adók felülvizsgálatára, sem a környezet szempontjából káros támogatások megszüntetésére. Olaszország a környezetvédelmi adókkal foglalkozó bizottságot hozott létre. E különböző területeket az adóreformról szóló kerettörvény fogja egybe, amelynek végrehajtását azonban akadályozza bizonyos törvényerejű rendeletek hiánya. A területen elért némi eredmény ellenére az olasz adórendszer hatékonyságát a tartósan alacsony adómorál és a költséges adóbeszedés, illetve az adócsalás magas szintje rontja (ennek nagyságát a kormány éves szinten 91 milliárd EUR-ra, vagyis a GDP 5,6 %-ára becsüli). A kormány által az adóbevallások pontosságának biztosítása céljából hozott intézkedéseket teljes körűen alkalmazni kell.

(16) Valamennyi kormányzati szinten csak korlátozott előrelépés történt a közkiadások hatékonyságának és színvonalának tartós javítása felé. A jogszabályban előírt – regionális és helyi szinten is érvényes – költségvetési megtakarítások elmaradnak a 2014. évi nemzeti reformprogramban tervezettől. A kiadások felülvizsgálata még nem szerves része a költségvetési folyamatnak, ami rontja e tevékenység átfogó, hosszú távú hatékonyságát. Az uniós források kezelését továbbra is súlyos hiányosságok sújtják, különösen a déli régiókban. A nemzeti kikötői és logisztikai stratégiai terv előkészület alatt áll, de a kikötők és hátországi összeköttetéseik igazgatásának korszerűsítése céljából csak részleges lépések történtek.

(17) Olaszország közigazgatását még mindig jelentős hatékonysághiány jellemzi, ami rontja az üzleti környezetet és a reformok eredményességét. Az intézményi keretnek és a közigazgatás általános színvonalának javítására folynak és folytatódnak az erőfeszítések. 2015 végére várható az alkotmány ambiciózus reformja, amelynek célja különösen a különböző kormányzati szintek közötti hatáskörmegosztás tisztázása. A közigazgatási alkalmazottak cserélődésével, mobilitásával és javadalmazásával foglalkozó átfogó reform függőben van. Noha az átláthatóság növelése és a nemzeti korrupcióellenes hatóság felhatalmazása érdekében számos lépés történt, az elévülési idő felülvizsgálatára nem került sor, pedig ezt más nemzetközi szervezetek is az olaszországi korrupcióellenes küzdelem alapkövének tekintik. Az elmúlt években fontos lépéseket tettek mind az igazságszolgáltatási

kínálat javítására – a bíróságok területi illetékességének felülvizsgálatával és szakosított bíróságok létrehozásával –, mind az igazságszolgáltatás iránti kereslet csökkentésére, az alternatív vitarendezés népszerűsítésével. Az eljárások hossza továbbra is jelentős probléma, a vonatkozó reformok még nem hoztak eredményeket.

(18) Az olasz bankszektor nemteljesítő hiteleinek aránya 2008 vége óta erőteljesen megemelkedett, főként a bankok társasági kitettségei miatt. Az értékvesztett eszközök szanálási rátája túl alacsony, elidegenítésük korlátozott mértékű. Ennek oka részben a problémás magánadósság olaszországi piacának fejletlenségében keresendő. A legnagyobb szövetkezeti bankok (*banche popolari*) vállalatirányítási problémáit a közelmúltban jogalkotással szabályozták, az alapítványok és a kisebb szövetkezeti bankok (*banche di credito cooperativo*) szerepét azonban nem kötelező, önszabályozó jellegű megállapodások útján kezelik. Az olasz bankszektor további szerkezetátalakítása és konszolidációja garanciát ad a pénzügyi közvetítés eredményességének javítására és a gazdaság élénkítésére.

(19) 2014. decemberében elfogadták a munkaerőpiac széles körű reformjáról szóló kerettörvényt („Jobs Act”), amely fenntartja a korábbi reformok irányultságát. Módosításokat vezet be különösen a munkahelyvédelmi jogszabályok, az álláskeresési járadék rendszere, az aktív és a passzív munkaerő-piaci intézkedések szabályozása és végrehajtása, valamint a családi élet és a munka összeegyeztetése kapcsán. E jogszabály hatékony végrehajtása a szükséges végrehajtási rendeletek elfogadásán múlik. Ezek a bérkiegészítési rendszerek alkalmazásával, a szerződéses megállapodások felülvizsgálatával, a munka és a magánélet egyensúlyával és az aktív munkaerő-piaci intézkedések erősítésével foglalkoznak. A vállalati béralku lehetősége a vállalatoknak csupán töredékét érinti, pedig ez segíthetné a bérek termelékenységhez igazítását és a cégeken belül az innovatív megoldások bevezetésére ösztönözne. 2014. januárjában megállapodás született a szakszervezetek feldolgozóipari reprezentativitásának mérésére szolgáló eljárásokról, ami – hatálybalépése után – elősegítheti a vállalati béralku elterjedését. A nők munkaerő-piaci részvétele ugyan nő, de továbbra is a legalacsonyabbak között van az EU-ban. Emellett az ifjúsági munkanélküliség 2014 harmadik negyedévében csaknem elérte a 43%-ot, a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő 15–24 éves fiatalok aránya pedig a legmagasabb az EU-ban. Ennek okai részben az oktatási rendszerben keresendők, amelyet még mindig az uniós átlag alatti iskolai eredmények és meglehetősen magas lemorzsolódási ráták jellemeznek. Az előző három év során a felsőoktatás első vagy második szakaszában végzős 15–34 éveseknek csupán 54,6 %-a állt munkaviszonyban, szemben a 78,6 %-ot kitevő uniós átlaggal. Olaszország egyike azon országoknak, amelyekben az EU egészét tekintve a legnagyobb mértékben nőtt a szegénység és a társadalmi kirekesztettség, különösen a gyerekek tekintetében. A szociális ellátó rendszer továbbra is töredezett, és nem alkalmas a probléma hatásos kezelésére, ami jelentős többletköltségeket okoz.

(20) A termék- és szolgáltatási piacok megfelelő működését továbbra is számos versenyellenes előírás akadályozza. Még a parlament előtt van az a jogszabály, amely néhány ágazatban, így a biztosítás, a távközlés és az üzemanyag-kereskedelem területén lebont bizonyos korlátokat. Más fontos ágazatokban, például a helyi közszolgáltatások, a repülőterek és kikötők, a jogi szolgáltatások, a bankok, a gyógyszertárak és az egészségügyi szolgáltatások területén jelentősek maradtak a korlátok. A központosított közbeszerzés szélesebb körű használata ellenére súlyos hiányosságok hátráltatják a közbeszerzés működését. A láthatóan rossz hatékonysággal végzett helyi közszolgáltatások továbbra is mentesülnek a

versenytől, ami az államháztartásra is hátrányos hatású. Nyílt eljárást csak a közbeszerzések kis hányadában alkalmaznak, a szerződések többségét pályázat nélkül kötik.

(21) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Olaszország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a stabilitási programot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Olaszországnak címzett ajánlások nyomon követése terén hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak Olaszország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat.

(22) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Olaszország stabilitási programját, és arról alkotott véleményét[11] mindenekelőtt az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

(23) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Olaszország nemzeti reformprogramját és stabilitási programját. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi,

(24) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elkészítette az euróövezet egészének gazdaságpolitikájára vonatkozó elemzését is. Ezen elemzés alapján a Tanács külön ajánlásokat adott ki azon tagállamok számára, amelyek pénzneme az euró. Olaszországnak az említett ajánlások teljes körű és megfelelő időben történő végrehajtásáról is gondoskodnia kell,

AJÁNLJA, hogy Olaszország 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A középtávú költségvetési cél elérése érdekében – a jelentős strukturális reformok végrehajtása érdekében engedélyezett eltérést figyelembe véve – 2015-ben hajtson végre a GDP 0,25 %-ának, 2016-ban pedig a GDP 0,1 %-ának megfelelő mértékű költségvetési kiigazítást, a szükséges strukturális intézkedések 2015-ben és 2016-ban történő végrehajtásával. Gyorsan és alaposan hajtsa végre a privatizációs programot, és a rendkívüli bevételeket továbbra is használja fel az államadóssági ráta megfelelő ütemű csökkenő pályára állításához. 2015 szeptemberéig hajtsa végre az adóreformról szóló kerettörvényt, különösen az adókiadások és a kataszteri adatok felülvizsgálatát és az adómorál-javító intézkedéseket.

2. Fogadja el a nemzeti kikötői és logisztikai stratégiai tervet, különösen a célból, hogy az összeköttetések javításával népszerűsítse az intermodális szállítást. Az uniós források kezelésének érezhető javítása érdekében biztosítsa a területi kohéziós hivatal teljes működőképességét.

3. Fogadja el és hajtsa végre az intézményi keretek javítására és a közigazgatás korszerűsítésére irányuló törvényjavaslatokat. 2015 közepéig vizsgálja felül az elévülési idő szabályozását. Biztosítsa, hogy a polgári igazságszolgáltatás hatékonyságának javítását célzó reformok elősegítsék az eljárások lerövidítését.

[11] Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

4. 2015 végéig hozzon kötelező erejű intézkedéseket a bankok vállalatirányításában még tapasztalható hiányosságok felszámolására, különös figyelemmel az alapítványok szerepére, és lépjen fel a nemteljesítő hitelek széles körű csökkentésének felgyorsítása érdekében.

5. Fogadja el a bérkiegészítési rendszerek alkalmazásáról, a szerződéses megállapodások felülvizsgálatáról, a munka és a magánélet egyensúlyáról és az aktív munkaerő-piaci intézkedések erősítéséről szóló törvényerejű rendeleteket. A szociális partnerekkel konzultálva és a nemzeti gyakorlatnak megfelelően dolgozza ki a vállalati béralku hatékony keretét. Az ifjúsági munkanélküliség leküzdésére irányuló erőfeszítés részeként fogadja el és hajtsa végre a tervezett iskolai reformot, és bővítse a szakmai jellegű felsőoktatást.

6. Az igazgatási és a szabályozásból eredő terhek enyhítése érdekében hajtsa végre a 2015–2017-es egyszerűsítési menetrendet. A versenyjog alá tartozó összes ágazatban fogadjon el versenyfokozó intézkedéseket, és tegyen határozott lépéseket a fennmaradó korlátok lebontására. Biztosítsa a pályázat nélküli szerződéskötés feltételeit nem teljesítő, helyi közszolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések legkésőbb 2015-ig történő helyesbítését.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök