

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, XXX г.
[…](2012) XXX draft

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за периода 2012—2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за периода 2012—2015 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
2 ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
3 COM(2012) 318 final.
4 P7_TA(2012) 0048 и P7_TA(2012) 0047.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта[5], като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

(3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Италия за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Италия за периода 2011—2014 г.

(4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[6], в който беше посочено, че Италия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

(6) На 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.

(7) На 30 април 2012 г. Италия представи своята програма за стабилност, която обхваща периода 2012—2015 г., и своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията оцени също дали Италия е засегната от макроикономически дисбаланси. В своя задълбочен преглед[7] Комисията заключи, че в Италия се отчитат дисбаланси, макар и не прекомерни. По-специално, макар и публичният дълг да е вече под стриктно наблюдение в рамките на Пакта за стабилност и растеж, макроикономическите развития в областта на износа заслужават внимание, за да се намали рискът от неблагоприятни последици за функционирането на икономиката.

---

5 Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

6 COM(2012) 68 final.

7 SWD(2012)156 final.

(8) Съгласно извършената в съответствие с член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за стабилност Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, въз основа на който е изготвена програмата, е реалистичен, ако се приеме, че условията на финансовия пазар няма да се влошат допълнително. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. през тази година се очаква реалният БВП да се свие рязко, а след това постепенно да се възстанови през 2013 г. В съответствие с процедурата при прекомерен дефицит (ППД) целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата, е до 2012 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се сведе под референтната стойност от 3 % от БВП посредством допълнително съкращаване на разходите и увеличаване на приходите. Вследствие на корекцията на прекомерния дефицит в програмата се потвърждава средносрочната бюджетна цел (СБЦ) за балансирана бюджетна позиция в структурно изражение, което отразява адекватно изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Планира се тази цел да бъде постигната през 2013 г., т.е. една година по-рано от предвиденото в предишната програма за стабилност. Въз основа на (преизчисления) структурен дефицит[8] планираното средно годишно подобряване на бюджетното салдо за периода 2010—2012 г. е значително над препоръчаните от Съвета в рамките на ППД 0,5 % от БВП. Предвиденият темп на коригиране в структурно изражение през 2013 г. дава възможност за постигане на СБЦ през посочената година, а планираният темп на нарастване на държавните разходи, като се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, ще бъде в съответствие с целевия показател за разходите на Пакта за стабилност и растеж. В програмата се предвижда съотношението на държавния дълг към БВП да достигне своя връх през 2012 г. и да намалява с нарастващи темпове след това, като същевременно се увеличава първичният излишък. През 2013—2014 г. Италия ще се намира в преходен период, като бюджетните ѝ планове ще осигурят достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга, както се потвърждава и в прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. Според плановете целевият показател за намаляване на дълга ще бъде постигнат в края на преходния период (2015 г.). За постигането на посочените резултати по отношение на дефицита и дълга ще е необходимо стриктно и цялостно изпълнение в бюджета на корективните мерки, приети през 2010—2011 г. Изглежда накрая, че Италия е изложена на средно голям риск по отношение на устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план.

(9) Що се отнася до бюджетната рамка, италианският парламент одобри закон, с който в италианската конституция се въвежда правило за балансиран бюджет. Необходимо е да се изготви законодателство за прилагане, с което да се определят основните елементи на правилото, а именно начините за прилагане, подходящите механизми за финансова корекция и клаузите за дерогация, както и необходимата координация между различните нива на управление. Правителството пое ангажимент да работи за трайното подобряване на

[8] Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методология.

ефикасността и качеството на публичните разходи с помощта на задълбочени прегледи на разходите на всички нива на управление. Тези прегледи следва да позволят да се даде предимство на разходните позиции, които благоприятстват растежа. Същата е и целта на текущото преориентиране в използването на структурните фондове, провеждано чрез предприетите през март 2011 г. мерки и чрез плана за действие за сближаване от ноември 2011 г, с който се цели да се ускори усвояването на средствата от структурните фондове. При все това сериозните недостатъци в капацитета на публичната администрация продължават да възпрепятстват усвояването на средствата, а оттам и изпълнението на плана за действие, особено в регионите за сближаване.

