RÅDETS HENSTILLING

af 12. juli 2011

om Det Forenede Kongeriges nationale reformprogram for 2011 og med Rådets udtalelse om Det Forenede Kongeriges opdaterede konvergensprogram, 2011-2014

(2011/C 217/04)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker [1], særlig artikel 9, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker [2], som tilsammen udgør de »integrerede retningslinjer«. Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

(4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og strukturreformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af ledigheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(5) Den 28. april 2011 afleverede Det Forenede Kongerige sin 2011-opdatering af konvergensprogrammet for perioden 2011-2014 og sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det er første gang Det Forenede Kongeriges konvergensprogram indeholder økonomiske og finanspolitiske prognoser, udarbejdet af det nye uafhængige kontor for budgetansvar, hvilket er en velkommen forbedring af Det Forenede Kongeriges finanspolitiske rammer.

(6) Det Forenede Kongerige blev særligt hårdt ramt af den internationale finanskrise på grund af landets store globalt integrerede finanssektor og husholdningernes store gæld. BNP faldt med 0,1 % i 2008 og 4,9 % i 2009. Det Forenede Kongeriges regering intervenerede massivt for at støtte banksektoren og stillede ekstraordinær supplerende likviditet til rådighed for sektoren som helhed. Det offentlige underskud voksede med 8,5 procentpoint på to år til 11,2 % af BNP i 2009. Ledigheden voksede fra 5,3 % i 2007 til 7,6 % i 2009. Kvartalsvæksten rettede sig op i fjerde kvartal af 2009, skønt outputtet fortsat ligger under højdepunktet før krisen. Udsigterne på kort sigt lyder på moderat vækst drevet af store virksomhedsinvesteringer og en stigning i nettoeksporten takket være valutakursudviklingen. Væksten vil imidlertid blive holdt nede som følge af en svag eller negativ vækst i det private og offentlige forbrug. Inflationen forventes at forblive et godt stykke over det officielle mål på 2 % i 2011 som følge af momsforhøjelsen og højere import- og energipriser, men derefter skulle den falde igen i 2012. Den høje inflation vil sandsynligvis udhule realindkomsterne, da lønstigningen forbliver lav. De væsentligste risici, der knytter sig til prognosen, består i, at stigningen i virksomhedsinvesteringerne eller nettoeksporten måske ikke vil materialisere sig, og at en vedholdende høj inflation kan forhindre, at pengepolitikken kan benyttes til at kompensere for lavere offentlige udgifter.

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

[2] Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 138 af 26.5.2011, s. 56).

(7) Baseret på vurderingen af det opdaterede konvergensprogram i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger, er plausibelt, når der ses bort fra 2012, hvor det måske er en anelse for optimistisk. Konvergensprogrammet indeholder ikke nogen mellemfristet målsætning som foreskrevet i adfærdskodeksen, skønt den kan udledes af programmets øvrige mål. Målet med budgetstrategien er at reducere underskuddet fra 9,9 % i 2010-2011 til 1,7 % i 2015-2016 gennem især en begrænsning af de offentlige udgifter, en strategi, der er i overensstemmelse med evidens for finanspolitisk konsolidering, der har støttet væksten. I henhold til konvergensprogrammet er det planen at reducere underskuddet til under referenceværdien på 3 % senest i 2014-2015, som er den frist, Rådet har fastsat. I henhold til konvergensprogrammets budgetfremskrivninger forventes gældskvoten at vokse fra 78,7 % i 2010-2011 til 87,2 % i 2013-2014, før den igen begynder at falde langsomt. Den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats i perioden 2010-2011 til 2014-2015 er på 1,6 %. Dette er en anelse lavere end henstillet af Rådet i december 2009 (1,75 % af BNP), men må ikke desto mindre betragtes som passende i betragtning af, at indsatsen sker med udgangspunkt i et væsentligt lavere budgetunderskud i 2009-2010 end forventet, og den kan derfor medvirke til at reducere det samlede underskud til under referenceværdien senest i 2014-2015. Ifølge Kommissionens seneste vurdering, synes risiciene for så vidt angår de offentlige finansers langsigtede holdbarhed at være høje.

De langsigtede aldringsomkostninger ligger over EU-gennemsnittet, og den aktuelle budgetstilling gør aldringsomkostningerne endnu tungere at bære. Baseret på den aktuelle budgetstilling forventes gælden at vokse til 128 % af BNP i 2020. En komplet implementering af konvergensprogrammet vil dog være tilstrækkelig til at få gælden til at falde, men den vil stadig ligge over 80 % i 2020. Ud over sine konsolideringsplaner har Det Forenede Kongeriges regering meddelt foranstaltninger, som vil understøtte den langsigtede holdbarhed; disse indeholder en fremskynding af datoen for forhøjelse af alderen for statspension fra 65 til 66 og ændringer i metoden til opgradering af visse fordele og skattegrænser.

(8) Det vil forblive en væsentlig udfordring at gennemføre den foreslåede finanspolitiske konsolidering. Det vil være vitalt for genetableringen af en bæredygtig budgetstilling at sikre, at der ikke forekommer afvigelser fra de offentliggjorte udgiftsplaner. I denne kontekst betyder de historisk lave offentlige infrastrukturinvesteringer, særlig på transportområdet, at udgifterne især bør gå til vækstfremmende foranstaltninger. Ved at sikre tilstrækkeligt store primære overskud på mellemlang sigt som allerede planlagt i henhold til konvergensprogrammet vil forbedre holdbarheden i de offentlige finanser.

(9) Det Forenede Kongeriges fleksible arbejdsmarked har gjort det muligt for landet at klare situationen med den store nedgang i BNP under krisen rimeligt godt. Stigningen i arbejdsløsheden ramte imidlertid især de unge, idet ungdomsarbejdsløsheden voksede fra 15 % til 20 % mellem 2008 og 2010. De unges ugunstige stilling på arbejdsmarkedet hænger sammen med en mere generel og strukturel kvalifikationsmangel. Den andel af de 18-24-årige, der forlader uddannelsessystemet tidligt i Det Forenede Kongerige, ligger på 15,7 % og dermed over EU-gennemsnittet på 14,4 %. Skønt andelen af 25-64-årige, der har opnået et højt kvalifikationsniveau i Det Forenede Kongerige, er høj, er der svagheder på det mellemliggende kvalifikationsniveau, idet andelen af personer i denne gruppe på nuværende tidspunkt ligger under EU-gennemsnittet. En anden central udfordring for Det Forenede Kongeriges arbejdsmarked består i den betydelige andel af børn, der tilhører en husholdning uden erhvervsaktive medlemmer, nemlig 17,5 %, som er det højeste niveau i EU, hvor gennemsnittet ligger på 10,2 %. Problemet er særlig akut for eneforsørgerfamilier og afspejler de utilstrækkelige finansielle incitamenter og børnepasningsmuligheder: Over 32 % af alle personer med pasningsansvar arbejder ikke eller arbejder på deltid som følge af manglende pasningsmuligheder (det er fire procentpoint højere end EU-gennemsnittet).

(10) I de ti år, der gik forud for krisen, oplevede Det Forenede Kongerige et boom i boligpriserne. Priserne faldt skarpt, krisen ramte landet, men de har efterfølgende rettet sig til en vis grad og ligger igen på et historisk højt niveau. Antallet af transaktioner styrtdykkede og er forblevet meget lavt. De kraftigt stigende boligpriser bidrog til den store forøgelse af husholdningernes gæld og den uholdbare vækst i husholdningernes forbrug i de ti år, der gik forud for krisen. Den dramatiske nedgang i antallet af bolighandler resulterede i et tilsvarende fald i indtægterne fra beskatningen heraf, hvilket igen bidrog til forværringen af budgetstillingen i Det Forenede Kongerige. De svagheder, der kendetegner boligmarkedet, kan også tjene som forklaring på Det Forenede Kongeriges store udgifter til boligtilskud og den store andel af befolkningen, der bor i statsstøttede boliger. Det Forenede Kongerige har bebudet nogle foreløbige reformer på planlægnings- og realkreditområdet. Dette er en udfordring, der er vigtig for alle dele af Det Forenede Kongeriges økonomi, og derfor er der, for at løse disse problemer, god grund til at benytte disse foranstaltninger til at udforme en mere omfattende pakke af reformer, herunder på realkreditmarkedet og inden for ejendomsbeskatning.

(11) Et genopsving i de private investeringer vil udgøre en essentiel komponent i den nødvendige afbalancering af økonomien, således at den ikke primært drives af indenlandsk forbrug, og bidrage til at skabe produktivitetsgevinster. Undersøgelser viser, at lånoptagelsesmulighederne og låneomkostningerne lægger en betydelig dæmper på investerings- og ekspansionsplanerne inden for den private sektor, og det gælder især for mindre firmaer, der er afhængige af bankfinansiering. Den årlige vækst i udlån til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) har været negativ siden slutningen af 2009, og udlånene til mindre virksomheder er faldet endnu skarpere. Desuden synes differencen mellem referencesatserne at have stabiliseret sig for mellemstore virksomheder, mens den er vokset noget for små virksomheder. Det

Forenede Kongerige har for nylig taget en række skridt til at forbedre SMV'ers adgang til finansiering, herunder statsfinansierede investeringsinstrumenter, og i henhold til en aftale indgået med bankerne i Det Forenede Kongerige skal de forøge deres bruttolångivning til SMV'er. Det er også vigtigt at anerkende udfordringerne på efterspørgselssiden, og at det er nødvendigt, at virksomhederne også spiller en rolle i at opstarte de ordninger, der er tilgængelige for dem. For at nå frem til en løsning, der også kan fungere uden regelmæssig intervention fra regeringens side, er der behov for yderligere reformer med det formål at forbedre konkurrencen inden for banksektoren og for yderligere at fremme udviklingen af markeder for anden finansiering end bankfinansiering, hvortil SMV'er har adgang.

(12) Kommissionen har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Det Forenede Kongerige, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Den finder, at der i programmerne indgår ambitiøse foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet, og den tilskynder regeringen til at fortsætte som planlagt. Der bør også tages yderligere skridt til at gennemføre en reform på boligmarkedet, reducere ungdomsarbejdsløsheden, mindske antallet af unge, der forlader skolen tidligt, gøre noget ved situationen med det store antal børn, der bor hjemme uden erhvervsaktive medlemmer, og forbedre den private sektors adgang til lånoptagelse.

(13) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 2. juni 2010 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Det Forenede Kongeriges konvergensprogram, og Rådets udtalelse ([1]) afspejles især i henstilling 1) og 2) nedenfor. Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Det Forenede Kongeriges nationale reformprogram,

HENSTILLER, at Det Forenede Kongerige træffer foranstaltninger i perioden 2011-2012 med henblik på at:

1. Gennemføre den planlagte finanspolitiske konsolidering i retning af et underskud på 6,2 % af BNP i 2012-2013 i overensstemmelse med Rådets henstillinger om korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, og derved bringe den høje offentlige gældskvote på nedadgående kurs, når det uforholdsmæssigt store underskud er korrigeret ved slutningen af programperioden. Sikre, at de ambitiøse mål for nedbringelsen af udgifterne fastholdes for derved at styrke holdbarheden på lang sigt; under forudsætning heraf give prioritet til vækststimulerende udgifter.

2. Udforme et reformprogram, der kan medvirke til at tackle den destabiliserende effekt, som priscyklussen på boligmarkedet har for de offentlige finanser, finanssektoren og økonomien, og dermed mindske problemet med svært overkommelige priser og behovet for offentlige boligtilskud. En bred vifte af foranstaltninger og politikinstrumenter kan overvejes, herunder reformer af realkreditmarkedet, finansiel regulering ejendomsskat- og planlægningssystemet med henblik på at forebygge store udsving.

3. Tage skridt til at sikre at en højere andel af unge kommer ind på arbejdsmarkedet med fyldestgørende kvalifikationer og til at forbedre mulighederne for at få arbejde for de 18-24-årige, som har forladt skolen eller stoppet deres oplæring tidligt. Løse problemerne med manglende kvalificeret arbejdskraft ved at forøge antallet af personer med et mellemliggende kvalifikationsniveau i overensstemmelse med behovet på arbejdsmarkedet.

4. Tage skridt, inden for de løbende budgetplaner, til at reducere antallet af husholdninger uden erhvervsaktive medlemmer ved at målrette foranstaltninger mod de der er inaktive på grund af pasningsforpligtelser, herunder enlige forældre.

5. Gennemføre de allerede bebudede foranstaltninger for og fortsætte med at arbejde på at forbedre adgangen til bankfinansiering og andre former for finansiering for den private sektor og især SMV'er, samtidig med at potentielle udfordringer på efterspørgselssiden anerkendes. Skærpe konkurrencen inden for banksektoren og sammen med markedet undersøge, hvordan der kan skabes bedre adgang til andre former for finansiering end bankfinansiering, f.eks. venturekapital og risikovillig kapital og gældsinstrumenter udstedt på offentlige markeder.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. juli 2011.

På Rådets vegne

J. VINCENT-ROSTOWSKI

Formand

([1]) Jf. artikel 9, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97.