

KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 309 final

Zalecenie

ZALECENIE RADYw sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat programu konwergencji przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo na lata 2012-2017

{SWD(2012) 309 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat programu konwergencji przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo na lata 2012-2017

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306, 23.11.2011, s. 25
3 COM(2012)309 wersja ostateczna.
4 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[5], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Zjednoczone Królestwa jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa analiza.

(5) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu w celu przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również w celu modernizacji administracji państwowej.

(6) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło program konwergencji obejmujący lata 2011-12 do 2016-17 oraz krajowy program reform na 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej analizy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Zjednoczonym Królestwie wstępuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej analizie[7], że w Zjednoczonym Królestwie występuje zakłócenie równowagi wewnętrznej, jednak nie jest ono nadmierne.

(7) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest przeprowadzenie niezbędnej konsolidacji fiskalnej pozwalającej osiągnąć rządowe cele budżetowe w zakresie długu netto oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne. Program konwergencji nie zawiera średniookresowego celu budżetowego, tak jak to przewiduje pakt stabilności i wzrostu. Zgodnie z zawartymi w programie prognozami, korekta nadmiernego deficytu potrwa o rok dłużej niż wynosił termin określony przez Radę

---

5 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

6 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

7 SWD(2012)161 wersja ostateczna.

w jej zaleceniu z 2 grudnia 2010 r. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014-15, czyli do terminu określonego przez Radę, wyniesie według prognoz 4,4 % PKB, co przekłada się, w oparciu o (ponownie przeliczony) deficyt strukturalny[8], na średni wysiłek fiskalny w wysokości 1,25 % PKB w latach 2010-11 do 2014-15; jest to wartość niższa niż wartość docelowa 1,75 % określona w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Chociaż rząd nie odstąpił od swojej strategii konsolidacji fiskalnej, która pierwotnie, w oparciu o wcześniejsze prognozy makroekonomiczne, wydawała się wystarczająca do osiągnięcia wartości docelowych określonych w ramach procedury nadmiernego deficytu, pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego odbiło się na wynikach i prognozach fiskalnych. Środki w zakresie dochodów były w ramach dostosowań służących korekcie fiskalnej traktowane priorytetowo. Do końca 2011-2012 udało się zrealizować prawie 40 % łącznej rocznej konsolidacji fiskalnej zaplanowanej na lata 2010-11 do 2014-15, w tym 30 % cięć wydatków oraz dwie trzecie wzrostu podatków netto. Potencjalny wkład w dochody wynikający ze zwiększonej skuteczności systemu podatkowego w następstwie przeglądu struktury stawek VAT, pozostaje stosunkowo niewykorzystany. Zgodnie z programem konwergencji, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie według prognoz 8,3 % PKB w 2011-12, 5,9 % w 2012-13, 6,0 % PKB w 2013-14, 4,4 % PKB w 2014-15, 2,9 % PKB w 2015-16 oraz 1,2 % PKB w 1016-17. Prognozy te są nieco niższe niż zakładane przez służby Komisji, które w swojej prognozie z wiosny 2012 r. szacowały, że deficyt wyniesie 6,1 % PKB w 2012-13 (bez zbliżającego się jednorazowego transferu aktywów funduszy emerytalnych wyniósłby on 7,9 %) oraz 6,5 % PKB w 2013-14. Różnice te wynikają z niższych prognoz wzrostu oraz z korekty danych Zjednoczonego Królestwa przez Eurostat. W jesiennym oświadczeniu ministra finansów z 2011 r. wprowadzono kilka dostosowań do rządowych planów budżetowych, tak aby priorytetowo potraktować wydatki pobudzające wzrost gospodarczy, jednak nadal planowana jest drastyczna redukcja inwestycji sektora publicznego do 2014-2015. Dług publiczny, prognozowany na 94,7 % w 2013-2014, prawdopodobnie osiągnie najwyższy poziom w 2014-2015.

(8) W okresie poprzedzającym kryzys doszło do przegrzania rynku nieruchomości, a stosunek cen nieruchomości do dochodów osiągał rekordowe poziomy w związku z narastającym niedoborem nieruchomości, co doprowadziło do narastania wysokich długów hipotecznych. Zgodnie ze szczegółową analizą Komisji, wysokie zadłużenie gospodarstw domowych stanowi wewnętrzne zakłócenie równowagi w gospodarce Zjednoczonego Królestwa. Ze względu na duży udział kredytów ze zmienną stopą procentową gospodarstwa domowe są podatne na podwyżki stóp procentowych, co potencjalnie może spowodować efekt domina i destabilizację całej gospodarki za pośrednictwem sektora finansowego. Długotrwały i znaczny spadek zadłużenia gospodarstw domowych jest prawdopodobny tylko, jeśli ceny nieruchomości spadną w stosunku do dochodu rozporządzalnego, jednak gdyby nagle spadły nominalne ceny nieruchomości, dla wielu gospodarstw domowych mogłoby to oznaczać wykazanie ujemnego kapitału własnego. Budownictwo mieszkaniowe utrzymuje się na rekordowo niskim poziomie, zarówno ze względu na restrykcyjny system planowania urbanistycznego jak i spowolnienie koniunktury; pozostała działalność na rynku

[8] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

nieruchomości również jest niewielka. W listopadzie 2011 r. rząd ogłosił swoją strategię mieszkaniową dla Anglii, której celem jest ułatwianie wzrostu budownictwa mieszkaniowego, jednak nadal istnieje znaczna niepewność co do wpływu netto nowego systemu na rozwój mieszkalnictwa. Ponadto strategia mieszkaniowa nie porusza kwestii podatków od nieruchomości, a system Zjednoczonego Królestwa łączy regresywny stały podatek (*council tax*) z progresywnym podatkiem od transakcji (*the Stamp Duty Land Tax – SDLT*), co może odgrywać rolę przy koniunkturalnych zmianach wpływów budżetowych i stabilności finansowej. W budżecie 2012 dokonano pewnych korekt w stawkach SDLT, jednak ogólnie w tej dziedzinie wprowadzono jedynie niewielkie zmiany.

(9) W Zjednoczonym Królestwie coraz większym problemem staje się kwestia bezrobocia i niski współczynnik aktywności zawodowej. Stopa bezrobocia w Zjednoczonym Królestwie wynosi obecnie 8,4 %. Bezrobocie wśród młodzieży jest znacznie wyższe i wynosi 22,2 %, a ponad 38 % bezrobotnych w Zjednoczonym Królestwie ma mniej niż 25 lat. 17,7 % młodych ludzi (w wieku od 16 do 24 lat) nie pracuje ani się nie kształci. Zatrudnienie w sektorze prywatnym rośnie umiarkowanie, ale w niewystarczającym stopniu, aby zrównoważyć redukcje zatrudnienia w sektorze publicznym oraz przyrost siły roboczej. Zjednoczone Królestwo ma nadwyżkę podaży niskowykwalifikowanych robotników, którzy są mniej poszukiwaniu na rynku, natomiast brakuje robotników z wysokiej jakości kwalifikacjami zawodowymi i technicznymi, szczególnie potrzebnych w sektorze produkcji towarów i sektorze eksportu, gdzie wyniki Zjednoczonego Królestwa są stosunkowo słabe. W strategii kształcenia i szkolenia zawodowego główny nacisk kładzie się na podstawowe umiejętności i kwalifikacje na poziomie 2, podczas gdy w gospodarce w coraz większym stopniu potrzebne są wyższe kwalifikacje zawodowe. W Zjednoczonym Królestwie nadal mieszka stosunkowo duża liczba osób dorosłych z bardzo niskimi podstawowymi umiejętnościami czytania, pisania i liczenia, którzy nie są w stanie odpowiednio skorzystać ze szkoleń zawodowych. Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę wzrósł od 2005 r. o 3 punkty procentowe i wynosi 14,9 %, co przekracza unijną średnią; niezbędne jest stałe wsparcie dla rodzin o niskich dochodach, aby zapobiegać porzucaniu nauki.

(10) Rząd prowadzi reformę systemu opieki społecznej, której celem jest pomoc większej liczbie osób w podjęciu pracy, przy równoczesnym wsparciu najsłabszych grup społeczeństwa. Świadczenie *Universal Credit*, które ma uprościć system zasiłków, nie zostało jeszcze wdrożone, jednak nadal istnieje znaczne ryzyko, że pozytywny wpływ nowej polityki w zakresie zatrudnienia i zarobków zostanie zniwelowany przez malejące kwoty dostępne na zasiłki, przez co może wzrosnąć ubóstwo, zwłaszcza wśród rodzin z dziećmi. Niezależne prognozy przewidują, że ubóstwo wśród dzieci w wartościach bezwzględnych w 2020-21 prawdopodobnie osiągnie najwyższy poziom od 2001-02, a rządowi nie uda się zrealizować celu zakładającego ograniczenie ubóstwa wśród dzieci określonego w ustawie w sprawie ubóstwa wśród dzieci. Niewystarczająca dostępność opieki nad dziećmi, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach, nadal powoduje znaczne problemy, a rząd jak dotąd nie przedstawił odpowiednich planów rozwiązań w tej kwestii. Ciecia w dotacjach na opiekę nad dziećmi mogą przyczynić się do dalszego narastania problemów.

(11) Warunki finansowania pozostają trudne, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Saldo pożyczek netto sektora przedsiębiorstw było w 2011 r. ujemne, podczas gdy wyniki badań pokazują, że znaczna liczba MŚP ma ograniczony dostęp

do kredytów. Ponadto dostęp do pożyczek pozabankowych pozostaje w dużym stopniu zastrzeżony dla dużych przedsiębiorstw, a konkurencja w sektorze bankowym jest ograniczona. Pomimo podjętych przez władze działań zmierzających do poprawy sytuacji, grupa zadaniowa Breedona ds. alternatywnych rynków dłużnych szacuje, że w ciągu najbliższych pięciu lat istniała będzie utrzymująca się znaczna luka w finansowaniu, zwłaszcza w odniesieniu do MŚP.

(12) Zjednoczone Królestwo stoi przed wyzwaniem usprawnienia swojej infrastruktury energetycznej i transportowej, co jest powiązane z położeniem fundamentów pod długoterminowy wzrost i konkurencyjność oraz zaradzeniem przyczynom powodującym brak zewnętrznej konkurencyjności Zjednoczonego Królestwa w sektorach wytwórczych. Zjednoczone Królestwa musi przeprowadzić znaczne inwestycje, aby zmodernizować swoją zdolność wytwórczą w zakresie energii elektrycznej, ponieważ konieczne jest zastąpienie znacznej części obecnej zdolności wytwórczej, której eksploatacja zakończy się w przyszłym dziesięcioleciu, a także wypełnienie zobowiązań w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz surowszych norm emisji dwutlenku węgla. Sektor transportu w Zjednoczonym Królestwie boryka się z niedoborami w zakresie zdolności sieci i jej jakości, co może utrudniać realizację rządowego celu zrównoważenia gospodarki Zjednoczonego Królestwa w kierunku inwestycji i wywozu. W ramach rządowej strategii konsolidacji fiskalnej do 2014-15 nastąpi drastyczna redukcja inwestycji netto sektora publicznego, co może prowadzić do zwiększenia się istniejącej presji na infrastrukturę transportową, chyba że zapewnione zostaną inne źródła finansowania.

(13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa. Dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1) do 6).

(14) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Zjednoczonego Królestwa, a jej opinia[9] znalazła odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia.

(15) W świetle wyników szczegółowej analizy Komisji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i niniejszej oceny, Rada przeanalizowała krajowy program reform Zjednoczonego Królestwa na rok 2012 oraz program konwergencji Zjednoczonego Królestwa na lata 2012-17. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w pkt 2), 3) i 6) poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie w latach 2012-2013 następujących działań:

1. Wdrożenie w pełni strategii budżetowej na rok budżetowy 2012-13 oraz wzmocnienie strategii budżetowej na rok budżetowy 2013-14 i kolejne lata, a także

[9] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

wsparcie ich odpowiednimi konkretnymi środkami w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu oraz osiągnięcia odpowiedniej korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu i przywrócenia stałej tendencji spadkowej w odniesieniu do wysokiego wskaźnika zadłużenia. Potraktowanie priorytetowo wydatków pobudzających wzrost gospodarczy, tak aby uniknąć ryzyka, że dalsze pogorszenie średnioterminowych perspektyw wzrostu wpłynie negatywnie na długoterminową stabilność finansów publicznych.

2. Rozwiązać kwestię destabilizującego działania wysokich i niestabilnych cen nieruchomości oraz wysokiego zadłużenia gospodarstw domowych poprzez przeprowadzenie szeroko zakrojonej reformy mieszkalnictwa, tak aby zwiększyć podaż nieruchomości, zmniejszyć problemy z dostępnością mieszkań oraz zaspokoić potrzebę dotacji państwowych dla mieszkalnictwa. Rozważenie dalszych reform rynku kredytów hipotecznych i rynku wynajmu, regulacji finansowych i podatku od nieruchomości, aby zapobiec nadmiernej niestabilności i zakłóceniom na rynku nieruchomości.

3. Kontynuowanie zwiększania szans młodzieży na zatrudnienie (zwłaszcza osób, które nie pracują ani się nie kształcą), w tym poprzez program *Youth Contract*. Zagwarantowanie, aby większa liczba młodych ludzi przystępowała do systemu praktyk zawodowych, aby praktyki te skupiały się w wystarczającym stopniu na zaawansowanych umiejętnościach i wyższych kwalifikacjach oraz angażowały więcej małych i średnich przedsiębiorstw. Podjęcie środków w celu ograniczenia wysokiego odsetka młodych ludzi kończących naukę z bardzo niewielkimi podstawowymi umiejętnościami.

4. Przyspieszenie tempa działań służących ułatwieniu wejścia na rynek pracy osobom z gospodarstw domowych bez osób pracujących. Zapewnienie, aby planowane reformy systemu opieki społecznej nie przełożyły się na wzrost ubóstwa wśród dzieci. Pełne wdrożenie środków służących ułatwieniu dostępu do usług opieki nad dziećmi.

5. Dalsze zwiększenie dostępności finansowania bankowego i pozabankowego dla sektora prywatnego, a w szczególności dla MŚP. Wspieranie konkurencji w sektorze bankowym, zwłaszcza poprzez środki służące usunięciu barier utrudniających wejście na rynek, zwiększeniu przejrzystości i ułatwieniu zmiany banku, zgodnie z zaleceniami Niezależnej Komisji Bankowości (ang. *Independent Commission on Banking*), a także przeanalizowanie możliwości poprawy dostępu do kapitału wysokiego i podwyższonego ryzyka oraz innych form pożyczek pozabankowych.

6. Realizacja długoterminowej strategii na rzecz poprawy zdolności i jakości infrastruktury sieciowej Zjednoczonego Królestwa, w tym środków pozwalających obniżyć presję na sieć energetyczną i transportową poprzez propagowanie skuteczniejszego i solidniejszego procesu planowania i podejmowania decyzji oraz wykorzystanie odpowiednich publiczno-prywatnych metod finansowania.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący