EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Irlands nationella reformprogram 2015,

med avgivande av rådets yttrande om Irlands stabilitetsprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Irlands nationella reformprogram 2015,

med avgivande av rådets yttrande om Irlands stabilitetsprogram 2015

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[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

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 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på ökad samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet på grundval av kommissionens förslag en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 och P8_TA(2015)0069.

riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Irlands nationella reformprogram för 2014 och avgav ett yttrande om Irlands uppdaterade stabilitetsprogram för 2014. Den 28 november 2014 avgav kommissionen i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013[5] ett yttrande om Irlands utkast till budgetplan för 2015[6].

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[7], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om varningsmekanismen[8], i vilken Irland identifierades som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Irland[9]. Den innehöll en bedömning av hur väl Irland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehöll också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Irland har makroekonomiska obalanser som kräver kraftfulla politiska åtgärder och särskild övervakning. Irland slutförde EU–IMF:s program för finansiellt stöd 2013 och omfattas för närvarande av övervakning efter avslutat program och inom den europeiska planeringsterminen De ekonomiska utsikterna har visserligen förbättrats markant, men faktorer som bör följas noggrant är risker i samband med hög privat och offentlig skuldsättning, kvardröjande utmaningar i finanssektorn, särskilt när det gäller bankernas lönsamhet, samt anpassning av arbetsmarknaden som kännetecknas av hög strukturell arbetslöshet.

(7) Den 29 april 2015 lade Irland fram sitt nationella reformprogram för 2015 och den 30 april 2015 sitt stabilitetsprogram för 2015. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Irland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Enligt stabilitetsprogrammet 2015 avser regeringen att korrigera det alltför stora underskottet under 2015, i linje med rådets tidsfrist. Därefter planerar regeringen att till 2019 nå det medelfristiga målet, en balanserad budget i strukturella termer. Regeringen planerar att minska det nominella underskottet till 2,3 % av BNP under 2015 för att sedan omvandla det till ett överskott på 0,7 % av BNP under 2019. Enligt stabilitetsprogrammet väntas den offentliga skuldkvoten sjunka från 109,7 % för 2014 till 105,0 % av BNP under 2015 och sedan successivt till 89,4 % av BNP 2019. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa finanspolitiska prognoser är gynnsamt för 2015 och rimligt för 2016. Enligt kommissionens vårprognos 2015 förväntas en snabb och varaktig korrigering av det alltför stora

[5] EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8803 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 27 final.

underskottet under 2015. Den finanspolitiska insatsen under 2011–2015 beräknas ligger under den rekommenderade insatsen, men den mängd diskretionära åtgärder som vidtagits under programmet och senare ligger i linje med vad som krävs. Om det alltför stora underskottet korrigeras på ett snabbt och varaktigt sätt som planerat, skulle Irland omfattas av paktens förebyggande del från och med 2016. De åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen och framstegen på väg mot det medelfristiga målet från 2016 och framåt har inte beskrivits tillräckligt. Det verkar därför, mot bakgrund av kommissionens vårprognos 2015, finnas en risk för en betydande avvikelse från den nödvändiga anpassningen mot det medelfristiga målet 2016, och ytterligare strukturåtgärder kommer att krävas det året. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns risk för att Irland inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(9) Skattereformer har bidragit till den finanspolitiska anpassningen, men det finns utrymme kvar att minska snedvridningarna, effektivisera skattesystemet och göra det mer tillväxt- och miljövänligt. Fastighetsbeskattningen har omvandlats till en periodisk skatt, men basen är ännu relativt snäv eftersom vissa fastigheter som inte är bostäder inte omfattas av skatten. Skatterna på arbete är svårbegripliga på grund av komplicerade sociala avgifter. Skattebaserna för konsumtions- och miljöskatter begränsas av reducerade skattesatser och undantag. Momsfrihet eller reducerade skattesatser inom mervärdesskatten gör den mindre effektiv än EU-genomsnittet och sådana skatteutgifter verkar inte utvärderas på något systematiskt sätt. Det går att effektivisera miljöskatteinstrumenten och ta bort subventioner som är skadliga för miljön. Nya ändringar av reglerna för skatterättslig hemvist är välkomna, även om det kan ta tid att bedöma deras genomslag. Stora reformer av det finanspolitiska ramverket har gjorts på senare år. Nya regler och förfaranden, i synnerhet den medelfristiga utgiftsramen, väntas fungera som ett skydd mot en konjunkturförstärkande finanspolitik och är viktiga för hållbarheten i finanspolitiken. Men enligt gällande regler har regeringen ett stort handlingsutrymme att ändra utgiftstaken utöver tidigare bestämda anslag för oförutsedda utgifter, vilket försvagar de medelfristiga budgetplanerna.

