EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 258 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Irske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Irske za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Irske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Irske za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1176/2011 od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta Europa 2020. temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice bile su pozvane uzeti ih u obzir u okviru svojih nacionalnih ekonomskih politika i politika zapošljavanja.

---

1 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
2 SL 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) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Irske za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu stabilnosti Irske za 2014. Komisija je 28. studenoga 2014. u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća[5] dostavila svoje mišljenje o nacrtu proračunskog plana Irske za 2015.[6]

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[7], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2015. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[8], u kojem Irsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće podržalo je 18. prosinca 2014. prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije koja pogoduje rastu.

(6) Dana 26. veljače 2015. Komisija je objavila izvješće za Irsku za 2015.[9] Njime je ocijenjen napredak Irske u odnosu na preporuke po državama članicama donesene 8. srpnja 2014. To izvješće uključuje i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U svojoj analizi Komisija zaključuje da Irska ima makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju odlučno djelovanje u okviru politika i posebno praćenje. Posebno, Irska je u 2013. završila program financijske pomoći EU-a i MMF-a te se sada na nju primjenjuje nadzor po isteku programa i nadzor u okviru europskog semestra. Unatoč izrazitom poboljšanju ekonomskih izgleda, neke rizici i dalje zaslužuju veliku pozornost: visoke razine zaduženosti privatnog i javnog sektora, preostali izazovi u financijskom sektoru, a posebno u pogledu profitabilnosti banaka, i prilagodba tržišta rada obilježena visokom strukturnom nezaposlenosti.

(7) Dana 29. travnja 2015. Irska je dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. i Program stabilnosti za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(8) Na Irsku se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2015. namjerava ispraviti prekomjerni deficit do 2015. u skladu s rokom koji je postavilo Vijeće. Nakon toga namjerava ostvariti srednjoročni cilj – uravnoteženi proračun u strukturnom smislu do 2019. Vlada u 2015. namjerava smanjiti ukupni deficit na 2,3 % BDP-a te ga u 2019. pretvoriti u suficit od 0,7 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio državnog duga u BDP-u smanjiti sa 109,7 % u 2014., na 105,0 % u 2015. i postupno na 89,4 % u 2019. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je u 2015. i vjerojatan u 2016. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. predviđa se pravovremeno i trajno ispravljanje prekomjernog deficita do 2015. Procjenjuje se da je fiskalni napor za razdoblje 2011. – 2015. ispod preporučene razine, ali su diskrecijske mjere provedene u okviru programa i nakon toga u skladu s onim što je bilo potrebno. Ako se provede pravovremeno i trajno ispravljanje prekomjernog deficita, kako je planirano, na Irsku će se primjenjivati

---

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

preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Mjere za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita i napredak prema ostvarenju srednjoročnog cilja od 2016. nadalje nisu dovoljno precizirane. Stoga se u svjetlu Komisijine proljetne prognoze 2015. čini da postoji rizik od znatnog odstupanja od potrebnih prilagodbi u cilju ostvarenja srednjoročnog cilja u 2016. te će u toj godini biti potrebne daljnje strukturne mjere. Vijeće na temelju ocjene programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015. smatra da postoji rizik da Irska neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

(9) Porezne reforme pridonijele su fiskalnoj prilagodbi, ali još ima prostora za smanjenje narušavanja, poboljšanje učinkovitosti poreznog sustava te njegova doprinosa rastu i zaštiti okoliša. Oporezivanje nekretnina postalo je periodični porez, ali je osnovica i dalje relativno uska jer određene nestambene nekretnine i dalje ne podliježu oporezivanju. Oporezivanje rada nije jednostavno zbog složenog sustava socijalnih doprinosa. Porezne osnovice za potrošnju i porezi za zaštitu okoliša ograničeni su zbog smanjenih stopa i olakšica. Zbog nultih i smanjenih stopa porez na dodanu vrijednost manje je učinkovit od prosjeka EU-a i čini se da nema sustavne procjene takvih poreznih rashoda. Ima prostora za poboljšanje učinkovitosti poreznih instrumenta u području zaštite okoliša i uklanjanje ekološki štetnih subvencija. Nedavne promjene propisa o rezidentnosti u porezne svrhe dobrodošle su, iako će se njihove učinke moći ocijeniti tek s vremenom. Posljednjih godina provedene su važne reforme fiskalnog okvira. Očekuje se da će novi propisi i postupci, osobito u okviru srednjoročnih rashoda, biti zaštita od procikličke fiskalne politike te su oni ključni za fiskalnu održivost. Međutim, prema sadašnjim propisima vlada ima znatne diskrecijske ovlasti promijeniti gornje granice rashoda izvan konkretnih i unaprijed definiranih nepredviđenih rashoda, čime se slabe srednjoročni proračunski planovi.

(10) Javni rashodi za zdravstvo relativno su visoki iako pokazatelji zdravstvenog statusa stanovništva općenito nisu bolji od ostatka EU-a. Posljednjih godina ostvaren je rast učinkovitosti. Međutim, potrebne su dublje strukturne reforme zdravstvenog sustava kako bi se ograničila očekivana povećanja troškova i zadržali pozitivni zdravstveni ishodi s obzirom na starenje stanovništva. Irska u srednjem roku namjerava uvesti jednorazinski sustav univerzalnog zdravstvenog osiguranja i provodi reforme u okviru strategije Future Health. Pri uvođenju univerzalnog zdravstvenog osiguranja provode se prijelazne mjere kako bi se riješili neki od najhitnijih izazova i povećala troškovna učinkovitost. Učinkovito uvođenje alata e-zdravstva, financiranje temeljeno na aktivnosti i bolja praksa izdavanja recepata imaju znatan potencijal za povećanje troškovne učinkovitosti. Istovremeno još ima potencijala za smanjenje javnih izdataka za farmaceutske proizvode, a posebno patentirane lijekove, koji su znatno veći od prosjeka EU-a.

(11) U Irskoj je udio osoba koje žive u kućanstvima s niskim intenzitetom rada među najvišima u EU-u. Time se stvaraju ozbiljni socijalni izazovi i povećava rizik od siromaštva djece. Kako je niski intenzitet rada osobito izražen u jednoroditeljskim kućanstvima, udjel djece koja žive u kućanstvima s niskim intenzitetom rada gotovo je trostruko veći od prosjeka EU-a. Određeni napredak u rješavanju zamki neaktivnosti ostvaren je promjenom dodjele nekih socijalnih naknada. Unatoč tome, pristup uslugama skrbi za djecu tijekom punog radnog vremena i dalje je ograničen i skup, što je prepreka za sudjelovanje žena i samohranih roditelja na tržištu rada.

(12) Uz snažnije makroekonomsko okruženje poboljšala se općenita situacija MSP-ova, iako se oni suočavaju s vrlo različitim financijskim položajima – relativno mali postotak još je uvijek pogođen problemima naslijeđenima iz prethodnog razdoblja te

su u njima koncentrirane potrebe daljnjeg razduživanja sektora. Potražnja za kreditima pokazuje naznake oporavka. Kada je riječ o ulaganjima, MSP-ovi se i dalje u velikoj mjeri oslanjaju na bankovno financiranje, a nebankovni izvori financiranja relativno su nerazvijeni. Kako oporavak bude napredovao i ponovno naraste domaća potražnja, vjerojatno je da će se ograničenja ponude povećati ako se kreditni kanali na odgovarajući način ne poprave i diversificiraju izvori financiranja, a to je ključno za perspektivu ulaganja i rasta. Provedene su bitne inicijative u okviru politika za potporu pristupu MSP-ova financiranju i ponudu novih dugotrajnijih proizvoda. To uključuje uspostavu poduzeća Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI), fonda Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) i drugih programa. Međutim primjena nekih od tih programa do sada je bila niska, a učinkovitost i utjecaj SBCI-ja i ISIF-a moći će se procijeniti samo na temelju iskustva.

(13) Irska je postigla znatan napredak u restrukturiranju, smanjivanju i rekapitalizaciji domaćih banaka. Bankovni profili financiranja vratili su se u normalu, a profitabilnost stalno raste. Međutim, izazovi naslijeđeni iz prethodnog razdoblja i dalje su od presudne važnosti. Visoki udjel loših kredita tek se sporo smanjuje te i dalje opterećuje sposobnost banaka da pruže potporu gospodarskom oporavku. U četvrtom tromjesečju 2014. takvi krediti činili su 23,2 % ukupnih kredita u tri najveće domaće banke, što je jedan od najvećih postotaka u EU-u. Dok banke nastavljaju ispunjivati ciljeve u pogledu rješavanja hipotekarnih kredita sa zaostalom otplatom, krediti čija otplata najviše kasni (više od 720 dana) i dalje se nakupljaju te su četvrtom tromjesečju 2014. narasli na 9,8 % ukupnih kreditnih bilanci. Postiže se napredak u provedbi održivih rješenja za restrukturiranje – u travnju je nacionalna središnja banka (Central Bank of Ireland) od banaka zatražila da do kraja 2015. pronađu rješenja za veliku većinu zajmoprimaca. Međutim, banke su se znatno oslanjale na standardne tehnike suzdržanosti koje uključuju reprogramiranje otplate glavnice ili kamata, a ne njihovo smanjenje. Osim toga, banke se i dalje u velikoj mjeri oslanjaju na parnične postupke kao način za prisilu klijenata sa zaostalim otplatama kredita da ispune svoje obveze. Planirano uvođenje središnjeg kreditnog registra tek sporo napreduje, iako je on ključan za unapređenje nadzora, odobravanja kredita i upravljanja rizikom.

(14) Stanje na tržištu rada poboljšalo se od 2013., s ponovnim otvaranjem radnih mjesta u privatnom sektoru i stalnim smanjivanjem nezaposlenosti. Unatoč tome, stopa nezaposlenosti još je uvijek visoka, a ozbiljnu zabrinutost izaziva i dugoročna nezaposlenost. Postoji rizik da bi ciklička nezaposlenost dijelom mogla biti strukturna jer su se s uravnoteženjem gospodarstva pojavile neusklađenosti vještina s potrebama tržišta rada. Nezaposlenost mladih još je uvijek znatno viša nego u razdoblju prije krize. Reformama u cilju aktivacije radne snage posljednjih godina ostvaren je znatan napredak, ali i dalje postoji zabrinutost u pogledu učinkovitosti postojećih politika aktivacije i programa izobrazbe te mogućnosti službi za zapošljavanje da ostvare rezultate u mjeri koja je potrebna. Nedavno pokrenuta inicijativa JobPath pozitivan je pomak, ali će njezinu učinkovitost trebati provjeriti. U prošlosti su sustavi daljnjeg obrazovanja i izobrazbe bili neučinkoviti kada je riječ o ponudi vještina koje su potrebne uravnoteženom gospodarstvu, a reforme su započete tek nedavno.

(15) Troškovi pravnih usluga još su uvijek visoki i moraju se prilagoditi u skladu s drugim profesionalnim uslugama. Prilagodba je važna s obzirom na to da su pravne usluge *input* u svim sektorima gospodarstva, a njihova cijena utječe na konkurentnost Irske. Reforma regulatornog okvira za pravne usluge u smislu povećanja tržišnog

natjecanja i smanjenja troškova dugoročni je projekt na koji se vlada obvezala. Međutim, prijedlog zakona o uređenju pravnih usluga, objavljen 2011., nije donesen. Osim toga, stvarno smanjenje troškova može se ostvariti samo ako se odredbe o povećanju tržišnog natjecanja i smanjenju troškova sačuvaju u planiranom regulatornom okviru i uključe u propise koje će donositi regulatorno tijelo za pravne usluge, a koje se upravo treba uspostaviti. Stoga će Komisija u kontekstu europskog semestra nastaviti pratiti napredak u tom području.

(16) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu irske ekonomske politike te ju je objavila u izvješću za tu zemlju za 2015. Ocijenila je i Program stabilnosti, Nacionalni program reformi i provedbu preporuka upućenih Irskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Irskoj, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a, a s obzirom na potrebu doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama i time jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom. Komisijine preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 4. u nastavku.

(17) Vijeće je u svjetlu te ocjene ispitalo Program stabilnosti Irske, a njegovo se mišljenje[10] posebice odražava u preporukama 1. i 2. u nastavku.

(18) U svjetlu detaljnog preispitivanja koje provodi Komisija i te ocjene, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 uključene su u preporuke 1. i 4. u nastavku.

(19) U kontekstu europskog semestra Komisija je provela i analizu ekonomske politike europodručja u cjelini. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke za države članice čija je valuta euro. Irska bi, osim toga, trebala osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka,

OVIME PREPORUČUJE Irskoj da u 2015. i 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati trajno smanjenje prekomjernog deficita u 2015. Postići fiskalnu prilagodbu od 0,6 % BDP-a prema srednjoročnom cilju u 2016. Iskoristiti neočekivane dobitke proizašle iz boljih od očekivanih gospodarskih i financijskih uvjeta kako bi se ubrzalo smanjene deficita i duga. Ograničiti postojeće diskrecijske ovlasti za promjenu gornjih granica rashoda izvan konkretnih i unaprijed definiranih nepredviđenih rashoda. Proširiti poreznu osnovicu i preispitati porezne rashode, uključujući u pogledu poreza na dodanu vrijednost.

2. Poduzeti mjere za povećanje troškovne učinkovitosti zdravstvenog sustava, uključujući smanjenje izdataka za patentirane lijekove i postupnu provedbu odgovarajuće prakse izdavanja recepata. Uvesti financiranje temeljeno na aktivnosti u cijelom zdravstvenom sustavu.

3. Provesti mjere za povećanje radnog intenziteta kućanstava i riješiti problem rizika od siromaštva djece progresivnim ukidanjem socijalnih naknada i dodatnim doplatcima po povratku na tržište rada te poboljšanjem pristupa cjenovno dostupnijim uslugama skrbi za djecu tijekom punog radnog vremena.

4. Završiti do kraja 2015. trajno restrukturiranje velike većine hipotekarnih kredita sa zaostalom otplatom i ojačati nadzor koji provodi nacionalna središnja banka (Central Bank of Ireland). Daljnjim ocjenjivanjem uspješnosti banaka u ostvarenju njihovih

[10] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

ciljeva osigurati održivo restrukturiranje kredita MSP-ovima u poteškoćama i preostalih komercijalnih kredita za nekretnine. Poduzeti potrebne mjere kako bi središnji kreditni registar započeo s radom do 2016.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik