ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 528 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Обединеното кралство за 2020 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Обединеното кралство за 2020 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 17 декември 2019 г. Комисията прие годишната стратегия за устойчив растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2020 г. Тя взе надлежно предвид Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 17 декември 2019 г. Комисията прие също Доклада за механизма за предупреждение, в който Обединеното кралство не е посочено като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед.

(2) След оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС на 31 януари 2020 г. и влизането в сила на Споразумението за оттегляне Обединеното кралство навлезе в преходен период до 31 декември 2020 г. Единно решение, взето преди 1 юли 2020 г. от ЕС и Обединеното кралство в рамките на Съвместния комитет, предвиден в Споразумението за оттегляне, може да удължи този срок с една или две години. През този период правото на Съюза, включително това, свързано с

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

европейския семестър, продължава да се прилага по отношение на Обединеното кралство и на неговата територия.

(3) Докладът за Обединеното кралство за 2020 г.[3] беше публикуван на 26 февруари 2020 г. В него бяха оценени напредъкът на Обединеното кралство в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 9 юли 2019 г.[4], последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, както и напредъкът на Обединеното кралство по отношение на националните му цели по стратегията „Европа 2020“.

(4) На 11 март 2020 г. Световната здравна организация официално обяви разпространението на COVID-19 за световна пандемия. Пандемията е тежка извънредна ситуация в областта на общественото здраве, която засяга гражданите, обществата и икономиките. Тя поставя националните здравни системи под силен натиск, като причинява смущения в световните вериги за доставки, причинява нестабилност на финансовите пазари, предизвиква сътресения в потребителското търсене и се отразява отрицателно на различни сектори. Тя застрашава работните места, доходите на хората и стопанската дейност на предприятията. Пандемията предизвика голямо икономическо сътресение, от което вече има значителни последици в Европейския съюз. На 13 март 2020 г. Комисията прие съобщение[5], в което се призовава за координирани икономически мерки в отговор на кризата, включващи всички участници на национално и европейско равнище.

(5) Няколко държави членки обявиха извънредно положение или въведоха спешни мерки. Всички спешни мерки следва да бъдат строго пропорционални, необходими, ограничени във времето и в съответствие с европейските и международните стандарти. Те следва да подлежат на демократичен надзор и независим съдебен контрол.

(6) На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж[6]. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в периоди на сериозен икономически спад. В своето съобщение Комисията изрази пред Съвета становището, че предвид очаквания съществен икономически спад в резултат на разпространението на COVID-19, сегашните условия позволяват да се задейства клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не застрашава фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклоняват от бюджетните изисквания, които по принцип биха били приложими,

[3] SWD(2020) 527 final.
[4] ОВ C 301, 5.9.2019 г., стр. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиките в рамките на Пакта.

(7) Необходими са постоянни действия за ограничаване и контрол на разпространението на пандемията, за укрепване на устойчивостта на националните здравни системи, за смекчаване на социално-икономическите последици чрез мерки за подкрепа на предприятията и домакинствата, както и за гарантиране на подходящи здравословни и безопасни условия на работното място с оглед на възобновяването на икономическата дейност. Съюзът следва да използва пълноценно различните инструменти, с които разполага, за да подкрепи усилията на държавите членки в тези области. Успоредно с това държавите членки и Съюзът следва да работят съвместно, за да подготвят мерките, необходими за връщането към нормалното функциониране на нашите общества и икономики, както и към устойчив растеж, като наред с другото се интегрират екологичният преход и цифровата трансформация и се извадят всички поуки от кризата.

(8) Кризата, свързана с COVID-19, изтъкна гъвкавостта, която предлага единният пазар по отношение на адаптирането към извънредни ситуации. За да се гарантират обаче бърз и плавен преход към етапа на възстановяване и свободното движение на стоки, услуги и работници, извънредните мерки, които възпрепятстват нормалното функциониране на единния пазар, трябва да бъдат премахнати веднага щом престанат да бъдат абсолютно необходими. Настоящата криза показа необходимостта от планове за готовност за действие при кризи в сектора на здравеопазването, които включват по-специално подобрени стратегии за покупки, диверсифицирани вериги на доставки и стратегически запаси от основни консумативи. Те са ключови елементи за разработването на по-широкообхватни планове за готовност при кризи.

(9) Възможно е социално-икономическите последици от пандемията да бъдат неравномерно разпределени между различните региони в Обединеното кралство поради различните модели на специализация. Това е свързано със съществен риск от допълнително задълбочаване на регионалните различия в рамките на Обединеното кралство. Настоящото положение изисква целенасочени действия на политиката.

(10) На 30 април 2020 г. Обединеното кралство представи своята национална програма за реформи за 2020 г., а на 7 май 2020 г. — своята програма за конвергенция за 2020 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(11) Спрямо Обединеното кралство понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Обединеното кралство да гарантира, че през 2019—2020 г. номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи[7] не надвишава 1,6 %, което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Общата прогноза на Комисията потвърждава съществуването

[7] Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

на риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019—2020 г., както и за 2018—2019 г. и 2019—2020 г., взети заедно. Данните за изпълнението за периода 2019—2020 г. ще бъдат на разположение през есента на 2020 г.

(12) В своята програма за конвергенция за 2019—2020 г. правителството планира влошаване на номиналното салдо от дефицит в размер на 2,2 % от БВП през 2019—2020 г. до дефицит от 2,5 % от БВП през 2020—2021 г. Предвижда се дефицитът да нарасне до 3,1 % от БВП през 2021—2022 г. и да намалее до 2,4 % от БВП до 2024—2025 г. След като намаля до прогнозирани 83,2 % от БВП през 2019—2020 г., през 2020—2021 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее до 82,9 % съгласно програмата за конвергенция за 2019—2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози обаче вече не изглежда реалистичен, тъй като не се отчита икономическото въздействие на пандемията от COVID-19. Прогнозите в програмата не отчитат също така мерките, обявени от Обединеното кралство в отговор на пандемията от COVID-19. Макроикономическата и фискалната перспектива се характеризират с високата степен на несигурност, породена от пандемията от COVID-19.

(13) В отговор на пандемията от COVID-19 Обединеното кралство прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на своята здравна система, ограничаване на пандемията и предоставяне на помощ на хората и секторите, които са били особено силно засегнати. Прогнозите в програмата за конвергенция не включват тези мерки, но са взети предвид в прогнозата на Комисията. Бюджетните мерки възлизат на около 5,5 % от БВП и включват подкрепа за работниците, самостоятелно заетите лица и предприятията, както и мерки за социално подпомагане. Освен това Обединеното кралство обяви мерки, които, макар и да нямат пряко отражение върху бюджета, ще допринесат за подпомагане на ликвидността на предприятията. Тези мерки включват гаранции за заеми в размер на около 16 % от БВП. Пълното прилагане на тези мерки, последвано от пренасочване на фискалните политики към постигане на разумни фискални позиции в средносрочен план, когато икономическите условия позволяват това, ще допринесе за запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план.

(14) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. при непроменени политики салдото по консолидирания държавен бюджет на Обединеното кралство се очаква да бъде -10,7 % от БВП през 2020—2021 г. и -6,2 % през 2021—2022 г. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да достигне 102,5 % от БВП през 2020—2021 г. и 100,2 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий, заложен в основата на програмата за конвергенция, не отчита въздействието на пандемията от COVID-19, а прогнозите за дълга и дефицита в нея се различават съществено от прогнозите на Комисията.

(15) На 20 май 2020 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора поради предполагаемото нарушение от страна на Обединеното кралство на прага на дефицита от 3 % от БВП през 2020—2021 г. Като цяло анализът предполага, че критерият за дефицита, както е определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.

(16) Текущата криза, свързана с COVID-19, доведе до икономически и социални предизвикателства, които са без прецедент през последните десетилетия. Очаква

се безработицата да нарасне с почти 3 процентни пункта до 6,7 % през 2020 г. и да се възстанови слабо до 6 % през 2021 г. — от 3,8 % през 2019 г. Правителството на Обединеното кралство прие спешни мерки за смекчаване на отрицателните последици от сътресението. Разходите за пряката фискална подкрепа ще зависят от търсенето, но може да възлязат на около 110 млрд. GBP (5,5 % от БВП), допълнени с 330 млрд. GBP (16 % от БВП) под формата на кредитни гаранции за банкови заеми. Бяха въведени схеми за работа при намалено работно време, за да се защити заетостта, както и мерки за подкрепа на самостоятелно заетите лица. Покритието и правото на достъп до авансови плащания по системата за универсални кредити (Universal Credit) временно бяха разширени, а основното право при универсалния кредит беше временно удължено за дванадесет месеца. Местните органи също ще получат допълнително еднократно финансиране в подкрепа на икономически уязвимите хора и домакинства. Правителството обяви също така тримесечен мораториум върху плащанията по ипотечните кредити за собствениците на жилища в затруднено положение вследствие на коронавируса.

(17) За да подкрепи финансовото състояние на предприятията, Bank of England намали на два пъти лихвения процент за банките — общо от 0,75 % на 0,1 %, и намали антицикличния капиталов буфер на Обединеното кралство, за който досегашната планира цел беше 2 % до декември 2020 г., на 0 %, увеличи размера на програмата си за изкупуване на облигации на 645 млрд. GBP и засили подкрепата си за търговските банкови заеми за реалната икономика заедно с държавните гаранции за заеми. Правителството предложи на някои сектори едногодишен мораториум върху заплащането на данък върху нежилищните сгради, отлагане на плащанията на ДДС, както и парични помощи за по-малките предприятия. Предоставена беше и подкрепа за ликвидност под формата на гаранции и комбинирани безвъзмездни средства по схемата за заеми поради прекъсване на стопанската дейност вследствие на коронавируса за малки и средни предприятия под даден праг на оборота, като се използва широк набор от продукти за бизнес финансиране, като револвиращи кредитни инструменти и други продукти, включително срочни кредити. Освен това за всички сектори на стопанска дейност беше направена достъпна обща схема за предоставяне на ликвидност на МСП, но също така и на по-големи предприятия, която може да включва и подкрепа за инвестиции. При разработването и прилагането на тези мерки трябва да се вземе предвид устойчивостта на банковия сектор.

(18) Пандемията от COVID-19 разкри слабости в готовността и капацитета на здравните системи в Обединеното кралство да реагират на такива пандемии, по-специално по отношение на съоръженията, персонала и консумативите. Това доведе до спешното създаване на временни полеви болници за пациенти с COVID-19 в цялото Обединено кралство. Наложи се производственият сектор в страната да промени производствените си линии, за да произвежда спешно допълнително медицинско оборудване, като например вентилатори, за да се покрие очакваното ниво на търсене. Кризата, свързана с COVID-19, допълнително изостри проблема с недостига на работна сила в здравния сектор. За управлението на подобни кризи в бъдеще ще са необходими инвестиции в здравната система в цялото Обединено кралство, включително ефективни и добре обезпечени с ресурси мерки за обществено здраве. Тези инвестиции следва да имат за цел осигуряване на необходимото оборудване, съоръжения и необходимата квалифицирана работна ръка, и като цяло, капацитета за

предоставяне на всички очаквани редовни здравни услуги заедно с грижите за пациенти с COVID-19 или подобни инфекциозни заболявания.

(19) Настоящата криза вероятно ще окаже по-голямо въздействие върху най-уязвимото население, изостряйки бедността. Рискът от бедност или социално изключване нарастваше още преди кризата въпреки рекордно ниската безработица. Бедността сред работещите и детската бедност също са високи. Намаляването на социалните плащания и реформите в тази област крият риск от подкопаване на силния ефект на намаляване на бедността на системата за данъчни облекчения на Обединеното кралство. Има поле за засилване на подкрепата за най-уязвимите лица, включително децата, живеещи в бедност, особено като се има предвид очакването кризата да доведе до допълнително увеличаване на неравенството по отношение на доходите.

(20) Подобряването на производителността на труда продължава да бъде голямо предизвикателство за Обединеното кралство. Продукцията на час е значително по-ниска в Обединеното кралство, отколкото в повечето други развити икономики, и е само малко по-висока от равнището преди финансовата криза. Растежът на БВП се дължи на ръста на заетостта, като на практика в близкото минало увеличение на производителността не се наблюдава. Въпреки свития пазар на труда, производителността на труда в Обединеното кралство по принцип е на едно и също равнище от началото на 2018 г. Ръстът на реалните работни заплати също остана бавен. Много региони в Обединеното кралство са сравнително бедни, със сравнително ниски нива на инвестициите в умения и инфраструктура. Ограничените перспективи за кариерно развитие за хората с ниско заплащане на труд оказват отрицателно въздействие както върху производителността, така и върху бедността. Това условие се очаква да продължи и може да се изостри още повече в контекста на кризата, свързана с COVID-19. Сегашната пандемия поставя значителни предизвикателства и пред системите на образование и обучение в Обединеното кралство, по-специално в резултат на дистанционното обучение и различния достъп до структурирано обучение. Следователно има поле за увеличаване на производителността чрез разрешаването на широкообхватни проблеми, като например ниското ниво на инвестиции в оборудване, инфраструктура и научноизследователска и развойна дейност, както и чрез преодоляването на пропуските в уменията (особено по отношение на основните и техническите умения). Обединеното кралство се стреми към по-големи инвестиции в научни изследвания и иновации и към подобряване на използването на съществуващите технологии в цялата икономика.

(21) За да се стимулира икономическото възстановяване, ще бъде важно да се даде приоритет на изпълнението на вече готови публични инвестиционни проекти, както и да се стимулират частните инвестиции, включително чрез подходящи реформи. В Обединеното кралство се наблюдава постоянен недостиг на жилища. Възникват ограничения по отношение на капацитета, като в същото време жилищното строителство остава под необходимите нива, за да може да отговори на очакваното търсене. В същото време количеството и местоположението на земята, която е на разположение за изграждането на нови жилища, продължават да бъдат ограничени вследствие на строгото регулиране на пазара на земя, особено около големите градове. Строителният сектор продължава да бъде от ключово значение за осигуряването на жилища, както и за изпълнението на бъдещите цели в областта на енергийната ефективност и климата, въпреки че

намаляването на енергията, използвана за домашно отопление, се усложнява от остарелия жилищен фонд и неговата бавна замяна. След десетилетия на недостиг на публични инвестиции правителството започна да предприема мерки по отношение на недостига на инфраструктура. Постигнат бе окуражаващ напредък в областта на инвестициите във възобновяеми енергийни източници и беше постигнато значително намаление на емисиите в енергийния сектор. Преходът към неутралност по отношение на климата обаче все още е свързан с предизвикателства в цялата икономика. Използването на пътните, железопътните и авиационните мрежи на Обединеното кралство достига своя капацитет и това допринася за задръствания и за замърсяването на въздуха. Обединеното кралство има амбицията да има челна роля в областта на превозните средства с нулеви емисии, но по-голямата част от железопътната му мрежа все още не е електрифицирана. Въпреки че покритието на мрежите с влакнеста оптика в Обединеното кралство все още е слабо, мрежовата конкуренция на пазара на влакнеста оптика нараства, тъй като правителството увеличава значително публичната подкрепа за разгръщането на мрежи с влакнеста оптика. Такива инвестиции в цифрова инфраструктура обаче трябва да бъдат съпътствани с подобряване на цифровите умения, тъй като Обединеното кралство страда от структурен недостиг на специализирани умения в областта на информационните технологии.

(22) Настоящите препоръки са насочени към справяне със социално-икономическите последици от пандемията и улесняване на икономическото възстановяване, докато специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., които Съветът прие на 9 юли 2019 г., обхващат също така реформите, които са от съществено значение за справянето със средносрочните и дългосрочните структурни предизвикателства. Тези препоръки продължават да бъдат актуални и ще продължат да бъдат наблюдавани в рамките на европейския семестър до края на преходния период.

(23) Европейският семестър осигурява рамката за непрекъсната координация на политиките в областта на икономиката и заетостта в Съюза, която може да допринесе за постигане на устойчива икономика. Държавите членки направиха преглед на напредъка по изпълнението на целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) в своите национални програми за реформи за 2020 г. Гарантирайки цялостното изпълнение на препоръките по-долу, Обединеното кралство ще допринесе за напредъка към постигането на ЦУР и за общите усилия за осигуряване на конкурентоспособна устойчивост в Съюза.

(24) В рамките на европейския семестър за 2020 г. Комисията извърши цялостен анализ на икономическата политика на Обединеното кралство и го публикува в доклада за страната за 2020 г.[8] Комисията оцени също и програмата за конвергенция за 2020 г. и националната програма за реформи за 2020 г., както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Обединеното кралство, отправени през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Обединеното кралство, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.

[8] SWD(2020) 527 final.

(25) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2020 г., като становището му[9] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Обединеното кралство да предприеме следните действия през 2020 г. и 2021 г.:

1. В съответствие с общата клауза за дерогация, да предприеме всички необходими мерки за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на благоразумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. Да укрепи устойчивостта на здравната система.

2. Да гарантира адекватността и покритието на системата за социална закрила, за да се осигури подкрепа за всички, и по-специално за тези, които са най-засегнати от кризата.

3. Да насърчи иновациите и подкрепи развитието на човешкия капитал. Да даде приоритет на изпълнението на вече готови публични инвестиционни проекти и да насърчи частните инвестиции за стимулиране на икономическото възстановяване. Да съсредоточи инвестициите върху екологичния и цифровия преход, по-специално върху жилищното строителство, чистото и ефективно производство и използване на енергия, устойчивите транспортни инфраструктури и високоскоростните широколентови мрежи.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател

[9] Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.