EUROPESE COMMISSIE

Brussel, XXX
[…](2012) XXX draft

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Italië

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Italië voor de periode 2012-2015

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Italië

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Italië voor de periode 2012-2015

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EG) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010–2014) en op 21 oktober 2010

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2012) 318 definitief.
4 P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047

een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten aangenomen[5], die samen de ""“geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 juli 2011 stelde de Raad een aanbeveling vast over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Italië en bracht hij zijn advies uit over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Italië voor de periode 2011-2014.

(4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 hechtte de Commissie, op basis van Verordening (EU) 1176/2011, haar goedkeuring aan het Waarschuwingsmechanismeverslag[6], waarin Italië werd aangewezen als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie worden onderworpen.

(5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte de noodzaak een gedifferentieerd, groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie te voeren, de kredietverschaffing aan de economie te normaliseren, de groei en het concurrentievermogen te bevorderen, de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis aan te pakken, en de overheidsdiensten te moderniseren.

(6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.

(7) Op 30 april 2012 heeft Italië zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2012-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma’s terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of Italië door macro-economische onevenwichtigheden is geraakt. Op basis van haar diepgaande evaluatie[7] is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in Italië van onevenwichtigheden sprake is, hoewel deze niet buitensporig zijn. De overheidsschuld is reeds in het kader van het stabiliteits- en groeipact zorgvuldig gecontroleerd; niettemin moet bijzondere aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de macro-econonomische situatie wat de export betreft, om het risico van een negatieve weerslag op de werking van de economie te verminderen.

(8) Op basis van de overeenkomstig artikel 5, lid 1 van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan het programma ten grondslag liggende macro-economische

---

5 Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012

6 COM(2012) 68 definitief.

7 Werkdocument van de diensten van de Commissie (2012) 156 definitief.

scenario aannemelijk is, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de situatie op de financiële markt niet verder verslechtert. Overeenkomstig de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie verwacht de Raad dit jaar een drastische daling van het bbp en een geleidelijk herstel in 2013. Overeenkomstig de buitensporigtekortprocedure wordt met de in het programma beschreven budgettaire strategie beoogd het overheidstekort uiterlijk in 2012 terug te dringen tot beneden de bbp-referentiewaarde van 3% door middel van verdere uitgavenbeperkingen en extra inkomsten. Na de correctie van het buitensporige tekort bevestigt het programma de middellangetermijndoelstelling voor de begroting van een evenwichtige begrotingssituatie – het realiseren van een structureel begrotingsevenwicht –, waarmee de vereisten van het stabiliteits- en groeipact op adequate wijze in acht worden genomen. In het programma is gepland dat dit doel in 2013 wordt bereikt, dat wil zeggen een jaar eerder dan in het vorige stabiliteitsprogramma werd beoogd. Op basis van het (herberekende) structurele tekort[8] ligt de geplande gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning gedurende 2010–2012 boven de door de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure aanbevolen 0,5% van het bbp. Het voor 2013 voorziene tempo van de structurele aanpassingen maakt het mogelijk in dat jaar de middellangetermijndoelstelling voor de begroting te bereiken en het geplande groeipercentage van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, zou aan het uitgavenbenchmark van het stabiliteits- en groeipact voldoen. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote in 2012 pieken en daarna steeds sneller beginnen af te nemen, naarmate het primaire overschot toeneemt. In 2013-2014 zal Italië zich in een overgangsperiode bevinden en zijn begrotingsplannen zullen ervoor zorgen dat Italië voldoende vooruitgang boekt ten aanzien van de inachtneming van de benchmark voor de schuldvermindering, zoals ook wordt bevestigd in de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie. Volgens de plannen zal de benchmark voor de schuldvermindering aan het einde van de overgangsfase (2015) worden bereikt. Om de genoemde resultaten op het gebied van het tekort en de schuld te bereiken, is een strikte en volledige budgettaire uitvoering van de in 2010-2011 goedgekeurde corrigerende maatregelen onontbeerlijk. Tot slot lijkt Italië een middelgroot risico te lopen wat de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn betreft.

(9) Wat het begrotingskader betreft, heeft het Italiaanse parlement een wet goedgekeurd waarbij een regel inzake een begroting in evenwicht in de Italiaanse grondwet wordt opgenomen. Er zullen uitvoeringsbepalingen moeten worden vastgesteld om de kernelementen van de regel, dat wil zeggen de wijze van toepassing, de juiste correctiemechanismen en de ontsnappingsclausules alsook de noodzakelijke coördinatie tussen de verschillende geledingen van de overheid, nader aan te geven. De regering heeft toegezegd duurzame verbetering van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de overheidsuitgaven na te streven door diepgaande analyses van de uitgaven op alle overheidsniveaus te verrichten. Deze analyses moeten het ook mogelijk maken om aan bepaalde uitgavenposten prioriteit te verlenen teneinde de groei te bevorderen. Met ditzelfde doel wordt thans, in het kader van de in maart 2011 genomen maatregelen en met het in november vastgestelde actieplan voor cohesie

[8] Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, door de diensten van de Commissie herberekend op basis van de in het programma voorkomende informatie, met gebruikmaking van de algemeen aanvaarde methode.

2011, aan een herijking van het gebruik van de structuurfondsen gewerkt waarmee ook een snellere gebruikmaking van deze fondsen wordt beoogd. Er zijn evenwel nog belangrijke tekorten in de administratieve capaciteit, die de gebruikmaking en derhalve de tenuitvoerlegging van het plan in de weg staan, met name in de convergentieregio's.

(10) De structuur van het belastingstelsel en het hoge niveau van belastingontwijking en zwart werk hebben de economische resultaten van Italië negatief beïnvloed. De naleving van de belastingregels en de governance worden eveneens negatief beïnvloed door velerlei soorten belastinguitgaven en zware en complexe administratieve procedures. Hoewel de gedeeltelijke verschuiving van de belastingdruk van de productiefactoren naar consumptie en bezit, die al ten uitvoer is gelegd, een belangrijke eerste stap is naar een groeivriendelijker belastingstructuur, moet deze verschuiving wel worden voortgezet, waarbij ook met de herverdelingsgevolgen rekening moet worden gehouden.

(11) De overeenkomst tussen de sociale partners van juni 2011 over de hervorming van het loononderhandelingskader is in wetgeving omgezet en zal het mogelijk maken dat meer gebruik wordt gemaakt van overeenkomsten op ondernemingsniveau wat ertoe leidt dat meer rekening wordt gehouden met de behoeften van specifieke productieactiviteiten. Niettemin moet het systeem van loononderhandelingen verder worden hervormd om het gebrek aan dynamisme in de nominale loonkosten per eenheid in vergelijking met Italië's handelspartners, waarvan de starheid een van de sleutelfactoren van het verlies aan concurrentievermogen van de Italiaanse economie is, beter aan te pakken door ook op het nationale sectorale niveau flexibeler regelingen mogelijk te maken. In april 2012 stelde de regering een ambitieuze arbeidsmarkthervorming voor om de aanhoudende problemen op de Italiaanse arbeidsmarkt op te lossen, waaronder de segmentering van die markt. Deze hervorming moet dringend worden goedgekeurd, waarbij erop wordt toegezien dat de doelstelling en de draagwijdte in verhouding blijven tot de problematiek van de Italiaanse arbeidsmarkt. Op de omvang en doeltreffendheid van de liberalisering van de arbeidsbemiddelingsdiensten moet nauwlettend worden toegezien.

(12) Ondanks de inspanningen om de inzetbaarheid van vrouwen te verbeteren, met name door middel van gerichte fiscale stimuleringsmaatregelen, ligt die participatie (46,5% in 2011) aanmerkelijk onder het gemiddelde van de EU-27 (58,% in 2011). Er zijn aanvullende maatregelen vereist voor opvang- en zorgfaciliteiten voor kinderen en ouderen. De uitdaging is bijzonder groot voor oudere werkneemsters in de particuliere sector, aangezien de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen tussen 2012 en 2018 met vijf jaar zal toenemen.

(13) De jeugdwerkloosheid beliep in 2011 gemiddeld 29,1% en nam in de eerste maanden van 2012 nog verder toe. Vooral het werkloosheidspercentage bij afgestudeerden hoger onderwijs is hoog en de verworven vaardigheden en de voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Bevordering van het leerlingstelsel als een belangrijke toegangspoort tot de arbeidsmarkt is een gunstige ontwikkeling maar hiervoor is nog de toepassing van adequate instrumenten zoals een nieuw normensysteem voor vakbekwaamheid en beroepsopleiding en op het gebied van de certificatie van vaardigheden vereist. De Commissie heeft een actieteam opgezet om de cohesiefondsen te herprogrammeren ten behoeve van maatregelen die werkgelegenheid voor jongeren en de ontwikkeling van kmo's bevorderen..

(14) Het percentage schooluitval van 18,8% op nationaal niveau, met sterke regionale variaties, heeft een negatieve weerslag op de jeugdwerkloosheid. Door een combinatie van preventie-, interventie- en compensatiemaatregelen moet meer gerichte en gecoördineerde actie worden ondernomen om het enorme probleem van schooluitval aan te pakken. De slechte prestaties van het hoger-onderwijssysteem moeten worden aangepakt, onder andere door middel van de volledige uitvoering van de hervorming van universitaire opleidingen van 2010 en door een sterkere verbinding tussen de resultaten van de universiteiten en de toewijzing van overheidssubsidies.

(15) Italië heeft belangrijke maatregelen goedgekeurd voor de liberalisering van de diensten, met name beroepsdiensten, en voor verbetering van het concurrentievermogen in de netwerkindustrieën. Daarnaast zijn er echter nog talrijke problemen in de energie- en de vervoersector, met name bij de spoorwegen en de havens, waar de knelpunten in infrastructuur en markten aanzienlijk blijven.

(16) Hoewel er al enkele maatregelen zijn genomen om de administratieve vereenvoudiging aan te moedigen, blijft het ondernemingsklimaat in Italië complex. Met name heeft het gerechtelijk apparaat te kampen met een inefficiënt gebruik van middelen, procedures en institutionele organisatie die worden weerspiegeld in de slechte resultaten van de civiele rechtspraak in Italië, met name wat de te lange duur van de procedure voor de behandeling van zaken en het grote aantal achterstallige zaken betreft.

(17) De toegang tot financiering voor kmo's is moeilijk en de intensiteit van risicokapitaal is gering. In december 2011 is een vermogensaftrek ingevoerd waardoor ondernemingen het fictieve rendement op nieuwe injecties van aandelenkapitaal van het belastbare inkomen kunnen aftrekken. Naar wordt verwacht zal dit de bedrijfsgroei van kmo's en de investeringen in innovatie vergemakkelijken. Hoewel er maatregelen ter stimulering van particuliere O&O zijn genomen, met name de herfinanciering van het belastingkrediet voor investeringen door ondernemingen in onderzoek, blijft de intensiteit laag en worden weinig innovatieve projecten uitgevoerd.

(18) Italië is in het kader van het Euro Plus-pact een aantal verbintenissen aangegaan. Deze verbintenissen, en de uitvoering van de verbintenissen die vorig jaar waren geformuleerd, hebben betrekking op het bevorderen van werkgelegenheid, de verbetering van het concurrentievermogen, het vergroten van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën en het versterken de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de uitvoering van de in het kader van het Euro Plus-pact aangegane verbintenissen onderzocht. Met de resultaten van deze evaluatie is in de aanbevelingen rekening gehouden.

(19) In het kader van het Europees Semester heeft de Commissie een omvattende analyse van het economische beleid van Italië verricht. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma onderzocht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Italië, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en –richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (7) bevatten haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.

(20) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Italië onderzocht. Zijn advies daarover[9] is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.

(21) In het licht van de resultaten van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het stabiliteitsprogramma van Italië onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (7) weergegeven.

BEVEELT AAN dat Italië in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie zoals gepland uit te voeren en ervoor te zorgen dat het buitensporige tekort in 2012 wordt gecorrigeerd; de geplande structurele primaire overschotten veilig te stellen om de schuldquote tegen 2013 op een neerwaarts pad te krijgen; erop toe te zien dat adequate vooruitgang wordt geboekt op weg naar de middellangetermijndoelstelling voor de begroting en terzelfder tijd aan het uitgavenbenchmark te voldoen en voldoende voortgang te waarborgen op weg naar inachtneming van het benchmark voor de schuldvermindering.

2. Erop toe te zien dat de specificatie van de kernelementen van de grondwettelijke regel inzake het budgettair evenwicht, waaronder passende coördinatie op alle overheidsniveaus, in overeenstemming is met het EU-kader; duurzame verbetering van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de overheidsuitgaven na te streven door de geplande analyse van de uitgaven te verrichten en voort te gaan met de uitvoering van het actieplan voor cohesie 2011 met het oog op betere gebruikmaking en beheer van de EU-fondsen, met name in het zuiden van Italië.

3. Verdere maatregelen te nemen ten aanzien van de jeugdwerkloosheid, onder andere door het onderwijs beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen en de overgang naar werk te vergemakkelijken, mede door stimuleringsmaatregelen voor startende bedrijven en voor het in dienst nemen van werknemers; de landelijke erkenning van vaardigheden en kwalificaties handhaven om de mobiliteit van arbeidskrachten te bevorderen; maatregelen te nemen om de uitvalcijfers in het hoger onderwijs terug te dringen en de schooluitval te bestrijden.

4. De hervorming van de arbeidsmarkt als prioriteit goed te keuren om de segmentatie van de arbeidsmarkt aan te pakken en een geïntegreerd stelsel voor werkloosheidsuitkeringen op te zetten; verdere maatregelen te nemen om stimulansen voor de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen te creëren, met name door zorgfaciliteiten voor kinderen en ouderen in het leven te roepen; het concurrentievermogen te versterken, de koppeling tussen de op sectoraal niveau vastgestelde lonen en productiviteit te versterken door het loonvaststellingskader in overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken te verbeteren.

5. De bestrijding van belastingontwijking voort te zetten; de grijze economie en zwart werk te bestrijden, bijvoorbeeld door intensivering van inspecties en controles;

[9] Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

maatregelen te treffen om de werkingssfeer van belastingvrijstellingen en –voordelen en lagere btw-tarieven te verminderen en de belastingwet te vereenvoudigen; extra maatregelen te treffen met het oog op de verschuiving van de belastingdruk van kapitaal en arbeid naar bezit en consumptie, en naar het milieu.

6. De goedgekeurde liberaliserings- en vereenvoudigingsmaatregelen in de dienstensector uit te voeren; verdere maatregelen te treffen om de toegang tot de markt in netwerkindustrieën, alsook de infrastructuurcapaciteit en interconnectie te verbeteren.

7. Het regelgevingskader voor bedrijven verder te vereenvoudigen en de bestuurlijke capaciteit te vergroten; de toegang tot financiële instrumenten te verbeteren, met name tot eigen vermogen, om groeiende ondernemingen en innovatie te financieren; de geplande reorganisatie van de civiele rechtspraak uit te voeren en het gebruik van alternatieve regelingen voor geschillenbeslechting te bevorderen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter