



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.5.2013
COM(2013) 378 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Združenega kraljestva za leto 2013
in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Združenega kraljestva za obdobje 2012–
2017**

{SWD(2013) 378 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Združenega kraljestva za leto 2013
in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Združenega kraljestva za obdobje 2012–
2017**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,
ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad
proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹, zlasti člena 9(2)
Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne
16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij², zlasti
člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije³,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta⁴,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je 13. julija 2010 na podlagi predlogov Komisije sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic⁵, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

³ COM(2013) 378 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 in P7_TA(2013)0053.

⁵ Sklep Sveta 2013/208/EU z dne 22. aprila 2013.

- (3) Voditelji držav oziroma vlad so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Odločili so se, da morajo biti ukrepi sprejeti na ravni držav članic, in zlasti izrazili polno zavezanost k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.
- (4) Svet je 6. julija 2012 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Združenega kraljestva za leto 2012 in dal mnenje o dopolnitvi konvergenčnega programa Združenega kraljestva iz leta 2012 za obdobje 2012–2017.
- (5) Komisija je 28. novembra 2012 sprejela letni pregled rasti⁶, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2013. Poleg tega je 28. novembra 2012 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁷, v katerem je Združeno kraljestvo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.
- (6) Evropski svet je 14. marca 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, fiskalne konsolidacije in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne fiskalne konsolidacije, vrnitvi k normalnim posojilnim pogojem v gospodarstvu, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.
- (7) Komisija je 10. aprila 2013 v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 objavila rezultate poglobljenega pregleda⁸ za Združeno kraljestvo. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Združenem kraljestvu obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni spremljanje in strateški ukrepi. Nadaljnjo pozornost bi bilo treba posvetiti predvsem makroekonomskim gibanjem na področju zadolženosti gospodinjstev, ki je povezana z visoko ravniyo hipotekarnih dolgov in značilnostmi trga stanovanjskih nepremičnin, ter neugodnim trendom na področju zunanje konkurenčnosti, zlasti v zvezi z izvozom blaga in šibko rastjo produktivnosti.
- (8) Združeno kraljestvo je 30. aprila 2013 predložilo konvergenčni program za leto 2013, ki zajema obdobje 2012–2017, ter nacionalni reformni program za leto 2013. Da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost, sta bila programa ocenjena istočasno.
- (9) V skladu z odstavkom 4 Protokola (št. 15) o nekaterih določbah v zvezi z Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska se obveznost iz člena 126(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije o izogibanju čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju za Združeno kraljestvo ne uporablja. Odstavek 5 Protokola določa, da si mora Združeno kraljestvo prizadevati, da bi se izognilo čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju. Svet je 8. julija 2008 v skladu s členom 104(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti sklenil, da v Združenem kraljestvu obstaja čezmeren primanjkljaj.
- (10) Na podlagi ocene konvergenčnega programa za leto 2013 Svet v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, verjeten. Cilj proračunske strategije, opredeljene v konvergenčnem programu, je do konca petletnega obdobja uresničiti ciklično prilagojeni proračun, ki je blizu uravnoteženemu. Javnofinančni primanjkljaj je bil najvišji v obdobju 2009–10⁹, ko je znašal 11,5 % BDP, v obdobju 2012–13 pa se je po zaslugi enkratnih ukrepov, ki so primanjkljaj v navedenem obdobju umetno znižali za

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 125 final.

⁹ Obdobje 2009–10 se nanaša na poslovno leto, ki se začne 1. aprila in konča 31. marca.

dve odstotni točki, zmanjšal na 5,6 % BDP. Kljub temu konvergenčni program kaže, da vladi ne bo uspelo ujeti roka (2014–15) za odpravo čezmernega primanjkljaja, ki ga je določil Svet, saj je primanjkljaj v navedenem obdobju ocenjen na 6,0 % BDP. V programu je predvideno, da bo čezmerni primanjkljaj odpravljen v obdobju 2017–18 (tj. tri leta po roku, ki ga je decembra 2009 določil Svet), ko naj bi znašal 2,3 % BDP. V programu je predvideno tudi, da se bo strukturni javnofinančni primanjkljaj, kot ga je preračunala Komisija, nekoliko zmanjšal, in sicer s 5,6 % BDP v obdobju 2013–14 na 5,1 % BDP v obdobju 2014–15. V obdobju od 2010–11 do 2012–13 je povprečni prilagojeni fiskalni napor ocenjen na 1,0 % BDP, kar je precej pod vrednostjo 1,75 % BDP, ki jo priporoča Svet. Glavna tveganja v zvezi s proračunskimi napovedmi so povezana z rastjo, ki zaostaja za pričakovanji zaradi še vedno visoke inflacije, ki zavira zasebno potrošnjo, in možnim poslabšanjem razmer v mednarodnem okolju, ki bi lahko negativno vplivalo na trgovino in naložbe. Konvergenčni program ne vključuje srednjeročnega proračunskega cilja v skladu z določbami Pakta za stabilnost in rast. Vlada nadaljuje z izvajanjem strategije za fiskalno konsolidacijo, vendar je primanjkljaj večji od napovedi, ker so odhodki zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev višji, prihodki od davkov pa nižji od pričakovanj. Poleg tega doslej izvedeni ukrepi za konsolidacijo niso zadostovali, da bi zagotovili potreben fiskalni napor za odpravo čezmernega primanjkljaja. Tudi potencialni prihodki iz naslova strukturnih reform, katerih cilj je bil npr. povečanje učinkovitosti davčnega sistema s spremembo strukture stopenj DDV, so še vedno relativno premalo izkoriščeni. Javni dolg, izražen v odstotkih BDP, se je s 56,1 % v obdobju 2008–09 povečal na 90,7 % v obdobju 2012–13. V programu je napovedano, da se bo delež državnega dolga v obdobjih 2015–16 in 2016–17 povečal na 100,8 %, nato pa se v obdobju 2017–18 zmanjšal na 99,4 %.

- (11) Leta 2012 se je nadaljevalo tudi razdolževanje gospodinjstev, vendar zadolženost gospodinjstev v Združenem kraljestvu, ki znaša 96 % BDP, še vedno močno presega povprečje v euroobmočju in ravni razdolževanja po tem, ko si bo gospodarstvo opomoglo in se bodo posli na stanovanjskem trgu vrnili na običajnejšo raven, morda ne bo mogoče ohraniti. Zaradi pomanjkanja stanovanjskih nepremičnin njihove cene ostajajo visoke in nestanovitne. Zaradi kombinacije visokih cen stanovanjskih nepremičnin in razširjene uporabe hipotekarnih posojil s spremenljivo obrestno mero so gospodinjstva še posebej izpostavljena spremembam obrestnih mer in povečanju stopnje brezposelnosti. Vlada izvaja ukrepe za reformo zakonodaje na področju prostorskega načrtovanja, vendar gradnja stanovanj ostaja na nizki ravni, sistem načrtovanja, vključno z omejitvami v zvezi z zelenimi površinami, pa še naprej pomembno ovira ponudbo stanovanjskih nepremičnin. Vladni posegi, ki bolj kot ponudbo spodbujajo povpraševanje po stanovanjskih nepremičninah, vključno z nedavno napovedanim programom „Help to Buy“ (*Pomoč pri nakupu*), bi lahko to stanje še poslabšali zaradi višjih cen stanovanjskih nepremičnin in večje zadolženosti gospodinjstev. Sistem obdavčitve nepremičnin v Združenem kraljestvu je kombinacija regresivnega periodičnega davka (Council Tax) in progresivnega davka na promet z nepremičninami (Stamp Duty Land Tax). Zaradi kombinacije visokih cen stanovanjskih nepremičnin, velike obremenjenosti proračunov gospodinjstev in bolj odgovornih meril za odobritev posojil si številna gospodinjstva s srednjimi dohodki nakupa stanovanja še naprej ne bodo mogla privoščiti. S tega vidika bi lahko poskrbeli, da bi zasebni najem postal privlačnejša in vzdržnejša alternativa lastništvu stanovanj.
- (12) Združeno kraljestvo se sooča tako z brezposelnostjo kot tudi s podzaposlenostjo, zlasti med mladimi. Na začetku leta 2013 je bila stopnja brezposelnosti 7,8 %, na skoraj

enaki ravni pa naj bi ostala tudi v letih 2013 in 2014. Veliko višja je raven brezposelnosti mladih, ki znaša 20,7 % in se vztrajno povečuje že od leta 2007, ko je znašala 14,3 %. Delež mladih, ki niso zaposleni in se ne šolajo ali usposablajo, je 14,0 %. V nasprotju s počasno rastjo BDP se je zaposlovanje v zasebnem sektorju lani močno povečalo, stopnji rasti produktivnosti in plač pa sta bili nizki. Združeno kraljestvo ima tudi presežek nizkokvalificiranih delavcev, po katerih povpraševanje upada, obenem pa tudi pomanjkanje delavcev s poklicnimi in tehničnimi veščinami in znanjem na visoki ravni, kar je eden od vzrokov za slabšo zunanjo konkurenčnost. Kljub temu, da je bil v zadnjih letih dosežen določen napredek, znaten delež mladih nima znanja, veščin in kvalifikacij, ki jih potrebujejo, da bi bili konkurenčni na trgu dela. Stopnja brezposelnosti med nizkokvalificiranimi delavci, starimi od 15 do 25 let, je 37,2 %, kar je občutno več od povprečja EU. Sedanja politika izobraževanja in usposabljanja se preveč osredotoča na osnovne veščine in znanja ter kvalifikacije 2. stopnje, čeprav gospodarstvo vedno bolj zahteva višje stopnje kvalifikacij. Kljub prizadevanjem za povečanje kakovosti programov vajeništva, bodo treba ta prizadevanja še okrepiti. Zlasti je sistem kvalifikacij še vedno zelo zapleten, kar lahko negativno vpliva na vključevanje podjetij v programe vajeništva. Združeno kraljestvo bi se problematike brezposelnosti mladih in ljudi, ki niso zaposleni in se ne šolajo ali usposablajo, lahko lotilo tudi tako, da bi sedanji program „Youth Contract“ (*Pogodba za mlade*) nadgradilo z izvajanjem programa „Youth Guarantee“ (*Jamstvo za mlade*).

- (13) V Združenem kraljestvu stalen problem predstavljajo šibke spodbude za delo. Organi nameravajo izboljšati stanje z uvedbo „univerzalnega kredita“, ki bo posameznikom omogočil, da bodo po zaposlitvi obdržali večji delež prejetih socialnih nadomestil. Čeprav bi univerzalni kredit lahko pozitivno vplival na zaposlovanje, je to v veliki meri odvisno od učinkovitega izvajanja in podpornih storitev, vključno z interakcijo z drugimi nadomestili. Obenem se bodo do leta 2016 številna nadomestila za delovno sposobne in davčne olajšave povečevali za 1 % na leto, kar je manj od napovedane stopnje inflacije. Aprila 2013 je bila uvedena tudi vrsta drugih reform na področju nadomestil za socialno varnost. Obstaja tveganje za povečanje revščine, vključno z revščino med otroci, v gospodinjstvih, katerih člani ne najdejo zaposlitve. V nasprotju s tem pa so bili obseg, stopnja in dvig tako splošnih prejemkov kot prejemkov glede na premoženjsko stanje iz zmanjšanja v veliki meri izvzeti. Prvi izsledki delovnega programa nakazujejo, da obstaja še veliko prostora za izboljšave tako z vidika njegovega izvajanja kot tudi rezultatov. Združeno kraljestvo se sooča tudi z zahtevami po povečanju stopnje delovno aktivnih staršev in izboljšanju dostopa do visokokakovostnega in cenovno ugodnega otroškega varstva. V Združenem kraljestvu 17,3 % otrok živi v gospodinjstvih, kjer starši nimajo zaposlitve, kar je drugi največji delež v EU. Stroški otroškega varstva v Združenem kraljestvu so trenutno med najvišjimi v EU, kar povzroča težave zlasti staršem samohranilcem in tistim, katerih dohodki predstavljajo drugi vir dohodka v gospodinjstvu. V letu 2010 so bili v celodnevno varstvo otrok v uradnih ustanovah otroškega varstva vključeni le 4 % otrok, kar je bistveno manj od povprečja EU, ki znaša 14 %.
- (14) Skupna zadolženost podjetij v Združenem kraljestvu je dokaj visoka, vendar imajo nekatera podjetja težave z dostopom do posojil, poslovne naložbe pa ostajajo na zelo nizki ravni. Od leta 2007 so poslovne naložbe upadle bolj kot kdaj koli prej, zaradi česar so se bruto investicije v osnovna sredstva zmanjšale na 14,2 % BDP v letu 2012. To je tretji najmanjši delež v EU. Združeno kraljestvo ima tudi nizko stopnjo izdatkov za raziskave in razvoj, ki so se z 1,17 % BDP v letu 2001 zmanjšali na 1,09 % v letu 2011. Poslovne naložbe so se počasi začele povečevati, saj so v letu 2012 narasle za 4,9 %, vendar so še vedno na nizki ravni. Neto posojanje podjetniškemu sektorju je v

letu 2012 ostalo negativno. Medtem ko si velika podjetja z zdravimi bilancami stanja lahko izposojajo po zgodovinsko nizkih obrestnih merah, pa imajo številna druga podjetja, zlasti MSP, težave z dostopom do posojil. Stanje še poslabšuje omejena konkurenca v bančnem sektorju. Ustrezno izvajanje priporočil odbora za finančno politiko o preudarnem ocenjevanju zahtev glede kapitalske ustreznosti bank in o odpravljanju ugotovljenih kapitalskih primanjkljajev brez negativnega vpliva na zagotavljanje posojil gospodarstvu bi okrepilo finančno stabilnost bančnega sistema v Združenem kraljestvu.

- (15) Združeno kraljestvo se sooča tudi z izzivom obnove in nadgradnje svoje energetske in prometne infrastrukture. Do leta 2020 potrebuje velike naložbe v nove zmogljivosti za proizvodnjo električne energije, da bo nadomestilo stare elektrarne, ki bodo zaustavljene, ter izpolnilo zahteve glede obnovljivih virov energije in strožje standarde glede zmanjšanja emisij ogljika. S 3,8-odstotnim deležem energije iz obnovljivih virov v končni porabi energije se uvršča na 25. mesto med 27 državami članicami (povprečje EU je 13,0 %). Za spodbujanje zadostnih in pravočasnih naložb bo treba zagotoviti ureditveno varnost. Pomanjkanje zmogljivosti in kakovosti prometnih omrežij Združenega kraljestva predstavlja strukturni problem za gospodarstvo, zlasti za proizvajalce, distributerje in izvoznike blaga. Trenutno obstaja znatno neskladje med zagotovljenimi namenskimi sredstvi, tako iz javnih kot zasebnih virov, in potrebami po naložbah v promet, ki ga vlada skuša odpraviti s prednostnim usmerjanjem javnih sredstev v infrastrukturo in privabljanjem dodatnih zasebnih naložb. V Združenem kraljestvu ostajajo visoki tudi stroški na enoto gradnje in vzdrževanja prometne infrastrukture.
- (16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo ekonomske politike Združenega kraljestva. Ocenila je konvergenčni program in nacionalni reformni program ter predstavila poglobljen pregled. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Združenem kraljestvu, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 spodaj.
- (17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program Združenega kraljestva, njegovo mnenje¹⁰ pa je izraženo zlasti v priporočilu iz točke 1 spodaj.
- (18) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program Združenega kraljestva in njegov konvergenčni program. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih v točkah 2, 3, 5 in 6 spodaj –

PRIPOROČA, naj Združeno kraljestvo v obdobju 2013–2014 izvede naslednje ukrepe:

1. Izvaja naj okrepljeno proračunsko strategijo, podprto z dovolj natančno opredeljenimi ukrepi, za obdobje 2013–14 in pozneje. Do obdobja 2014/15 naj na vzdržen način odpravi čezmerni primanjkljaj ter doseže fiskalni napor, določen v priporočilih Sveta v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in zagotovi vzdržno zmanjševanje visokega deleža javnega dolga. Za trajno odpravo proračunskih neravnotežij je potrebno verodostojno izvajanje ambicioznih strukturnih reform, s katerimi bi se povečala zmožnost prilagajanja in okrepil potencial za rast. Prizadeva naj si za diferencirano in rasti prijazno restriktivno

¹⁰ V skladu s členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

fiskalno politiko, vključno s prioritizacijo pravočasnih izdatkov za investicije z visokimi gospodarskimi donosi ter uravnoteženim pristopom k ustrezni sestavi ukrepov za konsolidacijo in spodbujanjem srednje- in dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Za povečanje prihodkov naj bolj učinkovito izkoristi splošno stopnjo DDV.

2. Sprejme naj nadaljnje ukrepe za povečanje ponudbe stanovanjskih nepremičnin, tudi z nadaljnjo liberalizacijo zakonodaje na področju prostorskega načrtovanja in učinkovitim delovanjem sistema načrtovanja. Zagotovi naj, da stanovanjska politika, vključno s programom Help to Buy, ne bo spodbujala čezmernega izdajanja hipotekarnih posojil in povzročala rasti cen stanovanjskih nepremičnin. Prizadeva naj si za reforme na področju davka na zemljišče in premoženje, da bi se zmanjšala izkrivljenja in spodbujala pravočasna gradnja stanovanj. Sprejme naj ukrepe za izboljšanje pravnega okvira trga najemnih stanovanj, zlasti z zagotovitvijo privlačnejših najemnih pogojev tako za najemnike kot za najemodajalce.
3. Okrepi naj ukrepe za odpravljanje brezposelnosti mladih tako, da na primer sedanji program Youth Contract nadgradi s programom Youth Guarantee. Poveča naj kakovost in trajanje vajeništev, poenostavi sistem kvalifikacij in okrepi vključenost delodajalcev, zlasti pri zagotavljanju tehničnih veščin in znanj na napredni in srednji ravni. Z učinkovitim izvajanjem programa pripravništev naj zmanjša število mladostnikov, starih od 18 do 24 let, ki imajo zelo slabe osnovne veščine in znanja.
4. Okrepi naj prizadevanja za podporo gospodinjstvom z nizkimi prihodki in zmanjša revščino med otroci tako, da zagotovi, da bodo univerzalni kredit in druge reforme na področju socialne varnosti prinesle pošten sistem davčnih olajšav in nadomestil z uspešnejšimi spodbudami za delo in podpornimi storitvami. Pospeši naj izvajanje načrtovanih ukrepov za zmanjšanje stroškov otroškega varstva ter izboljšanje njegove kakovosti in dostopnosti.
5. Sprejme naj nadaljnje ukrepe za izboljšanje dostopa podjetniškega sektorja do bančnega in nebančnega financiranja ter hkrati zagotovi, da se bodo ukrepi osredotočali predvsem na podjetja, ki uspešno poslujejo, zlasti MSP. Zmanjša naj ovire za vstop na trg v bančnem sektorju, zniža stroške za zamenjavo ponudnika ter olajša ustanavljanje novih konkurenčnih bank z odprodajo bančnih sredstev. Učinkovito naj izvaja priporočila odbora za finančno politiko o preudarnem ocenjevanju zahtev glede kapitalske ustreznosti bank in o odpravljanju ugotovljenih kapitalskih primanjkljajev.
6. Sprejme naj ukrepe za pravočasno povečanje naložb v mrežno infrastrukturo, zlasti s spodbujanjem učinkovitejšega in strožjega načrtovanja ter odločanja. Zagotovi naj stabilen regulativni ovir za naložbe v nove zmogljivosti za proizvodnjo energije, zlasti iz obnovljivih virov. Izboljša naj zmogljivost in kakovost prometnih omrežij tako, da zagotovi večjo predvidljivost in gotovost v zvezi z načrtovanjem in financiranjem ter pritegne sredstva iz kar najučinkovitejše kombinacije javnih in zasebnih kapitalskih virov.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*