PRIPOROČILO SVETA

z dne 12. julija 2011

v zvezi z nacionalnim programom reform Združenega kraljestva za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem konvergenčnem programu Združenega kraljestva za obdobje 2011–2014

(2011/C 217/04)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik [1] in zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za zaposlovalne politike držav članic [2], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v svojih nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturno reformo (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostni obravnavi ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter novih prizadevanj za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(5) Združeno kraljestvo je 28. aprila 2011 predložilo leta 2011 posodobljeno različico konvergenčnega programa za obdobje 2011–2014 in nacionalni program reform za leto 2011. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave. Prvič je konvergenčni program Združenega kraljestva vseboval gospodarske in fiskalne napovedi, ki so bile pripravljene s strani neodvisnega Urada za proračunsko odgovornost (*Office for budgetary responsability — OBR*), kar predstavlja dobrodošlo izboljšanje fiskalnega okvira Združenega kraljevstva.

(6) Mednarodna finančna kriza je še posebno prizadela Združeno kraljestvo, in sicer zaradi globalne povezanosti njegovega obsežnega finančnega sektorja in visokih ravni zadolženosti gospodinjstev. BDP se je v letu 2008 zmanjšal za 0,1 %, v letu 2009 pa za 4,9 %. Britanska vlada je z izjemnimi posegi podprla bančni sektor in celotnemu sektorju zagotovila izredna dodatna likvidna sredstva. Javnofinančni primanjkljaj se je v dveh letih povečal za 8,5 odstotne točke in v letu 2009 znašal 11,2 % BDP. Brezposelnost se je povečala s 5,3 % v letu 2007 na 7,6 % v letu 2009. V četrtem četrtletju leta 2009 je bila znova zabeležena četrtletna rast, čeprav obseg proizvodnje ostaja manjši od najvišjega v predkriznem obdobju. Kratkoročno se obeta zmerna rast, ki bo temeljila na obsežnih poslovnih vlaganjih in ponovnem povečanju neto izvoza zaradi ugodnih menjalnih tečajev. Vendar pa bo rast zavirala šibka ali negativna rast porabe gospodinjstev in javnofinančne porabe. Po napovedih naj bi inflacija v letu 2011 ostala precej nad 2 % uradnim ciljem, kar je odraz povišanj davka na dodano vrednost ter višjih uvoznih cen in cen energije, inflacija naj bi se znižala šele v letu 2012. Verjetno je, da bo visoka inflacija ob nizki rasti plač negativno vplivala na dejanske prihodke. Glavno negativno tveganje za napovedi je možnost, da se povečanje poslovnih vlaganj ali neto izvoza ne bo uresničilo in da lahko vztrajno visoka inflacija prepreči uporabo monetarne politike pri izravnavanju nižje javnofinančne porabe.

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

[2] Veljajo tudi za leto 2011 v skladu s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

(7) Na podlagi ocene posodobljene različice konvergenčnega programa v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 je Svet mnenja, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi, realističen, razen za leto 2012, glede katerega je rahlo preveč optimističen. V konvergenčni program ni vključen srednjeročni cilj, kakor je predvideno v kodeksu ravnanja, čeprav ga je mogoče izpeljati iz ciljev konvergenčnega programa. Cilj proračunske strategije je zmanjšati primanjkljaj z 9,9 % v letih 2010–2011 na 1,7 % v letih 2015–2016, zlasti z omejevanjem odhodkov, strategijo, ki je skladna s podatki o fiskalnih konsolidacijah, ki so podpirala rast. S konvergenčnim programom naj bi se primanjkljaj zmanjšal pod 3 % referenčno vrednost do let 2014–2015, torej do roka, ki ga je določil Svet. Glede na začetni delež dolga v višini 78,7 % v 2010–2011, naj bi se po proračunskih projekcijah v konvergenčnem programu do 2013–2014 delež dolga povečal na 87,2 %, potem pa se začel počasi zmanjševati. Povprečni letni fiskalni napor v obdobju od 2010–2011 do 2014–2015 znaša 1,6 %. To je malo pod tem, kar je decembra 2009 priporočil Svet (1,75 % BDP), vendar je vseeno primerno, glede na to, da je izhodišče precej manjši proračunski primanjkljaj v obdobju 2009–2010 od pričakovanega, in je ta napor torej skladen s ciljem zmanjšanja nominalnega primanjkljaja pod referenčno vrednost do 2014–2015. V skladu z zadnjo oceno Komisije se zdi, da so tveganja, kar zadeva dolgoročno vzdržnost javnih financ, velika.

Dolgoročni stroški staranja prebivalstva so nad povprečjem EU in trenutni proračunski položaj stroške staranja prebivalstva še stopnjuje. Glede na trenutni fiskalni položaj bi se dolg do leta 2020 povečal na 128 % BDP. Vendar bi za začetek zmanjševanja dolga zadoščalo že, če bi se program izvedel v celoti, čeprav bi dolg do leta 2020 kljub temu ostal nad 80 % BDP. Ne glede na njegove načrte konsolidacije je Združeno kraljestvo napovedalo ukrepe, ki bodo podpirali dolgoročno vzdržnost; ti zajemajo določitev datuma za načrtovan dvig starosti za državno pokojnino iz 65 na 66 let ter spremembe metode za dvig vrednosti določenih dajatev in davčnih pragov.

(8) Izvajanje predlagane fiskalne konsolidacije ostaja eden glavnih izzivov. Za ponovno vzpostavitev vzdržnega fiskalnega položaja bo bistveno zagotoviti, da ne bo odstopanj od objavljenih načrtov porabe. Z ozirom na to do zdaj najnižje stopnje naložb v javno infrastrukturo, zlasti prometno, pomenijo, da bi bilo treba dati prednost odhodkom, ki pospešujejo rast. Zagotavljanje zadostnih primarnih presežkov v srednjeročnem obdobju, kot je že predvideno v konvergenčnem programu, bo izboljšalo vzdržnost javnih financ.

(9) Prožnost trga dela v Združenem kraljestvu je tej državi omogočila, da je razmeroma dobro prenesla precejšne skrčenje BDP med krizo. Vendar se je brezposelnost močno povečala predvsem med mladimi: med letoma 2008 in 2010 je ta narasla s 15 % na skoraj 20 %. Slab položaj mladih na trgu dela je povezan z bolj splošnimi in strukturnimi pomanjkljivostmi v zvezi z zagotavljanjem znanj in spretnosti. Delež prebivalcev Združenega kraljestva v starostni skupini od 18 do 24 let, ki predčasno opustijo šolanje in usposabljanje, je s 15,7 % večji od povprečja EU, ki je 14,4 %. Kljub temu, da je delež prebivalcev, starih med 25 in 64 leti, ki so dosegli visoko raven znanja in spretnosti, v Združenem kraljestvu še posebej velik, pa se pomanjkljivosti kažejo na srednji ravni znanj in spretnosti, saj je delež prebivalcev v tej skupini trenutno pod povprečjem EU. Nadaljnji ključni izziv britanskega trga dela je precejšen delež otrok, ki živijo v gospodinjstvih s starši brez zaposlitve: s 17,5 % je to največji delež v EU, kjer v povprečju ta delež dosega 10,2 %. Problem je še posebej pereč v enostarševskih gospodinjstvih, kar odraža nizke finančne spodbude in pomanjkanje ustreznih možnosti za varstvo otrok: več kot 32 % oseb z vzgojnovarstvenimi odgovornostmi je delovno neaktivnih ali opravljajo delo s krajšim delovnim časom zaradi pomanjkanja storitev za varstvo (to je za 4 odstotne točke višje od povprečja EU).

(10) V Združenem kraljestvu so cene nepremičnin v desetletju pred krizo hitro naraščale. Po krizi pa so hitro padle, vendar so odtlej delno ponovno narasle in ostajajo na do sedaj najvišji ravni. Število transakcij je strmo upadlo in ostalo zelo majhno. Hitra rast cen nepremičnin je pripomogla k velikemu povečanju zadolženosti gospodinjstev in netrajnostni rasti porabe gospodinjstev v desetletju pred krizo. Strm upad nepremičninskih poslov je povzročil upad dohodkov od davkov na promet nepremičnin, kar je še poslabšalo fiskalni položaj Združenega kraljestva. Pomanjkljivosti na trgu nepremičnin lahko pojasnijo tudi visoke odhodke Združenega kraljestva za stanovanjske pomoči in visok delež prebivalstva, nastanjenega v stanovanjih, subvencioniranih s strani države. Združeno kraljestvo je napovedalo začetni reformi sistema načrtovanja in regulacije trga hipotekarnih posojil. Ker je ta izziv pomemben za vse sektorje gospodarstva Združenega kraljestva, je treba na podlagi teh ukrepov razviti celovitejši paket reform, med drugim tudi na trgu hipotekarnih posojil in na področju obdavčitve nepremičnin, da se bodo ti problemi odpravili.

(11) Oživitev zasebnih naložb bi bila bistven del potrebnega ponovnega uravnoteženja gospodarstva, da se ne bi toliko zanašalo na domačo porabo in bi se spodbudilo povečanje produktivnosti. Raziskave kažejo, da dostopnost posojil in stroški njihovega odplačevanja znatno omejujejo naložbe in načrte širitev v zasebnem sektorju, zlasti pa to velja za manjša podjetja, ki so odvisna od bančnega financiranja. Letna stopnja rasti posojil malim in srednjim podjetjem je od konca leta 2009 negativna, dajanje posojil malim podjetjem pa se je manjšalo še hitreje. Medtem ko so se razlike nad referenčnimi stopnjami za srednje velika podjetja stabilizirale, so se za mala podjetja nekoliko povečale. Združeno kraljestvo je nedavno sprejelo več ukrepov za izboljšanje dostopa malih in srednjih podjetij do financiranja, vključno do državno financiranih investicijskih subjektov, sklenitev

dogovora z britanskimi bankami, po katerem morajo slednje povečati bruto posojila za mala in srednja podjetja. Da se razvije rešitev, ki bo delovala tudi brez rednega poseganja države, je treba izvesti nadaljnje reforme, z namenom okrepitve konkurence v bančnem sektorju in lajšanja razvoja trgov nebančnih virov financiranja, dostopnih malim in srednje velikim podjetjem.

(12) Komisija je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform. Zaradi potrebe po okrepitvi splošnega gospodarskega upravljanja EU z zagotavljanjem prispevka EU k prihodnjim nacionalnim odločitvam je Komisija upoštevala njun pomen za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Združenem kraljestvu ter njuno skladnost s pravili in smernicami EU. Komisija je mnenja, da so v programih opredeljeni ambiciozni ukrepi za zmanjšanje primanjkljaja, in vlado spodbuja, da deluje v skladu z načrti. Treba bi bilo sprejeti tudi nadaljnje ukrepe za preoblikovanje trga nepremičnin, zmanjšanje brezposelnosti med mladimi in zgodnjega opuščanja šolanja, ukrepati glede položaja otrok, ki živijo v gospodinjstvih s starši brez zaposlitve, ter izboljšati dostopnosti posojil zasebnemu sektorju.

(13) Svet je na podlagi te ocene in ob upoštevanju priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 2. junija 2010 preučil leta 2011 posodobljeno različico konvergenčnega programa Združenega kraljestva, njegovo mnenje [1] pa je zlasti odraženo v priporočilih (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet preučil nacionalni program reform Združenega kraljestva –

PRIPOROČA, da Združeno kraljestvo v obdobju 2011–2012 ukrepa tako da:

1. Izvede načrtovano fiskalno konsolidacijo s ciljem doseganja primanjkljaja v višini 6,2 % BDP v letih 2012–2013, v skladu s priporočili Sveta o popravi čezmernega primanjkljaja, in zmanjšanja visokega deleža javnega dolga, ko bo čezmerni primanjkljaj na koncu programa popravljen. Zagotovi, da ne bo odstopanj od ambicioznih ciljev glede omejitev pri porabi, da se bo tako okrepila dolgoročna vzdržnost; glede na to, naj da prednost odhodkom, ki pospešujejo rast.

2. Razvije program reform, s katerimi se bo odpravil destabilizacijski vpliv sprememb cen nepremičnin na javne finance, finančni sektor in gospodarstvo, da se bodo olajšale težave s cenovno nedostopnostjo nepremičnin in odpravile potrebe po državnih subvencijah za stanovanja. To bi lahko zagotovil širok nabor ukrepov in instrumentov politik, vključno z reformami trga hipotekarnih posojil, finančne regulacije, obdavčitve nepremičnin in sistema načrtovanja, da se prepreči čezmerna nihanja.

3. Do leta 2012 sprejme ukrepe, s katerimi zagotovi, da višji delež mladih vstopi na trg dela s primernimi znanji in spretnostmi ter izboljša zaposljivost prebivalcev v starostni skupini od 18 do 24 let, ki so izobraževanje ali sposabljanje opustili brez kvalifikacij. Spoprime naj se s pomanjkanjem znanj in spretnosti, tako da zagotovi povečanje števila oseb, ki dosežejo srednjo raven znanj in spretnosti, v skladu s potrebami na trgu dela.

4. V okviru sedanjih proračunskih načrtov sprejme ukrepe za zmanjšanje števila gospodinjstev brez zaposlitve, tako da se osredotoči na tiste, ki so delovno neaktivni zaradi obveznosti varstva, vključno s starši samohranilci.

5. Izvede že navedene ukrepe in nadaljuje s prizadevanji za izboljšanje razpoložljivosti bančnega in nebančnega financiranja za zasebni sektor in zlasti za mala in srednja podjetja, pri čemer upošteva morebitne izzive na strani povpraševanja. Spodbudi konkurenco v bančnem sektorju in s trgom preuči načine za izboljšanje dostopa do nebančnega financiranja, kot so tvegani in rizični kapital ter javno izdani dolžniški instrumenti.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet
Predsednik
J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Predvideno v členu 9(3) Uredbe (ES) št. 1466/97.