EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Irlands nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Irlands stabilitetsprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Irlands nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Irlands stabilitetsprogram for 2015

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen

[1] EUT L 209 af 2.8 1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11 2011, s. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Irlands nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Irlands opdaterede stabilitetsprogram for 2014. Den 28. november 2014 fremlagde Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 473/2013[5] sin udtalelse om Irlands udkast til budgetplan for 2015[6].

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[7], som markerede starten på det europæiske semester om samordning af de økonomiske politikker for 2015. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[8], hvori Irland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(5) Den 18. december tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne om at sætte skub i investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Irland for 2015[9]. Den analyserede Irlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014. Landerapporten omfatter også resultaterne af den dybdegående undersøgelse som fastsat i artikel 5 forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer på grundlag af sin analyse, at Irland oplever makroøkonomiske ubalancer, som kræver afgørende politiske tiltag og særlig overvågning. Irland har navnlig gennemført EU-IMF-programmet for finansiel bistand i 2013 og er i øjeblikket underlagt efterfølgende programovervågning og overvågning inden for rammerne af det europæiske semester. Trods en markant forbedring i de økonomiske udsigter kræver visse risici fortsat særlig opmærksomhed: den høje private og offentlige gældsætning, de resterende problemer i finanssektoren, herunder bankernes rentabilitet, og tilpasningen af arbejdsmarkedet, der er præget af høj strukturel arbejdsløshed.

(7) Den 29. april 2015 afleverede Irland sit nationale reformprogram for 2015 og den 30. april 2015 sit stabilitetsprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(8) Irland er p.t. underlagt den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2015 har regeringen til hensigt at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2016, hvilket er i overensstemmelse med den frist, som Rådet har fastsat. Derefter er det planen at nå den mellemfristede målsætning om et strukturelt set balanceret budget senest i 2019. Regeringen planlægger at bringe det samlede underskud ned på 2,3 % af BNP i 2015 og vende det til et overskud i 2019 på 0,7 % af BNP. Den offentlige gældskvote forventes ifølge stabilitetsprogrammet at blive bragt ned fra 109,7 % i 2014 til 105,0 % af BNP i 2015 og derefter gradvist ned til 89,4 % af BNP i 2019. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for budgetfremskrivningerne, er gunstigt for 2015 og realistisk for 2016. Baseret på Kommissionens forårsprognose

5 EUT L 140 af 27.5 2013, s. 11.
6 C(2014) 8803 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 27 final.

fra 2015 forventes der en rettidig og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2015. Den finanspolitiske indsats i perioden 2011-2015 skønnes at ligge under den anbefalede indsats, men mængden af diskretionære foranstaltninger, der er iværksat under og efter programmet, er i overensstemmelse med det krævede. Forudsat at landet foretager en rettidig og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, vil Irland være underlagt den præventive del af stabilitets- og vækstpagten fra og med 2016. De foranstaltninger, der skal støtte målene for de samlede underskud og fremskridtet i retning af den mellemfristede målsætning fra 2016 og fremefter, er ikke tilstrækkeligt specificeret. Der er set i lyset af Kommissionens prognose fra foråret 2015 derfor tilsyneladende en risiko for en væsentlig afvigelse fra den krævede tilpasning i retning af den mellemfristede målsætning i 2016, og der vil være behov for yderligere strukturelle foranstaltninger det år. På baggrund af sin vurdering af stabilitetsprogrammet for 2014 og Kommissionens forårsprognose fra 2015 finder Rådet, at der er risiko for, at Irland ikke kan overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.

(9) Skattereformer har bidraget til den finanspolitiske tilpasning, men der er yderligere råderum til at mindske forvridningerne, forbedre skattesystemets effektivitet og gøre det mere vækst- og miljøorienteret. Ejendomsbeskatningen er blevet omlagt til en periodisk skat, men skattegrundlaget er stadig forholdsvist smalt, idet visse erhvervsejendomme fortsat ikke beskattes. Beskatningen af arbejde er kompliceret grundet komplekse sociale bidrag. Skatteberegningsgrundlaget for forbrugs- og miljøskatter indsnævres af nedsatte satser og fritagelser. Nulmoms og nedsatte momssatser gør, at momssystemet er mindre effektivt end EU-gennemsnittet, og der er tilsyneladende ingen systematisk evaluering af disse skatteudgifter. Det er muligt at forbedre effektiviteten af miljøskatteinstrumenter og fjerne miljøskadelige støtteordninger. De nye bestemmelser om skattemæssigt hjemsted er velkomne, selvom det vil tage tid at evaluere deres virkning. Irland har de senere år foretaget væsentlige reformer af sin finanspolitiske ramme. Nye regler og procedurer, navnlig den mellemfristede udgiftsramme, forventes at kunne forhindre en procyklisk finanspolitik og er afgørende for finansiel stabilitet. Med de nuværende regler har regeringen imidlertid en betydelig frihed til at øge udgiftslofterne udover de foruddefinerede uforudsete udgifter, hvilket svækker de mellemfristede budgetplaner.

(10) De offentlige sundhedsudgifter er forholdsvis høje til trods for, at befolkningens statusindikatorer for sundhed generelt set ikke er bedre end i resten af EU. Der er opnået effektivitetsgevinster de senere år. Der er dog behov for mere omfattende strukturelle reformer af sundhedssystemet, som tager højde for de forventede stigende udgifter, og som fortsat leverer gode sundhedsresultater over for en aldrende befolkning. Irland stiler mod på mellemlang sigt at indføre en enkeltstrenget sygesikringsordning for alle og er ved at gennemføre reformer som del af den strategiske ramme "Future Health". Der tages mellemliggende skridt med indførelsen af generel sygeforsikring, som skal tackle nogle af de mest presserende udfordringer og forbedre omkostningseffektiviteten. Effektiv indførelse af e-sundhedsværktøjer, aktivitetsbaseret finansiering og forbedret ordineringspraksis har et vigtigt potentiale med hensyn til at øge omkostningseffektiviteten. Samtidig er der potentiale i en reduktion af de offentlige udgifter til lægemidler, specielt patenterede lægemidler, som ligger langt over EU-gennemsnittet.

(11) Irland har en af de højeste andele i EU af personer, som lever i husstande med lav arbejdsintensitet. Det medfører alvorlige sociale udfordringer og øger risikoen for

børnefattigdom. Lav arbejdsintensitet er særligt alvorlig blandt husstande med enlige forsørgere, og andelen af børn, som lever i husstande med lav arbejdsintensitet, er næsten tre gange EU-gennemsnittet. Der er sket visse fremskridt med hensyn til at tage hånd om inaktivitetsfælderne ved at omlægge nogle af de sociale ydelser. Ikke desto mindre er der stadig begrænset adgang til økonomisk overkommelige fuldtidsbørnepasningsordninger, hvilket er en hindring for kvinders og enlige forældres deltagelse på arbejdsmarkedet.

(12) Med et stærkere makroøkonomisk klima er SMV'ernes generelle situation forbedret, men deres finansielle forhold er vidt forskellige; en relativt lille andel lider stadig under krisens eftervirkninger og står for størstedelen af sektorens videre behov for nedgearing. Kreditefterspørgslen viser ligeledes tegn på genopretning. SMV'erne er fortsat meget afhængige af bankernes finansiering, og finansieringen uden om bankerne er relativt beskeden. Efterhånden som der kommer skub i opsvinget, og den indenlandske efterspørgsel retter sig, vil de udbudsrelaterede begrænsninger sandsynligvis vokse, medmindre kreditstrømmene genoprettes på passende vis og finansieringskilderne diversificeres. Dette er afgørende for investeringerne og vækstudsigterne. Der er iværksat betydelige politiske initiativer for at fremme SMV'ernes adgang til finansiering og nye finansieringsprodukter med en længere løbetid. Der er bl.a. tale om etableringen af Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI), Ireland Strategic Investment Fund (ISIF) og andre ordninger. Brugen af nogle af disse ordninger har dog indtil videre været begrænset, og effektiviteten og virkningen af SBCI og ISIF vil kun kunne bedømmes ud fra de erfaringer, der vil blive høstet med deres anvendelse.

(13) Irland har gjort gode fremskridt med hensyn til omstrukturering, indskrænkning og rekapitalisering af sine indenlandske banker. Bankernes finansieringsprofiler er nu atter normale, og rentabiliteten bliver stadig bedre, men krisens eftervirkninger giver stadig alvorlige udfordringer. Den store mængde af misligholdte lån bliver kun bragt langsomt ned og hæmmer bankernes kapacitet til at støtte den økonomiske genopretning. I fjerde kvartal af 2014 udgjorde sådanne lån 23,2 % af de samlede udlån i de tre største indenlandske banker, hvilket er et af de højeste niveauer i EU. Selvom bankerne fortsat opfylder målene om sanering af realkreditlånsrestancer, er antallet af lange restancer (over 720 dage) vokset til 9,8 % af de samlede lånebeløb i fjerde kvartal af 2014. Der gøres fremskridt med hensyn til at gennemføre holdbare saneringsløsninger. I april krævede Irlands centralbank, at bankerne skal kunne tilbyde størstedelen af låntagerne en løsning senest ved udgangen af 2015. Bankerne har dog gennemgående været tilbageholdende og givet henstand ved at omlægge afdrag eller rentebetalinger i stedet for at nedskrive dem. Bankerne går også meget ofte rettens gang for at få kunder med restancer til at betale. Der er kun sket begrænsede fremskridt med hensyn til den planlagte indførelse af et centralt kreditregister, selvom dette er afgørende for en forbedring af overvågningen, kreditgarantien og risikostyringen.

(14) Situationen på arbejdsmarkedet er forbedret siden 2013. Der skabes igen beskæftigelse i den private sektor, og arbejdsløsheden falder støt. Ikke desto mindre er arbejdsløsheden stadig høj, og langtidsledigheden er fortsat et stort problem. Der er risiko for, at en del af konjunkturarbejdsløsheden kan blive strukturel, idet der er opstået et misforhold mellem udbudte og efterspurgte færdigheder i takt med, at der er genskabt balance i økonomien. Ungdomsarbejdsløsheden er stadig meget højere end i tiden før krisen. Aktiveringsreformer har de senere år medført betydelige forbedringer, men der er stadig bekymringer om, hvorvidt de nuværende

aktiveringspolitikker og uddannelsesprogrammer er effektive, og hvorvidt arbejdsformidlingerne er i stand til at levere resultater i det nødvendige omfang. Det nyligt lancerede initiativ JobPath er en positiv udvikling, men dets effektivitet må efterprøves. Erhvervsuddannelsessystemet har tidligere vist sig ineffektivt, når det drejer sig om at levere den type færdigheder, der er behov for nu, hvor der atter er skabt balance i økonomien, og der er først for nyligt iværksat reformer.

(15) Udgifterne til juridisk bistand er stadig høje og vil stadig skulle justeres, så de stemmer overens med andre liberale tjenesteudbydere. En tilpasning er påkrævet, fordi juridisk bistand indgår i alle sektorer af økonomien, og udgifterne hertil har betydning for Irlands konkurrenceevne. Reformen af den retlige ramme for juridiske tjenester med henblik på at øge konkurrencen og reducere omkostningerne er et længerevarende projekt, som myndighederne er opsat på at gennemføre. Lovforslaget om regulering af juridiske tjenester fra 2011 er dog endnu ikke vedtaget. Derudover kan en egentlig reduktion af omkostningerne kun nås, hvis de konkurrencefremmende og omkostningsreducerende bestemmelser i den planlagte lovramme bevares og indarbejdes i de forskrifter, som udstedes af "Legal Services Regulatory Authority", der er under oprettelse. Kommissionen vil inden for rammerne af det europæiske semester derfor fortsat følge de fremskridt, der gøres på området.

(16) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Irlands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2015. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Irland har truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til landet de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Irland, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. De henstillinger, der er afgivet som led i det europæiske semester, afspejles nedenfor.

(17) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Irlands stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse[10] afspejles især i henstilling 1 og 2 nedenfor.

(18) På baggrund af resultaterne af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 og 4 nedenfor.

(19) Som led i det europæiske semester har Kommissionen også foretaget en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har Rådet vedtaget særlige henstillinger rettet til medlemsstater, der har euroen som valuta. Irland bør også sikre fuld og rettidig gennemførelse af disse henstillinger,

HENSTILLER, at Irland i 2015 og 2016 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2015. Opnå en finanspolitisk tilpasning på 0,6 % af BNP i retning af den mellemfristede målsætning i 2016. Anvende ekstraordinære indtægter fra de bedre end forventede økonomiske og finansielle forhold til at fremskynde reduktionen af underskud og gæld. Begrænse

[10] I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

de nuværende skønsbeføjelser, der gør det muligt at ændre udgiftslofterne udover de særlige og foruddefinerede uforudsete udgifter. Udvide skattegrundlaget og gennemgå skatteudgifterne, herunder momsudgifter.

2. Træffe foranstaltninger med henblik på at øge sundhedsvæsenets omkostningseffektivitet, herunder ved at mindske udgifterne til patenterede lægemidler og gradvist implementere en passende ordineringspraksis. Indføre aktivitetsbaseret finansiering i hele sundhedssystemet.

3. Øge husholdningernes arbejdsintensitet og tage hånd om fattigdomsrisikoen for børn ved gradvist at mindske ydelserne og yde supplerende betalinger til ledige, der kommer i beskæftigelse, og forbedre adgangen til økonomisk overkommelige fuldtidsbørnepasningsordninger.

4. Gennemføre holdbare saneringsløsninger for langt størstedelen af realkreditlån i restance ved udgangen af 2015 og styrke den irske centralbanks overvågningsforanstaltninger. Sikre, at saneringsløsningerne for lån til SMV'er i krise og de resterende lån til erhvervsejendomme er holdbare ved fortsat at vurdere bankernes resultater med hensyn til at opfylde deres egne mål. Tage de fornødne skridt for at sikre, at et centralt kreditregister er operationelt inden 2016.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand