EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Spojeného království na rok 2020 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Spojeného království z roku 2020

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Spojeného království na rok 2020 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Spojeného království z roku 2020

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik[1], a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 17. prosince 2019 přijala Komise roční strategii pro udržitelný růst, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2020. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Dne 17. prosince 2019 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 taktéž zprávu mechanismu varování, ve které Spojené království není uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(2) Po vystoupení Spojeného království z EU dne 31. ledna 2020 a po vstupu dohody o vystoupení v platnost vstoupilo Spojené království do přechodného období, které bude trvat do 31. prosince 2020. Toto období může být prodlouženo až o jeden nebo dva roky jediným rozhodnutím přijatým do 1. července 2020 EU a Spojeným královstvím ve smíšeném výboru podle dohody o vystoupení. Během tohoto období budou pro Spojené království i uvnitř něj nadále platit právní předpisy Unie včetně těch, které se týkají evropského semestru.

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

(3) Dne 26. února 2020 byla zveřejněna zpráva o Spojeném království pro rok 2020[3]. V této zprávě byl posouzen pokrok, jejž Spojené království učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 9. července 2019[4], v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.

(4) Dne 11. března 2020 Světová zdravotnická organizace oficiálně prohlásila šíření onemocnění COVID-19 za globální pandemii. Jedná se o závažné ohrožení veřejného zdraví, které se dotýká občanů, společnosti i hospodářství. Pandemie vytváří značný tlak na vnitrostátní systémy zdravotní péče, narušuje globální dodavatelské řetězce, způsobuje volatilitu na finančních trzích, vyvolává šoky ve spotřebitelské poptávce a negativně poznamenává celou řadu odvětví. Ohrožuje pracovní místa a příjmy lidí a podnikání společností. Pandemie vyvolala velký hospodářský otřes, který už v Evropské unii zanechává vážné následky. Dne 13. března 2020 přijala Komise sdělení[5], v němž vyzvala ke koordinované hospodářské reakci na tuto krizi se zapojením všech aktérů na vnitrostátní úrovni a na úrovni Unie.

(5) Několik členských států vyhlásilo nouzový stav nebo zavedlo mimořádná opatření. Veškerá mimořádná opatření by měla být striktně přiměřená, nezbytná, časově omezená a v souladu s evropskými a mezinárodními standardy. Měla by podléhat demokratickému dohledu a nezávislému soudnímu přezkumu.

(6) Dne 20. března 2020 přijala Komise sdělení o aktivaci obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu[6]. Tato doložka, stanovená v čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 a v čl. 3 odst. 5 a čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1467/97, usnadňuje koordinaci rozpočtových politik v dobách závažného hospodářského útlumu. Komise ve svém sdělení Radě předestřela svůj názor, že vzhledem k očekávanému závažnému hospodářskému útlumu v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 připouštějí stávající podmínky aktivaci doložky. Hodnocení Komise odsouhlasili 23. března 2020 ministři financí členských států. Aktivace obecné únikové doložky umožňuje dočasně se odchýlit od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, pokud to neohrozí udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu. Pokud jde o nápravnou složku, může Rada na doporučení Komise rovněž rozhodnout o přijetí revidované fiskální trajektorie. Obecná úniková doložka nicméně nepozastavuje postupy v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Členským státům dovoluje odchýlit se od rozpočtových požadavků, které by se uplatňovaly za normálních okolností, a Komisi a Radě umožňuje provádět v rámci paktu nezbytná opatření pro koordinaci politik.

(7) Je zapotřebí nepřetržitě jednat, aby se šíření pandemie omezilo a tlumilo, aby se posílila odolnost vnitrostátních systémů zdravotní péče, aby se zmírnily socioekonomické důsledky prostřednictvím podpůrných opatření pro podniky a domácnosti a aby se zajistily adekvátní zdravotní a bezpečnostní podmínky na pracovištích s výhledem na obnovení ekonomické aktivity. Unie by měla plně využívat rozličné nástroje, které má k dispozici, aby podpořila úsilí členských států v těchto oblastech. Členské státy a Unie by současně měly společně pracovat na přípravě opatření, která jsou nutná pro návrat k normálnímu fungování naší společnosti a

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

ekonomik a k udržitelnému růstu, přičemž do těchto opatření by měly mimo jiné začlenit ekologickou a digitální transformaci a promítnout veškeré ponaučení z krize.

(8) Krize způsobená pandemií COVID-19 poukázala na flexibilitu, kterou jednotný trh nabízí k přizpůsobení se mimořádným situacím. Aby se však zajistil rychlý a plynulý přechod k fázi oživení a k volnému pohybu zboží, služeb a pracovníků, musí být hned, jak přestanou být nezbytná, zrušena mimořádná opatření, jež brání normálnímu fungování tohoto trhu. Ze stávající krize vyplynulo, že jsou zapotřebí pohotovostní plány ve zdravotnictví, zahrnující zejména lepší nákupní strategie, diverzifikované dodavatelské řetězce a strategické rezervy základního vybavení. Jedná se o zásadní faktory pro vypracování rozsáhlejších pohotovostních plánů.

(9) Je pravděpodobné, že socioekonomické důsledky pandemie se projeví nerovnoměrně napříč regiony Spojeného království, a to kvůli rozdílným modelům specializace. To představuje značné riziko dalšího prohloubení regionálních rozdílů ve Spojeném království. Stávající situace vyžaduje cílené politické reakce.

(10) Dne 30. dubna 2020 předložilo Spojené království svůj národní program reforem na rok 2020 a dne 7. května 2020 svůj konvergenční program z roku 2020. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(11) Na Spojené království se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Rada dne 13. července 2018 Spojenému království doporučila, aby zajistilo, že nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí[7] nepřesáhne v období 2019–2020 hodnotu 1,6 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Celkové posouzení provedené Komisí potvrzuje pro období 2019–2020 a pro období let 2018–2019 a 2019–2020 dohromady riziko podstatného odchýlení od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Údaje o plnění rozpočtu za období 2019–2020 budou k dispozici na podzim roku 2020.

(12) Vláda ve svém konvergenčním programu na období 2019–2020 plánuje, že se celkové saldo zhorší ze schodku ve výši 2,2 % HDP v období 2019–2020 na schodek ve výši 2,5 % HDP v období 2020–2021. Očekává se, že se schodek v období 2021–2022 zvýší na 3,1 % HDP a v období 2024–2025 klesne na 2,4 % HDP. Podle konvergenčního programu na období 2019–2020 se odhaduje, že poměr hrubého veřejného dluhu k HDP se nejprve v období 2019–2020 sníží na 83,2 % HDP a poté v období 2020–2021 klesne na 82,9 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, se však již nezdá realistický, neboť nezohledňuje ekonomický dopad pandemie COVID-19. Projekce obsažené v programu rovněž nezohledňují opatření oznámená Spojeným královstvím v reakci na tuto pandemii. Makroekonomický a fiskální výhled ovlivňuje vysoká nejistota spojená s pandemií COVID-19.

(13) Spojené království v reakci na tuto pandemii přijalo rozpočtová opatření ke zvýšení kapacity svého systému zdravotní péče, proti šíření pandemie a k poskytování pomoci obzvláště zasaženým osobám a odvětvím. Tato opatření nejsou zahrnuta v projekcích v konvergenčním programu, ale jsou zohledněna v prognóze Komise. Rozpočtová opatření činí přibližně 5,5 % HDP a zahrnují podporu pro zaměstnance, osoby

[7] Čisté primární výdaje vládních institucí se skládají z celkových výdajů vládních institucí bez úrokových nákladů, výdajů na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z prostředků Unie, a nediskrečních změn výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů stanovená právními předpisy. Jednorázová opatření na straně příjmů i výdajů jsou kompenzována.

samostatně výdělečně činné a podniky, jakož i sociální výdaje. Spojené království navíc oznámilo opatření, která, ačkoli nemají přímý dopad na rozpočet, přispějí k podpoře likvidity pro podniky. Tato opatření zahrnují úvěrové záruky ve výši přibližně 16 % HDP. Plné provedení těchto opatření, po němž bude následovat přeorientace fiskálních politik směrem k dosažení obezřetné fiskální pozice ve střednědobém horizontu, pokud to hospodářské podmínky dovolí, přispěje k zachování fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu.

(14) Podle prognózy Komise z jara 2020 se za předpokladu, že nedojde ke změně politik, očekává, že saldo veřejných financí Spojeného království dosáhne –10,7 % HDP v období 2020–2021 a –6,2 % HDP v období 2021–2022. Poměr dluhu k HDP by měl dosáhnout 102,5 % HDP v období 2020–2021 a 100,2 % HDP v roce 2022. Makroekonomický scénář, z něhož konvergenční program vychází, nebere v úvahu dopad pandemie COVID-19, a proto se projekce dluhu a schodku v něm podstatně liší od prognóz Komise.

(15) Dne 20. května 2020 vydala Komise zprávu vypracovanou v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy, a to z důvodu předpokládaného překročení referenční hodnoty schodku ve výši 3 % HDP ve Spojeném království v období 2020–21. Celkově analýza naznačuje, že kritérium schodku, jak je definováno ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/1997, není splněno.

(16) Probíhající krize COVID-19 způsobila oblasti hospodářské a sociální politiky problémy, které nemají v uplynulých desetiletích obdoby. Očekává se, že nezaměstnanost z 3,8 % v roce 2019 vzroste v roce 2020 o téměř 3 procentní body na 6,7 % a v roce 2021 mírně klesne na 6 %. Vláda Spojeného království přijala mimořádná opatření ke zmírnění negativních dopadů tohoto prudkého otřesu. Náklady na přímou fiskální podporu budou záviset na poptávce, ale mohou dosáhnout přibližně 110 miliard GBP (5,5 % HDP), k nimž přibude ještě 330 miliard GBP (16 % HDP) záruk za bankovní úvěry. Byly zavedeny režimy zkrácené pracovní doby, které mají ochránit zaměstnanost, a byla rovněž zavedena opatření na podporu osob samostatně výdělečně činných. Rozsah zálohových plateb „Universal Credit“ a způsobilost k jejich získání se dočasně zlepšily a základní nárok na tuto dávku se dočasně zvýšil na dvanáct měsíců. Místní orgány mají rovněž dostat dodatečné jednorázové finanční prostředky na podporu ekonomicky zranitelných osob a domácností. Vláda rovněž oznámila tříměsíční moratorium na platby hypotečních úvěrů pro vlastníky nemovitostí, kteří se v důsledku koronaviru ocitli v obtížích.

(17) Bank of England na podporu finanční situace podniků dvakrát snížila bankovní sazby, a to celkem z 0,75 % na 0,1 %, snížila sazbu proticyklické kapitálové rezervy Spojeného království na 0 % z dřívější cílové hodnoty 2 % do prosince 2020, navýšila svůj program nákupu dluhopisů na 645 miliard GBP a posílila svou podporu komerčních bankovních úvěrů pro reálnou ekonomiku vedle vládních úvěrových záruk. Vláda nabídla některým odvětvím roční moratorium na úhradu obchodních sazeb, odklad plateb DPH, jakož i hotovostní granty pro menší firmy. Byla rovněž poskytnuta podpora likvidity ve formě záruk a grantů v rámci tzv. „Coronavirus Business Interruption Loan Scheme“ pro malé a střední podniky, které nedosahují dané prahové hodnoty obratu, a to s použitím široké škály produktů v oblasti podnikového financování, jako jsou revolvingové úvěrové nástroje a další produkty včetně termínovaných úvěrů. Kromě toho byl malým a středním podnikům, ale také větším podnikům ve všech odvětvích zpřístupněn obecný režim poskytování likvidity, který může zahrnovat i podporu investic. Při koncipování a provádění těchto opatření je třeba zohlednit odolnost bankovního sektoru.

(18) Pandemie COVID-19 odhalila nedostatky v připravenosti a kapacitě systému zdravotní péče ve Spojeném království pro reakci na takové situace, zejména pokud jde o zařízení, zaměstnance a dodávky. To vedlo k nouzovému zřízení dočasných polních nemocnic pro pacienty s COVID-19 ve Spojeném království. Výrobní odvětví země bylo vybídnuto, aby upravilo své výrobní linky a nouzově vyrábělo další zdravotnické vybavení, například ventilátory, a pokrylo tak očekávanou úroveň poptávky. Krize týkající se COVID-19 dále zvýraznila stávající nedostatek pracovních sil ve zdravotnictví. Zvládání podobných krizí v budoucnu vyžaduje investice do systému zdravotní péče ve Spojeném království, včetně účinných opatření v oblasti veřejného zdraví zajištěných dostatečnými zdroji. Cílem těchto investic by mělo být poskytnutí nezbytného vybavení, zařízení a požadované kvalifikované pracovní síly a celkově schopnost poskytovat veškeré očekávané pravidelné zdravotnické služby spolu s péčí o pacienty s onemocněním COVID-19 nebo podobnými infekčními nemocemi.

(19) Současná krize pravděpodobně bude mít větší dopad na nejzranitelnější skupiny, což prohloubí chudobu. Riziko chudoby nebo sociálního vyloučení rostlo již před krizí, a to i přes rekordně nízkou míru nezaměstnanosti. Chudoba pracujících a dětská chudoba jsou rovněž na vysoké úrovni. Škrty v oblasti sociálního zabezpečení a reformy ohrožují silný účinek systému daní a dávek Spojeného království na snižování chudoby. Je zde prostor pro posílení podpory nejzranitelnějším osobám, včetně dětí žijících v chudobě, zejména vzhledem k tomu, že se očekává, že krize dále zvýší příjmovou nerovnost.

(20) Zlepšení ukazatele produktivity práce zůstává pro Spojené království velkou výzvou. Produkce za hodinu je ve Spojeném království výrazně nižší než ve většině ostatních rozvinutých ekonomik a je jen nepatrně vyšší než v době před finanční krizí. Růst HDP byl způsoben růstem zaměstnanosti, přičemž v nedávné minulosti v podstatě nedošlo ke zvýšení produktivity. I přes napjatou situaci na trhu práce je produktivita práce ve Spojeném království od počátku roku 2018 v podstatě neměnná. Růst reálných mezd je též stále pomalý. Mnohé oblasti Spojeného království jsou poměrně chudé a poměrně nízká je i úroveň investic do dovedností a infrastruktury. Omezené vyhlídky na kariérní postup u lidí s nízkopříjmovými zaměstnáními negativně ovlivňují jak produktivitu, tak chudobu. Tato situace bude pravděpodobně pokračovat a může se v důsledku krize související s COVID-19 ještě zhoršit. Současná pandemie rovněž představuje významné výzvy pro systémy vzdělávání a odborné přípravy ve Spojeném království, zejména v důsledku distančního vzdělávání a různého přístupu ke strukturovanému učení. Je zde tudíž prostor pro zvýšení produktivity řešením dalekosáhlých problémů, jako jsou nízké investice do zařízení, infrastruktury a výzkumu a vývoje a nedostatek dovedností, zejména pokud jde o základní a technické dovednosti. Spojené království se snaží investovat více do výzkumu a inovací a zdokonalit využívání stávajících technologií v celé ekonomice.

(21) Na podporu hospodářského oživení bude důležité předsunout veřejné investiční projekty ve vyšší fázi připravenosti a podpořit soukromé investice, mimo jiné relevantními reformami. Ve Spojeném království přetrvává nedostatečná nabídka bydlení. Začínají se projevovat kapacitní omezení, přičemž bytová výstavba nedosahuje úrovně, která je potřebná k uspokojení odhadované poptávky. Rozloha a poloha půdy, která je k dispozici pro novou bytovou výstavbu, je omezena přísnou regulací trhu s pozemky, zejména v okolí velkých měst. Odvětví stavebnictví má i nadále klíčový význam pro bydlení i pro plnění budoucích cílů v oblasti energetické účinnosti a klimatu, i když je snižování množství energie využívané pro vytápění

domácností komplikováno stářím bytového fondu a jeho pomalým nahrazováním. Po desetiletích nedostatečných veřejných investic začala vláda řešit nedostatečnou infrastrukturu. Bylo dosaženo povzbudivého pokroku, pokud jde o investice do obnovitelných zdrojů energie, a došlo k výraznému snížení emisí v odvětví energetiky. Přechodu na klimatickou neutralitu však stále brání řada problémů v celém hospodářství. Využití silničních, železničních a leteckých sítí Spojeného království naráží na jejich limity, což vede k přetížení dopravy a znečišťování ovzduší. Spojené království má ambice stát v čele odvětví vozidel s nulovými emisemi, ale převážná část železniční sítě dosud není elektrifikována. Přestože pokrytí optickými sítěmi ve Spojeném království je stále omezené, hospodářská soutěž na tomto trhu roste, jelikož vláda významně zvyšuje veřejnou podporu jejich zavádění. Tyto investice do digitální infrastruktury však musí být doprovázeny zlepšením digitálních dovedností, neboť Spojené království trpí strukturálním nedostatkem kvalifikovaných pracovníků v oblasti informačních technologií.

(22) Zatímco aktuální doporučení se zaměřují na řešení socioekonomických dopadů pandemie a na usnadnění hospodářského oživení, doporučení pro jednotlivé země z roku 2019, která Rada přijala dne 9. července 2019, se rovněž zabývala reformami, které jsou nezbytné pro řešení střednědobých a dlouhodobých strukturálních problémů. Tato doporučení zůstávají relevantní a budou i nadále sledována v rámci evropského semestru až do konce přechodného období.

(23) Evropský semestr poskytuje rámec pro průběžné koordinování hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v Unii, které může přispět k udržitelné ekonomice. Členské státy ve svých národních programech reforem na rok 2020 bilancují pokrok, pokud jde o plnění cílů udržitelného rozvoje OSN. Zajistí-li Spojené království plné provedení níže uvedených doporučení, přispěje k pokroku v plnění cílů udržitelného rozvoje a ke společnému úsilí o konkurenceschopnou udržitelnost v Unii.

(24) V kontextu evropského semestru 2020 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Spojeného království, kterou zveřejnila ve své zprávě o Spojeném království pro rok 2020[8]. Posoudila také konvergenční program z roku 2020, národní program reforem na rok 2020, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Spojenému království adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Spojeném království, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

(25) Na základě onoho posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2020 a její stanovisko[9] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Spojenému království v letech 2020 a 2021:

1. V souladu s obecnou únikovou doložkou přijmout veškerá nutná opatření k účinnému řešení pandemie, k udržení ekonomiky a k podpoře následného oživení. Pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádět fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění udržitelnosti dluhu a zároveň zvýšit investice. Zvýšit odolnost systému zdravotní péče.

[8] SWD(2020) 527 final.

[9] Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

2. Zajistit přiměřenost a pokrytí systému sociální ochrany s cílem poskytovat podporu všem, a zejména těm, kdo jsou krizí nejvíce zasaženi.

3. Podnítit inovace a podpořit rozvoj lidského kapitálu. Předsunout veřejné investiční projekty ve vyšší fázi připravenosti a podpořit soukromé investice na podporu hospodářského oživení. Zaměřit investice na zelenou a digitální transformaci, zejména na bydlení, čistou a účinnou výrobu a využívání energie, udržitelnou dopravní infrastrukturu a vysokorychlostní širokopásmové sítě.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně