



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2014.
COM(2014) 408 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Irske za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Irske za 2014.

{SWD(2014) 408 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Irske za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Irske za 2014.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije³,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta⁴,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta, Europa 2020., temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika, kojom će se usredotočiti na glavna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice pozvane su

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2014) 408 završna verzija.

⁴ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

- (3) Predsjednici država i vlada donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i zapošljavanje, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Odlučili su da je potrebno poduzeti mjere na razini država članica, a posebice su izrazili potpunu predanost ostvarivanju ciljeva strategije „Europa 2020.” i provedbi preporuka po državama članicama.
- (4) Irska je do prosinca 2013. podlijegala programu makroekonomske prilagodbe. Na temelju članka 12. Uredbe (EU) br. 472/2013 Irska je stoga bila izuzeta od praćenja i ocjenjivanja u okviru europskog semestra koordinacije ekonomske politike tijekom trajanja spomenutog programa. S obzirom na uspješan dovršetak irskog programa makroekonomske prilagodbe, Irsku bi sada trebalo u potpunosti uključiti u okvir europskog semestra.
- (5) Komisija je 13. studenoga 2013. donijela Godišnji pregled rasta⁵, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2014. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁶.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguravanje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjerâ za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom kojom se potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Komisija je 5. ožujka 2014., u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i uzimajući u obzir uspješan dovršetak irskog programa ekonomske prilagodbe, dakle i činjenicu da bi Irsku sada trebalo u potpunosti uključiti u okvir europskog semestra, objavila rezultate detaljnog preispitivanja za Irsku⁷. Komisija na temelju analize zaključuje da je nedavno dovršeni irski program makroekonomske prilagodbe bio ključan za upravljanje gospodarskim rizicima i smanjenje neravnoteža. Međutim, preostale makroekonomske neravnoteže zahtijevaju posebno praćenje i odlučne mjere politika. Konkretno, kretanja financijskog sektora, zaduženost privatnog i javnog sektora te s tim povezana visoka razina bruto i neto inozemnih obveza i stanje na tržištu rada pokazuju da su rizici i dalje prisutni.
- (8) Irska je 17. travnja 2014. podnijela svoj nacionalni program reformi za 2014., a 29. travnja 2014. i program stabilizacije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istovremeno ocijenjena.
- (9) Glavni ciljevi proračunske strategije opisane u Programu stabilizacije 2014. jesu smanjenje prekomjernog deficita do 2015. te ostvarenje srednjoročnog cilja do 2018. Cilj je programa do 2015. smanjiti deficit na razinu ispod 3 % BDP-a, u skladu s preporukom u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Programom se potvrđuje srednjoročni cilj uravnoteženog stanja proračuna u strukturnom smislu, što je u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Za godine nakon 2015. programom se utvrđuje smanjenje ukupnog fiskalnog deficita od oko 1 postotnog

⁵ COM(2013) 800 završna verzija.

⁶ COM(2013) 790 završna verzija.

⁷ SWD(2014) 79 završna verzija.

boda BDP-a godišnje za razdoblje 2016. – 2018. Cilj mu je smanjiti dug s približno 124 % BDP-a u 2013. na 107 % BDP-a u 2018. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunska predviđanja programa općenito je u skladu s prognozama Komisije za 2014. i 2015., uz iznimku određenih razlika koje se odnose na doprinose komponenti potražnje. Odobrilo ga je neovisno tijelo (irsko Savjetodavno vijeće za fiskalna pitanja). Međutim, kada je riječ o posljednjim godinama programa, nadležna su tijela optimistična u svojim prognozama. Štoviše, ostvarenje proračunskih ciljeva ne podržavaju dovoljno iscrpne mjere za 2015. Stoga za 2015. Komisija prognozira da će deficit biti veći od ciljne razine koju je preporučilo Vijeće. Na temelju ocjene programa i Komisijine prognoze, u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97, Vijeće smatra da su programski ciljevi u skladu sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu, ali da ih je potrebno podržati konkretnim mjerama u razdoblju od 2015. nadalje. Znatne mjere poduzete su radi poboljšanja važnih aspekata irskog fiskalnog okvira te kvalitete i pravovremenosti dostavljenih podataka. Međutim, srednjoročni proračunski planovi ne temelje se na jasno utvrđenim mjerama prilagodbe te oni podliježu reviziji pri donošenju godišnjih proračunskih odluka. Gornje granice srednjoročnih rashoda nisu dovoljno ograničene konkretnim, zakonski obvezujućim prilagodbama.

- (10) Porezne reforme pridonijele su fiskalnoj prilagodbi, ali još ima prostora za poboljšanje učinkovitosti poreznog sustava i njegova doprinosa rastu. Kada je riječ o oporezivanju nekretnina, Irska je sa sustava oporezivanja transakcija prešla na periodične poreze na temelju vrijednosti stambenih nekretnina, ali je porezna osnovica i dalje relativno ograničena jer određene nekretnine i dalje ne podliježu oporezivanju. Oporezivanje rada rascjepkano je i složeno, a porezna osnovica potrošačkih poreza i poreza za zaštitu okoliša smanjuje se zbog sniženih stopa i izuzeća, iako se tim porezima u većoj mjeri potiče rast. Nulte i snižene stope PDV-a razlog su zašto je učinkovitost PDV-a ispod prosjeka EU-a. Sniženim se stopama PDV-a općenito koristi za ostvarenje ciljeva redistribucije, ali one nisu učinkovite i dobro usmjeren instrument politike za zaštitu ranjivih skupina. Ima prostora za poboljšanje učinkovitosti poreznih instrumenta u području zaštite okoliša i uklanjanje ekološki štetnih subvencija.
- (11) Iako Irska ima relativno mlado stanovništvo, rashodi za javno zdravstvo u 2012. bili su među najvišima u EU-u te su iznosili 8,7 % BND-a, što je znatno iznad prosjeka EU-a od 7,3 %. S obzirom na tekuće poteškoće u upravljanju proračunskim izdacima za zdravstvo, očekivani demografski pritisci uzrokovani starenjem stanovništva upućuju na činjenicu da se postojeće razine usluga mogu održati samo ako se troškovna učinkovitost poboljša tijekom srednjoročnog do dugoročnog razdoblja. Predviđa se da će se zbog demografskih pritisaka izdaci u zdravstvu do 2060. povećati za 1,2 postotna boda BDP-a. Zdravstveni se sektor suočava s višestrukim izazovima. Pružatelji usluga zdravstvene zaštite primjenjuju različite sustave i postupke financijskog upravljanja i računovodstva. To uzrokuje kašnjenja i poteškoće pri prikupljanju i obradi informacija. Uz to onemogućuje i praćenje rashoda za zdravstvenu zaštitu i napora usmjerenih na postizanje bolje troškovne učinkovitosti i odgovarajuće raspodjele sredstava. Dodatan je izazov i visoka razina rashoda za lijekove jer su rashodi za lijekove u okviru izvanbolničke skrbi relativno visoki.
- (12) Irska je suočena s izazovima koji se odnose na nezaposlenost, prije svega onu dugoročnu i nezaposlenost mladih, kao i na još uvijek veliki udio radno sposobnog stanovništva s niskom razinom kvalifikacija što dovodi do nejednakosti i

neadekvatnosti vještina. Zahvaljujući nedavnom jačanju tržišta rada dugoročna je nezaposlenost postupno smanjena, ali je i dalje na visokoj razini te njezin udio u ukupnoj nezaposlenosti i dalje raste, s time da je krajem 2013. iznosila više od 61 %. Stopa nezaposlenosti mladih dosegla je krajem 2012. i početkom 2013. najvišu razinu od više od 30 %. Nadalje, udio mladih koji su nezaposleni i nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja povećao se u razdoblju od 2007. do 2012. za osam postotnih bodova te je, nakon što je dosegnuo razinu od 18,7 %, pao na 16,1 %. Međutim, taj je udio i dalje među najvišima u EU-u te je sve mlade u poteškoćama potrebno obuhvatiti u roku od četiri mjeseca, u skladu s ciljevima jamstva za mlade. Neadekvatnost vještina posljedica je uravnoteživanja gospodarstva te se sustav obrazovanja i izobrazbe mora suočiti s izazovom u pogledu prekvalificiranja i unaprjeđenja vještina. Nadalje, razina sudjelovanja u cjeloživotnom učenju niža je od prosjeka EU-a (7,3 % u usporedbi s 10,7 % u 2013.).

- (13) U Irskoj je udio osoba koje žive u kućanstvima s niskim intenzitetom rada među najvišima u EU-u, što stvara ozbiljne socijalne poteškoće. Taj je udio prije krize bio veći od prosjeka EU-a te je s 14,3 % u 2007. porastao na 24,2 % u 2011. Niski intenzitet rada osobito je izražen u jednoroditeljskim kućanstvima s djecom. To je pridonijelo rastu rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti djece u Irskoj te otežava problem nejednakog sudjelovanja žena na tržištu rada (67,2 % u 2013. u usporedbi s 83,4 % za muškarce). Stoga je pozornost preusmjerena na pristup uslugama skrbi za djecu te na njihovu cjenovnu dostupnost, što je velik problem za osobe koje traže zaposlenje i koje su na granici siromaštva. Na tržište rada utječu i zamke nezaposlenosti. Fiksna struktura naknada za nezaposlene u okviru sustava naknada (*Jobseeker's Benefit*) i sustava doplataka (*Jobseeker's Allowance*), vremenska neograničenost dodjele doplataka i gubitak dodatnih naknada (prije svega dodatka za stanovanje i zdravstvenih iskaznica) nakon zaposlenja podrazumijevaju relativno visoke stope zamjene u slučaju dugotrajno nezaposlenih osoba s niskim potencijalom prihoda i drugih kategorija radnika, što ovisi o obiteljskim okolnostima.
- (14) Kreditiranje MSP-ova i dalje je slabo, što je posljedica skromne potražnje za kreditima i ograničenja opskrbe, jer na MSP-ove i dalje utječe pretjerano razduživanje i slaba domaća potražnja, dok banke moraju ostvariti dodatan napredak u pronalasku održivih rješenja u pogledu portfelja loših kredita MSP-ova. Iz posljednje ankete koju je provela agencija *Red C* vidljivo je da je od 40 % MSP-ova koji su kredit zatražili u razdoblju od listopada 2012. do ožujka 2013. negativan odgovor dobilo njih 19 %. Krajem 2009. uspostavljen je Ured za reviziju kredita radi posredovanja u sporovima između zajmodavaca i MSP-ova kojima je odbijeno kreditiranje. Spomenuto je tijelo do sada ostvarilo pozitivan, ali poprilično ograničen utjecaj, djelomično i zbog relativno malenog broja žalbi. Kada je riječ o ulaganjima, MSP-ovi se snažno oslanjaju na bankovno financiranje te su nebankovni izvori financiranja relativno nerazvijeni, iako se trenutačno ispituju pojedina alternativna rješenja, među kojima i kreditni fondovi. Međutim, s obzirom na sve snažniji oporavak i ponovno jačanje domaće potražnje, vjerojatno je da će se ograničenja opskrbe povećati osim ako se kreditni kanali na odgovarajući način poprave, što je ključno za perspektivu rasta. Kako bi se poboljšao pristup MSP-ova financiranju, uspostavljeni su posebni fondovi i programi kao što su program kreditnog jamstva, kreditni fond za mikropoduzeća i tri fonda za MSP-ove, ali su se poduzeća do sada njima koristila u ograničenoj mjeri.
- (15) Iako su u okviru nedavno dovršenog programa financijske pomoći provedene reforme bankarskog sektora, Irska se i dalje suočava s velikim izazovima. Oni su

iscrpno analizirani u Komisijinu izvješću o detaljnom preispitivanju za Irsku za 2014. U lipnju 2013. loši krediti činili su gotovo 27 % ukupnih kredita koje su odobrile tri najveće domaće banke. Unatoč nedavnom razduživanju, zaduženost privatnog sektora i dalje je među najvećima u EU-u te se i dalje smatra rizikom za financijsku stabilnost i opterećenjem za gospodarstvo. Razduživanje kućanstava i MSP-ova nije dovršeno te je čišćenje bilanci MSP-ova i banaka ključno za ponovnu uspostavu kreditnih kanala. I dalje se bilježi pad bankovnog kreditiranja te se bankarski sektor i dalje suočava s problemom profitabilnosti, djelomično i zbog velikog broja indeksiranih hipotekarnih kredita s niskom kamatnom stopom (aktiva iz prethodnih razdoblja s niskim prinosom) u bankarskim bilancama.

- (16) Troškovi su izvršenja ugovora visoki. Odvjetničke naknade čine većinu tih troškova s 18,8 postotnih bodova, a visoki troškovi pravnih usluga utječu na troškovnu strukturu svih poduzeća, uključujući MSP-ove. Nadalje, za razliku od ostalih profesionalnih usluga, troškovi pravnih usluga nisu se smanjili od početka krize, djelomično i zbog nedostatnog tržišnog natjecanja. Nadležna tijela obvezala su se da će u okviru programa makroekonomske prilagodbe uvesti reforme u sektor pravnih usluga. U 2011. objavili su prijedlog zakona o uređenju pravnih usluga koji tek treba donijeti. Administrativni resursi pravosudnih i sudskih tijela namijenjeni aktivnom predsudskom upravljanju sporovima veoma su ograničeni, što možda pridonosi kašnjenju u izvršenju pravde i povećanju troškova. Nadalje, Irska ima znatne probleme u prikupljanju podataka o kvaliteti i učinkovitosti pravosudnog sustava.
- (17) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu irske ekonomske politike. Ocijenila je program stabilizacije i nacionalni program reformi. U obzir je uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Irskoj, već i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a s obzirom na potrebu jačanja cjelokupnoga gospodarskog upravljanja Europske unije pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 7. u nastavku.
- (18) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo irski program stabilizacije, a njegovo je mišljenje⁸ navedeno prije svega u preporukama 1. i 2. u nastavku.
- (19) U svjetlu izvješća Komisije o detaljnom preispitivanju i ove ocjene, Vijeće je preispitalo nacionalni program reformi i program stabilizacije. Njegove preporuke na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 3., 5. i 6. u nastavku.
- (20) Komisija je u okviru europskog semestra provela i analizu ekonomske politike europodručja kao cjeline. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke za države članice čija je valuta euro. Irska bi trebala osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

OVIME PREPORUČUJE Irskoj da u razdoblju 2014. – 2015. poduzme mjere kako bi:

1. u potpunosti provela proračun za 2014. te do 2015. osigurala održivo smanjenje prekomjernog deficita jačanjem proračunske strategije dodatnim strukturnim mjerama i ostvarenjem strukturne prilagodbe utvrđene u preporuci Vijeća u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita; nakon što smanji prekomjerni deficit, nastavila strukturnu prilagodbu u cilju ostvarenja srednjoročnog cilja od najmanje 0,5 % BDP-a godišnje, odnosno više u dobrim gospodarskim okolnostima, te po potrebi osigurala usklađenost s pravilom duga kako bi se visoki udio duga opće

⁸ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

države počeo održivo smanjivati; povećala vjerodostojnost strategije fiskalne prilagodbe, učinkovito provela višegodišnje proračunsko planiranje i utvrdila opće proračunske mjere na kojima se temelje srednjoročni fiskalni ciljevi; ograničavanjem zakonskog prostora za diskrecijske promjene učinila gornje granice državnih rashoda u većoj mjeri obvezujućima; u cilju potpore fiskalnoj konsolidaciji uzela u obzir mogućnost povećanja prihoda proširenjem porezne osnovice; poboljšala doprinos rastu i ekološku primjerenost poreznog sustava,

2. unaprijedila reformu sektora zdravstvene zaštite započetu u okviru strategije *Future Health* kako bi povećala troškovnu učinkovitost; provela dodatne mjere za smanjenje farmaceutskih troškova, među ostalim i učestalijim usklađivanjem cijena patentiranih lijekova, većom penetracijom na tržište generičkih lijekova i poboljšanom praksom propisivanja lijekova; provela reformu sustava financijskog upravljanja nadležnim nacionalnim zdravstvenim tijelom kako bi uskladila sustave svih pružatelja usluga i osigurala bolje upravljanje potraživanjima; od siječnja 2015. uvela sustav osobnih identifikacijskih oznaka u području zdravstva,
3. nastavila poboljšavati aktivne politike tržišta rada, s posebnim naglaskom na dugotrajno nezaposlene, niskokvalificirane te mlade osobe, u skladu s ciljevima jamstva za mlade; unaprijedila tekuću reformu sustava daljnjeg obrazovanja i izobrazbe (FET), programa potpore zapošljavanju i pripravničkih programa; omogućila veću ponudu programa izobrazbe na radnom mjestu; povećala i osigurala važnost programa daljnjeg obrazovanja i izobrazbe i pripravništva u skladu s potrebama tržišta rada; povećala razinu i kvalitetu usluga podrške u okviru uredâ za zapošljavanje *Intreo*; u području daljnjeg obrazovanja i izobrazbe uspostavila učinkovit sustav suradnje između uredâ *Intreo* i odborâ za obrazovanje i izobrazbu,
4. riješila problem niskog intenziteta rada kućanstava i rizika od siromaštva djece progresivnim ukidanjem naknada i dodatnih doplataka u slučaju povratka na tržište rada; olakšala sudjelovanje žena na tržištu rada poboljšanjem pristupa cjenovno dostupnijim uslugama skrbi za djecu tijekom punog radnog vremena, prije svega za obitelji s niskim prihodima,
5. Dodatno razradila inicijative politika u sektoru MSP-ova, uključujući političke inicijative usmjerene na rješavanje problema dostupnosti bankovnog i nebankovnog financiranja i restrukturiranje duga; unaprijedila inicijative za poboljšanje pristupa MSP-ova bankovnim kreditima i nebankovnom financiranju; uvela sustav praćenja kreditiranja MSP-ova u bankarskom sektoru; istovremeno radila na osiguranju boljeg iskorištavanja dostupnih nebankovnih instrumenata kreditiranja, uključujući tri fonda za MSP-ove koje sufinanciraju nacionalni fond mirovinskih rezervi (*National Pensions Reserve Fund*), *Microfinance Ireland* i privremeni program kreditnih jamstava; poticala MSP-ove da se koriste tim i drugim nebankovnim programima financiranja; povećala vidljivost i kapacitete Ureda za revidiranje kredita u području posredovanja u sporovima između banaka i MSP-ova kojima je odbijeno kreditiranje,
6. pratila uspješnost banaka u ostvarenju ciljeva restrukturiranja hipotekarnih dugova; za treće i četvrto tromjesečje 2014. najavila ambiciozne ciljeve kako bi glavne hipotekarne banke predložile i postigle dogovor o rješenjima za restrukturiranje hipotekarnih kredita čija otplata kasni više od 90 dana, u cilju znatnog rješavanja hipotekarnih dugova do kraja 2014; nastavila ocjenjivati održivost sklopljenih dogovora o restrukturiranju na temelju revizija i ciljanih pregleda na licu mjesta; utvrdila smjernice kako bi se osigurala trajnost rješenja; u cilju povećanja transparentnosti, redovito objavljivala podatke o portfeljima bankovnih kredita MSP-

ova koji kasne s otplatom; utvrdila strategiju za rješavanje izloženosti problematičnih komercijalnih nekretnina; uspostavila središnji kreditni registar,

7. smanjila troškove pravnih postupaka i usluga i potaknula tržišno natjecanje, među ostalim i donošenjem zakona o uređenju pravnih usluga do kraja 2014., uključujući njegovu odredbu kojom se dopušta osnivanje višedisciplinarnih prakse, te mjerama za ukidanje založnog prava odvjetnika; pratila njegov učinak, među ostalim i na troškove pravnih usluga; poduzela provedbene mjere kako bi osigurala da regulatorno tijelo u području pravnih usluga započne s radom bez kašnjenja i izvršava svoje obveze u skladu sa zakonodavstvom, uključujući obveze koje se odnose na objavljivanje propisa ili smjernica za višedisciplinarnih prakse i rješavanje žalbi; poboljšala sustave prikupljanja podataka kako bi omogućila kvalitetu i učinkovitost sudskih postupaka.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*