EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2014
COM(2014) 413 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Italiens nationella reformprogram 2014,

med avgivande av rådets yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2014

{SWD(2014) 413 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Italiens nationella reformprogram 2014,

med avgivande av rådets yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2014

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 yttrandet från ekonomiska och finansiella kommittén,

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 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på en ökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i EU.

(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, vilka tillsammans utgör de så kallade

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2014) 413 final.
4 P7_TA(2014)0128 och P7_TA(2014)0129.

integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 29 juni 2012 beslutade stats- och regeringscheferna om en tillväxt- och sysselsättningspakt, som ger ett enhetligt ramverk för insatser på nationell nivå, EU-nivå och euroområdesnivå med hjälp av alla tänkbara medel, instrument och politiska åtgärder. De beslutade om insatser som ska utföras på medlemsstatsnivå och uttryckte i synnerhet sitt helhjärtade åtagande att uppnå målen i Europa 2020-strategin och genomföra de landsspecifika rekommendationerna.

(4) Den 9 juli 2013 antog rådet en rekommendation om Italiens nationella reformprogram 2013 och avgav sitt yttrande om Italiens stabilitetsprogram 2012–2017. Den 15 november 2013, i linje med förordning (EU) nr 473/2013[5], lade kommissionen fram sitt yttrande om Italiens utkast till budgetplan för 2014[6].

(5) Den 13 november 2013 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[7], som inledde 2014 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen rapporten om varningsmekanismen[8], baserad på förordning (EU) nr 1176/2011, i vilken Italien pekades ut som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(6) Den 20 december 2013 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att säkerställa finansiell stabilitet, budgetkonsolidering och åtgärder för att främja tillväxt. Europeiska rådet betonade behovet av att efterstäva differentierad och tillväxtvänlig budgetkonsolidering, återställa en normal utlåning till ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, bekämpa arbetslöshet och krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.

(7) Den 5 mars 2014 offentliggjorde kommissionen resultatet av sin fördjupade granskning[9] av Italien, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Italien har stora makroekonomiska obalanser som kräver särskild övervakning och kraftfulla politiska åtgärder. I synnerhet den fortsatt höga offentliga skuldsättningen i kombination med den svaga externa konkurrenskraften till följd av en långsam produktivitetstillväxt som ytterligare förvärras av en fortsatt dålig tillväxt kräver uppmärksamhet och beslutsamma politiska åtgärder.

(8) Den 22 april 2014 lade Italien fram sitt nationella reformprogram 2014 och sitt stabilitetsprogram 2014. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(9) Målet för den finanspolitiska strategin i stabilitetsprogrammet är att nå det medelfristiga budgetmålet om en balanserad budget i strukturella termer senast 2016 och samtidigt uppfylla skuldkriteriet under övergångsperioden 2013–2015. I programmet bekräftas det medelfristiga budgetmålet om en balanserad budget i strukturella termer, vilket ligger i linje med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Den planerade (omräknade) strukturanpassningen i programmet är 0,2 procentenheter av BNP 2014 och 0,4 procentenheter 2015. Enligt programmet motiveras denna begränsade anpassning i riktning mot det medelfristiga budgetmålet

5 EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.
6 C(2013) 8005 final.
7 COM(2013) 800 final.
8 COM(2013) 790 final.
9 SWD(2014) 83 final.

med svåra ekonomiska förutsättningar och den insats som krävs för att genomföra ett omfattande strukturreformprogram. Framför allt har ett flertal strukturreformer planerats som kommer att ha en positiv inverkan på den potentiella ekonomiska tillväxten och eventuellt minska statsskulden i förhållande till BNP under de närmaste åren. Den planerade strukturanpassningen i programmet skulle göra det möjligt för Italien att uppfylla skuldminskningsriktmärket under övergångsperioden 2013–2015, delvis tack vare en omfattande privatiseringsplan som ska genomföras 2014–2017 (och som uppgår till 0,7 procentenheter av BNP varje år). Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för prognoserna i programmet, som inte har godkänts av ett oberoende organ, är lätt optimistiska, särskilt för åren under den senare delen av programmet. En avvikelse från anpassningen i riktning mot det medelfristiga budgetmålet har planerats 2014. Om avvikelsen upprepas året därpå kan den betraktas som avsevärd, bl.a. på grundval av utgiftsriktmärket. Uppnåendet av de finanspolitiska målen backas dessutom inte upp av tillräckligt detaljerade åtgärder, i synnerhet inte från 2015 och framåt. Enligt kommissionens vårprognos kommer skuldminskningsriktmärket inte att nås 2014 eftersom den planerade strukturanpassningen (endast 0,1 procentenheter av BNP) är otillräcklig med tanke på den strukturanpassning på 0,7 procentenheter av BNP som är nödvändig. På grundval av bedömningen av programmet och kommissionens prognos, i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97, anser rådet att fler insatser, även 2014, måste vara förenliga med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten.

(10) Den senaste tidens insatser för att sänka skatten på produktionsfaktorer har varit något begränsade. Det finns därför utrymme för att i allt större utsträckning flytta över skattebördan på konsumtion, fastigheter och miljö, i strikt överensstämmelse med de finanspolitiska målen. När det gäller konsumtion måste en förbättring av skattesystemets struktur under alla omständigheter gå hand i hand med en översyn av de sänkta momsskattesatserna och de direkta skatterna, och behovet av att minska de eventuella skatteeffekterna måste ägnas vederbörlig hänsyn. En översyn av taxeringsvärdet för fastigheter utgående från det nuvarande marknadsvärdet skulle möjliggöra en mer rättvis periodiskt återkommande fastighetsbeskattning. Dessa nödvändiga reformer kan genomföras eftersom tillämpningsbestämmelser för skattereformer nyligen antagits. Med tanke på hur stor utmaningen är måste åtgärder i fråga om skattestrukturens utformning kompletteras med ytterligare åtgärder för att förbättra skatteförvaltningen och skattedisciplinen. Det krävs även beslutsamma åtgärder för att bekämpa skatteundandragande, den svarta ekonomin och odeklarerat arbete, som fortsätter att belasta såväl de offentliga finanserna som skattebördan för laglydiga skattebetalare. I tillämpningsbestämmelserna för skattereformen ingår därför flera åtgärder för att stärka skatteförvaltningen – ett omfattande system för bedömning och övervakning av skatteklyftan, förenklingsåtgärder, åtgärder för att förbättra kontakterna med skattebetalarna, åtgärder för att förbättra den lokala skatteuppbörden och ökade skattekontroller. Beslutet att införa förtryckta skattedeklarationer från och med 2015 är ytterligare ett positivt steg för att förbättra skattedisciplinen.

(11) Det är fortsatt en utmaning för Italien att snabbt och noggrant genomföra de antagna åtgärderna, både när det gäller att komma i kapp med nuvarande eftersläpningar i genomförandet och förhindra att ytterligare förseningar uppstår. En förbättrad samordning och en mer effektiv befogenhetsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer är viktiga drivkrafter för att förbättra landets genomföranderesultat och på det hela taget garantera mer smidiga politiska åtgärder. Detta kunde i sin tur vara till fördel vid förvaltningen av EU-fonderna, där endast

halvhjärtade och ofullständiga åtgärder hittills vidtagits, särskilt i landets södra delar. Förvaltningen av EU-fonderna lider fortfarande av bristfällig administrativ kapacitet och avsaknaden av insyn, utvärdering och kvalitetskontroll. Kvaliteten på de offentliga tjänsterna skulle också dra nytta av ökad effektivitet och en större serviceinriktning samt motsvarande förändringar inom personalförvaltningen. Korruptionen är fortsatt en mycket stor belastning för Italiens produktionssystem och för medborgarnas förtroende för politiker och institutioner. Bestämmelserna om preskriptionstider måste därför ses över. Om korruptionsbekämpningen ska vara effektiv måste ANAC, Italiens korruptionsbekämpningsmyndighet för utvärdering av och insyn i den offentliga förvaltningen, ges nödvändiga befogenheter. Inom civilrätten är ineffektiviteten fortsatt stor, och effekten av de antagna åtgärderna måste noggrant kontrolleras.

(12) Med utgångspunkt i den översyn av kvaliteten på tillgångarna som gjordes i fjol med stöd av den italienska riksbanken är det fortfarande viktigt att förbättra hanteringen av osäkra tillgångar och främja avyttrandet av dem för att återuppliva bankernas förmåga att bredda kredittillgången till den reala ekonomin. När det gäller tillgången till finansiering har huvudsyftet hittills varit att göra det lättare för företag att få kredit. Utvecklandet av andra finansieringsinstrument än banklån har dock varit begränsat, särskilt för små och medelstora företag. De initiativ som tagits när det gäller bankernas ägarstyrning, särskilt de nya principer som den italienska riksbanken nyligen fastställde, är mycket positiva. Vilken effekt principerna kommer att ha är dock beroende av om bankerna kan genomföra dem på rätt sätt. En noggrann övervakning av några av de största kooperativa bankerna (*banche popolari*) är fortsatt nödvändig.

(13) Situationen på arbetsmarknaden försämrades ytterligare 2013. Arbetslösheten i Italien steg till 12,2 % och ungdomsarbetslösheten är 40 %. Ett korrekt genomförande av de antagna arbetsmarknads- och lönereformerna och en noggrann övervakning av effekterna av dem är oerhört viktigt för att garantera de fördelar som förväntas i form av mer flexibla lösningar för att lämna arbetslivet, bättre reglerade möjligheter att komma in i arbetslivet, ett mer heltäckande system för arbetslöshetsförmåner och en bättre anpassning av lönerna till produktiviteten. Planerna på att effektivisera arbetsförmedlingen genom att förbättra de tjänster den har att erbjuda har försenats och måste påskyndas. Åtgärder för att främja sysselsättningen på kort sikt måste kompletteras med åtgärder som råder bot på segmenteringen. På det hela taget kännetecknas den italienska arbetsmarknaden fortsättningsvis av segmentering och lågt deltagande, något som framför allt drabbar kvinnor och unga. De begränsade åtgärder som hittills vidtagits måste därför breddas, exempelvis i enlighet med målen i ungdomsgarantin. xxxHushållens disponibla inkomster minskar i Italien, och fattigdomen och den sociala utestängningen ökar, något som i första hand drabbar familjer med barn.xxx De sociala utgifterna riktas till stor del till de äldre och i mycket liten del till aktivering. Tillämpningsområdet är begränsat till att minska riskerna för social utestängning och fattigdom. Det pilotprojekt för socialt bistånd som nyligen infördes syftar till att skapa ett socialt skyddsnät. Tanken är att pilotprojektet ska utvidgas till att gälla hela landet och det kommer att kräva att de sociala utgifterna och tjänsterna blir effektivare i hela landet.

(14) Insatser för att förbättra utbildningsresultatet och satsningarna på mänskliga resurser måste ske på alla utbildningsnivåer, d.v.s. i grundskolorna och i gymnasierna samt inom den högre utbildningen. Läraryrket har kännetecknats av en enda karriärväg, och fortbildningsmöjligheterna har hittills varit begränsade. Elevresultatet kunde

förbättras om lärarnas karriärer blev mer mångsidiga, om deras karriärvägar kopplades samman med meriter och resultat och om skolsystemet utvärderades oftare. För att garantera en smidig övergång mellan utbildning och arbetsmarknad förefaller det mycket viktigt att i gymnasierna och inom den högre utbildningen stärka och bredda den praktiska utbildningen genom ökat lärande på arbetsplatsen och yrkesutbildning. Till följd av ett lagdekret från 2013 i denna fråga är det viktigt att införa ett nationellt kvalifikationsregister för att garantera ett landsomfattande erkännande av kvalifikationer. Att, utgående från de första stegen i denna riktning, främja tilldelningen av offentliga medel till universitet på grundval av forsknings- och undervisningsresultat skulle både bidra till att förbättra universitetens kvalitet och eventuellt öka landets forsknings- och innovationskapacitet på de områden där denna fortfarande släpar efter.

(15) Vissa steg har tagits i riktning mot ett mer företags- och invånarvänligt klimat, men effekten av dessa åtgärder dämpas av förseningar i det slutgiltiga godkännandet av åtgärderna och brister i genomförandet. Det finns fortfarande ett flertal hinder för konkurrens (begränsade verksamhetsområden, koncessioner/tillståndssystem, etc.) när det gäller tjänster inom de fria yrkena, försäkringar, bränsledistributionen, detaljhandeln och posttjänsterna. En rad brister inom den offentliga upphandlingen måste också åtgärdas. En bättre konkurrens mellan de lokala offentliga tjänsterna är en annan fråga som bör ges prioritet. Framför allt måste man genomföra den nuvarande lagstiftning som fastställer att gällande kontrakt som inte är förenliga med EU-bestämmelserna om kriterier för intern verksamhet måste ändras senast den 31 december 2014.

(16) Flaskhalsar i infrastrukturen gör att energimarknaden inte fungerar som den ska. Avsaknaden av intermodal intrastruktur och bristen på synergier och förbindelser mellan de italienska hamnarna och inlandet kräver särskild uppmärksamhet och särskilda åtgärder. När det gäller bredbandstäckningen finns det flera icke-urbana områden där täckningen inte är tillräcklig.

(17) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Italiens ekonomiska politik. Den har bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet. Kommissionen har beaktat inte bara 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 Europeiska unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–8 nedan.

(18) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Italiens stabilitetsprogram och dess yttrande[10] återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

(19) 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 till 8 nedan.

(20) Kommissionen har också inom den europeiska planeringsterminen analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet. Mot denna bakgrund har rådet utfärdat

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

specifika rekommendationer till euroländerna. Italien bör också se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Italien att vidta följande åtgärder under perioden 2014–2015:

1. Stärka de finanspolitiska åtgärderna för 2014 i ljuset av den framväxande klyftan till följd av kraven i stabilitets- och tillväxtpakten rörande skuldminskningskriteriet, på grundval av kommissionens vårprognos 2014. Avsevärt stärka den finanspolitiska strategin 2015 för att säkerställa att skuldminskningskriteriet respekteras. Därefter säkerställa att den offentliga skulden minskar tillräckligt, utarbeta en omfattande privatiseringsplan, anpassa finanspolitiken på ett tillväxtvänligt sätt utgående från de aviserade stora inbesparingarna från en varaktig förbättring av de offentliga utgifternas effektivitet och kvalitet på alla förvaltningsnivåer och samtidigt bevara tillväxtfrämjande utgifter, såsom utgifter för forskning och utveckling, innovation, utbildning och viktiga infrastrukturprojekt. Säkerställa så snart som möjligt att det finanspolitiska rådet är oberoende och fullt verksamt, dock senast i september 2014, i tid för utvärderingen av utkastet till budgetplan 2015.

2. Skatteväxla från produktionsfaktorer till konsumtion, fast egendom och miljö, i enlighet med de finanspolitiska målen. Utvärdera, mot bakgrund av detta, effektiviteten av den nyligen genomförda minskningen av skattekilen för arbetstagare och garantera finansieringen av den 2015, se över de direkta skatternas tillämpningsområde och bredda skattebasen, särskilt på konsumtion. Överväga en harmonisering av punktskattesatserna för diesel och bensin och indexeringen av dem med hänsyn till inflationen samt avskaffa miljöskadliga stöd. Införa tillämpningsbestämmelserna för skattereformen senast i mars 2015, bl.a. genom att anta dekret om en reform av taxeringsvärdet för fastigheter för att garantera att reformen av beskattningen av fastigheter är effektiv. Ytterligare förbättra skattedisciplinen genom att göra skattesystemet mer förutsägbart, förenkla förfarandena, förbättra uppbörden av skatteskulder och modernisera skatteförvaltningen. Fortsätta bekämpa skatteundandragande och vidta ytterligare åtgärder mot den svarta ekonomin och odeklarerat arbete.

3. Klargöra befogenheterna på alla förvaltningsnivåer som en del av en bredare insats för att förbättra den offentliga förvaltningens effektivitet. Garantera en bättre förvaltning av EU-fonderna genom att vidta beslutsamma åtgärder för att förbättra den administrativa kapaciteten, insynen, utvärderingen och kvalitetskontrollen på regional nivå, särskilt i landets södra delar. Ytterligare förbättra de korruptionsbekämpande åtgärdernas effektivitet, bl.a. genom att se över bestämmelserna om preskriptionstider före slutet av 2014 och öka den nationella korruptionsbekämpande myndighetens befogenheter. I god tid kontrollera effekten av de reformer som antagits för att öka civilrättens effektivitet i syfte att garantera att reformerna är effektiva och vid behov anta kompletterande åtgärder.

4. Stärka banksektorns motståndskraft och säkerställa dess förmåga att hantera och avyttra osäkra tillgångar för att sätta fart på utlåningen till den reala ekonomin. Underlätta tillgången till finansiering i icke-banksektorn för företag, i synnerhet för små och medelstora företag Fortsätta att främja och övervaka en effektiv ägarstyrning inom hela banksektorn, särskilt i de stora kooperativa bankerna och i stiftelser, i syfte att förbättra förmedlingsverksamhetens effektivitet.

5. Senast i slutet av 2014 utvärdera inverkan av arbetsmarknads- och lönereformerna på skapandet av sysselsättning, uppsägningsförfarandena, arbetsmarknadens tudelning

och kostnadseffektivitet och utvärdera behovet av ytterligare åtgärder. Arbeta för ett heltäckande socialt skydd för arbetslösa och samtidigt begränsa användningen av lönekompletteringssystem för att underlätta en omfördelning av arbetskraften. Stärka bandet mellan den aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiken, med början i en detaljerad färdplan senast i september 2014 och stärka samordningen och resultatet av arbetsförmedlingen i hela landet. Anta effektiva åtgärder för att främja kvinnors sysselsättning, genom att anta åtgärder för att undanröja skattemässiga hinder för arbete för den andra försörjaren senast i mars 2015 och tillhandahålla ändamålsenlig barnomsorg. Tillhandahålla oregistrerade unga ändamålsenliga tjänster i hela landet och garantera ett mer engagerat åtagande från den privata sektorns sida att erbjuda lärlingsplatser och praktik av god kvalitet senast i slutet av 2014 i linje med målen i ungdomsgarantin. Undanröja riskerna för fattigdom och social utestängning, utvidga pilotprojektet för ett system för socialt bistånd på ett budgetneutralt sätt, genom att garantera lämpliga mål och villkor och enhetlighet i hela landet och stärka sambandet med aktiveringsåtgärder. Förbättra familjestödsystemets effektivitet och tjänster av hög kvalitet till förmån för låginkomsthushåll med barn.

6. Genomföra det nationella systemet för utvärdering av skolor för att förbättra skolornas resultat och minska andelen ungdomar med enbart grundskoleutbildning. Öka lärande på arbetsplatsen på gymnasienivå och stärka den yrkesinriktade utbildningen på universitets- och högskolenivå. Inrätta ett nationellt kvalifikationsregister för att garantera ett brett erkännande av kvalifikationer. Se till att de offentliga anslagen i större utsträckning gynnar forskning och utbildning av hög kvalitet.

7. Anta ännu inte införd lagstiftning som syftar till att förenkla regelverket för företag och medborgare och åtgärda eftersläpningar i genomförandet av gällande lagstiftning. Främja en öppning av marknaden och undanröja kvarvarande hinder och restriktioner för konkurrens när det gäller tjänster inom de fria yrkena och de lokala offentliga tjänsterna, försäkringar, bränsledistributionen, detaljhandeln och posttjänsterna. Förbättra den offentliga upphandlingens effektivitet, särskilt genom en harmonisering av förfarandena, bl.a. genom att använda sig av e-upphandling, effektivisera de centrala upphandlande myndigheterna och säkerställa att bestämmelserna om vad som ska ske före och efter upphandlingen tillämpas korrekt. När det gäller de lokala offentliga tjänsterna, noggrant genomföra den lagstiftning som fastställer att kontrakt som inte är förenliga med bestämmelserna om kriterier för intern verksamhet måste ändras senast den 31 december 2014.

8. Se till att transportmyndigheten är fullt verksam senast i september 2014. Förbättra förteckningen över strategisk infrastruktur inom energisektorn och förbättra hamnförvaltningen och förbindelserna mellan hamnarna och inlandet.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande