RÅDETS REKOMMENDATION

av den 11 juli 2017

om Irlands nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Irlands stabilitetsprogram 2017

(2017/C 261/07)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ([1]), särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser ([2]), särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 rapporten om förvarningsmekanismen, där Irland konstaterades vara en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet som Europeiska rådet godkände den 9–10 mars 2017. Den 21 mars 2017 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken för euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*) ([3]).

(2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Irland, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna 1 och 3, genomförs fullständigt och i tid.

(3) Landsrapporten 2017 för Irland offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Irland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 22 februari 2017.

(4) Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Irland har makroekonomiska obalanser. Obalanserna kännetecknas framför allt av höga utlandsskulder och hög skuldsättning i den offentliga och den privata sektorn (både hushåll och icke-finansiella företag), vilket gör Irland sårbart för negativa chocker. Bankerna måste fortfarande tampas med höga nivåer av nödlidande lån men är välkapitaliserade och deras lönsamhet förbättras stadigt, även om den fortfarande är

([1]) EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

svag. Bostadspriserna ökar och utbudsproblemen består. De icke-finansiella företagens skulder sjönk 2015, men var ändå fortfarande högre än vad de var i slutet av 2014. Hushållen skulder sjönk under 2015 och den offentliga skuldsättningen är stadigt på väg nedåt. Irlands negativa nettoutlandsställning förbättrades i rask task före 2015, men därefter försämrades den igen, delvis på grund av en nivåändring 2015. Den inhemska sektorns externa hållbarhet verkar dock inte vara i fara. Mängden nödlidande lån har gått ner det senaste året men minskningstakten avtog något i slutet av 2016. Fastighetspriserna fortsatte att öka 2015, men i dagsläget finns inga tydliga tecken på en övervärdering. Politiska åtgärder har vidtagits på senare tid för att komma till rätta med obalanserna, däribland i banksektorn (t.ex. stärkt regelverk och åtgärder för att hantera den stora mängden nödlidande lån). Regeringen har vidtagit flera relevanta åtgärder för att komma till rätta med det låga utbudet på bostadsmarknaden, men det kommer att ta tid innan de får effekt.

(5) Den 13 april 2017 lade Irland fram sitt nationella reformprogram för 2017 och den 2 maj 2017 sitt stabilitetsprogram för 2017. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(6) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ([1]) får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.

(7) Irland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsreglerna för skuldkriteriet. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 räknar regeringen med att det samlade underskottet ska minska något till 0,4 % av BNP 2017 för att därefter fortsätta att sjunka och övergå i ett överskott på 1,0 % av BNP 2021. Man väntar sig att det medelfristiga budgetmålet, ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP, ska nås från och med 2018. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 väntas den offentliga skuldkvoten sjunka till 72,9 % av BNP under 2017 och fortsätta att sjunka till 65,2 % för 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Samtidigt har de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2018 och framåt inte beskrivits tillräckligt.

(8) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Irland att åstadkomma en årlig finanspolitisk anpassning på 0,6 % av BNP i riktning mot det medelfristiga budgetmålet 2017. Enligt kommissionens vårprognos 2017 finns det risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade finanspolitiska anpassningen 2016 och 2017 sammantaget.

(9) Mot bakgrund av det finanspolitiska läget i Irland, och särskilt skuldnivån, förväntas landet under 2018 att göra ytterligare anpassningar för att nå sitt medelfristiga budgetmål om ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP. Enligt den överenskomna anpassningsmatrisen inom stabilitets- och tillväxtpakten innebär den anpassningen ett krav på en nominell ökningstakt för de primära offentliga nettoutgifterna ([2]) på högst 2,4 % 2018. Det skulle motsvara en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Utgiftsriktmärket speglar en anpassning för att korrigera för en avvikelse i den tioåriga referenstakten för potentiell tillväxt som orsakades av den exceptionellt höga reala BNP-tillväxten under 2015. Till följd av den metod som de irländska myndigheterna har använt för sina beräkningar av budgeten 2017 har kommissionen använt sig av genomsnittet av den potentiella tillväxttakten för 2014 och 2016. Med oförändrad

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

([2]) De offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar fördelas över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller inkomstökningar som fastställts genom lagstiftning är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

politik finns en risk för en viss avvikelse från kravet för 2017 och 2018 sammantaget. Samtidigt väntas Irland följa övergångsreglerna för skuldkriteriet under 2017 och 2018. Sammantaget anser rådet att det kommer att krävas ytterligare åtgärder, främst under 2017, för att stabilitets- och tillväxtpaktens regler ska kunna följas. Med tanke på det rådande konjunkturläget i Irland och de ökande externa riskerna torde det vara klokt att använda eventuella oförutsedda intäkter till att ytterligare minska den offentliga skuldkvoten. I enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 bör man emellertid vid bedömningen av budgetplanerna och utfallet ta hänsyn till medlemsstatens budgetsaldo med beaktande av konjunkturläget. I kommissionens meddelande som åtföljer de här landsspecifika rekommendationerna påminner man om att bedömningen av utkastet till budgetplan för 2018 och påföljande bedömning av 2018 års budgetutfall kommer att behöva ta vederbörlig hänsyn till målsättningen att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar både till att stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Irlands offentliga finanser. I detta avseende noterar rådet att kommissionen avser att göra en samlad bedömning i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97, i synnerhet mot bakgrund av Irlands konjunkturläge.

(10) Även om den ekonomiska återhämtningen är robust och produktionen väntas öka i jämn takt de kommande åren, har prognoserna ändå blivit mer osäkra, vilket medför risker för de offentliga finanserna som fortfarande är ömtåliga. Det bör därför vidtas fler åtgärder för att se till att intäkterna är mer motståndskraftiga mot ekonomiska fluktuationer och negativa chocker. Förslaget att införa en *fond för sämre tider* bör av denna anledning påskyndas och man bör minska beroendet av mycket koncentrerade och instabila intäktskällor. En balanserad sammansättning av olika skattekällor och bredare skattebaser stabiliserar intäkterna mot bakgrund av ekonomisk volatilitet. Det har dock inte gjorts så mycket för att bredda skattebasen de senaste åren och skatteåtgärderna har på senare tid varit inriktade på nedskärningar och lättnader. Man håller just nu på med en aviserad systematisk utvärdering av för- och nackdelar med reducerade momssatser, som gäller för många varor. Återkommande fastighetsskatter anses vara en av de mest tillväxtvänliga intäktskällorna. Irlands intäkter från fast egendom uppgick bara till 1,0 % av BNP 2014, jämfört med unionsgenomsnittet på 1,6 %. En stegvis indexering av fastighetsvärdena skulle bidra till att jämna ut den lokala fastighetsskatteprofilen genom att förebygga en plötslig ökning av skatteskulder när fastigheterna omvärderas 2019. Skillnaden i beskattning av diesel och bensin för trafikanter är omotiverad ur miljösynpunkt.

(11) Tidigare har omfattande översyner av utgifterna främst varit inriktade på att minska de offentliga utgifterna för att uppfylla de övergripande finanspolitiska målen. Man har inte i någon högre grad undersökt om utgiftsprogrammen är effektiva och ändamålsenliga, vilket i slutändan har gjort de fleråriga utgiftsplanerna mindre pålitliga. En rätt utformad översyn av utgifterna, i linje med Eurogruppens gemensamma principer, skulle stärka utgiftskontrollen och frigöra resurser för de investeringar som verkligen är nödvändiga för att få fart på tillväxten. Utgiftsöversynen bör framför allt ta upp kostnadseffektiviteten i hälso- och sjukvården. Irland har vidtagit flera viktiga åtgärder för att öka effektiviteten, t.ex. ett kostnadsbesparande avtal med läkemedelsindustrin, ett system för ekonomisk förvaltning, e-hälsa och aktivitetsbaserad finansiering. Mer kan dock göras genom att t.ex. stärka primärvårdens roll som grindvakt för Irlands överbelastade sjukhus. Åtgärderna för att skapa allmän hälso- och sjukvård är fragmenterade och det saknas ett helhetsgrepp.

(12) Ett kvarvarande problem är att främja hållbar tillväxt för alla samhällsgrupper. I april 2017 låg arbetslösheten på 6,4 %, vilket är lägre än unionsgenomsnittet. Den låga arbetsintensiteten i många hushåll skapar dock oro för att vissa ska hamna på efterkälken då återhämtningen fortsätter. Mellan 2013 och 2015 sjönk den andel av invånarna som bor i hushåll med låg eller mycket låg arbetsintensitet med 15 %; den totala arbetslösheten under samma period sjönk med 28 %. Välfärdssystemet har i stort sett fungerat väl för att tygla fattigdom och ojämlikhet och Irland har vidtagit åtgärder för att öka sysselsättningen genom att fasa ut förmåner och tilläggsersättningar när någon börjar arbeta. Det finns dock fortfarande hinder för en inkluderande tillväxt. Skillnaderna i förvärvsfrekvens bland låg-, medel- och högutbildade arbetstagare är bland de största i unionen. Komptensglapp och kompetensbrister har uppstått på vissa områden, medan möjligheterna till kompetenshöjning och omskolning är otillräckliga. Arbetsmarknadsproblemen och de sociala problemen lyfter fram vikten av en integrerad strategi för utbildning och aktiveringsåtgärder för dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Kvaliteten på barnomsorgen och tillgången på barnomsorg på heltid är dessutom ett fortsatt problem. Som andel av lönen är nettokostnaderna för barnomsorg bland de högsta i unionen. Tillgången på och kostnaden för barnomsorg av god kvalitet på heltid utgör ett hinder för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och försvårar satsningarna på att minska barnfattigdomen, som har sjunkit något men som ändå är högre än unionsgenomsnittet.

(13) Infrastrukturbehov bör tillgodoses för att främja en hållbar och balanserad tillväxt. Den ekonomiska krisen ändrade sammansättningen på den offentliga sektorns utgifter som gick från investeringar till löpande utgifter. År av kraftigt sjunkande offentliga investeringar har haft negativa effekter på infrastrukturens lämplighet och kvalitet. Omläggningen av de offentliga utgifterna har också påverkat det offentliga stödet till forskning och utveckling med möjliga konsekvenser för de små och medelstora företagens konkurrenskraft. Irland ligger 25:e plats i unionen när det gäller de offentliga FoU-investeringarnas andel av BNP. De mest allvarliga bristerna i infrastrukturen finns inom transport-, vatten- och bostadssektorerna. Efterfrågan på nya bostäder överstiger just nu med råge utbudet i landets viktigare tätorter. Det har fått till följd att bostadspriserna och hyrorna fortsätter att öka i snabb takt, vilket i sin tur har lett till ökad utestängning från bostadsmarknaden och större hemlöshet på senare tid. Det finns inget som tyder på en övervärdering, men begränsningar av bostadsutbudet kan skapa makroekonomiska risker om de inte åtgärdas. En enhetlig och lämplig samhällsplanering skulle hjälpa till att skapa nya bostäder där de behövs.

(14) Irlands ekonomi är delad mellan små och medelstora företag som till största delen är irländskägda och stora multinationella bolag som verkar i Irland. Banden mellan de multinationella bolagen och de irländska företagen är fortfarande begränsade. Deras exportresultat och profiler är mycket olika, medan produktivitetsskillnaderna växer sig större. Irländskägda företag har en svagare exportprofil än de multinationella bolag som har etablerat sig i landet. Deras export är koncentrerad till en viss sektor och exportmarknad, vilket gör dem mer sårbara för chocker. Investeringar i innovationer skulle främja de irländska företagens produktivitet och exportpotential i tider då en diversifierad export och nya exportmarknader skulle kunna bidra till en stabilisering av de irländska företagens resultat. De offentliga utgifterna för forskning och utveckling är fortsatt låga. Fullt ut genomförda insatser för att öka offentlig forskning och utveckling, främst åtgärder för att stödja småföretagens innovationskapacitet, är beroende av en återgång till ihållande investeringar. För att stimulera företagens innovationsverksamhet, skulle innovationspolitiken kunna läggas om mot mera direkta finansieringsformer. Det offentliga stödet till företagens forskning och utveckling har i allt högre grad tagit sig formen av skatteavdrag. En mer målinriktad policymix med mer direkt finansiering torde bättre tillgodose de unga, innovativa företagens behov och utnyttja de möjligheter som de multinationella företagens starka innovationskraft innebär. Det skulle bidra till att underlätta tillgången till globala värdekedjor och snabba på spridningseffekter i form av kunskap.

(15) I ett läge med ökad extern osäkerhet är det viktigt att göra ytterligare framsteg med att minska antalet nödlidande lån för att säkerställa stabiliteten i den finansiella sektorn. Även om man har gjort framsteg, är en hög andel nödlidande lån fortfarande en hämsko för bankernas lönsamhet och ett hinder för en fullständig ekonomisk återhämtning för hushållen och företagen. Hushållens och de inhemska företagens skuldsanering fortsätter, men med en skuldsättning på 276,8 % av BNP är nivån ännu en av de högsta i unionen (september 2016). Höga skulder i företagen kan hindra dem från att låna till investeringar, vilket i sin tur begränsar bankernas förmåga att förbättra sin egen lönsamhet.

(16) Enligt Irlands riksbank var den genomsnittliga andelen nödlidande lån i inhemska banker 14,2 % i september 2016. Det är mycket högre än genomsnittet i unionen på 5,3 %. Nödlidande lån i inhemska irländska banker hade i september 2016 sjunkit med 12,7 miljarder euro eller 32,7 % jämfört med föregående år. Avvecklingstakten för utestående skulder har avtagit något eftersom de återstående långvariga skulderna också är de som är svårast att sanera. Man bör inte slå av på takten: skuldsaneringen måste vara långsiktigt hållbar och olika former av skuldminskning bör övervägas. I slutet av september 2016 hade 14 % av bostadslånen betalningseftersläpningar, där lån som släpat efter i över två år utgjorde runt 70 % av det totala antalet bostadslån med betalningar som släpat efter mer än 90 dagar. De inhemska bankernas lån till kommersiella fastigheter och företagslån är också problemområden, där andelen nödlidande lån var 32,6 % respektive 11,8 % i september 2016. Man underutnyttjar personlig insolvens, konkurs, domstolsskydd och förfaranden utanför domstol för att återställa hushållens och företagens bärkraft och sådana förfaranden bör uppmuntras. Efter flera förseningar väntas det centrala kreditregistret gå in i den sista genomförandefasen. Registrets färdigställande bör prioriteras eftersom det ska utgöra grunden för en adekvat kreditriskbedömning av låntagare och garantera en mer försiktig utlåning i framtiden.

(17) Genomförandet av 2015 års lag om juridiska tjänster (2015 års lag) inleddes i slutet av 2016. Det är mycket viktigt att 2015 års lag genomförs fullständigt för att Irland ska kunna öka konkurrensen i sektorn, eftersom den kommer att ge advokater direkt tillträde till yrket samt skapa företagsgrupper inom de fria yrkena och tillåta alternativa

företagsmodeller som används i andra EU-länder. Oberoende juridiska tjänster används av alla sektorer i ekonomin och kostnaden för dem inverkar på Irlands konkurrenskraft. Det är därför av yttersta vikt att genomförandet av 2015 års lag leder till bestämmelser som skärper konkurrensen och sänker kostnaderna efter offentliga samråd, eller att sådana bestämmelser införs i förordningar som utfärdas av tillsynsmyndigheten för juridiska tjänster så att konkurrensen främjas och kostnaderna sänks.

(18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Irlands ekonomiska politik och redogjort för den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2017 och det nationella reformprogrammet för 2017 samt uppföljningen av de rekommendationer Irland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Irland utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2017 och dess yttrande [1] återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

(20) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2017 och stabilitetsprogrammet för 2017. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1 och 3 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Irland att under 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Under 2018 fortsätta med omfattande finanspolitiska insatser som är förenliga med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Använda eventuella oförutsedda intäkter, som kan uppkomma ur de goda ekonomiska och finansiella omständigheterna, inbegripet vinster från försäljning av tillgångar, till att påskynda minskningen av den offentliga skuldkvoten. Begränsa omfattningen av och antalet skatteutgifter och bredda skattebasen.

2. Förbättra inriktningen på de offentliga utgifterna, genom att prioritera offentliga investeringar i transporter, vattentjänster och innovation, i synnerhet till stöd för de små och medelstora företagen. Stärka den sociala infrastrukturen, särskilt sociala bostäder och barnomsorg av god kvalitet, ta fram ett integrerat paket med aktiveringsåtgärder för att förbättra de lågutbildades anställbarhet och ta itu med hushållens låga arbetsintensitet.

3. Uppmuntra en fortsatt och mer varaktig minskning av nödlidande lån genom resolutionsstrategier som omfattar avskrivningar för livskraftiga företag och hushåll, med särskild tonvikt på att avveckla lån med betalningsförseningar sedan lång tid.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÕNISTE

Ordförande

[1] Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.