



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Italije za stabilnost za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Italije za stabilnost za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 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,

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. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

³ COM(2015) 262.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

- (3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem programu Italije za stabilnost za leto 2014. Komisija je 28. novembra 2014 predložila mnenje o osnutku proračunskega načrta Italije za leto 2015⁵ v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013⁶.
- (4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti⁷, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁸, v katerem je Italijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.
- (5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.
- (6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Italijo za leto 2015⁹. V njem je bil ocenjen napredek Italije pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Italiji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in posebno spremljanje. Zlasti je bistvenega pomena odpraviti temeljne vzroke vztrajno nizke produktivnosti dela in šibke konkurenčnosti ter doseči zmanjševanje državnega dolga. Posebej pomembni so ukrepi za zmanjšanje tveganja škodljivih učinkov na italijansko gospodarstvo in zaradi njegove velikosti tudi širše na ekonomsko in monetarno unijo.
- (7) Italija je 28. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in program za stabilnost za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (8) Za Italijo trenutno veljajo preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter prehodne določbe glede dolga v obdobju 2013–2015. Komisija je 27. februarja 2015 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU, saj se ni pričakovalo, da bo Italija v obdobju 2014–2015 dosegla zadosten napredek pri izpolnjevanju določb glede dolga. V analizi je bilo ugotovljeno, da je bilo takrat merilo glede dolga izpolnjeno.
- (9) Italijansko ustavno sodišče je 30. aprila 2015, po presečnem datumu za pomladansko napoved gospodarskih gibanj, odločilo, da je začasna neindeksacija višjih pokojnin v obdobju 2012–2013 neustavna. Natančen učinek te sodbe na proračun bo odvisen od tega, kako bo italijanska vlada v skladu s sodbo ravnala v praksi, kar pa še ni dokončno jasno. Glede na nove informacije bo morda v poznejši fazi upravičena izdaja poročila v skladu s členom 126(3) PDEU. Ker ta novi element še ni znan in do nadaljnje pojasnitve se lahko šteje, da so ugotovitve iz februarskega poročila v tej fazi še vedno na splošno veljavne.

⁵ C(2014) 8806 final.

⁶ UL L 140, 27.5.2013, str. 11.

⁷ COM(2014) 902 final.

⁸ COM(2014) 904 final.

⁹ SWD(2015) 31 final.

- (10) Italija je v svojem programu za stabilnost za leto 2015 zaprosila za začasno odstopanje v višini 0,4 odstotne točke BDP od zahtevane prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja v letu 2016, da bi se upoštevale velike strukturne reforme s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Podrobnosti, na katerih temeljijo te reforme, so opisane v nacionalnem programu reform Italije za leto 2015. Med področji reform, ki naj bi v skladu s programom vplivala na vzdržnost javnih financ, so: (i) javna uprava in poenostavitve; (ii) proizvodni in storitveni trgi; (iii) trg dela; (iv) civilno pravosodje; (v) izobraževanje; (vi) preusmeritev davkov in (vii) pregled porabe kot ukrep financiranja. Italijanski organi ocenjujejo, da bo učinek reform na realni BDP do leta 2020 znašal 1,8 odstotne točke, kar se zdi verjetno. Če bodo te reforme pravočasno in v celoti izvedene, bodo imele pozitiven učinek na vzdržnost javnih financ. Če bo italijanska vlada v letu 2015 sprejela potrebne ukrepe za ustrezno kompenzacijo zaradi trajnega učinka navedene sodbe ustavnega sodišča, s katerimi bo zagotovila, da: (i) za Italijo še naprej velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast; (ii) se ohrani ustrezen varnostni razmik do referenčne vrednosti iz Pogodbe in (iii) da se v štiriletnem obdobju trajanja programa za stabilnost doseže srednjeročni cilj, se lahko oceni, da Italija izpolnjuje pogoje za začasno odstopanje v letu 2016, za katero je zaprosila, pod pogojem, da ustrezno izvede dogovorjene reforme, ki se bodo spremljale v okviru evropskega semestra.
- (11) V programu za stabilnost za leto 2015 je načrtovano postopno izboljševanje nominalnega primanjkljaja, in sicer na 2,6 % BDP v letu 2015 in nato na 1,8 % BDP v letu 2018. V programu za stabilnost za leto 2015 vlada načrtuje, da bo srednjeročni cilj – strukturno uravnotežen proračunski položaj – dosežen v letu 2017. Vendar preračunani strukturni saldo¹⁰ kaže, da bo srednjeročni cilj dosežen v letu 2018. Ob upoštevanju prošnje za uporabo klavzule o strukturnih reformah in zavezi, navedenih v programu za stabilnost za leto 2015, se zdi izpolnitev srednjeročnega cilja do leta 2017 ustrezna.
- (12) Po napovedih bo delež javnega dolga v BDP najvišji v letu 2015, ko naj bi dosegel 132,5 % BDP, nato pa naj bi postopno upadel in leta 2019 znašal 120,0 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi, je verjeten. Vlada mora še določiti dodatna zmanjšanja odhodkov, ki ji bodo omogočila, da se izogne uvedbi zakonsko sprejetega zvišanja DDV v letu 2016.
- (13) Italija bi morala v letu 2015 izboljšati svoj strukturni saldo za 0,25 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 je napovedana strukturna prilagoditev za doseg srednjeročnega cilja v višini 0,3 % BDP v letu 2015 v skladu z obveznostmi Italije v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Italija bi morala v letu 2016 izboljšati svoj strukturni saldo za vsaj 0,1 % BDP, ob upoštevanju dovoljenega odstopanja na podlagi klavzule o strukturnih reformah. Vendar napoved Komisije ob predpostavki nespremenjene politike kaže poslabšanje v višini 0,2 % BDP, zato obstaja tveganje določenega odstopanja. Zato bodo potrebni nadaljnji ukrepi. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Italija ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast.

