



Брюксел, 22.5.2017 г.
COM(2017) 507 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Ирландия за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Ирландия за 2017 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Ирландия за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Ирландия за 2017 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 политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

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 Икономическия 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 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 16 ноември 2016 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Ирландия ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. В същия ден Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2017) 507 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 и P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

икономическата политика на еврозоната. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. и приета от Съвета на 21 март 2017 г.⁷

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Ирландия следва да гарантира пълното и своевременното изпълнение на тази препоръка в съответствие с препоръки 1—3 по-долу.
- (3) Докладът за Ирландия за 2017 г.⁸ беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бяха оценени напредъкът на Ирландия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, както и напредъкът на Ирландия по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Той включва също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г.⁹
- (4) Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Ирландия са налице макроикономически дисбаланси. По-специално, тези дисбаланси се характеризират с голям размер на външния, държавния и частния дълг (както на домакинствата, така и на нефинансовите предприятия), което прави Ирландия уязвима за неблагоприятни шокове. Банките все още се сблъскват с високо равнище на необслужваните кредити, но са добре капитализирани и въпреки че все още е ниска, тяхната рентабилност постепенно се подобрява. Цените на жилищата продължават да нарастват, а предлагането остава ограничено. Дългът на нефинансовите предприятия е намалял през 2015 г., но все още е бил на по-високо равнище, отколкото в края на 2014 г. Дългът на домакинствата е намалял през 2015 г., а държавният дълг показва устойчива низходяща тенденция. Отрицателната нетна международна инвестиционна позиция на Ирландия намаля с бързи темпове преди 2015 г., но след това започна да се увеличава, отчасти вследствие на рязко покачване през 2015 г. При все това външната устойчивост на битовия сектор не изглежда изложена на риск. През изминалата година размерът на необслужваните кредити намаля, но до края на 2016 г. темпът на намаляване малко се забави. През 2015 г. цените на недвижимите имоти продължиха да нарастват, но към сегашния момент няма съществени доказателства за надценяване. През последните години бяха предприети мерки на политиката за справяне с всички посочени дисбаланси, включително в банковия сектор (подобнена регулаторна рамка, мерки за преодоляване на високото равнище на необслужваните кредити). Правителството предприе няколко подходящи мерки за разрешаване на проблема с недостатъчното предлагане на жилищния пазар, но докато се материализира техният ефект, ще е нужно време.
- (5) На 13 април 2017 г. Ирландия представи своята национална програма за реформи за 2017 г., а на 2 май 2017 г. своята програма за стабилност за 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (6) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове на

⁷ ОВ С92/01, 24.3.2017 г., стр. 1.

⁸ SWD(2017) 73 final.

⁹ COM(2017) 90 final.

държавите членки за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в законодателството, регулиращо европейските структурни и инвестиционни фондове¹⁰, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните специфични за всяка държава препоръки, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа съответните програми по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове и да внесе изменения в тях. Комисията предостави допълнителни насоки относно прилагането на тези правила¹¹.

- (7) Понастоящем спрямо Ирландия се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството очаква номиналният дефицит слабо да намалее до 0,4 % от БВП през 2017 г. и след това да продължи да намалява, преминавайки в излишък от 1,0 % от БВП през 2021 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,5 % от БВП — се очаква да бъде постигната от 2018 г. нататък. Според програмата за стабилност съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне до 72,9 % през 2017 г. и да продължи да намалява, като достигне 65,2 % от БВП през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. В същото време мерките, необходими за подкрепа на планираните цели за дефицита от 2018 г. нататък, все още не са напълно конкретизирани.
- (8) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на Ирландия да постигне годишна фискална корекция от 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. съществува риск от съществено отклонение от препоръчаната фискална корекция общо за 2016 г. и 2017 г.
- (9) През 2018 г. предвид на своето фискално положение и по-специално на равнището на дълга, се очаква Ирландия да продължи да се доближава до средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит от 0,5 % от БВП. Според общоприетата матрица на корекциите съгласно Пакта за стабилност и растеж тази корекция съответства на изискване номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи¹² да не надвишава 2,4 % през 2018 г. Това съответства на годишна структурна корекция от 0,6 % от БВП. Целевият показател за разходите отразява корекция с цел да се коригира изкривяване в 10-годишния референтен темп на потенциалния растеж, породено от изключително високия ръст на растежа на реалния БВП през 2015 г. Следвайки

¹⁰ Член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).
СОМ(2014) 494 final.

¹¹
¹² Нетните държавни разходи включват общите държавни разходи, от които са изключени разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Национално финансираното бруто образуване на основен капитал се изглажда за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото от закона увеличение на приходите са отчетени. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

подхода, възприет от ирландските органи в техните изчисления за бюджета за 2017 г., Комисията използва средната стойност на потенциалния растеж през 2014 г. и 2016 г. При непроменени политики съществува риск от известно отклонение от изискването общо за 2017 г. и 2018 г. В същото време според прогнозите през 2017 г. и 2018 г. Ирландия ще се съобрази с преходното правило за дълга. Като цяло Съветът е на мнение, че ще бъдат необходими допълнителни мерки, по-специално през 2017 г., за да се гарантира спазването на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. С оглед на текущите условия на икономическия цикъл на Ирландия и по-големите външни рискове използването на извънредни приходи за допълнително намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП ще бъде предпазливо. Въпреки това, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 1466/97, при оценката на бюджетните планове и резултатите бюджетният баланс на държавите членки следва да се вземе предвид в светлината на фазата на икономическия цикъл. Както се припомня в съобщението на Комисията, придружаващо специфичните за всяка държава препоръки, оценката на проекта за бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на резултатите от бюджета за 2018 г. трябва надлежно да отчитат целта за постигане на фискална позиция, която допринася както за укрепването на продължаващия процес на възстановяване, така и за гарантиране на устойчивостта на публичните финанси на Ирландия. В този контекст Комисията възнамерява да използва приложимата свобода на преценка с оглед на фазата на икономическия цикъл на Ирландия.

- (10) Въпреки че икономическото възстановяване е стабилно и през следващите години се очаква производството да нараства с устойчиви темпове, несигурността по отношение на перспективите нарасна, което създава риск за все още нестабилните публични финанси. Поради това следва да бъдат положени повече усилия с цел приходите да станат по-устойчиви на икономически колебания и негативни сътресения. За тази цел предложението за въвеждане на фонд за неблагоприятни икономически събития (Rainy day fund) следва да бъде насърчено и следва да се разчита в по-малка степен на силно концентрирани и несигурни източници на приходи. Балансираният състав на различните данъчни източници и разширяването на данъчната основа подобряват стабилността на данъчните постъпления в условията на икономическа нестабилност. При все това са положени ограничени усилия за разширяване на данъчната основа, а неотдашните данъчни мерки бяха съсредоточени върху данъчни намаления и облекчения. Все още предстои провеждането на обявената систематична оценка на разходите и ползите от намалените ставки по ДДС, които се прилагат за широк спектър от продажби. Постоянните данъци върху недвижимото имущество се считат за един от източниците на приходи, които благоприятстват растежа в най-голяма степен. Въпреки това ирландските приходи от недвижимо имущество през 2014 г. са възлизали само на 1,0 % от БВП, в сравнение със средната за ЕС стойност от 1,6 %. Постепенното индексирание на стойността на недвижимите имоти ще спомогне за постепенно изменение на местния данък върху недвижимите имоти, като се предотврати внезапно увеличение на данъчните задължения вследствие на преоценката на недвижимите имоти през 2019 г. Различията в данъчното облагане на дизела и бензина за ползвателите на пътищата са необосновани от екологична гледна точка.

- (11) В миналото, всеобхватните прегледи на разходите се съсредоточаваха предимно върху намаляване на държавните разходи с цел постигане на общите фискални цели. Извършените оценки на ефективността и ефикасността на разходните програми бяха с ограничен обхват, което в крайна сметка отслаби надеждността на многогодишните разходни планове. Добре планиран преглед на разходите в съответствие с общите принципи на Еврогрупата би подобрил контрола върху разходите и би могъл да освободи ресурси за така необходимите публични инвестиции за насърчаване на растежа. Прегледът на разходите следва да се съсредоточи по-специално върху икономическата ефективност на сектора на здравеопазването. Ирландия предприе някои важни мерки, свързани с ефективността, които включват например споразумение за намаляване на разходите с фармацевтичната промишленост, система за финансово управление, електронно здравеопазване и финансиране, основано на дейности. Въпреки това би могло да бъде направено повече, например чрез укрепване на ролята на първичната медицинска помощ като начин за облекчаване на претоварените болници в Ирландия. Стъпките в посока на универсално едностепенно здравеопазване са разпокъсани и липсва цялостна визия.
- (12) Насърчаването на устойчив и приобщаващ растеж, от който да се възползват всички групи в обществото, продължава да бъде предизвикателство. През март 2017 г. безработицата е под средното равнище за ЕС от 6,4 %. Въпреки това високият брой на домакинствата с ниска степен на трудова заетост поражда опасения, че положителното въздействие на възстановяването не достига до всички хора. Между 2013 г. и 2015 г. процентът от населението, живеещо в домакинства с ниска или много ниска икономическа активност, намалю едва с 15 %, докато общият коефициент на безработицата през същия период е намалю с 28 %. Като цяло системата за социално подпомагане е успяла да ограничи бедността и неравенството и Ирландия е предприела мерки за насърчаване на заетостта чрез постепенно намаляване на обезщетенията и допълнителните плащания. Въпреки това все още са налице пречки пред постигането на приобщаващ растеж. Несъответствията между равнището на заетост на ниско-, средно- и висококвалифицираните работници са сред най-високите в ЕС. В някои области възникнаха несъответствия между търсените и предлаганите умения и недостиг на умения, а възможностите за повишаване на квалификацията и за преквалификация са недостатъчни. Предизвикателствата на пазара на труда и социалните предизвикателства показват важното значение на интегрирания подход към обучението и активизирането на пазара на труда за хората, които са най-отдалечени от трудовия пазар. Освен това остава загрижеността по отношение на качеството на грижите за децата, включително наличието на целодневни детски заведения. Нетните разходи за грижи за децата в Ирландия, като процент от заплатите, са сред най-високите в ЕС. Недостигът и цената на качествените целодневни детски заведения пречат на участието на жените на пазара на труда и възпрепятстват усилията за намаляване на бедността сред децата, която леко е намалюла, но продължава да е по-висока от средното за ЕС.
- (13) Необходими са мерки за посрещане на инфраструктурните нужди, за да се насърчи устойчив и балансиран растеж. Икономическата криза доведе до промяна в състава на разходите на сектор „Държавно управление“, а именно до изместване от инвестиции към текущи разходи. Силното намаляване на държавните инвестиции в продължение на години оказа отрицателно

въздействие върху качеството и адекватността на инфраструктурата. Промяната в структурата на държавните разходи засегна също така и държавната подкрепа за научноизследователската и развойна дейност с възможни последици за конкурентоспособността на МСП. Ирландия е на 25-то място в ЕС по публични инвестиции в научноизследователска и развойна дейност като процент от БВП. Най-сериозни недостатъци в инфраструктурата се наблюдават в областта на транспорта, водоснабдяването и жилищното настаняване. Търсенето на нови жилища понастоящем силно надвишава предлагането в основните градски райони на страната. В резултат на това цените на жилищата и наемите продължават бързо да нарастват, което в крайна сметка доведе до неотдавнашното голямо нарастване на изключването в областта на жилищното настаняване и бездомността. В момента няма признаци за надценяване, но ако не бъдат преодолени, ограниченията в предлагането на жилища биха могли да породят макрофинансови рискове. Наличието на последователен и навременен устройствен план би спомогнало за осигуряване на нови жилища в съответните нуждаещи се райони.

- (14) В ирландската икономика се наблюдава разделение между, в голямата си част, малки и средни предприятия, които са ирландска собственост, и големи мултинационални дружества, извършващи дейност в Ирландия. Взаимовръзките между мултинационалните дружества и предприятията, които са ирландска собственост, остават ограничени. Техните експортни характеристики и профили се различават значително, а разликите в производителността им се задълбочават. Предприятията, които са ирландска собственост, имат по-слаб експортен профил от мултинационалните дружества, установени в Ирландия. Техният износ е силно концентриран по сектори и местоназначение, което ги прави по-уязвими на сътресения. Инвестициите в иновации ще насърчат производителността и потенциала за износ на ирландските предприятия в момент, когато диверсифицирането на износа и на дестинациите за износ би могло да помогне за стабилизиране на резултатите на ирландските предприятия. Публичните разходи за научноизследователска и развойна дейност все още са на ниско равнище. Пълното изпълнение на мерки за засилване на публичната научноизследователска и развойна дейност, по-специално на мерки за подкрепа на капацитета за иновации на МСП, зависи от завръщането към устойчиви инвестиции. За да бъдат стимулирани иновациите от страна на МСП, иновационните политики биха могли да бъдат пренасочени към по-преки форми на финансиране. Помощта от правителството за частната научноизследователска и развойна дейност все повече се основава на данъчни кредити за научноизследователска и развойна дейност. По-целенасочени миксове на политиката с по-пряко финансиране биха могли да отговорят по-добре на нуждите на неотдавна създадените ирландски иновационни предприятия и да доведат до използване на възможностите, произтичащи от силната инвестиционна мощ на мултинационалните дружества. По този начин ще се улесни достъпът до световните вериги за създаване на стойност и ще се ускори разпространението на знания.
- (15) В условия на повишена външна несигурност постигането на по-нататъшен напредък в намаляването на необслужваните кредити е от важно значение с цел да се гарантира стабилността на финансовия сектор. Въпреки постигнатия напредък високите съотношения на необслужваните кредити продължават да бъдат пречка за рентабилността на банките и за пълното икономическо възстановяване на домакинствата и предприятията. Намаляването на

задлъжнялостта на домакинствата и националните предприятия продължава, но тяхната задлъжнялост продължава да бъде сред най-високите в ЕС в размер на 276,8 % от БВП (септември 2016 г.). Високият корпоративен дълг може да пречи на предприятията да вземат заеми, за да инвестират, което от своя страна също ограничава способността на банките да подобрят собствената си рентабилност.

- (16) Според Централната банка на Ирландия средното съотношение на необслужваните кредити на местните ирландски банки през септември 2016 г. възлиза на 14,2 %. Това е значително над средното равнище за ЕС от 5,3 %. Темпото на реструктуриране на просрочените задължения се забави до известна степен, като оставащите дългосрочни просрочени задължения са и най-трудни за реструктуриране. Набраният устрем трябва да се запази: реструктурирането на просрочените задължения трябва да бъде устойчиво в дългосрочен план и трябва да се разгледат различни форми на намаляване на дълга. До края на септември 2016 г. са били просрочени 14 % от ипотечните кредити, а просрочените с над две години ипотечни кредити представляват около 70 % от общия баланс на ипотечните кредити. Търговските кредити за недвижими имоти, държани от местни банки, и кредитите за предприятия също продължават да бъдат безпокойство със съотношения на необслужваните кредити от съответно 32,6 % и 11,8 %. Използването на механизми за неплатежоспособност на физически лица, несъстоятелност, съдебна защита за предприятия в затруднено положение (examinership) и извънсъдебни механизми, предназначени да възстановят жизнеспособността на домакинствата и предприятията, продължава да е на ниско равнище и трябва да се насърчи. След няколко забавяния се очаква централният кредитен регистър да влезе в последната фаза от своето изпълнение. Неговото финализиране следва да представлява приоритет, тъй като той ще служи като основа за подходяща оценка на кредитния риск на кредитополучателите и ще гарантира предпазливо отпускане на кредити в бъдеще.
- (17) Законът за регулиране на юридическите услуги от 2015 г. започна да се прилага от края на 2016 г. Неговото пълно прилагане ще играе решаваща роля в усилията на Ирландия за увеличаване на конкуренцията в сектора, тъй като той ще позволи на адвокатите пряк достъп до професията, създаване на мултидисциплинарни практики и прилагане на алтернативни бизнес модели, използвани в други държави членки. Независимите правни услуги представляват производствен разход за всички сектори на икономиката и тяхната цена оказва влияние върху конкурентоспособността на Ирландия. Поради това изключително важно е с прилагането на този закон след провеждането на обществени консултации да бъдат въведени разпоредби за подобряване на конкуренцията и намаляване на разходите или тези разпоредби да бъдат включени в наредби на Органа за регулиране на правните услуги, така че да се увеличи конкуренцията и да се намалят разходите.
- (18) Като част от европейския семестър Комисията изготви цялостен анализ на икономическата политика на Ирландия, който беше публикуван в нейния доклад за 2017 г. Освен това тя извърши и оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи, както и на последващите мерки във връзка с препоръките, отправени към Ирландия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Ирландия, но и

съответствието им с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на държавите членки.

- (19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му¹³ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 и 3 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Ирландия да предприеме следните действия през 2017 г. и 2018 г.:

1. Да продължи да провежда своята фискална политика в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, което означава значителна фискална корекция за 2018 г. Да използва всички извънредни приходи, като например постъпленията от продажби на активи, за да ускори темпа на намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да ограничи обхвата и броя на данъчните разходи и да разшири данъчната основа.
2. Да насочва по-ефективно правителствените разходи чрез приоритизиране на публичните инвестиции в транспорт, водоснабдяване и иновации, по-специално в подкрепа на МСП. Да подобри социалната инфраструктура, включително осигуряването на социални жилища и целодневни детски грижи. Да гарантира интегриран пакет от политики за активизиране с цел увеличаване на перспективите за заетост на нискоквалифицираните работници и да предприеме мерки за справяне с ниския интензитет на икономическа активност сред домакинствата.
3. Да насърчи по-трайно намаляване на необслужваните кредити чрез стратегии за тяхното реструктуриране, които включват отписвания за жизнеспособни предприятия и домакинства, със специален акцент върху уреждането на просрочени задължения в дългосрочен план.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*

¹³ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.