

## RÅDETS HENSTILLING

af 12. juli 2011

## om Italiens nationale reformprogram for 2011 og med Rådets udtalelse om Italiens opdaterede konvergensprogram for 2011-2014

(2011/C 215/02)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker<sup>(1)</sup>, særlig artikel 5, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker<sup>(2)</sup>, som tilsammen udgør de »integrerede retningslinjer«. Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

(4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og struktur-reformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af ledigheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(5) Den 25. marts 2011 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(6) Den 27. april 2011 afleverede Italien sin 2011-opdatering af stabilitetsprogrammet for perioden 2011-2014 og sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(7) Italiens økonomi havde lidt af struktursvagheder længe før den igangværende økonomiske og finansielle verdenskrise. Mellem 2001 og 2007 lå den gennemsnitlige realvækst i BNP omkring 1 %, altså kun det halve af gennemsnittet for euroområdet, og det skyldtes hovedsagelig træghed i produktivitetsudviklingen. Da denne udvikling berørte hele landet, blev de store økonomiske forskelle mellem regionerne ikke formindsket. Selvom økonomien ikke var præget af store interne ubalancer i den private sektor, ramtes den hårdt af den globale krise. Eksporten brød sammen, fulgt af investeringerne, og det fremkaldte en kraftig nedgang i det reale BNP på omkring 7 % i andet kvartal af 2008 og i andet kvartal af 2009. Efter at have været støt faldende igennem de foregående ti år steg den offentlige bruttogæld til 119 % ved udgangen af 2010, hvilket også afspejler det kraftige fald i BNP. Beskæftigelsen faldt ikke nær så meget, holdt oppe som den blev af en statsstøttet ordning for arbejdstidsreduktion, så derfor steg arbejdsløsheden kun moderat i 2008-2009. Med eksporten som lokomotiv begyndte økonomien at komme sig i anden halvdel af 2009, men det gik langsomt. På arbejdsmarkedet var situationen stadig skrøbelig i 2010, idet arbejdsløsheden stabiliserede sig omkring 8,5 % ved årets slutning. I lyset af den meget høje offentlige gældskvote førte Italien en passende forsigtig finanspolitik under krisen og afholdt sig fra at iværksætte en større finanspolitisk stimulering af økonomien, og derfor holdt det offentlige underskud sig under euroområdets gennemsnit i 2009-2010.

<sup>(1)</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 138 af 26.5.2011, s. 56).

- (8) Baseret på vurderingen af det opdaterede stabilitetsprogram i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for programmet, er plausibelt. Programmet sigter mod at bringe underskuddet på de offentlige finanser ned under referenceværdien på 3 % af BNP frem til 2012; det skal ske ved fortsat tilbageholdenhed med udgifterne og øgede indtægter i kraft af bedre overholdelse af skattelovgivningen. Når der er rettet op på det uforholdsmæssigt store underskud, skal planen føre videre frem mod den mellemfristede målsætning om en strukturelt afbalanceret budgetstilling ved programperiodens udløb (2014) støttet af en forpligtelse på yderligere tilbageholdenhed med de primære udgifter. Programmet sigter mod, at den offentlige gældskvotestørrelse skal falde i stigende tempo i takt med et stigende primært overskud. Den årgennemsnitlige finanspolitiske indsats i 2010-2012 er sat højere end de 0,5 % af BNP, som Rådet henstillede under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, og det planlagte tilpasningstempo er et godt stykke højere end foreskrevet i stabilitets- og vækstpakken. Realiseringen af ovennævnte underskuds- og gældsmål forudsætter en streng budgetgennemførelse, samtidig med at der er behov for yderligere oplysninger om de planlagte konsolideringsforanstaltninger for 2013 og 2014 for at øge programmets troværdighed.
- (9) Den meget store offentlige gæld — omkring 120 % af BNP i 2011 — gør det uomgængeligt nødvendigt for Italien at føre en holdbar og troværdig konsolideringspolitik og vedtage strukturforanstaltninger for at sætte skub i væksten. Ifølge Kommissionens seneste vurdering, synes risiciene for så vidt angår de offentlige finansers langsigtede holdbarhed at være middelstore. I perioden frem til 2012 kan stabilitetsprogrammets mål for underskuddet på de offentlige finanser og dermed afviklingen af det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2012 kun realiseres, hvis de vedtagne foranstaltninger gennemføres uindskrænket. Hvis for eksempel indtægterne fra forbedret overholdelse af skattelovgivningen bliver mindre end budgetteret, eller hvis der opstår vanskeligheder med at fastholde den planlagte begrænsning i kapitaludgifterne, må der træffes yderligere foranstaltninger. For 2013-2014 fastsættes det i de nye treårige budgetrammer, at de konkrete foranstaltninger til støtte for stabilitetsprogrammets konsolideringsindsats skal vedtages i oktober 2011. Selvom budgetrammerne er blevet styrket væsentligt i de senere år, er det hensigten at fremme den finanspolitiske disciplin og styrke troværdigheden af den mellemfristede budgetstrategi ved at indføre udgiftslofter, der kan håndhæves, og yderligere forbedre budgetovervågningen i alle dele af den offentlige sektor.
- (10) Trods en forholdsvis stærk jobskabelse i årene før krisen udviser det italienske arbejdsmarked en række strukturelle svagheder. Ansatte med permanente kontrakter har større beskyttelse end ansatte med atypiske kontrakter. Afskedigelse af førstnævnte er underlagt strenge regler og tunge procedurer. For de sidstnævntes vedkommende, bør der udvises særlig opmærksomhed over for dynamikken vedrørende selvstændig virksomhed, der kan dække over over-underordningsforhold i arbejdsrelationen. Til trods for nye foranstaltninger, der er truffet under krisen med henblik på at udvide indkomststøtten og arbejdsløshedsbeskyttelsen, er systemet for arbejdsløshedsunderstøttelse fortsat opsplittet. For unge under 25 år nåede arbejdsløsheden i 2010 op på 27,8 %, med en skæv geografisk fordeling, som betød, at ungdomsarbejdsløsheden var dobbelt så stor i syd som i nord. Muligheden for at oprette lære- og uddannelsespladser bør styrkes yderligere. Selv om det kunne være nyttigt og nødvendig findes der i øjeblikket ikke et fælles, landsdækkende system for attestering af færdigheder og anerkendelse af faglige uddannelsesstandarder, men blot mange regionale regimer, hvilket ikke fremmer arbejdskraftens mobilitet og beskæftigelsesmulighederne i hele Italien. Arbejdsformidlingskontorenes effektivitet kan forbedres, især i egne med stor arbejdsløshed. Endelig er sort arbejde stadig et alvorligt fænomen i Italien.
- (11) Italiens stadige tab af konkurrenceevne siden 1990'erne gør det vigtigt at koble lønudviklingen til produktivitetsvæksten. Her kan lokale forhandlinger på virksomhedsniveau få væsentlig betydning, ligesom de kan være med til at rette op på regionale arbejdsmarkedsskævheder. 2009-reformen af overenskomstforhandlingsystemet gav bl.a. mulighed for »åbningsklausuler« (dvs. afvigelser fra den sektørløn, der er aftalt på landsplan), men de har endnu ikke vundet større udbredelse.
- (12) Kvindernes beskæftigelsesfrekvens ligger i gennemsnit over 20 procentpoint under mændenes med store regionale forskelle. I syd var det kun knap en tredjedel af kvinderne mellem 20 og 64, der var i beskæftigelse i 2009, og det skyldtes både relativt lave erhvervsfrekvens og højere ledighed. Italien har ret høj skat på arbejde, og det mindsker incitamentet, især for sekundære forsørgere i husstanden, til at øge udbuddet af arbejdskraft og hæmmer virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft. For at bidrage til øget kvindelig erhvervsfrekvens gør det nationale reformprogram brug af den plan, der blev vedtaget i 2010 for at samordne de forskellige forvaltningsniveaues indsats for at gøre det lettere at forene arbejds- og familielivet. Regeringen har for nylig indført skattelettelse til virksomheder, der ansætter ugunstigt stillede arbejdstagere, herunder arbejdstagere i brancher eller fag med særlig stor køns-skævhed, i arbejdsløshedsplagede regioner. Programmet annoncerer også en reform af skattesystemet for gradvis at flytte skattebyrden fra arbejdskraft til forbrug, hvilket ville kunne bidrage til at øge beskæftigelsen.

- (13) Trods den senere tids indsats for at forbedre erhvervs-klimaet i Italien og gøre den offentlige forvaltning mere præstationsorienteret og ansvarlig er der stadig store omkostninger forbundet med at drive en forretning, især i syd, sammenlignet med forholdene andre steder i EU. Der er stadig et betydeligt behov for at rense ud i de bureaukratiske og administrative hindringer på produkt- og servicemarkederne, især i de liberale erhverv. I 2009 blev der fremsat forslag om en »årlig konkurrencelov« som et lovgivningsredskab til at øge konkurrencen og styrke forbrugerbeskyttelsen, men den er ikke vedtaget endnu. Den tid, det tager at gennemtvinge kontrakter, er endnu en svaghed ved Italiens erhvervs-klima. Andre kilder til finansiering af virksomhedsvækst end banker er stadig temmelig sjældne i Italien, især for små og mellemstore virksomheder (smv'er). Især spiller egenkapitalfinansiering og risikovillig kapital fortsat en beskedent rolle, selvom det er gode metoder til at fremme vækst i virksomheders størrelse, ekspansion mod nye globale markeder og bedre selskabsledelse.
- (14) Udgifterne til forskning og udvikling (F&U) er kun steget beskedent gennem de sidste ti år. F&U-intensiteten er derfor stadig ringe, omkring 1,27 % af BNP, og et godt stykke under EU-gennemsnittet (1,90 %). Dette skyldes især den lave industriforskning, idet F&U-intensiteten i virksomhederne kun ligger på 0,64 % af BNP sammenlignet med et gennemsnit for EU-27 på 1,23 %. Intensiteten for risikovillig kapital er også meget lav. Det nationale reformprogram indeholder flere elementer, herunder tidsbegrænsede skattelettelser for virksomheder, der investerer i forskningsprojekter på universiteter eller andre institutioner i den offentlige sektor. Det mål på 1,53 % af BNP, der er fastsat for F&U-intensiteten, stammer fra en prognose for den årlige gennemsnitlige vækstkvote i perioden 2006-2008 og tager højde for landets finanspolitiske hindringer.
- (15) Italien er med cirka 8 % af hele EU's samhørighedsbudget i årene 2007-2013 den tredjestørste modtager af midler fra samhørighedsfondene. Midtvejs gennem programperioden er kun 16,8 % af EU-midlerne faktisk mobiliseret, og tallet er meget lavere i de sydlige konvergensregioner.
- (16) Italien har afgivet en række tilsagn i europluspagten. Det nationale reformprogram nævner en række nylig vedtagne foranstaltninger og skitserer hovedtrækkene i fremtidige reformplaner, som skal forbedre de offentlige finansers holdbarhed og den finansielle stabilitet, fremme konkurrencen og øge beskæftigelsen i overensstemmelse med europluspagtens principper. Et væsentligt nyt tilsagn, der specifikt har til formål at opfylde pagten, går ud på, at regeringen vil ændre forfatningen for at styrke budgetdisciplinen. Disse elementer er blevet vurderet og taget i betragtning i henstillingerne.
- (17) Kommissionen har vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram, herunder Italiens tilsagn under europluspagten. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Italien, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. På denne baggrund er det Kommissionens opfattelse, at Italiens konsolideringsplan for 2011-2014 er troværdig frem til 2012, mens den bør underbygges med konkrete foranstaltninger for 2013-2014, således at den meget store offentlige gæld kommer ind på en stabilt faldende kurs. Det nationale reformprogram skitserer et omfattende sæt af initiativer på alle områder af Europa 2020-strategien, men yderligere foranstaltninger anses for at være nødvendige som middel mod gamle strukturelle svagheder, som krisen har forværret. For at øge Italiens potentiale for vækst og jobskabelse og sætte skub i de sydlige regioners indhentningsproces bør der tages yderligere skridt i 2011-2012 for at forbedre arbejdsmarkedets funktions-evne, åbne service- og produktmarkederne for mere konkurrence, forbedre erhvervs-klimaet, styrke forsknings- og innovationspolitikken og fremme en hurtigere og bedre udnyttelse af EU's samhørighedsmidler.
- (18) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 2. december 2009 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Italiens stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse<sup>(1)</sup> afspejles især i henstilling 1) nedenfor. Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Italiens nationale reformprogram,

HENSTILLER, at Italien træffer foranstaltninger i perioden 2011-2012 med henblik på at:

1. Gennemføre den planlagte finanspolitiske konsolidering i 2011 og 2012 for at sikre korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i overensstemmelse med Rådets henstillinger i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, for derved at bringe høje offentlige gældskvoter på nedadgående kurs. Bygge på den nyligt vedtagne lovgivning og udnytte eventuelle bedre-end-forventede økonomiske eller budgetmæssige udviklinger fuldt ud til at nedbringe underskud og gæld hurtigere, og være klar til at forhindre skred i budgetgennemførelsen. Støtte målene for

<sup>(1)</sup> Jf. artikel 5, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97.

2013-2014 og den planlagte opnåelse af den mellemfristede målsætning senest i 2014 med konkrete foranstaltninger truffet senest i oktober 2011 efter planen i de nye flerårige budgetrammer. Styrke disse rammer yderligere ved indførelse af budgetlofter, der kan håndhæves, og bedre overvågning af alle dele af den offentlige sektor.

2. Forstærke foranstaltninger for at bekæmpe opsplitningen af arbejdsmarkedet også ved at revidere udvalgte aspekter af lovgivningen om ansættelsessikkerhed, herunder regler om afskedigelse og procedurer, og revidere det i øjeblikket opsplittede system for arbejdsløshedsunderstøttelse, under hensyntagen til budgetmæssige hindringer. Intensivere indsatsen mod sort arbejde. Tage skridt derudover til at få flere kvinder ud på arbejdsmarkedet ved at øge udbuddet af muligheder for børnepasning i hele landet og ved at tilvejebringe budgetneutrale økonomiske incitament for sekundære forsørgere til at tage arbejde.
3. Tage yderligere skridt, på grundlag af aftalen fra 2009 om reform af overenskomstforhandlingsystemet og efter høring af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med national praksis, til at fremme en bedre overensstemmelse mellem løn- og produktivitetsudviklingen og lokale vilkår og virksomhedsbetingelser, herunder klausuler, der kan gøre det muligt at forhandlinger på virksomhedsniveau går i denne retning.
4. Udvide processen med at åbne servicesektoren, herunder inden for de liberale erhverv. Vedtage den »årlige konkurren-

celov« i 2011 under hensyntagen til anbefalingerne fra anti-trustmyndigheden. Reducere længden af retssagsprocedurerne for sager om kontraktgennemtvungelse. Tage yderligere skridt til at fremme smv'ers adgang til kapitalmarkederne ved at fjerne reguleringsmæssige hindringer og nedsætte omkostningerne.

5. Forbedre rammerne for den private sektors investeringer i forskning og innovation gennem udvidet anvendelse af skattemæssige incitament, bedre betingelser for risikovillig kapital og støtte til innovative indkøbsordninger.
6. Tage skridt til på en omkostningseffektiv måde at fremskynde vækstfremmende udgifter med tilskud fra samhørighedsfondene for at indsnævre de vedholdende forskelle mellem regionerne ved at forbedre den administrative kapacitet og den politiske styring. Respektere forpligtelser indgået i den nationale strategiske referenceramme med hensyn til størrelsen af ressourcerne og kvaliteten af udgifterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. juli 2011.

På Rådets vegne  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Formand