

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

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

(2012/C 219/27)

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. 9 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,

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 dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (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⁽³⁾, 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⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa z 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 (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Zjednoczone Królestwo jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

- (5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.
- (7) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło program konwergencji obejmujący lata 2011/2012–2016/2017 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej oceny sytuacji zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Zjednoczonym Królestwie występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej ocenie sytuacji, że w Zjednoczonym Królestwie występuje zakłócenie równowagi wewnętrznej, jednak nie jest ono nadmierne.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymana na 2012 r. decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 217 z 23.7.2011, s. 12.

- (9) Zgodnie z pkt 4 Protokołu (nr 15) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zobowiązanie zawarte w art. 126 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa, chyba że przyjmie ono euro. Pkt 5 tego protokołu stanowi, że Zjednoczone Królestwo podejmuje wysiłki w celu uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego. W dniu 8 lipca 2008 r. Rada zdecydowała zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, że w Zjednoczonym Królestwie występuje nadmierny deficyt.
- (10) Na podstawie oceny programu konwergencji zgodnie z rozporządzeniem (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 konwergencji 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 w jej zaleceniu z dnia 2 grudnia 2009 r. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2014/2015, czyli w terminie określonym przez Radę, wyniesie według prognoz 4,4 % PKB, co przekłada się, w oparciu o (przeliczone) saldo strukturalne⁽¹⁾, na średni wysiłek fiskalny w wysokości 1,25 % PKB w latach 2010/2011–2014/2015; jest to wartość niższa niż wartość 1¾ % 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 konsolidacji fiskalnej traktowane priorytetowo. Do końca roku 2011/2012 udało się zrealizować prawie 40 % łącznej rocznej konsolidacji fiskalnej zaplanowanej na lata 2010/2011–2014/2015, 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 roku 2011/2012, 5,9 % PKB w roku 2012/2013, 6,0 % PKB w roku 2013/2014, 4,4 % PKB w roku 2014/2015, 2,9 % PKB w roku 2015/2016 oraz 1,2 % PKB w roku 2016/2017. Prognozy te są nieco niższe niż zakładane w prognozie
- usług Komisji z wiosny 2012 r., zgodnie z którą deficyt był szacowany na 6,1 % PKB w roku 2012/2013 (bez zbliżającego się jednorazowego transferu aktywów funduszy emerytalnych wyniosłby on 7,9 %) oraz 6,5 % PKB w roku 2013/2014. Różnice te wynikają z niższych prognoz wzrostu oraz z korekty danych Zjednoczonego Królestwa przez Eurostat. W jesiennym oświadczeniu 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 roku 2014/2015. Dług publiczny, prognozowany na 94,7 % w roku 2013/2014, prawdopodobnie osiągnie najwyższy poziom w roku 2014/2015.
- (11) 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 z szczegółową oceną sytuacji dokonaną przez Komisję, 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. Długotrwałe 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 przestrzennego, jak i spowolnienie koniunktury; pozostała działalność na rynku 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: 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.
- (12) 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. Ponadto 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 redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym oraz przyrost siły roboczej. Zjednoczone

(1) 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.

Królestwo ma nadwyżkę podaży nisko wykwalifikowanych robotników, którzy są mniej poszukiwani 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 3,3 punkty procentowe i wynosi 14,9 %, co przekracza unijną średnią; niezbędne jest stałe wsparcie dla rodzin o niskich dochodach, aby zapobiegać porzuceniu nauki przez młodych ludzi.

- (13) 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. Rząd musi podjąć działania w celu zapewnienia, by pozytywny wpływ nowej polityki w zakresie zatrudnienia i zarobków nie został zniwelowany przez malejące kwoty dostępne na zasiłki, co mogłoby grozić wzrostem ubóstwa, zwłaszcza wśród rodzin z dziećmi. Zgodnie z jedną niezależną prognozą ubóstwo wśród dzieci w wartościach bezwzględnych w roku 2020/2021 osiągnie najwyższy poziom od roku 2001/2002, a rządowi nie uda się zrealizować celu zakładającego ograniczenie ubóstwa wśród dzieci określonego w ustawie w sprawie ubóstwa wśród dzieci. Rząd powinien podjąć działania w celu zapewnienia wystarczającej dostępności opieki nad dziećmi, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach. Wszelkie cięcia w dotacjach na opiekę nad dziećmi mogłyby przyczynić się do dalszego narastania problemów.
- (14) Warunki finansowania pozostają trudne, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), a saldo pożyczek netto sektora przedsiębiorstw było w 2011 r. ujemne. Wyniki badań pokazują, że znaczna liczba MŚP ma ograniczony dostęp do kredytów, natomiast po stronie popytu również występują potencjalne wyzwania. 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.
- (15) 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 roku 2014/2015 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.

- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa. Dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej 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 poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program konwergencji, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (18) W świetle wyników szczegółowej oceny sytuacji dokonanej przez Komisję na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i w świetle powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program konwergencji. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 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 2012/2013 i kolejne lata, a także wsparcie jej odpowiednimi konkretnymi środkami w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu oraz osiągnięcia odpowiedniej korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu i przywrócenia stałej tendencji spadkowej w odniesieniu do wysokiego wskaźnika zadłużenia publicznego. Z zastrzeżeniem wzmocnienia strategii budżetowej na rok budżetowy 2013/2014 i kolejne lata, potraktowanie priorytetowo wydatków pobudzających wzrost gospodarczy, tak aby uniknąć ryzyka, że dalsze pogorszenie średnioterminowych perspektyw wzrostu wpłynie negatywnie na długoterminową stabilność finansów publicznych.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Rozwiązanie kwestii 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 nieruchomości, w tym 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*. Zapewnienie, 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 w wieku 18–24 lat 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 skutecznego i solidniejszego procesu planowania i podejmowania decyzji oraz wykorzystanie odpowiednich publicznych lub prywatnych metod finansowania.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady

V. SHIARLY

Przewodniczący