

**ZALECENIE RADY****z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/16)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Irlandię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. <sup>(3)</sup> Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Irlandia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Irlandii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Irlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Irlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Irlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności niezbędne jest rozwiązanie problemu wysokich zobowiązań zagranicznych netto oraz zadłużenia sektora publicznego i prywatnego, które mimo poprawy sytuacji powodują, że Irlandia jest podatna na zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Irlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Irlandia jest objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w odniesieniu do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r., opartym na założeniu niezmiennego kursu polityki, rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego aż do osiągnięcia nadwyżki w wysokości 0,4 % PKB w 2018 r. Oczekuje się, że zrewidowany średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB, zostanie osiągnięty do 2018 r. Roczna zmiana ponownie przeliczonego <sup>(2)</sup> salda strukturalnego wynosząca 0,1 % PKB w 2016 r. nie zapewnia jednak wystarczających postępów prowadzących do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 88,2 % w 2016 r. i będzie nadal spadać do poziomu 85,5 % w 2017 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od zalecanej korekty budżetowej w 2016 r. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki przewiduje się natomiast, że w 2017 r. Irlandia spełni wymogi. Prognozuje się, że w 2016 r. i 2017 r. Irlandia spełni warunki przejściowych ustaleń w odniesieniu do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Irlandia zasadniczo spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Konieczne będą jednak dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w 2016 r.
- (6) Działania mające na celu poszerzenie bazy podatkowej mają ograniczony zakres, a wprowadzone niedawno środki podatkowe polegały przede wszystkim na obniżkach i ulgach. Należy osiągnąć dalsze postępy, aby system opodatkowania był wydajniejszy oraz bardziej sprzyjał wzrostowi gospodarczemu. Władze Irlandii prowadzą kroczący program przeglądów wydatków podatkowych; wyniki tych przeglądów publikowane są w sprawozdaniu rocznym. Przeglądy nie obejmują jednak wydatków podatkowych związanych z VAT; wciąż istnieją możliwości poszerzenia bazy podatkowej poprzez podwyższenie podatków powodujących najmniejsze zakłócenia.
- (7) Dla systemu opieki zdrowotnej kluczowymi wyzwaniami pozostają efektywność kosztowa, równy dostęp i długoterminowa stabilność finansowania. W niektórych dziedzinach reform osiągnięto postępy, ale wydatki na produkty lecznicze, w szczególności poprzez wysoki koszt produktów leczniczych dostępnych tylko u jednego dostawcy, nadal wpływają niekorzystnie na efektywność kosztową. Utrzymują się słabości dotyczące zarządzania finansami i systemów informatycznych; problemem wciąż jest też brak równego dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej. Bezpłatny dostęp do lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej ma około 40 % populacji; pozostała większość pacjentów musi ponosić pełne koszty takich konsultacji. Kontrowersje związane z systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego stawiają pod znakiem zapytania szeroko zakrojoną reformę systemu opieki zdrowotnej.
- (8) Aby wspierać trwałą i zrównoważoną wzrost gospodarczy w przyszłości, należy zaspokoić potrzeby w zakresie infrastruktury. Po osiągnięciu rekordowo wysokiego poziomu 5,2 % PKB w 2008 r. inwestycje publiczne spadły w 2013 r. do najniższego odnotowanego dotąd poziomu – 1,8 % PKB; następnie nieco wzrosły w 2014 r., ale ich poziom był znacznie niższy od średniej unijnej. Wydaje się ponadto, że kryzys doprowadził do strukturalnej zmiany struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – nastąpiło przesunięcie w alokacji środków pomiędzy inwestycjami a wydatkami bieżącymi, na korzyść tych ostatnich. W latach 2010–2013 nakłady inwestycyjne stanowiły średnio tylko 4,8 % wydatków, tzn. spadły o ponad połowę w stosunku do długoterminowej średniej z lat 1995–2008. Siedem lat ostrych cięć w inwestycjach publicznych negatywnie wpłynęło na jakość i adekwatność infrastruktury oraz wsparcie publiczne na rzecz inwestycji niematerialnych.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

<sup>(2)</sup> Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

Sektory mieszkalnictwa, usług wodnych i transportu publicznego oraz działania łagodzące zmianę klimatu wykazują poważne słabości. Obecnie na głównych obszarach miejskich w Irlandii popyt na nowe zasoby mieszkaniowe znacznie przekracza podaż. W rezultacie w 2014 r. ceny nieruchomości mieszkalnych i najmu na obszarach miejskich gwałtownie wzrosły; tempo wzrostu spowolniło dopiero w 2015 r. Obecnie nie ma dowodów wskazujących na przeszacowanie wartości nieruchomości, jednak ograniczenia krępujące sektor budowlany i zmniejszające podaż zasobów mieszkaniowych, w tym ograniczenia związane z infrastrukturą publiczną, mogą prowadzić do zakłóceń równowagi, jeżeli nie zostaną usunięte. W wyniku zmiany struktury wydatków publicznych zmniejszyło się też publiczne wsparcie na rzecz badań, rozwoju i innowacji, które w 2014 r. było na poziomie niższym niż w 2007 r. Pod względem wydatków publicznych na badania i rozwój wyrażonych jako odsetek PKB Irlandia zajmuje obecnie 22. miejsce w Unii. Ma to niekorzystny wpływ na konkurencyjność MŚP.

- (9) Stopa bezrobocia spadła poniżej średniej unijnej – w marcu 2016 r. wynosiła 8,6 %. Powodami do niepokoju są jednak w dalszym ciągu bezrobocie długotrwałe i mała intensywność pracy gospodarstw domowych. W szczególności, choć w ostatnich latach stopa bezrobocia długotrwałego zmniejszyła się, udział osób długotrwałe bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych utrzymywał się w IV kw. 2015 r. na wysokim poziomie wynoszącym 56,3 % – powyżej średniej unijnej (48,3 %). W 2014 r. (najnowsze porównywalne dane) odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy wynosił 21,1 % i był najwyższy w UE; mała intensywność pracy jest szczególnie powszechna w gospodarstwach domowych osób samotnie wychowujących dzieci. Odsetek dzieci (w wieku od 0 do 17 lat) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) spadł do 30,3 % w 2014 r., ale utrzymuje się na poziomie wyższym od średniej unijnej, wynoszącej 27,8 %. Wskaźnik AROPE dotyczący gospodarstw domowych osób samotnie wychowujących dzieci (62,5 % w 2014 r.) znacznie przekracza średnią unijną (48,2 %).
- (10) Aby odpowiedzieć na potrzeby długotrwałe bezrobotnych, Irlandia rozpoczęła realizację programu JobPath i pracuje nad modelem aktywizacji skierowanym do osób, które mają możliwość i chęć bycia bardziej aktywnymi na rynku pracy. Wyzwaniem pozostaje dotarcie z usługami służb zatrudnienia do osób tradycyjnie wykluczonych z rynku pracy, w tym osób niepełnosprawnych i osób pełniących obowiązki opiekuńcze. Ogólnie rzecz biorąc, siatka bezpieczeństwa socjalnego pozwoliła skutecznie złagodzić ubóstwo i nierówności będące skutkami kryzysu, utrzymując się jednak bariery hamujące wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Osiągnięto pewne postępy w zakresie stopniowego ograniczania świadczeń, ale niepokój wciąż budzi zjawisko pułapki świadczeniowej i związanej z nią bierności zawodowej w przypadku niektórych gospodarstw domowych. Koszt opieki nad dziećmi netto wyrażony jako odsetek dochodów jest w Irlandii jednym z najwyższych w Unii – w przypadku par Irlandia plasuje się na drugim miejscu, w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci na pierwszym. Utrzymują się obawy dotyczące jakości usług opieki nad dziećmi: na przykład w 2014 r. odsetek absolwentów (15 %) pracujących w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem był znacznie niższy od poziomu zalecanego. W dalszym ciągu istnieje problem niedopasowania umiejętności, a w niektórych sektorach pojawił się niedobór wykwalifikowanej siły roboczej; jednocześnie możliwości podniesienia kwalifikacji i przekwalifikowania pozostają niewystarczające, a zmniejszenie wydatków na edukację może mieć negatywny wpływ na wyniki kształcenia w przyszłości.
- (11) W związku z wysokim poziomem zadłużenia w sektorze prywatnym utrzymują się problemy związane z obniżeniem jakości kredytów. Na koniec czerwca 2015 r. nieskonsolidowane zadłużenie sektora prywatnego wynosiło 266,3 % PKB, znacznie powyżej średniej dla strefy euro. Chociaż dzięki ożywieniu koniunktury i działaniom restrukturyzacyjnym wskaźnik kredytów zagrożonych spadał, to na koniec 2015 r. wciąż był jednym z najwyższych w strefie euro – wynosił nieco ponad 16 % wszystkich krajowych kredytów bankowych. Ponadto na koniec 2015 r. zaległości w spłacie odnotowywano w przypadku 14,7 % kredytów hipotecznych; udział kredytów niespłacanych od ponad dwóch lat stanowił prawie 10 % łącznego salda kredytów hipotecznych. Choć czynione są postępy, restrukturyzacja kredytów hipotecznych ma w większości przypadków charakter tymczasowy, co zwiększa ryzyko ponownego wystąpienia zwłoki w płatności, zwłaszcza w przypadku pogorszenia sytuacji makroekonomicznej lub szoku zewnętrznego. Zaniepokojenie budzą również kredyty na nieruchomości komercyjne znajdujące się w portfelach banków krajowych oraz kredyty dla MŚP i przedsiębiorstw – udział kredytów zagrożonych wynosi w ich przypadku, odpowiednio, 37,3 % i 13,8 %. Mimo postępów, ich trwała restrukturyzacja będzie wymagała znacznie więcej czasu i wysiłku. Nadal w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się procedury niewypłacalności konsumenckiej, upadłości, nadzoru sądowego (ang. *examinership* – irlandzka procedura dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji) i inne środki umożliwiające częściową redukcję długu w celu przywrócenia prawidłowego funkcjonowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Ustanowienie centralnego rejestru kredytów przebiega powoli, mimo że ma on kluczowe znaczenie dla zapewnienia ostrożnego podejścia do udzielania kredytów.
- (12) Ustawa w sprawie usług prawnych z 2015 r. została podpisana, ale na końcowym etapie procedury przedstawiciele zawodów prawniczych uzyskali ustępstwa, które znacznie ograniczyły początkowe ambicje reformy. Wdrażanie nowych ram dopiero się zaczyna i jest jeszcze zbyt wcześnie, żeby z pewnością określić, czy zwiększenie konkurencji i ograniczenie kosztów się powiedzie. Z usług prawniczych korzysta się we wszystkich sektorach gospodarki, a ich koszt ma wpływ na konkurencyjność Irlandii. Rzeczywiste obniżenie kosztów będzie

można uzyskać tylko wtedy, gdy przepisy zwiększające konkurencję i obniżające koszty przewidziane w planowanych ramach regulacyjnych wejdą w życie po przeprowadzeniu konsultacji społecznych lub zostaną włączone do regulacji, które wyda powstający organ regulacyjny ds. usług prawniczych.

- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Irlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Irlandii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Irlandii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (15) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie, po korekcie nadmiernego deficytu, rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. Przeznaczenie nieoczekiwanych dochodów wynikających z dobrych warunków gospodarczych i finansowych oraz ze sprzedaży aktywów na szybszą redukcję długu. Zmniejszenie podatności na wahania koniunkturalne i wstrząsy gospodarcze, między innymi poprzez poszerzenie bazy podatkowej. Podniesienie jakości wydatków, w szczególności przez zwiększenie efektywności kosztowej opieki zdrowotnej i przez priorytetowe traktowanie publicznych nakładów inwestycyjnych na badania i rozwój oraz infrastrukturę publiczną, w szczególności w sektorach transportu, usług wodnych i w sektorze mieszkaniowym.
2. Rozszerzenie i przyspieszenie wdrażania polityki aktywizacji w celu zwiększenia intensywności pracy w gospodarstwach domowych i zajęcia się zagrożenia ubóstwem dzieci. Wdrażanie środków zachęcających do podjęcia zatrudnienia poprzez stopniowe ograniczanie i wycofywanie świadczeń i dodatków. Usprawnienie świadczenia przystępnych cenowo i charakteryzujących się wysoką jakością usług całodziennej opieki nad dziećmi.
3. Ostateczne przygotowanie trwałych rozwiązań restrukturyzacyjnych mających na celu zmniejszenie liczby kredytów zagrożonych, aby zapewnić zdolność obsługi zadłużenia przez gospodarstwa domowe oraz zachęcić kredytodawców do zredukowania wysokości kredytów nadmiernie zadłużonych, lecz rentownych przedsiębiorstw. Przyspieszenie wprowadzenia w pełni działającego centralnego rejestru kredytów, obejmującego wszystkie kategorie kredytodawców i dłużników.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady  
P. KAŽIMÍR  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.