KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 258 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2015 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2015) 258.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Irlandię zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Irlandii na 2015 r.[6].

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Irlandię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Irlandii[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Irlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Irlandii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i odrębnego monitorowania. W szczególności Irlandia zakończyła program pomocy finansowej UE i MFW w 2013 r. i jest obecnie objęta nadzorem po zakończeniu programu i nadzorem w ramach europejskiego semestru. Mimo znacznej poprawy prognoz gospodarczych pewne czynniki ryzyka nadal wymagają szczególnej uwagi: wysokie poziomy zadłużenia w sektorze prywatnym i publicznym; pozostałe wyzwania w sektorze finansowym, w szczególności w odniesieniu do rentowności banków; oraz dostosowanie rynku pracy charakteryzującego się wysokim bezrobociem strukturalnym.

(7) W dniu 29 kwietnia 2015 r. Irlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r., a w dniu 30 kwietnia 2015 r. – swój program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Irlandia jest obecnie objęta funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd Irlandii planuje skorygowanie nadmiernego deficytu do 2015 r., czyli w terminie wyznaczonym przez Radę. Następnie planuje osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, jakim jest zrównoważenie budżetu pod względem strukturalnym, do 2019 r. Rząd planuje ograniczyć deficyt nominalny do 2,3 % PKB w 2015 r. i przejść od deficytu do nadwyżki, która w 2019

---

5 Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8803 final.
7 COM (2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 27 final.

r. miałaby wynieść 0,7 % PKB. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się ze 109,7 % w 2014 r. do 105,0 % PKB w 2015 r. i że będzie się stopniowo zmniejszać do 89,4 % PKB w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, odzwierciedla korzystne założenia w 2015 r. i jest wiarygodny w 2016 r. W prognozie Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się terminową i trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r. Szacuje się, że wysiłek fiskalny przewidziany na lata 2011–2015 jest niższy od zalecanego poziomu, ale wartość działań dyskrecjonalnych podejmowanych w ramach programu i po jego zakończeniu jest zgodna z wymaganiami. Przy założeniu, że terminowa i trwała korekta nadmiernego deficytu nastąpi zgodnie z planem, Irlandia zostanie objęta funkcją zapobiegawczą paktu począwszy od 2016 r. Środki mające służyć osiągnięciu docelowego poziomu deficytu oraz postępu w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego począwszy od 2016 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane. W związku z tym w świetle prognozy Komisji z wiosny 2015 r. wydaje się, że w 2016 r. istnieje ryzyko znacznego odchylenia od wymaganej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego i że w tymże roku konieczne będą dalsze działania strukturalne. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Irlandia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(9) Reformy podatkowe przyczyniły się do korekty budżetowej, wciąż jednak możliwe jest dalsze ograniczenie zakłóceń i zwiększenie efektywności systemu podatkowego oraz jego prowzrostowego i proekologicznego charakteru. Podatek od nieruchomości przekształcono w podatek pobierany okresowo, ale baza podatkowa jest nadal stosunkowo wąska, ponieważ niektóre rodzaje nieruchomości pozostają nieobjęte opodatkowaniem. Opodatkowanie pracy jest skomplikowane ze względu na złożony system składek na ubezpieczenie społeczne. Bazy podatkowe w przypadku podatków od konsumpcji i podatków środowiskowych są ograniczone z uwagi na obniżone stawki i zwolnienia. Zerowa stawka podatku od wartości dodanej i obniżone stawki tego podatku obniżają jego efektywność w stosunku do średniej UE, a ponadto wydaje się, że nie prowadzi się systematycznych analiz takich wydatków podatkowych. Istnieją możliwości podjęcia dalszych działań w celu poprawy efektywności instrumentów podatków środowiskowych oraz likwidacji dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska. Ostatnie zmiany w przepisach dotyczących rezydencji podatkowej przyjmuje się z zadowoleniem, mimo że ich skutki będzie można ocenić dopiero za jakiś czas. W ostatnich latach podjęto ważne reformy ram budżetowych. Nowe przepisy i procedury, szczególnie średniookresowe ramy wydatków, mają kluczowe znaczenie dla stabilności budżetowej i oczekuje się, że będą one stanowić zabezpieczenie przed procykliczną polityką budżetową. Obecne przepisy pozostawiają jednak rządowi znaczny margines swobody w kwestii zmiany pułapów wydatków poza określone z góry marginesy na nieprzewidziany wzrost wydatków, co osłabia średniookresowe plany budżetowe.

(10) Wydatki publiczne na opiekę zdrowotną są stosunkowo wysokie, mimo że wskaźniki stanu zdrowia ludności nie są zasadniczo lepsze niż w pozostałych częściach UE. W ostatnich latach osiągnięto przyrost wydajności. System opieki zdrowotnej wymaga jednak głębszych reform strukturalnych, aby powstrzymać spodziewany wzrost kosztów i utrzymać korzystne wyniki w opiece zdrowotnej w obliczu starzenia się społeczeństwa. Irlandia zamierza wprowadzić jednolity powszechny system ubezpieczenia zdrowotnego w perspektywie średniookresowej i wprowadza reformy w ramach strategii na rzecz zdrowia w przyszłości (ang. *Future Health Strategy*).

Podejmuje się pośrednie kroki w celu wprowadzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, aby rozwiązać niektóre z naglących problemów oraz poprawić efektywność kosztową. Do poprawy tej efektywności mogą znacząco przyczynić się takie działania, jak: skutecznie wprowadzenie narzędzi e-zdrowia, finansowanie zadaniowe oraz lepsze praktyki w zakresie przepisywania leków. Jednocześnie nadal istnieją możliwości obniżenia wydatków publicznych na produkty lecznicze, szczególnie leki opatentowane, które znacznie przekraczają średnią UE.

(11) Irlandia ma jeden z najwyższych w UE odsetków osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy. Powoduje to poważne problemy społeczne i zwiększa ryzyko ubóstwa dzieci. Z uwagi na to, że zjawisko małej intensywności pracy szczególnie dotyka gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci, odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy jest niemal trzy razy wyższy od średniej UE. Poczyniono pewne postępy w likwidowaniu pułapek braku aktywności zawodowej poprzez zmianę systemu wypłat niektórych świadczeń socjalnych. Dostęp do całodziennej opieki nad dziećmi pozostaje ograniczony i kosztowny, co stanowi przeszkodę utrudniającą kobietom i rodzicom samotnie wychowującym dzieci uczestnictwo w rynku pracy.

(12) W obliczu lepszej sytuacji makroekonomicznej ogólna sytuacja MŚP uległa poprawie, ale ich sytuacja finansowa jest bardzo niejednolita; stosunkowo niewielka część MŚP nadal odczuwa następstwa problemów z przeszłości; na te MŚP przypada też duża część zapotrzebowania sektora na dalsze zmniejszanie zadłużenia. Popyt na kredyty wykazuje pewne oznaki ożywienia. W zakresie inwestycji MŚP w dalszym ciągu w dużym stopniu zależą od finansowania bankowego, a niebankowe źródła finansowania są stosunkowo mało rozwinięte. W miarę jak poprawa koniunktury będzie nabierać tempa i będzie się ożywiać popyt wewnętrzny, ograniczenia w podaży mogą się zaostrzać, jeżeli kanały dostępu do kredytu nie będą odpowiednio udrażniane i nie nastąpi dywersyfikacja źródeł finansowania; jest to niezwykle istotne dla inwestycji i perspektyw wzrostu. Podjęto znaczące inicjatywy polityczne, aby ułatwić MŚP dostęp do finansowania i zapewnić ofertę nowych produktów o dłuższych terminach. Zalicza się do nich utworzenie Strategicznej Korporacji Bankowej Irlandii (SBCI), Irlandzkiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (ISIF) oraz innych programów. Poziom wykorzystania niektórych z tych programów był jednak dotychczas niski, a skuteczność i wpływ SBCI i ISIF będzie można ocenić dopiero w świetle doświadczeń.

(13) Irlandia poczyniła znaczne postępy w restrukturyzacji, ograniczaniu wielkości i dokapitalizowywaniu swoich banków krajowych. Bankowe profile finansowania przywrócono do normy, a rentowność banków ulega stałej poprawie. Wyzwania związane z następstwami problemów z przeszłości pozostają kluczową kwestią. Duża liczba zagrożonych kredytów zmniejsza się jednak powoli i wpływa w dalszym ciągu na zdolność banków do wspierania ożywienia gospodarczego. W czwartym kwartale 2014 r. takie kredyty stanowiły 23,2 % kredytów ogółem w trzech głównych bankach krajowych i jest to jeden z najwyższych odsetków w UE. Banki wprawdzie nadal działają na rzecz osiągnięcia celów w zakresie rozwiązywania problemów zaległości w spłacie kredytów hipotecznych, ale najdłuższe zaległości w spłacie (wynoszące ponad 720 dni) narastają w dalszym ciągu, wskutek czego w czwartym kwartale 2014 r. saldo kredytów ogółem wzrosło do 9,8 %. Obserwuje się postępy we wdrażaniu trwałych rozwiązań restrukturyzacyjnych; w kwietniu Bank Centralny Irlandii zobowiązał banki do wprowadzenia rozwiązań dla zdecydowanej większości kredytobiorców do końca 2015 r. Banki polegają jednak w dużej mierze raczej na standardowych technikach samoograniczenia, obejmujących zmianę

terminarza spłat kwoty głównej lub odsetek, niż na obniżaniu rat odsetkowych i kapitałowych. Banki także w dalszym ciągu często korzystają z postępowania sądowego jako sposobu przekonania klientów zalegających ze spłatą do przyjęcia na siebie zobowiązania do spłaty. Działania związane z planowanym wprowadzeniem centralnego rejestru kredytów postępują jednak powoli, mimo że ma to zasadnicze znaczenie dla ulepszenia nadzoru, procedur zawierania umów kredytowych i zarządzania ryzykiem.

(14) Od 2013 r. sytuacja na rynku pracy uległa polepszeniu, które polega na tym, że w sektorze prywatnym znów tworzy się miejsca pracy, a stopa bezrobocia ciągle się obniża. Jest ona jednak nadal wysoka, a bezrobocie długotrwałe budzi poważne zaniepokojenie. Istnieje ryzyko, że bezrobocie cyklicznie może częściowo przekształcić się w bezrobocie strukturalne z uwagi na to, że przywrócenie równowagi gospodarki ujawniło niedopasowanie umiejętności. Bezrobocie młodzieży jest nadal znacznie wyższe niż w okresie przed kryzysem. W ostatnich latach osiągnięto znaczące postępy w reformach mających na celu aktywizację, ale utrzymują się pewne obawy dotyczące skuteczności obecnych polityk w dziedzinie aktywizacji i programów szkoleń oraz zdolności służb zatrudnienia do wywiązania się ze swoich zadań w wymaganym zakresie. Wprowadzona ostatnio inicjatywa *JobPath* jest korzystną zmianą; jej skuteczność będzie trzeba jednak sprawdzić. W przeszłości system dalszego kształcenia i szkolenia był nieskuteczny i nie zapewniał kwalifikacji potrzebnych w gospodarce o przywróconej równowadze, a reformy rozpoczęły się dopiero niedawno.

(15) Koszty usług prawniczych utrzymują się na wyższym poziomie, który należy dostosować do poziomu kosztów innych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Dostosowanie jest istotną kwestią, ponieważ z usług prawniczych korzysta się we wszystkich sektorach gospodarki, a ich koszt ma wpływ na konkurencyjność Irlandii. Reforma ram regulacyjnych dotyczących usług prawniczych, która ma na celu zwiększenie konkurencyjności i ograniczenie kosztów, jest przedsięwzięciem długofalowym, do którego realizacji władze się zobowiązały. Projekt ustawy o usługach prawniczych opublikowany w 2011 r. nie został przyjęty. Ponadto rzeczywiste obniżenie kosztów będzie można uzyskać tylko wtedy, gdy przepisy zwiększające konkurencję i obniżające koszty przewidziane w planowanych ramach regulacyjnych zostaną zachowane i włączone do regulacji, które ma wydać powstający organ regulacyjny ds. usług prawniczych. W związku z tym Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować postępy w tej dziedzinie w ramach europejskiego semestru.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Irlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Irlandii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Irlandii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Irlandii, a jej opinia[10] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1–2 poniżej.

(18) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 4 poniżej.

(19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Irlandia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu w 2015 r. Osiągnięcie korekty budżetowej w wysokości 0,6 % PKB w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków z lepszych niż przewidywano warunków gospodarczych i finansowych do przyspieszenia redukcji deficytu i długu. Ograniczenie istniejącej swobody decyzyjnej w kwestii zmiany pułapów wydatków poza określone z góry marginesy na nieprzewidziany wzrost wydatków. Poszerzenie bazy podatkowej oraz przegląd wydatków podatkowych, w tym m.in. w zakresie podatku od wartości dodanej.

2. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej, m.in. poprzez ograniczenie wydatków na leki opatentowane i stopniowe wprowadzanie odpowiednich praktyk w zakresie przepisywania leków. Wprowadzenie finansowania zadaniowego w całym systemie opieki zdrowotnej.

3. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia intensywności pracy w gospodarstwach domowych oraz zmniejszenie zagrożenia ubóstwem dzieci przez stopniowe wycofywanie świadczeń i dodatków po powrocie do pracy i zapewnienie lepszego dostępu do przystępnej cenowo całodziennej opieki nad dziećmi.

4. Ostateczne przygotowanie do końca 2015 r. trwałych rozwiązań restrukturyzacyjnych dla zdecydowanej większości niespłacanych kredytów hipotecznych oraz wzmocnienie systemu monitorowania ze strony Banku Centralnego Irlandii. Zapewnienie trwałości rozwiązań restrukturyzacyjnych dotyczących kredytów dla MŚP w trudnej sytuacji oraz pozostałych kredytów na nieruchomości komercyjne poprzez dalszą ocenę wyników banków w stosunku do ich własnych celów. Podjęcie niezbędnych kroków zmierzających do zapewnienia zdolności operacyjnej centralnego rejestru kredytów do 2016 r.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

[10] Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.