(10) De offentliga hälso- och sjukvårdsutgifterna är jämförelsevis höga trots att indikatorerna på befolkningens hälsotillstånd inte är bättre än i resten av EU. Man har gjort effektivitetsvinster på senare år. Det krävs dock mer långtgående strukturreformer av hälso- och sjukvårdssystemet för att tygla de förväntade kostnadsökningarna och behålla goda vårdresultat med tanke på den åldrande befolkningen. Irland tänker införa en allmän sjukförsäkring på inte alltför lång sikt och genomför reformer enligt strategin för framtidens hälso- och sjukvård. Övergångsåtgärder vidtas inför införandet av den allmänna sjukförsäkringen för att ta itu med några av de mest överhängande problemen och förbättra kostnadseffektiviteten. Ett ändamålsenligt införande av e-hälsoverktyg, aktivitetsbaserad finansiering och bättre förskrivningsrutiner har stor potential att öka kostnadseffektiviteten. Det finns dock ännu utrymme att minska de offentliga utgifterna för läkemedel, främst originalläkemedel, som ligger väl över EU-genomsnittet.

(11) I Irland är andelen personer som bor i hushåll med låg arbetsintensitet bland de högsta i unionen. Det skapar allvarliga sociala problem och ökar risken för barnfattigdom. Det är särskilt vanligt med låg arbetsintensitet i hushåll med ensamstående föräldrar, där andelen barn som bor i hushåll med låg arbetsintensitet

är nästan tre gånger högre än EU-genomsnittet. Vissa framsteg har gjorts för att göra något åt inaktivitetsfällorna genom att ändra vissa sociala förmåner. Dock är barnomsorg på heltid dyr och tillgången begränsad, vilket är ett hinder för kvinnors och ensamstående föräldrars deltagande på arbetsmarknaden.

(12) Med förbättrade makroekonomiska förutsättningar ser det övergripande läget för små och medelstora företag ljusare ut, men de befinner sig i mycket skilda finansiella positioner. En ganska liten andel lider fortfarande av krisens efterverkningar och står för sektorns kommande behov av skuldminskning. Efterfrågan på krediter visar också tecken på att ha återhämtat sig. De små och medelstora företagen är fortsatt mycket beroende av bankfinansiering för sina investeringar och andra finansieringskällor än banker är relativt outvecklade. När återhämtningen tar fart och den inhemska efterfrågan stiger igen, kommer utbudsbegränsningarna troligtvis att öka om inte kreditkanalerna återställs och finansieringskällorna diversifieras. Detta är mycket viktigt för investeringarna och tillväxten. Viktiga politiska initiativ har tagits för att stödja de små och medelstora företagens tillgång till finansiering och erbjuda nya produkter med längre löptid. Bland annat har man inrättat Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI), Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) och andra program. Genomslaget för de här programmen har hittills varit litet och det går bara att utvärdera SBCI:s och ISIF:s ändamålsenlighet och genomslag mot bakgrund av erfarenhet.

(13) Irland har gjort goda framsteg med att omstrukturera, rationalisera och rekapitalisera sina inhemska banker. Bankernas finansieringsprofiler har återgått till det normala och lönsamheten fortsätter att förbättras, men krisens efterverkningar spelar fortfarande en viktig roll. Den stora stocken av nödlidande lån minskar bara långsamt och fortsätter att tynga bankernas kapacitet att stödja den ekonomiska återhämtningen. Nödlidande lån utgjorde 23,2 % av de totala lånen i de tre största inhemska bankerna under det fjärde kvartalet 2014, en av de högsta andelarna i EU. Medan bankerna fortsätter att uppfylla sina mål för omstrukturering av förfallna bostadslån, fortsätter de lån som släpar efter mest (över 720 dagar) att öka i omfattning och utgjorde 9,8 % av det totala lånebeloppet under fjärde kvartalet 2014. Hållbara omstruktureringslösningar har också genomförts med framgång. I april ställde Irlands centralbank kravet att bankerna måste ha tagit fram lösningar för den stora majoriteten låntagare i slutet av 2015. Bankerna har dock till stor del förlitat sig på självregleringsmetoder som innebär att amorteringar eller räntebetalningar har lagts om istället för att sänka räntan eller skriva ned lånen. Bankerna fortsätter dessutom att förlita sig på rättsliga förfaranden som ett sätt att förmå sina kunder med nödlidande lån att betala. Planerna på ett nytt centralt kreditregister har inte kommit så långt trots att det är mycket viktigt att skärpa tillsyn, kreditförsäkring och riskhantering.

(14) Läget på arbetsmarknaden har förbättrats sedan 2013 med nya jobb i den privata sektorn och en stadigt sjunkande arbetslöshet. Arbetslösheten är ändå hög och långtidsarbetslösheten är ett stort problem. Det finns risk för att viss konjunkturbetingad arbetslöshet övergår i strukturell eftersom kompetensglapp uppstått i och med ombalanseringen av ekonomin. Ungdomsarbetslösheten är fortfarande mycket högre än före krisen. Aktiveringsreformer har slagit väl ut de senaste åren, men det återstår vissa frågetecken kring de gällande aktiveringsåtgärdernas och utbildningsprogrammens effektivitet och kring arbetsförmedlingens förmåga att klara sitt uppdrag i den skala som krävs. Det nya initiativet JobPath är ett steg i rätt riktning, men dess genomslag måste utvärderas.

Tidigare har utbildnings- och fortbildningssystem inte lyckats ge den typ av kompetens som den ombalanserade ekonomin efterfrågar och reformer har inte inletts förrän helt nyligen.

(15) Juridiska tjänster är fortsatt dyra och måste justeras i linje med andra professionella tjänster. En justering är viktig, eftersom juridiska tjänster används av alla sektorer i ekonomin och kostnaderna för dem påverkar Irlands konkurrenskraft. En reform av regelverket för juridiska tjänster för att skärpa konkurrensen och sänka kostnaderna är ett projekt som myndigheterna länge har utlovat. Men lagförslaget om reglering av juridiska tjänster, som lades fram 2011, har ännu inte antagits. Faktiska kostnadssänkningar kan dessutom bara bli verklighet om de konkurrensstärkande och kostnadssänkande bestämmelserna i det planerade regelverket behålls och införs i de förordningar som ska utfärdas av den tillsynsmyndighet för juridiska tjänster som håller på att inrättas. Därför kommer kommissionen att fortsätta att följa framstegen på det här området inom den europeiska planeringsterminen.

(16) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Irlands ekonomiska politik och redogjort för den i 2015 års landsrapport. Den har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Irland fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Irland utan även i vilken utsträckning EU:s 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 EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–4.

(17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet, och dess yttrande[10] återspeglas särskilt i rekommendationerna 1 och 2.

(18) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1 och 4.

(19) I samband med den europeiska planeringsterminen har kommissionen dessutom analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet som helhet. Mot denna bakgrund har rådet utfärdat specifika rekommendationer som riktar sig till de medlemsstater som har euron som valuta. Irland bör också se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Irland att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Se till att det alltför stora underskottet korrigeras på ett varaktigt sätt under 2015. Uppnå en finanspolitisk korrigering på 0,6 % av BNP på väg mot det medelfristiga målet under 2016. Använda eventuella oförutsedda intäkter till att påskynda underskotts- och skuldminskningen, om de ekonomiska och finansiella förhållandena skulle bli bättre än väntat. Begränsa de gällande diskretionära befogenheterna att ändra utgiftstaken utöver specifika och tidigare bestämda anslag för oförutsedda utgifter. Bredda skattebasen och se över skatteutgifter, inklusive för mervärdesskatterna.

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

2. Vidta åtgärder för att förbättra kostnadseffektiviteten inom hälso- och sjukvården, bland annat genom att minska kostnaderna för originalläkemedel och successivt införa lämpliga förskrivningsrutiner. Införa aktivitetsbaserad finansiering inom hela hälso- och sjukvården.

3. Vidta åtgärder för att öka hushållens arbetsintensitet och ta itu med risken för barnfattigdom genom att se till att förmåner och tilläggsersättningar fasas ut successivt vid en återgång till sysselsättning och med hjälp av bättre tillgång till barnomsorg på heltid till rimlig kostnad.

4. Färdigställa hållbara omstruktureringslösningar för den stora majoriteten av förfallna bostadslån till slutet av 2015 och stärka den irländska centralbankens tillsynsmöjligheter. Se till att omstruktureringslösningarna för lån till små och medelstora företag i kris och resterande lån till kommersiella fastigheter är hållbara genom att ytterligare bedöma bankernas resultat mot deras egna mål. Vidta nödvändiga åtgärder så att det centrala kreditregistret är i drift 2016.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande