

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014

(2011/C 217/04)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

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 skupiać się będzie 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 polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, 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 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia

nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) Dnia 28 kwietnia 2011 r. Zjednoczone Królestwo przedstawiło aktualizację z 2011 r. programu konwergencji obejmującą lata 2011–2014 oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Po raz pierwszy program konwergencji Zjednoczonego Królestwa zawiera prognozy ekonomiczne i fiskalne pochodzące z nowego, niezależnego biura odpowiedzialności budżetowej (*Office for Budget Responsibility*), co stanowi poprawę ram fiskalnych Zjednoczonego Królestwa.
- (6) Zjednoczone Królestwo było szczególnie narażone na negatywne skutki światowego kryzysu finansowego ze względu na duży rozmiar swojego sektora finansowego oraz wysokie poziomy zadłużenia gospodarstw domowych. PKB spadł o 0,1 % w 2008 r. i o 4,9 % w 2009 r. Rząd Zjednoczonego Królestwa podjął zdecydowaną interwencję w celu wsparcia sektora bankowego oraz zapewnił całemu sektorowi nadzwyczajne dodatkowe środki służące poprawie jego płynności finansowej. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł o 8,5 punktu procentowego w ciągu dwóch lat do 11,2 % PKB w 2009 r. Bezrobocie wzrosło z 5,3 % w 2007 r. do 7,6 % w 2009 r. Wzrost gospodarczy w ujęciu kwartalnym ponownie zanotowano w czwartym kwartale 2009 r., produkcja pozostaje jednak nadal na poziomie poniżej szczytowego poziomu sprzed kryzysu. W perspektywie krótkoterminowej przewiduje się umiarkowany wzrost gospodarczy napędzany przez znaczne inwestycje przedsiębiorstw oraz ożywienie eksportu netto dzięki korzystnemu kursowi walutowemu. Na słabą dynamikę wzrostu będzie mieć wpływ niski lub ujemny wzrost konsumpcji gospodarstw domowych i sektora publicznego. Oczekuje się, że w 2011 r. inflacja pozostanie na poziomie znacznie przekraczającym oficjalną wartość docelową wynoszącą 2 % – odzwierciedlając podwyżki podatku od wartości dodanej oraz wyższe ceny importowe i ceny energii – zanim zacznie spadać w 2012 r. Wysoka inflacja prawdopodobnie przyczyni się do spadku poziomu dochodów realnych, zważywszy że dynamika wynagrodzeń pozostaje na niskim poziomie. Ewentualny brak ożywienia inwestycji przedsiębiorstw czy też wzrostu eksportu netto oraz utrzymująca się wysoka inflacja, która może uniemożliwić stosowanie polityki pieniężnej w celu zrównoważenia niższych wydatków publicznych, stanowią główne czynniki ryzyka mogące powodować konieczność korekty prognozy w dół.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (7) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz budżetowych jest realistyczny z wyjątkiem roku 2012, dla którego to okresu może on być nieco zbyt optymistyczny. W programie konwergencji nie określono średniookresowego celu budżetowego przewidzianego w kodeksie postępowania, tym niemniej cel ten można zrekonstruować w oparciu o cele cząstkowe zawarte w tym programie. Celem strategii budżetowej jest ograniczenie deficytu z 9,9 % w latach 2010–2011 do 1,7 % w latach 2015–2016, głównie w drodze ograniczania wydatków; strategia ta jest zgodna z wnioskami wynikającymi z konsolidacji fiskalnych, które wspierały wzrost gospodarczy. W programie konwergencji zaplanowano ograniczenie deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do 2014–2015 r., czyli w terminie wyznaczonym przez Radę. Zawarte w programie konwergencji prognozy budżetowe przewidują wzrost wskaźnika zadłużenia z 78,7 % w 2010–2011 r. do 87,2 % w latach 2013–2014, a następnie jego powolny spadek. Średni roczny wysiłek fiskalny w okresie 2010–2011 do 2014–2015 wyniesie 1,6 %. Wskaźnik ten kształtuje się na poziomie nieco poniżej wartości zaleconej przez Radę w grudniu 2009 r. (1,75 % PKB), jest jednak właściwy, biorąc pod uwagę fakt, że punktem wyjścia podejmowanych działań jest znacznie niższy niż zakładano deficyt budżetowy w latach 2009–2010, a więc konsolidacja budżetowa w należyтым stopniu przyczyni się do zmniejszenia deficytu nominalnego poniżej poziomu wartości referencyjnej do roku 2014–2015. Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, poziom ryzyka w odniesieniu do długoterminowej stabilności finansów publicznych jest wysoki.
- Długoterminowe koszty wynikające ze starzenia się społeczeństwa kształtują się na poziomie powyżej średniej UE, a obecna sytuacja budżetowa przyczynia się tylko do ich wzrostu. Przy założeniu obecnej sytuacji budżetowej poziom zadłużenia wzrośnie w 2020 r. do 128 % PKB. Pełne wdrożenie programu konwergencji powinno jednak wystarczyć do odwrócenia tendencji wzrostowej zadłużenia, przy czym jednak w takim przypadku wskaźnik ten do 2020 r. nadal wynosić będzie ponad 80 %. Poza planami w zakresie konsolidacji rząd Zjednoczonego Królestwa zapowiedział też podjęcie środków, które będą wspierać stabilność w perspektywie długoterminowej; środki te obejmują przyspieszenie planowanego podniesienia wieku emerytalnego w ramach państwowego systemu emerytalnego z 65 na 66 lat oraz zmiany metody aktualizacji niektórych dodatków i zmian podatkowych.
- (8) Podstawowym wyzwaniem pozostaje realizacja przedstawionego programu konsolidacji budżetowej. Zapewnienie braku odstępstw od opublikowanych planów wydatków będzie miało zasadnicze znaczenie dla przywrócenia stabilnej sytuacji budżetowej. Z zastrzeżeniem powyższego – zważywszy na historycznie niski wskaźnik inwestycji w infrastrukturę publiczną, szczególnie w odniesieniu do transportu – priorytetowo należy potraktować wydatki pobudzające wzrost gospodarczy. Zapewnienie wystarczającego poziomu nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej, przewidzianych już w programie konwergencji, przyczyni się do poprawy stabilności finansów publicznych.
- (9) Rynek pracy w Zjednoczonym Królestwie, dzięki swojej elastyczności, był w stanie dość dobrze poradzić sobie z dużym spadkiem PKB w czasie kryzysu. Wzrost bezrobocia w największym stopniu dotknął jednak ludzi młodych: między 2008 r. a 2010 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży wzrosła z 15 % do niemal 20 %. Niekorzystna dla ludzi młodych dynamika rynku pracy powiązana jest z bardziej ogólnymi i strukturalnymi wadami systemu nabywania i podnoszenia kwalifikacji. Odsetek Brytyjczyków w wieku 18–24 lat, którzy przedwcześnie kończą naukę i szkolenia – wynoszący 15,7 % – jest wyższy niż unijna średnia wynosząca 14,4 %. Chociaż odsetek osób w wieku 25–64 lat, które osiągnęły wysoki poziom kwalifikacji, jest w Zjednoczonym Królestwie szczególnie wysoki, istnieją braki w odniesieniu do kwalifikacji średniego poziomu – odsetek osób dysponujący tego typu kwalifikacjami kształtuje się obecnie na poziomie poniżej unijnej średniej. Kolejnym kluczowym wyzwaniem, przed którym stoi brytyjski rynek pracy, jest znaczny odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem: wskaźnik ten, wynoszący 17,5 %, jest najwyższy w całej Unii, dla której ogólna średnia wynosi 10,2 %. Problem ten szczególnie mocno dotyka rodziny niepełne i jest wynikiem słabych zachęt finansowych oraz braku skutecznych rozwiązań w zakresie opieki nad dziećmi: ponad 32 % osób obarczonych opieką nad dziećmi jest nieaktywnych zawodowo lub pracuje w niepełnym wymiarze godzin ze względu na brak zorganizowanej opieki (wskaźnik ten jest o 4 punkty procentowe wyższy niż unijna średnia).
- (10) W dekadzie poprzedzającej kryzys w Zjednoczonym Królestwie doszło do gwałtownego wzrostu cen na rynku nieruchomości. W wyniku kryzysu nastąpił ostry spadek cen, które częściowo odrobiły straty i pozostają na rekordowo wysokim poziomie. Liczba transakcji znacznie spadła i utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Wzrost cen nieruchomości przyczynił się do znacznego wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych oraz nadmiernego wzrostu konsumpcji w sektorze gospodarstw domowych w dekadzie przed kryzysem. Zmniejszenie liczby transakcji na rynku nieruchomości wywołało w konsekwencji spadek wpływów z podatków od transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości, co przyczyniło się do pogorszenia sytuacji budżetowej Zjednoczonego Królestwa. Niekorzystna sytuacja na rynku mieszkaniowym pomaga również wyjaśnić wysoki poziom wydatków Zjednoczonego Królestwa z tytułu zasiłków mieszkaniowych oraz wysoki odsetek społeczeństwa korzystający z dotowanych przez państwo mieszkań i domów. Zjednoczone Królestwo zapowiedziało wstępne reformy swojego systemu zagospodarowania przestrzennego i przepisów dotyczących hipoteki. Zważywszy na znaczenie tego wyzwania dla wszystkich sektorów gospodarki Zjednoczonego Królestwa, w celu rozwiązania istniejących problemów istnieje potrzeba rozwinięcia tych działań i opracowania bardziej wszechstronnego pakietu reform, w tym reformy rynku kredytów hipotecznych i reformy opodatkowania nieruchomości.
- (11) Ożywienie inwestycji prywatnych stanowić będzie istotny aspekt koniecznego zrównoważenia gospodarki przy

ograniczeniu znaczenia konsumpcji krajowej i pozwoli pobudzić wzrost wydajności. Z analiz wynika, że czynnikiem ograniczającym poziom inwestycji oraz plany ekspansji w sektorze prywatnym są dostępność i koszt kredytów, zwłaszcza dla mniejszych przedsiębiorstw zależnych od finansowania bankowego. Roczna stopa wzrostu akcji kredytowej dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) jest ujemna od końca 2009 r., przy czym akcja kredytowa w stosunku do małych przedsiębiorstw zmniejszyła się jeszcze bardziej. Ponadto, chociaż wydaje się, że marże powyżej stóp referencyjnych ustabilizowały się dla średnich przedsiębiorstw, to wzrosły one nieco dla małych przedsiębiorstw. W Zjednoczonym Królestwie wprowadzono w ostatnim czasie szereg środków zmierzających do poprawy dostępu MŚP do źródeł finansowania, w tym dotowane przez państwo mechanizmy inwestycyjne oraz osiągnięte z brytyjskimi bankami porozumienie zobowiązujące je do zwiększenia akcji kredytowej brutto na rzecz MŚP. Istotne jest także rozpoznanie problemów po stronie podaży oraz uznanie faktu, że przedsiębiorstwa będą również musiały przyczynić się do podjęcia oferowanych im mechanizmów. W celu opracowania rozwiązania, które będzie w stanie funkcjonować bez systematycznej interwencji rządowej, istnieje konieczność przeprowadzenia dalszych reform mających na celu zwiększenie konkurencji w sektorze bankowym i ułatwienie dalszego rozwoju rynku finansowania pozabankowego dostępnego dla średnich i małych przedsiębiorstw.

- (12) Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, ale także stopień zgodności z przepisami oraz wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Komisja uważa, że w programach tych określono ambitne środki mające na celu ograniczenie deficytu oraz zachęca rząd do kontynuowania realizacji zaplanowanych działań. Należy również podjąć dalsze kroki mające na celu reformę rynku mieszkaniowego, ograniczenie bezrobocia wśród młodzieży, zmniejszenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę oraz poprawę sytuacji dzieci żyjących w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem, jak również poprawę dostępności kredytów dla sektora prywatnego.
- (13) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 czerwca 2010 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu konwergencji Zjednoczonego Królestwa z 2011 r. i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Zjednoczone Królestwo,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Przeprowadzenie zaplanowanej konsolidacji budżetowej mającej na celu osiągnięcie deficytu na poziomie 6,2 % PKB w 2012 r., zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie skorygowania nadmiernego deficytu oraz stopniowego obniżania wysokiego wskaźnika długu publicznego po skorygowaniu nadmiernego deficytu do końca okresu objętego programem. Zapewnienie braku odchyleń od ambitnych celów zakładających ograniczenie wydatków, a tym samym wzmocniając stabilność finansów publicznych w długoterminowej perspektywie oraz przy tym założeniu, priorytetowe potraktowanie wydatków pobudzających wzrost gospodarczy.
2. Opracowanie programu reform mających na celu złagodzenie destabilizującego wpływu cyklu cen nieruchomości na finanse publiczne, sektor finansowy oraz gospodarke w celu rozwiązania problemu dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach oraz ograniczenia konieczności dotowania przez państwo mieszkań. Pod uwagę można wziąć szeroki zestaw środków i instrumentów w tym reformę rynku kredytów hipotecznych, regulacji finansowej, opodatkowania nieruchomości oraz reformę systemu zagospodarowania przestrzennego w celu zapobiegania nadmiernym wahaniom cen.
3. Podjęcie do końca 2012 r. kroków w celu zapewnienia zwiększenia odsetka wchodzącej na rynek pracy młodzieży posiadającej odpowiednie kwalifikacje oraz w celu poprawy zatrudnienia w grupie osób w wieku od 18 do 24 lat, które zakończyły naukę bez uzyskania kwalifikacji. Rozwiązanie problemu niedoboru pracowników o określonych kwalifikacjach poprzez zwiększenie liczby osób uzyskujących kwalifikacje na średnim poziomie, stosownie do potrzeb rynku pracy.
4. Podjęcie działań w ramach bieżących planów budżetowych mających na celu ograniczenie liczby gospodarstw domowych dotkniętych bezrobociem poprzez działania nakierowane na osoby nieaktywne zawodowo ze względu na obowiązki w zakresie opieki, w tym samotnych rodziców.
5. Wdrożenie zapowiadanych środków oraz kontynuacja prac w celu zwiększenia dostępności finansowania bankowego i pozabankowego dla sektora prywatnego, a w szczególności dla MŚP przy rozpoznaniu potencjalnych problemów po stronie popytowej. Wspieranie konkurencji w sektorze bankowym oraz poszukiwanie na rynku sposobów poprawy dostępu do finansowania pozabankowego takiego jak kapitał wysokiego i podwyższonego ryzyka czy też emisja papierów dłużnych na rynkach publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.