

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**от 8 юли 2014 година****относно националната програма за реформи на Ирландия за 2014 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Ирландия за 2014 г.**

(2014/C 247/07)

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 година за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ⁽¹⁾, 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 година относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси ⁽²⁾, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да започне нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се повиши потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки ⁽³⁾, които заедно образуват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да вземат предвид интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политиката по заетостта.
- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители на държавите членки взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на национално равнище и на равнището на ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

⁽³⁾ Продължават да се прилагат и през 2014 г. съгласно Решение 2014/322/ЕС на Съвета от 6 май 2014 г. относно насоки за политиките за заетостта на държавите членки за 2014 г. (ОВ L 165, 4.6.2014 г., стр. 49).

- (4) Ирландия прилагаше програма за макроикономически корекции до декември 2013 г. Съгласно член 12 от Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁽¹⁾, тя се освобождава от мониторинга и оценката в рамките на Европейския семестър за координация на икономическата политика, за срока на посочената програма. Предвид на успешното приключване на ирландската програма за макроикономически корекции, Ирландия следва понастоящем да бъде изцяло включена в рамките на европейския семестър.
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. Освен това на 13 ноември 2013 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцираната и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед за Ирландия, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, и предвид на успешното приключване на ирландската програма за макроикономически корекции, Ирландия следва понастоящем да бъде изцяло включена в рамките на европейския семестър. Вследствие на анализа си Комисията заключи, че наскоро приключилата програма за макроикономически корекции на Ирландия е била от основно значение за управлението на икономическите рискове и намаляването на дисбалансите. Оставашите макроикономически дисбаланси обаче изискват специално наблюдение и решителни политически действия. По-конкретно, промените във финансовия сектор, високата задлъжнялост в публичния и частния сектор и свързаните с това големи брутни и нетни външни задължения и положението на пазара на труда означават, че все още съществуват рискове.
- (8) На 17 април 2014 г. Ирландия представи своята национална програма за реформи за 2014 г., а на 29 април 2014 г. своята програма за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (9) Основните цели на бюджетната стратегия, описани в програмата за стабилност за 2014 г., са прекомерният дефицит да бъде коригиран до 2015 г., а средносрочната бюджетна цел да бъде постигната до 2018 г. Програмата за стабилност цели постигане на дефицит под 3 % от БВП до 2015 г. в съответствие с препоръката в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. В програмата за стабилност се потвърждава средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно отношение, която съответства на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. За периода след 2015 г. в програмата за стабилност е заложено намаляване на номиналния бюджетен дефицит с около 1 процентен пункт от БВП годишно в периода 2016—2018 г. С него се цели намаляване на дълга от близо 124 % от БВП през 2013 г. до 107 % от БВП през 2018 г. Макроикономическият сценарий, залегнал в основата на бюджетните прогнози в програмата за стабилност, е бил одобрен като „в рамките на подходящи прогнози“ от независим орган (Ирландския фискален консултативен съвет). Като цяло той е в съответствие с прогнозата на Комисията за 2014 г. и 2015 г., с някои разлики в приноса на компонентите на търсенето. Въпреки това прогнозите на властите за по-късните години на програмата за стабилност са оптимистични. Освен това, постигането на бюджетните цели не е подкрепено от достатъчно подробни мерки за 2015 г. В резултат на това прогнозата на Комисията за дефицита за 2015 г. е по-висока от целта, препоръчана от Съвета. Въз основа на оценката на програмата за стабилност и на прогнозата на Комисията, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, Съветът е на мнение, че целите на програмата за стабилност съответстват на изискванията на Пакта за стабилност и растеж, но трябва да бъдат подкрепени от специални мерки от 2015 г. нататък. Бяха извършени значителни стъпки за подобряване на важни аспекти на ирландската фискална рамка и качеството и навременността на предоставянето на данни. Настоящите правила за средносрочните тавани на разходите позволяват дискреционни промени от правителството, които не се ограничават до предварително определени непредвидени разходи.

(1) Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година за засилване на икономическото и бюджетно наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност (ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 1).

- (10) Данъчните реформи допринесоха за фискалната корекция, но може още да се подобри ефективността на данъчната система и пригодността ѝ за стимулиране на растежа. Данъчното облагане бе изместено от данък върху трансакциите към периодичен данък, основан на стойностите на недвижимото имущество, но данъчната основа продължава да бъде относително тясна, тъй като някои видове имущество продължават да бъдат извън данъчната мрежа. Данъчното облагане на труда е фрагментирано и сложно; като данъчните основи за данъците върху потреблението и околната среда са стеснени от намалени ставки и освобождавания, а тези данъци благоприятстват растежа в по-голяма степен. Нулевата ставка и намалените ставки върху ДДС водят до ефективност на ДДС, по-ниска от средното за ЕС. Намалените ставки на ДДС са широко използвани, за да се постигнат целите на преразпределение, въпреки че не са ефикасен и добре насочен инструмент на политиката, за да защитават уязвимите групи. Допълнително може да се подобри ефективността на данъчните инструменти за околната среда и да се отстранят субсидиите, вредящи на околната среда.
- (11) Въпреки че Ирландия е с относително младо население, публичните разходи за здравеопазване са сред най-високите в Съюза през 2012 г. — 8,7 % от БВП, което е значително над средното равнище за ЕС от 7,3 %. Предвид сегашните трудности при управлението на бюджета на здравеопазването, очакваният демографски натиск от застаряването на населението означава, че сегашните равнища на обслужване могат да бъдат запазени само при постигането на икономически изгодни подобрения в средносрочен до дългосрочен план. Очаква се до 2060 г. разходите по здравеопазване, дължащи се на демографския натиск, да се увеличат с 1,2 процентни пункта от БВП. Предизвикателствата пред здравния сектор са с няколко измерения. Системите и процесите за финансово управление и счетоводство са разпръснати между различните доставчици на здравни услуги. Това предизвиква закъснения и препятствия за събиране и обработка на информацията. То пречи също да се следят разходите за здравеопазване и възпрепятства усилията за постигане на икономически изгодно и подходящо разпределение на ресурсите. Друго предизвикателство е високото равнище на разходите за фармацевтични продукти, като разходите за извънболнични лекарства са относително високи.
- (12) Ирландия е изправена пред предизвикателства, свързани с безработицата, особено дългосрочната и младежката безработица, и все още много хора в трудоспособна възраст са с ниски умения, което води до неравенство и несъответствие между уменията и потребностите на пазара на труда. Дългосрочната безработица е спаднала постепенно с неотдавнашното засилване на пазара на труда, но остава висока като дял от общата безработица, като представлява над 61 % от общия брой в края на 2013 г. Процентът на безработицата сред младите хора достигна своя връх от над 30 % в средата на 2012 г. Освен това дялът на младите хора, които не участват във форма на заетост, образование или обучение, се е увеличил с 8 процентни пункта между 2007 г. и 2012 г. до 18,7 % преди да спадне до 16,1 %, но все още е сред най-високите в Съюза. Нужно е да се обхванат всички нуждаещи се млади хора в рамките на 4-месечен период в съответствие с гаранцията за младежта. С ребалансирането на икономиката са появили несъответствия между уменията и потребностите на пазара на труда, което превърна възвръщането на уменията и придобиването на нови умения в предизвикателство за системата на образование и обучение. Освен това участието в учене през целия живот е по-ниско от средното за ЕС (7,3 % в сравнение с 10,7 % през 2013 г.).
- (13) Ирландия е една от страните с най-голям дял на хората, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност в ЕС, което води до сериозни обществени предизвикателства. Този дял бе по-висок от средното равнище за ЕС преди кризата и се повиши от 14,3 % през 2007 г. до 24,2 % през 2011 г. Ниският интензитет на икономическа активност е особено сериозен сред домакинствата с един родител с деца. Това допринесе за растящ риск от бедност или социално изключване за децата в Ирландия и засилва риска от неравностойно участие на жените на пазара на труда, което беше 67,2 % през 2013 г. в сравнение с 83,4 % за мъжете. В резултат на това вниманието бе насочено към достъпа до детски грижи и достъпните цени за тях — значителна пречка за родителите да започнат работа и да избегнат риска от бедност. Пазарът на труда също е засегнат от капани за безработица. Плоската структура на обезщетенията за безработица по схемите „обезщетение за търсещите работа“ и „надбавки за търсещите работа“, неограничената продължителност на „надбавките за търсещите работа“ и загубата на допълнителните плащания (особено добавките към наема и медицинските карти) при връщане към заетост означават, че коефициентите на заместване на дохода са относително високи за дългосрочно безработните с потенциал за ниски доходи и за други категории работници в зависимост от семейните обстоятелства.
- (14) Отпускането на заеми за МСП остава ниско, като отразява съчетание от ограничено кредитно търсене и ограничения в предлагането, понеже МСП продължават да страдат от прекомерна задлъжнялост и слабо местно търсене, а банките трябва да осъществят допълнителен напредък в постигането на устойчиво решение на техните необслужвани заеми към МСП. Последното проучване на Red C показва, че от 35-те % МСП, поискали банков кредит между октомври 2013 г. и март 2014 г., 19 % са получили отказ. В края

на 2009 г. бе създадена Службата за преглед на кредитите, за да посредничи при спорове между заемодатели и потенциални заемополучатели МСП, на които е отказан кредит. Въпреки положителното въздействие на Службата за преглед на кредитите, изглежда досега то бе твърде ограничено, отчасти поради това че броят на жалбите бе доста малък. МСП разчитат силно на банково финансиране за инвестициите, а небанковите източници на финансиране са относително слабо развити, въпреки че понастоящем се разглеждат някои алтернативи, включително кредитни фондове. С набирането на скорост на възстановяването обаче и с възвръщането на местното търсене е вероятно да се увеличат ограниченията в предлагането, освен ако каналите за предоставяне на кредити не се възстановят по подходящ начин, което е от изключително значение за перспективите за растежа. За да се подобри достъпът до финансиране за МСП, бяха въведени специални схеми и фондове, като схемата за гарантиране на кредитите, схемата за финансиране на заеми за микропредприятията и създадените три фонда за МСП, но използването им досега остава ниско.

- (15) Въпреки предприетите реформи в банковия сектор в рамките на наскоро изпълнената програма за финансова помощ, все още са налице значителни предизвикателства. Тези предизвикателства бяха подробно анализирани в задълбочения преглед на Комисията от 2014 г. за Ирландия. Необслужваните заеми представляваха почти 27 % от общия брой към юни 2013 г. за трите основни местни банки. Задължениостта на частния сектор продължава да бъде сред най-високите в Съюза въпреки предприето наскоро намаляване на задължениостта и това продължава да поставя риск за финансовата стабилност и да бъде тежест за икономиката. Намаляването на задължениостта на домакинствата и МСП е непълно, а оздравяването на баланса на банките и МСП е от изключителна важност за възстановяването на кредитните канали. Банковото кредитиране продължава да спада, а банковият сектор все още страда от липса на рентабилност, отчасти поради високия брой ипотечни кредити, обвързани с основния лихвен процент (придирни активи, носещи слаба печалба), в счетоводните баланси на банките.
- (16) Високи са разходите за принудително изпълнение на договорите. По-голямата част от тези разходи се пада на таксите за адвокатски услуги — 18,8 процентни пункта — а високите разходи за юридически услуги засягат структурата на разходите на всички предприятия, включително МСП. Освен това за разлика от другите професионални услуги разходите за юридически услуги не спаднаха от началото на кризата, отчасти поради недостатъчна конкуренция. Органите се ангажираха да започнат реформи в сектора на юридическите услуги като част от програмата за макроикономически корекции. През 2011 г. те публикуваха закон за регулиране на юридическите услуги, който предстои да влезе в сила. Ресурсите на съдилищата и на съдебната администрация за осъществяване на активно управление на досъдебното производство са много ограничени, което вероятно допринася за закъснения в работата на правосъдието и повишава разходите. Освен това са налице значителни недостатъци в способността на Ирландия да събира данни за ефективността на съдебната система.
- (17) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Ирландия. Тя направи оценка на националната програма за реформи и на програмата за стабилност. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Ирландия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—7 по-долу.
- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му⁽¹⁾ е отразено по-специално в препоръки 1 и 2 по-долу.
- (19) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка, Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1, 3, 5 и 6 по-долу.
- (20) В рамките на европейския семестър Комисията извърши и анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на това Съветът отправи конкретни препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото⁽²⁾. Като държава, чиято парична единица е еврото, Ирландия следва също така да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки,

⁽¹⁾ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

⁽²⁾ Вж. страница 141 от настоящия брой на Официален вестник.

ПРЕПОРЪЧВА на Ирландия да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да изпълни изцяло бюджета за 2014 г. и да осигури корекцията на прекомерния дефицит по устойчив начин до 2015 г. чрез подпомагане на бюджетната стратегия с допълнителни структурни мерки, като същевременно постигне усилието за структурна корекция, посочено в препоръката на Съвета, в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. След коригиране на прекомерния дефицит да се стреми към постигане на структурна корекция от поне 0,5 % от БВП годишно или повече в посока към средносрочната цел, ако икономическите условия са добри или ако това е необходимо, за да се гарантира спазването на правилото за дълга, за да се намали по устойчив начин високото съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП. Да увеличи надеждността на стратегията за фискална корекция, да приложи ефективно многогодишното бюджетно планиране и да определи широки бюджетни мерки в подкрепа на средносрочните фискални цели. Да гарантира задължителния характер на тавана на разходите на правителството, включително чрез ограничаване на задължителния обхват за дискреционни промени. За да се подкрепи фискалната консолидация, следва да се разгледа въпросът за повишаването на доходите чрез разширяване на данъчната основа. Да подобри пригодността на данъчната система за опазване на околната среда и стимулиране на растежа.
2. Да напредне с реформата на сектора на здравеопазването, започната съгласно стратегическата рамка за бъдещото здравеопазване, за да повиши ефективността от гледна точка на разходите. Да приеме допълнителни мерки, за да намали разходите за фармацевтични продукти, включително чрез по-често приваждане на цените в съответствие за патентованите лекарства, повишено навлизане на генеричните лекарства и подобряване на практиките по предписване на лекарства. Да реформира системите на финансово управление на националната служба за здравеопазване, за да рационализира системите за всички доставчици и да подкрепи по-добро управление на исканията за възстановяване на разходите. Да въведе индивидуални здравни идентификатори, считано от края на първото тримесечие на 2015 г. най-късно.
3. Да се стреми към допълнителни подобрения в активните политики по заетостта с особен акцент върху дългосрочно безработните, върху лицата с ниски квалификации и — в съответствие с целите на схемата „Гаранция за младежта“ — върху младите хора. Да осъществи напредък по текущата реформа на системата за допълнително образование и обучение (ДОО), на схемите за подкрепа на заетостта и на програмите за чиракуване. Да предостави повече обучение на работното място; да подобри и осигури връзката на курсовете по ДОО и програмите за чиракуване с нуждите на пазара на труда. Да увеличи равнището и качеството на услугите за подкрепа, предоставени от бюрата по труда на Intreo. Да въведе добре работеща система за ориентиране в областта на ДОО между бюрата по труда на Intreo и Съветите за образование и обучение.
4. Да реши проблема с ниския интензитет на икономическа активност сред домакинствата и да се справи с риска от бедност сред децата чрез постепенно намаляване на обезщетенията и допълнителните плащания след връщане към заетост. Да улесни участието на жените на пазара на труда, като подобри достъпа до целодневни детски грижи на по-достъпни цени, особено за семействата с ниски доходи.
5. Да осъществи напредък в политиките за сектора на МСП, включително инициативи за справяне с достъпността на банковото и небанковото финансиране и с реструктурирането на дълга, като същевременно се избягват рисковете за публичните финанси и финансовата стабилност. Да осъществи напредък по инициативите за подобряване на достъпа на МСП до банкови кредити и небанково финансиране. Да въведе система за наблюдение за кредитирането на МСП в банковия сектор. Същевременно да работи, за да гарантира, че наличните небанкови кредитни инструменти, включително трите фонда за МСП, съфинансирани от Националния пенсионен резервен фонд, ирландския фонд за микрофинансиране (Microfinance Ireland) и временната схема за гарантиране на заемите, се използват по-добре. Да насърчава използването от МСП на тези и на други небанкови схеми. Да увеличи видимостта на Службата за преглед на кредитите и способностите ѝ за посредничество при спорове между банки и потенциални заемополучатели МСП, на които е бил отказан кредит.
6. Да наблюдава резултатите на банките по отношение на целите за реструктуриране на просрочените ипотечни. Да обяви амбициозни цели за третото и четвъртото тримесечие на 2014 г., за да могат основните ипотечни банки да предложат и сключат решения за реструктуриране на ипотеките, просрочени с над 90 дни, за да могат устойчиво да разрешат просрочените ипотечни до края на 2014 г. Да продължи да оценява устойчивостта на сключените споразумения за реструктуриране чрез одити и целенасочени прегледи на място. Да разработи насоки за устойчивост на решенията. Да публикува редовно данни за портфейлите на банките със заеми за МСП, при които е налице просрочване, за да увеличи прозрачността. Да разработи стратегия за справяне с излагането на търговско недвижимо имущество с просрочена ипотека. Да създаде централен кредитен регистър.

7. Да намали разходите за съдебни производства и услуги и да насърчи конкуренцията, включително чрез приемането на закона за регулиране на юридическите услуги до края на 2014 г., в т.ч. разпоредбата му, позволяваща въвеждането на мултидисциплинарни практики, и чрез стремеж за премахване на запазеното право на адвокати върху имущество или документи на клиентите им (*solicitor's lien*). Да наблюдава отражението му, включително разходите за правни услуги. Да осъществи стъпки за изпълнение, за да гарантира, че Органът за регулиране на юридическите услуги ще започне да функционира незабавно и че ще изпълнява задълженията си по законодателството, включително що се отнася до публикуването на наредби или насоки за мултидисциплинарни практики и решаването на жалби. Да подобри системите за събиране на данни, за да се усъвършенства наблюдението и оценката на ефективността на съдебните производства, за да се определят въпросите, които се нуждаят от реформа.

Съставено в Брюксел на 8 юли 2014 година.

За Съвета

Председател

P. C. PADOAN
