



Брюксел, 29.5.2013  
COM(2013) 362 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Италия за 2013 г.**

**и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за периода 2012—2017 г.**

{SWD(2013) 362 final}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за периода 2012—2017 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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>3</sup>,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент<sup>4</sup>,

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 растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия ще се съсредоточи върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията 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

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>3</sup> COM(2013) 362 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2013)0052 и P7\_TA(2013)0053.

решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта<sup>5</sup>, 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 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 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Италия за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Италия за периода 2011—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие годишния обзор на растежа<sup>6</sup>, с което се постави началото на европейския семестър за координация на икономическата политика. На 28 ноември 2012 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие също така Доклада за механизма за предупреждение<sup>7</sup>, в който беше посочено, че Италия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 14 март 2013 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.
- (7) На 10 април 2013 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед<sup>8</sup> за Италия в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Италия съществуват макроикономически дисбаланси, чието преодоляване изисква целенасочени политически действия. По-специално, загубата на външната конкурентоспособност, както и високата публична задлъжнялост в условия на продължителен слаб растеж продължават да бъдат сочени като основните макроикономически дисбаланси на Италия.
- (8) На 11 април 2013 г. Италия представи своята програма за стабилност за 2013 г., която обхваща периода 2012—2017 г. и националната си програма за реформи за 2013 г. След представянето сформирания на 28 април ново правителство заяви намерението си да укрепи програмата за структурната реформа, като същевременно потвърди бюджетните цели, посочени в програмата за стабилност. На 17 май беше прието постановление, в което се съдържат нови

<sup>5</sup> Решение 2013/208/ЕС от 22 април 2013 г..

<sup>6</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 751 final.

<sup>8</sup> SWD(2013) 118 final.

разпоредби относно данъчното облагане на недвижимо имущество и схемата за компенсиране на заплащанията за непълно заетите лица. Двете програми и новите мерки, предприети от правителството, бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

- (9) Съгласно извършената в съответствие Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за стабилност за 2013 г., Съветът е на мнение, че ако бъде съпоставен с прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г. макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата, е оптимистичен за 2014 г. Сценарият е реалистичен от 2015 г. нататък при условие, че приетите структурни реформи бъдат изпълнени изцяло, което обаче продължава да бъде под въпрос. Посочената в програмата бюджетна стратегия беше потвърдена от новото правителство и подкрепена от парламента. Тя цели поддържането на дефицита под 3 % от БВП през целия програмен период, постигане на средносрочната цел през 2013 г. и намаляване на съотношението между дълга и БВП от 2014 г. нататък. В програмата е потвърдена средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно отношение, което е в съответствие с пакта за стабилност и растеж. През 2012 г. дефицитът беше намален до 3 % от БВП и съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г., публикувана на 3 май, се очаква да остане под референтната стойност през периода 2013—2014 г. Счита се, че приетите на 17 май от италианското правителство разпоредби няма да имат съществено отражение върху дефицита, ако се изпълняват последователно. След подобряването в периода 2009—2012 г. на БВП с 2,7 процентни пункта с натрупване и ако се приеме, че няма да има повече промени в политиката, структурното салдо като дял от БВП се очаква да се подобри с още един процентен пункт през 2013 г., на -0,5 %, и отново да се спадне минимално през 2014 г. През 2014 г. структурното първично салдо ще достигне почти 5 % от БВП. Прогнозираната структурна корекция за 2013 г. е целесъобразна и се основава на анализ на разходите без да се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, докато за 2014 г. е налице отклоняване от набелязания път за постигане на средносрочната цел. В програмата се предвижда делът на държавния дълг да достигне своя връх през 2013 г. и да започне да намалява след това, благодарение също така на приходите от приватизация, възлизащи на 1 процентен пункт от БВП на година. В прогнозата обаче съотношението между дълга и БВП продължава да нараства поради погасяване на търговския дълг, което прибавя около 2,5 процентни пункта за периода 2013—2014 г., като данните за приходите от приватизация все още не са посочени конкретно. От 2013 г. нататък Италия е в тригодишен преходен период по отношение на спазването на критериите за дълга и кривата на дълга в програмата за стабилност гарантира в достатъчна степен, че те ще бъдат спазени. Прогнозите в програмата за дефицита и за дълга обаче са изготвени при условие, че приетите бюджетни мерки и структурни реформи бъдат изпълнени изцяло, което е от първостепенно значение за запазването на доверието в пазара и за увеличаване на растежа и работните места.
- (10) Макар че бяха приети важни реформи с цел насърчаване на фискалната устойчивост и на растежа, тяхното пълно прилагане продължава да бъде проблематично, и има място за по-нататъшни действия. Няколко основни предложени мерки все още не са приети или все още изискват въвеждане на законодателство, като съществуват рискове, че прилагането им не се изпълнява на всички нива на управление. Ефективността на публичната администрация по отношение на регулаторната и процедурната рамка, качеството на управление и

административният капацитет продължават да страдат от значителни слабости, които засягат прилагането на реформите и бизнес средата.

- (11) За подобряването на бизнес средата е необходимо да бъде завършена реформата в областта на гражданското правосъдие чрез бързо въвеждане на преразгледаната организация на съдилищата и намаляване на прекомерната продължителност на производствата, на броя на висящите дела и на големия брой съдебни спорове. След решението от октомври 2012 г. на Конституционния съд относно медиацията са необходими действия за насърчаване на използването на механизми за извънсъдебно решаване на спорове. Корупцията представлява сериозен проблем, водещ до разходи, оценявани на 4 % от БВП, което силно ограничава потенциала за икономическо възстановяване. Законът за борба с корупцията от ноември 2012 г. изисква последващи действия и ефективността на противодействието на корупцията може да бъде допълнително подобрена, по-специално по отношение на давността, която понастоящем се характеризира с кратки давностни срокове.
- (12) Амбициозната стратегия за фискална консолидация, която вече се изпълнява, бе придружена с въвеждането в Конституцията през април 2012 г. на правило за балансиран бюджет и действия за подобряване на ефикасността и качеството на публичните разходи. Въпреки това пропуски в прилагането пречат на постигането на пълната ефективност на предприетите действия, по-специално по отношение на намаляването на заетостта в публичния сектор и на броя на провинциите. Кохезионният план за действие даде възможност за ускоряване на усвояването на средствата от структурните фондове, които са в размер на около 12,1 млрд. EUR в три последователни фази. Въпреки това продължаващата липса на желание за подобряване на цялостното управление на фондовете, особено в южната част на Италия, е повод за сериозна загриженост с оглед на програмния период 2014—2020 г. Това води до наличието на много възможности за подобряване на ефикасността на публичните разходи.
- (13) Традиционно банките играят решаваща роля в подкрепа на италианската икономическа дейност, по-специално чрез отпускане на заеми за малки предприятия, но тяхната способност да поемат тази роля е отслабена поради дълго продължаващата икономическа рецесия. Увеличаването на кредитния риск, характеризиращо се с голям и нарастващ обем на необслужваните кредити, допринесе за свиване на кредитите и за задълбочаване на ниската рентабилност на банките. В отговор Банката на Италия провежда оценка на адекватността на обезпечаването във връзка с обезценени заеми посредством проверки на място. Специфичните характеристики на корпоративно управление на италианските банки могат да ограничат ефективността на тяхното финансово посредничество. Бяха приети мерки за насърчаване на използването на небанкови финансови канали, по-специално дялово финансиране, и подобряване на капацитета за иновации, но техният обхват остава ограничен и те все още не се прилагат изцяло. Транспонирането на директивата на ЕС относно просрочени плащания при търговски сделки и планираното уреждане на натрупаните търговски дългове ще спомогнат за подобряване на ликвидността на предприятията.
- (14) През юни 2012 г. беше приета широкообхватна реформа на пазара на труда за справяне с липсата на гъвкавост и със сегментацията му. Реформата трябва да бъде завършена чрез приемане на изпълнителното законодателство, а конкретното прилагане на място следва да бъде наблюдавано внимателно. Освен това все още предстои включването на държавните бюра по заетостта в

администрацията, предоставяща обезщетения за безработица, което следва да подпомогне прилагането на ефикасни стратегии за професионална активност. През ноември 2011 г. чрез последователни споразумения социалните партньори определиха нова рамка за определяне на заплатите. Тя е подкрепена с данъчни стимули за постигане на по-добра съгласуваност между заплатите и производителността и местните условия на пазара на труда. Тази рамка следва да бъде действително приложена и постепенно адаптирана въз основа на мониторинг на резултатите.

- (15) Младежката безработица и дялът на младите хора, които не работят, не учат или не се обучават, продължиха да нарастват, достигайки в края на 2012 г. съответно 37 % и 21,1 %. Както завършилите висше образование, така и дялът на заетост на младите хора, завършили висше образование, са най-ниските в целия ЕС, което показва, че уменията на младите висшисти не са съобразени с нуждите на пазара на труда. Въпреки че случаите на преждевременно напускане на училище намаляват умерено, техният брой продължава да е голям. Това повдига опасения относно постиженията на образователната система. Един от основните елементи е учителската професия, която понастоящем се характеризира с единен план за кариера и предлага ограничени перспективи по отношение на професионалното развитие. Участието на жените на пазара на труда продължава да бъде слабо и различията между половете по отношение на заетостта са едни от най-големите в ЕС. Рискът от изпадане в бедност и социално изключване и особено сериозните материални лишения нарастват значително, докато системата за социална закрила е изправена пред все по-големи трудности при посрещането на социалните потребности, тъй като тя е обременена с разходи, свързани с пенсиите, а социалните трансфери освен тези за пенсиите не са насочени в достатъчна степен към борбата с бедността и насърчаването на социално приобщаване.
- (16) Структурата на данъчната система продължава да бъде сложна и има огромна тежест по отношение на труда и капитала След усилията, осъществени през 2010—2011 г., допълнителните мерки, приети за прехвърляне на данъчната тежест от производствените фактори към потреблението, собствеността и околната среда, бяха по-ограничени. Все още са необходими действия за опростяване на данъчната система, рационализиране на данъчните разходи, привеждане в съответствие на данъчната основа с пазарните стойности, подобряване на спазването на данъчното законодателство и предотвратяване на укриването на данъци. В очакване на преразглеждането на кадастралната система предвидената реформа на данъчното облагане на недвижимото имущество цели подобряване на нейната справедливост в рамките на ограниченията на бюджетната стратегия, залегнала в програмата за стабилност. Намаляването на скритата икономика и недекларирания труд могат да са от полза за публичните финанси и имат положителни последици за собствения капитал. Преразглеждането на освобождаванията от ДДС или намалените ставки, както и на преките данъчни разходи може да изискват известно адаптиране на социалните трансфери, за да се намали отражението им върху разпределението.
- (17) Значителни усилия бяха положени за либерализация в сектора на услугите. Реформата на регулираните професии следва да се задълбочи, за да бъдат преодолени оставащите ограничения, а основните ѝ принципи следва да бъдат защитени срещу възможни спънки, произтичащи най-вече от реформата на

юридическата професия. След решението на Конституционния съд от юли 2012 г. от значение са също така действия за отваряне на местните публични служби за конкурси.

- (18) Реформата на мрежовите индустрии продължава по отношение на отварянето на достъпа до пазара и подобряването на капацитета по отношение на инфраструктурата, но все още са налице значителни проблеми. Разделянето в газовия сектор се очаква да бъде изпълнено до септември 2013 г., а националната стратегия за енергетиката от март 2013 г. трябва да бъде изпълнена. Отварянето на телекомуникациите за конкуренцията е още една потенциална сфера на действие. Все още не е учреден новият орган в областта на транспорта, отговорен за магистралите, летищата, пристанищата и железопътните линии. Той следва да бъде независим, да разполага с необходимите за функционирането му средства и с правомощия за налагане на санкции. Налице е сериозен проблем, свързан с недостатъци на вътрешната и трансграничната инфраструктура, разделение между северните и южните райони, което води до високи цени на енергията, слабо навлизане на ширококолентовите комуникации и слабости в областта на транспорта.
- (19) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Италия. Тя направи оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи и представи задълбочен преглед. 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 на 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—6 по-долу.
- (20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Италия, като становището му<sup>9</sup> е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (21) 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 относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (22) В контекста на европейския семестър Комисията направи също така анализ на икономическата политика в евро зоната като цяло. На тази основа Съветът публикува конкретни препоръки, адресирани до държавите членки, чиято валута е еврото. Италия следва също така да гарантира пълното и навременното изпълнение на тези препоръки.

ПРЕПОРЪЧВА на Италия да предприеме следните действия в периода 2013—2014 г.:

1. Да гарантира, че дефицитът ще остане под 3 % от БВП през 2013 г., като приложи изцяло приетите мерки. Да продължи структурното коригиране с подходящо темпо и посредством благоприятна за растежа фискална консолидация с цел постигане и запазване на средносрочната цел от 2014 г. нататък. Да осигури планираните структурни първични излишъци, така че изключително високото съотношение на държавния дълг към БВП (според

<sup>9</sup> Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

прогнозата 132,2 % от БВП през 2014 г.) да започне трайно да намалява. Да продължи да работи за трайно подобряване на ефикасността и качеството на публичните разходи чрез цялостно изпълнение на мерките, приети през 2012 г., и чрез засилване на усилията посредством редовни и задълбочени прегледи на всички нива на управление.

2. Да гарантира своевременно изпълнение на текущите реформи, като приеме бързо необходимото законодателство за прилагане, последвано от конкретни резултати на всички нива на управление и с всички заинтересовани страни, както и да проведе контрол на мониторинга. Да засили ефективността на публичната администрация и подобри координацията между различните равнища на управление. Да опрости административната и регулаторната рамка за гражданите и предприятията и да намали продължителността на разглеждане на делата, както и броя на съдебните спорове в областта на гражданското правосъдие, включително като насърчи използването на извънсъдебни процедури за разрешаване на спорове. Да подсили правната рамка за противодействие на корупцията, включително като преразгледа правилата за давностните срокове. Да приеме структурни мерки за подобряване на управлението на средствата на ЕС в южните региони за програмния период 2014—2020 г.
3. Да насърчи практики на корпоративно управление в банковия сектор, които водят до по-висока ефективност и рентабилност с цел улесняване на потока от кредити за производствени дейности. Да постигне напредък по текущата работа по отношение на скрининга на качеството на активите в банковия сектор и да улесни решаването на проблема с необслужваните кредити в счетоводните баланси на банките. Да насърчи по-нататъшното развитие на капиталовите пазари, да разнообрази и подобри достъпа на предприятията до финансиране, особено по отношение на собствения капитал, което на свой ред ще стимулира капацитета за иновации и растеж.
4. Да гарантира ефективното прилагане на реформите на пазара на труда и на определянето на възнагражденията за постигане на по-добро съответствие между възнагражденията и производителността. Да предприеме допълнителни действия за увеличаване на участието на пазара на труда, най-вече на жените и на младите хора, например посредством гаранцията за младежта. Да укрепи професионалното образование и обучение, да осигури по-ефективни публични служби по заетостта, и да подобри услугите, свързани с професионалното развитие и консултиране за студенти, следващи висше образование. Да намали финансовите демотивиращи фактори за втория член на домакинството и да подобри предоставянето на детски грижи и извънучилищни услуги. Да увеличи усилията за предотвратяване на преждевременното напускане на училище и да подобри качеството и резултатите на училищата, като реформира също така професионалното и кариерното развитие на учителите. Да осигури ефективността на социалните трансфери, именно чрез по-целенасочено отпускане на социални помощи, най-вече за домакинствата с ниски доходи и с деца.
5. Изместване на данъчната тежест от труда и капитала към потреблението, недвижимото имущество и околната среда по неутрален за бюджета начин. За тази цел следва да бъде преразгледан обхвата на освобождаванията и намалените ставки на ДДС и на преките данъчни разходи, както и да бъде реформирана кадастралната система с цел привеждане в съответствие с



данъчната основа на постоянните данъци върху недвижимата собственост с пазарните стойности. Да продължи борбата с укриването на данъци, да подобри спазването на данъчното законодателство и да предприеме решителни стъпки за борба със скритата икономика и недекларирания труд.

6. Да гарантира правилното прилагане на мерките, насочени към отваряне на пазара в сектора на услугите. Да премахне оставащите ограничения в областта на професионалните услуги и да насърчи отварянето на пазара за предоставянето, например, на местни обществени услуги, при което следва по-скоро да се използват обществени поръчки (вместо преки концесии). Да продължи прилагането на мерките за подобряване на условията за достъп до пазара в областта на мрежовите индустрии, по-специално като учреди приоритетно орган за транспорта. Да усъвършенства капацитета на инфраструктурата, като обърне особено внимание на енергийните връзки, интермодалния транспорт и високоскоростните широколентови мрежи в областта на телекомуникациите с оглед също така на преодоляването на трайните различия между северните и южните райони.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*