KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
COM(2022) 615 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2022 r.

{SWD(2022) 615 final} - {SWD(2022) 640 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2022 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,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji,

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i wzrost potencjalny gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [został] zaktualizowany [XX] czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej potwierdzone wspólne zobowiązanie, które podjęto w maju 2021 r. podczas Szczytu Społecznego w Porto, do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. 24 listopada 2021 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Irlandię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji[4]. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę 5 kwietnia 2022 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i który Rada przyjęła 14 marca 2022 r.

(3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to m.in. wyższe ceny energii i żywności i słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii wpływają zwłaszcza na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone. UE doświadcza również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. W tym kontekście 4 marca 2022 r. uruchomiono[5] po raz pierwszy dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony, przyznając osobom wysiedlonym z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w UE, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.

(4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., jednocześnie rozwijając się zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania

---

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[5] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1.

odporności jest nieodzowna do osiągnięcia priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach semestru w odniesieniu do poszczególnych krajów w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, obok zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia zmodyfikowanego planu.

(5) Ogólna klauzula wyjścia ma zastosowanie od marca 2020 r.[6] W komunikacie z 3 marca 2021 r.[7] Komisja przedstawiła opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowymi podwyżkami cen energii i utrzymującymi się zakłóceniami w łańcuchach dostaw uzasadniają przedłużenie do końca 2023 r. obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

(6) Zgodnie z podejściem przyjętym w opinii Rady z 18 czerwca 2021 r. na temat programu stabilności na 2021 r., kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego[8]. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej i cyfrowej transformacji; z tego powodu uwagę zwraca się również na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19) i inwestycji finansowanych ze środków krajowych[9].

(7) 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. w celu wsparcia państw członkowskich w przygotowaniu

---

6 Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, Bruksela, COM(2020) 123 final z 20.3.2020.

7 Komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Bruksela, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

8 Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jej komponentów w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach stanowiących podstawę prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego wzrostu potencjalnego nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić wzrost potencjalny.

9 Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani z innych funduszy UE.

programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienia koordynacji polityki[10]. Komisja stwierdziła, że w oparciu o perspektywy makroekonomiczne prognozy z zimy 2022 r. stosowne wydaje się przejście w 2023 r. od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy zachowaniu gotowości do odpowiedniej reakcji w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. Komisja oznajmiła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

(8) W stosunku do wytycznych fiskalnych przedstawionych 2 marca 2022 r. zalecenia fiskalne na 2023 r. uwzględniają gorsze perspektywy gospodarcze, większą niepewność i dodatkowe ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie zimowej. W tym kontekście działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki wzrostu cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych środków tymczasowych; polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosowywać do szybko zmieniających się okoliczności; musi też być różna dla poszczególnych krajów w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, m.in. pod względem narażenia na kryzys i napływu wysiedleńców z Ukrainy.

(9) 28 maja 2021 r. Irlandia przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. 8 września 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Irlandii[11]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Irlandia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

(10) 4 maja 2022 r. Irlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r., a 29 kwietnia 2022 r. – swój program stabilności na 2022 r., w terminie przewidzianym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne

[10] Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r., Bruksela, COM(2022) 85 final z 2.3.2022.

[11] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 8 września 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Irlandii (ST 11046/21 + ADD 1).

sprawozdania Irlandii z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Irlandii na 2022 r.[12] Oceniono w nim postępy Irlandii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Irlandię, z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań, w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Irlandii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Irlandii na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 23 maja 2022 r.[13] Komisja stwierdziła, że w Irlandii już nie występują zakłócenia równowagi związane z wysokim poziomem zadłużenia sektora prywatnego, długu publicznego i zadłużenia zewnętrznego. Poczyniono znaczne postępy w zmniejszaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zadłużenia sektora prywatnego, a także zobowiązań zagranicznych netto, zarówno przed pandemią, jak i od czasu jej nastania.

(13) 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła Irlandii wprowadzenie w 2020 i 2021 r. wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Irlandii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Irlandii zmniejszył się z 5,1 % PKB w 2020 r. do 1,9 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Irlandię wspierały ożywienie gospodarcze w 2021 r., podczas gdy tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmniejszono z 3,3 % PKB w 2020 r. do 2,7 % w 2021 r. Działania podjęte przez Irlandię w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, miały w większości charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2021 r. 56,0 % PKB.

(14) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 6,4 %, a w 2023 r. – o 4,4 %. Dla porównania przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. wzrost realnego PKB w 2022 r. jest niższy i wynosi 5,4 %, a w 2023 r. jest zbliżony i wynosi 4,4 %; wynika to głównie z niższych projekcji

[12] SWD(2022) 615 final.
[13] SWD(2022) 634 final.

dotyczących konsumpcji osobistej zatrudnienia i eksportu w 2022 r. W programie stabilności na 2022 r. rząd oczekuje, że deficyt nominalny zmniejszy się do poziomu 0,4 % PKB w 2022 r., a w 2023 r. przejdzie w nadwyżkę w wysokości 0,2 % PKB. Spadek w 2022 r. odzwierciedla głównie silny wzrost działalności gospodarczej oraz zniesienie większości środków nadzwyczajnych. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2022 r. do 50,1 %, a w 2023 r. – do 46,3 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu będącym datą graniczną prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. ma w 2022 r. wynieść 0,5 % PKB, a w 2023 r. – przejść w nadwyżkę na poziomie 0,4 % PKB. Jest to zgodne z poziomem salda sektora instytucji rządowych i samorządowych prognozowanym w programie stabilności na 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który w 2022 r. wyniesie 50,3 %, a w 2023 r. – 45,5 %.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 6,6 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć wzrost potencjalny Irlandii.

(15) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmaleją z 2,7 % PKB w 2021 r. do 0,6 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które wprowadzono, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i które w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 0,2 % PKB w 2022 r. i 0,0 % PKB w 2023 r.[14] Środki te obejmują głównie transfery socjalne kierowane do uboższych gospodarstw domowych oraz obniżki podatków pośrednich od zużycia energii. Środki te ogłoszono w większości jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie również w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Niektóre z tych środków nie są ukierunkowane – dotyczy to w szczególności dopłat rachunków za energię elektryczną dla wszystkich gospodarstw domowych oraz ogólnych obniżek podatków akcyzowych. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają również wpływ koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. mają wynieść 0,1 % PKB w 2022 r. i 0,1 % PKB w 2023 r.[15]

[14] Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie wydatków kapitałowych.

[15] Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do UE, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej UE od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

(16) 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by Irlandia[16] realizowała w 2022 r. wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymała inwestycje finansowane ze środków krajowych. Zaleciła również, by Irlandia prowadziła – kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

(17) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. i z uwzględnieniem informacji zawartych w programie stabilności Irlandii na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -0,3 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady[17]. Irlandia planuje dalsze wspieranie ożywienia gospodarczego przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, pozostanie stabilny w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 p.p. w 2022 r.[18] W związku z tym Irlandia planuje utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć zasadniczo neutralny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,0 p.p. Obejmuje to dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,2 % PKB).

(18) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej będzie na poziomie 1,8 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki[19]. Prognozuje się, że w 2023 r. Irlandia będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, pozostanie stabilny w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,0 p.p. w 2023 r.[20] Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po

---

16 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 28.

17 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

18 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ, który wyniesie 0,0 p.p. PKB.

19 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

20 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ, który wyniesie 0,0 p.p. PKB.

skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 1,8 p.p. Obejmuje to wpływ stopniowego wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,2 % PKB).

(19) W programie stabilności na 2022 r. przewiduje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie nadwyżkę w wysokości 1,2 % PKB w 2024 r. i 1,4 % w 2025 r. Planuje się zatem, że w okresie objętym programem deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się poniżej 3 % PKB. Prognozy te zakładają ograniczenie wzrostu wydatków podstawowych do 5 % rocznie. W programie przewidziano spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. ma ona obniżyć się do 43,8 %, a w 2025 r. – do 40,7 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się niskie w średnim okresie.

(20) Oczekuje się, że ogólny deficyt systemu emerytalnego wzrośnie w perspektywie długoterminowej w wyniku wzrostu wydatków na emerytury z 4,6 % PKB w 2019 r. do 7,6 % w 2070 r. Niezależna komisja ds. emerytur sformułowała szereg zaleceń mających wzmocnić stabilność fiskalną państwowego systemu emerytalnego.

(21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 w załączniku V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Irlandii przez Radę w ramach europejskiego semestru w 2019 i 2020 r., obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu, lub znacznej części tych wyzwań. W planie skoncentrowano się w szczególności na reformach i inwestycjach, które ułatwiają zieloną i cyfrową transformację, a także na aktywnym wspieraniu integracji na rynku pracy i podnoszeniu kwalifikacji. Inwestycje pomagają również przyspieszyć realizację gotowych projektów inwestycji publicznych, promować inwestycje prywatne i wykorzystywać bardziej bezpośrednie instrumenty finansowania w celu stymulowania badań naukowych i innowacji. Ponadto w planie zobowiązano się do przeprowadzenia reform w dziedzinie mieszkań socjalnych i nieruchomości mieszkaniowych w przystępnych cenach, emerytur, opieki zdrowotnej i barier regulacyjnych dla przedsiębiorczości, a jednocześnie do wprowadzenia środków, które mają częściowo pomóc sprostać wyzwaniom związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i agresywnym planowaniem podatkowym.

(22) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Irlandii przyczyni się do dalszych postępów zielonej i cyfrowej transformacji. Działania wspierające realizację celów klimatycznych w Irlandii stanowią 42 % łącznej alokacji w ramach planu, a działania wspierające realizację celów cyfrowych – 32 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z ustalonymi odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Irlandii szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, a jednocześnie wzmocni jej odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk

zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(23) Irlandia nie przedstawiła jeszcze umowy partnerstwa ani innych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności[21]. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. Irlandia jest zobowiązana do uwzględniania w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosownych zaleceń krajowych. Jest to warunek wstępny poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności i jednocześnie przyczynia się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

(24) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Irlandia mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą gospodarki o obiegu zamkniętym i ścieków. Pod względem wytwarzania odpadów Irlandia przewyższa o niemal 25 % średnią unijną, co plasuje ją na piątym miejscu w UE pod względem ilości wytwarzanych odpadów komunalnych na mieszkańca. Postępy poczynione w zakresie zwiększania współczynników recyklingu zmniejszyły się w ostatnich latach, a ilość spalanych odpadów znacznie wzrosła. Wykorzystanie materiałów w obiegu zamkniętym w Irlandii w 2020 r. było na poziomie 1,8 %, czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 12,8 %. W Irlandii potrzebnych jest więcej zachęt i inwestycji, aby wdrożyć ambitniejszą strategię w zakresie odpadów i gospodarki o obiegu zamkniętym, a jednocześnie unikać tworzenia nadmiernych zdolności spalania. Potrzebne są większe starania na rzecz wspierania modeli biznesowych o obiegu zamkniętym, które obejmują cały cykl życia materiałów, tak by ograniczyć odpady i zmniejszyć zużycie zasobów. Chociaż poczyniono pewien postęp w ułatwianiu inwestycji w gospodarkę ściekową, w Irlandii mniej niż 50 % ścieków oczyszczanych jest zgodnie z przepisami UE. Najpoważniejszym czynnikiem wpływającym niekorzystnie na jakość wód powierzchniowych w Irlandii jest nadmiar składników odżywczych pochodzących zarówno z nieoczyszczonych ścieków, jak i z rolnictwa. Konieczna jest znaczna modernizacja infrastruktury, a przy tym niezbędne jest również przyjęcie bardziej zdecydowanego podejścia w zakresie kontroli zanieczyszczenia wody w wyniku działalności rolniczej. Odpowiednia infrastruktura kanalizacyjna ma również zasadnicze znaczenie dla poprawy jakości życia i warunków zdrowotnych obywateli. Odpowiednia infrastruktura kanalizacyjna wpływa ponadto korzystnie na rozwój regionalny, stymuluje zrównoważony wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy oraz jest korzystna dla rozwoju turystyki.

---

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

(25) Plan REPowerEU przyjęto w odpowiedzi na mandat udzielony przez szefów państw lub rządów UE w Deklaracji wersalskiej i ma on na celu jak najszybsze uniezależnienie Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. W ramach dialogu z państwami członkowskimi określane są najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy służące temu celowi na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym. Działania te służą zmniejszeniu ogólnej zależności od paliw kopalnych, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

(26) Według danych z 2020 r. Irlandia nie importuje surowej ropy naftowej i gazu z Rosji. Zależność Irlandii od rosyjskiego węgla (22 % importu węgla) jest mniejsza, niż wynosi średnia unijna, a dodatkowo udział stałych paliw kopalnych w koszyku energetycznym (7,6 %) jest także niższy od średniej dla UE. Mimo że Irlandia w mniejszym stopniu polega na imporcie rosyjskiej ropy naftowej i rosyjskiego gazu niż UE jako całość, obecna sytuacja geopolityczna i wysokie ceny energii sprawiają, że kraj ten musi pilnie zwiększyć starania na rzecz osiągnięcia celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określonych w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. W swoim plan działania w dziedzinie klimatu Irlandia przyjęła cel, który zakłada przekształcenie krajowego systemu energetycznego do 2030 r. Umożliwi to Irlandii zredukowanie w latach 2018–2030 całkowitej emisji gazów cieplarnianych o 51 %. Niezbędne reformy i skala tej transformacji będą znaczne, począwszy od zapewnienia niezbędnych inwestycji publicznych i prywatnych aż po terminowe wypełnienie zobowiązań. Kompleksowa modernizacja infrastruktury energetycznej Irlandii jest konieczna, aby kraj ten mógł w pełni korzystać z odnawialnych źródeł energii i osiągnąć cele klimatyczne. Stworzenie ram inwestycyjnych, które ułatwiałyby inwestycje w zieloną transformację i zachęcały do takich inwestycji, będzie miało zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Jeżeli chodzi o odnawialne źródła energii, nadal istnieją wyzwania dotyczące systemu planowania i wydawania pozwoleń, m.in. długotrwałe procedury wydawania pozwoleń na budowę oraz długotrwałe i kosztowne procedury odwoławcze. Usprawnienie systemu planowania i wydawania pozwoleń przez zapewnienie odpowiednich zasobów na wszystkich etapach procesów planowania oraz uproszczenie ogólnych ram mogłoby przyspieszyć realizację projektów na dużą skalę, a tym samym przyspieszyć zieloną transformację. Ponadto rozbudowa i wzmocnienie sieci elektroenergetycznej oraz infrastruktury wspierającej w kluczowych lokalizacjach będą miały zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia ograniczeń przesyłowych. W szczególności nowe połączenia międzysystemowe z krajami sąsiadującymi pomogą zapewnić większe bezpieczeństwo dostaw energii. Konieczne będzie również zwiększenie zdolności magazynowania i rozbudowa na szeroką skalę punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Ponadto opracowanie krajowej strategii w zakresie wodoru odnawialnego ułatwiłoby dywersyfikację koszyka energetycznego.

(27) Środki na rzecz efektywności energetycznej odegrają istotną rolę w zmniejszaniu zużycia energii. Duże oszczędności energii są niezbędne do osiągnięcia nie tylko celów klimatycznych Irlandii, ale również ogólnounijnego celu, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych netto o 55 %. Chociaż plan działania w dziedzinie klimatu stanowi krok we właściwym kierunku, Irlandia jak dotąd pozostaje w tyle pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych. Stosując zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” i dążąc do znaczących oszczędności energii w budynkach, Irlandia mogłaby zmniejszyć swoją zależność od importu energii. Wyższy odsetek pojazdów elektrycznych oznaczałby korzystanie z energii elektrycznej wytwarzanej w kraju, a nie z importowanych paliw. Jako że plan działania w

dziedzinie klimatu przewiduje, że do 2030 r. po irlandzkich drogach jeździć będzie milion samochodów elektrycznych, konieczna jest znacząca rozbudowa sieci punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Realizacja przez Irlandię celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać jeszcze większego poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i poprawy efektywności energetycznej.

(28) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Irlandia może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Irlandia może ponadto wykorzystywać Europejski Fundusz Społeczny Plus do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.

(29) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia[22] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(30) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Irlandii kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1 i 2 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy UE. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie. Zaradzenie spodziewanemu wzrostowi wydatków na emerytury poprzez zapewnienie stabilności fiskalnej państwowego systemu emerytalnego.

2. Kontynuowanie realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z ustalonymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z dnia 8 września 2021 r. Przedłożenie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu sfinalizowania negocjacji z Komisją, a następnie rozpoczęcia wdrażania tych dokumentów.

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

3. Skoncentrowanie starań na pobudzaniu gospodarki o obiegu zamkniętym. W szczególności rozwijanie infrastruktury i opracowanie strategii z myślą o zapobieganiu powstawaniu odpadów oraz zwiększeniu zawartości materiałów ponownie użytych i poddanych recyklingowi, a także opracowanie skuteczniejszego systemu selektywnej zbiórki odpadów nadających się do recyklingu, w tym odpadów ulegających biodegradacji. Propagowanie bezpieczniejszych i czystszych obiegów ścieków.

4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych. Przyspieszenie upowszechniania energii ze źródeł odnawialnych, zwłaszcza morskiej energii wiatrowej, m.in. przez wprowadzenie reform w celu usprawnienia systemu planowania i wydawania pozwoleń, szczególnie przez skrócenie czasu trwania procedur. Modernizację infrastruktury energetycznej, w tym magazynowej. Szybkie przystąpienie do gruntownych modernizacji budynków. Przyspieszenie elektryfikacji transportu, m.in. poprzez instalację urządzeń do ładowania.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący