

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 512 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Италия за 2019 г. и съдържаща
становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2019 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Италия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2019 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 комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията прие също доклада за механизма за предупреждение, в който посочва, че Италия е една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

април 2019 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната („препоръка за еврозоната“).

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимобвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз Италия следва да гарантира пълното и своевременно изпълнение на препоръката за еврозоната в съответствие с препоръки 1—5 по-долу. По-специално мерките в областта на публичната администрация, правосъдието и конкуренцията ще подпомогнат изпълнението на първата препоръка за еврозоната, що се отнася до устойчивите продуктови пазари и качеството на институциите; съсредоточаването на свързаната с инвестициите икономическа политика в посочените области и използването на извънредните приходи за намаляване на публичния дълг ще подпомогнат изпълнението на втората препоръка за еврозоната, що се отнася до подкрепата на инвестициите и възстановяването на буферите; мерките за подобряване на пригодността за заетост и за изместване на данъчната тежест от производствените фактори ще подпомогнат изпълнението на третата препоръка за еврозоната, що се отнася до функционирането на пазара на труда, а мерките за подобряване на счетоводните баланси на банките ще подпомогнат изпълнението на четвъртата препоръка за еврозоната, що се отнася до намаляването на необслужваните кредити.
- (3) Докладът за Италия за 2019 г.³ беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бяха оценени напредъкът на Италия по изпълнението на специфичните препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, и напредъкът на държавата по изпълнението на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него бе включен и задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 27 февруари 2019 г.⁴ Анализът на Комисията ѝ даде основание да заключи, че в Италия са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-конкретно големият държавен дълг и продължителната слаба динамика на производителността носят бъдещи рискове с трансгранично значение. 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 Италия.
- (4) На 19 април 2019 г. Италия представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат взети под внимание взаимовръзките между тях. Националната програма за реформи на Италия за 2019 г. разглежда само отчасти структурните въпроси, повдигнати в специфичните за държавата препоръки за 2018 г., и често липсват подробности за малкото на брой нови поети ангажменти, които тя съдържа, както и за графика за тяхното изпълнение. Стратегията ѝ за реформи обаче се основава на големи реформи, които вече се подготвят в различни области, и това показва широка приемственост в сравнение с предходните национални програми за реформи.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент

³ SWD(2019) 1011 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

(ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, 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 насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁶.

- (6) Спрямо Италия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В програмата си за стабилност за 2019 г. правителството очаква номиналният дефицит да нарасне от 2,1 % от БВП през 2018 г. на 2,4 % през 2019 г. и след това постепенно да намалее до 2,1 % през 2020 г. и до 1,5 % до 2022 г. Тези прогнози включват допускане за повишение на ДДС (1,3 % от БВП през 2020 г. и 1,5 % от БВП от 2021 г.), регламентирано като „предпазна клауза“ с цел постигане на бюджетните цели от 2020 г. нататък. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁷ средносрочната бюджетна цел, която беше променена от балансирана бюджетна позиция в структурно изражение през 2019 г. на излишък в размер на 0,5 % от БВП в структурно изражение от 2020 г. нататък, не се планира да бъде постигната в рамките на периода на изпълнение на програмата. След като съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП нарасна през 2018 г. (на 132,2 % от БВП от 131,4 % през 2017 г.), в програмата за стабилност за 2019 г. се очаква то да се увеличи с 0,4 процентни пункта от БВП на 132,6 % през 2019 г. и да намалее до 128,9 % до 2022 г. Тези прогнози включват допускане, че приходите от приватизация ще достигнат 1 % от БВП през 2019 г. и 0,3 % през 2020 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен. През последните години обаче увеличенията на ДДС, регламентиран като „предпазни клаузи“, систематично бяха отменяни без подходящи алтернативни мерки за финансиране, а целите по отношение на приватизацията не бяха постигнати в пълна степен. Ако се допусне, че политиката ще остане непроменена, прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. предвижда по-нисък растеж на номиналния БВП и по-висок бюджетен дефицит за 2020 г. в сравнение с програмата за стабилност за 2019 г. Прогнозата на Комисията не включва увеличението на ДДС, регламентирано като „предпазна клауза“ през 2020 г.
- (7) На 5 юни 2019 г. Комисията публикува доклад, изготвен съгласно член 126, параграф 3 от ДФЕС, тъй като Италия не е спазвала правилото за дълга през 2018 г. В доклада се заключава — след като бяха разгледани всички съответни фактори — че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО)

⁵ 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).
SOM(2014) 494 final.

⁶
⁷ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

№ 1467/1997, следва да се счита за неспазен, и че поради това е оправдана процедура при прекомерен дефицит, основана на дълга.

- (8) Вследствие на искането в преразгледания проект на бюджетен план за 2019 г. в програмата за стабилност за 2019 г. се потвърждава, че последиците за бюджета от срутването на моста „Моранди“ в Генуа и от изключително неблагоприятните климатични условия, настъпили през 2018 г., са значителни и представляват подходящо доказателство за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. По-специално в програмата за стабилност за 2019 г. се посочва, че бюджетът за 2019 г. съдържа извънредни разходи в размер на около 0,2 % от БВП във връзка с програма за извънредна поддръжка на пътната мрежа и превантивен план за ограничаване на хидрогеоложките рискове. Поради пряката връзка със срутването на моста „Моранди“ в Генуа и неблагоприятните климатични условия през 2018 г. специфичното третиране на разходите за извънредна поддръжка на пътната мрежа и за предотвратяване на хидрогеоложките рискове може да се обмисли при прилагането на клаузата за „необичайно събитие“. Според Комисията допустимите допълнителни разходи през 2019 г. възлизат на 0,18 % от БВП за тези мерки. Разпоредбите в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 позволяват да се поемат тези допълнителни разходи, тъй като срутването на моста „Моранди“ в Генуа и изключително неблагоприятните климатични условия се считат за необичайни събития, отражението им върху публичните финанси на Италия е съществено и устойчивостта няма да пострада, ако бъде допуснато временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. През пролетта на 2020 г. ще бъде направена окончателната оценка, включително на допустимите суми, въз основа на наблюдаваните данни за 2019 г., предоставени от италианските органи.
- (9) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Италия да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁸ не надвишава 0,1 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,6 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. съществува риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019 г. Това заключение не се променя дори и въздействието върху бюджета, породено от програмата за извънредна поддръжка на пътната мрежа след срутването на моста „Моранди“ в Генуа и от превантивен план за ограничаване на хидрогеоложките рискове вследствие на изключително неблагоприятните климатични условия, да се извади от изискването на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г.
- (10) Тъй като съотношението на консолидирания държавен дълг на Италия е над 60 % от БВП и очакваната разлика между фактическия и потенциалния БВП е в размер на -0,1 %, се очаква през 2020 г. нетните първични държавни разходи да намалее с 0,1 % в номинално изражение, което съответства на структурната

⁸

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 период от 4 години. 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.

корекция от 0,6 % от БВП, произтичаща от матрицата на изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., базираща се на допускането, че политиките ще останат непроменени, съществува риск от значително отклонение от изискването през 2020 г. На пръв поглед се очаква Италия да не спази правилото за дълга през 2019 г. и 2020 г. Нещо повече, високото съотношение на публичния дълг на Италия от около 132 % от БВП означава, че за покриването на разходите по обслужването на дълга се заделят значителни средства за сметка на разходи, стимулиращи в по-голяма степен растежа, включително образованието, иновациите и инфраструктурата. Като цяло Съветът е на мнение, че необходимите мерки трябва да бъдат предприети от 2019 г., за да бъдат спазени разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Ще бъде важно всички извънредни приходи да се използват за допълнително намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП.

- (11) Данъчната система на Италия продължава да тежи силно на факторите на производство, което е в ущърб на икономическия растеж. Големата данъчна тежест върху труда и капитала действа възпиращо на заетостта и инвестициите. Докато в бюджета за 2019 г. е леко намалено данъчното облагане на самостоятелно заетите работници, в него също така временно е увеличена данъчната тежест върху дружествата като цяло. Данъчните основи, които вредят на растежа в по-слаба степен, като например недвижимото имущество и потреблението, не се използват достатъчно, което предоставя възможност за изместване на данъчната тежест от труда и капитала по неутрален за бюджета начин. Постоянният данък върху недвижимото имущество при първо жилище беше отменен през 2015 г., включително за домакинствата с високи доходи. Освен това стойностите на земята и на имотите (или „кадастралните“ стойности), които служат за база за изчисляването на данъка върху недвижимото имущество, са в голяма степен 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 високи и тяхното рационализиране беше систематично отлагано през последните години. Освен това е възможно 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. По-конкретно неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС (разликата между теоретичните приходи от ДДС и действително събраните приходи от ДДС) е сред най-високите в ЕС. Една от причините за това е високото равнище на отклонение от данъчно облагане, което свързано в особена степен с неиздаването на документи за плащане и фактури. Задължителното електронно изпращане на квитанции за всички търговски сделки с крайните потребители е положителна стъпка към преодоляването на неизпълнението на потенциалните приходи. Законовите прагове за плащанията в брой обаче бяха увеличени през последните години, което може да действа възпиращо на използването на електронни плащания. От своя страна, насърчаването на електронните плащания може да увеличи стимулите за издаване на документи за плащане и фактури и по този начин да подобри спазването на данъчното законодателство.

- (12) Разходите на Италия за пенсии за старост, които възлизат на около 15 % от БВП през 2017 г., са сред най-високите в Съюза и се очаква да нараснат в средносрочен план поради влошаващия се коефициент на възрастова

зависимост. Бюджетът за 2019 г. и постановлението за прилагане на новата схема за ранно пенсиониране през януари 2019 г. отстъпват от елементи на минали реформи на пенсионната система, което влошава устойчивостта на публичните финанси в средносрочен план. Тези нови разпоредби ще увеличат допълнително пенсионните разходи в средносрочен план. Между 2019 г. и 2021 г. новата схема за ранно пенсиониране („квота 100“) ще позволи на хората да се пенсионират при навършване на 62 години, ако са плащали осигурителни вноски в продължение на 38 години. В допълнение към това обхватът на съществуващите разпоредби за ранно пенсиониране бе увеличен, включително чрез спиране до 2026 г. на индексацията спрямо очакваната продължителност на живота на изискваната минимална осигурителна вноска, която бе въведена с предходни реформи на пенсионната система. За тези разпоредби в бюджета за 2019 г. са заделени средства в размер на 0,2 % от БВП през 2019 г. и 0,5 % от БВП през 2020 г. и 2021 г., но през следващите години се очакват и допълнителни разходи. Високото равнище на публичните разходи за пенсии за старост ограничава другите социални и стимулиращи растежа разходи, като например образованието и инвестициите, и ограничава маржовете за намаляване на като цяло високата данъчна тежест и високия публичен дълг. Освен това увеличаването на възможността за ранно пенсиониране може да повлияе отрицателно на предлагането на работна ръка в контекст, в който Италия вече изостава от средното равнище за ЕС за участието на по-възрастните си работници (на възраст 55—64 години) в заетостта, което ще затрудни потенциалния растеж и ще влоши устойчивостта на публичния дълг. За да се ограничи нарастването на разходите за пенсии, следва да бъдат изцяло проведени вече гласуваните реформи на пенсионната система, насочени към ограничаване на имплицитните задължения, произтичащи от застаряването на населението. Освен това могат да бъдат постигнати икономии чрез предприемане на мерки по отношение на високите пенсионни права, които не съответстват на осигурителните вноски, като същевременно се зачитат принципите на справедливост и пропорционалност.

- (13) Въпреки забавянето на икономическия растеж, заетостта продължи да се увеличава през 2018 г., макар и с малко по-бавен темп в сравнение с предходната година. Броят на заетите лица достигна 23,2 милиона души в края на годината, като това равнище надвишава равнището отпреди кризата. Равнището на заетост (на лицата на възраст 20—64 години) достигна 63 % миналата година, но все още е много под средната стойност за ЕС (73,2 %). Освен това регионалните различия са значителни и пазарът на труда продължава да е сегментиран, като делът на срочните договори е нараснал още през 2018 г. Безработицата намаля до 10,6 %. Дълготрайната и младежката безработица остават високи и затрудняват потенциалния растеж и социалното сближаване. Неактивността е по-разпространена сред жените, нискоквалифицираните работници и младите хора. Освен това делът на младите хора (на възраст 15—24 години), които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, който е 19,2 % през 2018 г., е най-високият в ЕС. Принудително намаленото работно време също е широко разпространено, което показва наличието на продължаващ застой на пазара на труда.
- (14) Неравенството по отношение на доходите и рискът от изпадане в бедност са високи с големи различия в регионален и териториален аспект. През 2017 г. 28,9 % от населението е било изложено на риск от бедност или социално изключване. Тази стойност е над равнищата отпреди кризата и значително над

средната стойност за ЕС за 2017 г. (22,4 %). Децата, особено тези с мигрантски произход, са особено силно засегнати. Бедността сред работещите е висока и се увеличава, по-специално сред срочно наетите работници и хората с мигрантски произход. Самостоятелно заетите лица, които представляват 20,8 % от работната сила (при средна стойност за ЕС 13,7 %), като цяло са по-слабо защитени от социалните рискове в сравнение с наетите лица. Достъпът до финансово достъпни и подходящи жилища също представлява предизвикателство, а предоставянето на социални услуги продължава да е слабо развито и фрагментирано. Въздействието на социалните трансфери върху намаляването на бедността и на неравенството е сред най-слабите в ЕС. Въведената през 2018 г. схема за борба с бедността беше заменена с нова схема (граждански доход), която запазва подхода на активно приобщаване при спазване на определени условия. Реформата обаче може да се окаже трудна за изпълнение, което поражда значителна тежест за публичната администрация, и по-конкретно в областта на заетостта и социалните услуги. Реалното ѝ въздействие ще зависи от това доколко ефективно политиките успяват да повишат заетостта или да накарат хората за започнат обучение, от степента, в която се предоставят персонализираните социални услуги, и от упражнявания контрол. По-конкретно реалният капацитет да се достигне до най-нуждаещите се лица ще повлияе на въздействието върху намаляването на бедността и социалното изключване. Резултатите, постигнати в областта на здравната система, като цяло са добри, въпреки че разходите са под средните за ЕС. При все това предоставянето на здравни грижи е много различно в отделните региони — това се отразява на достъпа, равнопоставеността и ефикасността — и може да бъде подобро чрез по-добро управление и чрез наблюдение на предоставянето на стандартни равнища на обслужване. Осигуряването на повече домашни грижи, грижи в рамките на общността и дългосрочни грижи е от ключово значение за оказването на подкрепа на хората с увреждания и други групи в неравностойно положение.

- (15) Недекларираният труд е широко разпространен в Италия, особено в южните региони. Според изчисленията на Националния статистически институт скритата икономика се оценява на около 210 милиарда евро (12,4 % от БВП) през 2016 г. Около 37,2 % от тези средства са свързани с недеклариания труд. Това засяга по-специално уязвимите групи, като например мигрантите, жените и ненавършилите пълнолетие лица. Новата агенция „Инспекция по труда“, която функционира от 2017 г., обърна специално внимание на явлението *caporalato* в сектора на селското стопанство, което се характеризира с високо равнище на нередностите и с риск от трудова експлоатация, особено на незаконните мигранти. Необходими са засилен мониторинг на мерките, предприети наскоро, и допълнителни действия за борба с недеклариания труд и трудовата експлоатация и тяхното предотвратяване, както и за да се гарантират справедливи и безопасни условия на труд. На последно място, важно е да се гарантира, че привеждането в действие на гражданския доход увеличава в максимална степен стимулите за редовна работа и превръщането на недеклариания труд в редовна заетост, както чрез внимателен мониторинг, така и чрез положителни стимули.
- (16) Подобряването на публичните служби по заетостта чрез предоставяне на повече ресурси и по-качествени услуги е от решаващо значение за провеждането на реформата във връзка с новата схема за граждански доход. В този контекст на новата схема за граждански доход за лицата с ниски доходи и безработните лица

ефективните активни политики по заетостта са важен инструмент за намаляване на напрежението в рамките на пазара на труда и за стимулиране на хората да търсят работа. В това отношение е изключително важно службите по заетостта да разполагат с достатъчен квалифициран персонал. Ефективната помощ при търсене на работа, насочена към усъвършенстване на обучението и повишаването на квалификацията, е от решаващо значение за подобряване на трудовата мобилност и предоставяне на работниците на подходящите умения за бъдещите предизвикателства на пазара на труда и за все по-предизвикателната и по-конкурентна работна среда. Неотдавна бяха предприети няколко мерки за повишаване на ефективността на активните политики по заетостта, като например определянето на показатели за мониторинг и минимални стандарти, приемането на стратегия за дълготрайно безработните лица и разработването на качествен инструмент за профилиране. При все това общата ефективност на публичните служби по заетостта и способността им да намират работа за хората остават слаби, резултатите се различават значително в отделните региони и интеграцията със социалните и образователните политики е ограничена. Сътрудничеството с работодателите също е слабо.

- (17) Разликата в заетостта между мъжете и жените в Италия продължава да е една от най-високите в ЕС и заетостта при жените, макар и да нараства леко, е значително по-ниска от средната за ЕС (53,1 % спрямо 67,4 % през 2018 г.). Инвестициите в услугите за полагане на грижи и в участието на жените на пазара на труда продължават да са недостатъчни, както и мерките за насърчаване на равните възможности и подходящите политики за равновесие между професионалния и личния живот. Все още липсва всеобхватна стратегия за насърчаване на участието на жените на пазара на труда. Въпреки че задължителният отпуск по бащинство беше много слабо увеличен от 4 на 5 дни, системата за родителски отпуск продължава да е неподходяща. Това, заедно със слабо развитите грижи за деца и услуги за дългосрочни грижи, често не позволява на жените с деца или с други членове на семейството, нуждаещи се от грижи, да работят. През 2017 г. едва 28,6 % от децата на възраст под три години са участвали във формално образование в ранна детска възраст, което е много под средната стойност за ЕС. Инвестициите в грижите за деца, в здравеопазването и в дългосрочните грижи следва да са съобразени с големите различия в достъпността на услугите в географски план. Освен това високата данъчна тежест за вторите работещи членове на домакинствата намалява финансовите стимули за жените да започнат работа. По-голямото участие на жените на пазара на труда, както и по-голямото участие като цяло, може да насърчи икономическия растеж чрез увеличаване на предлагането на работна ръка, да доведе до намаляване на бедността и да смекчи социалните и финансовите рискове, произтичащи от застаряването на населението.
- (18) Първоначално предвидената реформа на рамката за колективно договаряне имаше за цел да приведе възнагражденията и заплатите в по-голямо съответствие с икономическите условия на регионално равнище и на равнище предприятия. През март 2018 г. Confindustria подписа рамково споразумение с трите основни италиански синдикални организации (Cgil, Cisl и Uil) с цел разширяване на договарянето на второ ниво. Освен това споразумението увеличава правната сигурност, като определя по-ясни правила за представителството на социалните партньори в преговорите и въвежда подобрен алгоритъм за определяне на минималните работни заплати. Първото споразумение за прилагане относно представителността, здравето и

безопасността при работа беше подписано в края на 2018 г. от сдружението на работодателите и трите основни синдикални организации.

- (19) Инвестициите в образованието и уменията са от жизненоважно значение за насърчаването на интелигентния, приобщаващ и устойчив растеж. Застоят в производителността на Италия е засегнат от слабостите на системата за образование и обучение и от слабото търсене на умения на високо равнище. Подобряването на качеството на системата за образование и обучение представлява съществено предизвикателство. Делът на отпадналите ученици (преждевременно напускане на училище) остава доста над средното равнище за ЕС (14,5 % спрямо 10,6 % през 2018 г.) и се наблюдават големи регионални и териториални различия в образователните резултати. Докато делът на финансирането, предназначено за началното и средното образование, е до голяма степен в съответствие със средната стойност за ЕС, полагането на допълнителни усилия за привличане, ефективен подбор и мотивиране на учителите може да допринесе за подобряване на резултатите от обучението. Системата за подбор е прекалено основана на знанията вместо на уменията, а компонентът, свързан с обучението, е ограничен. Освен това заплатите на италианските учители остават ниски в сравнение с международните стандарти и тези на работниците с висше образование. Увеличенията на заплатите са по-бавни, отколкото при колегите в други държави, а перспективите за професионално развитие са по-ограничени и се основават на единен план за кариера. Освен това повишенията се базират единствено на прослуженото време, не на заслугите. Това прави преподавателската професия особено непривлекателна за висококвалифицираните лица и води до обезсърчаване на преподавателите, което от своя страна влияе отрицателно на резултатите от обучението на учащите. През последните години системата за професионални стажове набра скорост, но въведените мерки ограничиха действието ѝ. Учащите и възрастните в Италия са сред лицата с най-лоши резултати в ЕС от гледна точка на ключовите компетентности и основните умения. Участието на възрастните в обучение е силно ограничено и намалява в контекст, в който разликата в заетостта между висококвалифицираните и нискоквалифицираните лица е една от най-високите в ЕС. Повишаването на квалификацията е особено необходимо в областта на цифровите умения. Напредъкът, постигнат в сферата на цифровите уменията и инфраструктурата в областта на цифровите технологии, е ограничен. Инвестициите в човешкия капитал са предпоставка за увеличаването на публичните и частните инвестиции, а настоящите мерки за повишаване на цифровите умения и обучението за възрастни не се характеризират с всеобхватен подход. Равнището на основните и напредналите цифрови умения е под средното за ЕС — едва 44 % от лицата на възраст между 16 и 74 години притежават основни цифрови умения (57 % за ЕС).

- (20) Слабите инвестиции в уменията забавят прехода на Италия към икономика, основана на знанието, възпрепятстват растежа на производителността и ограничават потенциала за подобряване на неценовата конкурентоспособност и растежа на БВП. Разликите в образованието също служат за обясняване на по-ниската производителност на микро- и малките предприятия в Италия в сравнение с партньорските държави. Висшето образование страда от недостиг на финансиране и на персонал, а обхватът на висшето образование с професионална насоченост е ограничен въпреки високата пригодност за заетост. Делът на завършилите висше образование продължава да е нисък (27,9 % от населението на възраст 30—34 години през 2018 г.) и е съчетан с относително

ниско наличие на завършили висше образование лица, особено в научните и техническите области. Целенасочените инвестиции в уменията са предпоставка за увеличаването както на публичните, така и на частните инвестиции, особено в нематериални активи. Необходимо е да се насърчават проучванията в области, свързани със секторите с интензивно използване на знания, и да се подсилват специфичните умения, като например тези в сферата на цифровите технологии и на финансите.

- (21) Прилагането от страна на по-малките предприятия на стратегии за увеличаване на производителността, като например иновация на продукти, процеси и организация, продължава да е ограничено, особено в Южна Италия. Инвестициите в нематериални активи са значително под средната стойност за Съюза от началото на 21-и век. Разходите на предприятията за научноизследователска и развойна дейност са почти една втора от средното равнище за еврозоната. Публичната подкрепа за разходите на предприятията за научноизследователска и развойна дейност продължава да е слаба, въпреки че се подобрява благодарение на нарасналата роля на данъчните стимули. Публичните разходи за научноизследователска и развойна дейност също са под средните за еврозоната. Слабите иновации също могат да забавят прехода към зелена икономика. Подобряването на резултатите на Италия, постигнати в областта на иновациите, изисква допълнителни инвестиции в нематериални активи, както и да се постави по-силен акцент върху трансфера на технологии, като се вземат предвид регионалните слабости и размерът на предприятията. Публичната подкрепа за разходите на предприятията за научноизследователска и развойна дейност може да бъде подобрена чрез балансирана комбинация от преки и косвени мерки и чрез задълбочена оценка на съществуващите временни данъчни стимули, за да се направят постоянни най-ефикасните от тях. Мерките за подпомагане на знанията (като например технологичните клъстери) и на сътрудничеството между предприятията помагат по-специално на по-малките предприятия да се справят с тези трудности и да повишат ниската си производителност.
- (22) Необходими са инвестиции за подобряване на качеството и устойчивостта на инфраструктурата на държавата. В транспортния сектор Италия не е изпълнила стратегията си за инвестиции в инфраструктурата (*Connettere l'Italia*). Напредъкът, постигнат при осъществяването на планираните инвестиции в железопътната, пътната и устойчивата градска мобилност, е много малък. Това се дължи на административни забавяния, на неефективност при разходването на средствата, на непълно прилагане на Кодекса за обществените поръчки и концесиите и на съдебни спорове. Информационното табло за транспорта в ЕС показва, че качеството на инфраструктурата на Италия е под средното за ЕС. Нейното състояние определено поражда безпокойство, както показва срутването на моста „Моранди“ в Генуа. Правителството даде приоритет на поддръжката и безопасността с план за наблюдение на поддръжката на цялата инфраструктура и създаването на нова агенция, отговаряща за безопасността на железопътната и пътната инфраструктура. Във връзка с това за 2019 г. на Италия бяха предоставени 1 милиард евро съгласно фискалните правила на ЕС, предназначени за инвестиционен план за обезопасяване на пътната инфраструктура, подобна на моста „Моранди“. Инвестициите в устойчив транспорт и устойчива инфраструктура също са начин за справяне с екологичните предизвикателства. Необходими са устойчиви зелени инвестиции, за да бъдат постигнати до 2030 г. амбициозните цели на ЕС в областта на

енергетиката и климата. Интегрираният национален план в областта на енергетиката и климата е основен източник на насоки за определянето на нуждите от инвестиции в областта на декарбонизацията и енергетиката. Необходими са инвестиции за подобряване на енергийната инфраструктура, което ще допринесе за постигането на по-устойчива, по-чиста, по-сигурна и по-гъвкава енергийна система, като същевременно се засилва пазарната интеграция и се намаляват разликите в цените. Италианската електропреносна мрежа все още не е способна да поема увеличени обмени през границите и да се справя с мащаба на променливите възобновяеми енергийни източници, както е предвидено за 2030 г. Необходими са инвестиции в предотвратяването на хидрогеоложки и сеизмични рискове, за да се намалят разходите при извънредни ситуации, включително за инфраструктурата. За 2019 г. на Италия бяха предоставени 2,1 милиарда евро по отношение на фискалните правила на ЕС, за да се гарантира предотвратяването на големи хидрогеоложки рискове. На последно място, правят се недостатъчни ефективни инвестиции в управлението на отпадъците и водната инфраструктура в Южна Италия, като същевременно продължават да съществуват рискове от недостиг и суша. Разпокъсаността на сектора, заедно със слабия кредитен профил на по-малките оператори, продължава да е пречка пред инвестициите. Инвестициите, включително в ответни мерки по отношение на изменението на климата, устойчивостта на околната среда и предотвратяването на рисковете, както и свързаността в селските райони също ще допринесат за преодоляването на регионалните различия. Ширококоловата мрежа в селските райони също е по-слабо развита. Що се отнася до покритието със свръхвисокоскоростен ширококолов достъп до интернет (100 Mbps и над 100 Mbps), Италия все още изостава (с едва 24 % в сравнение със средната стойност за ЕС от 60 %) и се намира близо до последното място (на 27-о място) с все още много умерен темп на растеж. Както покритието със свръхвисокоскоростен ширококолов достъп, така и използването на такъв достъп показват резултати, които са много под средните за ЕС.

- (23) Слабият капацитет на публичния сектор, особено на местно равнище, за управление на финансирането представлява пречка пред инвестициите в различните сектори поради сложните процедури, припокриването на отговорности и лошото управление на публичната заетост. Неподходящите умения в публичния сектор ограничават капацитета за оценка, подбор и управление на инвестиционни проекти. Това затруднява също така изпълнението на фондовете на ЕС, където Италия изостава в сравнение със средната стойност за Съюза. По-ниското качество на управлението в Южна Италия сериозно ограничава нейния капацитет за разходване на средствата и създаване на политики. Подобряването на административния капацитет е предпоставка за ефективното осъществяване на публичните инвестиции и за използването на средствата на ЕС и има положителни външни ефекти върху частните инвестиции и растежа на БВП. Такива подобрения могат да окажат по-голямо въздействие върху инвестициите в областта на ширококоловия достъп, транспорта, управлението на водите и кръговата икономика, особено в Южна Италия, която изостава главно от гледна точка на инвестициите в нематериални активи. Подобряването на административния капацитет на централните и местните органи ще окаже положително въздействие върху планирането, оценката и мониторинга на инвестиционните проекти, както и върху установяването и преодоляването на евентуални проблеми.

- (24) Повишаването на ефективността на публичната администрация на Италия и на способността ѝ да реагира на нуждите на предприятията ще повлияе положително на бизнес средата, на инвестициите и на способността на предприятията да се възползват от възможностите за иновации. През 2015 г. бе приет всеобхватен закон за реформа на публичната администрация. Реформата имаше за цел да бъдат премахнати повечето източници на неефективност, като например продължителността и сложността на процедурите, липсата на прозрачност, неефективното управление на публичната заетост, неефективното управление на предприятията, които са публична собственост, и слабата цифровизация. До края на 2017 г. бе проведена по-голямата част от реформата, която понастоящем се прилага, подпомагана от новия закон *Concretezza*. При все това непоследователното планиране, оскъдните финансови ресурси и недостатъчната координация забавят въвеждането на цифрови обществени услуги в ключови области, като системите за онлайн плащания, което ще допринесе за намаляване на сложността и увеличаване на прозрачността. Високата средна възраст и ниските средни цифрови умения на служителите в публичната администрация допълнително забавят този процес. Когато обаче се комбинират ясни цели с ефективно прилагане, резултатите са очевидни, какъвто беше случаят с бързото развитие на електронния пазар за публичните администрации и електронното фактуриране. 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 на Италия обяви процедурата за приемането на редица законодателни актове за противоконституционна, включително тази за местните обществени услуги. Поради това е необходима нова законодателна инициатива за насърчаване на ефективността и качеството на местните обществени услуги, включително чрез даване на приоритет на конкурентните оферти пред вътрешните решения или преките безвъзмездни средства.
- (25) В Икономическия и финансов документ 2018 (DEF 2018) подготовката на проекти и подобряването на качеството на проектния цикъл се определят като критични фактори за възобновяване на ефективните разходи за инвестиции в Италия. В същия документ се докладва за създаването на специален фонд за безвъзмездни средства за подготовка и преглед на ключови инфраструктурни проекти. Друг фонд за безвъзмездни средства беше предвиден за подготовка на по-малки проекти, изпълнявани от местните органи. Все още обаче не са издадени постановления за изпълнение за двата фонда, а средствата, предвидени за тях, може да се окажат по-ниски от първоначално посочените в DEF 2018. В закона за бюджета за 2019 г. се споменава създаването на *Centrale per la progettazione*, но този орган все още не функционира и създаването му изглежда изисква полагането на по-дългосрочни усилия. Що се отнася до функционалността, не е ясно как *Centrale per la progettazione* ще взаимодейства с общините и другите местни органи.
- (26) Подобряването на бизнес средата ще подпомогне предприемачеството, а предоставянето на по-добри рамкови условия за конкуренция ще благоприятства по-ефикасното разпределение на ресурсите и увеличаването на производителността. Годишният закон за конкуренцията за 2015 г., който бе приет през август 2017 г., трябва да се прилага правилно. Освен това в някои сектори, като например бизнес услугите и търговията на дребно, продължават да съществуват значителни пречки пред конкуренцията. Подобряването на

качеството на регулаторната рамка ще осигури равни условия както за иновативните платформи, така и за традиционните оператори, което ще позволи да се разгърне пълният потенциал на икономиката на сътрудничеството и да се осигури по-лоялна конкуренция във всички сектори. Увеличаването на конкурентните процедури за възлагане на договори за обществени услуги и концесии за достъп до обществени блага ще повлияе положително на качеството на услугите. Липсата на регулаторна стабилност в областта на системата за възлагане на обществени поръчки може да застраши някои ключови ползи от предишните реформи и да допринесе за отлагане на инвестициите. Пазарният надзор върху продуктите се извършва от различни организации, характеризира се с много припокривания и не притежава системи за ефективна координация. Това намалява ефективността на контрола с цел предотвратяване на нелоялната конкуренция от страна на предприятия, които не спазват изискванията.

- (27) Ниската ефективност на системата за гражданско правосъдие на Италия продължава да поражда безпокойство. През 2017 г. времето, необходимо за решаване на граждански и търговски съдебни спорове на всички инстанции в Италия, все още бе най-високото в ЕС. Въпреки че продължителността на производствата на първа инстанция показва увеличение в сравнение с 2016 г., проведените по-рано реформи започват да въздействат положително на продължителността на делата на по-висока инстанция, но все още съществува възможност за ограничаване на злоупотребите в съдебния процес и за осигуряване на по-ефективно функциониране на съдилищата. Във Върховния касационен съд големият брой новозаведени дела и малкият дял приключени дела в данъчното отделение влияят отрицателно на ефективността на Съда и пораждат опасения относно съдебната система в областта на данъчното облагане на първа и втора инстанция. Като цяло адекватното прилагане на по-простите процесуални правила може да помогне за решително ускоряване на гражданските дела. Във връзка с това беше обявена реформа за рационализиране на гражданското производство, но тя все още не е представена пред парламента. Други предизвикателства са все още ограниченото и непоследователно използване на филтъра за недопустимост за обжалванията на втора инстанция, многобройните свободни работни места за административен персонал и оставащите разлики между съдилищата, що се отнася до ефективността на управлението на делата.
- (28) Италия наскоро отбеляза известен напредък в подобряването на рамката си за борба с корупцията, включително чрез по-добра защита на лицата, сигнализиращи за нередности, засилване на ролята на националния орган за борба с корупцията при прилагането на рамката, както и нов закон за борба с корупцията от януари 2019 г. Целта на този нов закон е да се даде тласък на разкриването и потискането на корупцията чрез по-строги санкции, по-добри техники на разследване и схема за намаляване на отговорност или освобождаване от отговорност за лицата, които изобличават корупцията. Законът премахва също така давностните срокове след постановена присъда на първа инстанция, но едва от 2020 г. Това е дългоочаквана положителна стъпка в съответствие с международните стандарти. Потискането на корупцията в Италия обаче продължава да е неефективно главно поради факта, че продължителността на наказателните производства остава прекомерна при липсата на така необходимата реформа на наказателното съдопроизводство, включително системата за обжалване, за да се избегнат злоупотребите с правото на съдебен процес. Освен това продължават да съществуват пропуски в нормативната

уредба за прокуратурата за конкретни престъпления, като например присвояването на публични средства.

- (29) Италианските банки продължиха да постигат добър напредък в коригирането на счетоводните си баланси въпреки подновения пазарен натиск. Въпреки това, поради голямата им експозиция към държавния дълг, нестабилността на пазара се е отразила неблагоприятно на капиталовите им позиции, като оказва натиск върху разходите за финансиране и затруднява достъпа им до необезпечено финансиране на едро. Продължаващото намаляване на наследените необслужвани кредити и кредити, които вероятно няма да бъдат погасени, остава оправдано, особено за малките банки и банките от второ ниво, за да се защити допълнително финансовата стабилност и да се засили кредитирането на икономиката. Постигането на напредък по отношение на спазването на регулаторните изисквания във връзка с финансирането от страна на банките, особено по-малките от тях, също ще повиши устойчивостта на системата на външни сътресения. Важно е също да се обърне внимание на структурно ниската рентабилност на банките чрез подобряване на ефективността и оптимизиране на бизнес модела. Своевременното изпълнение на постановленията, с които се извършва реформа в областта на несъстоятелността, ще допринесе за ускоряване на все още бавните процедури за налагане на възбрана и изпълнение по обезпеченията и ще повиши допълнително устойчивостта на банковия сектор. Всяко обезщетение, предоставено от държавата на акционерите и притежателите на подчинен дълг на дребно на банките, които са били предмет на процедури за административна ликвидация в миналото, следва да има за цел единствено коригиране на социалните последици от извършените в миналото неправомерни продажби. Управлението в банковата система следва да бъде допълнително подоброено чрез бързо завършване на реформата от 2015 г. на големите кооперативни банки, след като бъде осигурена правна яснота.
- (30) Банковият кредит остава основният източник на корпоративно финансиране. Достъпът на по-малките и иновативните предприятия до кредити обаче все още е силно затруднен, особено в Южна Италия. Капиталовият пазар е слабо развит в сравнение с други държави членки. Това се дължи и на фактори, които ограничават търсенето, като например слабото финансово образование, страха от загуба на контрол върху бизнеса и тежките административни изисквания. През последните няколко години бяха въведени няколко мерки за подобряване на достъпа до финансиране, насочени предимно към банковото кредитиране, въпреки че пазарните мерки, като например мини-облигациите, алтернативният инвестиционен пазар, рисковият капитал и пряката публична подкрепа също помогнаха на по-малките и иновативните предприятия да получат достъп до финансиране. Премахването на отчисленията за корпоративния дялов капитал с бюджета за 2019 г. може да намали стимулите за предприятията да използват финансиране със собствен капитал. Ефективното насърчаване на небанковия достъп до финансиране изисква да се вземат предвид нуждите на по-малките и иновативните предприятия, както и способността на инвеститорите за оценка на инвестиционните проекти. Диверсифицирането на източниците на финансиране ще осигури по-добра защита на инвестициите на предприятията от сътресения в банковия сектор, като в същото време подкрепя иновациите и растежа.
- (31) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. може да допринесе за премахване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-

специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за държавата⁹. Това ще позволи на Италия да използва тези средства по най-добрия начин за идентифицираните сектори, като взема предвид регионалните различия. Укрепването на административния капацитет на държавата за управление на тези средства е важен фактор за успеха на тази инвестиция.

- (32) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Италия и го публикува в доклада за държавата за 2019 г. Освен това тя направи оценка на програмата за стабилност за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Италия през предходните години. Тя взе предвид не само значението им за прилагането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Италия, но и съответствието им с правилата и насоките на Съюза. Това отразява необходимостта от укрепване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез оказване на принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на национално равнище.
- (33) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището¹⁰ му е отразено по-специално в препоръка 1.
- (34) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2019 г. и програмата за стабилност за 2019 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—5 по-долу. Тези препоръки допринасят и за изпълнението на първите четири от препоръките относно икономическата политика на еврозоната. Фискалните политики, упоменати в препоръка 1, допринасят, наред с друго, за преодоляването на дисбалансите, свързани с високия държавен дълг,

ПРЕПОРЪЧВА на Италия да предприеме през 2019 г. и 2020 г. следните действия:

1. Да гарантира номинално намаление на нетните първични държавни разходи в размер на 0,1 % през 2020 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,6 % от БВП. Да използва извънредните приходи за ускоряване на намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да премести тежестта на данъчното облагане от труда, включително чрез намаляване на данъчните разходи и реформиране на остарелите кадастрални стойности. Да се бори с отклонението от данъчно облагане, особено под формата на неиздаване на фактури, включително чрез укрепване на задължителното използване на електронни плащания, включително чрез по-ниски законови прагове за плащанията в брой. Да проведе изцяло предходните реформи на пенсионната система, за да намали дела на пенсиите за старост от публичните разходи и да освободи средства за други социални и стимулиращи растежа разходи.
2. Да увеличи усилията за борба с недеklarирания труд. Да гарантира, че активните политики по заетостта и социалните политики са ефективно интегрирани и достигат по-специално до младите хора и уязвимите групи. Да подкрепя участието на жените на пазара на труда чрез цялостна стратегия, включително чрез достъп до качествени грижи за деца и дългосрочни грижи. Да подобри образователните резултати, включително чрез подходящи и

⁹ SWD(2019) 1011 final.

¹⁰ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

целенасочени инвестиции, и да насърчава повишаването на квалификацията, включително чрез подобряване на цифровите умения.

3. Да съсредоточи свързаната с инвестициите икономическа политика върху научните изследвания и иновациите, както и върху качеството на инфраструктурата, като взема предвид регионалните различия. Да подобри ефективността на публичната администрация, включително чрез инвестиране в уменията на служителите в публичния сектор, чрез ускоряване на цифровизацията и чрез повишаване на ефективността и качеството на местните обществени услуги. Да предприеме мерки във връзка с ограниченията по отношение на конкуренцията, по-специално в сектора на търговията на дребно и в сферата на бизнес услугите, включително чрез нов годишен закон за конкуренцията.
4. Да намали продължителността на гражданските дела на всички инстанции чрез прилагане и рационализиране на процесуалните правила, включително на тези, които са в процес на разглеждане от законодателя. Да подобри ефективността на борбата с корупцията, като проведе реформа на процесуалните правила с цел намаляване на продължителността на наказателните съдопроизводства.
5. Да насърчи реструктурирането на счетоводните баланси на банките, по-специално на малките и средните банки, чрез подобряване на ефективността и качеството на активите, продължаване на намаляването на необслужваните кредити и диверсифициране на финансирането. Да подобри небанковото финансиране за по-малките и иновативните предприятия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*