

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2011. július 12.)

Olaszország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról és a Tanács véleménye Olaszország 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2011/C 215/02)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

- (1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta a Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyek felépítésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő lehetőségeit.
- (2) A Tanács 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot ⁽²⁾, amelyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.
- (3) A Bizottság 2011. január 12-én elfogadta az első éves növekedési jelentést, amely az Európa 2020 stratégiára épülve az EU-ban követett gazdasági kormányzás új ciklusának kezdetét jelenti, és elindítja az előzetes és integrált gazdaságpolitikai koordináció első európai szemeszterét.
- (4) Az Európai Tanács 2011. március 25-én (a Tanács 2011. február 15-i és március 7-i következtetéseivel össz-

hangban és a Bizottság éves növekedési jelentésének fényében) jóváhagyta a költségvetési konszolidáció és a strukturális reformok prioritásait. Hangsúlyozta, hogy elsőbbséget élvez majd a költségvetések megszilárdítása, a költségvetési fenntarthatóság helyreállítása és a munkanélküliség munkaerő-piaci reformokkal való csökkentése, valamint az, hogy az Unió újabb erőfeszítéseket tegyen a növekedés felgyorsítása érdekében. Felszólította a tagállamokat, hogy ezeket a prioritásokat konkrét intézkedések formájában építsék majd be stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba.

- (5) Az Európai Tanács 2011. március 25-én arra is felkérte az Euró Plusz Paktumban részt vevő tagállamokat, hogy vállalásaikat kellő időben nyújtsák be ahhoz, hogy azokat stabilitási és konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba beépíthessék.
- (6) Olaszország 2011. május 6-án benyújtotta a 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó, 2011. évi aktualizált stabilitási programját, valamint 2011. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (7) Az olasz gazdaságot már jóval a jelenlegi globális gazdasági és pénzügyi válság előtt is strukturális gyengeségek jellemezték. 2001 és 2007 között a reál-GDP átlagos növekedése 1 % körül volt, azaz az euróövezeti átlag mindössze felét érte el, aminek oka elsősorban a termelékenység lassú növekedése volt. Mivel ezek a változások az ország egészét érintették, a régiók közötti jelentős gazdasági egyenlőtlenségek nem csökkentek. Bár a gazdaságot nem jellemezte nagy egyensúlyhiány a magánszektoron belül, azt komolyan érintette a globális válság. A kivitelek – majd azt követően a beruházások – terén tapasztalt visszaesés a reál-GDP jelentős, mintegy 7 %-os csökkenését eredményezte 2008 második negyedéve és 2009 második negyedéve között. A bruttó államadósság mértéke – az elmúlt évtizedben bekövetkezett tartós csökkenés után – 2010 végére 119 %-ra emelkedett, ami szintén a GDP jelentős visszaesését tükrözi. A foglalkoztatási ráta ennél jóval kisebb mértékben csökkent: azt a ledolgozott munkaórák csökkentésére irányuló, a kormány által támogatott program segítette, és így a munkanélküliségi ráta csak kismértékben emelkedett 2008–2009-ben. A gazdaság az exporttevékenység által vezetve 2009 második felében lassan ugyan, de fellendülésnek indult. A munkaerő-piaci helyzet sérülékeny maradt 2010-ben, és a munkanélküliségi ráta az év végén 8,5 % körül stabilizálódott. Tekintettel az államadósság nagyon magas arányára, Olaszország a válság ideje alatt kellően megfontolt költségvetési politikát folytatott, és tartózkodott a jelentős fiskális ösztönző intézkedések vállalásától, és így az államháztartási hiányt 2009–2010-ben az euróövezeti átlag alatt tartotta.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ A 2011. évre érvényben tartotta a Tanács a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló, 2011. május 19-i 2011/308/EU határozata (HL L 138., 2011.5.26., 56. o.).

- (8) Az 1466/97/EK rendeletnek megfelelően az aktualizált stabilitási program értékelése alapján a Tanács véleménye szerint a programot alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. A program előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2012-ig a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá csökken, méghozzá a kiadások további visszafogása, valamint az adózási morál javításának köszönhetően keletkező kiegészítő bevételek révén. A program a túlzott hiány megszüntetését követően a strukturális értelemben vett kiegyensúlyozott költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzés megvalósítását vetíti előre a programidőszak végéig (2014), amit az elsődleges kiadások további korlátozására vonatkozó vállalás is alátámaszt. A program szerint az államadósság aránya 2011-ben lesz a legmagasabb, majd ezt követően az elsődleges többlet növekedésének megfelelően növekvő iramban csökkenni fog. A 2010–2012-es időszakra tervezett átlagos éves költségvetési erőfeszítés meghaladja a Tanács által a túlzott hiány esetén követhető eljárás keretében ajánlott, a GDP 0,5 %-át kitevő értéket, és a kiigazítás tervezett üteme 2012 után jóval meghaladja a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezései szerinti mértéket. Ahhoz, hogy a tényleges hiány és adósság mértéke elérje a fenti szintet, a költségvetés szigorú végrehajtására van szükség, míg a program hitelességének növelése szempontjából további információk kellenek a 2013-ra és 2014-re tervezett konszolidációs intézkedésekkel kapcsolatban.
- (9) Tekintettel a rendkívül magas, 2011-ben a GDP mintegy 120 %-át kitevő államadósságra, Olaszország számára kulcsfontosságú prioritást jelent a tartós és hiteles konszolidáció végrehajtása és a növekedés fokozására irányuló strukturális intézkedések elfogadása. A Bizottság legfrissebb értékelésének megfelelően az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának kockázatai közepesek. A már elfogadott intézkedések teljes körű megvalósítása meghatározó a 2012-ig tartó időszak, az államháztartási hiányra vonatkozóan a stabilitási programban megállapított célkitűzések teljesítése és így a túlzott hiány 2012-ig történő megszüntetése szempontjából. További fellépésre lesz szükség, ha például az adózási morál javítása miatt keletkező bevételek a költségvetésben tervezettnél alacsonyabb mértékűek lesznek, vagy ha nehézségek merülnek fel a tőkekiadások tervezett korlátozásának teljesítése során. A 2013–2014-es időszakra vonatkozóan az új hároméves költségvetési keret előírja, hogy a konszolidációs törekvéseket alátámasztó konkrét intézkedéseket 2011 októberéig kell elfogadni. Bár a költségvetési keret jelentősen megerősödött az elmúlt években, a kiadásokra vonatkozóan megállapított érvényesíthető felső határok bevezetése és a költségvetési nyomon követés további javítása az összes államháztartási alszektorban a költségvetési fegyelem előmozdítását és a középtávú költségvetési stratégia hitelességének erősítését szolgálja.
- (10) Annak ellenére, hogy a válságot megelőző időszakban viszonylag jelentős volt a munkahelyteremtés mértéke, Olaszország munkaerőpiaca jelenleg szerkezeti gyengeségek jeleit mutatja. A határozatlan idejű szerződésekkel rendelkező munkavállalók nagyobb védelmet élveznek, mint az atipikus szerződéssel foglalkoztatottak. Az előzőek tekintetében az elbocsátások szigorú szabályok és nehézkes eljárások alá esnek. Az utóbbiak tekintetben figyelembe kell venni az önfoglalkoztatás dinamikáit, amely alárendelt munkavállalói kapcsolatokat fedhet el. Annak ellnére, hogy a válság alatt a jövedelemtámogatás kiterjesztésére és a munkanélküliség védelmére új *ad hoc* intézkedéseket tettek, a jelenlegi munkanélküli ellátási rendszer i töredezett marad. A munkanélküliség szintje a 25 év alattiaknál 2010-ben elérte a 27,8 %-ot, és az országon belüli eloszlás egyenlőtlen volt: a déli régiókban élő fiatalok munkanélkülisége kétszerese volt az északi régiókban élő társaikénál. A gyakorlati és szakképzés szerepét tovább kell erősíteni. Bár nagyon hasznos és fontos lenne, jelenleg – a regionális rendszerek megsokszorozásától eltekintve – nincs a szakismeret igazolására és a szakmai és képzési követelmények elfogadására szolgáló olyan egységes rendszer, amelyet az országban mindenütt elismernének, ami Olaszország egészében negatívan befolyásolja a munkavállalók mobilitását és a foglalkoztatási lehetőségeket. Lenne még mit tenni a foglalkoztatási szolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében, különösen azokban a régiókban, ahol magas a munkanélküliség szintje. Emellett Olaszországban tekintélyes mértéket ölt a be nem jelentett munkavégzés.
- (11) Kiemelt jelentősége van a bérszabályozás termelékenység-növekedéssel való összehangolásának, tekintettel arra, hogy Olaszországnak az 1990-es évek óta a versenyképesség állandó gyengülésével kell szembenéznie. Ezzel összefüggésben a vállalati szintű bértárgyalások fontos szerepet játszhatnak, és segíthetnek a munkaerőpiac régiók közötti egyenlőtlenségeinek kezelésében. A bértárgyalási keret 2009-es reformja többek között bevezette a nyitó klauzula (az országos szinten elfogadott ágazati bértől való eltérés) lehetőségét, azonban annak használata mostanáig még nem terjedt el.
- (12) A nők foglalkoztatási rátája általánosságban, de a régiók között jelentős eltéréseket mutatva több mint 20 százalékponttal a férfiaké mögött marad. A viszonylag alacsonyabb aktivitási és a magasabb munkanélküliségi ráta miatt a déli régiókban a 20 és 64 év közötti nők alig harmada volt foglalkoztatva 2009-ben. A munkát terhelő olaszországi adók viszonylag magas szintje visszafogja a munkaerő-kínálatot, különösen a háztartáson belüli második pénzkeresők esetében, és hátrányosan befolyásolja a társaságok munkaerő-keresletét. A nemzeti reformprogram a nők foglalkoztatásának előmozdítása terén a 2010-ben elfogadott tervre támaszkodik, amelynek célja a munka és a családi élet összeegyeztethetőségére irányuló törekvéseknek a különböző kormányzati szintek közötti összehangolása. A kormány a magas munkanélküliségi rátával küzdő régiókban nemrég adóösztrönyt vezetett be a hátrányos helyzetű munkavállalókat alkalmazó vállalkozások számára, ideértve azokat a munkavállalókat, akik olyan ágazatban vagy szakmában dolgoznak, ahol kiemelten magas a nemek közötti egyensúlyhiány. A program emellett bejelenti az adórendszer reformját is, amelynek célja az adóteher fokozatos elmozdítása a munkáról a fogyasztás irányába, ami segítheti a foglalkoztatás növelését.

