



EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.6.2014
COM(2014) 408 final

Recommendation for a

COUNCIL RECOMMENDATION

on Ireland's 2014 national reform programme

and delivering a Council opinion on Ireland's 2014 stability programme

{SWD(2014) 408 final}

Henstilling til

RÅDETS HENSTILLING

om Irlands nationale reformprogram for 2014

og med Rådets udtalelse om Irlands stabilitetsprogram for 2014

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-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt 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 vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker, som 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 det en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, som tilsammen udgør

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 408 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 og P7_TA(2014)0129.

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

- (3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.
- (4) Irland var omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram indtil december 2013. I henhold til artikel 12 i forordning (EU) nr. 472/2013 var landet dermed fritaget fra overvågningen og vurderingen af det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker i hele det pågældende programs løbetid. På baggrund af den vellykkede afslutning på det irske makroøkonomiske tilpasningsprogram bør Irland nu inddrages fuldt ud i det europæiske semester.
- (5) Den 13. november 2013 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester i 2014 for samordning af de økonomiske politikker. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶.
- (6) Den 20. december 2013 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstoffremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånevilkår i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.
- (7) Den 5. marts 2014 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af sin dybdegående undersøgelse for Irlands⁷ vedkommende i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, idet der blev taget hensyn til den vellykkede afslutning på det irske makroøkonomiske tilpasningsprogram og det deraf følgende faktum, at Irland nu bør inddrages fuldt ud i det europæiske semester. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Irlands nyligt afsluttede makroøkonomiske tilpasningsprogram var afgørende for at håndtere de økonomiske risici og mindske ubalancer. De tilbageværende makroøkonomiske ubalancer kræver imidlertid specifik overvågning og beslutsom politisk handling. Nærmere bestemt findes der stadig risici i lyset af udviklingen i den finansielle sektor, den private og offentlige sektors gældsætning og i samme forbindelse den høje brutto- og nettogæld over for udlandet tillige med situationen på arbejdsmarkedet.
- (8) Den 17. april 2014 afleverede Irland sit nationale reformprogram for 2014, og den 29. april 2014 sit stabilitetsprogram for 2014. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer, er de blevet vurderet sammen.
- (9) Hovedmålet med den budgetstrategi, der er skitseret i stabilitetsprogrammet for 2014, er at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2015 og nå den mellemfristede målsætning senest i 2018. Programmet indeholder et mål om et underskud, der er lavere end 3 % af BNP senest i 2015, i overensstemmelse med

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 79 final.

proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. I programmet bekræftes den mellemfristede målsætning om en afbalanceret budgetstilling i strukturelle termer, hvilket er i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten. Efter 2015 fastsættes ifølge programmet et fald i det samlede budgetunderskud på ca. 1 procentpoint af BNP pr. år i perioden 2016–2018. Det tilsigtes at nedbringe gælden fra ca. 124 % af BNP i 2013 til 107 % af BNP i 2018. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, er stort set i overensstemmelse med Kommissionens prognoser for 2014 og 2015, dog med visse forskelle i efterspørgselskomponenternes bidrag. Det blev godkendt af et uafhængigt organ (Irish Fiscal Advisory Council). Myndighedernes prognoser for programmets sidste år er dog optimistiske. Endvidere underbygges opfyldelsen af budgetmålene ikke af tilstrækkeligt detaljerede foranstaltninger for 2015. Derfor bliver underskuddet i 2015 ifølge Kommissionens prognose større end det mål, som Rådet henstiller til. Ud fra vurderingen af programmet og Kommissionens prognose i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at programmets mål er i overensstemmelse med kravene i stabilitets- og vækstpacten, men at de må underbygges med specifikke foranstaltninger fra og med 2015. Der er gjort en betydelig indsats for at forbedre væsentlige aspekter af Irlands finanspolitiske rammer samt dataleverancers kvalitet og aktualitet. De mellemsigtede budgetplaner underbygges imidlertid ikke af udspecificerede tilpasningstiltag, og de kan revideres i forbindelse med årlige budgetbeslutninger. De mellemsigtede udgiftslofter er ikke tilstrækkeligt begrænsede af retligt bindende specifikke tilpasninger.

- (10) Skattereformer har bidraget til den finanspolitiske tilpasning, men der er yderligere råderum til at forbedre skattesystemets produktivitet og gøre det mere vækstorienteret. Ejendomsbeskatningen er omlagt fra en transaktionsafgift til en periodisk skat på grundlag af ejendomsværdier, men skattegrundlaget er stadig forholdsvist smalt, idet visse ejendomme fortsat ikke beskattes. Skatten på arbejde er fragmenteret og kompleks, og skatteberegningsgrundlag for forbrugs- og miljøskatter indsnævres af nedsatte satser og fritagelser til trods for, at sådanne skatter er mere vækstoffremmende. Momssatser på nul og nedsatte momssatser fører til, at momseffektiviteten er lavere end EU-gennemsnittet. Nedsatte momssatser anvendes i vid udstrækning til at opfylde mål om omfordeling, selvom de ikke udgør et produktivt og målrettet politisk redskab til at beskytte sårbare grupper. Der er råderum til at forbedre effektiviteten af miljøskatteinstrumenter og fjerne miljøskadelige støtteordninger.
- (11) Skønt Irland har en relativt ung befolkning, var de offentlige sundhedsudgifter blandt de højeste i EU i 2012 med 8,7 % af BNI, hvilket ligger mærkbart over EU-gennemsnittet på 7,3 %. De aktuelle vanskeligheder med at styre sundhedsbudgettet og det forventede demografiske pres som følge af en aldrende befolkning indebærer, at det nuværende serviceniveau alene kan opretholdes, hvis der opnås produktivitetstiltag på mellemlang til lang sigt. Stigningen i sundhedsudgifter frem til 2060 på grund af det demografiske pres forventes at udgøre 1,2 procentpoint af BNP. Sundhedssektoren står over for komplekse udfordringer. Finansforvaltningen og regnskabssystemer og -processer er opsplittet på leverandører af sundhedstjenester. Dette skaber forsinkelser og hindringer for informationsindsamling og -behandling. Det hindrer ligeledes overvågningen af sundhedsudgifter og indsatsen for at øge lønsomheden og opnå en passende ressourcefordeling. Det høje udgiftsniveau for lægemidler udgør en anden udfordring, idet udgifterne til lægemidler til patienter i ambulant behandling er forholdsvis høje.

- (12) Irland står over for udfordringer med hensyn til ledigheden, især langtids- og ungdomsledighed, og der findes fortsat en stor befolkningsgruppe i den erhvervsaktive alder med et lavt kvalifikationsniveau. Dette fører til ulighed og et misforhold mellem de udbudte og efterspurgte kvalifikationer. Langtidsledigheden er faldet gradvist efter det nylige opsving på arbejdsmarkedet, men den er fortsat høj og stigende betragtet som andel af den samlede ledighed, idet den udgør over 61 % af den samlede ledighed ved udgangen af 2013. Ledigheden blandt unge toppede på mere end 30 % i slutningen af 2012 og begyndelsen af 2013. Dertil kommer, at andelen af unge, som ikke er i beskæftigelse, under uddannelse eller i lære, steg med otte procentpoint mellem 2007 og 2012 til 18,7 %, før den faldt til 16,1 %, men den ligger stadig blandt de højeste i EU. Unge, der har behov for hjælp, må hjælpes inden for en firemånedersperiode i tråd med ungdomsgarantiens målsætninger. Et misforhold mellem udbudte og efterspurgte færdigheder har vist sig, efter at der er genskabt balance i økonomien, hvilket gør omskoling og opkvalificering til en udfordring for uddannelsessystemet. Desuden er deltagelsen i livslang læring lavere end EU-gennemsnittet (7,3 % sammenholdt med 10,7 % i 2013).
- (13) Irland har en af de højeste andele i EU af personer, som lever i husstande med lav arbejdsintensitet, og dette skaber alvorlige sociale udfordringer. Andelen var højere end EU-gennemsnittet allerede før krisen og steg voldsomt fra 14,3 % i 2007 til 24,2 % i 2011. Lav arbejdsintensitet er særligt alvorlig blandt husstande med enlige forsørgere og børn. Dette har bidraget til en voksende risiko for fattigdom eller social udstødelse blandt børn i Irland, og det forstærker problemet med den ulige arbejdsmarkedsdeltagelse for kvinder, der udgjorde 67,2 % i 2013 sammenholdt med 83,4 % for mænd. Dette er mundet ud i, at opmærksomheden rettes mod at skabe adgang til økonomisk overkommelige børnepasningsmuligheder – en betydelig hindring for, at forældre kan finde beskæftigelse og undgå fattigdomsrisici. Arbejdsmarkedet påvirkes også af lommer af arbejdsløshedsfælder. Arbejdsløshedsunderstøttelsens flade struktur under "Jobseeker's Benefit" (ydelse til jobsøgende) og "Jobseeker's Allowance" (godtgørelse til jobsøgende), den ubegrænsede varighed af "Jobseeker's Allowance" og tabet af supplerende udbetalinger (bl.a. huslejetilskud og sygesikring) for ledige, der kommer i beskæftigelse, indebærer, at de supplerende dagpenge udgør en relativt høj andel blandt langtidsledige med lavt indkomstpotentiale og andre kategorier af arbejdstagere afhængigt af familieforhold.
- (14) Långivning til SMV'er er fortsat svag, hvilket afspejler en kombination af svag efterspørgsel efter kredit og udbudsrelaterede begrænsninger, idet SMV fortsat påvirkes af en uforholdsmæssig høj andel af fremmedkapital og en svag indenlandsk efterspørgsel, samtidig med at bankerne må arbejde videre på at opnå varige løsninger for deres portefølje af misligholdte lån til SMV. Af den nyeste "Red C"-undersøgelse fremgår det, at blandt de 40 % SMV'er, der anmodede om et banklån mellem oktober 2012 og marts 2013, fik 19 % afslag på deres låneansøgning. Credit Review Office blev etableret ved udgangen af 2009 for at mægle i tvister mellem långivere og potentielle SMV-låntagere, der er blevet nægtet kredit. Indtil videre har Credit Review Office tilsyneladende haft en gavnlig, men noget begrænset indflydelse, til dels fordi antallet af anker har været forholdsvis begrænset. SMV benytter sig i høj grad af bankfinansiering til deres investeringer, og andre former for finansiering end bankfinansiering er forholdsvis underudviklede, skønt nogle alternativer og herunder lånefonde for tiden undersøges nærmere. Men efterhånden, som der kommer skub i opsvinget, og den indenlandske efterspørgsel retter sig, vil udbudsrelaterede begrænsninger sandsynligvis vokse, medmindre kreditstrømmene

genoprettes på passende vis, og dette har afgørende betydning for vækstudsigterne. Særlige ordninger og fonde er indført for at give SMV bedre adgang til finansiering, eksempelvis Credit Guarantee Scheme, Microenterprise Loan Fund Scheme og tre SMV-fonde, men indtil videre har efterspørgslen været lav.

- (15) Trods reformer af banksektoren, som er iværksat under det nyligt afsluttede finansielle bistandsprogram, resterer der fortsat betydelige udfordringer. Disse udfordringer blev nærmere analyseret i Kommissionens dybdegående undersøgelse af 2014 for Irlands vedkommende. I juni 2013 udgjorde misligholdte lån næsten 27 % af det samlede udlån i de tre største indenlandske banker. Den private sektors gældsætning er stadig blandt de højeste i EU trods en nylig gældsnedbringelse, og dette udgør fortsat en risiko for den finansielle stabilitet og en byrde for økonomien. Husholdningernes og SMV's gældsnedbringelse er endnu ikke afsluttet, og oprydningen i balancerne i banksektoren og hos SMV har kritisk betydning for at genetablere kreditstrømmene. Bankernes långivning falder fortsat, og banksektoren kæmper stadig med sin rentabilitet, hvilket delvis skyldes det store antal "tracker mortgages" (lavt forrentede overtagne aktiver) på bankernes balancer.
- (16) Der er store udgifter forbundet med håndhævelsen af kontrakter. Advokathonorarer udgør med 18,8 procentpoint hovedparten af disse omkostninger, og de store udgifter til juridisk bistand påvirker alle virksomheders omkostningsstruktur og herunder også SMV. Derudover er omkostningerne til juridisk bistand i modsætning til andre liberale erhverv ikke blevet tilpasset i nedadgående retning, efter at krisen satte ind, hvilket til dels skyldes utilstrækkelig konkurrence. Myndighederne har påtaget sig at reformere sektoren for juridiske tjenester som led i det makroøkonomiske tilpasningsprogram. De offentliggjorde et lovforslag om regulering af de juridiske tjenester i 2011, men det er endnu ikke gennemført. Retsvæsenets ressourcer til at foretage aktiv sagsforvaltning forud for en retssag er yderst begrænsede, hvilket kan bidrage til forsinkelser i domstolsbehandlingen og øge omkostningerne. Endvidere er Irlands evne til at indsamle data om retsvæsenets kvalitet og produktivitet behæftet med betydelige mangler.
- (17) Som led i Det Europæiske Semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Irlands økonomiske politik. Den har vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram. 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 Unionens samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-plan gives input til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger som led i det europæiske semester er afspejlet i henstilling (1) til (7) nedenfor.
- (18) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Irlands stabilitetsprogram og Rådets udtalelse⁸ afspejles især i henstilling (1) og (2) nedenfor.
- (19) På baggrund af Kommissionen dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling (1), (3), (5) og (6) nedenfor,
- (20) Inden for rammerne af det europæiske semester har Kommissionen også foretaget en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har

⁸ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

Rådet udstedt specifikke henstillinger rettet til de medlemsstater, der har euroen som valuta. Irland bør også sikre fuld og rettidig gennemførelse af disse henstillinger –

HENSTILLER, at Irland i perioden 2014-2015 træffer foranstaltninger med henblik på følgende:

1. Budgettet for 2014 bør gennemføres fuldt ud, og en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud bør sikres senest i 2015 ved at underbygge budgetstrategien med yderligere strukturelle foranstaltninger. Samtidig bør man gennemføre den strukturtilpasningsindsats, der er specificeret i Rådets henstillinger inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Efter at det uforholdsmæssigt store underskud er korrigeret, bør der arbejdes videre med en strukturtilpasning i retning af den mellemfristede målsætning med en årlig forbedring på mindst 0,5 % af BNP, eller mere hvis den økonomiske situation er gunstig, eller hvis dette er nødvendigt for at sikre, at reglen for gæld overholdes med henblik på at bringe den høje offentlige gældskvoté ind på en stabil nedadgående kurs. Den finanspolitiske tilpasningsstrategis troværdighed bør øges, den flerårige budgetplanlægning bør gennemføres på en effektiv måde, og der bør fastlægges vidtgående budgetforanstaltninger, som underbygger de mellemfristede finanspolitiske mål. Loftet over de offentlige udgifter bør gøres mere bindende ved at indskrænke det lovbestemte anvendelsesområde for diskretionære ændringer. Til støtte for den finanspolitiske konsolidering bør det overvejes at øge indtægterne ved at udvide skattegrundlaget. Skattesystemet bør i højere grad tilgodese vækst og miljø.
2. Reformen af sundhedssektoren, der blev iværksat under den strategiske ramme "Future Health", bør videreføres. Der bør gøres en yderligere indsats for at nedbringe udgifterne til lægemidler, bl.a. ved hyppigere prisjusteringer af patenterede lægemidler, styrkelse af generiske lægemidlers markedsandel og forbedret ordineringspraksis. Det nationale sundhedsvæsens økonomiske forvaltningssystemer bør reformeres for at strømline alle leverandørers systemer og understøtte en bedre forvaltning af fordringer. Individuelle sundhedsindikatorer bør tages i brug fra januar 2015.
3. Der bør arbejdes på yderligere at forbedre aktive arbejdsmarkedspolitikker med særligt fokus på langtidsledige, lavt kvalificerede arbejdstagere og unge i tråd med ungdomsgarantiens målsætninger. Den igangværende reform af FET-systemet (further education and training), beskæftigelsesstøtteordninger og lærlingeprogrammer bør føres videre. Der bør tilbydes mere oplæring på arbejdspladser; FET-kurser og lærlingeordninger bør forbedres, og deres relevans i forhold til arbejdsmarkedets behov bør sikres. Niveaue og kvaliteten af den støtte, som tilbydes af *Intreos* arbejdsformidlingskontorer, bør højnes. Der bør indføres et helstøbt FET-henvisningssystem mellem *Intreo*-kontorer og "Education and Training Boards".
4. Der bør tages hånd om husstande med lav arbejdsintensitet og fattigdomsrisikoen for børn med gradvist aftagende ydelser og supplerende betalinger for ledige, der kommer i beskæftigelse. Kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse bør lettes ved at forbedre adgangen til økonomisk overkommelige fuldtidsbørnepasningsordninger, særligt for familier med lav indkomst.
5. Der bør udvikles nye politiske initiativer for SMV-sektoren og herunder politiske initiativer, hvormed der tages fat om spørgsmål om adgang til bankfinansiering, andre former for finansiering og gældssanering. Initiativer, hvormed SMV'ers adgang til bankfinansiering og andre former for finansiering forbedres, bør fremmes. Der bør

indføres et system til overvågning af banksektorens långivning til SMV. Sideløbende hermed bør der arbejdes på at sikre en bedre udnyttelse af kreditfaciliteter uden for banksektoren og herunder de tre SMV-fonde, der samfinansieres af National Pensions Reserve Fund, Microfinance Ireland og den midlertidige lånegarantiordning. SMV'ers udnyttelse af disse og andre ordninger uden for banksektoren bør fremmes. Credit Review Office bør gøres mere synlig, og dets kapacitet til at mægle i tvister mellem banker og potentielle SMV-låntagere, der er blevet nægtet kredit, bør forbedres.

6. Bankernes præstationer med hensyn til at opfylde målene om sanering af realkreditlansrestancer bør overvåges. For tredje og fjerde kvartal af 2014 bør der bebudes ambitiøse mål om, at de største realkreditinstitutter foreslår og indgår saneringsløsninger for realkreditlån, der er i restance i mere end 90 dage, for at nedbringe antallet af realkreditrestancer mærkbart frem til udgangen af 2014. De indgåede saneringsordningers holdbarhed bør fortsat vurderes med audits og målrettede revisioner på stedet. Der bør opstilles retningslinjer for løsningernes holdbarhed. Af hensyn til gennemsigtigheden bør der regelmæssigt offentliggøres data om restancer i bankers låneporteføljer til SMV. Der bør opstilles en strategi, hvormed der tages fat på eksponeringen over for erhvervsejendomme i krise. Et centralt kreditregister bør opstilles.
7. Omkostningerne ved retssager og juridisk bistand bør nedbringes, og konkurrencen bør styrkes, bl.a. ved at gennemføre lovforslaget om regulering af de juridiske tjenester senest ved udgangen af 2014 og herunder den bestemmelse, der åbner mulighed for at etablere tværfaglige praksisser, og ved at søge at ophæve advokaternes tilbageholdsret. Virkningerne heraf bør overvåges, bl.a. omkostningerne ved juridiske tjenester. Der bør tages administrative skridt til at sikre, at "Legal Services Regulatory Authority" indleder sit virke hurtigst muligt og opfylder sine pligter i henhold til gældende lov, herunder offentliggørelse af regulering af eller retningslinjer for tværfaglige praksisser og klagebehandling. Dataindsamlingsystemer bør forbedres af hensyn til retssagers kvalitet og produktivitet.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*