



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 411 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2018 г.

**и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия
за 2018 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2018 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 икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Съветът надлежно взе предвид Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 22 ноември 2017 г. Комисията прие също и Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Италия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. На същата

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2018) 411 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 22 март 2018 г. На 14 май 2018 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана по-долу „препоръката за еврозоната“).

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимоотноообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Италия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката относно икономическата политика на еврозоната, както е отразена в препоръки 1—4 по-долу.
- (3) Докладът за Италия за 2018 г.⁵ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на страната в изпълнението на специфичните препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Италия през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него бе включен и задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати бяха публикувани също на 7 март 2018 г.⁶ Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Италия са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално, големият държавен дълг и продължителната слаба динамика на производителността крият рискове с трансгранично значение в условията на високо, но намаляващо равнище на необслужваните кредити и много висока, но също намаляваща безработица. Особено важно е да бъдат предприети действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за италианската икономика и икономическия и паричен съюз предвид мащаба и трансграничното значение на икономиката на тази държава.
- (4) На 16 май 2018 г. Италия представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и своята програма за стабилност за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁷, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоки относно прилагането на мерките, обвързващи

⁵ Работен документ на службите на Комисията SWD (2018) 210 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление⁸.

- (6) За Италия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. Програмата за стабилност за 2018 г., представена от напускащото правителство, се основава на сценарий за тенденциите, при който се допуска, че няма да има промени в законодателството. Според прогнозата на органите се очаква номиналният дефицит да се подобри от 2,3 % от БВП през 2017 г. до 1,6 % през 2018 г., 0,8 % през 2019 г. и като цяло балансирана бюджетна позиция до 2020 г. Средносрочната бюджетна цел, определена като балансирано в структурно отношение състояние на бюджета, се очаква да бъде постигната до 2020 г., както и през 2021 г., докато преизчисленото⁹ структурно салдо показва малък структурен дефицит (0,2 % от БВП) и през двете години. След като леко съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП слабо намаля през 2017 г. (до 131,8 % от БВП спрямо 132,0 % през 2016 г.), в програмата за стабилност за 2018 г. — също благодарение на прогнозираните приватизационни приходи от 0,3 % годишно за периода 2018—2020 г. — се очаква през 2018 г. то да продължи да намалява, достигайки 122,0 % през 2021 г. Въпреки това през последните години поставените приватизационни цели не бяха постигнати. При допускане за липса на промяна в политиката, прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. предвижда по-нисък растеж на реалния БВП и по-висок дефицит за 2019 г. в сравнение с програмата за стабилност от 2018 г. В действителност, в прогнозата на Комисията не е включено рязкото увеличение на ДДС (0,7 % от БВП), прието като „предпазна клауза“ с цел постигане на бюджетните цели за 2019 г.
- (7) На 23 май 2018 г. Комисията публикува доклад по член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с констатираното предварително неспазване от Италия на правилото за дълга през 2016 и 2017 г. На основата на оценка на всички съответни фактори, в доклада се заключава, че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, понастоящем следва да се счита за спазен и следователно откриването на процедура при прекомерен дефицит не е оправдано, особено като се има предвид, че Италия е осигурила последващо спазване на предпазните мерки през 2017 г. Комисията ще извърши нова оценка на съответствието въз основа на *ex-post* данните за 2018 г., които трябва да бъдат съобщени през пролетта на 2019 г.
- (8) В програмата за стабилност се посочва, че въздействието на извънредния приток на бежанци и защитата срещу сеизмичните рискове върху бюджета е значително, и се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според Комисията допустимите допълнителни разходи през 2017 г. възлизат на 0,16 % от БВП по отношение на извънредния приток на бежанци и на 0,19 % от БВП по отношение на защитата срещу сеизмичните рискове. Разпоредбите, съдържащи се в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, се прилагат за тези допълнителни разходи, доколкото притокът на бежанци и сеизмичните рискове са необичайни събития, тяхното въздействие върху публичните финанси на Италия е значително и предоставянето на възможност за временно отклонение

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел няма да засегне устойчивостта. Ето защо размерът на изискването за корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2017 г. беше намален, за да се вземат под внимание тези допълнителни разходи.

- (9) На 11 юли 2017 г. Съветът препоръча Италия да осигури номинално намаление на нетните първични държавни разходи¹⁰ от поне 0,2 % през 2018 г., което съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП. В същото време се посочва, че в оценката на проекта на бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да бъде взета предвид целта за постигане на фискална позиция, която допринася както за укрепването на продължаващото възстановяване, така и за осигуряването на устойчивост на публичните финанси. Съгласно оценката на степента на възстановяването в Италия, извършена от Комисията при надлежното отчитане на предизвикателства по отношение на устойчивостта в контекста на нейното становище относно проекта на бюджетен план на Италия, изискването за фискална структурна корекция през 2018 г. е в размер на най-малко 0,3 % от БВП, без допълнителен марж на отклонение за една година. Това съответства на номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи от най-много 0,5 %. Ако това бъде взето предвид при цялостната оценка, съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от значително отклонение от препоръчания курс на корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2018 г.
- (10) Предвид на съотношението на консолидирания държавен дълг на Италия от над 60 % от БВП и предвижданата разликата между фактическия и потенциалния БВП от 0,5 %, през 2019 г. номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не трябва да надвишава 0,1 %. Това съответства на структурна корекция от 0,6 % от БВП, произтичаща от матрицата с изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж. При липса на промяна в политиката съществува риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г. и през 2018 г. и 2019, взети заедно. Според първоначалните прогнози, през 2018 г. и 2019 г. Италия няма да спази правилото за дълга. Нещо повече, съотношението на публичния дълг на Италия от около 130 % от БВП означава, че за покриването на разходите по обслужването на дълга се заделят значителни средства за сметка на разходите, стимулиращи в по-голяма степен растежа, като образованието, иновациите и инфраструктурата. Като цяло Съветът е на мнение, че през 2018 г. и в следващите години трябва да бъдат взети необходимите мерки, за да бъдат спазени разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Разумна мярка би била използването на всякакви извънредни приходи за понататъшното намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП.
- (11) Разходите за пенсии за възраст в Италия възлизат на около 15 % от потенциалния БВП, което е сред най-високите равнища в ЕС. ИмPLICITните

¹⁰

Нетните първични държавни разходи включват общите държавни разходи без разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Бруто образуването на основен капитал, финансирано от държавата, се изглажда за 4-годишен период. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

задължения, произтичащи от застаряването на населението, бяха ограничени от проведените в миналото пенсионни реформи, което доведе до подобряване на дългосрочната устойчивост на Италия, също и благодарение на постепенното привеждане на пенсионната възраст в съответствие с очакваната продължителност на живота. Въпреки това в бюджетите за 2017 г. и 2018 г. се съдържат разпоредби, които частично отменят тези реформи. В Италия дялът на населението на възраст над 65 годишни е по-голям в сравнение със средните стойности за ЕС. Този дял се очаква да нарасне допълнително с течение на времето, с което коефициентът на възрастова зависимост на Италия ще се влоши. Следователно разходите за пенсии се очаква да нараснат в средносрочен план. Освен това високият дял на публичните разходи за пенсии за старост ограничава размера на другите социални разходи, включително за борба с бедността, и на благоприятстващите растежа разходи, като например за образование, чийто дял в разходите намалява от началото на новото хилядолетие. Като се зачитат принципите на справедливост и пропорционалност, значителни икономии биха могли да се постигнат чрез намеса за намаляване на високите пенсионни права, които не съответстват на вноските.

- (12) Данъчната система на Италия налага тежко бреме върху капитала и труда, което оказва неблагоприятно въздействие върху икономическия растеж. Въпреки неотдавнашното разширяване на обхвата на целенасочените данъчни стимули, данъчната тежест върху факторите на производство все още е сред най-високите в ЕС, като по този начин се пречи на инвестициите и заетостта. Тя може да бъде намалена по неутрален за бюджета начин чрез преминаване към данъчни основи, които са по-малко вредни за растежа, като например недвижимото имущество и потреблението. Периодичният данък сгради за първо жилище беше отменен през 2015 г., включително за домакинствата с високи доходи. В допълнение, кадастралните стойности на недвижимото имущество са като цяло остарели и все още не е проведена реформа за привеждането им в съответствие с текущите пазарни стойности. Броят и големината на данъчните разходи, по-специално при намалените ставки на данъка върху добавената стойност, са особено високи и тяхното рационализиране беше допълнително отложено, въпреки че то представлява изискване, което е залегнало в националното законодателство. Освен това е възможно е тежестта за спазващите изискванията предприятия и домакинства да бъде намалена посредством намаляване на сложността на данъчния кодекс и подобряване на цялостното спазване на данъчното законодателство. Разширяването на обхвата на задължителното електронно фактуриране за всички сделки в частния сектор, считано от 2019 г., е положителна стъпка в тази посока. Законовите прагове за паричните плащания обаче са се увеличили, което би могло да възпрепятства използването на електронни плащания, чийто задължителен характер може да подобри спазването на данъчното законодателство. Според Националния статистически институт на Италия сенчестата икономика възлиза на около 12,9 % от БВП. Въпреки това не са планирани никакви стратегически действия за справяне с това предизвикателство. Около 15,9 % от общата заетост не се декларира напълно или частично, като в някои сектори този процент достига почти 50 %.

- (13) Инвестициите спаднаха рязко по време на кризата и все още не са достигнали до равнищата от 2007 г. Въпреки че нарасна през 2017 г., равнището на инвестициите все още е ниско в сравнение с други държави от ЕС. Частните инвестиции са особено слаби и се възпрепятстват от структурни фактори. Те

включват недостатъчно благоприятната бизнес среда, финансовите ограничения, свързани с недостатъчно развитите капиталови пазари, обезценените банкови заеми и липсата на висококвалифициран персонал, което се дължи, наред с други причини, на „изтичането на мозъци“ и ученето през целия живот. Нематериалните активи като научноизследователската и развойната дейност, иновациите и обучението на работниците са от решаващо значение за производителността и икономическия растеж и могат да спомогнат да бъдат обяснени разликите в производителността между отделните държави. Въпреки това инвестициите в подобни активи продължават да бъдат под средното за ЕС. Това се дължи на големия брой микропредприятия, липсата на специализация в сектори с интензивно използване на знания в Италия, ограничената цифровизация и ограничените умения в областта на цифровите технологии. В същото време общите публични разходи за научни изследвания и развитие бяха намалени. Финансирането за малките и средните предприятия продължава да бъде силно зависимо от банковия сектор, а кредитирането остава слабо въпреки разходите за финансиране на исторически ниски нива. Съществуват също така значителни регионални различия в инвестициите в научноизследователска и развойна дейност, използването на неотдавнашните стимули в областта на политиката за новаторски предприятия и качеството на образованието. Въз основа на текущата оценка на резултатите на различните промишлени мерки, въведени по линия на инициативите „Финансиране за растеж“ („Finanza per la crescita“) и „Промисленост/Предприятия 4.0“ („Industria/Impresa 4.0“), би било подходящо да се създаде дългосрочна рамка на политиката за подпомагане на инвестиции, които могат да укрепят различните фактори (кредитоспособност, силна изследователска база, висока степен на образование и подходящи умения) в подкрепа на иновациите. Освен това изглежда целесъобразно да се обърне внимание на съществуващите разлики в регионалните промишлени и образователни системи.

- (14) Ефикасността на италианската съдебна система се е подобрила само незначително през последните години, а продължителността на производствата — особено на по-високи инстанции — продължава да буди загриженост. По-конкретно, през 2016 г. времето, необходимо за решаване на спорни граждански и търговски дела на всички инстанции, все още е било на едно от най-високите равнища в ЕС. На равнището на Върховния касационен съд изоставането продължи да нараства и остава на едно от най-високите равнища в ЕС на глава от населението. Важно законодателство за оптимизиране на гражданскопроцесуалните норми и въвеждане на по-силна защита срещу неоснователни съдебни спорове се намира от две години в италианския парламент. Освен това, опростената процедура („rito sommario“) — една от мерките, приети с цел ограничаване на съдебните спорове и укрепване на процесуалната дисциплина, не се е превърнала в процедура по подразбиране в апелативните съдилища, а използването на филтър за недопустимост на жалбите продължава да бъде непоследователно и ограничено на втора инстанция, и следователно не доведе до очакваното намаляване на броя на новозаведените дела. Напротив, през 2016 г. броят на новозаведените граждански дела се е увеличил както на първа, така и на втора инстанция, включително поради непрекъснатото увеличаване на случаите на обжалване. През 2016 г. делът на касационните жалби, обявени за недопустими, отново нарасна, с което се потвърждава настоящата възходяща тенденция. Способността на Върховния съд да се справя с входящия поток от дела също е намаляла в условията на

същественото увеличение на броя на ненаказателните новозаведени дела (включително данъчни дела), което би могло да подкопае неговата роля. Адекватното прилагане на процедурните правила, включително срещу злоупотребата с предявяването на съдебни иски, би могло също така да допринесе за доброто и ефикасно правораздаване.

- (15) Корупцията продължава да бъде основно предизвикателство за бизнес средата и обществените поръчки на Италия. Италия подобри рамката за борба с корупцията като преразгледа своята система на давностни срокове, разшири обхвата на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, за работещите в частния сектор, и осигури по-голямо съответствие на престъплението корупция сред частни страни с международните стандарти. Въпреки че приетата реформа на давностните срокове не спира давностни срокове след присъда на първа инстанция, както се препоръчва от механизма на Съвета на Европа „Група държави срещу корупцията“, тя може да намали възможностите за злоупотреба с наказателното съдопроизводство като тактика на адвокатите за забавяне на по-висши инстанции. По този начин тя може да доведе до смекчаване на царящата от дълго време загриженост, че след присъдата на първоинстанционния съд случаите на корупция се преустановяват по давност. Борбата с корупцията може да бъде засилена чрез повишаване на ефективността на наказателното правосъдие. През 2014 г. Италия беше с най-големия брой постъпващи и висящи наказателни дела в ЕС на втора и трета инстанция, което се дължи и на броя на касационните жалби, който е сред най-високите в ЕС. Това доведе до наказателни съдебни процеси с продължителност, която е сред най-големите в Съюза. Насърчаването на ускорени процедури и ограничаването на злоупотребите в съдебния процес могат да допринесат за по-голямата ефективност на наказателното правосъдие и борбата с корупцията. Освен това националният антикорупционен орган играе ключова роля при изпълнението на новата рамка за борба с корупцията.
- (16) Повишаването на качеството на италианската публична администрация ще има положително въздействие върху бизнес средата и инвестициите, както и върху способността на предприятията да се възползват от възможностите за иновации. Големите регионални различия в качеството на административното обслужване на предприятията предполага, че предприемачите в определени области са изправени пред по-големи пречки при извършването на стопанска дейност. През 2015 г. беше приет всеобхватен закон за реформа на публичната администрация, който има потенциала да доведе до подобряване на ефективността и да благоприятства икономиката. До края на 2017 г. изпълнението на реформата беше приключено. Сега е необходимо нейното прилагане, особено в догонващите региони. Реформата на държавните предприятия има за цел да се гарантира, че държавните предприятия извършват дейност, следвайки същите правила като частните предприятия. Посочените цели включват: рационализиране на държавните предприятия посредством сливания, консолидации на непечеливши предприятия и приватизация; повишаване на ефективността на останалите предприятия; избягване в бъдеще на появата на държавни предприятия в области, които нямат съществено значение. Практическото прилагане на новата рамка е от ключово значение за постигането на тези цели. Освен това местните обществени услуги са защитени от конкуренция (на и за пазара), което влияе върху ефикасността и качеството на услугите и води до недоволство сред потребителите. Реформата на публичната администрация от 2015 г. предвиждаше също така нова рамка за реформа на

управлението на местните обществени услуги. Въпреки това през ноември 2016 г. Конституционният съд обяви процедурата за приемането на някои законодателни актове за противоконституционна, включително за местните обществени услуги. Тъй като срокът на прилагане на закона изтече през ноември 2016 г., е необходимо изработването на нова законодателна инициатива.

- (17) Подобряването на бизнес средата ще подпомогне предприемачеството, а предоставянето на по-добри рамкови условия за конкуренция ще благоприятства по-ефикасното разпределение на ресурси и увеличаването на производителността. Годишният закон за конкуренцията от 2015 г. беше приет през август 2017 г. и трябва да се осигури правилното му прилагане. Въпреки това в някои сектори продължават да съществуват значителни бариери за конкуренцията, например при професионалните услуги, местния обществен транспорт, железопътния сектор и търговията на дребно. Увеличаването на конкурентните процедури за възлагане на обществени поръчки и концесии за достъп до обществени блага ще повлияе положително върху качеството на услугите. В областта на обществените поръчки ползите от неотдашната реформа ще зависят от навременното приключване на реформата, последователното прилагане на планове за електронни обществени поръчки и агрегиране и действителното активиране на централния орган за агрегиране за координация на политиката (Cabina di regia per gli appalti pubblici).
- (18) Доверието на пазара в италиански банки нарасна вследствие на мерките, предприети през 2017 г. с цел справяне с няколко по-слаби банки. Благодарение на подобрените икономически условия и натиска от страна на надзорните органи бе постигнат напредък по отношение на намаляването на необслужваните наследени заеми, но техният размер остава висок. Това ограничава рентабилността на банките и способността им за вътрешно генериране на капитал. Темпът на погасяване на необслужваните заеми, включително задълбочаването на вторичния пазар на необслужвани кредити, трябва да се запази с цел допълнителното укрепване на финансовата стабилност и кредитирането за реалната икономика. Трябва да бъдат подкрепени също и по-нататъшното реструктуриране и консолидиране на счетоводния баланс, включително за малките и средните банки. Това включва разрешаване на проблема със структурно ниската рентабилност на банките чрез всеобхватно намаляване на разходите и оптимизиране на бизнес модела.
- (19) Макар реформите в областта на корпоративното управление да са в ход, пълното изпълнение на реформите в сектора на големите кооперативни и малките взаимозастрахователни банки ще бъде благоприятно за общото състояние на банковия сектор. Рамките за несъстоятелността и принудителното изпълнение все още не подкрепят в достатъчна степен бързото разрешаване и реструктуриране на необслужваните кредити. Бързото приемане и прилагане на необходимите законодателни мерки за реформа в областта на несъстоятелността ще спомогнат за преодоляване на структурните слабости. Мерките, приети през 2016 г. с цел ускоряване на изпълнението по обезпечения от банките, все още не са използвани. Рамката за изпълнение върху обезпечения все още не е напълно приложима за дружествата и домакинствата.
- (20) Въпреки напредъка, постигнат благодарение на редица мерки в областта на политиката, приети през последните години, достъпът до финансиране продължава да бъде важна пречка пред инвестициите и финансирането за растежа, особено за малките и средните предприятия. Финансирането на

предприятията продължава да се осъществява предимно от банките, а капиталовият пазар е слабо развит в сравнение с други държави от ЕС. Делът на малките и средните предприятия, финансирани със собствен капитал, е особено нисък в сравнение със средното за ЕС равнище. Неотдавнашното намаление на отчисленията за корпоративния дялов капитал засили допълнително предпочитанието за ползване на банков кредит. Насърчаването на достъпа до пазарно финансиране за предприятията ще бъде съществен фактор за разнообразяване на източниците на финансиране на предприятията за подпомагане на инвестициите и растежа.

- (21) Институциите на пазара на труда претърпяха значителни промени през последните години. Условията на пазара на труда продължават да се подобряват, като броят на заетите се е увеличил с 1,0 % през 2017 г. до над 23 милиона души, достигайки нивата отпреди кризата. Равнището на заетост (на населението на възраст между 20 и 64 години) през миналата година нарасна до над 62 %, макар това до голяма степен да се дължи на временни работни места. Това равнище обаче все още е доста под средното за ЕС. Равнището на безработицата намаля до 10,9 %, но общият брой работни часове все още е значително по-малък, отколкото преди рецесията. Въпреки подобренията равнищата на дългосрочната и младежката безработица остават високи, което поражда рискове за социалното сближаване и растежа. Делът на младите хора, незаети с работа, учене или обучение, през 2017 г. възлиза на 20,1 %, което е сред най-високите в ЕС, а регионалните различия в тази област са големи и продължителни.
- (22) Договарянето на ниво предприятие или на териториално равнище остава ограничено, което се дължи също така на широкото разпространение на малки предприятия в Италия. Това може да попречи на бързото адаптиране на заплатите към местните икономически условия. В края на февруари 2018 г. Confindustria и трите основни италиански синдикални организации (Cgil, Cisl и Uil) сключиха рамково споразумение, в което — благодарение на увеличението на правната сигурност в резултат на определянето на по-ясни правила за представителство на социалните партньори в преговорите — засилиха ролята на второто ниво на договаряне. Данъчните облекчения за увеличения на заплатите въз основа на производителността, определени със споразумения на второ ниво, бяха засилени през 2017 г., но е трудно да се оцени тяхната ефективност. Макар общият брой на колективните трудови договори да нараства, само малка част от тях е подписана от основните синдикални и работодателски организации.
- (23) Реформата на активните политики на пазара на труда, очертана в Закона за работните места, отбеляза слаб напредък през 2017 г. Обучението и преквалифицирането са особено важни с оглед на повишената гъвкавост на пазара на труда в Италия и нарастващия дял на срочните договори. Все още не са въведени общозадължителни стандарти за предоставянето на услуги, а в службите по заетостта липсват персонал и подходящ мониторинг. Увеличаването на броя на персонала и гарантирането на достатъчната му квалификация — особено за предоставянето на услуги по заетостта и социалната сигурност, също е от решаващо значение за правилното прилагане на схемата за борба с бедността, въведена през 2018 г., и за гаранцията за младежта, която има за цел на нуждаещите се млади хора да се предоставя своевременно подходяща работа или обучение.
- (24) Макар да нараства, делът на жените, участващи на пазара на труда, продължава да бъде сред най-ниските в ЕС. Ефектът на неотдавнашните мерки,

съсредоточени върху парични помощи за раждането на дете, които не са обвързани с имущественото състояние, не е оценен от италианските органи. Фактите предполагат, че тези парични трансфери може да не са ефективна мярка за увеличаване на участието на жените на пазара на труда. Освен това не е вероятно те да доведат до нарастване на раждаемостта, която продължава да бъде на много ниски равнища през последните 20 години. Липсва всеобхватна стратегия за по-добро съчетаване на семейния и професионалния живот. Тези недостатъци са отразени в липсата на балансиран по отношение на пола модел на родителски отпуск и гъвкаво работно време, както и в недостатъчния достъп до подходящи, финансово достъпни и качествени грижи за деца и за други лица на издръжка.

- (25) Въвеждането на мерки за привличане на човешки капитал и умения ще спомогне за подобряване на пригодността за заетост и за посрещане на бъдещите нужди на пазара на труда. Цялостното качество на образованието в Италия се подобрява, но продължават да се наблюдават големи регионални различия. Делът на учащите се, които напускат училище без диплома остава над средното равнище за ЕС (30 % в сравнение със средно 19,7 % за ЕС), като това важи по-специално за родените в чужбина ученици. Изпълнението на училищната реформа като цяло протича в съответствие с предвиденото, а професионалното образование и обучение като цяло се подобряват. Висшето образование, което страда от сериозен недостиг на финансиране — с публични разходи от по-малко от 0,4 % от БВП — се характеризира с високо равнище на преждевременно прекъсване и продължителни периоди на обучение. Вследствие на това делът на завършилите висше образование е един от най-ниските в ЕС (26,9 % от населението на възраст от 30 до 34 години). Процентът на участие в програмите за обучение за възрастни нараства, но все още остава сред най-ниските в ЕС, особено за нискоквалифицираните възрастни лица. Трябва да се стимулират повишаването на квалификацията и преквалифицирането, а работодателите трябва да бъдат насърчавани да предоставят повече възможности за обучение на работната сила. Изпълнението на цялостната национална стратегия за уменията, стартирана през октомври 2017 г., ще бъде от решаващо значение.
- (26) За разлика от тенденцията общо за ЕС, процентът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, продължи да нараства и през 2016 г. е бил 30 % — много над средната стойност за ЕС. Това засяга най-вече децата, работещите на временен договор лица и мигрантите. Наблюдава се голямо неравенство в доходите, което продължава да нараства. През 2016 г. приходите на най-богатите 20 % от домакинствата са били 6,3 пъти по-високи от тези на най-бедните 20 %. Това съотношение е дори още по-голямо сред хората в трудоспособна възраст, тъй като не е включено преразпределящото въздействие на пенсиите. Въвеждането на нова постоянна схема за борба с бедността (*Reddito di Inclusione*) представлява важна стъпка напред в социалните политики. Проектирана като универсален трансфер за хора, които отговарят на определени условия за бедност, схемата се очаква да подобри сегашния слаб ефект на социалните обезщетения върху намаляването на бедността. Схемата се основава на солидни механизми за управление и ще бъде предмет на систематична оценка. Важна характеристика е също предвиденото значително укрепване на социалните служби в страната, които понастоящем страдат от недостиг на персонал. По-тесното сътрудничество между социалните служби и публичните служби по заетостта, както и предоставянето на достатъчно ресурси ще бъдат от решаващо значение за безпроблемното изпълнение на реформата. Като първа

стъпка към рационализиране на социалните разходи схемата включва предишната схема за помощ за безработица (ASDI). Системата на здравеопазването на Италия предоставя универсално покритие и здравето на населението като цяло е добро; въпреки това равнището на неудовлетворени по собствена преценка потребности от медицински грижи е високо и продължават да се наблюдават регионални разлики по отношение на организацията и качеството на предоставяне на грижи. Италия положи известни усилия, за да гарантира подходящ достъп до здравни грижи, включително чрез преразглеждане и разширяване на задължителния минимален пакет от услуги за полагане на грижи.

- (27) В контекста на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Италия и го публикува в доклада за страната за 2018 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2018 г. и националната програма за реформи за 2018 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Италия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Италия, но също така и степента, в която те спазват правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на национално равнище.
- (28) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2018 г. и становището му¹¹ е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (29) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—4 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Италия да предприеме следните действия през 2018 г. и 2019 г.:

1. Да гарантира номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи, който не надвишава 0,1 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Да използва извънредни приходи за ускоряване на намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да прехвърли тежестта на данъчното облагане от труда, включително чрез намаляване на данъчните разходи и реформиране на остарелите кадастрални оценки. Да положи по-големи усилия за справяне със сенчестата икономика, включително чрез укрепване на задължителното използване на електронни плащания чрез по-ниски законови прагове за плащанията в брой. Да намали дела на пенсиите за старост в публичните разходи, за да се освободят средства за други социални разходи.
2. Да намали продължителността на гражданските дела на всички инстанции чрез укрепване и рационализиране на процесуалните правила, включително на тези, които са в процес на разглеждане от законодателя. Да постигне по-ефективна превенция и борба с корупцията чрез намаляване на продължителността на наказателните производства и прилагане на новата рамка за борба с корупцията. Да гарантира прилагането на новата рамка за държавните предприятия и да подобри ефикасността и качеството на местните обществени

¹¹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

услуги. Да разгледа ограниченията пред конкуренцията, включително в сферата на услугите, в това число чрез нов годишен закон за конкуренцията.

3. Да поддържа темпото на намаляване на високото равнище на необслужваните кредити и да подкрепя по-нататъшното реструктуриране и консолидиране на счетоводния баланс на банките, включително за малките и средните банки, и да изпълни своевременно реформата на несъстоятелността. Да подобри достъпа до финансиране за предприятията, основан на пазара.
4. Да ускори прилагането на реформата на активните политики на пазара на труда, за да се гарантира равен достъп до ефективна помощ при търсене на работа и обучение. Да насърчи участието на жените на пазара на труда посредством всеобхватна стратегия, рационализиране на политиките за семейно подпомагане и разширяване на обхвата на детските заведения. Да насърчи научните изследвания, иновациите, цифровите умения и инфраструктура чрез по-добре насочени инвестиции и увеличаване на участието във висше образование с професионална насоченост.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*