- (13) Az üzleti környezet javítására és a közigazgatás teljesítményorientációjának és elszámoltathatóságának fokozására irányuló nem régi intézkedések ellenére az európai uniós szinthez képest még mindig költséges üzleti tevékenységet folytatni Olaszországban, különösen a déli régiókban. A termék- és szolgáltatási piacokon (és különösen a szakmai szolgáltatások terén) még számtalan jogszabályi és adminisztratív akadályt kell felszámolni. A versenykörnyezet és a fogyasztóvédelem támogatása érdekében 2009-ben jogszabályi eszközként bevezették az éves versenyjogi törvényt, annak elfogadására azonban még nem került sor. Az olaszországi üzleti környezet további gyengesége, hogy hosszasak a szerződések betartására irányuló eljárások. A vállalkozásfejlesztés bank-szektoron kívüli finanszírozása még mindig viszonylag ritka Olaszországban, különösen a kis- és középvállalatok (kkv-k) esetében. A sajáttőke-finanszírozás és a kockázati tőke továbbra is csak korlátozott szerepet játszanak annak ellenére, hogy jelentős potenciált jelentenek a társaságok méretének növelése, az új globális piacokra való kilépés, valamint a vállalatirányítás javítása terén.
- (14) A kutatás és fejlesztésre (K+F) fordított kiadások csak mérsékelten emelkedtek az elmúlt tíz évben. Következésképpen a K+F intenzitása továbbra is alacsony (a GDP körülbelül 1,27 %-át teszi ki), és jóval elmarad az uniós átlagtól (1,90 %). Ez a rés elsősorban az ipari kutatás alacsony szintjének a következménye, mivel az üzleti K+F intenzitása a GDP 0,64 %-a, szemben az EU-27 1,23 %-os átlagával. A kockázati tőke intenzitása ugyancsak alacsony szintű maradt. A nemzeti reformprogram számos intézkedést bemutat (köztük az egyetemek vagy közszektorbeli szervezetek által megvalósított kutatási projektekbe beruházó vállalkozásoknak nyújtott, időben korlátozott adókedvezményeket), de a K+F intenzitása vonatkozásában meghatározott, a GDP 1,53 %-át kitevő célkitűzés a 2006–2008-as időszakra vonatkozóan kivételt átlagos éves növekedési arányból ered és figyelembe veszi az ország költségvetési stabilitási megszorításait.
- (15) Olaszország a harmadik az EU kohéziós politikájához tartozó alapokból részesülő kedvezményezett sorában: a 2007–2013 közötti időszakra a teljes uniós kohéziós politikai költségvetés mintegy 8 %-át ez az ország kapta. A programidőszak felénél az uniós alapokból ténylegesen igénybe vett előirányzatok aránya csak 16,8 %, és a déli konvergenciaregiók esetében ez a szám ennél jóval alacsonyabb.
- (16) Olaszország számos vállalatot tett az Euró Plusz Paktum keretében. A nemzeti reformprogram említi néhány nemrég elfogadott intézkedést, és körvonalaz az államháztartás fenntarthatóságára, a pénzügyi stabilitásra, a versenyképesség előmozdítására, valamint a foglalkoztatás javítására vonatkozó jövőbeni reformterveket, amelyek összhangban vannak az Euró Plusz Paktum elveivel. Kifejezetten a Paktumra válaszul tett jelentős új vállalás a kormány azon szándéka, hogy alkotmánymódosítás révén javítsa a költségvetési fegyelmet. Sor került ezeknek az elemeknek az értékelésére és az ajánlásban való figyelembevételükre.
- (17) A Bizottság értékelte Olaszország stabilitási programját és nemzeti reformprogramját, valamint az Euró Plusz Paktum keretében tett vállalásait. Figyelembe vette nemcsak a programok Olaszország fenntartható költségvetési és társadalmi-gazdasági politikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy a jövőbeli nemzeti döntéseknél az uniós szempontok beépítésével kell megerősíteni az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását. Ennek fényében a Bizottság úgy ítéli meg, hogy Olaszországnak a 2011–2014 közötti időszakra szóló konszolidációs terve 2012-ig hiteles, ugyanakkor a 2013–2014-es időszakra azt konkrét intézkedésekkel kell alátámasztani annak érdekében, hogy a nagyon magas államadósság tartósan csökkenő pályára kerüljön. A nemzeti reformprogram az Európa 2020 stratégia minden aspektusára kiterő kezdeményezések átfogó készletét vázolja, azonban további intézkedések szükségesek a régi keletű és a válság által súlyosbított strukturális gyengeségek kezeléséhez. Olaszország növekedésének és munkahelyteremtési potenciáljának fokozása, valamint a déli régiók felzárkózásának előmozdítása érdekében további intézkedéseket kell hozni 2011–2012-ben a munkaerőpiac működésének javítása, a szolgáltatási és termékipiacoknak a nagyobb verseny előtt való megnyitása, az üzleti környezet javítása, a kutatási és innovációs szakpolitika megerősítése, valamint az európai uniós kohéziós pénzeszközök gyorsabb és jobb felhasználása céljából.
- (18) Ezen értékelés fényében és figyelembe véve a 2010. június 2-i, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (7) bekezdése szerinti tanácsi ajánlást, a Tanács megvizsgálta Olaszország 2011. évi aktualizált stabilitási programját; arról alkotott véleményét⁽¹⁾ az alábbi (1) ajánlás tükrözi. Figyelembe véve az Európai Tanács 2011. március 25-i következtetéseit, a Tanács megvizsgálta Olaszország nemzeti reformprogramját,

AJÁNLIJA, HOGY Olaszország 2011–2012-ben tegyen intézkedéseket a következő pontoknak megfelelően:

- Hajtsa végre a tervezett költségvetési konszolidációt 2011-ben és 2012-ben a túlzott hiány megszüntetése érdekében összhangban a túlzotthiány-eljárásokra vonatkozó tanácsi ajánlásokkal, csökkenő pályára terelve ezáltal a magas államadóssági arányt. A nemrég jóváhagyott jogszabályokon alapulva fordítson minden vártnál jobb gazdasági vagy költségvetési eredményt a gyorsabb hiány- és adósságcsökkentésre, és álljon készen arra, hogy megakadályozza a túlköltségeket a költségvetés végrehajtása során. A 2013–2014

⁽¹⁾ Az 1466/97/EK rendelet 5. cikke (3) bekezdésének megfelelően.

közötti időszakra szóló célkitűzéseket és a középtávú cél 2014-ig történő elérését 2011 októberéig támassa alá konkrét intézkedésekkel az új többéves költségvetési keretnek megfelelően. Erősítse tovább a keretet azáltal, hogy érvényesíthető felső határokat vezet be a kiadásokra vonatkozóan, és javítja a nyomon követést az összes államháztartási alszektorban.

2. Erősítse meg az intézkedéseket a munkaerő-piaci szegmentáció felszámolására a foglalkoztatásvédelmi jogszabályok egyes szempontjainak felülvizsgálata révén, ideértve az elbocsátási szabályokat és eljárásokat, valamint a munkanélküli ellátások jelenleg töredezett rendszerének áttekintését figyelembe véve a költségvetési megszorításokat. Fokozza a be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelem terén tett erőfeszítéseket. Emellett tegyen lépéseket a nők jelentősebb munkaerő-piaci részvételének előmozdítása érdekében azáltal, hogy az ország egész területén növeli a gyermekgondozási létesítmények rendelkezésre állását, és költségvetési szempontból semleges pénzügyi ösztönzést nyújt a második keresők számára a munkavállalásoz.
3. A kollektív bértárgyalási keret reformját megvalósító 2009-es megállapodás alapján és a szociális partnerekkel a nemzeti gyakorlatnak megfelelően konzultálva tegyen további lépéseket annak érdekében, hogy a bérnövekedés jobban tükrözze a termelékenység alakulását, valamint a helyi és vállalati feltételeket, ideértve azokat a rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik az olyan vállalati szintű egyeztetéseket, amelyek ebbe az irányba mutatnak.
4. Terjessze ki a szolgáltatási ágazat további verseny előtti megnyitására vonatkozó eljárást, ideértve a szakmai szolgál-

tatások területét. A versenyhivatal ajánlásainak figyelembevétele mellett 2011-ben fogadja el az éves versenyjogi törvényt. Rövidítse le a szerződések betartására irányuló eljárások időtartamát. Erősítse tovább az intézkedéseket annak érdekében, hogy a jogszabályi korlátok felszámolása és a költségek csökkentése révén előmozdítsa a kkv-k hozzáférését a tőkepiacokhoz.

5. Javítsa a magánszektorbeli beruházás kereteit a kutatás és fejlesztés terén azáltal, hogy kiterjeszti a jelenlegi költségvetési ösztönzőket, javítja a kockázati tőke feltételeit, és támogatja az innovatív közbeszerzési rendszereket.
6. Tegyen lépéseket a kohéziós politikához tartozó alapokból társfinanszírozott, növekedést ösztönző kiadások költséghatékony módon történő felgyorsítása érdekében, azért, hogy csökkentse a régiók között állandó jelleggel fennálló egyenlőtlenségeket az adminisztratív kapacitás és a politikai kormányzás javítása révén. Teljesítse a nemzeti stratégiai referenciakeret keretében a források összege és a kiadások minősége tekintetében tett vállalásait.

Kelt Brüsszelben, 2011. július 12-én.

*a Tanács részéről
az elnök*

J. VINCENT-ROSTOWSKI