EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Irske za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Irske za stabilnost za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Irske za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Irske za stabilnost za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2015) 258.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Irske za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem programu Irske za stabilnost za leto 2014. Komisija je 28. novembra 2014 predložila mnenje o osnutku proračunskega načrta Irske za leto 2015[5] v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[8], v katerem je Irsko opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Irsko za leto 2015[9]. V njem je bil ocenjen napredek Irske pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Irskem obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in posebno spremljanje. Zlasti je država leta 2013 zaključila program finančne pomoči EU in MDS, zato se zanjo trenutno izvaja nadzor po izteku programa in nadzor v okviru evropskega semestra. Kljub opaznemu izboljšanju gospodarskih obetov je treba še naprej pozorno spremljati tveganja, ki so povezana z visoko zadolženostjo zasebnega in javnega sektorja, s preostalimi izzivi finančnega sektorja, zlasti v zvezi z donosnostjo bank, ter s prilagajanjem trga dela, za katerega je značilna visoka strukturna brezposelnost.

(7) Irska je 29. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015, 30. aprila 2015 pa še svoj program za stabilnost za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Za Irsko trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu za stabilnost za leto 2015 načrtuje odpravo čezmernega primanjkljaja do konca leta 2015 v skladu z rokom, ki ga je določil Svet. Nato načrtuje, da bo srednjeročni cilj (strukturno uravnotežen proračunski položaj) dosežen v letu 2019. Vlada načrtuje, da bo v letu 2015 nominalni primanjkljaj znižala na 2,3 % BDP in v letu 2019 dosegla presežek v višini 0,7 % BDP. V skladu s programom za stabilnost naj bi se delež javnega dolga v BDP zmanjšal s 109,7 % v letu 2014 na 105,0 % v letu 2015 ter nato postopoma na 89,4 % BDP v letu 2019. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, je za leto 2015 ugoden in za leto 2016 verjeten. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 se predvideva pravočasna in trajna odprava čezmernega primanjkljaja do konca leta 2015. Po ocenah je fiskalni napor za obdobje 2011–2015 manjši od priporočenega, vendar je obseg diskrecijskih ukrepov, sprejetih na podlagi programa in po njem, v skladu z zahtevami. Ob predpostavki, da bo čezmerni primanjkljaj odpravljen pravočasno in trajno, kakor se načrtuje, bo za Irsko od leta 2016 naprej veljal preventivni del Pakta. Ukrepi za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja in napredku pri doseganju

---

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

srednjeročnega cilja od leta 2016 naprej niso dovolj podrobno opredeljeni. Zato se ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 zdi, da obstaja tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016 in da bodo v navedenem letu potrebni dodatni strukturni ukrepi. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Irska ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast.

(9) Davčne reforme so prispevale k fiskalni prilagoditvi, vendar bi bilo mogoče dodatno zmanjšati izkrivljanja v davčnem sistemu ter njegovo učinkovitost še izboljšati in poskrbeti, da bo bolj prijazen rasti in okolju. Pri obdavčitvi nepremičnin je prišlo do prehoda na periodične davke, vendar je davčna osnova še vedno razmeroma ozka, ker so nekatere vrste nestanovanjskih nepremičnin izvzete iz obdavčitve. Sistem obdavčitve dela je dokaj zapleten zaradi kompleksne ureditve socialnih prispevkov. Znižane davčne stopnje in davčne oprostitve pri davkih na potrošnjo in okoljskih davkih ožijo davčno osnovo. Zaradi ničelne in znižanih stopenj DDV je učinkovitost sistema davka na dodano vrednost pod povprečjem EU, zdi pa se tudi, da ni sistematičnega vrednotenja tovrstnih davčnih izdatkov. Izboljšati bi bilo mogoče učinkovitost davčnih instrumentov na področju okolja in odpraviti okoljsko škodljive subvencije. Nedavne spremembe pravil o davčni rezidenci so pozitiven ukrep, čeprav bo njihov učinek verjetno mogoče oceniti šele čez čas. V zadnjih letih so se začele izvajati večje reforme fiskalnega okvira. Nova pravila in postopki, zlasti srednjeročni okvir za odhodke, naj bi po pričakovanju zagotovili zaščito pred procikllično fiskalno politiko in so ključni za fiskalno vzdržnost. Vendar ima vlada v skladu z veljavnimi pravili precejšnje diskrecijske pravice za spremembo zgornjih mej odhodkov, ki niso omejene na vnaprej določene nepredvidene odhodke, zaradi tega pa so srednjeročni proračunski načrti manj zanesljivi.

(10) Javni izdatki za zdravstvo so razmeroma visoki, čeprav kazalniki zdravstvenega stanja prebivalstva na splošno niso boljši kot drugod po EU. Učinkovitost se je v zadnjih letih povečala, vendar so potrebne korenitejše strukturne reforme zdravstvenega sistema, da bi se glede na staranje prebivalstva zagotovilo obvladovanje pričakovanih povečanj stroškov in ohranjanje ugodnih rezultatov na področju zdravja. V srednjeročnem obdobju namerava država uvesti sistem enotnega univerzalnega zdravstvenega zavarovanja, trenutno pa izvaja reforme na podlagi strategije za prihodnost zdravstvena sistema („Future Health“). Ob pripravah na uvedbo univerzalnega zdravstvenega zavarovanja se sprejemajo vmesni ukrepi za reševanje nekaterih največjih izzivov in izboljšanje stroškovne učinkovitosti. Velik potencial za povečanje stroškovne učinkovitosti imajo učinkovita uvedba orodij e-zdravja, financiranje po dejavnostih ter boljše prakse pri predpisovanju zdravil. Hkrati še niso bile popolnoma izkoriščene možnosti za zmanjšanje javnih izdatkov za farmacevtske izdelke, zlasti za patentirana zdravila, ki so precej višji od povprečja EU.

(11) Delež oseb, ki živijo v gospodinjstvih z nizko delovno intenzivnostjo, je na Irskem med najvišjimi v Uniji. Zaradi tega nastajajo resne socialne težave, povečuje pa se tudi tveganje revščine med otroci. Ker je nizka delovna intenzivnost še zlasti razširjena med enostarševskimi gospodinjstvi, je delež otrok, ki živijo v gospodinjstvih z nizko delovno intenzivnostjo, skoraj trikrat večji od povprečja EU. Pri odpravljanju posamičnih pasti neaktivnosti je bil dosežen določen napredek s spremembo delovanja nekaterih socialnovarstvenih prejemkov. Vendar pa je ponudba celodnevnega otroškega varstva omejena in draga, kar ovira udeležbo žensk in staršev samohranilcev na trgu dela.

(12) S krepitvijo makroekonomskega okolja so se izboljšali tudi splošni pogoji za MSP, vendar se njihovi finančni položaji zelo razlikujejo; razmeroma majhen delež teh podjetij ima še naprej težave, povezane s preteklostjo, ter ustvarja glavnino potreb po dodatnem razdolževanju v tem sektorju. Tudi povpraševanje po posojilih kaže znake okrevanja. MSP so pri svojih naložbah še naprej močno odvisna od bančnega financiranja, nebančni viri financiranja pa so razmeroma slabo razviti. Ob močnejšem gospodarskemu okrevanju in rasti domačega povpraševanja bo ponudba verjetno vse bolj omejena, če kreditni kanali ne bodo ustrezno obnovljeni in viri financiranja diverzificirani; to bo odločilnega pomena za naložbe in obete glede rasti. Na ravni politik so bile sprejete pomembne pobude, da bi se podprl dostop MSP do financiranja in ponudili novi produkti z daljšo ročnostjo. Med te pobude spadajo ustanovitev Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI) in Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) ter uvedba drugih programov. Vendar pa je izkoriščenost nekaterih od teh programov za zdaj majhna, učinkovitost in vpliv SBCI in ISIF pa bo mogoče oceniti šele na podlagi pridobljenih izkušenj.

(13) Irska je dobro napredovala pri prestrukturiranju domačih bank, zmanjševanju njihovega števila zaposlenih in obsega poslovanja ter pri njihovi dokapitalizaciji. Bančni profili financiranja so se normalizirali, donosnost pa se še naprej izboljšuje. Vendar pa so težave zaradi preteklega poslovanja še vedno kritične. Velik obseg slabih posojil se zgolj počasi zmanjšuje in še naprej omejuje zmožnost bank, da bi podprle gospodarsko okrevanje. Tovrstna posojila so v zadnjem četrtletju leta 2014 predstavljala 23,2 % vseh posojil v treh glavnih domačih bankah, kar je eden najvišjih deležev na ravni EU. Banke sicer še naprej izpolnjujejo svoje cilje glede zmanjševanja obsega hipotekarnih posojil, pri katerih prihaja do zamud pri odplačevanju, vendar pa se še naprej kopičijo posojila z najdaljšimi plačilnimi zaostanki (več kot 720 dni), ki so se v zadnjem četrtletju leta 2014 povečala na 9,8 % vrednosti stanja vseh posojil. Država dosega napredek pri izvajanju vzdržnega prestrukturiranja; aprila je centralna banka od bank zahtevala, da do konca leta 2015 izvedejo rešitve za veliko večino posojilojemalcev. Vendar pa se banke pri tem močno poslužujejo standardnih samoomejevalnih metod, ki vključujejo reprogramiranje plačil glavnice ali obresti, namesto da bi oboje znižale. Poleg tega se še naprej pogosto zatekajo k pravnim postopkom, da bi stranke, ki so pri odplačevanju v zamudi, pripravile k izpolnitvi obveznosti. Načrtovana uvedba centralnega registra posojil je le počasi napredovala, čeprav je ključna za izboljšanje nadzora, postopkov odobritve kredita in upravljanja tveganj.

(14) Razmere na trgu dela so se v primerjavi z letom 2013 izboljšale zaradi ponovnega odpiranja delovnih mest v zasebnem sektorju in enakomernega upadanja brezposelnosti. Vendar je stopnja brezposelnosti kljub temu še vedno visoka in dolgoročna brezposelnost je še naprej močno zaskrbljujoča. Obstaja nevarnost, da bo ciklična brezposelnost deloma postala strukturna, saj so se s ponovnim vzpostavljanjem ravnotežja v gospodarstvu pojavila neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Brezposelnost mladih je še vedno precej višja, kot je bila pred krizo. Z reformami aktivacijskih ukrepov je bil v zadnjih letih dosežen precejšen napredek, vendar se še vedno porajajo določena vprašanja glede učinkovitosti obstoječih aktivacijskih politik in programov usposabljanja ter o zmožnosti zavodov za zaposlovanje, da v zadostnem obsegu dosežejo potrebne rezultate. Nedavno uvedena pobuda JobPath predstavlja pozitiven korak, vendar se bo morala njena učinkovitost še dokazati. V preteklosti se je sistem dodatnega izobraževanja in usposabljanja izkazal za neučinkovit pri zagotavljanju takšnega znanja in spretnosti, kot jih potrebuje ponovno uravnoteženo gospodarstvo, reforme pa so se začele izvajati šele pred kratkim.

(15) Stroški pravnih storitev so v primerjavi s stroški drugih poklicnih storitev še vedno visoki in jih bo treba še prilagoditi. Ta prilagoditev je pomembna, ker so pravne storitve vhodni dejavnik za vse gospodarske sektorje in njihovi stroški vplivajo na konkurenčnost Irske. Reforma regulativnega okvira na področju pravnih storitev, s katero naj bi se povečala konkurenčnost in zmanjšali stroški, je dolgoletni projekt, h kateremu so se zavezali irski organi. Vendar pa leta 2011 objavljeni zakon o pravnih storitvah še ni bil sprejet. Poleg tega bo mogoče stroške dejansko zmanjšati le, če se določbe za povečanje konkurenčnosti in zmanjšanje stroškov v načrtovanem regulativnem okviru ohranijo in vključijo v predpise, ki jih bo izdal regulativni organ za pravne storitve, ki naj bi bil ustanovljen v kratkem. Komisija bo zato v okviru evropskega semestra še naprej spremljala napredek na tem področju.

(16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo irske ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Irska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Irskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj.

(17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program Irske za stabilnost, njegovo mnenje[10] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 in 2 spodaj.

(18) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 in 4 spodaj.

(19) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na podlagi te analize je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro. Irska bi morala zagotoviti tudi popolno in pravočasno izvedbo teh priporočil –

PRIPOROČA, da Irska v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Zagotovi trajno odpravo čezmernega primanjkljaja v letu 2015. Doseže fiskalno prilagoditev v višini 0,6 % BDP za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016. Uporabi izredne prihodke, ki so jih omogočili boljši gospodarski in finančni pogoji od pričakovanih, za pospešitev zmanjševanja primanjkljaja in dolga. Omeji obstoječe diskrecijske pravice za spremembo zgornjih mej odhodkov nad posebnimi, vnaprej določenimi nepredvidenimi odhodki. Razširi davčno osnovo in pregleda davčne izdatke, tudi v povezavi z davkom na dodano vrednost.

2. Sprejme ukrepe za povečanje stroškovne učinkovitosti zdravstvenega sistema, vključno z zmanjšanjem izdatkov za patentirana zdravila in postopnim uvajanjem ustreznih praks pri predpisovanju zdravil. Začne uvajati financiranje po dejavnostih v celotnem zdravstvenem sistemu.

3. Sprejme ukrepe za povečanje delovne intenzivnosti gospodinjstev in obravnava tveganje revščine med otroci s postopnim ukinjanjem nadomestil in dodatkov ob

[10] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

ponovni zaposlitvi ter s povečanjem razpoložljivosti cenovno dostopnega celodnevnega otroškega varstva.

4. Do konca leta 2015 dokonča trajno prestrukturiranje velike večine hipotekarnih posojil, pri katerih prihaja do zamud pri odplačevanju, in okrepi nadzorne ureditve centralne banke. Poskrbi, da bo prestrukturiranje posojil malim in srednjim podjetjem v težavah in preostalih komercialnih nepremičninskih posojil vzdržno, in sicer z nadaljnjo oceno uspešnosti bank glede na cilje, ki so si jih same zastavile. Sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev, da bo centralni register posojil operativen do leta 2016.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik