



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 810 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Italië

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Italië voor de periode 2011–2014

{SEC(2011) 720 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Italië

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Italië voor de periode 2011–2014

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 beleid¹, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

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 werkgelegenheidsstrategie. 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 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten aangenomen³, die samen de “geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 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.
- (6) Op 6 mei 2011 heeft Italië zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De Italiaanse economie had reeds lang voor de huidige wereldwijde economische en financiële crisis te kampen met structurele zwakheden. In de periode 2001–2007 bedroeg de reële bbp-groei circa 1%, dat wil zeggen slechts de helft van het gemiddelde in het eurogebied, voornamelijk door de achterblijvende productiviteitsgroei. Deze ontwikkelingen troffen het hele land en de grote economische verschillen tussen de regio's verminderden dan ook niet. Alhoewel er geen sterke interne onevenwichtigheden in de particuliere sector waren, werd de economie zwaar getroffen door de wereldwijde crisis. Door een ineenstorting van de uitvoer, gevolgd door een terugval van de investeringen, kromp het reële bbp tussen het tweede kwartaal van 2008 en het tweede kwartaal van 2009 met maar liefst 7%. De bruto overheidsschuld steeg eind 2010 tot 119% na een gestage daling in het voorgaande decennium; dit weerspiegelde de scherpe daling van het bbp. De werkgelegenheid daalde veel minder sterk als gevolg van een door de overheid gesteunde regeling voor arbeidsduurverkorting, waardoor het werkloosheidscijfer in 2008–2009 slechts weinig steeg. In de tweede helft van 2009 begon de economie zich dankzij de uitvoer te herstellen, zij het in een traag tempo. De situatie op de arbeidsmarkt bleef in 2010 fragiel; het werkloosheidscijfer stabiliseerde zich aan het eind van het jaar op ca. 8,5%. In verband met de zeer hoge overheidsschuldquote bleef Italië tijdens de crisis een voldoende prudent begrotingsbeleid voeren en nam het geen sterke budgettaire stimuleringsmaatregelen, waardoor het overheidstekort in 2009–2010 onder het gemiddelde van het eurogebied bleef.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is. Het programma moet het algemene overheidstekort tegen 2012

terugdringen tot beneden de bbp-referentiewaarde van 3% door middel van verdere uitgavenbeperkingen en extra inkomsten door een betere naleving van de fiscale regelgeving. Het programma is erop gericht om, nadat het buitensporige tekort gecorrigeerd is, tegen het einde van de programmaperiode (2014) de middellangetermijndoelstelling – het realiseren van een structureel begrotingsevenwicht – te bereiken, ter ondersteuning waarvan Italië zich ertoe verbindt de primaire uitgaven verder in te perken. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote in 2011 pieken en daarna steeds sterker afnemen, naarmate het primaire overschot toeneemt. De geplande gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning gedurende 2010–2012 ligt boven de door de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure aanbevolen 0,5% van het bbp, en het voorziene tempo van de aanpassingen na 2012 ligt ruimschoots boven wat het stabiliteits- en groeipact voorschrijft. Om de genoemde resultaten op het gebied van het tekort en de schuld te bereiken, zal de begroting strikt moeten worden uitgevoerd, terwijl meer informatie over de geplande consolidatiemaatregelen de geloofwaardigheid van het programma ten goede zou komen.

- (9) Gezien de zeer hoge overheidsschuld, die in 2011 circa 120% van het bbp bedraagt, hebben een duurzame en geloofwaardige consolidatie en structurele maatregelen ter bevordering van de groei hoge prioriteit voor Italië. Voor de periode tot 2012 is de verwezenlijking van de in het stabiliteitsprogramma opgenomen doelstellingen voor het algemene overheidstekort, en dus de correctie van het buitensporige tekort tegen 2012, afhankelijk van de volledige tenuitvoerlegging van de reeds goedgekeurde maatregelen. Extra maatregelen zijn nodig wanneer bijvoorbeeld de inkomsten uit een betere naleving van de belastingregels lager uitvallen dan begroot of wanneer zich problemen voordoen bij de verwezenlijking van de geplande beperking van de kapitaaluitgaven. Voor 2013–2014 schrijft het nieuwe driejarige begrotingskader voor dat uiterlijk in oktober 2011 concrete maatregelen worden vastgesteld ter ondersteuning van de consolidatie-inspanning. Alhoewel het begrotingskader de laatste jaren al aanzienlijk is versterkt, moeten de invoering van bindende uitgavenplafonds en verdere verbetering van het begrotingstoezicht in alle subsectoren van de overheid de begrotingsdiscipline en de geloofwaardigheid van de begrotingsstrategie voor de middellange termijn nog verder versterken.
- (10) Hoewel de werkgelegenheid in de jaren voor de crisis relatief sterk is gegroeid, vertoont de Italiaanse arbeidsmarkt een aantal structurele zwakheden. Werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd genieten meer bescherming dan werknemers met een precare status of een tijdelijk contract, vooral wanneer zij officieel als zelfstandige geregistreerd staan, maar in feite in een normale ondergeschikte arbeidsverhouding werken. Voor eerstgenoemden staat de arbeidswetgeving slechts in een zeer beperkt aantal gevallen collectief ontslag of ontslag om economische redenen toe. Tegelijkertijd krijgen niet alle werknemers die hun baan verliezen voldoende inkomenssteun, aangezien de segmentatie van de arbeidsmarkt gepaard gaat met een gefragmenteerd stelsel van werkloosheidsuitkeringen. De werkloosheid bij werknemers onder de 25 jaar bedroeg in 2010 27,8%, maar was ongelijk verdeeld over de landsdelen: in het zuiden was de jeugdwerkloosheid tweemaal zo groot als in het noorden. De voordelen van het leerlingstelsel en beroepsopleidingen worden niet voldoende benadrukt. Hoewel dat zeer nuttig en noodzakelijk is, bestaat er momenteel geen eengemaakt nationaal systeem voor de certificatie van vaardigheden en de erkenning van

beroepsopleidingsnormen. Daardoor worden de arbeidsmobiliteit en de arbeidsmogelijkheden in heel Italië gehinderd. Er is ruimte om de effectiviteit van de arbeidsbemiddelingsdiensten te vergroten, met name in regio's met een hoge werkloosheid. Tot slot komt zwartwerken in Italië nog veel voor.

- (11) Het is belangrijk dat de loonontwikkeling wordt afgestemd op de groei van de productiviteit, gezien het feit dat het concurrentievermogen van Italië sinds de late jaren '90 voortdurend afneemt; in dit verband kunnen onderhandelingen op ondernemingsniveau een belangrijke rol spelen, ook om de regionale arbeidsmarktverschillen aan te pakken. Met de hervorming van het onderhandelingskader in 2009 werd onder andere de mogelijkheid ingevoerd van open clausules (d.w.z. afwijkingen van het op nationaal niveau overeengekomen sectorale loonniveau). Deze worden echter nog niet op grote schaal toegepast.
- (12) De arbeidsparticipatie van vrouwen ligt op het gehele grondgebied meer dan twintig procentpunten lager dan die van mannen. In het zuiden had nauwelijks één derde van de vrouwen in de leeftijdsgroep van 20 tot 64 jaar werk, door zowel een relatief lagere participatiegraad als een hogere werkloosheid. De relatief hoge belasting op arbeid in Italië ontmoedigt het arbeidsaanbod, met name wat afhankelijke echtgenoten betreft, en beïnvloedt de vraag naar arbeid negatief. Om de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren, wordt in het nationale hervormingsprogramma verwezen naar het in 2010 goedgekeurde plan dat de inspanningen van alle geledingen van de overheid coördineert om het combineren van werk en gezinsleven te bevorderen. De regering heeft onlangs een belastingvoordeel ingevoerd voor bedrijven die kansarme werknemers in dienst nemen; dit geldt ook voor personen die actief zijn in een sector of een activiteit met een bijzonder onevenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen, in regio's met een hoge werkloosheid. Het programma kondigt daarnaast een belastinghervorming aan die tot doel heeft de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie, en die ook tot een hogere arbeidsparticipatie kan bijdragen.
- (13) Italië kent in vergelijking met de EU-normen relatief hoge kosten die aan het uitoefenen van activiteiten verbonden zijn, met name in het zuiden, zulks ondanks de recente maatregelen om het ondernemingsklimaat te verbeteren en de prestatiegerichtheid en verantwoordingsplicht van de overheid te versterken. Er blijft veel ruimte voor verdere eliminatie van hindernissen op regelgevings- en administratief gebied in de producten- en dienstenmarkten, met name wat de vrije beroepen betreft. In 2009 is een voorstel ingediend voor een jaarlijkse mededingingswet als wetgevingsinstrument om de mededingingsomgeving en de consumentenbescherming te verbeteren. Deze wet is echter nog niet goedgekeurd. De lange duur van de procedures om de naleving van contracten af te dwingen is eveneens een zwak punt van het Italiaanse ondernemingsklimaat. Andere kanalen dan het bancaire om de groei van een bedrijf te financieren, zijn in Italië nog een relatieve zeldzaamheid, vooral voor het midden- en kleinbedrijf. Met name blijven financiering met eigen vermogen en durfkapitaal een slechts beperkte rol spelen, ondanks hun potentieel om de groei van een bedrijf te bevorderen, nieuwe wereldwijde markten aan te boren en de corporate governance te verbeteren.
- (14) De investeringen in onderzoek en ontwikkeling zijn de afgelopen tien jaar slechts in bescheiden mate gestegen. De intensiteit van onderzoek en ontwikkeling is dan ook laag: circa 1,27% van het bbp, wat ruimschoots onder het EU-gemiddelde van 1,90% ligt. Deze kloof is voornamelijk te wijten aan de geringe omvang van het industriële

onderzoek: de onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit in het bedrijfsleven bedroeg 0,64% van het bbp, terwijl het EU-gemiddelde 1,23% is. De durfkapitaalintensiteit is eveneens nog zeer laag. In het nationale hervormingsprogramma wordt een aantal maatregelen gepresenteerd, zoals tijdelijke belastingvoordelen voor bedrijven die in onderzoeksprojecten van universiteiten of overheidsinstanties investeren, maar het streefcijfer van 1,53% van het bbp voor de onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit ligt nauwelijks boven het huidige niveau.

- (15) Italië is op twee na de grootste ontvanger van middelen uit hoofde van het cohesiebeleid van de EU: het ontvangt circa 8% van het totale EU-budget voor het cohesiebeleid in 2007–2013. Halverwege de programmeringsperiode is slechts 16,8% van de EU-middelen daadwerkelijk benut; in de zuidelijke convergentieregio's is dit percentage nog veel lager.
- (16) Italië heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact⁴. In het nationale hervormingsprogramma worden enkele recentelijk goedgekeurde maatregelen genoemd en toekomstige hervormingsplannen geschetst die als doel hebben de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de financiële stabiliteit te bevorderen, het concurrentievermogen te versterken en de werkgelegenheid te vergroten, overeenkomstig de beginselen van het Euro Plus-pact. Een nieuwe belangrijke verbintenis die de regering specifiek als antwoord op het pact is aangegaan, betreft de wijziging van de grondwet om de begrotingsdiscipline te verbeteren. Deze punten zijn onderzocht en bij de aanbevelingen in aanmerking genomen.
- (17) De Commissie heeft voor Italië het stabiliteitsprogramma, het nationale hervormingsprogramma en de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht⁵. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Italië, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In deze context is de Commissie van oordeel dat Italië's consolidatieplan voor 2011–2014 geloofwaardig is tot 2012, maar voor de jaren 2013–2014 moet worden onderbouwd met concrete maatregelen om de zeer hoge overheidsschuld gestaag te doen afnemen. In het nationale hervormingsprogramma wordt een aantal initiatieven geschetst die betrekking hebben op alle onderdelen van de Europa 2020-strategie, maar verdergaande maatregelen worden noodzakelijk geacht voor de aanpak van structurele zwakheden die reeds geruime tijd bestaan maar door de crisis nog zijn verergerd. Om Italië's groei- en werkgelegenheidspotentieel te versterken en te bevorderen dat de zuidelijke regio's hun achterstand inlopen, moeten in 2011–2012 verdere maatregelen worden genomen om het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren, de diensten- en productenmarkten open te stellen voor sterkere concurrentie, het ondernemingsklimaat te verbeteren, het onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid te versterken en een snellere en betere benutting van de EU-cohesiemiddelen te bevorderen.

⁴ Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 720.

⁵ SEC(2011) 720.

- (18) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 juni 2010 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Italië onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven. De Raad heeft het nationale hervormingsprogramma van Italië getoetst aan de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011,

BEVEELT AAN dat Italië in de periode 2011–2012 actie onderneemt om:

- (1) De geplande budgettaire consolidatie in 2011 en 2012 ten uitvoer te leggen met het oog op de correctie van het buitensporige tekort. Alle gunstiger dan verwachte budgettaire ontwikkelingen te baat te nemen om het tekort en de schuld sneller te verminderen en gereed te zijn om ontsporingen bij de uitvoering van de begroting te voorkomen. De streefcijfers voor 2013–2014 uiterlijk in oktober 2011 te onderbouwen met concrete maatregelen, zoals vastgesteld in het nieuwe meerjarige begrotingskader. Het kader te versterken door bindende uitgavenplafonds in te voeren en het toezicht te verbeteren voor alle subsectoren van de overheid.
- (2) Maatregelen te nemen om de segmentatie van de arbeidsmarkt te bestrijden, door bepaalde aspecten van de wetgeving inzake arbeidsbescherming te herzien en het thans gefragmenteerde stelsel voor werkloosheidsuitkeringen ingrijpend te hervormen. De inspanningen ter bestrijding van zwartwerken op te voeren. Daarnaast maatregelen te nemen om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen te vergroten door de beschikbaarheid van opvang- en zorgfaciliteiten in het hele land te verbeteren en op budgettair neutrale wijze financieel te stimuleren dat potentiële meeverdieners gaan werken.
- (3) Op basis van de wet van 2009 tot hervorming van het kader voor collectieve onderhandelingen en in overleg met de sociale partners, overeenkomstig de nationale praktijk, maatregelen te nemen om te waarborgen dat de loonstijging meer in overeenstemming is met de ontwikkeling van de productiviteit en de plaatselijke en bedrijfsomstandigheden.
- (4) Maatregelen in te voeren om de dienstensector open te stellen voor meer concurrentie, met name wat de vrije beroepen betreft. De jaarlijkse mededingingswet in 2011 goed te keuren met inachtneming van de aanbevelingen van de antitrustautoriteit. De duur van procedures op het gebied van de rechtshandhaving te verkorten. Maatregelen te nemen om de toegang tot kapitaalmarkten voor kleine en middelgrote ondernemingen te bevorderen, door hindernissen op regelgevingsgebied weg te nemen en de kosten te verlagen.
- (5) Het kader voor investeringen van de particuliere sector in onderzoek en ontwikkeling te verbeteren door de huidige fiscale stimuleringsmaatregelen te verlengen, de voorwaarden voor durfkapitaal te verbeteren en innovatieve aankoopregelingen te ondersteunen.

⁶ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

- (6) Maatregelen te nemen om met cohesiemiddelen medegefinancierde groeibevorderende uitgaven te versnellen, teneinde de aanhoudende verschillen tussen de regio's te verminderen, door verbetering van de bestuurlijke capaciteit en politieke governance van de programma's. De verbintenissen na te komen die in het nationale strategische referentiekader zijn aangegaan wat betreft de omvang van de middelen en de kwaliteit van de uitgaven.

Gedaan te

*Voor de Raad
De voorzitter*