EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Italiens nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Italiens nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2015

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 godkände Europeiska rådet kommissionens förslag om en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på stärkt samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade

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

riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Italiens nationella reformprogram 2014 och avgav ett yttrande om Italiens uppdaterade stabilitetsprogram 2014. Den 28 november 2014 avgav kommissionen i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013[5] ett yttrande om Italiens utkast till budgetplan för 2015[6].

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[7], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om varningsmekanismen[8], i vilken Italien angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Italien[9]. Den innehöll en bedömning av hur väl Italien hade lyckats med de landspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehåller också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Italien har alltför stora makroekonomiska obalanser som kräver kraftfulla politiska åtgärder och särskild övervakning. Framför allt är det viktigt att ta itu med grundorsaken till den fortsatt låga produktiviteten och svaga konkurrenskraften och att få statsskulden att minska. Behovet av åtgärder är särskilt stort för att minska risken för negativa effekter på den italienska ekonomin och, på grund av dess storlek, på den ekonomiska och monetära unionens ekonomi i allmänhet.

(7) Den 28 april 2015 lade Italien fram sitt nationella reformprogram för 2015 och sitt stabilitetsprogram för 2015. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Italien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsreglerna för skuldkriteriet under 2013–2015. Den 27 februari 2015 utfärdade kommissionen en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom Italien inte förväntades göra tillräckliga framsteg mot att uppfylla skuldkriteriet under 2014–2015. Analysen ledde till slutsatsen att skuldkriteriet bör vara uppfyllt vid den tiden.

(9) Den 30 april 2015, efter brytdatumet för den ekonomiska vårprognosen, ogiltigförklarade den italienska författningsdomstolen en tillfällig icke-indexering av högre pensioner under 2012–2013. De exakta budgeteffekterna av detta beslut kommer att bero på hur den italienska regeringen genomför det, vilket fortfarande inte har klargjorts. Mot bakgrund av denna nya uppgift kan utfärdandet av en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt komma att

[5] EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8806 final.
[7] COM(2014) 902 final.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 31 final.

bedömas som motiverat längre fram. I avsaknad av denna nya del och i väntan på ytterligare klargörande, kan slutsatserna från februarirapporten i stort sett fortfarande anses giltiga i detta läge.

(10) I stabilitetsprogrammet för 2015 har Italien begärt en tillfällig avvikelse på 0,4 procentenheter av BNP från den nödvändiga anpassningen mot det medelfristiga målet 2016, för att ta hänsyn till de större strukturreformerna som ska ge en positiv effekt på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I Italiens nationella reformprogram för 2015 finns närmare uppgifter om vad som stödjer dessa reformer. De reformområden som enligt programmet förväntas ge en positiv effekt på de offentliga finansernas hållbarhet är bland annat i) den offentliga förvaltningen och en förenkling av denna, ii) produkt- och tjänstemarknaden, iii) arbetsmarknaden, iv) civilrätten, v) utbildningen, vi) en skatteväxling och vii) utgiftsöversyn som en finansieringsåtgärd. Myndigheterna beräknar att reformernas effekt på den reala BNP kommer att bli 1,8 procentenheter till 2020, vilket verkar rimligt. Om reformerna genomförs fullt ut och i planerad tid kommer de att ge en positiv effekt på de offentliga finansernas hållbarhet. Beroende på om den italienska regeringen vidtar nödvändiga åtgärder under 2015 för att på lämpligt sätt kompensera för den bestående effekten av förvaltningsdomstolens beslut för att säkerställa att i) Italien även fortsättningsvis omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del, ii) en lämplig säkerhetsmarginal behålls i förhållande till fördragets referensvärde och iii) det medelfristiga målet nås inom de fyra år som stabilitetsprogrammet varar. För närvarande uppfyller Italien enligt bedömningen kraven för den begärda tillfälliga avvikelsen under 2016, under förutsättning att de avtalade reformerna genomförs ordentligt, vilket kommer att övervakas inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

(11) I stabilitetsprogrammet för 2015 planeras en successiv förbättring av det nominella underskottet till 2,6 % av BNP 2015 och därefter till 1,8 % av BNP 2018. I stabilitetsprogrammet för 2015 planerar regeringen att det medelfristiga målet om en balanserad budget i strukturella termer ska nås senast 2017. Det omräknade strukturella saldot[10] uppnår det medelfristiga budgetmålet 2017. Det verkar rimligt att det medelfristiga målet kan uppnås till 2017, med hänsyn till tillämpningen av klausulen om strukturreformer och åtagandena i stabilitetsprogrammet för 2015.

(12) Den offentliga skuldkvoten förväntas nå sin kulmen på 132,5 % av BNP 2015, för att därefter stegvis sjunka till 120,0 % 2019. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna är rimligt. Det återstår dock för regeringen att specificera de ytterligare nedskärningarna i utgifterna som ska göra det möjligt att undvika den lagstadgade momshöjningen under 2016.

(13) Italien bör förbättra sitt strukturella saldo med 0,25 % av BNP under 2015. Utifrån kommissionens vårprognos 2015 stämmer den planerade strukturella anpassningen i riktning mot det medelfristiga målet på 0,3 % av BNP under 2015 överens med Italiens åtagande enligt den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Under 2016 bör Italien förbättra sitt strukturella saldo med minst 0,1 % av BNP, med beaktande av den tillåtna avvikelsen utifrån klausulen om strukturreformer. Enligt antagandet om oförändrad politik visar kommissionens prognos en försämring på 0,2 % av BNP och det finns därför risk för en viss avvikelse. Det kommer därför att

[10] Det strukturella saldot, så som det räknats om av kommissionen utifrån uppgifterna i stabilitetsprogrammet enligt en gemensamt avtalad metod.

krävas ytterligare åtgärder. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns risk för att Italien inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(14) Den italienska regeringens omfattande privatiseringsprogram har försenats under 2014 trots de förväntade bidragen till de skuldminskande insatserna, som är en stor utmaning för Italien. Under 2014 uppgick privatiseringen därför till 0,2 % av BNP, vilket är under målet på 0,7 % per år.

(15) Under det senaste året har Italien gjort betydande framsteg för att minska skattetrycket för arbetstagare, som ändå är högt. Antalet och omfattningen av skatteutgifter, särskilt de sänkta momsskattesatserna, är fortfarande alltför höga. När det gäller fastighetsbeskattning har endast mindre framsteg gjorts med en reform av taxeringsvärdet, och det är särskilt viktigt att se över föråldrade taxeringsvärden. Översynen av miljöskatterna och avskaffandet av miljöskadliga subventioner har ännu inte påbörjats. Italien har tillsatt en kommitté om miljöbeskattning. Dessa olika dimensioner omfattas av tillämpningsbestämmelserna för skattereformer, vars genomförande dock har försenats på grund av att det inte finns några lagstiftningsdekret. Trots vissa åtgärder på området undermineras det italienska skattesystemets effektivitet fortfarande av en kostsamt låg efterlevnad av skattelagstiftningen och högt skatteundandragande (uppskattades av regeringen till 91 miljarder per år eller 5,6 % av BNP). Regeringen har vidtagit åtgärder för att göra självdeklarationerna korrekta och dessa åtgärder måste nu genomföras fullt ut.

(16) Endast begränsade framsteg har gjorts för att åstadkomma en bestående förbättring av de offentliga utgifternas effektivitet och kvalitet på alla nivåer. De budgetbesparingar som lagstiftats om, inbegripet på regional och lokal nivå, når inte upp till målet i det nationella reformprogrammet för 2014. Det övergripande långsiktiga arbetet i budgetförfarandet hindras av att utgiftsöversynen ännu inte utgör en integrerad del av processen. Allvarliga brister påverkar fortfarande förvaltningen av EU-medel, särskilt i de södra regionerna. En nationell strategisk plan för hamnar och logistik håller på att tas fram men endast enstaka åtgärder har vidtagits för att förbättra hamnförvaltningarna och deras inlandsförbindelser.

