ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 413 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2014 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2014 г.

{SWD(2014) 413 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2014 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2014 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 (ЕО) № 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,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

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 растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която 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(2014) 413 final.
4 P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие въз основа на предложенията на Комисията, 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 за заетост на държавите членки, като двата акта заедно 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 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнище държави членки, като изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.

(4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Италия за 2013 г. и даде становището си относно програмата за стабилност на Италия за периода 2012—2017 г. На 15 ноември 2013 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013[5], Комисията представи своето становище относно проекта на бюджетен план на Италия за 2014 г.[6].

(5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа[7], с което се постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическата политика. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие и Доклада за механизма за предупреждение[8], в който беше посочено, че Италия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана фискална 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.

(7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед за Италия[9] в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Италия съществуват прекомерни макроикономически дисбаланси, чието преодоляване изисква специфичен мониторинг и силни политически действия. По-специално, постоянно високото равнище на държавния дълг в съчетание със слабата външна конкурентоспособност поради бавния растеж на производителността, и

[5] ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр.11.
[6] C(2013) 8005 final.
[7] COM(2013) 800 final.
[8] COM(2013) 790 final.
[9] SWD(2014) 83 final.

допълнително изострени от хронично слабия икономически растеж, изискват решителни политически действия и внимание.

(8) На 22 април 2014 г. Италия представи своята национална програма за реформи за 2014 г. и своята програма за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(9) Целта на бюджетната стратегия, изтъкната в програмата за стабилност, е постигането до 2016 г. на средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно отношение, като същевременно през преходния период 2013—2015 г. се спазва правилото за дълга. В програмата за стабилност е потвърдена средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно отношение, което е в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. (Преизчислената) структурна корекция, планирана в програмата, е 0,2 процентни пункта от БВП през 2014 г. и 0,4 процентни пункта през 2015 г. Съгласно програмата ограничената корекция за постигане на средносрочната цел се оправдава от тежките икономически условия и усилията за изпълнение на амбициозна програма за структурни реформи. По-специално, планирани са структурни реформи, които биха имали положително въздействие за потенциален икономически растеж и евентуално намаление на съотношението между държавния дълг и БВП през следващите години. Планираната в програмата структурна корекция ще позволи на Италия да спази целевия показател за дълга за преходния период 2013—2015 г., отчасти благодарение на амбициозен план за приватизации, който ще бъде изпълнен през периода 2014—2017 г. (възлизащ на 0,7 процентни пункта от БВП всяка година). Макроикономическият сценарий, които е в основата на бюджетните прогнози в програмата и който беше подкрепен от независим орган, е леко оптимистичен, по-специално за последните години от програмния период. През 2014 г. е планирано отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната цел. Ако то се повтори през следващата година, вероятно ще се окаже значително, включително спрямо целевия показател за разходите. Освен това постигането на бюджетните цели не е изцяло подкрепено от достатъчно подробни мерки, по-специално от 2015 г. нататък. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. се посочва неспазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2014 г., тъй като прогнозираната структурна корекция (само 0,1 процентни пункта от БВП) не съответства на изискваната структурна корекция от 0,7 процентни пункта от БВП. Въз основа на оценката на програмата и прогнозата на Комисията съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът счита, че са необходими допълнително усилия, включително и през 2014 г., за да бъдат спазени изискванията от Пакта за стабилност и растеж.

(10) Неотдавнашните действия за облекчаване на данъчното облагане върху факторите на производство останаха ограничени. Следователно има възможност за допълнително изместване на данъчната тежест към потреблението, собствеността и околната среда при строго спазване на бюджетните цели. По отношение на потреблението за подобряването на структурата на данъчната система от ключово значение е също така преразглеждането на намалените ставки на ДДС и на преките данъчни разходи, като се обърне специално внимание на необходимостта от намаляване на възможното отражение от това преразпределение. По отношение на собствеността преразглеждането на кадастралната система в съответствие с

текущите пазарни стойности ще позволи по-справедливо периодично облагане на недвижимите имоти. Неотдавна приетия закон, който позволява провеждането на данъчна реформа, представлява възможност за извършването на тези необходими реформи. Като се има предвид мащабът на предизвикателството, работата по състава на данъчната структура трябва да бъде допълнена от допълнителни мерки за подобряване на данъчната администрация и степента на спазване на данъчното законодателство, както и от решителни мерки за борба с укриването на данъци, сивата икономика и недекларирания труд, които продължават да оказват натиск върху публичните финанси и върху данъчната тежест за спазващите изискванията данъкоплатци. В това отношение в закона, с който се позволява провеждането на данъчна реформа, са предвидени няколко мерки за укрепване на данъчната администрация, като цялостна система за оценка и мониторинг на данъчните различия, мерки за опростяване, действия за подобряване на отношенията с данъкоплатците, мерки за подобряване на възстановяването на данъчните задължения и за подсилване на данъчния контрол. Решението за въвеждане на предварително попълнени данъчни декларации от 2015 г. представлява допълнителна положителна стъпка за повишаване на степента на спазване на данъчното законодателство.

(11) Цялостното и бързо прилагане на приетите мерки продължава да основно предизвикателство за Италия, както по отношение на преодоляването на съществуващите пропуски при прилагането им, така и на предотвратяването на натрупването на допълнителни закъснения. Един от основните лостове за подобряване на степента на изпълнение от страна на Италия, и по-общо за гарантиране на по-безпроблемни действия на политиката, се изразява в засилена координация и по-ефективно разпределение на правомощията между различните равнища на управление. Това на свой ред би могло да бъде от полза за управлението на средствата на ЕС, където досега бяха предприети само частични и непълни действия, особено в южните райони. Управлението на средствата на ЕС също така продължава да страда от недостатъчно административен капацитет и липсата на прозрачност, на оценка и на контрол на качеството. Качеството на обществените услуги също ще се подобри, ако бъде постигната по-голяма ефикасност и насоченост на услугите и бъдат извършени съответните промени в управлението на човешките ресурси. Корупцията продължава да влияе значително върху производствената система на Италия и на доверието в политическата и институционалната структура. Налице е необходимост от преразглеждане на срока на давност. Ефективната борба с корупцията също така изисква подходяща степен на оправомощаване на националния антикорупционен орган за оценка и прозрачност на публичните администрации. Гражданското правосъдие продължава да е неефективно и е необходим внимателен мониторинг на въздействието на приетите мерки.

(12) Въз основа на целенасочения преглед на качеството на активите, проведен миналата година под егидата на Банката на Италия, все още е необходимо подобряване на управлението на обезценените активи и тяхната отмяна с цел възстановяване на капацитета на банките да разширят предлагането на кредити за реалната икономика. По отношение на достъпа до финансиране приетото до този момент основно действие беше насочено върху улесняването на достъпа до кредит за предприятията, но разработването на инструменти за финансиране, които са различни от банковите заеми, е все още ограничено,

особено по отношение на малките и средните предприятия. Предприетите в областта на банковото корпоративно управление инициативи, по-специално новите принципи, които Банката на Италия публикува неотдавна, са добре дошли. Същевременно тяхното въздействие ще зависи от правилното им прилагане от страна на банките. По-специално провеждането на внимателен мониторинг на някои от най-големите корпоративни банки („banche popolari“) е все още оправдано.

(13) През 2013 г. ситуацията на пазара на труда се влоши допълнително, като безработицата в Италия достигна 12,2 %, а младежката безработица 40 %. Осигуряването на правилно прилагане и внимателен мониторинг на ефекта от приетите реформи на трудовия пазар и определянето на заплатите е от ключово значение за гарантиране, че очакваните ползи в смисъл на по-добра гъвкавост за излизане от пазара на труда, по-добре регулирана гъвкавост за влизане, по-всеобхватна система за обезщетения за безработни и повишаване на съответствието между заплати и резултатност ще се реализират. Плановете за подобряване на ефективността на услугите за намиране на работа чрез подсилване на услугите за заетост в публичния сектор закъсняха и трябва да бъдат ускорени. Мерките, целящи засилването на създаването на работни места в краткосрочен план, трябва да бъдат допълнени с мерки за справяне със сегментацията. Като цяло италианският пазар на труда продължава да се характеризира с разпокъсаност и слабо участие, което засяга жените и младите хора в частност. Затова предприетите досега слаби мерки трябва да бъдат засилени, включително за да се постигне съответствие с целите на гаранцията за младежта. В Италия се наблюдава намаляване на разполагаемия доход на домакинствата, както и нарастване на бедността и социалното изключване, засягащи по-специално семействата с деца. Социалните разходи в Италия продължава да бъдат насочени в голяма степен към възрастното население, а не към мерки за активизиране, което води до ограничаване на възможността за справяне с риска от социално изключване и бедност. С неотдавна въведената пилотна схема за социално подпомагане се цели осигуряването на предпазни механизми за социална сигурност. Предвиденото разширяване на схемата за цялата страна изисква подобряване на ефективността на разходите в социалната сфера и на услугите на цялата територия.

(14) Трябва да бъдат положени усилия за подобряване на постиженията в сферата на образованието и на човешкия капитал на всички образователни нива, т.е. основно, средно и висше образование. Учителската професия се характеризира с единен план за кариера и понастоящем не предлага много възможности за професионално развитие. Разнообразяването на професионалното развитие на учителите и обвързването по по-добър начин на тяхната кариерата със заслугите и резултатите, както и повсеместното въвеждане на оценяване на училищата, могат да доведат до по-добри училищни резултати. За да се осигури плавен преход между образованието и пазара на труда, от жизненоважно значение е засилването и разширяването на практическото обучение чрез повече обучения в работна среда, както и професионално образование и обучение в горните класове на средното образование и във висшето образование. След публикуването през 2013 г. на законодателен указ по този въпрос, изготвянето на национален регистър на професионалните квалификации е от съществено значение, за да се гарантира признаването на национално равнище на уменията. Въз основа на първоначални действия в тази посока обвързването на отпускането на публични средства за университетите с

резултатите в областта на научните изследвания и преподаването би допринесло както за повишаване на качеството на университетското образование така и за потенциално увеличаване на капацитета за научни изследвания и иновации в Италия, което е област, в която тя все още изостава.

(15) Бяха предприети някои стъпки за постигане на среда, благоприятстваща бизнеса и гражданите, но тяхното въздействие е затруднено заради закъснения на окончателното им приемане и пропуски при прилагането. Налице са все още трудности по отношение на конкуренцията (запазени сфери на дейност, концесии/разрешителни режими, т.н.) в областта на професионалните услуги, застраховките, дистрибуцията на горива, услугите на дребно и пощенските услуги. Необходимо е също така да бъдат преодолени редица слабости, засягащи системата за възлагане на обществени поръчки. Друг приоритет е засилването на конкуренцията в областта на местните обществени услуги. По-специално, в действащото понастоящем законодателство се посочва, че следва да се прилагат съществуващите договори, които не са в съответствие с законодателството на ЕС относно вътрешните критерии и които трябва да бъдат коригирани до 31 декември 2014 г.

(16) Проблемите с инфраструктурата затрудняват правилното функциониране на енергийния пазар. В транспортния сектор липсата на интермодална инфраструктура и на полезни взаимодействия и връзки между вътрешността и италианските пристанища се нуждае от особено внимание и действия. В селските райони на Италия липсва достатъчно широколентово покритие.

(17) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Италия. Тя извърши оценка на програмата ѝ за стабилност и на националната ѝ програма за реформи. Комисията 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 необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—8 по-долу.

(18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му[10] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(19) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени в препоръки 1—8 по-долу.

(20) В контекста на европейския семестър Комисията направи също така анализ на икономическата политика в еврозоната като цяло. На основата на този анализ Съветът публикува конкретни препоръки, адресирани до държавите членки, чиято валута е еврото. Италия също така следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на тези препоръки.

ПРЕПОРЪЧВА на Италия да предприеме следните действия в периода 2014—2015 г.:

1. Да подсили бюджетните мерки за 2014 г. в контекста на очертаващите се различия спрямо изискванията на Пакта за стабилност и растеж, а именно

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

правилото за намаляване на дълга, основано на прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. През 2015 г. да подсили значително бюджетната стратегия, за да се гарантира спазване на изискването за намаляване на дълга. След това да гарантира, че общия държавен дълг ще започне да намалява значително, да проведе амбициозния план за приватизация, да извърши благоприятстваща растежа данъчна корекция въз основа на обявените значителни икономии, произтичащи от трайното подобрение на ефикасността и качеството на държавните разходи на всички нива на управление, като същевременно запази благоприятстващите растежа разходи в областта на научните изследвания и развойната дейност, иновациите, образованието и основните инфраструктурни проекти. Да гарантира независимостта и цялостното привеждане в действие на съвета по данъчни въпроси възможно най-бързо и не по-късно от септември 2014 г., т.е. навреме за оценката на проекта на бюджетния план за 2015 г.

2. Да продължи прехвърлянето на данъчната тежест от производствените фактори към потреблението, недвижимото имущество и околната среда, което е в съответствие с бюджетните цели. За тази цел да оцени ефективността на неотдавнашното намаление на данъчното облагане на трудовите доходи и да гарантира финансирането му през 2015 г., да преразгледа директните данъчни приходи и да разшири данъчната основа, а именно по отношение на потреблението. Да разгледа привеждането в съответствие на акцизните мита за дизела с тези за бензина и тяхната индексация спрямо инфлацията, както и да отмени вредните за околната среда субсидии. До март 2015 г. да въведе закон за провеждане на данъчна реформа, включително като приеме декретите, позволяващи реформата на кадастралната система, за да гарантира ефективността на реформата на данъчното облагане върху недвижимата собственост. Да продължи повишаването на степента на спазване на данъчното законодателство като подобри предвидимостта на данъчната система, опрости процедурите, подобри възстановяването на данъчните задължения и модернизира данъчната администрация. Да продължи борбата с данъчната измама и да предприеме допълнителни стъпки срещу сивата икономика и недекларирания труд.

