C/2025/667

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Irlandii

(C/2025/667)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO IRLANDII

(5) W dniu 15 października 2024 r. Irlandia przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Irlandię uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Irlandia kwalifikowała się do otrzymania informacji technicznych, ale nie zwróciła się o nie. W dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przekazała Irlandii główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego ([5]), o których mowa w motywie 25 rozporządzenia (UE) 2024/1263, a następnie opublikowała je w dniu 15 października 2024 r. ([6]).

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Irlandia i Komisja prowadziły dialog techniczny we wrześniu 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Irlandię i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności wzrostu potencjalnego PKB i wartości rezydualnej zmiany długu), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Według informacji podanych przez Irlandię w planie państwo to zaangażowało się w proces konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, partnerami społecznymi, władzami regionalnymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami w maju 2024 r., zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z informacjami, które Irlandia przedstawiła w swoim planie, irlandzki rząd był gospodarzem organizowanego co roku Krajowego Dialogu Gospodarczego (National Economic Dialogue, NED), który stanowi forum wymiany poglądów na temat priorytetów gospodarczych i społecznych między zainteresowanymi stronami a rządem. Rozmowy w ramach NED w 2024 r. dotyczyły perspektywy średnioterminowej w kontekście zobowiązań rządu wynikających ze zmienionych unijnych ram fiskalnych.

(9) Irlandzka Fiskalna Rada Doradcza (IFAC) wydała opinię na temat prognozy makroekonomicznej i założeń makroekonomicznych leżących u podstaw wieloletniej ścieżki wydatków netto ([7]). Prognozy makroekonomiczne będące podstawą budżetu krajowego na 2025 r. IFAC zatwierdziła w dniu 23 września 2024 r., uznawszy, że mieszczą się one w dopuszczalnym przedziale. IFAC uważa, że zatwierdzenie to następuje w czasie, gdy gospodarka osiąga wyniki powyżej swoich możliwości i w obliczu ryzyka, jakie niosą za sobą czynniki ograniczające zdolność na poziomie krajowym.

Inne powiązane procesy

(10) W dniu 15 października 2024 r. Irlandia złożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([8]).

(11) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Irlandii szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([9]).

([5]) Główne początkowe warunki i podstawowe założenia są zgodne z metodyką opisaną w wydanym przez Komisję *monitorze stabilności długu z 2023 r.* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opierają się one na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=pl).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_pl#ireland.

([7]) Prognozy makroekonomiczne w budżecie na 2025 r. obejmują lata 2024–2030.

([8]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Irlandii, 26.11.2024, C(2024)9056 final.

([9]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Irlandii.

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(12) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(13) W 2023 r. odnotowano spadek działalności gospodarczej w Irlandii o 5,5 %, co spowodowane było słabnącym eksportem netto, głównie w określonych sektorach zdominowanych przez przedsiębiorstwa międzynarodowe, ale gospodarka krajowa pozostawała w dobrej kondycji. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka skurczy się o 0,5 % za sprawą utrzymującej się niestabilnej sytuacji w sektorach zdominowanych przez przedsiębiorstwa międzynarodowe. W 2025 r. spodziewany jest wzrost realnego PKB o 4,0 % dzięki silnej gospodarce krajowej i stałemu wzrostowi eksportu. Spodziewane jest, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 3,6 %, ponieważ popyt krajowy i eksport będą dalej wspierać wzrost. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) dynamika wzrostu potencjalnego PKB w Irlandii marginalnie wzrośnie, z 2,6 % w 2024 r. do 2,9 % w 2025 r., po czym nieznacznie spadnie do 2,7 % w 2026 r. Wynika to ze stopniowego spadku wkładu pracy i z ponownego wzrostu – po spadku w 2024 r. – wkładu akumulacji kapitału. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 4,3 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 4,4 %, w 2025 r. – 4,4 %, a w 2026 r. – 4,5 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 3,6 % w 2023 r. do 3,3 % w 2024 r. i osiągnie 2,1 % w 2025 r. oraz 1,7 % w 2026 r.

(14) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Irlandii wyniosła 1,5 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 4,4 % PKB w 2024 r. i spadnie do poziomu 1,4 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do poziomu 1,3 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Irlandii na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 43,3 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 41,6 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. spadnie on do 38,3 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 36,8 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(15) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Irlandii obejmuje lata 2025–2029 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(16) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(17) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 1, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 5,3 % w latach 2025–2029. Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie 2,3 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). W planie zakłada się, że dynamika wzrostu potencjalnego PKB będzie stopniowo spowalniać do 2027 r., z poziomu 3,1 % w 2024 r. do 2,8 %, po czym wzrośnie do 3,6 % w 2028 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zmniejszy się z 3,2 % w 2024 r. do 2,1 % w 2025 r. i pozostanie na tym poziomie do 2028 r.

Tabela 1: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Irlandii

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	9,8	5,1	6,5	4,9	5,4	4,7	5,3	5,5
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	9,8	15,4	22,8	28,9	35,8	42,3	nie dotyczy	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	3,1	3,2	2,9	2,8	3,6	3,5	3,2	3,1

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym 2025–2028
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Irlandii i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(18) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 41,4 % PKB w 2024 r. do 34,0 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu oczekuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie nadal spadał, znacznie poniżej poziomu 60 % PKB, aby do 2038 r. osiągnąć poziom 18,8 % PKB.

Tabela 2: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Irlandii

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2038
Dług publiczny (% PKB)	43,4	41,4	37,9	36	34,8	34	33,1	18,8
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	1,6	4,5	1,7	1,4	1,1	1,6	1,5	0,6

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Irlandii.

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawałby w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Na podstawie ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeń przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 1,7 % PKB w 2025 r., po czym zmaleje do 1,4 % PKB w 2026 r. i 1,1 % w 2027 r., a następnie wzrośnie do poziomu 1,6 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Założenia makroekonomiczne planu

(20) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Irlandii w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto odmienne założenia w odniesieniu do ośmiu zmiennych, a mianowicie punktu wyjścia (strukturalnego wyniku pierwotnego w 2024 r.), wzrostu potencjalnego PKB, wzrostu deflatora PKB, wzrostu realnego PKB, nominalnej implikowanej stopy procentowej, wartości rezydualnych zmiany długu, działań jednorazowych oraz zlikwidowania luk produktowych. Ponadto plan odbiega od założenia niezmiennego kursu polityki fiskalnej poza okresem dostosowawczym, ponieważ zakłada dalszą dekonsolidację fiskalną w latach 2029 i 2030. Ocena tych różnic w założeniach znajduje się poniżej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające

największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

(21) Plan przewiduje wyższy strukturalny wynik pierwotny w 2024 r., a mianowicie nadwyżkę wynoszącą 3,7 % PKB, podczas gdy Komisja wiosną 2024 r. spodziewała się nadwyżki w wysokości 2,5 % PKB. Ta skorygowana początkowa sytuacja fiskalna oraz powiązane uaktualnione warunki makroekonomiczne na rok 2024 zawarte w planie są odzwierciedleniem nowszych informacji, które pojawiły się od wiosny. Jest to zgodne z prognozą Komisji z jesieni 2024 r. W związku z tym uznaje się, że różnica ta jest należycie uzasadniona. Rozpatrywana oddzielnie, różnica ta zwiększa średni pułap wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym w porównaniu z założeniami Komisji.

— Według planu wzrost potencjalnego PKB w okresie objętym planem jest niższy średnio o 0,3 p.p. w porównaniu z założeniami Komisji udostępnionymi w dniu 21 czerwca 2024 r. Odzwierciedla to nowsze dane na temat wyniku niż dane z wiosny 2024 r., z wykorzystaniem metodyki wspólnie uzgodnionej przez UE. Plan zakłada również, że wzrost realnego PKB będzie niższy, a luka produktowa zostanie zlikwidowana wcześniej, niż przyjęto w założeniach Komisji. Zgodnie z metodyką Komisji ekspansja fiskalna przewidziana w irlandzkim planie faktycznie doprowadziłaby do większych efektów mnożnikowych w odniesieniu do wzrostu realnego PKB, a luka produktowa zostałaby zlikwidowana do 2033 r., podczas gdy według planu luka zostałaby zlikwidowana już w 2030 r. W związku z tym uznaje się, że założenia te są ostrożne, a zatem należycie uzasadnione. Łącznie przyczyniają się one do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy, niż wynika z założeń Komisji.

— Plan zakłada większy wzrost deflatora PKB średnio o 0,1 p.p. w przewidywanym okresie w porównaniu z założeniami Komisji. Odzwierciedla to nowsze dane na temat wyniku niż dane z wiosny 2024 r. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione. Rozpatrywane oddzielnie, przyczynia się ono do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy, niż wynika z założeń Komisji.

— Plan zakłada, że wartości rezydualne zmiany długu będą wyższe, niż przewidują założenia Komisji, w związku z utworzeniem nowych funduszy oszczędnościowych. Mniej korzystne założenie w planie można wytłumaczyć tym, że plan opiera się na nowszych danych. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie różnice w założeniach rozpatrywane łącznie przyczyniają się do teoretycznego średniego pułapu wzrostu wydatków netto, który jest wyższy niż ten, który byłby wymagany w celu przestrzegania obowiązujących reguł fiskalnych w oparciu o założenia Komisji z wiosny 2024 r. W swoim planie Irlandia zobowiązuje się jednak do osiągnięcia ścieżki wydatków netto niższej niż ten teoretyczny pułap, a także niższej od tego, co byłoby konieczne w celu przestrzegania reguł fiskalnych zgodnie z założeniami Komisji. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(22) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione głównie przez świadczenie dodatkowych usług publicznych w celu zaspokojenia potrzeb ludności, której liczba szybko rośnie. Ponadto Irlandia sfinansuje zwiększenie kapitału publicznego poprzez umocnienie stopy inwestycji sektora publicznego. Irlandia ustanowiła także dwa długoterminowe instrumenty oszczędnościowe, ponieważ szacuje się, że duża część podatku od osób prawnych ma charakter nadzwyczajny. Chociaż prognozy dotyczące wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych wskazują na utrzymujące się nadwyżki tego sektora, nacisk w strategii położono po stronie wydatków ze względu na znaczny wpływ nadzwyczajnych dochodów na saldo nominalne. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Co więcej, w projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r ([10]).

([10]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Irlandii, 26.11.2024, C(2024)9056 final.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(23) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje około 40 działań, z których 12 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

(24) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan przedstawia spójny pakiet reform i inwestycji. Działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu (zalecenia krajowe z lat 2019, 2020, 2022 i 2023) obejmują zwiększenie stawki podatku od emisji dwutlenku węgla oraz projekt ustawy o działaniach na rzecz klimatu i rozwoju niskoemisyjnego (zmiana), przy czym oba te działania uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP) oraz w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. Projekt ustawy ustanawia prawnie wiążące ramy obejmujące wartości docelowe i zobowiązania, ustawowo określając cel uzyskania neutralności klimatycznej do 2050 r., w tym przyjęcie 5-letnich budżetów emisji dwutlenku węgla i planów działania w dziedzinie klimatu. Środki w zakresie wody i ścieków (zalecenia krajowe z lat 2019, 2020, 2022, 2023 i 2024) odnoszą się do trzeciego irlandzkiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu. W planie wskazano środki umożliwiające transformację cyfrową (zalecenia krajowe z lat 2019 i 2020) zgodnie z krajową strategią cyfrową, wykorzystanie potencjału cyfrowego i osiągnięcie celów cyfrowych uwzględnionych w strategicznym planie działania dotyczącym cyfrowej dekady. Obejmuje to inwestycje w umiejętności cyfrowe (niektóre uwzględniono w RRP), dostęp do cyfrowych usług publicznych i korzystanie z nich (niektóre uwzględniono w RRP), w szczególności poprzez dotacje i pomoc dla MŚP, wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie cyfryzacji (niektóre uwzględniono w RRP), cyberbezpieczeństwo poprzez zwiększenie zasobów dla Krajowego Centrum ds. Cyberbezpieczeństwa, a także łączność dzięki wdrożeniu krajowego planu na rzecz sieci szerokopasmowych, którego celem jest objęcie wszystkich irlandzkich gospodarstw domowych i przedsiębiorstw siecią gigabitową nie później niż w 2028 r. oraz objęcie siecią 5G wszystkich zaludnionych obszarów nie później niż w 2030 r.

(25) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet w zakresie odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejski filar praw socjalnych, plan przedstawia działania na rzecz zwiększenia podaży mieszkań socjalnych i mieszkań po przystępnych cenach (zalecenia krajowe z lat 2019 i 2020) poprzez wdrożenie planu mieszkalnictwa dla wszystkich (niektóre działania uwzględniono w RRP) oraz reformę planowania. Środki mające na celu wspieranie otoczenia działalności gospodarczej, w szczególności krajowych MŚP (zalecenia krajowe z lat 2019 i 2020), obejmują działania określone w białej księdze w sprawie przedsiębiorstw. Środki wsparcia badań i innowacji (zalecenia krajowe z lat 2019 i 2020) obejmują utworzenie nowej agencji finansującej konkurencyjne działania w zakresie badań i innowacji, wzmocnienie uczelni technicznych (niektóre działania uwzględniono w RRP i programach EFRR) oraz inne inwestycje opublikowane w irlandzkiej strategii na rzecz badań i innowacji Impact 2030. Zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych plan przedstawia również szereg inicjatyw na rzecz równych szans i dostępu do rynku pracy. Działania dotyczące umiejętności (zalecenia krajowe z lat 2020 i 2023) zakładają ustanowienie nowej krajowej rady ds. umiejętności, uwolnienie środków finansowych z krajowego funduszu szkoleniowego, zwiększenie inwestycji bieżących i kapitałowych (niektóre działania uwzględniono w RRP), opracowanie jednolitego krajowego modelu przygotowania zawodowego i reformy w sektorze szkolnictwa wyższego. Plan zawiera odniesienia do ram, poprzez które Irlandia zamierza dalej upraszczać jej obecne istotne środki w zakresie podnoszenia kwalifikacji, przede wszystkim dla słabszych grup i osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy (zalecenie krajowe z 2019 r.). Plan przedstawia szereg inicjatyw na rzecz sprawiedliwych warunków pracy, w tym wprowadzenie do stycznia 2026 r. krajowej płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie w wysokości 60 % mediany godzinowej. W planie przedstawiono również inicjatywy na rzecz ochrony socjalnej i włączenia społecznego, w tym inwestycje w aktywizację rynku pracy (zalecenie krajowe z 2019 r.) ukierunkowane na słabsze grupy, jak określono w strategii „Ścieżki do pracy". Uzupełnieniem tych działań są reformy sektora opieki nad dziećmi (zalecenie krajowe z 2019 r.), które obejmują dotacje ogólnodostępne i związane z dochodami w ramach krajowego programu opieki nad dziećmi, jak również zobowiązania do ograniczenia ubóstwa określone w planie działania na rzecz włączenia społecznego. Jeżeli chodzi o kwestię kohort priorytetowych wspomnianych w kontekście europejskiego semestru, plan odnosi się do krajowej strategii na rzecz niepełnosprawności i drugiej krajowej strategii na rzecz integracji Trawelerów i Romów.

(26) Co się tyczy wspólnego priorytetu w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, w planie określono działania zakładające zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych, w szczególności przez inwestycje w energię z morskich źródeł odnawialnych (zalecenia krajowe z lat 2022 i 2023) (niektóre działania uwzględniono w RRP) i podłączeń do sieci (zalecenia krajowe z lat 2022, 2023 i 2024) z Irlandią Północną i Francją. Działania mające na celu wzmocnienie odporności systemu energetycznego obejmują finansowanie uboższych gospodarstw domowych w celu poprawy charakterystyki energetycznej budynków prywatnych (zalecenia krajowe z lat 2022, 2023 i 2024) (niektóre działania uwzględniono w RRP i programach EFRR), a także działania w zakresie magazynowania energii i reakcji strony popytowej (zalecenia krajowe z lat 2022, 2023 i 2024) zawarte w strategii „Bezpieczeństwo energetyczne w Irlandii".

(27) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych plan nie obejmuje żadnych działań.

(28) Ponadto w planie przedstawiono środki z zakresu polityki mające na celu zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Środki w zakresie opłacalności i dostępności systemu opieki zdrowotnej (zalecenia krajowe z lat 2019 i 2024) określone w cyfrowych ramach strategicznych w zakresie zdrowia obejmują 48 inicjatyw strategicznych dotyczących cyfrowych rozwiązań w zakresie zdrowia, ustanowienie niezależnej komisji ds. opieki nad osobami starszymi, a także utworzenie czterech nowych szpitali planowej opieki zdrowotnej, opracowanie lepszej opieki podstawowej i środowiskowej oraz restrukturyzację organu wykonawczego ds. służby zdrowia w ramach reformy Sláintecare (niektóre działania uwzględniono w RRP). Środki mające na celu poprawę stabilności systemu emerytalnego (zalecenia krajowe z lat 2019, 2022 i 2023) obejmują wprowadzenie świadczeń społecznych związanych z wynagrodzeniami, automatycznego systemu emerytalnego dla wybranych pracowników, ustanowienie dwóch długoterminowych instrumentów oszczędnościowych (Funduszu Przyszłej Irlandii oraz Funduszu Infrastruktury, Klimatu i Przyrody), a także uzgodnionego planu działania dotyczącego zwiększenia składek na ubezpieczenie społeczne. W planie stwierdzono, że Irlandia będzie nadal zajmować się rozwiązaniem problemu agresywnego planowania podatkowego (zalecenia krajowe z lat 2019 i 2020) przez wdrożenie planu działania w zakresie podatku od osób prawnych (niektóre działania uwzględniono w RRP).

(29) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz RRP Irlandii. Plan zawiera informacje na temat wielkości i celów poszczególnych funduszy polityki spójności. Plan zawiera tabelę określającą, które reformy strukturalne i priorytety inwestycyjne zostaną częściowo zrealizowane za pomocą środków zawartych w irlandzkim RRP lub funduszach polityki spójności.

(30) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Irlandii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, w planie przedstawiono ogólny zarys bieżących inwestycji mających na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, poprawę gospodarki wodnej i ściekowej oraz wspieranie transformacji cyfrowej. Co się tyczy wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, plan przewiduje ogólny zarys bieżących inwestycji związanych ze wspieraniem przedsiębiorstw, badań naukowych i innowacji, umiejętności, aktywizacji na rynku pracy, opieki nad dziećmi i dostępu do mieszkań. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego w planie przedstawiono ogólny zarys inwestycji związanych z modernizacją, energią z morskich źródeł odnawialnych i podłączeniami do sieci.

Wnioski z oceny Komisji

(31) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Irlandii spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(32) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Irlandii przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(33) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Irlandii i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(34) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(35) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada odnotowuje fakt, że władze irlandzkie wolą wykorzystywać zmodyfikowane wskaźniki do przeprowadzania krajowych analiz dochodu narodowego z uwagi na zakłócenia spowodowane względną skalą sektora międzynarodowego w Irlandii. Analogicznie, na nominalną sytuację fiskalną Irlandii wpływ wywierają potencjalne nadzwyczajne dochody z tytułu podatku od osób prawnych, które na podobnej zasadzie nie zostały uwzględnione w większości krajowych ocen fiskalnych Irlandii. W związku z tym Rada przyjmuje do wiadomości ustanowienie dwóch instrumentów oszczędnościowych w celu utworzenia buforów fiskalnych; jeden z nich będzie

wykorzystywany do reagowania na przyszłe wyzwania strukturalne, zaś drugi będzie działał w sposób antycykliczny w przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej lub fiskalnej oraz pomoże w realizacji celów Irlandii związanych z klimatem i ochroną środowiska. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(36) Rada oczekuje, że Irlandia będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(37) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(38) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(39) Rada oczekuje na sporządzane przez Irlandię roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru,

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Irlandia

Rok		2025	2026	2027	2028	2029
Stopy wzrostu (%)	Roczne	5,1	6,5	4,9	5,4	4,7
	Skumulowane (*)	15,4	22,8	28,9	35,8	42,3

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.