EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Förenade kungarikets nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Förenade kungarikets konvergensprogram 2020

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Förenade kungarikets nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Förenade kungarikets konvergensprogram 2020

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,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 17 december 2019 antog kommissionen den årliga strategin för hållbar tillväxt, som inledde 2020 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 17 december 2019 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Förenade kungariket inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(2) Efter Förenade kungarikets utträde ur unionen den 31 januari 2020 och utträdesavtalets ikraftträdande gäller för Förenade kungarikets del en övergångsperiod fram till den 31 december 2020. Genom ett enda beslut som unionen och Förenade kungariket fattar före den 1 juli 2020 i den gemensamma kommitté som föreskrivs i utträdesavtalet kan den perioden med ett eller två år. Under denna period fortsätter unionslagstiftningen – även den del som rör den europeiska planeringsterminen – att gälla för och i Förenade kungariket.

[1] EUT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

(3) Landsrapporten 2020 för Förenade kungariket[3] offentliggjordes den 26 februari 2020. Den innehöll en bedömning av hur väl Förenade kungariket hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 9 juli 2019[4], med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

(4) Den 11 mars 2020 klassificerade Världshälsoorganisationen officiellt covid-19-utbrottet som en global pandemi. Pandemin är en allvarlig folkhälsokris för invånare, samhällen och ekonomier. Den leder till hårt ansatta hälso- och sjukvårdssystem, störningar i de globala leveranskedjorna, volatilitet på finansmarknaderna, kraftigt minskad konsumentefterfrågan och negativa effekter för olika sektorer. Den hotar människors arbeten och deras inkomster liksom företagens verksamheter. Pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som redan har fått allvarliga återverkningar inom EU. Den 13 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande[5] om en samordnad ekonomisk reaktion på krisen, omfattande alla aktörer på nationell nivå och unionsnivå.

(5) Flera medlemsstater har utlyst undantagstillstånd eller vidtagit nödåtgärder. Nödåtgärderna bör vara strikt proportionella, nödvändiga, tidsbegränsade och i linje med europeiska och internationella standarder. De bör vara föremål för demokratisk tillsyn och oberoende rättslig prövning.

(6) Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten[6]. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) nr 1467/97, underlättar samordningen av budgetpolitiken under en allvarlig konjunkturnedgång. I meddelandet framför kommissionen till rådet att man bedömer att det rådande läget med en allvarlig konjunkturnedgång till följd av covid-19-pandemin innebär att villkoren för att aktivera undantagsklausulen är uppfyllda. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad finanspolitisk strategi. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Det ger medlemsstaterna möjlighet att avvika från de budgetkrav som normalt skulle gälla samtidigt som kommissionen och rådet kan vidta de nödvändiga politiska samordningsåtgärderna inom ramen för pakten.

(7) Det krävs fortsatta åtgärder för att begränsa och bekämpa smittspridningen, stärka de nationella hälso- och sjukvårdssystemens resiliens och mildra de socioekonomiska konsekvenserna genom stödåtgärder till företag och hushåll samt för att säkerställa adekvata arbetsmiljöförhållanden så att den ekonomiska verksamheten kan återupptas. Unionen bör använda alla tillgängliga verktyg för att stödja medlemsstaternas insatser inom dessa områden. Samtidigt bör medlemsstaterna och unionen samarbeta för att utforma de åtgärder som krävs för både en återgång till samhällen och ekonomier som

---

3 SWD(2020) 527 final.
4 EUT C 301, 5.9.2019, s. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

fungerar normalt och till en hållbar tillväxt, där bland annat den gröna och digitala omställningen integreras och man drar nytta av lärdomarna från krisen.

(8) Covid-19-krisen har visat på den inre marknadens flexibilitet när det gäller att anpassa sig till extraordinära situationer. För att säkerställa en snabb och smidig övergång till återhämtningsfasen och en snabb och smidig återgång till fri rörlighet för varor, tjänster och arbetstagare måste dock de extraordinära åtgärder som hindrar den inre marknaden från att fungera normalt upphöra så snart de inte längre behövs. Den nuvarande krisen har visat att det behövs krisberedskapsplaner inom hälso- och sjukvården, bl.a. bättre inköpsstrategier, diversifierade leveranskedjor och strategiska reserver av viktig utrustning. Det är centrala faktorer för arbetet med att ta fram mer omfattande krisberedskapsplaner.

(9) Pandemins socioekonomiska följder kommer sannolikt att bli ojämnt fördelade mellan regionerna i Förenade kungariket på grund av olika specialiseringar. Detta innebär en betydande risk för ytterligare ökade regionala skillnader inom Förenade kungariket. Den nuvarande situationen kräver riktade politiska åtgärder.

(10) Den 30 april 2020 lade Förenade kungariket fram sitt nationella reformprogram för 2020 och den 7 maj 2020 sitt konvergensprogram för 2020. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.

(11) Förenade kungariket omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av reglerna för skuldkriteriet. Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Förenade kungariket att säkerställa att den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna[7] inte överstiger 1,6 % 2019–2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Enligt kommissionens samlade bedömning finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet 2019–2020 och sammanlagt för 2018–2019 och 2019–2020. Utfallsdata för 2019–2020 blir tillgängliga under hösten 2020.

(12) I konvergensprogrammet för 2019–2020 beräknar regeringen att det totala saldot kommer att försämras från ett underskott på 2,2 % av BNP 2019–2020 till ett underskott på 2,5 % av BNP 2020–2021. Underskottet beräknas öka till 3,1 % av BNP 2021–2022 och sjunka till 2,4 % av BNP 2024–2025. Efter att ha minskat till uppskattningsvis 83,2 % av BNP 2019–2020 väntas den offentliga skuldkvoten enligt konvergensprogrammet för 2019–2020 minska till 82,9 % 2020–2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser verkar dock inte längre realistiskt eftersom ingen hänsyn tas till covid-19-pandemins ekonomiska konsekvenser. I prognoserna i programmet beaktas inte heller de åtgärder som Förenade kungariket aviserat som svar på covid-19-pandemin. De makroekonomiska och offentligfinansiella utsikterna påverkas av den höga graden av osäkerhet till följd av covid-19-pandemin.

(13) Som svar på covid-19-pandemin har Förenade kungariket antagit budgetåtgärder för att öka kapaciteten inom landets hälso- och sjukvårdssystem, begränsa pandemins spridning och ge stöd till enskilda och branscher som har drabbats särskilt hårt. De här åtgärderna ingår inte i prognoserna i konvergensprogrammet, men de beaktas i kommissionens prognos. Budgetåtgärderna omfattar cirka 5,5 % av BNP och

[7] De primära offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

inbegriper stöd till anställda, egenföretagare och företag samt socialpolitiska åtgärder. Dessutom har Förenade kungariket aviserat åtgärder som, även om de inte har någon direkt inverkan på budgeten, kommer att bidra till att stödja likviditeten för företag. De åtgärderna omfattar bland annat lånegarantier på cirka 16 % av BNP. Ett fullständigt genomförande av dessa åtgärder, följt av en omläggning av finanspolitikens inriktning mot en välgenomtänkt offentligfinansiell ställning på medellång sikt när det ekonomiska läget medger detta, kommer att bidra till att bevara hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt.

(14) Enligt kommissionens vårprognos 2020 beräknas Förenade kungarikets saldo i de offentliga finanserna med oförändrad politik uppgå till -10,7 % av BNP 2020–2021 och -6,2 % 2021–2022. Den offentliga skuldkvoten beräknas bli 102,5 % av BNP 2020–2021 och 100,2 % 2022. I det makroekonomiska scenario som ligger till grund för konvergensprogrammet tas ingen hänsyn till covid-19-pandemins konsekvenser, varför prognoserna för skulder och underskott skiljer sig väsentligt från kommissionens beräkningar.

(15) Den 20 maj 2020 gav kommissionen ut en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget på grund av Förenade kungarikets planerade överträdelse av underskottströskeln på 3 % av BNP 2020–2021. Sammantaget visar analysen att underskottskriteriet i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.

(16) Den pågående covid-19-krisen har medfört ekonomiska och sociala utmaningar som inte förekommit under de senaste årtiondena. Arbetslösheten förväntas öka med nästan 3 procentenheter till 6,7 % under 2020 och minska något till 6 % under 2021, jämfört med 3,8 % under 2019. Den brittiska regeringen har vidtagit nödåtgärder för att mildra chockernas negativa effekter. Kostnaden för direkt finanspolitiskt stöd kommer att bero på efterfrågan, men kan bli cirka 110 miljarder brittiska pund (5,5 % av BNP), vartill kommer kreditgarantier för banklån på 330 miljarder pund (16 % av BNP). System med förkortad arbetstid har införts för att skydda sysselsättningen, och åtgärder till stöd för egenföretagare har också vidtagits. Täckningen och kraven på att komma i fråga för förskottsbetalningar från Universal Credit har tillfälligt förbättrats, och de grundläggande förmånerna inom Universal Credit har tillfälligt höjts i tolv månader. De lokala myndigheterna kommer också att få ytterligare engångsfinansiering för att stödja ekonomiskt utsatta personer och hushåll. Regeringen har vidare tillkännagett ett moratorium på tre månader för bolånebetalningar för bostadsägare i svårigheter på grund av coronaviruset.

(17) För att stödja företagens ekonomiska situation har Bank of England sänkt räntan två gånger, totalt från 0,75 % till 0,1 %, minskat den brittiska kontracykliska kapitalbufferten till 0 % från den befintliga banan mot 2 % till december 2020, ökat sitt program för köp av obligationer till 645 miljarder brittiska pund och ökat sitt stöd till affärsbankernas utlåning till den reala ekonomin vid sidan av statliga lånegarantier. Regeringen erbjöd vissa branscher ett ettårigt uppskov med bolagsskatt, uppskov med momsbetalningar samt kontantbidrag till mindre företag. Likviditetsstöd har också gjorts tillgängligt i form av garantier och bidrag inom ramen för Coronavirus Business Interruption Loan Scheme för små och medelstora företag under en viss omsättningströskel, med hjälp av ett brett spektrum av företagsfinansieringsprodukter, såsom revolverande krediter och tidsbundna lån. Dessutom har ett allmänt system för likviditet till små och medelstora företag och även till större företag, som kan inbegripa investeringsstöd, gjorts tillgängligt för alla verksamhetssektorer. Vid utformningen och genomförandet av dessa åtgärder behöver banksektorns resiliens beaktas.

(18) Covid-19-pandemin har avslöjat brister i hälso- och sjukvårdens beredskap och kapacitet i Förenade kungariket att reagera på sådana utbrott, särskilt när det gäller anläggningar, personal och förnödenheter. Detta har lett till att provisoriska fältsjukhus inrättats för covid-19-patienter i hela Förenade kungariket. Landets tillverkningsindustri uppmanades att ändra sina produktionslinjer för att snabbt tillverka ytterligare medicinsk utrustning, till exempel respiratorer, för att tillgodose den förväntade efterfrågan. Covid-19-krisen har ytterligare förstärkt den befintliga personalbristen inom vården. Att hantera liknande kriser i framtiden förutsätter investeringar i hälso- och sjukvårdssystemen i hela Förenade kungariket, däribland effektiva folkhälsoåtgärder med tillräckliga resurser. Dessa investeringar bör syfta till att tillhandahålla den utrustning, de anläggningar och den kvalificerade arbetskraft som krävs, och totalt sett kapaciteten att tillhandahålla alla förväntade reguljära hälso- och sjukvårdstjänster vid sidan av vård av patienter med covid-19 eller liknande smittsamma sjukdomar.

(19) Dagens kris kommer sannolikt att få större konsekvenser för de mest sårbara, vilket förvärrar fattigdomen. Risken för fattigdom eller social utestängning ökade redan före krisen, trots rekordlåg arbetslöshet. Fattigdomen bland förvärvsarbetande och barnfattigdomen är också hög. Välfärdsnedskärningar och välfärdsreformer riskerar att undergräva det brittiska skatte- och bidragssystemets starka fattigdomsreducerande effekt. Det finns utrymme för att stärka stödet till de mest utsatta, däribland barn i fattigdom, särskilt med tanke på att krisen förväntas öka inkomstojämlikheten.

(20) Att förbättra arbetsproduktiviteten är fortfarande en stor utmaning för Förenade kungariket. Produktionen per timme är betydligt lägre i Förenade kungariket än i de flesta andra utvecklade ekonomier, och är knappt högre än före finanskrisen. BNP-tillväxten har drivits på av sysselsättningstillväxten, men produktiviteten har i princip inte ökat alls på sistone. Trots en hög sysselsättning har den brittiska arbetsproduktiviteten i huvudsak legat kvar på samma nivå sedan början av 2018. Reallöneökningarna har också varit fortsatt långsamma. Många delar av Förenade kungariket är relativt fattiga med jämförelsevis låga investeringar i kompetens och infrastruktur. Begränsade karriärutsikter för människor i låglönearbeten inverkar negativt på både produktivitet och fattigdom. Dessa förhållanden ser ut att fortsätta och kan till och med förvärras av covid-19-krisen. Pandemin innebär också stora utmaningar för de brittiska utbildningssystemen, i synnerhet på grund av distansstudier och varierande tillgång till strukturerat lärande. Det finns därför utrymme att öka produktiviteten genom åtgärder mot övergripande problem som låga investeringar i utrustning, infrastruktur och forskning och utveckling och kompetensbrist, särskilt när det gäller grundläggande och teknisk kompetens. Förenade kungariket strävar efter att investera mer i forskning och innovation och förbättra användningen av befintlig teknik i hela ekonomin.

(21) För att underlätta den ekonomiska återhämtningen kommer det att vara viktigt att tidigarelägga mogna offentliga investeringsprojekt och främja privata investeringar, bland annat genom relevanta reformer. Förenade kungariket lider av ihållande bostadsbrist. Kapacitetsbegränsningar håller på att bli märkbara, medan bostadsbyggandet fortfarande ligger under vad som krävs för att möta den beräknade efterfrågan. Mängden av och läget för den mark som finns tillgänglig för nya bostäder begränsas av en sträng reglering av marknaden för mark, särskilt kring storstäderna. Byggnadssektorn är fortfarande av central betydelse för bostäderna och för att uppnå framtidens energi- och klimatmål, även om minskningen av den mängd energi som används för uppvärmning av bostäder kompliceras av bostadsbeståndets ålder och den

långsamma ersättningen av det. Efter årtionden av offentliga underinvesteringar har regeringen börjat ta itu med infrastrukturunderskottet. Det har gjorts uppmuntrande framsteg när det gäller investeringar i förnybar energi och betydande utsläppsminskningar har uppnåtts inom energisektorn. Omställningen till klimatneutralitet står dock fortfarande inför utmaningar inom hela ekonomin. Förenade kungarikets väg-, järnvägs- och luftfartsnät är på väg att nå sitt kapacitetstak, och det bidrar till trängsel och luftföroreningar. Förenade kungariket har som mål att ligga i framkant när det gäller utsläppsfria fordon, men större delen av järnvägsnätet är ännu inte elektrifierat. Även om täckningen av helfibernät i Förenade kungariket fortfarande är blygsam, ökar nätkonkurrensen på helfibermarknaden i takt med att regeringen avsevärt ökar det offentliga stödet till utbyggnad av fibernät. Sådana investeringar i digital infrastruktur måste dock åtföljas av förbättrad digital kompetens, eftersom Förenade kungariket lider av strukturell brist på it-specialistkompetens.

(22) Dessa rekommendationer är visserligen inriktade på hur de socioekonomiska effekterna av pandemin ska hanteras och den ekonomiska återhämtningen underlättas, men de landsspecifika rekommendationerna för 2019 som rådet antog den 9 juli 2019 innehöll reformer som krävs för att kunna åtgärda strukturella problem på medellång och lång sikt. Dessa rekommendationer förblir relevanta och kommer att fortsätta övervakas under den europeiska planeringsterminen fram till övergångsperiodens slut.

(23) Den europeiska planeringsterminen utgör en ram för en kontinuerlig samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken i unionen, vilket kan bidra till en hållbar ekonomi. Medlemsstaterna har utvärderat framstegen vad gäller genomförandet av FN:s mål för hållbar utveckling i sina nationella reformprogram för 2020. Genom att fullständigt genomföra rekommendationerna nedan kommer Förenade kungariket att bidra till framstegen mot målen för hållbar utveckling och till de gemensamma insatserna för en konkurrenskraftig hållbar utveckling i unionen.

(24) Kommissionen har inom ramen för 2020 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Förenade kungarikets ekonomiska politik och redogjort för den i 2020 års landsrapport[8]. Den har även bedömt konvergensprogrammet för 2020 och det nationella reformprogrammet för 2020 samt uppföljningen av de rekommendationer Förenade kungariket har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Förenade kungariket utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(25) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2020 och dess yttrande[9] återspeglas nedan, särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Förenade kungariket att 2020 och 2021 vidta följande åtgärder:

1. I enlighet med den allmänna undantagsklausulen vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt hantera pandemin samt stödja ekonomin och den därpå följande återhämtningen. Så snart som de ekonomiska förhållandena tillåter det bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå ansvarsfulla offentliga finanser på medellång

[8] SWD(2020) 527 final.

[9] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, och samtidigt förbättra investeringarna. Stärka hälso- och sjukvårdssystemens motståndskraft.

2. Se till att systemet för socialt skydd är tillräckligt omfattande och heltäckande för att ge stöd till alla och särskilt dem som drabbats hårdast av krisen.

3. Främja innovation och stödja utvecklingen av humankapitalet. Tidigarelägga mogna offentliga investeringsprojekt och främja privata investeringar för att främja den ekonomiska återhämtningen. Styra investeringarna till den gröna och den digitala omställningen, i synnerhet bostäder, ren och effektiv produktion och användning av energi, hållbar transportinfrastruktur samt bredbandsnät med hög hastighet.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande