AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van het Verenigd Koninkrijk en met een advies van de Raad over het geactualiseerde convergentieprogramma van het Verenigd Koninkrijk voor de periode 2011-2014

(2011/C 217/04)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid [1], en met name artikel 9, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten [2] aangenomen, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten vervolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.

(5) Op 28 april 2011 heeft het Verenigd Koninkrijk zijn geactualiseerde convergentieprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voor het eerst bevatte het convergentieprogramma van het VK door het nieuwe, onafhankelijke *Office for Budget Responsibility* (OBR) opgestelde economische en begrotingsvooruitzichten, wat een welkome verbetering vormt voor het begrotingskader van het VK.

(6) Het VK werd vanwege zijn omvangrijke, mondiaal ingebedde financiële sector en vanwege de hoge schuldenlast per huishouden zwaar getroffen door de internationale financiële crisis. Het bbp kromp in 2008 met 0,1 % en in 2009 met 4,9 %. De regering van het VK schoot het bankwezen uitgebreid te hulp en voorzag de gehele sector van buitengewone, aanvullende liquiditeit. In twee jaar tijd liep het overheidstekort met 8,5 procentpunten op tot 11,2 % van het bbp in 2009. De werkloosheid steeg van 5,3 % in 2007 naar 7,6 % in 2009. Het vierde kwartaal van 2009 kende weer een kwartaalgroei, maar de productie ligt nog onder het recordniveau van voor de crisis. Voor de korte termijn wordt gerekend op een bescheiden groei, die te danken is aan forse bedrijfsinvesteringen en aan een opleving van de netto-uitvoer onder invloed van de wisselkoers. De groei zal evenwel nadelig worden beïnvloed door een geringe of zelfs negatieve groei van de consumptie van de huishoudens en de overheid. De inflatie blijft in 2011 naar verwachting ruim boven de officiële doelstelling van 2 %. Dit komt door de stijging van de btw en van de invoer- en energieprijzen. In 2012 zou deze weer moeten dalen. Door de geringe loonstijging zullen de reële inkomens waarschijnlijk worden uitgehold door de hoge inflatie. De voornaamste neerwaartse risico's voor de prognoses zijn dat de opleving van de bedrijfsinvesteringen of de netto-uitvoer uiteindelijk niet plaatsvindt en dat de gevolgen van de lagere overheidsuitgaven niet kunnen worden opgevangen met monetair beleid, dit vanwege de hardnekkig hoge inflatie.

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

(7) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 verrichte evaluatie van het geactualiseerde convergentieprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is, met uitzondering van het scenario voor 2012, dat iets te gunstig zou kunnen zijn. Het programma vermeldt geen middellangetermijndoelstelling (MTD), hoewel de gedragscode dit wel voorschrijft. Deze MTD kan echter worden afgeleid van de in het programma opgenomen doelstellingen. De begrotingsstrategie is erop gericht het tekort voornamelijk door een beheersing van de uitgaven terug te brengen van 9,9 % in 2010-2011 naar 1,7 % in 2015-2016; deze strategie spoort met de gegevens die er zijn betreffende de consolidatie van de begroting, die groeibevorderend heeft gewerkt. Daarbij zou het tekort volgens het convergentieprogramma in 2014-2015 — de door de Raad gestelde termijn — weer onder de referentiewaarde van 3% van het bbp komen te liggen. Volgens de begrotingsprognoses van het convergentieprogramma zal de schuldquote oplopen van 78,7 % in 2010-2011 naar 87,2 % in 2013-2014, om daarna weer langzaam te dalen. De begrotingsinspanning bedraagt in de periode 2010-2011 tot en met 2014-2015 gemiddeld 1,6 % per jaar. Dit is weliswaar iets minder dan de Raad in december 2009 heeft aanbevolen (1,75 % van het bbp), maar toch adequaat omdat de inspanningen worden geleverd met als uitgangspunt een veel lager dan verwacht begrotingstekort in 2009-2010 en dus sporen met het streven om het nominale tekort in 2014-2015 tot onder de referentiewaarde terug te dringen. Volgens de meest recente evaluatie van de Commissie, lijkt het VK een ernstig risico te lopen wat de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën betreft.

De langetermijnkosten van de vergrijzing liggen boven het EU-gemiddelde en de huidige begrotingssituatie komt bovenop de kosten van de vergrijzing. Op basis van de huidige begrotingssituatie zou de schuld in 2020 oplopen tot 128 % van het bbp. De onverkorte tenuitvoerlegging van het convergentieprogramma zou evenwel volstaan om de schuld op een neerwaarts pad te brengen, ook al zou zij in 2020 nog steeds hoger liggen dan 80 %. Behalve haar consolidatieplannen heeft de regering van het VK maatregelen aangekondigd die de houdbaarheid op lange termijn zullen bevorderen, onder meer het op een eerder tijdstip doorvoeren van de voorgenomen verhoging van de pensioenleeftijd van 65 naar 66 jaar, en wijzigingen in de methode voor het aanpassen van bepaalde uitkeringen en belastingdrempels.

(8) Het vergt nog een zeer forse inspanning om de begroting volgens plan te consolideren. Om de budgettaire situatie weer houdbaar te maken, is het van essentieel belang dat niet wordt afgeweken van de uitgavenplannen zoals deze bekend zijn gemaakt, waarbij groeiversterkende uitgaven gezien de historisch lage publieke investeringen in infrastructuur, en met name vervoer, prioriteit moeten krijgen. Door op middellange termijn voor toereikende primaire overschotten te zorgen, zoals met het convergentieprogramma wordt beoogd, zullen de overheidsfinanciën beter houdbaar worden.

(9) Dankzij de flexibele arbeidsmarkt in het VK kon de sterke bbp-krimp tijdens de crisis redelijk goed worden opgevangen. Met name onder jongeren deed zich echter een stijging van de werkloosheid voor: in de periode 2008-2010 is de jeugdwerkloosheid opgelopen van 15 % naar bijna 20 %. Dat jongeren het niet goed doen op de arbeidsmarkt, hangt samen met meer algemene en structurele tekortkomingen in de verwerving van kwalificaties. Het uitvalpercentage in onderwijs en opleiding in de leeftijdscategorie 18-24 jaar ligt in het VK met 15,7 % hoger dan het EU-gemiddelde van 14,4 %. Het percentage hooggekwalificeerden in de leeftijdscategorie 25-64 jaar is in het VK weliswaar zeer hoog, maar in het middensegment laat het kwalificatieniveau te wensen over en ligt het percentage thans onder het EU-gemiddelde. Een ander groot probleem voor de VK-arbeidsmarkt is het feit dat een fors percentage kinderen deel uitmaakt van een huishouden waarin niemand een baan heeft: 17,5 %, het hoogste percentage in de EU, waarin dit gemiddeld 10,2 % is. Door geringe financiële prikkels en een gebrek aan haalbare kinderopvangmogelijkheden is er met name bij eenoudergezinnen in dit opzicht sprake van een acuut probleem: meer dan 32 % (dit is 4 procentpunt hoger dan het EU-gemiddelde) van de mensen met zorgtaken in die groep is door een gebrek aan opvangdiensten inactief of werkt in deeltijd.

(10) In het decennium vóór de crisis kende het VK een vastgoedhausse. Na het uitbreken van de crisis daalden de prijzen sterk, maar daarna is een gedeeltelijk herstel ingetreden zodat ze nog steeds op een historisch hoog niveau liggen. Het aantal transacties is gekelderd en nog steeds zeer laag. De vastgoedhausse heeft in het decennium vóór de crisis geleid tot een sterke stijging van de schuldenlast per huishouden en tot een onhoudbare groei van de consumptie van de huishoudens. Door de enorme terugval van het aantal vastgoedtransacties daalden de belastingontvangsten die deze transacties opleverden. Daardoor verslechterde de begrotingssituatie van het VK. De hoge uitgaven van het VK aan woonsubsidies en het hoge percentage van de bevolking dat in een door de overheid gesubsidieerde woning woont, komen mede doordat de huizenmarkt op bepaalde punten niet goed functioneert. Het VK heeft de eerste hervormingen van het bouwvergunningsgstelsel en de hypotheekregelgeving aangekondigd. Vanwege het belang ervan voor alle sectoren van de VK-economie zou, voortbouwend op deze maatregelen, een breder pakket hervormingen moeten worden uitgewerkt dat ook de hypotheekmarkt en de vastgoedbelasting omvat, zodat deze problemen kunnen worden aangepakt.

(11) Een herstel van de particuliere investeringen is van essentieel belang om een nieuw evenwicht in de economie te brengen en deze minder afhankelijk te maken van de particuliere consumptie, en zal leiden tot een hogere productiviteit. Uit enquêtes blijkt dat de beschikbaarheid en de kosten van krediet een belangrijk struikelblok vormen bij investerings- en uitbreidingsplannen in de particuliere sector. Dit geldt met name voor kleinere bedrijven die afhankelijk zijn van de financiering van banken. Sinds eind 2009 is de jaarlijkse groei van de kredietverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo/mkb)

negatief. Bij de kredietverlening aan kleinere ondernemingen is de krimp zelfs nog sterker. Daar komt nog bij dat de spreads boven de referentiepercentages voor middelgrote ondernemingen weliswaar gestabiliseerd lijken, maar voor kleine ondernemingen nog iets zijn gestegen. Het VK heeft onlangs een reeks maatregelen getroffen om de toegang van het mkb tot financiering te verbeteren, onder meer middels gesponsorde investeringsvehikels en door met de banken een overeenkomst te sluiten die deze verplicht hun brutokredietverlening aan het mkb op te voeren. Daarbij is het van belang om ook problemen die er zijn aan de vraagzijde te onderkennen, en dat bedrijven een inspanning moeten leveren bij het accepteren van de mogelijkheden die hen worden aangeboden. Om tot een duurzame oplossing te komen waarbij de regering niet telkens hoeft in te grijpen, zijn verdere hervormingen wenselijk die gericht zijn op een bevordering van de concurrentie in het bankwezen en op een facilitering van de verdere ontwikkeling van markten voor niet-bancaire financiering die toegankelijk is voor kleine en middelgrote ondernemingen.

(12) De Commissie heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in het VK, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de EU te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Zij is van oordeel dat de programma's ambitieuze tekortreductie-maatregelen bevatten en dat de regering zou moeten doorgaan op de ingeslagen weg. Er moeten verdere stappen worden gezet om de woningmarkt te hervormen, de jeugdwerkloosheid en schooluitval te verminderen, iets te doen aan de situatie van kinderen die deel uitmaken van een huishouden waarin niemand een baan heeft, en de beschikbaarheid van krediet voor de particuliere sector te verbeteren.

(13) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 juni 2010 op grond van artikel 126, lid 7, VWEU, heeft de Raad de actualisering 2011 van het convergentieprogramma van het Verenigd Koninkrijk onderzocht. Zijn advies daarover ([1]) is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van het Verenigd Koninkrijk onderzocht,

BEVEELT AAN dat het Verenigd Koninkrijk in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. De geplande budgettaire consolidatie met als doel een tekort van 6,2 % van het bbp in 2012-2013 uit te voeren, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad betreffende het corrigeren van het buitensporige tekort, en het op een neerwaarts pad brengen van de hoge overheidsschuldquote wanneer het buitensporige tekort aan het eind van de programmaperiode gecorrigeerd is. Ervoor te zorgen dat niet wordt afgeweken van de ambitieuze uitgavenreductiedoelstellingen, en aldus de langetermijnhoudbaarheid te versterken; en met inachtneming daarvan prioriteit te geven aan groeiverhogende uitgaven.

2. Een hervormingsprogramma op te stellen dat de destabiliserende gevolgen van de huizenprijscyclus voor de overheidsfinanciën, de financiële sector en de economie tegengaat, teneinde de betaalbaarheidsproblemen en de behoefte aan overheidssubsidies voor huisvesting te verminderen. Een brede waaier aan maatregelen en beleidsinstrumenten komt hierbij in aanmerking, met inbegrip van hervormingen van de hypotheekmarkt, financiële regelgeving, de vastgoedbelasting en het bouwvergunningstelsel, teneinde buitensporige volatiliteit te voorkomen.

3. Stappen te zetten tegen eind 2012 om ervoor te zorgen dat een groter percentage van de jongeren over toereikende vaardigheden beschikt wanneer zij op de arbeidsmarkt komen en om te zorgen dat de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van jongeren in de leeftijdscategorie 18-24 jaar die zonder diploma de school of hun opleiding beëindigd hebben, verbeterd wordt. Tekorten aan kwalificaties aan te pakken door het aantal hoger gekwalificeerden te vergroten, zulks gezien de behoefte van de arbeidsmarkt.

4. Maatregelen te nemen, in het kader van de lopende begrotingsplannen, om het aantal huishoudens waarin niemand een baan heeft, te verminderen door de aandacht te richten op personen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt omdat zij zorgtaken op zich hebben genomen, met inbegrip van alleenstaande ouders.

5. Reeds aangekondigde maatregelen uitvoeren en verder werken ter verbetering van de beschikbaarheid van bancaire en niet-bancaire financiering voor de particuliere sector, en met name het mkb, te verbeteren, waarbij mogelijke problemen aan de vraagzijde onderkend moeten worden. De concurrentie in het bankwezen te bevorderen en samen met de marktdeelemers na te gaan hoe de toegang tot niet-bancaire financiering, zoals durf- en risicokapitaal en voor het publiek uitgegeven schuldpapier, kan worden verbeterd.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI

([1]) Uit hoofde van artikel 9, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.