(17) Italiens offentliga förvaltning kännetecknas fortfarande av betydande ineffektivitet, vilket har negativ påverkan på affärsklimatet och på landets förmåga att genomföra reformer på ett effektivt sätt. Satsningar på att förbättra den institutionella ramen och den offentliga förvaltningens allmänna kvalitet har gjorts och fortsätter. En omfattande reform av grundlagen som framför allt syftar till att förtydliga ansvarsfördelningen mellan statliga, regionala och lokala myndigheter, förväntas till slutet av 2015. En omfattande reform av den offentliga förvaltningen inriktad på personalomsättning, rörlighet och ersättning har ännu inte påbörjats. Ett antal åtgärder har vidtagits för att främja insyn och ge befogenheter till den nationella korruptionsbekämpande myndigheten, men trots det har översynen av bestämmelserna om preskriptionstider – som andra internationella organisationer betraktar som en grundsten i kampen mot korruption i Italien – ännu inte genomförts. På senare år har viktiga åtgärder vidtagits både för att förbättra tillgången till rättsväsendet, genom en översyn av domstolarnas geografiska belägenhet och genom att skapa specialdomstolar, och för att minska behovet av domstolar genom främja tvistlösning utanför domstol. Längden på förhandlingarna är fortfarande ett stort problem och de reformer som genomförts har ännu inte visat några resultat.

(18) Sedan slutet av 2008 har andelen nödlidande lån i den italienska banksektorn ökat kraftigt, främst i samband med bankers exponering mot företag. Hittills har saneringen av osäkra tillgångar varit otillräcklig och avyttringen har förblivit begränsad. Det beror delvis på att den privata markanden för osäkra fordringar är underutvecklad i Italien. I den nyare lagstiftningen har man tagit itu med svagheter i ägarstyrningen av de största kooperativa bankerna (*banche popolari*), men stiftelsernas och de små kooperativa bankernas roll (*banche di credito cooperativo*) hanteras genom icke-bindande och självreglerande avtal. Ytterligare omstrukturering och konsolidering av den italienska banksektorn är motiverat för att förbättra effektiviteten i förmedlingen av finansieringstjänster och främja den ekonomiska återhämtningen.

(19) Omfattande tillämpningsbestämmelser för reformering av arbetsmarknaden, den så kallade arbetsakten, antogs i december 2014 och går i samma riktning som tidigare reformer. Den handlar främst om ändringar i lagen om anställningsskydd, systemet för arbetslöshetsersättning, hur den aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiken styrs och fungerar samt balansen mellan familj och arbetsliv. Det faktiska genomförandet av denna lag kommer i första hand att bero på om den nödvändiga genomförandelagstiftningen antas. I denna behandlas användningen av lönekompletteringssystem, översynen av avtalsvillkor, balans i arbetslivet och en förstärkning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Löneförhandlingar på lokal nivå, som kunde bidra till att bättre matcha löner med produktivitet och uppmuntra till innovativa lösningar i företag, förekommer endast i ett mindre antal företag. I avtalet från januari 2014 föreskrivs förfaranden för att mäta fackföreningarnas representativitet inom tillverkningssektorn, och det skulle kunna främja förhandlingar på lokal nivå, men har ännu inte tagits i bruk. Kvinnors deltagande på arbetsmarknaden är fortfarande bland det lägsta i unionen, även om det ökar. Dessutom nådde ungdomsarbetslösheten nästan 43 % under det tredje kvartalet 2014, och andelen ungdomar mellan 15 och 24 år som varken arbetar eller studerar är den högsta i unionen. En del av orsakerna ligger i utbildningssystemet, som fortfarande karakteriseras av resultat under EU-genomsnittet och en relativt hög andel ungdomar med enbart grundskoleutbildning. Bland personer i åldern 15–34 år som har tagit examen från högre utbildning hade endast 54,6 % fått jobb inom tre år efter avslutade studier, jämfört med EU-genomsnittet på 78,6 %. Italien har haft bland de största ökningarna av fattigdom och social utestängning i unionen, viket särskilt har drabbat barn. Programmen för socialt bistånd är fortfarande fragmenterade och ineffektiva när det gäller att hantera detta problem, vilket leder till stor kostnadsineffektivitet.