3. Като част от по-мащабно усилие за подобряване на ефикасността на публичната администрация да разясни компетенциите на държавата на всички нива. Да осигури по-добро управление на средствата на ЕС чрез предприемането на решителни действия за подобряване на административния капацитет, прозрачността, оценката и контрола на качеството на регионално равнище, особено в южните райони. Да подобри допълнително ефективността на антикорупционните мерки, включително като преразгледа правилата за сроковете на давност до края на 2014 г. и да укрепи правомощията на националния орган за борба с корупцията. Да проведе своевременно мониторинг на реформите, приети с цел повишаване на ефикасността на гражданското правосъдие с оглед гарантиране на тяхната ефективност и приемане на допълнителни действия, ако е необходимо.

4. Да повиши стабилността на банковия сектор и да гарантира капацитета му да управлява и премахва обезценени активи с цел предоставяне на заеми за реалната икономика. Да подобри небанковия достъп до финансиране за предприятия, особено за малки и средни предприятия. Да продължи да насърчава и да наблюдава ефикасните практики на корпоративно управление в целия банков сектор, като отдели особено внимание на големите корпоративни

банки („banche popolari“) и фондации с оглед на подобряването на ефективността на на финансовото посредничество.

5. До края на 2014 г. да оцени въздействието на реформите на пазара на труда и на определянето на заплатите върху създаването на работни места, процедурите за уволнение, двойствеността на пазара на труда и конкурентоспособността по отношение на разходите, както и да прецени дали са необходими допълнителни действия. Да работи за постигане на всеобхватна социалноосигурителна система за безработните, като същевременно ограничи използването на схеми за компенсиране на заплащанията с цел улесняване на преразпределянето на работната сила. Да подсили връзката между активни и пасивни политики на труда, като до септември 2014 г. изготви подробна пътна карта за действие, и да подобри координацията и резултатността на публичните услуги за заетост в цялата страна. Да предприеме ефективни действия за насърчаване на заетостта сред жените, като до март 2015 г. приеме мерки за намаляване на възпиращите фактори от данъчно естество за вторите работещи членове на домакинството и предостави подходящи услуги за грижи. Да предостави подходящи услуги в цялата страна за нерегистрирани млади хора и до края на 2014 г. да гарантира по-силен ангажимент от страна на частния сектор за предоставяне на качествени стажове и чиракуване в съответствие с целите на гаранцията за младежта. Да се справи с бедността и социалното изключване, да подсили пилотната схема за социално подпомагане по неутрален в данъчно отношение начин, да гарантира подходяща насоченост, обвързване със стриктни правила и равно разпределение в цялата страна, както и да подсили връзката с мерки за активизиране. Да подобри ефективността на схемите за подпомагане на семейства и качествени услуги в полза на домакинствата с ниски доходи и с деца.

6. Да въведе националната система за оценка на училищата с цел подобряване на резултатите и намаляване на броя на преждевременно напускащите училище деца. Да увеличи използването на ученето в процеса на работа в горната степен на средното професионално образование и обучение и да укрепи професионално ориентираното висше образование. Да създаде национален регистър на квалификациите, за да гарантира широко признаване на уменията. Да гарантира, че публичното финансиране се използва в по-голяма степен за възнаграждаване на качествено висше образование и научни изследвания.

7. Да одобри законодателството, с което се цели опростяване на регулаторната среда за предприятията и гражданите и да се справи с пропуските при прилагането на съществуващото законодателство. Да ускори отварянето на пазара и премахването на оставащите пречки и ограничения за конкуренцията в областта на професионалните и местните държавни услуги, застраховките, дистрибуцията на горива, услугите на дребно и пощенските услуги. Да подобри ефективността на обществените поръчки, особено чрез опростяване на процедурите, включително чрез използването на електронни обществени поръчки, рационализиране на централните органи за обществени поръчки и осигуряване на правилно прилагане на правилата за периодите преди и след възлагането на поръчките. За местните обществени услуги до 31 декември 2014 г. да изпълнява стриктно законодателството за коригиране на договорите, които не отговарят на изискванията относно вътрешното възлагане на поръчки.

8. До септември 2014 г. възможно най-бързо и цялостно да приведе в действие органа по въпросите на транспорта. Да одобри списъка със стратегически

инфраструктурни обекти в енергийния сектор и да подобри управлението на пристанищата и връзките с вътрешността на страната.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател