

## OPINII RADY

## w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2014 przedstawionego przez Irlandię

(2010/C 142/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

(1) W dniu 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Irlandii na lata 2009–2014.

(2) Po okresie bardzo wysokiego wzrostu w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Irlandia weszła w fazę bardziej stabilnego wzrostu, na który wpłynął dynamiczny popyt krajowy w latach 2001–2007. Pozycja konkurencyjna Irlandii nieznacznie się osłabiła w tym okresie z powodu inflacji cenowej i płacowej oraz malejącego wzrostu wydajności. Silna korekta na rynku mieszkaniowym ze szczytowego poziomu w 2006 r. doprowadziła do poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej, które pogłębiło się na skutek światowego kryzysu finansowego i recesji w krajach będących głównymi partnerami handlowymi Irlandii.

Pomimo przyjęcia od połowy 2008 r. pięciu pakietów konsolidacyjnych, zmiany te doprowadziły także do bardzo poważnego pogorszenia irlandzkich finansów publicznych, przy czym saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych zmieniło się z nadwyżki w 2007 r. w dwucyfrowy wskaźnik deficytu w 2009 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2009 r. wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. Zgodnie z art. 104 ust. 6 TWE w dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada przyjęła decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w Irlandii i w dniu 2 grudnia 2009 r. wyznaczyła termin dokonania jego korekty na rok 2014. Pierwsze kluczowe wyzwanie na nadchodzące lata związane jest z wdrożeniem szeroko zakrojonej i wiarygodnej strategii konsolidacji budżetowej w oparciu o już podjęte znaczące wysiłki. Drugim wyzwaniem jest przywrócenie trwałego wzrostu gospodarczego, co będzie wymagało zmiany i podnoszenia kwalifikacji osób, które niedawno straciły pracę, oraz odzyskania konkurencyjności poprzez działania zwiększające wydajność i odpowiednie środki polityki płacowej, a także wspieranie procesu syste-

matycznej restrukturyzacji w sektorze finansowym. Innym ważnym wyzwaniem jest reforma systemu emerytalnego w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych.

(3) Choć spadek realnego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to kryzys ten miał także negatywny wpływ na poziom produktu potencjalnego. Kryzys, jeżeli będzie trwały, może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie, za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu, wzrostu bezrobocia strukturalnego i migracji zewnętrznej netto. Skutki kryzysu gospodarczego pogłębiają ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. W szczególności duże znaczenie dla Irlandii ma podjęcie reform w obszarze kapitału ludzkiego, konkurencji oraz badań i rozwoju.

(4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że po spadku realnego PKB o 7,5 % w 2009 r. i o 1,4 % w 2010 r. nastąpi ponowny wzrost gospodarczy, który będzie wynosić średnio 4 % w latach 2011–2014. Z dostępnych obecnie informacji<sup>(2)</sup> wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2010 r. i optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu w późniejszym okresie, w szczególności biorąc pod uwagę przewidywane obniżenie poziomu wzrostu wskutek obecnego kryzysu w połączeniu z trwającymi korektami bilansu. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne, biorąc pod uwagę przewidywany długi proces dostosowawczy na rynku pracy. Prognozowane przywrócenie nadwyżki bilansu płatniczego wydaje się być zależne od trwałego procesu przywracania konkurencyjności.

(5) W programie oszacowano, że w 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi 11,7 % PKB. Znaczny wzrost deficytu z poziomu 7,2 % PKB w 2008 r. odzwierciedla w dużej mierze znaczny efekt domina wywierany na finanse publiczne przez mającą szeroki zakres recesję, w tym istotny spadek dochodów podatkowych i gwałtowny wzrost wydatków związanych z bezrobociem. Jednocześnie znaczne pakiety konsolidacyjne przyjmowane od połowy roku 2008, których łączny efekt w postaci zmniejszenia deficytu był szacowany przez władze na 5 % PKB w 2009 r., pomogły ograniczyć pogarszanie sytuacji budżetowej. Wdrażanie strategii budżetowej przyczynia się ogólnie do zmniejszania deficytu, ale

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

Irlandia przyjęła także niewielki pakiet środków stymulacyjnych mający na celu wspieranie aktywności gospodarczej odpowiadający 0,7 % PKB, zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu do 2014 r. planuje się znaczne zaostreżenie polityki budżetowej w całym okresie objętym programem.

- (6) Celem jest ustabilizowanie wskaźnika deficytu w 2010 r. na poziomie 11,6 % PKB w porównaniu z rokiem 2009 w oparciu o znaczący pakiet oszczędności odpowiadający 2,5 % PKB, co jest w dużej mierze zgodne z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Uwzględniając gwałtowny wzrost obciążenia odsetkami, przewiduje się poprawę salda pierwotnego o 0,75 p.p. PKB.

Prawie wszystkie działania korekcyjne związane są z wydatkami, w tym cięcia wynagrodzeń w sektorze publicznym, oszczędności w obszarze opieki socjalnej, inne bieżące oszczędności i zmniejszenie inwestycji publicznych, z których wszystkie zasadniczo w równej mierze składają się na ogólny pakiet. Po stronie dochodów wpływ nowego podatku węglowego jest w znacznym stopniu równoważony przez obniżenie standardowej stawki VAT i akcyzy na alkohol. Pomimo tych działań konsolidacyjnych wskaźnik wydatków pierwotnych do PKB wzrósłby nieznacznie, odzwierciedlając wyższe wydatki związane z bezrobociem. Przewiduje się, że udział dochodów w PKB wzrośnie o 1 p.p. za sprawą rosnących wskaźników składek na ubezpieczenie społeczne i innych dochodów do PKB<sup>(1)</sup>, co powinno wyrównywać z nadwyżką dalszy spadek udziału podatków w PKB. Planowany w 2010 r. kurs polityki budżetowej wydaje się neutralny, ponieważ szacuje się, że deficyt strukturalny, tj. deficyt w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, obliczony zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, pozostanie zasadniczo bez zmian w porównaniu z 2009 r. Należy jednak zauważyć, że bez pakietu oszczędnościowego odpowiadającego 2,5 % PKB w 2010 r. nastąpiłoby znaczne pogorszenie sytuacji budżetowej. Trwające obecnie pogorszenie sytuacji budżetowej przy niezmiennym kursie polityki wyjaśnia rozbieżność między podejściem oddolnym (pakiet oszczędnościowy w budżecie na 2010 r. odpowiadający 2,5 % PKB) a podejściem odgórnym (niezmieniony deficyt strukturalny) do szacowania działań korekcyjnych.

<sup>(1)</sup> Podniesienie składek na ubezpieczenie społeczne odzwierciedla pozytywny efekt przeniesienia związany ze środkami wprowadzonymi w budżecie uzupełniającym z kwietnia 2009 r. Wartość w kategorii „inne dochody” zwiększy się ze względu na większą niż w 2009 r. nadwyżkę banku centralnego wypłaconą rządowi w 2010 r., wyższe wpływy z systemów gwarancji bankowych oraz ze względu na jednorazowy, przeprowadzony w 2010 r. transfer aktywów funduszu emerytalnego do sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszący 0,6 % PKB (podobnej operacji dokonano w 2009 r., a jej wartość wyniosła wówczas 0,4 % PKB).

- (7) Głównym celem zawartej w programie średnioterminowej strategii budżetowej jest przeprowadzenie dalszych działań konsolidacyjnych w celu zmniejszenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do końca okresu objętego programem (2014 r.). Deficyt nominalny poprawiłby się o 1,75 p.p. PKB w 2011 r., 2,75 p.p. w 2012 r., 2,25 p.p. w 2013 r. i 2 p.p. w 2014 r., gdy saldo pierwotne powinno ponownie wykazywać nadwyżkę. Strategia ta – jeśli traktować ją dosłownie – jest zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7.

Aby osiągnąć poziomy docelowy, rząd przewiduje dalsze określone ilościowo działania konsolidacyjne w odniesieniu do bieżących wydatków i dochodów budżetowych w połączeniu z zamrożeniem poziomu wydatków kapitałowych (po ich zmniejszeniu w 2011 r.). Działania te nie są jednak poparte szerszymi środkami. Przedstawione w programie prognozy techniczne wskazują na konsolidację opartą głównie na wydatkach, ponieważ udział wydatków w PKB zmniejszono by o prawie 7 punktów procentowych PKB w latach 2010–2014, w szczególności w obszarze spożycia publicznego i świadczeń socjalnych, natomiast udział dochodów w PKB wzrósłby o prawie 2 punkty procentowe. Przewiduje się, że saldo strukturalne ulegnie poprawie o 1 p.p. PKB w 2011 r. i o 1,75 p.p. rocznie w latach 2012–2014. Jak poinformowały władze, średniookresowym celem budżetowym odnośnie do sytuacji budżetowej Irlandii jest deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB, przy czym w programie nie przewidziano jego realizacji w okresie objętym programem. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, cel ten jest zgodny z celami paktu.

- (8) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż zakładane na 2010 r. i znacznie gorsze niż zakładane w przypadku późniejszego okresu. Po pierwsze, znaczne działania konsolidacyjne planowane na okres po 2011 r. nie są poparte środkami, a więc nie jest również jasne, jaki wkład w tę konsolidację będą miały działania po stronie dochodów w stosunku do działań po stronie wydatków. Ryzyko to potęguje fakt, że – jak stwierdzono – nawet docelowy zakres pakietów konsolidacyjnych na różne lata zostanie poddany przeglądowi w kontekście przyszłych budżetów, niezależnie od faktu, że w odniesieniu do 2010 r. wdrożono pakiet oszczędnościowy w uprzednio zapowiedzianym zakresie. Po drugie, znaczne zagrożenie jest związane z perspektywami gospodarczymi, które wydają się optymistyczne w odniesieniu do końcowych lat okresu objętego programem. Ponadto, również ze względu na zakres planowanej konsolidacji, istnieje ryzyko przekroczenia wydatków w 2010 r. i w okresie późniejszym w takim stopniu, że strategia, którą nadal należy doprecyzować, powinna opierać się na ograniczaniu wydatków. Jednocześnie należy zauważyć, że znaczne działania konsolidacyjne są już wdrażane od połowy 2008 r. Określone dodatkowe zagrożenia są związane z rządowymi gwarancjami na rzecz banków w celu wsparcia sektora finansowego, które prowadziłyby do wzrostu deficytu i długu w przypadku ich wykorzystania. Część kosztów rządowego wsparcia na rzecz sektora finansowego może także zostać odzyskana w przyszłości.

(9) Wskaźnik zadłużenia brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r. przekraczał wartość referencyjną określoną w Traktacie i prognozuje się, że jego tendencja wzrostowa będzie trwała do 2012 r. W szczególności, zgodnie z programem relacja długu do PKB wzrosła z 44 % PKB w 2008 r. do prawie 66 % PKB w 2009 r. Deficyt pierwotny był głównym czynnikiem tego wzrostu (+ 10 p.p.). Znaczny udział miał w nim jednak również pozytywny efekt „kuli śniegowej” (wzrost wydatków z tytułu odsetek i ujemny wzrost nominalnego PKB) i niekorzystna wartość rezydualna zmiany długu (związana głównie z finansowaniem dokapitalizowania sektora finansowego). W programie prognozuje się dalszy gwałtowny wzrost wskaźnika zadłużenia, który osiągnie szczytową wartość na poziomie prawie 84 % PKB w 2012 r., po czym do końca okresu objętego programem (2014 r.) będzie następować jego stopniowy spadek do poziomu poniżej 81 % PKB, pod wpływem poprawy salda pierwotnego, przewidywanego powrotu do silnego wzrostu nominalnego PKB i likwidacją sald gotówkowych służących obecnie jako środki ostrożności związane z niepewnością na rynkach finansowych. Ze względu na prawdopodobną konieczność dalszego znacznego dokapitalizowania banków i zagrożenia dla celów budżetowych zmiana wskaźnika zadłużenia może być mniej korzystna niż przewidziano w programie.

(10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem i przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu, a także przewiduje wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że ustalona w programie strategia budżetowa – jeżeli będzie realizowana w obecnej formie i bez dalszych zmian w polityce – byłaby wystarczająca, aby ustabilizować relację długu do PKB w terminie do roku 2020.

(11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wyraźnie powyżej średniej dla UE, co wynika głównie ze stosunkowo dużego przewidywanego wzrostu wydatków na emerytury w nadchodzących dekadach. Szacowana w programie sytuacja budżetowa w 2009 r. potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na zachwianie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej.

Odnotowano fakt, że w celu wcześniejszego sfinansowania części przyszłych wydatków emerytalnych gromadzono aktywa w ramach krajowego funduszu rezerw emerytalnych (*National Pension Reserve Fund*). Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych<sup>(1)</sup> oceniono jako wysokie, przyczyniłoby się przewidziane już w programie obniżenie wysokiego deficytu pierwotnego w perspektywie

(<sup>1</sup>) W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

średnioterminowej oraz realizacja reformy strukturalnej zmierzającej do ograniczenia znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zgodnie z programem reforma systemu emerytalnego sektora publicznego w odniesieniu do osób rozpoczynających pracę ma zostać wprowadzona w 2010 r. Wyплаты emerytur byłyby następnie oparte na średniej wysokości zarobków uzyskiwanych w okresie pracy, a nie na ostatnim wynagrodzeniu, a wiek emerytalny podwyższono by o jeden rok, tj. do 66 roku życia. Duże znaczenie będzie miała realizacja szerszej zakrojonych reform w celu zapobieżenia przewidywanemu wzrostowi wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. W dniu 3 marca 2010 r. władze opublikowały „Krajowe ramy emerytalne” (*National Pensions Framework*), w których określiły swoje plany odnośnie do reformy systemu emerytalnego, w tym stopniowego podwyższenia wieku emerytalnego, w którym jest się uprawnionym do otrzymywania emerytury państwowej, z 65 lat obecnie do 68 lat w roku 2028<sup>(2)</sup>.

(12) Średniookresowe ramy budżetowe Irlandii mają kilka słabych punktów. W szczególności cele budżetowe na lata późniejsze niż lata ujęte w budżecie, zwłaszcza poziomy wydatków, mogą być zmieniane w kolejnych budżetach. Z doświadczenia wynika, że wobec istnienia (utrzymujących się) nadzwyczajnych dochodów ten stan rzeczy utrudnia decydom utrzymanie rozsądnego kursu polityki budżetowej. W programie potwierdzono znaczenie solidnych ram budżetowych i podkreślono niedawne wprowadzenie do budżetu uzupełniającego, przyjętego w kwietniu 2009 r., określonych ilościowo celów odnośnie do pakietów konsolidacyjnych na lata późniejsze niż rok budżetowy. Jak jednak wspomniano powyżej, określone ilościowo cele wyznaczone na końcowe lata okresu objętego programem stabilności nie są poparte określonymi środkami.

W programie wskazano, bez przedstawienia bardziej szczegółowych informacji, że rozważa się dalsze reformy, takie jak wprowadzenie wiążących wieloletnich pul środków finansowych na wydatki bieżące i zasady budżetowej przewidującej wykorzystywanie przyszłych nadzwyczajnych zysków do celów zmniejszania deficytu. W odniesieniu do bardziej krótkoterminowych ram budżetowych, chociaż władze publikują comiesięczne zestawienia dotyczące kształtowania się dochodów i wydatków sektora centralnego, istotny będzie regularny przegląd planów budżetowych z większą częstotliwością niż raz w roku, tak aby ograniczyć ryzyko odchodzenia od celów.

(13) Gwałtowny spadek dochodów odnotowany w kontekście korekty na rynku mieszkaniowym i większej recesji uwiaryścił pewne słabości irlandzkiego systemu podatkowego, takie jak wąska baza podatkowa i znaczne oparcie się na opodatkowaniu transakcji obejmujących aktywa. Konieczność poszerzenia bazy podatkowej w kontekście kompleksowej średniookresowej strategii stanowiła kluczową kwestię w sprawozdaniu, które we wrześniu 2009 r. opublikowała utworzona przez rząd komisja

(<sup>2</sup>) Te plany reform nie są uwzględnione w szacowanym wpływie starzenia się społeczeństwa na finanse publiczne przedstawionym na początku punktu.

ds. opodatkowania. Sprawozdanie to wraz z zaleceniami dotyczącymi poprawy programów wydatków publicznych zawartymi w sprawozdaniu opublikowanym w lipcu 2009 r. przez specjalną grupę ds. kontroli wydatków i zatrudnienia w służbie publicznej będzie źródłem danych do dalszej strategii budżetowej rządu. W budżecie na 2010 r. uwzględniono już niewielką liczbę zaleceń, w tym zalecenia dotyczące wprowadzenia podatku węglowego. Wspomniane powyżej reformy związane z systemem emerytalnym w sektorze publicznym i dalsze reformy systemu emerytalnego, nad którymi trwają prace, zgodnie z programem przyczyniają się do dalszej poprawy jakości finansów publicznych Irlandii.

- (14) Podsumowując, w 2010 r. strategia budżetowa przedstawiona w programie jest zasadniczo zgodna z zaleceniem Rady przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Począwszy od roku 2011, biorąc pod uwagę zagrożenia związane z realizacją docelowego deficytu, strategia budżetowa może jednak nie być zgodna z zaleceniem Rady. W szczególności docelowe deficyty na lata 2011–2014 należy poprzeć konkretnymi działaniami, a plany na cały ten okres należy wzmocnić, aby rozwiązać problem zagrożeń wynikających z mniej korzystnego wzrostu PKB i przekroczeń poziomu wydatków.

Przewidziany w programie znaczny wkład warunków koniunkturalnych w konsolidację w końcowych latach okresu objętego programem, zgodny z optymistycznym scenariuszem makroekonomicznym, oznacza, że średni roczny wysiłek strukturalny, jaki zgodnie z programem jest konieczny do skorygowania nadmiernego deficytu do 2014 r., będzie o 2 p.p. PKB niższy od zalecanego przez Radę. Potwierdza to wniosek, że władze powinny być gotowe do podjęcia dodatkowych działań poza planowanymi pakietami konsolidacyjnymi, na wypadek gdyby wzrost okazał się niższy niż przewidziano w programie. Jeżeli zagrożenia te nie zostaną odpowiednio wyeliminowane, a plany dotyczące konsolidacji nie zostaną w pełni wdrożone, strategia budżetowa może okazać się niewystarczająca do przywrócenia tendencji spadkowej wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych przed końcem okresu objętego programem. Rygorystyczne wdrożenie przedstawionej w programie strategii konsolidacji w oparciu o znaczne podjęte już wysiłki byłoby również właściwe ze względu na wysokie ryzyko dla stabilności finansów publicznych w długim okresie, wynikające z przewidywanych zmian w wydatkach związanych ze starzeniem się społeczeństwa w perspektywie średnioterminowej i przewidywany gwałtowny wzrost zadłużenia oraz prawdopodobną konieczność dalszego wsparcia na rzecz sektora finansowego.

- (15) Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych<sup>(1)</sup>. W zaleceniach z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętych na podstawie art. 126 ust. 7, mających na celu likwidację nadmiernego deficytu, Rada wezwała Irlandię także do

przedstawienia sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji tych zaleceń Rady w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów stabilności. Irlandia zastosowała się do tego zalecenia częściowo. W szczególności działania konsolidacyjne w tych latach nie są poparte szerszymi działaniami.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Irlandia zareagowała szybko i w sposób zdecydowany w celu przeciwdziałania wzrastającemu deficytowi sektora instytucji rządowych i samorządowych. Mimo tego, a także ze względu na poważną recesję, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększył się dodatkowo w 2009 r., ale w programie planuje się jego ustabilizowanie w 2010 r. na poziomie 11,6 % PKB. W programie przewiduje się, że począwszy od roku 2011 nastąpi obniżanie deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do roku 2014, a więc do wyznaczonego przez Radę terminu korekty nadmiernego deficytu. Przewiduje się, że dług osiągnie szczytowy poziom wynoszący około 84 % PKB w 2012 r., a następnie znacznie stopniowo spadać. Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od zakładanych w całym okresie objętym programem głównie ze względu na: (i) fakt, że działania konsolidacyjne planowane na okres po 2010 r. nie są poparte szerszymi działaniami i są określone jako poddawane przeglądowi w kontekście przyszłych budżetów; (ii) zawarte w programie optymistyczne perspektywy makroekonomiczne na okres po 2010 r.; oraz (iii) ryzyko przekroczenia wydatków w 2010 r. i w okresie późniejszym w takim stopniu, że strategia, którą nadal należy doprecyzować, powinna opierać się na ograniczaniu wydatków. Czynniki te wraz z prawdopodobną koniecznością dalszego stosowania środków wsparcia dla sektora finansowego oznaczają, że również wskaźnik zadłużenia może okazać się wyższy niż zaplanowano w programie. Chociaż znaczny zakres pakietu oszczędnościowego na 2010 r. jest zasadniczo zgodny z zaleceniem Rady wydanym w dniu 2 grudnia 2009 r., ważne będzie również wyeliminowanie wspomnianych powyżej zagrożeń poprzez doprecyzowanie działań stanowiących podstawę strategii konsolidacji i przyjęcie dodatkowych środków konsolidacyjnych, w przypadku gdy wzrost okaże się niższy niż przewidziano w programie lub gdy potwierdzi się ryzyko przekroczenia wydatków. Dzięki już podjętym znacznym wysiłkom wdrożenie wiarygodnej strategii konsolidacji budżetowej, co powinny ułatwić mocniejsze ramy budżetowe, powinno przyczynić się do przywrócenia trwałego wzrostu gospodarczego. Aby osiągnąć ten cel, należy również odzyskać konkurencyjność poprzez działania zwiększające wzrost wydajności i odpowiednie środki polityki płacowej, a także wspierać zmianę i podnoszenie kwalifikacji osób, które niedawno straciły pracę, aby zapobiegać ich długotrwałemu bezrobociu. W celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych, oprócz działań na rzecz konsolidacji budżetowej duże znaczenie będą miały dalsze reformy systemu emerytalnego. Reformy te można z korzyścią oprzeć na „Krajowych ramach emerytalnych” z marca 2010 r.

W świetle powyższej oceny i zalecenia przyjętego na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE dnia 2 grudnia 2009 r. Rada z zadowoleniem przyjmuje działania konsolidacyjne i wzywa Irlandię do:

- (i) rygorystycznego wykonania budżetu na 2010 r. i wsparcia przewidywanych pakietów konsolidacyjnych na następne lata konkretnymi działaniami w ramach szeroko zakrojonej strategii konsolidacji w celu osiągnięcia zalecanego średniego rocznego wysiłku fiskalnego na poziomie 2 % PKB zgodnie z art. 126 ust. 7, przy jednoczesnej gotowości do

<sup>(1)</sup> W szczególności brak danych dotyczących nominalnego efektywnego kursu walutowego, wzrostu PKB w UE i wzrostu dla odnośnych rynków zagranicznych. Co ważniejsze dochody i wydatki w przedstawionych w programie prognozach mają raczej charakter techniczny, a nie stanowią poziomów docelowych.

podjęcia dalszych działań konsolidacyjnych w przypadku potwierdzenia się zagrożeń związanych z faktem, że zawarty w programie scenariusz makroekonomiczny jest bardziej optymistyczny niż scenariusz, na którym opiera się zalecenie przyjęte na podstawie art. 126 ust. 7; a także wykorzystania – zgodnie z zaleceniem w sprawie procedury nadmiernego deficytu – wszelkich możliwości wykraczających poza wysiłek fiskalny, w tym z lepszej sytuacji gospodarczej, w celu przyspieszenia spadku wskaźnika zadłużenia brutto do wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB;

- (ii) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez wdrożenie dalszych środków mających na celu reformę systemu emerytalnego w związku z prognozowanym znaczącym wzrostem wydatków zwią-

zanych ze starzeniem się społeczeństwa oraz przewidywanym dalszym wzrostem zadłużenia w okresie objętym programem;

- (iii) wzmocnienia wykonalności średniookresowych ram budżetowych oraz ścisłego monitorowania zgodności z celami budżetowymi w ciągu całego roku w celu ograniczenia zagrożeń dla korekty.

Irlandię wzywa się również do przedstawienia dalszych informacji w sprawie ścieżki i szerszych działań stanowiących podstawę konsolidacji przewidzianej na końcowe lata w rozdziałach dotyczących procedury nadmiernego deficytu w przyszłych aktualizacjach programów stabilności.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>nd.</b>	<b>- 7,5</b>	<b>- 1,3</b>	<b>3,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>4,0</b>
	KOM listopad 2009	- 3,0	- 7,5	- 1,4	2,6	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	- 1,4	- 4,0	- 0,9	2,3	3,4	3,0	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>nd.</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
	KOM listopad 2009	3,1	- 1,5	- 0,6	1,0	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	3,1	0,5	1,5	1,8	1,8	1,8	nd.
Luka produktowa <sup>(3)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>0,0</b>	<b>- 7,0</b>	<b>- 7,6</b>	<b>- 4,6</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 0,6</b>	<b>0,1</b>
	KOM listopad 2009 <sup>(4)</sup>	- 0,1	- 7,2	- 7,8	- 5,4	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	0,5	- 3,5	- 4,1	- 3,4	- 1,6	- 0,5	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>nd.</b>	<b>- 2,0</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>
	KOM listopad 2009	- 5,1	- 3,1	- 1,8	- 1,4	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	- 6,3	- 4,2	- 3,5	- 3,4	- 3,0	- 2,8	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>34,8</b>	<b>34,2</b>	<b>35,2</b>	<b>35,5</b>	<b>36,3</b>	<b>36,7</b>	<b>37,1</b>
	KOM listopad 2009	34,9	34,4	34,4	33,8	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	33,6	33,7	34,4	34,6	33,9	34,4	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>42,0</b>	<b>45,9</b>	<b>46,8</b>	<b>45,5</b>	<b>43,5</b>	<b>41,5</b>	<b>40,0</b>
	KOM listopad 2009	42,0	46,9	49,1	48,4	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	39,9	43,3	43,4	41,0	38,7	37,0	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 11,7</b>	<b>- 11,6</b>	<b>- 10,0</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 2,9</b>
	KOM listopad 2009	- 7,2	- 12,5	- 14,7	- 14,7	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	- 6,3	- 9,5	- 9,0	- 6,4	- 4,8	- 2,6	nd.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>- 6,1</b>	<b>- 9,6</b>	<b>- 8,8</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 1</b>	<b>1</b>
	KOM listopad 2009	- 6,1	- 10,2	- 11,3	- 10,6	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	- 5,2	- 7,3	- 6,4	- 3,5	- 1,7	0,7	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(3)</sup> (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 8,9</b>	<b>- 8,6</b>	<b>- 8,2</b>	<b>- 6,3</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 2,9</b>
	KOM listopad 2009	- 7,1	- 9,6	- 11,5	- 12,5	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	- 6,5	- 8,1	- 7,4	- 5,0	- 4,1	- 2,4	nd.
Saldo strukturalne <sup>(5)</sup> (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>- 6,4</b>	<b>- 9,3</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 8,2</b>	<b>- 6,3</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 2,9</b>
	KOM listopad 2009	- 7,1	- 10,1	- 11,5	- 12,5	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	- 6,2	- 8,1	- 7,4	- 5,0	- 4,1	- 2,4	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2009</b>	<b>nd.</b>	<b>64,5</b>	<b>77,9</b>	<b>82,9</b>	<b>83,9</b>	<b>83,3</b>	<b>80,8</b>
	KOM listopad 2009	44,1	65,8	82,9	96,2	nd.	nd.	nd.
	PS październik 2008	40,6	52,7	62,3	65,7	66,2	64,5	nd.

Uwagi:

(1) Prognoza służb Komisji sporządzona jesienią 2009 r. została przygotowana przed przyjęciem irlandzkiego budżetu.

(2) Dane, które podano jako zaczerpnięte z programu stabilności z października 2008 r., w rzeczywistości odnoszą się do dokumentu uzupełniającego ze stycznia 2009 r.

(3) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(4) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości - odpowiednio - 1,8 %, - 0,5 %, - 0,7 % i 0,0 % w latach 2008-2011

(5) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2009 r. i 0,6 % w 2010 r. (działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu), natomiast według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. działania te wynoszą 0,5 % PKB w 2009 r. (działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu).

Źródło:

program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.