



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 810 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Италия за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

**относно актуализираната Програма за стабилност на Италия за периода 2011—
2014 г.**

{SEC(2011) 720 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Италия за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за стабилност на Италия за периода 2011—
2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическата политика¹ и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите-членки по заетостта³, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ С..., ...г., стр....

³ Продължават да се прилагат през 2011 г. с Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

- (3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Съветът поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или програми за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или в програмите им за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (6) На 6 май 2011 г. Италия представи актуализираната си програма за стабилност за 2011 г., обхващаща периода 2011—2014 г., и националната си програма за реформи за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) Икономиката на Италия страдаше от структурни слабости много преди настъпването на настоящата световна икономическа и финансова криза. В периода 2001—2007 г. средният растеж на реалния БВП беше около 1 %, т.е. само половината от средния за еврозоната, което се дължи главно на бавния растеж на производителността. Макар че тази ситуация засегна цялата страна, големите икономически неравенства между регионите не намаляха. Въпреки че икономиката не беше белязана от големи вътрешни дисбаланси в частния сектор, тя беше сериозно засегната от глобалната криза. Свиването на износа, а впоследствие и на инвестициите, доведе до рязко свиване с около 7 % на реалния БВП между второто тримесечие на 2008 г. и второто тримесечие на 2009 г. След като през изминалото десетилетие брутният държавен дълг отбелязваше постоянен спад, към края на 2010 г. той се увеличи до 119 %, отразявайки също така резкия спад на БВП. Благодарение на подкрепата, предоставена чрез финансирана от правителството схема за намаляване на отработените часове, заетостта се сви много по-малко и поради това в периода 2008—2009 г. беше отбелязан само умерен ръст на безработицата. Начело с износа икономиката започна, макар и бавно, да се съвзема през втората половина на 2009 г. През 2010 г. положението на пазара на труда продължи да бъде несигурно, а равнището на безработицата се стабилизира на около 8,5 % към края на годината. Предвид много високото съотношение на държавния дълг към БВП по време на кризата Италия води целесъобразна предпазлива фискална политика, като се въздържа от предприемането на широкомащабно фискално

стимулиране и по този начин запази бюджетния дефицит под средния за еврозоната в периода 2009—2010 г.

- (8) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на актуализираната програма за стабилност Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата е реалистичен. В програмата се планира дефицитът на консолидирания държавен бюджет да бъде сведен под референтната стойност от 3 % от БВП до 2012 г. посредством по-нататъшно ограничаване на разходите и допълнителни приходи от по-стриктно спазване на данъчните задължения. След коригирането на прекомерния дефицит в програмата се предвижда средносрочната бюджетна цел за балансирана бюджетна позиция в структурно изражение да бъде постигната до края на програмния период (2014 г.), като бъде подкрепена с ангажимент за по-нататъшно ограничаване на първичните разходи. В програмата се предвижда съотношението на държавния дълг към БВП да достигне своя връх през 2011 г. и да намалява с нарастващи темпове след това, като същевременно се увеличава първичният излишък. Планираното средно годишно фискално подобрение за периода 2010—2012 г. надхвърля референтната стойност от 0,5 % от БВП, препоръчана от Съвета в рамките на процедурата при прекомерен дефицит, а предвидените темпове на корекция след 2012 г. надвишават в голяма степен разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. За постигането на посочените резултати по отношение на дефицита и дълга ще е необходимо стриктно бюджетно изпълнение, а за повишаване на надеждността на програмата е нужна повече информация относно планираните мерки за консолидация.
- (9) С оглед на много големия държавен дълг, който възлиза на около 120 % от БВП през 2011 г., постигането на трайна и надеждна консолидация, както и приемането на структурни мерки за повишаване на растежа са основни приоритети за Италия. За периода до 2012 г. постигането на целите за дефицита на консолидирания държавен бюджет, установени в програмата за стабилност, а оттам и корекцията на прекомерния дефицит до 2012 г., зависят от цялостното прилагане на вече приетите мерки. Ще са необходими допълнителни действия, ако, например, приходите от по-стриктното спазване на данъчните задължения се окажат по-ниски от заложените в бюджета или ако възникнат затруднения при постигането на планираното ограничаване на капиталовите разходи. За периода 2013—2014 г. в новата тригодишна бюджетна рамка се постановява, че конкретните мерки в подкрепа на усилията за консолидация трябва да бъдат приети до октомври 2011 г. Макар и бюджетната рамка да бе значително подсилена през последните години, въвеждането на задължителни тавани за разходите и допълнителното усъвършенстване на бюджетния контрол във всички държавни подсектори биха насърчили фискалната дисциплина и биха увеличили надеждността на средносрочната бюджетна стратегия.
- (10) Въпреки относително големия брой създадени нови работни места в годините преди кризата пазарът на труда в Италия показва някои структурни слабости. Работещите на безсрочни договори се ползват с по-голяма защита в сравнение с работещите на краткосрочни или временни трудови договори, особено когато последните са официално регистрирани като самостоятелно заети лица, но реално се намират в стандартни трудови отношения на йерархично подчинение. За първите трудовото законодателство позволява колективни уволнения и

уволненията по икономически причини в много ограничен брой случаи. Същевременно не всички работници, загубили работата си, получават подходящо подпомагане на доходите, тъй като сегментирането на пазара на труда е придружено от фрагментирана система на обезщетения за безработица. Равнището на безработицата сред работещите на възраст под 25 години достигна 27,8 % през 2010 г., като разпределението на територията на страната е неравномерно и в южните региони безработицата сред младите хора е двойно по-висока, отколкото в северните региони. Ролята на професионалните стажове и професионалното обучение не е достатъчно подчертана. Макар и много полезна и необходима понастоящем не съществува единна система за удостоверяване и признаване на умения и професионално обучение по признати в цялата страна стандарти, което възпрепятства трудовата мобилност и възможностите за заетост на цялата територия на Италия. Има място за подобряване на ефективността на службите по заетостта, особено в регионите с голяма безработица. И накрая, недекларираният труд продължава да бъде много разпространено явление в Италия.

- (11) Обвързването на прираста на заплатите с растежа на производителността е важно с оглед на постоянната загуба на конкурентоспособност на Италия от края на 90-те години на миналия век насам. В тази връзка голяма роля може да имат договореностите на равнище предприятия, които също така биха спомогнали за справянето с неравенствата на регионалния пазар на труда. С реформата от 2009 г. относно рамката за трудовите договори бе въведена, наред с други неща, възможността за отворени клаузи (т.е. дерогации от секторната заплата, по която е постигнато споразумение на национално равнище), но те все още не се прилагат широко.
- (12) На цялата територия на страната равнището на заетост сред жените е с повече от 20 процентни пункта по-ниско от това сред мъжете. В южните региони през 2009 г. едва една трета от жените на възраст между 20 и 64 години са били наети на работа, което се дължи както на относително по-ниския коефициент на икономическа активност, така и на по-голямата безработица. Относително високото данъчно облагане на труда в Италия намалява стимулите за предлагане на работна сила, особено за съпругите на издръжка, и се отразява неблагоприятно на търсенето на работна сила от предприятията. С цел да се способства за повишаването на заетостта сред жените в националната програма за реформи се обръща внимание на приетия през 2010 г. план за координиране на усилията на всички равнища на управление за насърчаване съчетаването на професионалния и семейния живот. Наскоро правителството въведе данъчни стимули за предприятията, които наемат работници в неравностойно положение, в това число работещите в сектор или професия, където неравновесието между половете е особено изразено, в регионите с висока безработица. В програмата е обявена също така реформа на системата за данъчно облагане с оглед на постепенното прехвърляне на данъчната тежест от данъците върху труда към данъците върху потреблението, с което би могло да се спомогне за увеличаване на заетостта.
- (13) Въпреки неотдашните мерки за подобряване на бизнес средата и за засилване на ориентироваността към постигане на резултати и отчетност в публичната администрация разходите за извършване на стопанска дейност в Италия остават високи в сравнение със стандартите на ЕС, особено в южните региони.

Съществува широко поле за по-нататъшно премахване на регулаторните и административните бариери пред пазарите на стоки и услуги, особено в областта на професионалните услуги. През 2009 г. беше въведен годишен закон за конкуренцията като законодателен инструмент, имащ за цел подобряването на конкурентната среда и защитата на потребителите, но той все още не е приет. Друг недостатък на бизнес средата в Италия е продължителността на производствата за принудително изпълнение на договорни задължения. Небанковите канали за финансиране растежа на предприятията продължават да са сравнително редки в Италия, особено за МСП. Особено дяловото финансиране и рисковият капитал продължават да имат само ограничена роля въпреки своя потенциал за насърчаване на разрастването на предприятията, достигането до нови пазари в световен мащаб и подобряването на корпоративното управление.

- (14) През последните десет години разходите за научноизследователска и развойна дейност нараснаха само умерено. Поради това интензитетът на НИРД остава нисък, около 1,27 % от БВП, т.е. далеч по-нисък от средния за ЕС (1,90 %). Това разминаване се дължи основно на ниската степен на индустриални научни изследвания, предвид че интензитетът на НИРД е 0,64 % в сравнение със средна за ЕС стойност от 1,23 %. Интензитетът на рисковия капитал също е много нисък. Редица мерки, включително ограничени във времето данъчни облекчения за дружества, инвестиращи в научноизследователски проекти, извършвани в университети или в структури на публичния сектор, са представени в националната програма за реформи, но целта за интензитет на НИРД от 1,53 % от БВП не е много над настоящите нива.
- (15) Италия е третият по големина получател на средства от фондовете по линия на политиката на сближаване на ЕС, като е получила около 8 % от общия бюджет на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. В средата на програмния период процентът на ефективно мобилизираните финансови средства на ЕС възлиза едва на 16,8 % и е далеч по-малък в южните региони по цел „Сближаване“.
- (16) Италия пое редица ангажименти по пакта „Евро плюс“⁴. В националната програма за реформи се споменават някои наскоро приети мерки и широко се очертават някои планове за бъдещи реформи, които са предназначени за укрепване на финансовата стабилност и устойчивостта на публичните финанси, подобряване на конкурентоспособността и увеличаване на заетостта в съответствие с принципите на пакта „Евро плюс“. Важен нов ангажимент, поет конкретно в отговор на изискванията на пакта, е намерението на правителството да измени конституцията, за да засили бюджетната дисциплина. Тези елементи бяха оценени и взети предвид в настоящите препоръки.
- (17) Комисията направи оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи, включително ангажиментите по пакта „Евро плюс“, поети от Италия⁵. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на

⁴ Повече подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“, могат да бъдат намерени в документ SEC(2011) 720.

⁵ SEC(2011) 720.

устойчива фискална и социално-икономическа политика в Италия, но също така и степента, в която те спазват правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията счита, че италианският план за консолидация за периода 2011—2014 г. е правдоподобен до 2012 г., въпреки че в него следва да бъдат заложени конкретни мерки за периода 2013—2014 г., така че много големият държавен дълг да започне да намалява с постоянни темпове. В националната програма за реформи е очертан цялостен набор от инициативи по всички измерения на стратегията „Европа 2020“, но са необходими по-нататъшни мерки за справяне с отдавнашните структурни слабости, изострени от кризата. С цел да се повиши потенциалът за растеж и създаване на работни места и да се насърчи преодоляването на изостаналостта в южните региони в периода 2011—2012 г. следва да бъдат предприети допълнителни мерки за подобряване функционирането на пазара на труда, отваряне на пазарите на услуги и стоки за по-голяма конкуренция, подобряване на бизнес средата, укрепване на политиката за научни изследвания и иновации и насърчаване на по-бързо и по-ефективно усвояване на средствата от кохезионните фондове на ЕС.

- (18) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 2 декември 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за стабилност на Италия за 2011 г., като становището му⁶ е изразено по-специално в препоръка (1) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Италия,

ПРЕПОРЪЧВА на Италия да предприеме следните действия в периода 2011—2012 г.:

- (1) Да проведе планираната фискална консолидация през 2011 г. и 2012 г., за да се гарантира коригирането на прекомерния дефицит. Да използва изцяло всяко преизпълнение на бюджета за по-бързото намаляване на дефицита и дълга и да следи за избягването на грешки при изпълнението на бюджета. Да подкрепи целите за периода 2013—2014 г. с конкретни мерки до октомври 2011 г., както е предвидено в новата многогодишна бюджетна рамка. Да укрепя рамката чрез въвеждането на задължителни тавани за разходите и усъвършенстването на надзора върху всички държавни подсектори.
- (2) Да предприеме мерки за борба със сегментацията на пазара на труда, като преразгледа избрани аспекти от законодателството за защита на трудовата заетост и направи цялостна реформа на понастоящем фрагментираната система на обезщетения за безработица. Да увеличи усилията за борба с недекларирания труд. Да предприеме освен това мерки за насърчаването на по-голямо участие на жените в пазара на труда, чрез увеличаване наличието на заведения за грижи за деца и възрастни хора на цялата територия на страната и чрез предоставяне на финансови стимули за започване на работа за втория член на домакинството по бюджетно неутрален начин.

⁶ Предвидено в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

- (3) Въз основа на закона от 2009 г. за реформа на рамката за колективно договаряне и след консултации със социалните партньори в съответствие с националната практика, да предприеме мерки за осигуряване на по-добро съответствие между растежа на заплатите и ръста на производителността, както и между местните условия и условията на равнище предприятие.
- (4) Да въведе мерки за отваряне на сектора на услугите за по-голяма конкуренция, по-специално в сферата на професионалните услуги. Да приеме през 2011 г. годишния закон за конкуренцията, като вземе предвид препоръките на антитръстовия орган. Да намали продължителността на производствата за принудително изпълнение на договорни задължения. Да предприеме действия за насърчаване достъпа на МСП до капиталовите пазари, като се премахнат регулаторните пречки и се намалят разходите.
- (5) Да усъвършенства рамката за инвестиции на частния сектор в научни изследвания и иновации, като се разширят съществуващите фискални стимули, подобрят условията за рисков капитал и се окаже подкрепа на схемите за иновативни обществени поръчки.
- (6) Да предприеме мерки за ускоряване на благоприятстващите растежа разходи, съфинансирани от фондовете на политиката за сближаване с цел намаляване на постоянните неравенства между регионите, чрез подобряване на административното и политическото управление на програмите. Да спази поетите в националната стратегическа референтна рамка ангажименти по отношение на количеството ресурси и качеството на разходите.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*