¹⁰ Strukturni saldo, kot ga je preračunala Komisija na podlagi informacij iz programa za stabilnost z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

- (14) Izvajanje ambicioznega programa privatizacije, ki ga je predstavila italijanska vlada, je kljub njegovemu pričakovanemu prispevku k prizadevanjem za zmanjšanje dolga, ki je ključen izziv za Italijo, v letu 2014 nekoliko zamujalo, zato so prihodki od privatizacije v letu 2014 znašali 0,2 % BDP, kar je manj od zastavljenega cilja v višini 0,7 % na leto.
- (15) Italija je v zadnjem letu sprejela pomembne ukrepe za zmanjšanje davčne obremenitve dela, ki pa je še vedno visoka. Število in obseg davčnih odhodkov, zlasti znižanih stopenj DDV, ostajata pretirano visoka. Na področju obdavčitve premoženja zelo počasi napreduje katastrska reforma, v okviru katere je zlasti pomembno posodobiti zastarele katastrske vrednosti. Poleg tega nista bila obravnavana revizija okoljskih davkov in odprava okolju škodljivih subvencij. Italija je ustanovila odbor za okoljske davke. Te različne vidike zajema pooblastilni zakon za davčno reformo, katerega izvajanje pa zamuja zaradi manjkajočih uredb-zakonov. Kljub nekaterim ukrepom na tem področju učinkovitost davčnega sistema v Italiji zmanjšujejo tudi vztrajno nizke in drage ravni izpolnjevanja davčnih obveznosti in visoka raven izogibanja davkom (ki po ocenah vlade znaša 91 milijard EUR na leto ali 5,6 % BDP). Vlada je predlagala ukrepe za zagotovitev točnosti davčnih napovedi, ki se morajo zdaj začeti izvajati v praksi.
- (16) Za trajno izboljšanje učinkovitosti in kakovosti javne porabe na vseh ravneh države so bili storjeni le omejeni koraki. Zakonsko določeni proračunski prihranki, tudi na regionalni in lokalni ravni, so nižji od predvidenih v nacionalnem programu reform za leto 2014. Pregled porabe še ni sestavni del proračunskega postopka, kar zmanjšuje celovito dolgoročno učinkovitost procesa. Na upravljanje sredstev EU še vedno vplivajo resne slabosti, zlasti v južnih regijah. V pripravi je nacionalni strateški načrt za pristanišča in logistiko, vendar so bili sprejeti le delni ukrepi za posodobitev upravljanja pristanišč in njihovih povezav z zaledjem.
- (17) Za italijansko javno upravo je še vedno značilna velika neučinkovitost, ki negativno vpliva na poslovno okolje in zmogljivost države za učinkovito izvajanje reform. Italija si je začela prizadevati in si še prizadeva za izboljšanje institucionalnega okvira in splošne kakovosti javne uprave. Do konca leta 2015 se pričakuje ambiciozna reforma ustave, ki bo zlasti namenjena pojasnitvi delitve pristojnosti med različnimi ravnmi države. Izčrpna reforma javne uprave, ki bi obravnavala menjavanje uslužbencev, mobilnost in nadomestila, še ni uvedena. Čeprav je bilo sprejetih več ukrepov za spodbujanje preglednosti in povečanje pristojnosti nacionalnega protikorupcijskega organa, še vedno ni bila izvedena sprememba pravil o zastaranju, kar je tudi po mnenju drugih mednarodnih organizacij eden od stebrov boja proti korupciji v Italiji. V zadnjih letih so bili izvedeni pomembni ukrepi za izboljšanje storitev na področju pravosodja z revizijo geografske razporeditve sodišč in ustanovitvijo specializiranih sodišč ter za zmanjšanje povpraševanja po storitvah s spodbujanjem zunajsodnih poravnjav. Dolgotrajnost postopkov je še vedno velik problem in začete reforme morajo še prinesiti rezultate.
- (18) Od konca leta 2008 se je delež slabih posojil v italijanskem bančnem sektorju močno povečal, zlasti v zvezi z izpostavljenostjo bank do podjetij. Doslej je bila stopnja prestrukturiranja oslabljenih sredstev prenizka in njihova odprodaja je bila omejena. To je delno posledica premalo razvitega trga za zasebni problematični dolg v Italiji. S pred kratkim sprejeto zakonodajo so bile obravnavane slabosti v korporativnem upravljanju največjih zadružnih bank (*banche popolari*), vloga fundacij in malih zadružnih bank (*banche di credito cooperativo*) pa se obravnava prek nezavezujočih sporazumov samoregativne narave. Za izboljšanje učinkovitosti finančnega

posredništva in podpora gospodarskemu okrevanju sta potrebna dodatno prestrukturiranje in konsolidacija italijanskega bančnega sektorja.

- (19) Decembra 2014 je bil sprejet obsežen pooblastilni zakon za reformo trga dela, to je zakon o delovnih mestih, ki ohranja smer prejšnjih reform. Zakon vsebuje zlasti spremembe delovnopravne zakonodaje, sistema nadomestil za brezposelnost, upravljanja in delovanja aktivnih in pasivnih politik zaposlovanja ter usklajevanja poklicnega in družinskega življenja. Pravilno izvrševanje tega zakona bo odločilno odvisno od sprejetja potrebnih uredb-zakonov. V teh bodo obravnavani uporaba shem plačnih dodatkov, revizija pogodbenih ureditev, usklajevanje poklicnega in družinskega življenja ter krepitev aktivnih politik zaposlovanja. Pogajanja na ravni podjetij, ki bi lahko pripomogla k boljši uskladitvi plač s produktivnostjo in spodbujanju sprejemanja inovativnih rešitev v podjetjih, se še vedno dotikajo le manjšine podjetij. Sporazum iz januarja 2014, v katerem so za predelovalni sektor določeni postopki za merjenje reprezentativnosti sindikatov, bi lahko pripomogel k spodbujanju pogajanj na ravni podjetij, vendar še ni operativen. Udeležba žensk na trgu dela sicer narašča, vendar je še vedno med najnižjimi v EU. Poleg tega je brezposelnost mladih v tretjem četrtletju leta 2014 dosegla skoraj 43 %, delež mladih med 15. in 24. letom, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, pa je najvišji v EU. Nekateri vzroki za to so v izobraževalnem sistemu, za katerega so še vedno značilni šolski rezultati, ki so pod povprečjem EU, in relativno visoke stopnje osipa. Samo 54,6 % mladih med 15. in 34. letom, ki so v zadnjih treh letih diplomirali na prvi in drugi stopnji terciarnega izobraževanja, je bilo zaposlenih, v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša 78,6 %. Italija je doživela eno največjih povečanj stopenj revščine in socialne izključenosti v EU, kar je zlasti vplivalo na otroke. Ukrepi socialne podpore za reševanje tega izziva so še vedno razdrobljeni in neučinkoviti, posledica pa je tudi znatna stroškovna neučinkovitost.
- (20) Številne omejitve konkurence še vedno ovirajo pravilno delovanje proizvodnih in storitvenih trgov. Zakon o odpravi določenih omejitev v več sektorjih, vključno z zavarovalništvom, telekomunikacijami in distribucijo goriva, čaka na obravnavo v parlamentu. Znatne ovire so še vedno značilne tudi za druge pomembne sektorje, vključno z lokalnimi javnimi storitvami, letališči in pristanišči, pravnimi storitvami, bančništvom, lekarnami in zdravstvenim varstvom. Kljub širši uporabi centraliziranega javnega naročanja ostajajo na tem področju pomembne slabosti. Lokalne javne storitve, ki kažejo očitne znake neučinkovitosti, so še vedno zaščitene pred konkurenco, to pa negativno vpliva tudi na javne finance. Odprti razpisi se uporabljajo za majhen delež oddanih naročil, velika večina naročil pa se odda prek notranjih javnih naročil ali podobnih postopkov.
- (21) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo italijanske ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Italija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko 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 njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 6 spodaj.

- (22) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program Italije za stabilnost, njegovo mnenje¹¹ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 v nadaljevanju.
- (23) 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 1 do 6 spodaj.
- (24) 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 zagotoviti tudi celovito in pravočasno izvedbo teh priporočil –

PRIPOROČA, da Italija v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Doseže fiskalno prilagoditev v višini najmanj 0,25 % BDP za dosego srednjeročnega cilja v letu 2015 ter najmanj 0,1 % BDP v letu 2016 s sprejetjem ustreznih strukturnih ukrepov tako v letu 2015 kot 2016, ob upoštevanju dovoljenega odstopanja zaradi izvajanja velikih strukturnih reform. Hitro in temeljito izvede program privatizacije in uporabi nepričakovane prihodke za doseganje nadaljnjega napredka pri zmanjševanju deleža javnega dolga. Do septembra 2015 začne izvajati pooblastilni zakon za davčno reformo, zlasti revizijo davčnih odhodkov in katastrskih vrednosti ter ukrepe za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti.
2. Sprejme načrtovani nacionalni strateški načrt za pristanišča in logistiko, zlasti v podporo spodbujanju intermodalnega prevoza z boljšimi povezavami. Zagotovi, da bo agencija za teritorialno kohezijo v celoti operativna, da se bo opazno izboljšalo upravljanje sredstev EU.
3. Sprejme in izvaja zakone v pripravi, namenjene izboljšanju institucionalnega okvira in posodobitvi javne uprave. Posodobi pravila o zastaranju do sredine leta 2015. Zagotovi, da reforme, sprejete za izboljšanje učinkovitosti civilnega pravosodja, pomagajo skrajšati čas trajanja postopkov.
4. Do konca leta 2015 uvede zavezujoče ukrepe za odpravo preostalih slabosti v korporativnem upravljanju bank, zlasti vloge fundacij, ter sprejme ukrepe za pospešitev obsežnega zmanjšanja slabih posojil.
5. Sprejme uredbe-zakone o uporabi shem plačnih dodatkov, reviziji pogodbenih ureditev, usklajevanju poklicnega in družinskega življenja ter krepitvi aktivnih politik zaposlovanja. Po posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami vzpostavi učinkovit okvir za kolektivna pogajanja na ravni podjetij. V okviru prizadevanj za zmanjšanje brezposelnosti mladih sprejme in izvede načrtovano reformo šolskega sistema in razširi sistem poklicnega terciarnega izobraževanja.
6. Izvede načrt za poenostavitve za obdobje 2015–2017, da se zmanjša upravna in regulativna obremenitev. Sprejme ukrepe za povečanje konkurenčnosti v vseh sektorjih, ki jih zajema konkurenčno pravo, ter odločno ukrepa za odstranitev preostalih ovir. Zagotovi, da se pogodbe za lokalne javne storitve, ki niso bile oddane v skladu z zahtevami glede notranjih javnih naročil, popravijo najpozneje do konca leta 2015.

¹¹ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*