(10) Структурата на данъчната система и високата степен на укриване на данъци и недекларирaн труд оказват неблагоприятно влияние върху икономическите показатели на страната. Данъчната дисциплина и управление също са засегнати от многобройните фискални разходи и сложните и тежки административни процедури. Данъчната тежест вече беше частично пренасочена от факторите на производство към потреблението и имуществото, като това е първата важна крачка към изграждането на една по-благоприятна за растежа данъчна структура, но е необходимо тя да се пренасочи допълнително, като същевременно се вземат под внимание последиците от разпределението.

(11) Постигнатите през юни 2011 г. договорености със социалните партньори за реформа на рамката за договаряне на заплатите бяха въведени в законодателството. Това следва да даде възможност да се използват в по-голяма степен вътрешните за предприятията трудови договори, така че да се отчитат по-добре потребностите на дадени специфични производствени дейности. Въпреки това, за да се реши изцяло въпросът за по-динамичните номинални разходи за труд на единица продукция отколкото тези на търговските ѝ партньори, което е ключов фактор за загубата на конкурентоспособност на Италия, системата за договаряне на заплатите следва да се реформира допълнително, така че да се даде възможност за по-гъвкави договорености и на национално секторно равнище. През април 2012 г. правителството предложи амбициозна реформа на пазара на труда в отговор на дългосрочните предизвикателства, пред които е изправен италианският пазар на труда, включително сегментацията му. Тази реформа трябва спешно да бъде приета, като се гарантира, че нейната цел и равнище на амбиция остават пропорционални на предизвикателството, поставено от италианския пазар на труда. Следва да бъдат следени отблизо мащабът и ефективността на либерализацията на службите по заетостта.

(12) Въпреки положените усилия за повишаване на пригодността за заетост на жените, главно чрез целенасочени данъчни стимули, равнището на заетост на италианските жените е значително по-ниско (46,5 % през 2011 г.) от средното за ЕС 27 (58,5 % през 2011 г.). Необходими са по-нататъшни действия по отношение на детските заведения и заведенията за грижи за възрастни хора. Предизвикателството е особено голямо за по-възрастните работещи жени в частния сектор, тъй като пенсионната възраст за жените ще се повиши с пет години в периода 2012—2018 г.

(13) Равнището на младежката безработица в Италия беше средно 29,1 % през 2011 г., а през първите месеци на 2012 г. се повиши още повече. По-специално, равнището на безработица сред завършилите висше образование е високо, като е

очевидно несъответствието между придобитите умения и уменията, необходими на пазара на труда. Приветства се насърчаването на професионалните стажове в предприятията като главно средство за навлизане на пазара на труда, но все още е необходимо да се въведат подходящите инструменти за това, като например нова система за професионални стандарти и стандарти за обучение, както и схеми за удостоверяване на уменията. Комисията създаде екип за действие, който да пренасочи средствата за сближаване към мерки за подкрепа на заетостта на младите хора и развитието на малките и средните предприятия.

(14) Неблагоприятно въздействие върху равнището на младежката безработица оказва делът на преждевременно напускащите училище, който на национално равнище е 18,8 %, но варира значително в различните региони. Следва да се предприемат по-целенасочени и координирани действия за справяне с преждевременното напускане на училище, като се съчетават мерки за предотвратяване, намеса и компенсация. Следва да се намери решение на слабите резултати на системата на висшето образование, включително посредством цялостното изпълнение на реформата на университетите от 2010 г. и засилването на зависимостта между представянето на университетите и предоставянето на публично финансиране.

(15) Италия прие важни мерки за либерализиране на услугите, по-специално професионалните услуги, и за подобряване на конкуренцията в мрежовите индустрии. Все още съществуват обаче многобройни предизвикателства в енергийния и транспортния сектор, особено при железниците и пристанищата, където инфраструктурните и пазарните затруднения продължават да са значителни.

(16) Въпреки че вече бяха приети някои мерки за насърчаване на административното опростяване, бизнес средата в Италия продължава да е сложна. По-специално, съдебната система страда от редица недостатъци по отношение на използването на ресурсите, процедурите и институционалната организация, което е причина за слабото представяне на италианското гражданско правосъдие, особено що се отнася до прекомерната продължителност на производствата и броя на висящите дела.

(17) Достъпът на малките и средните предприятия до финансиране е затруднен, а интензитетът на рисковия капитал е нисък. През декември 2011 г. беше въведено данъчно намаление за нов собствен капитал, което позволява на предприятията да приспаднат от своята облагаема печалба условната възвръщаемост от новите увеличения на собствения капитал. Очаква се това да улесни разрастването на МСП и инвестирането в иновации. Въпреки че бяха предприети някои мерки за поощряване на частните НИРД, а именно рефинансирането на данъчния кредит за инвестиции на предприятията в научноизследователски дейности, интензитетът им остава нисък, а изпълнението на проекти с иновационен характер е слабо.

(18) Италия пое редица ангажименти в рамките на пакта „Евро плюс“. Тези ангажименти и изпълнението на ангажиментите, поети през миналата година, се отнасят до насърчаването на заетостта, увеличаването на конкурентоспособността, подобряването на устойчивостта на публичните финанси и засилването на финансовата стабилност. Комисията оцени

изпълнението на ангажиментите по пакта „Евро плюс“. Резултатите от тази оценка са взети предвид в препоръките.

(19) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Италия. Тя извърши оценка на програмата ѝ за стабилност и националната ѝ програма за реформи и представи задълбочен преглед. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Италия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—7 по-долу.

(20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Италия, като становището му[9] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(21) С оглед на резултатите от задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи на Италия за 2012 г. и програмата за стабилност на Италия. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕО) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 1—7 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Италия да предприеме следните действия в периода 2012—2013 г.:

1. Да изпълни бюджетната стратегия, както е планирано, и да гарантира коригирането на прекомерния дефицит през 2012 г. Да осигури планираните структурни първични излишъци, така че до 2013 г. съотношението на държавния дълг към БВП да започне трайно да намалява. Да осигури адекватен напредък в изпълнението на средносрочната бюджетна цел, като същевременно постигне целевия показател за разходите и отбележи задоволителен напредък в постигането на целевия показател за намаляване на дълга.

2. Да гарантира, че определянето на основните елементи на конституционното правило за балансиран бюджет, включително съответната координация между различните нива на управление, е в съответствие с рамката на ЕС. Да работи за трайно подобряване на ефикасността и качеството на публичните разходи с помощта на планираните прегледи на разходите и изпълнението на плана за действие за сближаване от 2011 г., за да се постигнат по-добро усвояване и управление на средствата от ЕС, по-специално в южните региони на Италия.

3. Да предприеме допълнителни действия за справяне с младежката безработица, включително чрез подобряване на съответствието между образованието и изискванията на пазара на труда и улесняване на прехода към заетост, както и чрез предоставяне на стимули за започване на бизнес и наемане на персонал. Да наложи признаването на национално равнище на уменията и квалификациите, за да се насърчи мобилността на работната сила. Да

[9] Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

предприеме мерки за намаляване на броя на прекъсващите висшето си образование и преждевременно напускащите училище.

4. Да приеме приоритетно реформата на пазара на труда, така че да се премахне сегментацията на пазара на труда, и да създаде интегриран режим за обезщетения при безработица. Да предприеме допълнителни мерки за стимулиране на участието на жените в пазара на труда, по-специално чрез осигуряването на услуги за грижи за децата и възрастните хора. Да повиши ценовата конкуренция, да заздрави връзката между определяните на секторно равнище заплати и производителността посредством допълнителни подобрения на рамката за определяне на заплатите, като се консултира със социалните партньори и съблюдава националните практики.

5. Да продължи борбата срещу укриването на данъци. Да преследва скритата икономика и недекларирания труд, например като увеличи проверките и контрола. Да предприеме мерки за намаляване на обхвата на освобождаването от данъци, надбавките и намалените ставки на ДДС, както и като опрости данъчния кодекс. Да предприеме по-нататъшни действия за пренасочване на данъчната тежест от капитала и труда към имуществото, потреблението и околната среда.

6. Да приложи приетите мерки за либерализация и опростяване в сектора на услугите. Да предприеме допълнителни мерки за подобряване на достъпа до пазара за мрежовите индустрии, както и на инфраструктурния капацитет и междусистемните връзки.

7. Да опрости в още по-голяма степен регулаторната рамка за предприятията и да повиши административния капацитет. Да подобри достъпа до финансови инструменти, по-специално тези за дялово финансиране, за да се финансират разрастващите се предприятия и иновациите. Да проведе планираната реорганизация на системата на гражданското правосъдие и да насърчи използването на алтернативни механизми за решаване на спорове.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател