



Брюксел, 13.5.2015 г.  
COM(2015) 262 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Италия за 2015 г.**

**и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2015 г.**

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2015 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 политики<sup>1</sup>, 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 дисбаланси<sup>2</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>3</sup>,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент<sup>4</sup>,

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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>3</sup> COM(2015) 262.

<sup>4</sup> P8\_TA(2015)0067, P8\_TA(2015)0068, P8\_TA(2015)0069..

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки. Заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“, с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Италия за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Италия за 2014 г. На 28 ноември 2014 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013<sup>5</sup>, Комисията представи становището си относно проекта на бюджетен план на Италия за 2015 г.<sup>6</sup>
- (4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа<sup>7</sup>, с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение<sup>8</sup>, в който беше посочено, че Италия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.
- (6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за Италия<sup>9</sup>. В него се оценява напредъкът на Италия в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът включва също резултатите от задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Италия съществуват прекомерни макроикономически дисбаланси, които изискват решителни политически действия и специфичен мониторинг. В частност, от основно значение е да се действа за преодоляване на първопричините за постоянно ниските равнища на производителност на труда и слабата конкурентоспособност и да се работи за трайно намаляване на държавния дълг. Особено голяма е необходимостта от действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за икономиката на Италия, а поради нейния мащаб — и за Икономическия и паричен съюз в по-широк план.
- (7) На 28 април 2015 г. Италия представи своята национална програма за реформи за 2015 г. и своята програма за стабилност за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) В настоящия момент за Италия се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга за 2013—2015 г. На 27 февруари 2015 г. Комисията излезе с доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС, тъй като не се очакваше Италия да постигне достатъчен напредък по отношение на спазването на правилото за дълга през 2014—2015 г. Заключение от анализа беше, че критерият за дълга следва да се смята за изпълнен към онзи момент.

<sup>5</sup> ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.

<sup>6</sup> C(2014) 8806 final.

<sup>7</sup> COM(2014) 902 final.

<sup>8</sup> COM(2014) 904 final.

<sup>9</sup> SWD(2015) 31 final.

- (9) На 30 април 2015 г., след крайната дата за пролетната икономическа прогноза, италианският конституционен съд обяви за противоконституционно временното прекъсване на индексването на по-високите пенсии за периода 2012—2013 г. Точното въздействие на това решение върху бюджета ще зависи от начина, по който италианското правителство ще го приведе в действие, който все още предстои да бъде изяснен. С оглед на новата информация е възможно на по-късен етап да се счете за основателно изготвянето на доклад съгласно член 126, параграф 3 от ДФЕС. При липсата на този нов елемент и до неговото по-нататъшно изясняване, на този етап заключенията от доклада от февруари могат да се считат за все още валидни.
- (10) В своята програма за стабилност Италия поиска временно отклонение от 0,4 процентни пункта от БВП от изисквания план за корекции за постигане на средносрочната цел през 2016 г., за да се вземат под внимание важни структурни реформи, които ще имат положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Подробности за тези реформи са включени в националната програма за реформи на Италия за 2015 г. Областите на реформа, за които в програмата е посочено, че оказват въздействие върху устойчивостта на публичните финанси, включват: (i) държавната администрация и опростяването; (ii) стоковите пазари и пазарите на услуги; (iii) пазара на труда; (iv) гражданското правосъдие; (v) образованието; (vi) прехвърлянето на данъчната тежест; и (vii) прегледа на разходите като мярка за финансиране. Властите оценяват въздействието на реформите върху реалния БВП на 1,8 процентни пункта до 2020 г., което изглежда реалистично. Ако бъдат изпълнени изцяло и навреме, тези реформи ще имат положително въздействие върху устойчивостта на публичните финанси. При условие, че през 2015 г. италианското правителство предприеме необходимите мерки, чрез които да компенсира по подходящ начин трайното въздействие от споменатото по-горе решение на Конституционния съд, за да гарантира, че: (i) Италия остава в рамките на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж; (ii) запазва се подходящ предпазен марж по отношение на референтната стойност на дефицита; и (iii) средносрочната бюджетна цел е достигната в рамките на четиригодишния период на програмата за стабилност, понастоящем може да се каже, че Италия отговаря на условията за временно отклонение през 2016 г., при условие че изпълнява договорените реформи по подходящ начин, което ще бъде проследено в рамките на европейския семестър.
- (11) Програмата за стабилност за 2015 г. предвижда номиналният дефицит постепенно да се подобри до 2,6 % от БВП през 2015 г. и до 1,8 % от БВП през 2018 г. В своята програма за стабилност за 2015 г. правителството планира да постигне средносрочната цел — балансирана бюджетна позиция в структурно изражение — до 2017 г. Според преизчисленото структурно салдо<sup>10</sup> обаче средносрочната бюджетна цел ще бъде достигната през 2018 г. Постигането на средносрочната бюджетна цел до 2017 г. изглежда подходящо, като се вземе предвид прилагането на клаузата за структурната реформа, както и ангажиментите, заложи в програмата за стабилност за 2015 г.

---

<sup>10</sup> Структурно салдо, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата за стабилност, следвайки общоприетата методология.

- (12) Предвижда се съотношението на държавния дълг към БВП да достигне своя връх през 2015 г. на ниво 132,5 % и постепенно да спадне до около 120,0 % през 2019 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е реалистичен. Правителството все още предстои да уточни допълнителните съкращения на разходите, които ще му позволят да не прилага заложеното в законодателството увеличаване на ДДС през 2016 г.
- (13) Италия следва да подобри структурното си салдо с 0,25 % от БВП през 2015 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. прогнозираната структурна корекция към постигане на средносрочната цел от 0,3 % от БВП през 2015 г. е в съответствие със задълженията на Италия съгласно предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. През 2016 г. Италия следва да подобри структурното салдо с поне 0,1 % от БВП, като се вземе предвид позволеното отклонение въз основа на клаузата за структурни реформи. Въпреки това, при презумпцията за липса на промяна в политиката прогнозата на Комисията показва влошаване от 0,2 % от БВП, в резултат на което съществува риск от известно отклонение. Поради това ще са необходими допълнителни мерки. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и като взема предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Италия да не се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (14) Въпреки очаквания принос от амбициозната програма за приватизация, представена от италианските органи, към усилията за намаляване на дълга, което е основно предизвикателство за Италия, нейното изпълнение претърпя някои закъснения през 2014 г. В резултат на това приходите от приватизация през 2014 г. възлизаха на 0,2 % от БВП, което е по-малко спрямо целта от 0,7 % годишно.
- (15) През последната година Италия предприе значителни стъпки за облекчаване на данъчната тежест върху труда, която все пак остава висока. Броят и обхватът на фискалните разходи, по-специално намалените ставки на ДДС, все още са прекалено високи. По отношение на данъчното облагане на собствеността бе постигнат бавен напредък в кадастралната реформа, при която е особено необходимо да се преработят остарелите кадастрални оценки. Освен това не бяха предприети действия за преразглеждане на данъчното облагане, свързано с околната среда, и премахване на субсидиите, вредни за околната среда. Италия създаде Комисия по данъчното облагане, свързано с околната среда. Тези различни измерения са обхванати от закона, с който се делегират правомощия за провеждането на данъчна реформа, чието прилагане обаче беше забавено поради липсата на законодателни постановления. Въпреки някои действия в тази област, ефективността на данъчната система в Италия е застрашена и от постоянно ниското (и свързано с високи разходи) равнище на спазване на данъчното законодателство и високото ниво на укриване на данъци (което според правителството възлиза на 91 милиарда евро годишно или 5,6 % от БВП). Правителството представи мерки за гарантиране на точността на данъчните декларации, като тези мерки сега трябва въведени изцяло в действие.
- (16) Бяха предприети ограничени стъпки за трайно подобряване на ефикасността и качеството на публичните разходи на всички равнища на държавно управление. Определените в законодателството бюджетни икономии, включително на регионално и местно равнище, са по-ниски от предвиденото в

националната програма за реформи за 2014 г. Фактът, че прегледът на разходите все още не е неразделна част от бюджетния процес, тежи върху неговата цялостна, дългосрочна ефективност. В управлението на средствата от ЕС продължава да има сериозни слабости, по-специално в южните региони на страната. В процес на изготвяне е национален стратегически план за пристанищата и логистиката, но бяха предприети само частични стъпки за подобряване на управлението на пристанищата и техните връзки с останалата част на страната.

- (17) Публичната администрация на Италия продължава да се характеризира със значителна неефективност, което влияе отрицателно върху бизнес средата и капацитета на страната да приложи ефективно реформите. Бяха положени и продължават да се полагат усилия за подобряване на институционалната рамка и на цялостното качество на публичната администрация. До края на 2015 г. се очаква приемането на амбициозна реформа на конституцията, насочена по-специално към изясняване на разделението на отговорностите между различните нива на държавно управление. Предстои всеобхватна реформа на публичната администрация, която да разгледа текучеството на персонала, мобилността и компенсациите. Въпреки че бяха предприети редица стъпки за насърчаване на прозрачността и засилване на националния орган за борба с корупцията, все още не е предприето преразглеждането на законодателството за давността — което се разглежда от други международни организации като стълб в борбата срещу корупцията в Италия. През последните години бяха предприети важни стъпки както за подобряване на достъпа до правосъдие, чрез преразглеждане на географското разпределение на съдилищата и създаване на специализирани съдилища, така и за намаляване на търсенето на правосъдие, чрез насърчаване на извънсъдебното уреждане на спорове. Продължителността на производствата продължава да бъде важен проблем, а предприетите реформи все още не са довели до резултат.
- (18) От края на 2008 г. съотношението на необслужваните заеми на италианския банков сектор рязко се увеличи, главно по отношение на експозициите на банките към предприятия. До този момент степента на уреждане на обезценени активи е твърде ниска, а тяхното обезвреждане е ограничено. Това отчасти се дължи на недостатъчното развитие на частния пазар в Италия на дългове на предприятия в несъстоятелност. В неотдавнашно законодателство беше обърнато внимание на слабостите в корпоративното управление на най-големите кооперативни банки (*banche popolari*), но ролята на фондациите и на малките кооперативни банки (*banche di credito cooperativo*) се разглежда в споразумения за саморегулиране с необвързващ характер. Необходимо е по-нататъшно реструктуриране и консолидация в италианския банков сектор, за да се подобри ефективността на финансовото посредничество и да се подкрепи икономическото възстановяване.
- (19) През декември 2014 г. беше приет „Законът за работните места“ — многообхватен законодателен акт за делегиране на правомощия за провеждането на реформа на пазара на труда, който поддържа посоката на предишните реформи. В него се предвиждат по-специално промени в законодателството за защита на заетостта, в системата за обезщетения при безработица, в управлението и функционирането на активните и пасивните политики на пазара на труда и при равновесието между семейния и професионалния живот. Ефективното прилагане на този закон ще зависи най-

вече от приемането на необходимите законодателни постановления за изпълнение. Те се отнасят до използването на схеми за допълнителни възнаграждения, преразглеждането на споразуменията с договорен характер, равновесието между професионалния и личния живот и засилване на активните политики на пазара на труда. Второто ниво на договаряне, което би могло да допринесе за по-доброто привеждане на заплатите в съответствие с производителността и да насърчи приемането на новаторски решения в предприятията, продължава да се прилага само в малка част от дружествата. Споразумението от януари 2014 г. за определяне на процедурите за измерване на представителността на профсъюзите в производствения сектор може да допринесе за насърчаване на второто ниво на договаряне, но то все още не е приведено в действие. Участието на пазара на труда на жените, при все че нараства, все още е сред най-ниските в ЕС. Освен това през третото тримесечие на 2014 г. младежката безработица достигна почти 43 %, а дялът на младите хора на възраст между 15 и 24 години, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, е най-високият в ЕС. Някои от причините трябва да се търсят в образователната система, която продължава да постига резултати под средното за ЕС равнище и има относително висок процент на преждевременно напускащите училище. Едва 54,6 % от лицата на възраст 15—34 години, завършили първия и втория етап на висшето образование през последните три години, са трудово заети, в сравнение със средната за ЕС стойност от 78,6 %. В Италия се наблюдава едно от най-големите увеличения на равнището на бедност и социално изключване в ЕС, с особено въздействие за децата. Схемите за социално подпомагане са разпокъсани и неефективни при справянето с това предизвикателство, което води до съществена неефикасност на разходите.

- (20) Редица ограничения на конкуренцията все още възпрепятстват правилното функциониране на пазарите на стоки и услуги. Парламентът предстои да разгледа закон за преодоляване на някои пречки в редица сектори, включително застрахователната дейност, телекомуникациите и дистрибуцията на горива. Продължават да съществуват важни пречки в други значими сектори, включително местните обществени услуги, летищата и пристанищата, правните услуги, банковото дело, аптеките и здравеопазването. Продължават да са налице значителни слабости в областта на обществените поръчки въпреки по-широкото използване на централизирано възлагане на обществени поръчки. Местните обществени услуги, при които са налице ясни признаци на неефективност, продължават да бъдат защитени от конкуренция и това има неблагоприятно въздействие върху публичните финанси. Само за малка част от обществените поръчки се използват открити тържни процедури, а по-голямата част от договорите се осъществяват чрез вътрешно възлагане или други подобни процедури.
- (21) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Италия и го публикува в доклада от 2015 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност, националната програма за реформи и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Италия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Италия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ЕС към

бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1 — 6 по-долу.

- (22) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Италия, като становището му<sup>11</sup> е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (23) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1—6 по-долу.
- (24) В контекста на европейския семестър Комисията направи също така анализ на икономическата политика в еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Италия също така следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на тези препоръки,

**ПРЕПОРЪЧВА** на Италия да предприеме следните действия през периода 2015—2016 г.:

1. Да постигне фискална корекция от най-малко 0,25 % от БВП към постигане на средносрочната цел през 2015 г. и 0,1 % от БВП през 2016 г., като предприема необходимите структурни мерки както през 2015 г., така и през 2016 г., отчитайки допустимото отклонение за осъществяването на основни структурни реформи. Да изпълни бързо и детайлно програмата за приватизация и да използва извънредните печалби за по-нататъшен напредък за постигане на подходяща низходяща тенденция на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да въведе закона за даване на правомощия за провеждане на данъчната реформа до септември 2015 г., по-специално преразглеждането на данъчните разходи и кадастралните оценки, както и мерките за подобряване на спазването на данъчното законодателство.
2. Да приеме планирания национален стратегически план за пристанищата и логистиката, по-специално да спомогне за насърчаване на интермодалния транспорт чрез подобряване на връзките. Да гарантира, че Агенцията за териториално сближаване е напълно оперативна, така че управлението на фондове на ЕС значително да се подобри.
3. Да приеме и приложи неприетите закони, насочени към подобряване на институционалната рамка и модернизирание на публичната администрация. Да преразгледа законодателството за давността до средата на 2015 г. Да гарантира, че реформите, приети с цел повишаване на ефикасността на гражданското правосъдие, спомагат за намаляване на продължителността на производствата.
4. Да въведе до края на 2015 г. задължителни мерки за преодоляване на оставащите слабости в корпоративното управление на банките, особено ролята на фондациите, и да предприеме мерки за ускоряване на широкообхватно намаляване на необслужваните заеми.
5. Да приеме законодателните постановления за използването на схеми за допълнителни възнаграждения, преразглеждането на споразуменията с договорен характер, равновесието между професионалния и личния живот и засилване на активните политики на пазара на труда. Да създаде, след

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



консултации със социалните партньори и съгласно националните практики, ефективна рамка за второто ниво на договаряне. Като част от усилията за борба с безработицата сред младите хора, да приеме и осъществи планираната реформа на образователната система и да разшири професионално ориентираното висше образование.

6. Да изпълни програмата за опростяване за периода 2015—2017 г. с цел намаляване на административната и регулаторната тежест. Да приеме мерки за засилване на конкуренцията във всички сектори, обхванати от Закона за конкуренцията, и да предприеме решителни действия за премахване на все още съществуващите пречки. Да гарантира, че договорите за местни обществени услуги, които не отговарят на изискванията относно вътрешното възлагане на поръчки, са коригирани най-късно до края на 2015 г.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*