

PRIPOROČILO SVETA

z dne 9. julija 2013

v zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2013 ter mnenje Sveta o programu Italije za stabilnost za obdobje 2012–2017

(2013/C 217/11)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ⁽¹⁾ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ⁽²⁾ in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje, da se spodbudi potencial Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah

za politike zaposlovanja držav članic ⁽³⁾, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, da integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

- (3) Voditelji držav ali vlad držav članic so 29. junija 2012 sprejeli dogovor za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Odločili so se, da morajo biti ukrepi sprejeti na ravni držav članic, in zlasti izrazili polno zavezanost k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.

- (4) Svet je 10. julija 2012 sprejel priporočilo ⁽⁴⁾ v zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2012 in podal mnenje o programu Italije za stabilnost za obdobje 2012–2015.

- (5) Komisija je 28. novembra 2012 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2013. Poleg tega je 28. novembra 2012 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Italijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bi bilo treba opraviti poglobljen pregled.

- (6) Evropski parlament je v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 ustrezno sodeloval v evropskem semestru in 7. februarja 2013 sprejel resolucijo o zaposlovanju in socialnih vidikih v letnem pregledu rasti 2013 in resolucijo o prispevku k letnemu pregledu rasti 2013.

- (7) Evropski svet je 14. marca 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, fiskalne konsolidacije in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne fiskalne konsolidacije, vrnitvi k normalnim posojilnim pogojem v gospodarstvu, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

⁽³⁾ Za leto 2013 ostajajo nespremenjene v skladu s Sklepom Sveta 2013/208/EU z dne 22. aprila 2013 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 118, 30.4.2013, str. 21).

⁽⁴⁾ UL C 219, 24.7.2012, str. 46.

- (8) Komisija je 10. aprila 2013 objavila rezultate poglobljene analize pregleda za Italijo, ki ga je opravila v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Italiji obstajajo makroekonomska neravnotežja, ki zahtevajo odločno ukrepanje politike. Zlasti zmanjšanje zunanje konkurenčnosti ter visok javni dolg ob dolgotrajno nizki rasti sta še naprej opredeljena kot glavni makroekonomski neravnotežji Italije.
- (9) Italija je 11. aprila 2013 predložila svoj nacionalni program reform za leto 2013 in svoj program za stabilnost za obdobje 2012–2017. Po predložitvi teh programov je nova vlada, imenovana 28. aprila, napovedala okrepitev programa strukturnih reform ter hkrati potrdila proračunske cilje iz programa za stabilnost. 17. maja je bila sprejeta uredba-zakon, ki vsebuje nove določbe o obdavčenju nepremičnin in razširitvi sheme za dodatek k plačam podzaposlenih delavcev. Programa in novi ukrepi vlade so bili ocenjeni istočasno, da bi se upoštevala njihova medsebojna povezanost.
- (10) Na podlagi ocene programa za stabilnost v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij za leto 2014, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, v primerjavi s pomladansko napovedjo služb Komisije iz leta 2013 optimističen. Ta scenarij je od leta 2015 naprej verjeten. Vendar ob predpostavki, da se v celoti izvedejo sprejete strukturne reforme, ki še vedno predstavljajo izziv. Proračunsko strategijo, opisano v programu za stabilnost, je potrdila nova vlada in odobrila parlament. Njen namen je v programskem obdobju ohraniti primanjkljaj pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe 3 % BDP, leta 2013 doseči srednjeročni cilj ter od leta 2014 naprej zagotoviti upadanje deleža dolga glede na BDP. V programu za stabilnost je potrjen srednjeročni cilj strukturno uravnoteženega proračuna, ki je v skladu s Paktom za stabilnost in rast. Primanjkljaj se je leta 2012 zmanjšal na referenčno vrednost iz Pogodbe 3 % BDP in naj bi v skladu s pomladansko napovedjo služb Komisije iz leta 2013 v obdobju 2013–2014 ostal pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe. Ocenjuje se, da predpisi, ki jih je italijanska vlada sprejela 17. maja, ne bodo imeli znatnega učinka na primanjkljaj, če se bodo dosledno izvajali. Kot je opisano v odločitvi o razveljavitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki jo je Svet sprejel 21. junija 2013, sta bili v zakonodaji sprejeti sve zaščitni klavzuli za zagotovitev doseganja proračunskih ciljev. Po tem, ko se je v obdobju 2009–2012 kumulativno izboljšal za 2,7 odstotnih točk BDP in ob predpostavki, da ne bo nobenih drugih sprememb politike, se bo strukturni saldo v deležu BDP leta 2013 predvidoma izboljšal za dodatno odstotno točko, in sicer na -0,5 %, nato pa se bo leta 2014 predvidoma nekoliko poslabšal.
- (11) Sprejete so bile pomembne reforme za krepitev fiskalne vzdržnosti in spodbujanje rasti, ki pa se ne izvajajo v celoti in lahko bi bili sprejeti še dodatni ukrepi. Več predlaganih ključnih ukrepov še ni bilo odobrenih ali še čakajo na izvedbeno zakonodajo, poleg tega pa obstaja tveganje, da se na vseh državnih ravneh v praksi ne bodo uporabljali dosledno. Kljub sprejetim ukrepom so učinkovitost javne uprave, kar zadeva regulativni in postopkovni okvir, kakovost upravljanja in upravna zmogljivost še vedno precej pomanjkljive, kar vpliva na izvajanje reform in poslovno okolje.
- (12) Za izboljšanje poslovnega okolja je treba dokončati reformo civilnega sodstva, in sicer je treba hitro izvesti revizijo organizacije sodišč ter skrajšati dolgotrajne postopke, zmanjšati sodne zaostanke ter pogostost pravnih sporov. Na podlagi sodbe ustavnega sodišča o mediaciji iz oktobra 2012 je potrebno ukrepanje, da se spodbudi uporaba mehanizmov za izvensodno reševanje sporov. Korupcija predstavlja resen problem, saj so njeni stroški ocenjeni na 4 % BDP, kar resno ogroža potencial za oživitev gospodarstva. Protikorupcijski zakon iz novembra 2012 zahteva nadaljnje ukrepanje in učinkovitost pri preprečevanju korupcije bi se lahko še izboljšala, zlasti kar zadeva predpis o zastaranju, za katerega so trenutno značilni kratki zastaralni roki.

- (13) Izvajanje sprejete ambiciozne strategije fiskalne konsolidacije sta spremljala uvedba pravila o uravnoteženem proračunu v ustavo aprila 2012 ter ukrepanje za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti javne porabe. Vendar so vrzeli pri izvajanju preprečile, da bi bili sprejeti ukrepi v celoti učinkoviti. Politični zastoj je oviral potrebno zmanjšanje števila pokrajin. Akcijski načrt za kohezijo je omogočil pospešitev črpanja sredstev iz strukturnih skladov v višini približno 11,9 milijarde EUR v treh zaporednih fazah. Kljub temu pa izboljšanje splošnega upravljanja sredstev zlasti na jugu Italije še vedno ni dovolj ambiciozno, kar vzbuja resno zaskrbljenost za programsko obdobje 2014–2020. Obstaja torej še veliko možnosti za povečevanje učinkovitosti javne porabe.
- (14) Tradicionalno odločilna vloga bank pri podpiranju dejavnosti italijanskega gospodarstva, zlasti s posojanjem majhnim podjetjem, se je zaradi dolgotrajne gospodarske recesije oslabila. Povečano kreditno tveganje z velikimi in še naraščajočimi slabimi posojili je prispevalo k zmanjšanju obsega posojil in je še poslabšalo nizko dobičkonosnost bank. Kot odziv na to Banka Italije ocenjuje ustreznost oblikovanja rezervacij za slaba posojila s pregledi na kraju samem. Posebne značilnosti korporativnega upravljanja nekaterih italijanskih bank lahko omejijo učinkovitost njihovega finančnega posredništva. Sprejeti so bili ukrepi za spodbujanje uporabe programov nebančnega financiranja, zlasti financiranja z lastniškimi kapitalom, financiranja s podjetniškimi obveznicami in povečanje zmogljivosti za inovacije, vendar je njihov obseg omejen in še niso bili v celoti izvedeni. Prenos Direktive 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih⁽¹⁾ in načrtovana poravnava nakopičenih zamudnih plačil bosta prispevala k izboljšanju likvidnosti podjetij.
- (15) Junija 2012 je bila sprejeta obsežna reforma trga dela za odpravo njegove togosti in segmentacije. Reformo je treba dopolniti s sprejetjem izvedbene zakonodaje in skrbno spremljati njeno konkretno uveljavljanje na kraju samem. Poleg tega je treba storitve javnih zavodov za zaposlovanje povezati z uradom, ki skrbi za upravljanje z nadomestili za brezposelne, da se podpre izvedba učinkovitih strategij aktivacije. V obdobju 2011–2013 je bil z zaporednimi dogovori med socialnimi partnerji opredeljen nov okvir za določanje plač. Podprt je z davčnimi spodbudami za boljšo uskladitev plač s produktivnostjo in lokalnimi pogoji na trgu dela. Ta okvir bi bilo treba učinkovito izvajati in postopno prilagajati na podlagi spremljanja rezultatov.
- (16) Brezposelnost mladih in delež mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo, sta še naprej naraščala in konec leta 2012 dosegla 37 % oziroma 21,1 %. Delež ljudi s terciarno izobrazbo in stopnja zaposlenosti mladih s terciarno izobrazbo sta med najnižjimi v Uniji, kar kaže, da znanja in spretnosti mladih diplomantov niso prilagojena zahtevam na trgu dela. Stopnja prezgodnjega opuščanja šolanja je kljub rahlemu zmanjšanju še vedno visoka. To vzbuja pomisleke glede uspešnosti izobraževalnega sistema. Eden od ključnih elementov glede tega je učiteljski poklic, za katerega so trenutno značilni ena sama poklicna pot in omejene možnosti poklicnega razvoja. Udeležba žensk na trgu dela je še vedno nizka, razlika med spoloma na področju zaposlovanja pa je med največjimi v Uniji. Tveganje revščine in socialne izključenosti ter zlasti hudo pomanjkanje materialnih dobrin se izrazito povečujejo, sistem socialnega varstva pa vse težje zadovoljuje socialne potrebe, saj v njem prevladujejo odhodki za pokojnine.
- (17) Struktura davčnega sistema ostaja zapletena in zelo obremenjuje delo in kapital. Po prizadevanjih v obdobju 2010–2011 so bili sprejeti dodatni ukrepi za preusmeritev davčnega bremena s proizvodnih faktorjev na potrošnje, premoženje in okolje. Še vedno so potrebni ukrepi za poenostavitev davčnega sistema, racionalizacijo davčnih odhodkov, uskladitev osnove za davek na premoženje s tržnimi vrednostmi, boljše izpolnjevanje davčnih obveznosti in preprečevanje utaj. Pred revizijo katastrskih vrednosti se bo s predvideno reformo obdavčenja nepremičnin poskušalo povečati poštenost tega obdavčenja v okviru proračunske strategije iz programa za stabilnost. Zmanjšanje sive ekonomije in neprijavljene dela lahko koristi javnim financam in pozitivno vpliva na pravičnost. V okviru pregleda oprostitev ali znižanih stopenj DDV in neposrednih davčnih odhodkov bodo morda potrebne določene prilagoditve socialnih transferjev, da se čim bolj zmanjša distribucijski učinek.
- (18) Pomembna prizadevanja so bila usmerjena v liberalizacijo storitvenega sektorja. Vendar bi bilo treba z reformo reguliranih poklicev nadaljevati, da bi se obravnavale preostale omejitve, njena ključna načela pa bi bilo treba zaščititi pred morebitnimi zastoji, zlasti zaradi reforme pravnega poklica. Na podlagi sodbe ustavnega sodišča iz julija 2012 je pomembno tudi ukrepanje za odprtje lokalnih javnih storitev konkurenci. Nadaljnji ukrepi v zvezi s predlogi italijanskega organa, pristojnega za konkurenco, v skladu z italijansko zakonodajo bodo v pomoč pri reševanju teh zadev.

⁽¹⁾ UL L 200, 8.8.2000, str. 35.

- (19) V teku je reforma omrežnih panog za odpiranje dostopa do trga in izboljšanje zmogljivosti infrastrukture, vendar pomembni izzivi ostajajo. Ločitev lastništva podjetij za proizvodnjo in prenos plina je skoraj dokončana, nadaljevati je treba z izvajanjem nacionalne strategije za energetske potrebe iz marca 2013. Odprtje telekomunikacijskega sektorja konkurenci je nadaljnje potencialno področje ukrepanja. Nov organ za transport, odgovoren za avtoceste, letališča, pristanišča in železnice, še ni bil ustanovljen. Moral bi biti neodvisen, razpolagati z zadostnimi sredstvi in imeti pooblastila za sankcije. Resne notranje in čezmejne pomanjkljivosti v infrastrukturi z razlikami med severom in jugom povzročajo visoke cene energije, slabo pokritost s širokopasovnimi omrežji in ozka grla v prometu.
- (20) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo ekonomske politike Italije. Ocenila je nacionalni program reform in program za stabilnost ter predstavila poglobljen pregled. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Italiji, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 v nadaljevanju.
- (21) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program za stabilnost, njegovo mnenje⁽¹⁾ pa je izraženo zlasti v priporočilih iz točke 1 v nadaljevanju.
- (22) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 v nadaljevanju.
- (23) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na tej podlagi je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro⁽²⁾. Italija bi morala kot država, katere valuta je euro, tudi zagotoviti, da se ta priporočila izvajajo v celoti in pravočasno –

PRIPOROČA, da Italija v obdobju 2013–2014 ukrepa, tako da:

1. Zagotovi, da primanjkljaj v letu 2013 ostane pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe 3 % BDP, tako da v celoti izvede

⁽¹⁾ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

⁽²⁾ Glej stran 97 tega Uradnega lista.

sprejete ukrepe. S fiskalno konsolidacijo, ki spodbuja rast, si prizadeva za dovolj hitro strukturno prilagoditev, da bi se z letom 2014 dosegel in pozneje vzdrževal srednjeročni cilj. Doseže načrtovane strukturne primarne presežke, da se bo visoko razmerje med dolgom in BDP postopoma začelo zmanjševati. Še naprej trajno izboljšuje učinkovitost in kakovost javne porabe s celovitim izvajanjem ukrepov, sprejetih v letu 2012, in nadaljnjim prizadevanjem prek rednih poglobljenih pregledov izdatkov na vseh državnih ravneh.

2. Zagotovi pravočasno izvajanje reform, ki so v teku, s hitrim sprejetjem potrebne izvedbene zakonodaje, ki ji mora slediti konkretno izvrševanje na vseh državnih ravneh in z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi, ter spremljanjem njihovega učinka. Okrepi učinkovitost javne uprave in izboljša usklajevanje med različnimi državnimi ravni. Poenostavi upravni in regulativni okvir za državljane in podjetja ter skrajša trajanje sodnih postopkov in zmanjša pogostost pravnih sporov v civilnem sodstvu, vključno s spodbujanjem postopkov za izvensodno reševanje sporov. Okrepi pravni okvir za preprečevanje korupcije, vključno z revizijo pravil, ki urejajo zastaranje. Sprejme strukturne ukrepe za izboljšanje upravljanja sredstev EU v južnih regijah za programsko obdobje 2014–2020.
3. Razširi dobre prakse korporativnega upravljanja v celotnem bančnem sektorju, ki omogočajo večjo učinkovitost in donosnost, da se spodbudi dotok posojil v proizvodne dejavnosti. Nadaljuje tekoče delo glede preverjanja kakovosti sredstev v bančnem sektorju in omogoči reševanje problema slabih posojil v bilancah stanja bank. Nadalje spodbuja razvoj kapitalskih trgov, da se diverzificirajo finančni viri in izboljša dostop podjetij do financiranja, zlasti na trgu lastniškega kapitala, kar bo posledično povečalo njihovo zmogljivost za inovacije in rast.
4. Zagotovi učinkovito izvajanje reforme trga dela in določanja plač, da bi bile plače bolj usklajene s produktivnostjo. Sprejme nadaljnje ukrepe za spodbujanje udeležbe na trgu dela, zlasti žensk in mladih, na primer v okviru „jamstva za mlade“. Okrepi poklicno izobraževanje in usposabljanje, poskrbi za učinkovitejše delovanje javnih zavodov za zaposlovanje ter izboljša poklicno usmerjanje in svetovalne storitve za študente, udeležene v terciarnem izobraževanju. Zmanjša finančne ovire za delo drugega prejemnika dohodka v gospodinjstvu in izboljša varstvo, zlasti za otroke in dolgotrajno oskrbo, ter izvenšolske storitve. Okrepi prizadevanja za preprečevanje prezgodnjega opuščanja šolanja. Izboljša kakovost šol in rezultatov šolanja, tudi z izboljšanjem strokovnega razvoja učiteljev in diversifikacijo poklicnega razvoja. Zagotovi učinkovitost socialnih transferjev, predvsem z boljšo ciljno usmerjenostjo nadomestil, zlasti za gospodinjstva z otroki, ki imajo nizke prihodke.

5. Na proračunsko nevtralen način prenese davčno obremenitev z dela in kapitala na potrošnjo, premoženje in okolje. V ta namen pregleda področje uporabe za oprostitve in znižane stopnje DDV ter neposredne davčne odhodke ter reformira katastrski sistem, da se davčna osnova pri periodični obdavčitvi nepremičnin uskladi s tržnimi vrednostmi. Nadaljuje boj proti davčnim utajam, izboljša izpolnjevanje davčnih obveznosti ter sprejme odločne ukrepe proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu.
6. Zagotovi ustrezno izvajanje ukrepov, katerih cilj je odprtje trga v storitvenem sektorju. Odpravi preostale omejitve na področju strokovnih storitev in spodbudi dostop do trga na primer pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev, kjer bi se namesto neposrednih koncesij morala spodbujati uporaba javnega naročanja. Nadaljuje ukrepe, sprejete za izboljšanje

pogojev za dostop do trga v mrežnih panogah, zlasti z ustanovitvijo organa za transport kot prednostno nalogo. Posodobi infrastrukturne zmogljivosti s posebnim poudarkom na medsebojnih povezavah na področju energije, intermodalnem transportu in hitrih širokopasovnih povezavah v telekomunikacijah, tudi z namenom odpravljanja razlik med severom in jugom.

V Bruslju, 9. julija 2013

Za Svet
Predsednik
R. ŠADŽIUS