(20) En mängd restriktioner för konkurrensen hindrar fortfarande produkt- och tjänstemarknaderna från att fungera som de ska. En lag som ska motverka vissa hinder inom ett antal sektorer, däribland försäkring, telekommunikationer och bränsledistributionen, väntar på att antas i parlamentet. Betydande hinder finns kvar inom andra viktiga sektorer som lokala offentliga tjänster, flygplatser och hamnar, juridiska tjänster, banker, apotek och hälso- och sjukvård. Betydande svagheter finns också inom offentlig upphandling trots att centraliserad upphandling används allt mer. Lokala offentliga tjänster, som uppvisar tydliga tecken på ineffektivitet, skyddas fortfarande från konkurrens, vilket får negativa effekter även på de offentliga finanserna. Öppna anbudsförfaranden används för en mindre del av upphandlingen, medan den övervägande delen av kontrakten tilldelas via intern upphandling och liknande förfaranden.

(21) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Italiens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Italien har fått tidigare år. Kommissionen har inte bara beaktat programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Italien utan också i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–6.

(22) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet, och dess yttrande[11] återspeglas särskilt i rekommendation 1.

(23) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–6.

(24) I samband med den europeiska planeringsterminen har kommissionen dessutom analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet som helhet. På grundval av analysen har rådet utfärdat särskilda rekommendationer till de medlemsstater som har euron som valuta. Italien bör också se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Italien att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Uppnå en finanspolitisk korrigering på minst 0,25 % av BNP mot det medelfristiga målet 2015 och på 0,1 % av BNP under 2016, genom att vidta nödvändiga strukturåtgärder under såväl 2015 som 2106, med beaktande av den tillåtna avvikelsen för genomförandet av större strukturreformer. Snabbt och grundligt genomföra privatiseringsprogrammet och använda eventuella oförutsedda intäkter till att ytterligare få ner skuldkvoten i den offentliga sektorn. Genomföra tillämpningsbestämmelserna för skattereformen senast i september 2015, särskilt översynen av skatteutgifter och taxeringsvärden och åtgärderna för att förbättra efterlevnaden av skattelagstiftningen.

2. Anta den nationella strategiska planen för hamnar och logistik, framför allt för att främja intermodala transporter genom bättre anslutningar. Se till att byrån för territoriell sammanhållning kommer i gång med full verksamhet så att förvaltningen av EU-medel kraftigt förbättras.

3. Anta och genomföra de planerade lagarna som ska förbättra den institutionella ramen och modernisera den offentliga förvaltningen. Senast i mitten av juni 2015 ha sett över bestämmelserna om preskriptionstider. Se till att de reformer som genomförs för att förbättra civilrättens effektivitet också förkortar förhandlingstiderna.

4. Införa bindande åtgärder senast i slutet av 2015 för att hantera de svagheter som finns kvar i ägarstyrningen av banker, särskilt stiftelsernas roll, och vidta åtgärder för att intensifiera den brett baserade minskningen av nödlidande lån.

[11] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

5. Anta lagstiftningsdekreten om användningen av lönekompletteringssystem, översynen av avtalsvillkor, balans mellan arbete och privatliv och förstärkningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis upprätta ett effektivt ramverk för avtalsförhandlingar på lokal nivå. Anta och genomföra den planerade skolreformen och utöka den yrkesinriktade utbildningen på universitets- och högskolenivå, som en del i satsningarna för att motverka ungdomsarbetslösheten.

6. Genomföra förenklingsplanen för 2015–2017 för att minska den administrativa bördan och regelbördan. Anta konkurrensfrämjande åtgärder inom alla sektorer som omfattas av konkurrenslagstiftningen och vidta kraftfulla åtgärder för att avlägsna de hinder som återstår. Se till att kontrakten för lokala offentliga tjänster som inte uppfyller kraven på intern tilldelning korrigeras senast vid slutet av 2015.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande