EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.5.2013
COM(2013) 378 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Förenade kungarikets nationella reformprogram 2013,

med avgivande av rådets yttrande om Förenade kungarikets konvergensprogram för 2012-2017

{SWD(2013) 378 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Förenade kungarikets nationella reformprogram 2013,

med avgivande av rådets yttrande om Förenade kungarikets konvergensprogram för 2012-2017

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på en ökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i EU.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet på grundval av kommissionens förslag en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik[5], vilka tillsammans utgör de så kallade integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2013) 378 final.
4 P7_TA(2013)0052 och P7_TA(2013)0053.
5 Rådets beslut 2013/208/EU av den 22 april 2013.

(3) Den 29 juni 2012 beslutade stats- och regeringscheferna om en tillväxt- och sysselsättningspakt, som ger ett enhetligt ramverk för insatser på nationell nivå, EU-nivå och euroområdesnivå med hjälp av alla tänkbara medel, instrument och politiska åtgärder. De beslutade om åtgärder som medlemsstaterna ska vidta och uttryckte i synnerhet sitt djupa åtagande att nå Europa 2020-målen och genomföra de landsspecifika rekommendationerna.

(4) Den 6 juli 2012 antog rådet en rekommendation om Förenade kungarikets nationella reformprogram för 2012 och avgav ett yttrande om Förenade kungariket uppdaterade konvergensprogram 2012 som avser perioden december 2012–juli 2017.

(5) Den 28 november 2012 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[6], som inledde 2013 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. 28 november 2012 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om varningsmekanismen[7], i vilken den identifierade Förenade kungariket som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(6) Den 14 mars 2013 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att säkerställa finansiell stabilitet, budgetkonsolidering och åtgärder för att främja tillväxt. Europeiska rådet betonade att det är nödvändigt att på ett differentierat och tillväxtfrämjande sätt konsolidera de offentliga finanserna, återställa normal utlåning till ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, bekämpa arbetslöshet och krisens sociala följder samt modernisera den offentliga förvaltningen.

(7) Den 10 april 2013 publicerade kommissionen resultatet av sin fördjupade granskning[8] av Förenade kungariket, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av sin analys drog kommissionen slutsatsen att det föreligger makroekonomiska obalanser i Förenade kungariket, som motiverar övervakning och politiska åtgärder. Särskilt den makroekonomiska utvecklingen som gäller hushållens skuldsättning, kopplad till de höga bolånenivåerna och bostadsmarknadens särdrag, liksom en ogynnsam utveckling för den externa konkurrenskraften, i synnerhet vad gäller varuexport och svag produktivitetstillväxt, behöver fortsatt uppmärksammas.

(8) Den 30 april 2013 lade Förenade kungariket fram sitt konvergensprogram för perioden 2012/2013–2017/2018 och sitt nationella reformprogram för 2013. Av hänsyn till deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(9) (9) I enlighet med punkt 4 i protokoll (nr 15) om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska inte skyldigheten enligt artikel 126.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att undvika alltför stora underskott, tillämpas på Förenade kungariket. I punkt 5 i protokollet fastställs att Förenade kungariket ska bemöda sig om att undvika ett alltför stort underskott. Den 8 juli 2008 beslöt rådet, i enlighet med artikel 104.6 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, att det föreligger ett alltför stort underskott i Förenade kungariket.

(10) På grundval av bedömningen av konvergensprogrammet 2013 (nedan kallat programmet) enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de finanspolitiska beräkningarna i programmet är rimligt. Konvergensprogrammets finanspolitiska strategi syftar till att

---

6 COM(2012) 750 final.
7 COM(2012) 751 final.
8 SWD(2013) 125 final.

uppnå ett konjunkturrensat budgetsaldo nära balans vid utgången av en fortlöpande femårsperiod. Underskottet i de offentliga finanserna nådde en högsta nivå på 11,5 % av BNP budgetåret 2009–10[9] och minskades till 5,6 % av BNP under 2012–13, tack vare engångsåtgärder som på konstlad väg sänkte underskottet med 2 procentenheter under budgetåret 2012–13. Konvergensprogrammet visar emellertid att regeringen inte beräknar att infria den tidsfrist fram till budgetåret 2014–15 för att korrigera det alltför stora underskottet som rådet fastställt eftersom underskottet uppskattas komma at uppgå till 6,0 % av BNP det året. Enligt programmets beräkningar kommer det alltför stora underskottet att korrigeras först budgetåret 2017–18 då underskottet beräknas uppgå till 2,3 % av BNP, tre år efter den tidsfrist som rådet fastställde i december 2009. I programmet väntas det strukturella underskottet i de offentliga finanserna, såsom det beräknas av kommissionen, att förbättras marginellt från 5,6 % av BNP 2013–14 till 5,1 % av BNP 2014–15. För perioden 2010–11 till 2012–13 uppskattas den genomsnittliga finanspolitiska insatsen till 1,0 % av BNP, vilket betydligt understiger de 1¾ % av BNP som rådet rekommenderade. De främsta riskerna i budgetberäkningarna kommer från lägre än förväntad tillväxt på grund av varaktig hög inflation som håller tillbaka den privata konsumtionen och en potentiell försämring av det internationella klimatet som skulle kunna inverka negativt på handel och investeringar. Konvergensprogrammet saknar det medelfristiga budgetmål som föreskrivs i stabilitets- och tillväxtpakten. Regeringen har fortsatt sin finanspolitiska konsolideringsstrategi men underskottet är högre än beräknat på grund av högre än väntade utgifter som ett resultat av de automatiska stabilisatorernas inverkan och lägre än väntade skatteintäkter. Således har de hittills vidtagna konsolideringsåtgärderna inte varit tillräckliga för att uppnå den finanspolitiska insats som krävs för att korrigera det alltför stora underskottet. Vidare förblir det potentiella inkomstbidraget från strukturreformsåtgärder, som exempelvis syftar till att göra skattesystemet mer effektivt genom att se över strukturen i mervärdesatserna, relativt underutnyttjat. Satsskulden uttryckt i procent av BNP steg från 56,1 % 2008–09 till 90,7 % 2012–13. Enligt programmet beräknas underskottet i de offentliga finanserna som andel av BNP öka till 100,8 % 2015–16 och2016–17 för att därefter 2017–18 minska till 99,4 %.

(11) Hushållen fortsatte att dra ned på sina skulder under 2012, men hushållens skuldsättning som i Förenade kungariket uppgår till 96 % av BNP, överstiger fortfarande betydligt genomsnittet i euroområdet och skuldneddragningen blir kanske inte varaktig när väl ekonomin förbättras och bostadstransaktionerna återgår till mer normala nivåer. Bostadspriserna är fortfarande höga och lättrörliga mot bakgrund av en bostadsbrist. Genom en kombination av höga bostadspriser och en utbredd användning av hypotekslån med rörlig ränta är hushållen särskilt utsatta för ränteförändringar, liksom för ökad arbetslöshet. Regeringen har vidtagit åtgärder för att reformera lagarstiftning som reglerar fysisk planering men bostadsbyggandet ligger kvar på en låg nivå och planeringssystemet, inklusive grönområdesbegränsningar, utgör alltjämt en betydande begränsning på bostadsutbudet. Regeringens intentioner att stimulera efterfrågan på bostäder mer än utbudet av bostäder, inklusive det nyligen aviserade systemet för att hjälpa bostadsköpare, *Help to Buy*, skulle potentiellt kunna förvärra denna situation genom att öka bostadspriser och hushållsskuld. Det brittiska systemet för fastighetsbeskattning kombinerar en regressiv återkommande skatt (*Council Tax*) med en progressiv transaktionsskatt (*Stamp Duty Land Tax*). En kombination av höga huspriser, ansträngda hushållsfinanser och mer ansvarsfull utlåningspolitik kommer troligen att hindra många medelinkomsthushåll från att bli

[9] 2009-10 avser de budgetår som inleds den 1 april och avslutas den 31 mars.

husägare. Hyra av privatbostäder skulle i det här sammanhanget kunna göras till ett mer attraktivt och realistiskt långsiktigt alternativ till husägande.

(12) Förenade kungariket har att hantera utmaningar både vad gäller arbetslöshet och undersysselsättning, särskilt bland ungdomar. Arbetslösheten uppgick till 7,8 % i början av 2013 och väntas ligga kvar på i stort sett oförändrad nivå under 2013och 2014, Ungdomsarbetslösheten är mycket högre, 20,7 %, och har stadigt ökat sedan 2007 när den uppgick till 14,3 %. Andelen unga människor som inte är i utbildning, förvärvsarbetar eller i fortbildning uppgår till 14 %. Sysselsättningen i den privata sektorn har vuxit starkt under det gångna året trots den svaga BNP-tillväxten, men produktivitets- och löneökningstakten har varit svag. Förenade kungariket har också ett alltför stort utbud av lågutbildad arbetskraft för vilka efterfrågan sjunker. Samtidigt har Förenade kungariket brist på arbetskraft med högt yrkeskunnande och tekniska färdigheter av hög kvalitet, vilket bidrar till bristande extern konkurrenskraft. Trots vissa framsteg under senare år saknar en betydande andel av ungdomarna de färdigheter och kvalifikationer de behöver för att kunna konkurrera framgångsrikt på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland lågutbildade i åldersgruppen 15-25 år är 37,2 %, vilket är betydligt mer än genomsnittet i EU. Den befintliga yrkesutbildningspolitiken har varit inriktad på grundläggande färdigheter och nivå 2-kvalifikationer, samtidigt som ekonomin i ökande utsträckning kräver mer avancerade kvalifikationer. Det har gjorts ansträngningar att förbättra lärlingsutbildningsprogrammens kvalitet, men mer behöver göras. I synnerhet är kvalifikationssystemet fortfarande mycket komplicerat, vilket kan inverka negativt på näringslivets medverkan i lärlingsprogrammen. Förenade kungariket skulle kunna bygga vidare på det befintliga ungdomskontraktet genom att införa en ungdomsgaranti och ta itu med problemen med ungdomsarbetslösheten och de som varken är studenter, förvärvsarbetar eller genomgår yrkesutbildning.

(13) Svaga arbetsincitament har varit ett bestående problem i Förenade kungariket. Myndigheterna planerar att åtgärda detta genom införandet av enhetsbidraget (*Universal Credit*), som kommer att göra det möjligt för arbetssökande att behålla mer av sina bidragsförmåner när de börjar att arbeta. Enhetsbidraget skulle kunna få en positiv effekt på sysselsättningen, men mycket kommer att avhänga av att det genomförs effektivt och att stödtjänster erbjuds, inklusive samordningen med övriga förmåner. Samtidigt kommer många förmåner och skatteavdrag för befolkningen i arbetsför ålder att höjas med 1 % per år fram till 2016, vilket är lägre än den beräknade inflationstakten. En rad andra reformer på området sociala förmåner infördes också i april 2013. Det föreligger en risk för att fattigdomen ökar, även för barn i hushåll där ingen har arbete. Däremot har både generella och behovsprövade pensionsutbetalningar, såväl beträffande täckning, nivå och uppräkning, i stort sett undantagits från nedskärningar. Tidiga resultat från arbetsprogrammet tyder på att det finns utrymme att förbättra genomförandet och resultaten. Förenade kungariket har att hantera aktuella utmaningar att öka sysselsättningsgraden bland föräldrar och förbättra tillgången till barnomsorg av hög kvalitet till rimligt pris. Andelen barn i Förenade kungariket som lever i hushåll där ingen arbetar är 17,3 %, vilket är den näst högsta siffran i EU. Barnomsorgskostnader i Förenade kungariket är för närvarande bland de högsta i EU, vilket innebär särskilda problem för den andra inkomsttagaren i ett parförhållande och för ensamstående föräldrar. Under 2010 åtnjöt endast 4 % av barn under tre år formell barnomsorg på heltid, betydligt under EU-genomsnittet på 14 %.

(14) De kumulerade företagsskulden i Förenade kungariket är tämligen hög, samtidigt som vissa företag har svårt att få tillgång till lån, och företagsinvesteringarna är fortfarande

på mycket låga nivåer. En oförutsedd nedgång i företagsinvesteringar efter 2007 fick bruttoinvesteringarna att falla med 14,2 % av BNP 2012. Investeringsnivån är den tredje lägsta i EU. Företagens utgifter för forskning och utveckling ligger på en låg nivå i Förenade kungariket och minskade från 1,17 % av BNP 2001 till 1,09 % 2011. Företagsinvesteringarna har långsamt börjat att återhämta sig, med en årlig ökning på 4,9 % 2012, men är fortfarande låga. Nettoutlåningen till företagssektorn var fortsatt negativ 2012. Medan stora företag med starka balansräkningar kan låna till historiskt låg kostnad har många andra företag, särskilt små och medelstora företag, svårt att få tillgång till kredit. Denna situation förvärras av begränsad konkurrens i banksektorn. Ett korrekt genomförande av den finanspolitiska kommitténs rekommendationer om försiktig beräkning av kapitalkrav för banker och om att hantera identifierade fall av bristande kapitaltäckning utan att hindra utlåning till ekonomin bör medverka till at förstärka de finansiella stabiliteten i det brittiska banksystemet.

(15) Förenade kungariket står inför en utmaning att förnya och uppgradera sin energi- och transportinfrastruktur. Det behövs göras betydande investeringar i ny elproduktionskapacitet i Förenade kungariket fram till 2020, både för att ersätta gamla anläggningar som är på väg att stänga och för att leva upp till krav på förnybar energi och striktare normer för koldioxidutsläpp. Andelen energi från förnybara energikällor i slutlig energikonsumtion på 3,8 % gör att landet hamnar på 25:e plats bland 27 medlemsstater (genomsnittet för EU är 13,0 %). Det kommer att krävas en förutsebar regleringsram för att underlätta tillräckliga investeringar och investeringar i rätt tid. Brister i kapaciteten och kvaliteten på Förenade kungarikets transportnät utgör ett strukturellt problem för ekonomin, särskilt för varuproducenter, distributörer och exportföretag. Det finns i nuläget ett betydande gap mellan finansieringsåtaganden, både offentliga och privata, och de förutsedda finansieringsbehoven inom transportsektorn som regeringen försöker hantera genom att prioritera offentliga investeringar i infrastruktur och genom att dra till sig ytterligare privata investeringar. Enhetskostnader för transportbyggarbeten och transportunderhåll är också fortfarande höga i Förenade kungariket.

(16) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en heltäckande analys av Förenade kungarikets ekonomiska politik. Den har bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet, och lagt fram en fördjupad granskning. Den har inte bara beaktat programmens relevans för en hållbar finanspolitisk och socioekonomisk politik i Förenade kungariket utan också i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–6 nedan.

(17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet bedömt Förenade kungarikets konvergensprogram, och dess yttrande[10] avspeglas särskilt i dess rekommendation 1 nedan.

(18) Mot bakgrund av resultaten av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat Förenade kungarikets nationella reformprogram och konvergensprogram. Dess rekommendation enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas särskilt i rekommendationerna 2, 3 och 6 nedan.

[10] Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Förenade kungariket att vidta följande åtgärder under perioden 2013-2014:

1. Genomföra en förstärkt budgetstrategi, underbyggd av tillräckligt specificerade åtgärder, för budgetåret 2013–14 och framåt. Säkerställa att det alltför stora underskottet varaktigt korrigeras senast budgetåret 2014–15, samt genomföra den finanspolitiska ansträngning som specificeras i rådets rekommendation enligt förfarandet vid alltför stora underskott och få den höga offentliga skuldkvoten att hållbart börja minska. En varaktig korrigering av obalanserna i de offentliga finanserna kräver ett trovärdigt genomförande av ambitiösa strukturreformer som skulle öka anpassningskapaciteten och främja den potentiella tillväxten. Följa en differentierad, tillväxtfrämjande strategi för finanspolitisk åtstramning, inklusive genom att prioritera investeringar i rätt tid som ger hög ekonomisk avkastning och genom en balanserad syn på sammansättningen av konsolideringsåtgärder samt främja hållbara offentliga finanser på medellång och lång sikt. I större utsträckning tillämpa normalräntesatsen för mervärdesskatt i syfte att höja offentliga intäkter.

2. Vidta ytterligare åtgärder för att öka utbudet på bostäder, inklusive genom en ytterligare liberalisering av lagstiftning som reglerar fysisk planering och ett mer effektivt fungerande planeringssystem. Säkerställa att bostadspolitiken, inklusive *Help to Buy*-systemet inte uppmuntrar alltför stor utlåning till bostadsköp och leder till högre bostadspriser. Gå vidare med reformer av mark- och fastighetsbeskattningen för att minska snedvridningar och främja rättidigt bostadsbyggande. Vidta åtgärder för att förbättra den rättsliga ramen för hyresmarknader, särskilt genom att göra längre hyresperioder mer attraktivt för både hyresgäster och hyresvärdar.

3. Bygga vidare på ungdomskontraktet, öka insatser för att komma till rätta med ungdomsarbetslösheten, exempelvis genom en ungdomsgaranti. Öka lärlingsutbildningens längd och kvalitet, förenkla kvalifikationssystemet och stärka arbetsgivarnas medverkan, särskilt i fråga om att förmedla avancerade och praktiska tekniska färdigheter. Minska antalet unga i åldersgruppen 18-24 år som har mycket dåliga grundläggande färdigheter, inklusive genom att på ett effektivt sätt genomföra lärlingsprogrammet.

4. Förstärka insatser för att stödja låginkomsthushåll och minska barnfattigdom genom att enhetsbidraget (*Universal Credit*) och andra välfärdsreformer ger ett rättvist skatteförmånssystem med tydligare arbetsincitament och stödtjänster. Påskynda genomförandet av planerade åtgärder för att minska barnomsorgskostnaderna och förbättra barnomsorgens kvalitet och tillgänglighet.

5. Vidta ytterligare åtgärder för att förbättra tillgången på bankfinansiering och annan finansiering till företagssektorn och samtidigt tillse att åtgärderna främst riktar sig till bärkraftiga företag, särskilt små och medelstora företag. Minska hindren för marknadstillträde inom banksektorn, minska kostnader för att byta bank och underlätta tillkomsten av nya banker som utmanar de etablerade aktörerna genom en avyttring av banktillgångar. Effektivt genomföra den finanspolitiska kommitténs rekommendationer om försiktig beräkning av kapitalkrav för banker och om hantering av konstaterade fall av bristande kapitaltäckning.

6. Vidta åtgärder för att underlätta en läglig ökning av investeringar i nätinfrastruktur, särskilt genom att främja en mer effektiv och handfast planerings- och beslutsprocess. Tillhandahålla en stabil rättslig ram för investeringar i ny energikapacitet, inklusive i förnybar energi. Förbättra transportnätens kapacitet och

kvalitet genom att skapa ökad förutsebarhet och säkerhet i fråga om planering och finansiering och genom att utnyttja den mest effektiva fördelningen mellan offentliga och privata finansieringskällor.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande