

Bruxelles, den 13. juni 2016
(OR. en)

9198/16

ECOFIN 450
UEM 197
SOC 314
EMPL 210
COMPET 284
ENV 329
EDUC 184
RECH 176
ENER 192
JAI 438

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Komm. dok. nr.:	9125/16 ECOFIN 417 UEM 167 SOC 281 EMPL 177 COMPET 254 ENV 298 EDUC 154 RECH 146 ENER 159 JAI 404 - COM(2016) 328 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Irlands nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Irlands stabilitetsprogram for 2016

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2016) 328 final.

RÅDETS HENSTILLING
af ...
om Irlands nationale reformprogram for 2016
og med Rådets udtalelse om Irlands stabilitetsprogram for 2016

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 politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale 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. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Irland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet³. Da Irland har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Irland sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen.

³ EUT C 96 af 11.3.2016, s. 1.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Irland 2016 offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Irlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Irlands nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Irland er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Det er navnlig vigtigt at gøre noget ved de betydelige nettoforpligtelser over for udlandet og den offentlige og private gældsbyrde, som til trods for forbedringerne stadig udgør sårbarheder.
- (3) Den 29. april 2016 fremlagde Irland sit nationale reformprogram for 2016 og sit stabilitetsprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁴ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

- (5) Efter at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er blevet ophævet, er Irland omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og underlagt overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. I sit stabilitetsprogram for 2016, som er baseret på en antagelse om uændret politik, har regeringen planlagt en gradvis forbedring af den samlede saldo, indtil den når et overskud på 0,4 % af BNP i 2018. Den reviderede mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP ventes at blive nået i 2018. Den årlige ændring af den genberegnete⁵ strukturelle saldo på 0,1 % af BNP i 2016 sikrer imidlertid ikke tilstrækkelige fremskridt i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Ifølge stabilitetsprogrammet ventes den offentlige gældskvote at falde til 88,2 % i 2016 for derefter at falde yderligere til 85,5 % i 2017. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2017, er imidlertid ikke tilstrækkeligt specificerede. På basis af Kommissionens forårsprognose 2016 er der risiko for en vis afvigelse fra den anbefalede finanspolitiske tilpasning i 2016, hvorimod Irland ventes at være i overensstemmelse i 2017 under antagelse af en uændret politik. Irland ventes at overholde overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet i 2016 og 2017. På grundlag af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at Irland forventes at være i bred overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten. Der vil imidlertid være behov for yderligere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse i 2016.
- (6) Der er gjort en begrænset indsats for at udvide skattegrundlaget, og de seneste foranstaltninger på skatteområdet har været rettet mod lettelser og fradrag. Der bør arbejdes mere på at effektivisere skattesystemet og gøre det mere fremmende for væksten. De irske myndigheder opererer med et rullende program for gennemgang af skatteudgifterne, og resultaterne heraf offentliggøres hvert år i en rapport. Denne gennemgang vedrører imidlertid ikke momsrelaterede skatteudgifter, og der er stadig mulighed for at udvide skattegrundlaget ved at hæve de mindst forvridende skatter.

⁵ Den strukturelle saldo som genberegnet af Kommissionen på grundlag af oplysningerne i konvergensprogrammet efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

- (7) Sundhedssystemet står stadig over for alvorlige udfordringer med hensyn til omkostningseffektivitet, ligebehandling og bæredygtighed. Det går fremad med specifikke reformelementer, men udgifterne til lægemidler vejer stadig tungt på omkostningseffektiviteten, navnlig på grund af de høje udgifter til patenteret medicin. De finansielle forvaltningssystemer og informationssystemerne er stadig fungerer stadig dårligt, og den ulige adgang til primær pleje er stadig problematisk. Omkring 40 % af befolkningen har gratis adgang til alment praktiserende læger, mens resten skal betale den fulde pris. Den brede reform af sundhedssystemet er behæftet med betydelig usikkerhed, da den universelle sygesikringsmodel er endt i dødvande.
- (8) Der bør arbejdes på at dække infrastrukturbehovene for at fremme varig og afbalanceret vækst i fremtiden. Efter at være nået op på 5,2 % af BNP i 2008 faldt de offentlige investeringer til det laveste niveau på 1,8 % af BNP i 2013, før de steg en anelse i 2014 men dog stadig lå langt under EU-gennemsnittet. Krisen lader desuden til at have medført en strukturel ændring af sammensætningen af de offentlige udgifter, idet der nu afsættes mere til løbende udgifter end til investeringer. I 2010-2013 udgjorde kapitaludgifterne kun 4,8 % af det samlede forbrug, hvilket er under halvdelen af gennemsnittet for perioden 1995-2008. Syv år med kraftigt reducerede offentlige investeringer har haft negative følger for infrastrukturens kvalitet og beskaffenhed og den offentlige støtte til immaterielle investeringer. Der er alvorlige svagheder relateret til boligmarkedet, vandforsyning, offentlig transport og bekæmpelse af klimaændringer. Boligefterspørgslen ligger i øjeblikket langt over udbuddet i landets største byområder. Priserne på ejer- og lejeboliger i byområderne steg derfor markant i 2014, inden stigningerne aftog i 2015. Der er på nuværende tidspunkt ingen tegn på overvurdering, men begrænsningerne af bygge- og anlægssektoren og boligudbuddet, som også kan være knyttet til offentlig infrastruktur, risikerer at skabe ubalancer, hvis de ikke håndteres. Ændringen i det offentlige forbrug har også påvirket den offentlige støtte til FoU og innovation, som i 2014 lå under niveauet i 2007. Irland ligger i øjeblikket på en 22. plads i Unionen, hvad angår offentlige udgifter til FoU i procent af BNP. Det påvirker SMV'ernes konkurrenceevne negativt.

- (9) Arbejdsløsheden er faldet ned under EU-gennemsnittet og lå i marts 2016 på 8,6 %. Langtidsledigheden og andelen af husstande med lav arbejdsintensitet giver dog stadig anledning til bekymring. Selv om langtidsledigheden er faldet i de seneste år, er særlig andelen af ledige, som er langtidsledige, stadig stor med 56,3 % i 4. kvartal 2015, hvilket er over EU-gennemsnittet på 48,3 %. I 2014 (seneste sammenlignelige tal) var andelen af personer, som lever i husstande med meget lav arbejdsintensitet, den højeste i EU (21,1 %), og den var især høj for husstande med enlige forsørgere. Andelen af børn (alderen 0-17) i risiko for fattigdom eller social eksklusion faldt til 30,3 % i 2014, men er stadig højere end EU-gennemsnittet på 27,8 %. De tilsvarende tal for husstande med enlige forsørgere (62,5 % i 2014) er langt højere end EU-gennemsnittet (48,2 %).
- (10) Irland har iværksat sit "JobPath"-program, som skal imødekomme de langtidslediges behov, og er i færd med at udvikle aktiveringsforanstaltninger til at støtte dem, som har potentialet til og ønsket om at indgå mere aktivt i arbejdsstyrken. Der ligger stadig en udfordring i at udvide beskæftigelsesstøtten til dem, der traditionelt har været udelukket fra arbejdsmarkedet, herunder personer med handicap eller plejansvar. Generelt har velfærdssystemet bidraget til at begrænse krisens virkninger hvad angår fattigdom og ulighed, men der findes stadig barrierer for inklusiv vækst. Der er gjort visse fremskridt med hensyn til at nedtrappe de sociale ydelser, men der er stadig betænkeligheder ved inaktivitetsfælder for visse husholdninger. Nettoudgifterne til børnepasning i procent af lønnen i Irland er blandt de højeste i Unionen, idet de ligger næsthøjest for par og højest for enlige forældre. Der er stadig visse betænkeligheder vedrørende kvaliteten af børnepasningen. Eksempelvis lå andelen af højtuddannede, der arbejder inden for førskoleundervisning og børnepasning (15 %), langt under det anbefalede niveau i 2014. Der er stadig et misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer, og der er opstået mangel på kvalificeret arbejdskraft inden for visse områder, samtidig med at der stadig ikke findes tilstrækkelige muligheder for opkvalificering eller omskoling, og nedskæringerne i udgifterne til uddannelse risikerer at få negative følger for uddannelsesniveaet i fremtiden.

- (11) Den høje lånefinansiering i den private sektor afspejler vedvarende udfordringer med hensyn til værdiforringelser på lån. Ved udgangen af juni 2015 udgjorde den ikke-konsoliderede gæld i den private sektor 266,3 % af BNP, hvilket er langt over gennemsnittet i euroområdet. Selv om andelen af misligholdte lån takket være det økonomiske opsving og diverse saneringsforanstaltninger er faldet, var den ved udgangen af 2015 stadig blandt de højeste i euroområdet og udgjorde over 16 % af alle de nationale bankers udlån. Derudover var der ved udgangen af 2015 restancer på 14,7 % af realkreditlånene, mens andelen af kunder, der er mere end to år bagud med betalingen, tegnede sig for knap 10 % af de samlede realkreditlån. Selv om der sker fremskridt, er de fleste omlægninger af realkreditgælden af midlertidig karakter, hvilket øger risikoen for ny misligholdelse, navnlig i tilfælde af en forværring af de makroøkonomiske forhold eller eksterne chok. Der er også visse betænkeligheder relateret til de nationale bankers lån til erhvervsejendomme og SMV- og virksomhedslån, eftersom henholdsvis 37,3 % og 13,8 % af denne type lån misligholdes. Selv om der sker fremskridt, vil det kræve langt mere tid og en endnu større indsats at sikre en holdbar omstrukturering af disse lån. Der gøres stadig ikke tilstrækkeligt brug af procedurer for personlig insolvens, konkurs, rekonstruktion ("examinership") eller andre metoder til delvis gældssanering for at sikre husholdningers eller virksomheders overlevelse. Det er gået langsomt med indførelsen af et centralt kreditregister til trods for dets afgørende rolle med hensyn til forsigtig långivning.
- (12) Legal Services Regulation Act 2015 er blevet ophøjet til lov, men de juridiske professioner opnåede sidst i forløbet visse indrømmelser, der i væsentlig grad reducerede reformens oprindelige ambitionsniveau. De nye regler er kun netop ved at blive gennemført, og det er endnu for tidligt at skabe fuld vished om reformens evne til at fremme konkurrence og reducere omkostningerne. Alle sektorer i økonomien benytter sig af juridiske tjenester, og udgifterne hertil har betydning for Irlands konkurrenceevne. Der kan kun opnås en reel nedbringelse af omkostningerne, hvis de konkurrencefremmende og omkostningsreducerende bestemmelser i den planlagte lovramme bliver lov gennem en offentlig høring eller indarbejdes i de forskrifter, som udstedes af Legal Services Regulatory Authority.

- (13) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Irlands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Irland i de foregående år. Den 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's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke EU's samlede økonomiske styring, ved at der på EU-plan ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1-3 nedenfor.
- (14) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets holdning⁶ afspejles navnlig i henstilling 1 nedenfor.
- (15) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 og 3 nedenfor,

⁶ I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Irland i 2016 og 2017 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Efter korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, opnå en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,6 % af BNP i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og i 2017. Anvende de ekstraordinære gevinster som følge af gunstige økonomiske og finansielle forhold samt fra salget af aktiver, til at fremskynde gældsnedbringelsen. Mindske sårbarheden over for økonomiske udsving og chok ved bl.a. at udvide skattegrundlaget. Øge kvaliteten af udgifterne, især ved at forbedre sundhedsydelseernes omkostningseffektivitet og prioritere offentlige kapitaludgifter til FoU og offentlig infrastruktur, navnlig transport, vandforsyning og bolig.
2. Udvide og fremskynde gennemførelsen af aktiveringspolitikken med henblik på at øge husholdningernes arbejdsintensitet og nedbringe fattigdomsrisikoen for børn. Træffe foranstaltninger til at fremme beskæftigelse ved gradvist at nedtrappe de sociale ydelser og supplerende betalinger. Sørge for bedre adgang til økonomisk børnepasning på fuld tid til en rimelig pris og af høj kvalitet.
3. Indføre varige saneringsløsninger med henblik på at nedbringe andelen af misligholdte lån, sikre en bæredygtig gæld i husholdningerne og tilskynde långiverne til at nedskrive gælden blandt overdrevent gældsfinansierede, men levedygtige, virksomheder. Fremskynde etableringen af et fuldt fungerende centralt kreditregister, som omfatter alle kategorier af långivere og skyldnere.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand
