RÅDETS REKOMMENDATION

av den 12 juli 2011

om Förenade kungarikets nationella reformprogram för 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Förenade kungarikets uppdaterade konvergensprogram 2011–2014

(2011/C 217/04)

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 9.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag om att lansera en ny strategi för sysselsättning och tillväxt, Europa 2020. Strategin bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och god konkurrenskraft i Europa.

(2) Rådet antog den 13 juli 2010 en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjerna för medlemsstaternas sysselsättningspolitik [2], vilka tillsammans utgör *de integrerade riktlinjerna*. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 12 januari 2011 antog kommissionen den första årliga tillväxtöversikten, som markerar inledningen av en ny planeringscykel för den ekonomiska styrningen i EU och den första europeiska planeringsterminen av integrerad förhandssamordning av den ekonomiska politiken, vilken är förankrad i Europa 2020-strategin.

(4) Den 25 mars 2011 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för finanspolitisk konsolidering och strukturreformer (i linje med rådets slutsatser av den 15 februari och 7 mars 2011 och med hänvisning till kommissionens årliga tillväxtöversikt). Däri underströks behovet att prioritera återställandet av sunda budgetställningar och hållbara offentliga finanser, få ned arbetslösheten genom arbetsmarknadsreformer och göra nya ansträngningar för att stärka tillväxten. I dokumentet uppmanades medlemsstaterna att omvandla dessa prioriteringar i konkreta åtgärder som ska inkluderas i deras stabilitets- och konvergensprogram och nationella reformprogram.

(5) Den 28 april 2011 överlämnade Förenade kungariket sitt uppdaterade konvergensprogram för 2011 som täcker perioden 2011–2014 samt sitt nationella reformprogram för 2011. För att kunna beakta inbördes samband mellan de båda programmen har de bedömts samtidigt. För första gången innehöll Förenade kungarikets konvergensprogram ekonomiska och finanspolitiska prognoser som tagits fram av den nya, oberoende byrån för budgetansvar (Office for Budget Responsibility, OBR).

(6) Förenade kungariket drabbades särskilt hårt av finanskrisen till följd av landets stora, globalt integrerade finansiella sektor och hushållens höga skuldsättningsnivåer. BNP föll med 0,1 % 2008 och 4,9 % 2009. Den brittiska regeringen ingrep massivt för att stödja banksektorn och tillhandahöll tillfällig tillskottslikviditet till hela sektorn. Regeringens underskott steg med 8,5 procentenheter på två år till 11,2 % av BNP 2009. Arbetslösheten steg från 5,3 % 2007 till 7,6 % 2009. Under det fjärde kvartalet 2009 visade ekonomin åter tillväxt jämfört med föregående kvartal, även om den totala produktionsvolymen (output) fortfarande ligger under den högsta nivå som uppmättes före krisen. Utsikterna på kort sikt visar på en måttlig tillväxt som drivs av kraftigt ökande företagsinvesteringar samt ett uppsving för nettoexporten med stöd av växelkursutvecklingen. Tillväxten kommer emellertid att hållas tillbaka av en svag eller negativ tillväxt i hushållens och den offentliga sektorn konsumtion. Inflationen väntas under 2011 ligga kvar på en nivå betydligt över det officiella inflationsmålet på 2 %, vilket avspeglar mervärdesskattehöjningar och högre import- och energipriser, för att därefter falla tillbaka under 2012. Hög inflation kommer troligen att urgröpa realinkomsterna i och med att lönetillväxten förblir låg. Den främsta risken för ett sämre utfall jämfört med prognosen är att uppsvinget för företagsinvesteringarna eller nettoexporten inte förverkligas och att varaktigt hög inflation kan förhindra penningpolitikens möjligheter att motväga den lägre offentliga konsumtionen.

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Bibehålls för 2011 genom rådets beslut 2011/308/EU av den 19 maj 2011 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 138, 26.5.2011, s. 56).

(7) På grundval av en bedömning av det uppdaterade konvergensprogrammet enligt förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetberäkningarna är rimligt utom för 2012 då det kan vara något för optimistiskt. Konvergensprogrammet innehåller inte något medelfristigt mål för de offentliga finanserna såsom föreskrivs i uppförandekoden, även om ett sådant kan härledas från de mål som anges i programmet. Målet i budgetstrategin är att minska underskottet från 9,9 % budgetåret 2010-2011 till 1,7 % budgetåret 2015-2016, främst genom utgiftsnedskärningar, en strategi som är förenlig med belägg för finanspolitiska konsolideringar till stöd för tillväxt. I konvergensprogrammet planerar man att få ned underskottet under referensvärdet 3 % av BNP till budgetåret 2014-2015, vilket är den tidsfrist som satts av rådet. Med utgångspunkt i en skuldkvot på 78,7 % 2010–2011, väntas skuldkvoten enligt konvergensprogrammets budgetberäkningar komma att stiga till 87,2 % 2013–2014 för att därefter långsamt minska. Den genomsnittliga årliga finanspolitiska ansträngningen under perioden 2010–2011 till 2014-2015 uppgår till 1,6 % av BNP. Det är något lägre än det rådet rekommenderade i december 2009 (1,75 % av BNP), men inte desto mindre lämpligt med tanke på att ansträngningen görs från ett betydligt lägre budgetunderskott 2009–2010 än väntat och är därför förenlig med målet att få ned det totala underskottet under referensvärdet senast budgetåret 2014–2015. I enlighet med kommissionens senaste utvärdering, förefaller risken med avseende på den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna vara hög.

Den långsiktiga kostnaden för en åldrande befolkning är högre än genomsnittet för EU och den aktuella ställningen i de offentliga finanserna förvärrar kostnaden för åldrandet. Med utgångspunkt i den aktuella ställningen i de offentliga finanserna skulle skulden komma att öka till 128 % av BNP år 2020. Det fulla genomförandet av konvergensprogrammet skulle emellertid vara tillräckligt för att vända skuldutvecklingen så att skulden åter börjar minska, men den skulle likväl komma att överstiga 80 % av BNP år 2020. Utöver sina konsolideringsplaner, har Förenade kungarikets regering aviserat åtgärder som kommer att stödja långsiktig hållbarhet; dessa inbegriper att skjuta fram datumet för den planerade höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 år och ändringar i metoden för att uppgradera vissa förmåner och skattetröskelnivåer.

(8) Verkställandet av den föreslagna finanspolitiska konsolideringen förblir en betydande utmaning. För att återupprätta en hållbar ställning i de offentliga finanserna kommer det vara avgörande att säkerställa att de offentliga utgiftsplanerna inte överskrids. Med förbehåll för detta innebär de historiskt låga nivåerna för investeringar i infrastruktur, särskilt transporter, att tillväxtfrämjande utgifter bör prioriteras. Genom att säkerställa tillräckliga primära överskott på medellång sikt, vilket redan planeras i konvergensprogrammet, kommer de offentliga finansernas hållbarhet att förbättras.

(9) Förenade kungarikets flexibla arbetsmarknad gjorde det möjligt för landet att någorlunda väl hantera det stora BNP-fallet under krisen. Den ökade arbetslösheten drabbade emellertid i särskilt hög grad unga människor. Mellan 2008 och 2010 steg ungdomsarbetslösheten från 15 % till närmare 20 %. En svag arbetsmarknad för unga sammanhänger med mer allmänna och strukturella brister i utbildning och yrkesfärdigheter. Andelen unga i åldern 18–24 år i Förenade kungariket som hoppar av i förtid från utbildnings- och yrkesutbildningsprogram är 15,7 %, vilket är högre än genomsnittet i EU på 14,4 %.; Samtidigt som andelen personer i åldern 25–64 år som har nått höga nivåer av yrkeskompetens är särskilt stor i Förenade kungariket finns det en svaghet på medelkompetensnivå, och andelen av arbetskraften i denna grupp är för närvarande lägre än genomsnittet i EU. En fortsatt nyckelutmaning för den brittiska arbetsmarknaden är att en betydande andel barn lever i hushåll där ingen förvärvsarbetar: med en andel på 17,5 % av hushållen är detta den högsta nivån i EU, där nivån i genomsnitt ligger på 10,2 %. Problemet är särskilt akut för hushåll med en ensamstående förälder, vilket återpeglar svaga finansiella incitament och en brist på fungerande barnomsorgsalternativ. Mer än 32 % av personer med omsorgsansvar står utanför arbetslivet eller arbetar deltid på grund av brist på omsorgstjänster (detta är 4 procentenheter högre än genomsnittet i EU).

(10) Förenade kungariket upplevde en bostadsprishausse under årtiondet före krisen. Efter det att krisen bröt ut föll priserna kraftigt, men de har sedan dess delvis återhämtat sig och ligger kvar på historiskt höga nivåer. Transaktionsnivåerna rasade och har legat kvar på mycket låga nivåer. Husprishaussen bidrog till en kraftigt ökad skuldsättningsnivå bland hushållen och en ohållbar ökning i hushållens konsumtion under det decennium som föregick krisen. Den abrupta och kraftiga nedgången i antalet transaktioner på bostadsmarknaden resulterade i motsvarande minskade skatteintäkter från fastighetsaffärer, vilket bidrog till en försämrad ställning i Förenade kungarikets offentliga finanser. Den svaga fastighetsmarknaden utgör även en del av förklaringen till Förenade kungarikets höga utgifter för bostadsbidrag samt till den höga andelen av befolkningen i statligt subventionerat boende. Förenade kungariket har aviserat inledande reformer av sitt planeringssystem och av reglerna för hypotekslån. Med tanke på att denna problemställning är så viktig för alla sektorer av den brittiska ekonomin finns det anledning att utifrån dessa åtgärder utveckla ett mer heltäckande reformpaket som även omfattar hypotekslånemarknaden och fastighetsbeskattning för att kunna lösa dessa frågor.

(11) En återhämtning i privat investeringsaktivitet kan vara ett väsentligt inslag i en nödvändig omläggning av ekonomin från en alltför stor tonvikt på inhemsk konsumtion och kan medverka till att driva fram produktivitetsförbättringar. Enkäter tyder på att tillgång på krediter och kreditkostnader utgör en betydande begränsning för investerings- och expansionsplaner i den privata sektorn, bland annat för mindre företag som är beroende av bankfinansiering. Den årliga tillväxttakten i utlåningen till små och medelstora företag har varit negativ sedan slutet av 2009 och utlåningen föll med 3 % i februari

2011, med en ännu kraftigare minskning för utlåningen till småföretagen. Dessutom har räntespreaden i förhållande till referensräntesatserna ökat något för småföretagen, medan de verkar ha stabiliserats för de medelstora företagen. Förenade kungariket har nyligen infört en rad åtgärder för att förbättra de små och medelstora företagens tillgång till finansiering som inbegriper av staten främjade investeringsmekanismer och har träffat en överenskommelse med brittiska banker som innebär att de uppmanas att öka sin bruttoutlåning till små och medelstora företag. Det är även viktigt att erkänna utmaningarna på efterfrågesidan och att företag också kommer att behöva delta i de system som görs tillgängliga för dem. För att kunna utveckla en lösning som ska fungera framöver utan fortlöpande statliga ingrepp finns det starka skäl att gå vidare med reformer som syftar till att stärka konkurrensen i banksektorn och främja den vidare utvecklingen av marknader för andra finansieringsformer än bankfinansiering som kan utnyttjas av små och medelstora företag.

(12) Kommissionen har bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet. Den har beaktat inte bara programmens och åtagandenas relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Förenade kungariket utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionen anser att programmet anger ambitiösa åtgärder för att få ned budgetunderskottet och uppmanar regeringen att fullfölja planerna i programmet. Ytterligare åtgärder bör också vidtas för att reformera bostadsmarknaden, få ned ungdomsarbetslösheten, minska andelen elever som lämnar skolan utan examen och andelen barn som lever i hushåll utan förvärvsinkomster samt förbättra den privata sektorns tillgång till krediter.

(13) Mot bakgrund av denna bedömning, och med beaktande av rådets rekommendation av den 2 juni 2010 enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har rådet granskat 2011 års uppdatering av Förenade kungarikets konvergensprogram och dess yttrande ([1]) avspeglas särskilt i rekommendationerna 1 och 2 nedan. Med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 25 mars 2011 har rådet granskat Förenade kungarikets nationella reformprogram.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Förenade kungariket att vidta följande åtgärder under perioden 2011–2012:

1. Genomföra den planerade konsolideringen av de offentliga finanserna med målsättningen att senast budgetåret 2012–2013 minska underskottet till 6,2 % av BNP, i linje med rådets rekommendationer om korrigering av det alltför stora underskottet, och vända utvecklingen av den offentliga skuldkvoten så att skulden åter börjar minska när det alltför stora underskottet har korrigerats mot slutet av programpersioden. Säkerställa att överskridanden av de ambitiösa utgiftsminskningsmålen undviks och på så sätt stärka den långsiktiga hållbarheten; och, utan avsteg från detta, prioritera tillväxtfrämjande utgiftssatsningar.

2. Utforma ett reformprogram för att komma till rätta med huspriscykelns destabiliserande effekter på de offentliga finanserna, den finansiella sektorn och hela ekonomin i syfte att avhjälpa problemen med bristen på bostäder till överkomliga priser och minska behovet av statliga bostadsbidrag. En bred uppsättning åtgärder och politiska instrument skulle kunna övervägas, inbegripet reformer av bolånemarknaden, finansreglering, fastighetsbeskattningen och systemet för beviljande av bygglov, i syfte att förhindra en alltför stor instabilitet.

3. Vidta åtgärder för att senast till slutet av 2012 se till att en högre andel yngre människor kommer in på arbetsmarknaden med tillräckliga kvalifikationer och för att förbättra anställbarheten för 18–24-åringar som har avslutat sin utbildning utan kvalifikationer. Avhjälpa brister i utbildning och yrkesfärdigheter genom att öka andelen av arbetskraften som uppnår medelkompetensnivå, i linje med arbetsmarknadens krav.

4. Vidta åtgärder, inom de nuvarande budgetplanerna, för att minska andelen av hushåll där ingen förvärvsarbetar genom att rikta sig till de som är inaktiva på grund av omhändertagandeansvar, inklusive ensamma föräldrar.

5. Genomföra åtgärder som redan har aviserats och fortsätta att förbättra tillgången på bankfinansiering och annan finansiering än bankfinansiering till den privata sektorn och särskilt till små och medelstora företag, samtidigt som de eventuella utmaningarna på efterfrågesidan erkänns. Uppmuntra konkurrens inom banksektorn och undersöka sätt att förbättra tillgången till annan finansiering än bankfinansiering på marknaden som exempelvis venture- och riskkapitalfinansiering och emitterad skuld på offentliga marknader.

Utfärdad i Bryssel den 12 juli 2011.

På rådets vägnar

J. VINCENT-ROSTOWSKI

Ordförande

([1]) I enlighet med artikel 9.3 i förordning (EG) nr 1466/97.