ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 258 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Ирландия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Ирландия за 2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Ирландия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Ирландия за 2015 г.

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[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Европейския икономически 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 26 март 2010 г. Европейският съвет се съгласи с предложението на Комисията да се стартира нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е насочена към ключовите области, където са необходими действия за стимулиране на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

(2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки. Заедно те образуват „интегрираните насоки“, които държавите членки бяха приканени да вземат предвид в националните си икономически политики и политики по заетостта.

(3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Ирландия за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Ирландия за 2014 г. На 28 ноември 2014 г. в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013[5] Комисията представи становището си по проекта на бюджетен план на Ирландия за 2015 г[6].

(4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие годишния обзор на растежа,[7] с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2015 г. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение[8], в който беше посочено, че Ирландия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.

(6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува доклада си за Ирландия за 2015 г[9]. В него бе оценен напредъкът на Ирландия при изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът за страната включва и резултатите от задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че Ирландия е засегната от макроикономически дисбаланси, които изискват решителни политически действия и мониторинг. По-специално, през 2013 г. Ирландия приключи програмата за финансова помощ на ЕС и МВФ и понастоящем е обект на последващ надзор по линия на тази програма и на европейския семестър. Въпреки значителното подобрение на икономическата перспектива, някои рискове продължават да изискват голямо внимание: големите равнища на задлъжнялост в частния и публичния сектор; оставащите предизвикателства пред финансовия сектор, по-специално по отношение на рентабилността на банките; и адаптирането на пазара на труда, белязан от висока структурна безработица.

(7) На 29 април 2015 г. Ирландия представи своята национална програма за реформи за 2015 г., а на 30 април 2015 г. своята програма за стабилност за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(8) Понастоящем по отношение на Ирландия се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В програмата си за стабилност за 2015 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит до 2015 г. в съответствие с определения от Съвета срок. След това правителството планира

---

5 ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.
6 C(2014) 8803 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 27 final.

да достигне средносрочната цел — балансиран бюджет в структурно изражение — до 2019 г. Правителството планира да намали номиналния дефицит до 2,3 % от БВП през 2015 г. и да го превърне в излишък от 0,7 % от БВП през 2019 г. Според програмата за стабилност съотношението дълг/БВП се очаква да се понижи от 109,7 % през 2014 г. до 105,0 % от БВП през 2015 г. и постепенно до 89,4 % от БВП през 2019 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен през 2015 г. и реалистичен през 2016 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. се предвижда навременна и трайна корекция на прекомерния дефицит до 2015 г. Фискалната корекция за периода 2011—2015 г. се очаква да бъде под препоръчаното подобрение, но размерът на дискреционните мерки, предприети в рамките на програмата и след това, съответства на изискваното. Ако се предположи навременно и трайно коригиране на прекомерния дефицит, съгласно предвиденото, за Ирландия ще се прилагат предпазните мерки от Пакта от 2016 г. нататък. Не са описани достатъчно подробно мерките в подкрепа на планираните цели за дефицита и за напредък към постигането на средносрочната цел от 2016 г. нататък. Поради това, въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., изглежда, че съществува риск от значително отклонение от изискваната корекция за постигане на средносрочната цел през 2016 г. и ще са необходими допълнителни структурни мерки през тази година. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и като взема предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Ирландия да не се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(9) Данъчните реформи допринесоха за фискалната корекция, но съществува възможност за допълнително намаляване на нарушенията, за подобряване на ефективността на данъчната система и за увеличаване на растежа ѝ и на екологосъобразността ѝ. Данъчното облагане на недвижимото имущество бе превърнато в постоянен данък, но данъчната основа продължава да бъде относително тясна, тъй като някои видове нежилищно имущество продължават да бъдат извън данъчната мрежа. На данъчното облагане на труда липсва опростеност поради сложните социални вноски. Данъчните основи за данъците върху потреблението и околната среда са ограничени от намалени ставки и освобождавания. Нулевата ставка и намалените ставки за ДДС правят данъка по-малко ефективен от средното за ЕС и изглежда няма систематична оценка на такива данъчни разходи. Допълнително може да се подобри ефективността на данъчните инструменти за околната среда и да се отстранят субсидиите, вредящи на околната среда. Неотдавнашните промени в правилата за местожителството за данъчни цели са подходящи, въпреки че може да е необходимо време, за да се оцени ефектът им. През последните години бяха предприети значителни реформи на фискалната рамка. Очаква се новите правила и процедури, по-специално в средносрочната рамка за разходите, да предоставят защита срещу проциклична фискална политика и са от решаващо значение за фискалната устойчивост. Съгласно действащите правила обаче правителството разполага със значителна свобода на действие за промяна на таваните на разходите отвъд предварително определени непредвидени разходи, което отслабва средносрочните бюджетни планове.

(10) Публичните разходи за здравеопазване са сравнително високи, въпреки че показателите за здравния статус на населението като цяло не са по-добри, отколкото в останалата част от ЕС. През последните години беше постигнато

повишаване на ефективността. Здравната система се нуждае обаче от задълбочени структурни реформи за ограничаване на очакваното увеличение на разходите и за поддържането на добри здравни резултати в контекста на застаряването на населението. Ирландия има за цел да въведе универсална схема за здравно осигуряване от един стълб в средносрочен план и извършва реформи в рамките на стратегията за бъдещо здравеопазване. Осъществяват се междинни стъпки за въвеждане на всеобщо здравно осигуряване, за да се посрещнат някои от най-неотложните предизвикателства и да се подобри разходната ефективност. Ефективното разгръщане на инструменти на електронното здравеопазване, финансирането, основано на дейности, и подобряването на практиката по предписване на лекарствени продукти имат значителен потенциал за увеличаване на икономическата ефективност. В същото време продължава да съществува потенциал за намаляване на публичните разходи за лекарствени продукти, по-специално за патентовани лекарствени продукти, като тези разходи са значително над средните за ЕС.

(11) Ирландия е една от страните в ЕС с най-голям дял на хората, живеещи в домакинства „с нисък интензитет на икономическа активност“. Това води до сериозни обществени предизвикателства и повишава риска от бедност сред децата. Понеже ниският интензитет на икономическа активност е особено сериозен сред домакинствата с един родител, делът на децата, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност, е почти три пъти над средната стойност за ЕС. Известен напредък бе постигнат при преодоляването на някои капани на икономическа неактивност чрез промяна в действието на някои социални плащания. Въпреки това достъпът до целодневни грижи за деца остава ограничен и скъп, което е пречка за участието в пазара на труда на жените и домакинствата с един родител.

(12) С постигането на по-здрава макроикономическа среда цялостното състояние на МСП се подобри, но те са изправени пред много контрастни финансови положения; относително малка част все още страда от наследените проблеми и в тях са съсредоточени нуждите на сектора от допълнително намаляване на задлъжнялостта. Търсенето на кредити също показва признаци на възстановяване. МСП разчитат силно на банково финансиране за инвестициите, а небанковите източници на финансиране са относително слабо развити. С набирането на скорост на възстановяването и на възвръщането на местното търсене е вероятно да се увеличат ограниченията в предлагането, освен ако каналите за предоставяне на кредити не се възстановят по подходящ начин и не се разнообразят източниците на финансиране; това е от съществено значение за перспективите за инвестиции и растеж. Значителни политически инициативи бяха предприети в подкрепа на достъпа на МСП до финансиране и за предлагане на нови продукти с по-голяма продължителност. Те включват създаването на Стратегическата банкова корпорация в Ирландия (Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI), Ирландския фонд за стратегически инвестиционен фонд (Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) и други схеми. Някои от тези схеми обаче до момента не бяха използвани много, а ефективността и въздействието на SBCI и ISIF и могат да бъдат преценени само в светлината на придобития опит.

(13) Ирландия отбеляза добър напредък в преструктурирането, свиването и рекапитализацията на ирландските банки. Профилите на банките относно финансирането се върнаха към нормалното, а рентабилността продължава да се

подобрява. Въпреки това наследените предизвикателства продължават да бъдат от съществено значение. Големият брой необслужвани кредити намалява твърде бавно и продължава да се отразява неблагоприятно на капацитета на банките да поддържат възстановяването на икономиката. Тези кредити представляват 23,2 % от общото количество на кредитите в трите основни местни банки през четвъртото тримесечие на 2014 г. — един от най-високите проценти в ЕС. Въпреки че банките продължават да изпълняват целите за преструктуриране на просрочените ипотечни кредити, просрочените кредити с най-дълъг срок (над 720 дни) продължават да се увеличат и нарастват до 9,8 % от общите салда по заеми през четвъртото тримесечие на 2014 г. Отбелязва се напредък в прилагането на устойчиви решения за преструктуриране; през април Централната банка на Ирландия изиска от банките да разполагат с въведени решения за повечето кредитополучатели до края на 2015 г. Банките разчитат обаче в значителна степен на стандартни техники на самоограничение, включващи разсрочване на плащането на главницата или лихвите, а не намаляването им. Банките също продължават да зависят в значителна степен от съдебни производства като начин за убеждаване на клиентите с просрочени кредити да предприемат действия. Планираното въвеждане на централен кредитен регистър напредва твърде бавно, въпреки че той е от ключово значение за подобряване на надзора, на процеса по сключване на договори за кредит и на управлението на риска.

(14) Ситуацията на пазара на труда се подобри от 2013 г. насам, като бяха създадени нови работни места в частния сектор, а безработицата постоянно намаляваше. Въпреки това процентът на безработицата все още е висок и дългосрочната безработица продължава да буди сериозно безпокойство. Съществува риск част от цикличната безработица да се превърне в структурна, тъй като с ребалансирането на икономиката се появиха несъответствия между търсените и предлаганите умения. Младежката безработица продължава да бъде много по-висока, отколкото в периода преди кризата. Реформите за активизиране постигнаха значителен напредък през последните години, но продължават да съществуват някои опасения относно ефективността на съществуващите политики за активизиране и програми за обучение, както и на способността на службите по заетостта да постигат резултати в необходимия мащаб. Наскоро предприетата инициатива JobPath представлява положителна промяна; ефективността ѝ ще трябва да бъде проверена. В миналото допълнителното образование и системата за обучение не бяха ефективни в осигуряването на уменията, от които се нуждае ребалансираната икономика, а реформите бяха започнати едва наскоро.

(15) Разходите за правни услуги продължават да бъдат по-високи и все още трябва да се коригират в съответствие с други професионални услуги. Корекцията е важна, тъй като правните услуги са принос към всички сектори на икономиката и цената им оказва влияние върху конкурентоспособността на Ирландия. Реформата на регулаторната рамка за правни услуги с оглед повишаване на конкуренцията и намаляване на разходите е отдавнашен проект, с който се ангажираха органите. Въпреки това не бе приет законът за регулиране на правните услуги, публикуван през 2011 г. В допълнение, действително намаляване на разходите може да се постигне само ако разпоредбите, свързани с подобряване на конкуренцията и намаляване на разходите на планираната регулаторна рамка, бъдат запазени и включени в наредбите, които ще бъдат издадени от Органът за регулиране на правните услуги, който предстои да бъде

създаден. Следователно, Комисията ще продължи да наблюдава напредъка в тази област в рамките на европейския семестър.

(16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Ирландия и го публикува в доклада за 2015 г. Комисията извърши и оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи и последващите мерки във връзка с препоръките, отправени до Ирландия през предходните години. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Ирландия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1 — 4 по-долу.

(17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Ирландия, като становището му[10] е изразено по-специално в препоръки 1 и 2 по-долу.

(18) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 и 4 по-долу.

(19) В рамките на европейския семестър Комисията извърши анализ и на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Ирландия следва също така да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки.

ПРЕПОРЪЧВА на Ирландия да предприеме следните действия през 2015 г. и 2016 г.:

1. Да гарантира трайна корекция на прекомерния дефицит през 2015 г. Да постигне фискална корекция от 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната цел през 2016 г. Да използва извънредните печалби от икономическите и финансовите условия, които са по-добри от очакваното, за да ускори намалението на дефицита и дълга. Да ограничи съществуващите дискреционни правомощия за промяна на разходните тавани, надхвърлящи конкретните и предварително определени непредвидени разходи. Да разшири данъчната основа и да преразгледа данъчните разходи, включително за данъците върху добавената стойност.

2. Да предприеме мерки за увеличаване на разходната ефективност на системата на здравеопазване, включително чрез намаляване на разходите за патентованите лекарства и чрез постепенно въвеждане на адекватни практики по предписване на лекарства. Да въведе финансиране, основано на дейности, в рамките на системата на здравеопазване.

3. Да предприеме стъпки за увеличаване на интензитета на икономическа активност на домакинствата и да отстрани риска от бедност сред децата чрез постепенно намаляване на оттеглянето на обезщетенията и допълнителните

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

плащания след връщане към заетост и чрез по-добър достъп до целодневни грижи за деца на достъпни цени.

4. Да установи трайни решения за преструктуриране за по-голямата част от просрочените ипотечни кредити до края на 2015 г. и да засили мерките за мониторинг от страна на Централната банка на Ирландия. Да гарантира, че решенията за преструктуриране на заемите за МСП в затруднено положение и за остатъчните заеми за търговски недвижими имоти са устойчиви, като оцени допълнително резултатите на банките спрямо собствените им цели. Да предприеме необходимите стъпки, за да гарантира, че до 2016 г. функционира централен кредитен регистър.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател