



Bruselj, 29.5.2013
COM(2013) 362 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Italije za leto 2013
ter mnenje Sveta o italijanskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2017**

{SWD(2013) 362 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Italije za leto 2013

ter mnenje Sveta o italijanskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2017

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, 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 politik¹, 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 neravnotežij², zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije³,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta⁴,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je 13. julija 2010 na podlagi predlogov Komisije 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 članic⁵, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.
- (3) Voditelji držav oziroma vlad so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

³ COM(2013) 362 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 in P7_TA(2013)0053.

⁵ Sklep Sveta 2013/208/EU z dne 22. aprila 2013.

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 6. julija 2012 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Italije za leto 2012 in dal mnenje o dopolnitvi italijanskega programa stabilnosti za obdobje 2011–2015.
- (5) Komisija je 28. novembra 2012 sprejela letni pregled rasti⁶, 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 opozarjanja⁷, v katerem je Italijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.
- (6) 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.
- (7) Komisija je 10. aprila 2013 objavila rezultate poglobljenega pregleda⁸ 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.
- (8) Italija je 11. aprila 2013 predložila letni program stabilnosti za obdobje 2012–2017 in nacionalni reformni program za leto 2013. Po predložitvi teh programov je nova vlada, imenovana 28. aprila, napovedala okrepitev programa strukturnih reform ter hkrati potrdila proračunske cilje iz programa stabilnosti. Dne 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.
- (9) Na podlagi ocene programa stabilnosti za obdobje 2013–2017 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, v primerjavi z napovedjo Komisije iz pomladi 2013 za leto 2014 optimističen. Od leta 2015 naprej je verjeten, vendar ob predpostavki, da se v celoti izvedejo sprejete strukturne reforme, ki še vedno predstavljajo izziv. Proračunsko strategijo, opisano v programu, je potrdila nova vlada in odobrila parlament. Njen namen je v programskem obdobju ohraniti primanjkljaj pod 3 % BDP, leta 2013 doseči srednjeročni cilj ter od leta 2014 naprej zagotoviti upadanje deleža dolga glede na BDP. V programu je potrjen srednjeročni proračunski cilj strukturno uravnoveženega proračuna, ki je v skladu s Paktom za stabilnost in rast. Primanjkljaj se je leta 2012 zmanjšal na 3 % BDP in naj bi v skladu s spomladansko napovedjo Komisije iz leta 2013, objavljeno 3. maja, v obdobju 2013–2014 ostal pod referenčno vrednostjo. Ocenjuje se, da določbe, ki jih je italijanska vlada sprejela 17. maja, ne bodo imele znatnega učinka na primanjkljaj, pod pogojem, da se dosledno

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 118 final.

izvajajo. Po tem, ko se je strukturni saldo v obdobju 2009–2012 kumulativno izboljšal za 2,7 odstotne točke BDP in ob predpostavki, da ne bo nobenih drugih sprememb politike, naj bi se leta 2013 predvidoma izboljšal za dodatno odstotno točko, in sicer na $-0,5\%$ BDP, nato pa naj bi se leta 2014 nekoliko poslabšal. Primarni strukturni saldo bi leta 2014 dosegel skoraj 5% BDP. Napovedana strukturna prilagoditev za leto 2013 je primerna, tudi na podlagi analize odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, za leto 2014 pa kaže odstopanje od prilagoditvene poti v smeri srednjeročnega proračunskega cilja. V programu je predvideno, da bo delež javnega dolga najvišji leta 2013, po tem pa naj bi se začel zmanjševati, tudi po zaslugi predvidenih prihodkov od privatizacije, ki znašajo 1 odstotno točko BDP letno. V napovedi pa se delež dolga glede na BDP še naprej povečuje, med drugim zaradi poravnave zamudnih plačil, ki v letih 2013–2014 prispeva približno 2,5 odstotne točke, medtem ko prihodki od privatizacije niso vključeni, saj podrobnosti še niso bile določene. Od leta 2013 naprej je Italija v triletnem prehodnem obdobju glede izpolnjevanja merila, povezanega z dolgom, in napoved spreminjanja dolga v programu stabilnosti zagotavlja zadosten napredek glede izpolnjevanja tega merila. Vendar napovedi glede primanjkljaja in dolga iz programa temeljijo na dejstvu, da se sprejeti proračunski ukrepi in strukturne reforme izvajajo v celoti, kar je bistveno za trdno zaupanje v trg ter spodbujanje gospodarske rasti in ustvarjanje novih delovnih mest.

- (10) 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 različnih vladnih ravneh v praksi ne bodo uporabljali dosledno. Učinkovitost javne uprave, kar zadeva regulativni in postopkovni okvir, kakovost upravljanja in upravna zmogljivost so še vedno precej pomanjkljive, kar vpliva na izvajanje reform in poslovno okolje.
- (11) Za izboljšanje poslovnega okolja je treba dokončati reformo civilnega sodstva, in sicer je treba hitro izvesti revizijo organizacije sodišč ter skrajšati dolgotrajne postopke, zmanjšati zaostanke ter pogostost pravnih sporov. Na podlagi sodbe ustavnega sodišča iz oktobra 2012 o mediaciji 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 oživitvev 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.
- (12) Izvajanje sprejete ambiciozne strategije fiskalne konsolidacije sta spremljala uvedba pravila o uravnoveženem proračunu v ustavo aprila 2012 ter ukrepanje za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti javne porabe. Vendar so vrzeli pri izvajanju – zlasti v zvezi z učinkovitostjo zaposlovanja v javnem sektorju in zmanjšanjem števila pokrajin – preprečile, da bi bili sprejeti ukrepi kar najbolj učinkoviti. Akcijski načrt za kohezijo je omogočil pospešitev črpanja sredstev iz strukturnih skladov v višini približno 12,1 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.
- (13) 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 italijanskih bank lahko omejijo učinkovitost njihovega finančnega posredništva. Sprejeti so bili ukrepi za spodbujanje uporabe programov nebančnega financiranja, zlasti financiranja z lastniškim kapitalom, in povečanje zmogljivosti za inovacije, vendar je njihov obseg omejen in še niso bili v celoti izvedeni. Prenos direktive EU o zamudah pri plačilih v trgovinskih poslih in načrtovana poravnava nakopičenih zamudnih plačil bosta prispevala k izboljšanju likvidnosti podjetij.

- (14) Junija 2012 je bila sprejeta obsežna reforma trga dela za odpravo njegove togosti in segmentacije. Reformo je treba dopolniti s sprejetjem izvedbene zakonodaje in natančno 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 določanja 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.
- (15) 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 EU, kar kaže, da znanja in spretnosti mladih diplomantov niso zelo pomembni za trg dela. Stopnja opuščanja šolanja je kljub rahlemu zmanjševanju še vedno visoka. To vzbuja pomisleke glede učinkovitosti izobraževalnega sistema. Eden od ključnih elementov 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 EU. 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, socialni transferji (razen pokojnin) pa niso dovolj usmerjeni v boj proti revščini in spodbujanje socialne vključenosti.
- (16) Struktura davčnega sistema ostaja zapletena in zelo obremenjuje delo in kapital. Po prizadevanjih v obdobju 2010–2011 so bili sprejeti le omejeni dodatni ukrepi za preusmeritev davčnega bremena s proizvodnih faktorjev na porabo, premoženje in okolje. Še vedno so potrebni ukrepi za poenostavitev davčnega sistema, racionalizacijo davčnih izdatkov, 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 stabilnosti. Zmanjšanje sive ekonomije in neprijavljenega dela lahko koristi javnim financam in pozitivno vpliva na lastniški kapital. V okviru pregleda oprostitev ali nižjih stopenj DDV in neposrednih davčnih odhodkov bodo morda potrebne določene prilagoditve socialnih transferjev, da se čim bolj zmanjša distribucijski učinek.
- (17) 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.

- (18) Izvaja se reforma omrežnih panog za odpiranje dostopa do trga in izboljšanje infrastrukture, vendar pomembni izzivi ostajajo. Dokončati je treba ločitev lastništva podjetij za proizvodnjo in prenos plina do septembra 2013 in izvesti nacionalno strategijo 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 infrastrukturne pomanjkljivosti z razlikami med severom in jugom povzročajo visoke cene energije, slabo pokritost s širokopasovnimi omrežji in ozka grla v prometu.
- (19) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo italijanske ekonomske politike. Ocenila je program stabilnosti in nacionalni reformni program ter predstavila poglobljen pregled. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske 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 spodaj.
- (20) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil italijanski program stabilnosti, njegovo mnenje⁹ pa je izraženo zlasti v priporočilih iz točke 1 spodaj.
- (21) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program in program stabilnosti. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 spodaj.
- (22) 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. Italija bi morala tudi zagotoviti, da se ta priporočila izvajajo v celoti in pravočasno –

PRIPOROČA, naj Italija v obdobju 2013–2014 izvede naslednje ukrepe:

1. Zagotovi naj, da primanjkljaj v letu 2013 ostane pod 3 % BDP, tako da v celoti izvede sprejete ukrepe. S fiskalno konsolidacijo, ki spodbuja rast, naj si prizadeva za dovolj hitro strukturno prilagoditev, da bi se z letom 2014 dosegel in pozneje vzdrževal srednjeročni cilj. Doseže naj načrtovane strukturne primarne presežke, da se bo visoko razmerje med dolgom in BDP (ki naj bi po napovedih leta 2014 znašalo 132,2 %) postopoma začelo zmanjševati. Še naprej naj trajno izboljšuje učinkovitost in kakovost javne porabe s celovitim izvajanjem ukrepov, sprejetih v letu 2012, in nadaljnjim prizadevanjem prek rednih poglobljenih pregledov odhodkov na vseh ravneh upravljanja.
2. Zagotovi naj pravočasno izvajanje sedanjih reform s hitrim sprejetjem potrebne izvedbene zakonodaje, ki ji mora slediti konkretno izvrševanje na vseh vladnih ravneh in z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi, ter spremljanjem učinka. Okrepi naj učinkovitost javne uprave in izboljša usklajevanje med različnimi

⁹ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

vladnimi ravni. Poenostavi naj upravni in regulativni okvir za državljane in podjetja ter skrajša dolgotrajne postopke in zmanjša pogostost pravnih sporov v civilnem sodstvu, vključno s spodbujanjem postopkov za izvensodno reševanje sporov. Okrepi naj pravni okvir za preprečevanje korupcije, vključno z revizijo predpisov, ki urejajo zastaranje. Sprejeme naj strukturne ukrepe za izboljšanje upravljanja sredstev EU v južnih regijah za programsko obdobje 2014–2020.

3. Spodbuja naj prakse korporativnega upravljanja v bančnem sektorju, ki omogočajo večjo učinkovitost in donosnost, da se spodbudi dotok posojil v proizvodne dejavnosti. Nadaljuje naj tekoče delo glede preverjanja kakovosti sredstev v bančnem sektorju in omogoči reševanje problema slabih posojil v bilancah stanja bank. Nadalje naj 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 naj učinkovito izvajanje reforme trga dela in določanja plač, da bi bile plače bolj usklajene s produktivnostjo. Sprejme naj nadaljnje ukrepe za spodbujanje udeležbe na trgu dela, zlasti žensk in mladih, na primer v okviru „jamstva za mlade“. Okrepi naj 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 naj finančne ovire za delo drugega prejemnika dohodka v gospodinjstvu ter izboljša zagotavljanje oskrbe in izvenšolskih storitev. Pospeši naj prizadevanja za preprečevanje šolskega osipa ter izboljšanje kakovosti šol in rezultatov izobraževanja, tudi z reformo poklicnega razvoja učiteljev in njihovih kariernih možnosti. Zagotoviti naj učinkovitost socialnih transferjev, predvsem z boljšo ciljno usmerjenostjo nadomestil, zlasti za gospodinjstva z otroki, ki imajo nizke prihodke.
5. Na proračunsko nevtralen način naj prenese davčno obremenitev z dela in kapitala na potrošnjo, premoženje in okolje. V ta namen naj pregleda področje uporabe za oprostitev in znižane stopnje DDV ter neposredne davčne odhodke ter reformira katastrski sistem, da se davčna osnova pri periodični obdavčitvi nepremičnin uskladi s tržnimi vrednostmi. Bori naj se proti davčnim utajam, izboljša izpolnjevanje davčnih obveznosti ter sprejme odločne ukrepe proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu.
6. Zagotovi naj ustrezno izvajanje ukrepov, katerih cilj je odprtje trga v storitvenem storitev. Odpravi naj preostale omejitve na področju strokovnih storitev in spodbudi dostop do trga na primer pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev, kjer bi se morala spodbujati uporaba javnega naročanja (namesto neposrednih koncesij). Nadaljuje naj ukrepe, sprejete za izboljšanje pogojev za dostop do trga v mrežnih panogah, zlasti z ustanovitvijo organa za transport kot prednostno nalogo. Posodobi naj 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,

*Za Svet
Predsednik*