ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 11 юли 2017 година

относно Националната програма за реформи на Ирландия за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Ирландия за 2017 г.

(2017/C 261/07)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ([1]), и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси ([2]), 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 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 16 ноември 2016 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Ирландия е една от държавите членки, за които ще се извърши 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 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“) ([3]).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Ирландия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1—3 по-долу.

(3) Докладът за Ирландия за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бе оценен напредъкът на Ирландия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, както и напредъкът на Ирландия по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г.

(4) Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Ирландия са налице макроикономически дисбаланси. По-специално, тези дисбаланси се характеризират с голям размер на външния, държавния и частния дълг (както на домакинствата, така и на нефинансовите предприятия), което прави Ирландия уязвима за неблагоприятни шокове. Банките все още се сблъскват с високо равнище на необслужваните кредити, но са добре капитализирани и въпреки че все още е ниска, тяхната рентабилност постепенно се подобрява. Цените на жилищата продължават да нарастват, а

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

предлагането остава ограничено. Дългът на нефинансовите предприятия е намалял през 2015 г., но все още е бил на по-високо равнище, отколкото в края на 2014 г. Дългът на домакинствата е намалял през 2015 г., а държавният дълг показва устойчива низходяща тенденция. Отрицателната нетна международна инвестиционна позиция на Ирландия намаляваше с бързи темпове преди 2015 г., но след това започна да се увеличава, отчасти вследствие на рязко покачване през 2015 г. При все това външната устойчивост на битовия сектор не изглежда изложена на риск. През изминалата година размерът на необслужваните кредити намаляваше, но към края на 2016 г. темпът на намаляване малко се забави. През 2015 г. цените на недвижимите имоти продължиха да нарастват, но към сегашния момент няма съществени доказателства за надценяване. През последните години бяха предприети мерки на политиката за справяне с всички посочени дисбаланси, включително в банковия сектор (подобрена регулаторна рамка, мерки за преодоляване на високото равнище на необслужваните кредити). Правителството предприе няколко подходящи мерки за разрешаване на проблема с недостатъчното предлагане на жилищния пазар, но докато се материализира техният ефект, ще е нужно време.

(5) На 13 април 2017 г. Ирландия представи националната си програма за реформи за 2017 г., а на 2 май 2017 г. — своята програма за стабилност за 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(6) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), 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 европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

(7) Понастоящем спрямо Ирландия се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството очаква номиналният дефицит да намалее леко до 0,4 % от БВП през 2017 г. и след това да продължи да намалява постепенно, достигайки излишък от 1,0 % от БВП през 2021 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит в размер на 0,5 % от БВП — се очаква да бъде постигната от 2018 г. нататък. Според програмата за стабилност съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне до 72,9 % през 2017 г. и да продължи да намалява, като достигне 65,2 % от БВП през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. В същото време мерките, необходими за подкрепа на планираните цели за дефицита от 2018 г. нататък, все още не са напълно конкретизирани.

(8) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на Ирландия да постигне годишна фискална корекция от 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. съществува риск от съществено отклонение от препоръчаната фискална корекция общо за 2016 г. и 2017 г.

(9) През 2018 г., с оглед на фискалното си положение, и по-специално на равнището на дълга, се очаква Ирландия да продължи да се доближава до средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит от 0,5 % от БВП. Според общоприетата корекционна матрица съгласно Пакта за стабилност и растеж тази корекция означава изискване за номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи ([2]), който не превишава 2,4 % през 2018 г. Това съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП. Целевият показател за разходите отразява корекция с цел да се коригира изкривяване в 10-годишния референтен темп на потенциалния растеж, породено от изключително високия ръст на растежа на реалния БВП през 2015 г. Следвайки подхода, възприет от ирландските органи в техните изчисления за бюджета за 2017 г., Комисията използва средната стойност на потенциалния растеж през 2014 г. и

([1]) 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).

([2]) Нетните разходи на държавното управление се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

2016 г. При непроменени политики съществува риск от известно отклонение от изискването общо за 2017 г. и 2018 г. В същото време според прогнозите през 2017 г. и 2018 г. Ирландия ще се съобрази с преходното правило за дълга. Като цяло Съветът е на мнение, че ще са необходими допълнителни мерки, по-специално през 2017 г., за съобразяване с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. С оглед на текущите условия на икономическия цикъл на Ирландия и по-големите външни рискове използването на извънредни приходи за допълнително намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП ще бъде предпазливо. Все пак, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 1466/97, в оценката на бюджетните планове и резултатите следва да бъде взет под внимание бюджетният баланс на държавата членка в контекста на условията на икономическия цикъл. Както се припомня в съобщението на Комисията, придружаващо тези специфични за всяка държава препоръки, в оценката на проекта за бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да бъде взета предвид целта за постигане на фискална позиция, която едновременно да допринася за засилване на текущото възстановяване и да осигурява устойчивост на публичните финанси на Ирландия. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да извърши цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално в условията на икономическия цикъл в Ирландия.

(10) Въпреки че икономическото възстановяване е стабилно и през следващите години се очаква производството да нараства с устойчиви темпове, несигурността по отношение на перспективите нарасна, което създава риск за все още нестабилните публични финанси. Поради това следва да бъдат положени повече усилия с цел приходите да станат по-устойчиви на икономически колебания и негативни сътресения. За тази цел предложението за въвеждане на фонд за неблагоприятни икономически събития (Rainy-day Fund) следва да бъде насърчено и следва да се разчита в по-малка степен на силно концентрирани и несигурни източници на приходи. Балансираният състав на различните данъчни източници и разширяването на данъчната основа подобряват стабилността на данъчните постъпления в условията на икономическа нестабилност. При все това през последните години са положени ограничени усилия за разширяване на данъчната основа, а неотдавнашните данъчни мерки бяха съсредоточени върху данъчни намаления и облекчения. Все още предстои провеждането на обявената систематична оценка на разходите и ползите от намалените ставки по ДДС, които се прилагат за широк спектър от продажби. Постоянните данъци върху недвижимото имущество се считат за един от източниците на приходи, които благоприятстват растежа в най-голяма степен. Въпреки това ирландските приходи от недвижимо имущество през 2014 г. са възлизали само на 1,0 % от БВП, в сравнение със средната за Съюза стойност от 1,6 %. Постепенното индексиране на стойността на недвижимите имоти ще спомогне за постепенно изменение на местния данък върху недвижимите имоти, като се предотврати внезапно увеличение на данъчните задължения вследствие на преоценката на недвижимите имоти през 2019 г. Различията в данъчното облагане на дизела и бензина за ползвателите на пътищата са необосновани от екологична гледна точка.

(11) В миналото, всеобхватните прегледи на разходите се съсредоточаваха предимно върху намаляване на държавните разходи с цел постигане на общите фискални цели. Извършените оценки на ефективността и ефикасността на разходните програми бяха с ограничен обхват, което в крайна сметка отслаби надеждността на многогодишните разходни планове. Добре планиран преглед на разходите в съответствие с общите принципи на Еврогрупата би подобрил контрола върху разходите и би могъл да освободи ресурси за така необходимите публични инвестиции за насърчаване на растежа. Прегледът на разходите следва да се съсредоточи по-специално върху икономическата ефективност на сектора на здравеопазването. Ирландия предприе някои важни мерки, свързани с ефективността, които включват например споразумение за намаляване на разходите с фармацевтичната промишленост, система за финансово управление, електронно здравеопазване и финансиране, основано на дейности. Въпреки това би могло да бъде направено повече, например чрез укрепване на ролята на първичната медицинска помощ като начин за облекчаване на претоварените болници в Ирландия. Стъпките в посока на универсално едностепенно здравеопазване са разпокъсани и липсва цялостна визия.

(12) Насърчаването на устойчив и приобщаващ растеж, от който да се възползват всички групи в обществото, продължава да бъде предизвикателство. През април 2017 г. безработицата беше под средното равнище за Съюза от 6,4 %. Въпреки това високият брой на домакинствата с ниска степен на трудова заетост поражда опасения, че положителното въздействие на възстановяването не достига до всички хора. От 2013 г. до 2015 г., процентът от населението, живеещо в домакинства с ниска или много ниска икономическа активност, спадна с 15 %; общото равнище на безработицата през същия период намаля с 28 %. Като цяло системата за социално подпомагане е успяла да ограничи бедността и неравенството и Ирландия е предприела мерки за насърчаване на заетостта чрез постепенно намаляване на обезщетенията и допълнителните плащания. Въпреки това все още са налице пречки пред постигането на приобщаващ растеж. Несъответствията между равнището на заетост на ниско, средно и висококвалифицираните работници са сред най-високите в Съюза. В някои области възникнаха несъответствия между търсените и предлаганите умения и недостиг на умения, а възможностите за повишаване на квалификацията и за преквалификация са недостатъчни. Предизвикателствата на пазара на труда и социалните предизвикателства показват важното значение на интегрирания подход към обучението и активизирането на пазара на труда за хората, които са най-отдалечени от трудовия пазар. Освен това остава загриженост по отношение на качеството на грижите за децата, включително наличието на целодневни детски заведения. Като процент от заплатите нетните разходи за грижи за децата в Ирландия са сред най-високите в Съюза. Недостигът и цената на качествените целодневни детски заведения пречат на участието на жените на пазара на труда и възпрепятстват усилията за намаляване на бедността сред децата, която леко е намаляла, но продължава да е по-висока от средната за Съюза.

(13) Необходими са мерки за посрещане на инфраструктурните нужди, за да се насърчи устойчив и балансиран растеж. Икономическата криза доведе до промяна в състава на разходите на сектор „Държавно управление“, а именно до изместване от инвестиции към текущи разходи. Силното намаляване на държавните инвестиции в продължение на години оказа отрицателно въздействие върху качеството и адекватността на инфраструктурата. Промяната в структурата на държавните разходи засегна също така и държавната подкрепа за научноизследователската и развойна дейност с възможни последици за конкурентоспособността на МСП. Ирландия е на 25-то място в Съюза по публични инвестиции в научноизследователска и развойна дейност като процент от БВП. Най-сериозни недостатъци в инфраструктурата се наблюдават в областта на транспорта, водоснабдяването и жилищното настаняване. Търсенето на нови жилища понастоящем силно надвишава предлагането в основните градски райони на страната. В резултат на това цените на жилищата и наемите продължават бързо да нарастват, което в крайна сметка доведе до неотдавнашното голямо нарастване на изключването в областта на жилищното настаняване и бездомността. В момента няма признаци за надценяване, но ако не бъдат преодолени, ограниченията в предлагането на жилища биха могли да породят макрофинансови рискове. Наличието на последователен и навременен устройствен план би спомогнало за осигуряване на нови жилища в съответните нуждаещи се райони.

(14) В ирландската икономика се наблюдава разделение между, в голямата си част, малки и средни предприятия, които са ирландска собственост, и големи мултинационални дружества, извършващи дейност в Ирландия. Взаимовръзките между мултинационалните дружества и предприятията, които са ирландска собственост, остават ограничени. Техните експортни характеристики и профили се различават значително, а разликите в производителността им се задълбочават. Предприятията, които са ирландска собственост, имат по-слаб експортен профил от мултинационалните дружества, установени в Ирландия. Техният износ е силно концентриран по сектори и местоназначение, което ги прави по-уязвими на сътресения. Инвестициите в иновации ще насърчат производителността и потенциала за износ на ирландските предприятия в момент, когато диверсифицирането на износа и на дестинациите за износ би могло да помогне за стабилизиране на резултатите на ирландските предприятия. Публичните разходи за научноизследователска и развойна дейност все още са на ниско равнище. Пълното изпълнение на мерки за засилване на публичната научноизследователска и развойна дейност, по-специално на мерки за подкрепа на капацитета за иновации на МСП, зависи от завръщането към устойчиви инвестиции. За да бъдат стимулирани иновациите от страна на МСП, иновационните политики биха могли да бъдат пренасочени към по-преки форми на финансиране. Помощта от правителството за частната научноизследователска и развойна дейност все повече се основава на данъчни кредити за научноизследователска и развойна дейност. По-целенасочени миксове на политиката с по-пряко финансиране биха могли да отговорят по-добре на нуждите на неотдавна създадените ирландски иновационни предприятия и да доведат до използване на възможностите, произтичащи от силната инвестиционна мощ на многонационалните дружества. По този начин ще се улесни достъпът до световните вериги за създаване на стойност и ще се ускори разпространението на знания.

(15) В условия на повишена външна несигурност постигането на по-нататъшен напредък в намаляването на необслужваните кредити е от важно значение с цел да се гарантира стабилността на финансовия сектор. Въпреки постигнатия напредък високите съотношения на необслужваните кредити продължават да бъдат пречка за рентабилността на банките и за пълното икономическо възстановяване на домакинствата и предприятията. Намаляването на задлъжнялостта на домакинствата и националните предприятия продължава, но тяхната задлъжнялост продължава да бъде сред най-високите в Съюза в размер на 276,8 % от БВП (септември 2016 г.). Високият корпоративен дълг може да пречи на предприятията да вземат заеми, за да инвестират, което от своя страна също ограничава способността на банките да подобрят собствената си рентабилност.

(16) Според Централната банка на Ирландия средното съотношение на необслужваните кредити на местните ирландски банки през септември 2016 г. възлиза на 14,2 %. Това е значително над средното равнище за Съюза от 5,3 %. Необслужваните кредити на местните ирландски банки през септември 2016 г. намаляха с 12,7 милиарда евро или 32,7 % на годишна база. Темпото на преструктуриране на просрочените задължения се забави до известна степен, като оставащите дългосрочни просрочени задължения са и най-трудни за преструктуриране. Необходимо е темпът на действие да се запази: преструктурирането на просрочените задължения трябва да бъде устойчиво в дългосрочен план и трябва да се разгледат различни форми на намаляване на дълга. До края на септември 2016 г. са били просрочени 14 % от ипотечните кредити, а просрочените с над две години ипотечни кредити представляват около 70 % от общите баланси на ипотечните кредити с просрочване над 90 дни. Търговските кредити за недвижими имоти, държани от местни банки, и кредитите за предприятията също продължават да будят безпокойство със съотношения на необслужваните кредити от съответно 32,6 % и 11,8 % през септември 2016 г. Използването на механизми за неплатежоспособност на физически лица, несъстоятелност, съдебна защита за предприятия в затруднено положение (examinership) и извънсъдебни механизми, предназначени да възстановят жизнеспособността на домакинствата и предприятията, продължава да е на ниско равнище и трябва да се насърчи. След няколко забавяния се очаква централният кредитен регистър да влезе в последната фаза от своето изпълнение. Неговото финализиране следва да представлява приоритет, тъй като той ще служи като основа за подходяща оценка на кредитния риск на кредитополучателите и ще гарантира предпазливо отпускане на кредити в бъдеще.

(17) Законът за регулиране на юридическите услуги от 2015 г. (Закона от 2015 г.) започна да се прилага към края на 2016 г. Пълното прилагане на Закона от 2015 г. ще играе решаваща роля в усилията на Ирландия за увеличаване на конкуренцията в сектора, тъй като той ще позволи на адвокатите пряк достъп до професията, както и създаването на

корпоративни групи от мултидисциплинарни практики и прилагането в Ирландия на алтернативни бизнес модели, използвани в други държави членки. Независимите правни услуги представляват производствен разход за всички сектори на икономиката и тяхната цена оказва влияние върху конкурентоспособността на Ирландия. Поради това е изключително важно с прилагането на Закона от 2015 г., след провеждането на обществени консултации, да бъдат въведени разпоредби за подобряване на конкуренцията и намаляване на разходите или такива разпоредби да бъдат включени в наредби на Органа за регулиране на правните услуги, така че да се увеличи конкуренцията и да се намалят разходите.

(18) В контекста на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Ирландия и го публикува в доклада за страната за 2017 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност за 2017 г., на националната програма за реформи за 2017 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Ирландия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Ирландия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза, чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.

(19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г., като становището ([1]) му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2017 г. и програмата за стабилност за 2017 г. Неговите препоръки, направени по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 и 3 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Ирландия през 2017 г. и 2018 г. да предприеме следните действия:

1. Да положи значително фискално усилие през 2018 г. в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. Да използва евентуалните извънредните приходи, произтичащи от благоприятните икономически и финансови условия, в т.ч. постъпленията от продажбата на активи, за да ускори намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да ограничи обхвата и броя на данъчните разходи и да разшири данъчната основа.

2. Да насочва по-ефективно правителствените разходи чрез приоритизиране на публичните инвестиции в транспорт, водоснабдяване и иновации, по-специално в подкрепа на МСП. Да подобри социалната инфраструктура, включително осигуряването на социални жилища и целодневни детски грижи; да гарантира интегриран пакет от политики за активизиране с цел увеличаване на перспективите за заетост на нискоквалифицираните работници и да предприеме мерки за справяне с ниския интензитет на икономическа активност сред домакинствата.

3. Да насърчи непрекъснато и по-трайно намаляване на необслужваните кредити чрез стратегии за тяхното преструктуриране, които включват отписвания за жизнеспособни предприятия и домакинства, със специален акцент върху уреждането на просрочени задължения в дългосрочен план.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÕNISTE

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