



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.  
COM(2014) 429 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2014 r.  
oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo  
programu konwergencji na 2014 r.**

{SWD(2014) 429 final}

## Zalecenie

### **ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2014 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2014 r.**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>1</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>2</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej<sup>3</sup>,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego<sup>4</sup>,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

<sup>1</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

<sup>3</sup> COM(2014) 429 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 i P7\_TA(2014)0129.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzją dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo zaktualizowanego programu konwergencji na okres od 2012–2013 do 2017–2018.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania<sup>6</sup>, w którym wskazała Zjednoczone Królestwo jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) Dnia 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Zjednoczonego Królestwa<sup>7</sup>, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Zjednoczonym Królestwie nadal występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. Nadal należy zwracać uwagę zwłaszcza na zadłużenie gospodarstw domowych związane z wysokim poziomem długów hipotecznych i charakterystyką strukturalną rynku nieruchomości mieszkaniowych, a także na niekorzystne zmiany pod względem udziału w rynkach eksportowych. Ryzyko w sektorze mieszkalnictwa wynika z utrzymywania się niewystarczającej podaży strukturalnej domów i mieszkań; niezmiennie ograniczenia podaży, w szczególności w Londynie, oraz stosunkowo powolna reakcja podaży na wzrost popytu w dalszym ciągu powodują wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych, w szczególności w Londynie i na południowym wschodzie kraju, oraz popychają kupujących do zaciągania wysokich kredytów hipotecznych. Mimo że jest mało prawdopodobne, by spadek udziału w rynkach eksportowych stanowił

---

<sup>5</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>7</sup> SWD(2014) 91 final.

ryzyko w perspektywie krótkookresowej, to jednak w połączeniu z deficytem na rachunku obrotów bieżących stanowi wyzwanie strukturalne. Wyzwanie to jest związane z niedoborem wykwalifikowanej kadry oraz z brakami w zakresie infrastruktury. Jeżeli chodzi o finanse publiczne, to Zjednoczone Królestwo nie osiągnęło ani celów dotyczących deficytu nominalnego, ani celów dotyczących korekty strukturalnej.

- (8) Dnia 30 kwietnia 2014 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło swój krajowy program reform na 2014 r. oraz program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (9) Zgodnie z pkt 4 protokołu (nr 15) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wynikający z art. 126 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obowiązek unikania nadmiernego deficytu budżetowego nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa. Zgodnie z pkt 5 protokołu Zjednoczone Królestwo podejmuje wysiłki w celu uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego. Dnia 8 lipca 2008 r. Rada stwierdziła, zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, że w Zjednoczonym Królestwie występuje nadmierny deficyt.
- (10) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie konwergencji na 2014 r. jest zrównoważenie dostosowanego cyklicznie salda budżetu bieżącego przed końcem obejmującego kolejnych pięć lat okresu, który obecnie kończy się w latach 2018–2019. Program konwergencji nie obejmuje celu średniookresowego przewidzianego w pakcie stabilności i wzrostu. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych szacuje się na 5,0 % PKB w latach 2014–2015, co stanowi spadek z rekordowych 11,4 % PKB w latach 2009–2010. Oznacza to niedotrzymanie wyznaczonego przez Radę terminu korekty nadmiernego deficytu. Zgodnie z programem nadmierny deficyt zostanie skorygowany do poziomu 2,4 % PKB w latach 2016–2017, a więc dwa lata po terminie wyznaczonym przez Radę. Z programu wynika, że (ponownie obliczona) nadwyżka strukturalna w sektorze instytucji rządowych i samorządowych poprawi się w ciągu jednego roku o 0,3 p.p. do 4,4 % PKB w latach 2014–2015. Plany budżetowe nie są wystarczające do osiągnięcia średniego rocznego wysiłku fiskalnego zalecanego, by skorygować nadmierny deficyt. W programie przewidziano w związku z tym, że roczna poprawa (ponownie obliczonego) salda strukturalnego wyniesie 0,8 p.p. w latach 2015–2016 i 1,3 p.p. w latach 2016–2017. Zasadniczo program jest tylko częściowo zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Jak dotąd w ramach konsolidacji skupiano się przede wszystkim na cięciach wydatków, można więc rozważyć możliwość uzyskania dochodów poprzez zwiększenie bazy podatkowej. W Zjednoczonym Królestwie zrezygnowano z dużej części potencjalnych wpływów podatkowych, w szczególności w przypadku podatków pośrednich. Zgodnie z programem konwergencji prognozuje się, że relacja długu do PKB wzrośnie do 93,1 % w latach 2015–2016, a następnie spadnie do 86,6 % w latach 2018–2019. Scenariusz makroekonomiczny Zjednoczonego Królestwa, na którym oparto prognozy budżetowe we wspomnianym programie, jest wykonalny. Potencjalnym zagrożeniem dla prognoz budżetowych są niższy od oczekiwanego wzrost wynikający z ograniczenia konsumpcji prywatnej w wyniku obniżenia płac oraz utrudniająca inwestycje niepewność. Prognozy są jednak zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2014 r., w której również nie przewidziano korekty nadmiernego deficytu w terminie określonym przez Radę. Ponadto zgodnie z prognozą Komisji (skorygowana) zmiana salda strukturalnego w latach 2010–2014 jest niższa o średnio 0,6 % PKB rocznie od

wymaganej; prognozuje się, że w 2015 r. również będzie ona niewystarczająca. Na podstawie oceny programu i prognoz Komisji, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że niezbędne są dodatkowe środki, by zapewnić zgodność z zaleceniem wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu.

- (11) Zjednoczone Królestwo podjęło środki zarówno po stronie popytu, jak i podaży na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Chociaż podaż nowych nieruchomości wzrosła, to nadal utrzymuje się na niskim poziomie i znacznie odbiega od popytu. W połączeniu z niskimi stopami procentowymi i mniej restrykcyjnymi warunkami uzyskania kredytu hipotecznego (np. podwyższeniem odsetka dochodów, jaki można przeznaczać na spłatę kredytu) doprowadziło to do wzrostu cen nieruchomości mieszkaniowych w niektórych częściach Zjednoczonego Królestwa, w szczególności w Londynie. Niewystarczająca podaż od dawna jest zjawiskiem strukturalnym i prawdopodobnie będzie nadal występować w perspektywie średniookresowej. Należy podjąć działania, aby zwiększyć podaż nieruchomości mieszkaniowych – tworząc odpowiednie zachęty do zwiększania podaży na poziomie lokalnym. Władze powinny nadal monitorować ceny nieruchomości mieszkaniowych i poziom zadłużenia hipotecznego; powinny też być przygotowane do zastosowania odpowiednich środków, w tym do dostosowania w razie konieczności programu gwarancji kredytowych Help to Buy 2. Istnieje konieczność zwiększenia przejrzystości wykorzystania i wpływu makroostrożnościowych regulacji sektora mieszkalnictwa, które mógłby wprowadzić Komitet Polityki Finansowej w odpowiedzi na wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenia hipotecznego. Należy rozważyć reformę opodatkowania gruntów i nieruchomości, aby złagodzić zakłócenia na rynku nieruchomości mieszkaniowych. W chwili obecnej wzrost wartości nieruchomości nie przekłada się na wyższe podatki od nieruchomości, gdyż lista wartości nieruchomości nie była aktualizowana od 1991 r. Podatki od droższych nieruchomości są względnie niższe niż podatki od nieruchomości tańszych ze względu na regresywny charakter obecnych stawek i progów podatkowych w systemie podatków lokalnych.
- (12) Zjednoczone Królestwo nadal walczy z problemem bezrobocia i niepełnego zatrudnienia oraz ze szczególnymi problemami związanymi z bezrobociem młodzieży. Wyraźnym problemem jest wyposażenie młodych ludzi w umiejętności i doświadczenie zawodowe wymagane przez rynek pracy, a także zwiększenie dostępności przyuczania do zawodu. Pomaga to zrozumieć, dlaczego wykorzystanie subsydiowania wynagrodzeń oferowanego przez program „Youth Contract” utrzymuje się na poziomie niższym od prognozowanego. Problemem dla rynku pracy jest niedopasowanie umiejętności osób poszukujących pracy do potrzeb rynku. Władze podejmują próby przekwalifikowania siły roboczej, aby rozwiązać zarówno problem bezrobocia, jak i problem braku pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych i technicznych. Podjęto już próbę podniesienia jakości programów przyuczania do zawodu, jednak niezbędne są dalsze wysiłki. Ponadto system kwalifikacji w dalszym ciągu jest bardzo złożony. Należy go zoptymalizować, aby ułatwić powszechne uznawanie kwalifikacji i podnieść poziom zaangażowania pracodawców.
- (13) Władze podejmują działania w celu rozwiązania problemu słabych zachęt do podejmowania pracy, przede wszystkim w przypadku odbiorców świadczeń społecznych – wprowadzono program „Universal Credit”, który umożliwia osobom rozpoczynającym pracę zatrzymanie większej części otrzymywanych świadczeń. Program ten może wywrzeć pozytywny wpływ na zatrudnienie pod warunkiem

zapewnienia skutecznej realizacji i odpowiednich usług wsparcia, również w zakresie interakcji z innymi świadczeniami. Skupienie uwagi na powrocie do pracy znalazło też odzwierciedlenie w ograniczeniu rocznego dostosowania wielu świadczeń dla osób w wieku produkcyjnym i ulg podatkowych do 1 % rocznie do 2016 r.

- (14) Zjednoczone Królestwo w dalszym ciągu podejmuje działania w celu zwiększenia stopy zatrudnienia rodziców poprzez poprawienie dostępu do wysokiej jakości i przystępnej cenowo opieki nad dziećmi. Stale wprowadza programy, które mają zwiększyć przystępność cenową opieki nad dziećmi zarówno dla rodziców pracujących w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy, uwzględniając różne poziomy dochodów. Jednak koszt opieki nad dziećmi w dalszym ciągu należy do najwyższych w UE i stanowi problem przede wszystkim dla drugich żywicieli rodziny i osób samotnie wychowujących dzieci.
- (15) Pod względem dostępu do finansowania w 2013 r. warunki na rynkach kredytowych poprawiły się, jednak wzrost akcji kredytowej nadal jest słaby i potrzeba więcej czasu, aby przekonać się, czy dotychczasowa polityka okaże się skuteczna. Utrzymują się szczególne problemy związane z dostępem do kredytowania dla MŚP. Podczas gdy duże przedsiębiorstwa mogą uzyskać finansowanie bezpośrednio na rynkach hurtowych i skorzystać z dobrze rozwiniętej w Zjednoczonym Królestwie oferty usług finansowych, MŚP, które chcą uzyskać finansowanie zewnętrzne, są w znacznym stopniu uzależnione od banków. Zrobiono należyte postępy w zakresie realizacji ubiegłorocznego zalecenia dotyczącego konkurencji w bankowości poprzez tworzenie nowych banków, nazywanych bankami konkurencyjnymi (za przykład może posłużyć TSB, który jednak nie jest jeszcze w pełni niezależny).
- (16) W grudniu 2013 r. Zjednoczone Królestwo opublikowało zaktualizowany krajowy plan infrastruktury: długoterminowe i strategiczne podejście do planowania, zakładania, finansowania i tworzenia infrastruktury. Nakreślono w nim sięgające 2020 r. plan realizacji perspektywicznych inwestycji kapitałowych o łącznej wysokości przekraczającej 375 mld GBP (ok. 460 mld EUR). Znaczna część planów (340 mld GBP, tj. ok. 420 mld EUR) dotyczy inwestycji w sektory energii i transportu. Planuje się, że około 3/4 finansowania ma pochodzić ze źródeł prywatnych, a pozostała część – ze środków publicznych. Choć plan ten jest stosowną inicjatywą, to pozostają wątpliwości dotyczące finansowania przez sektor prywatny, pewności regulacyjnej i terminowego wydawania zezwoleń na budowę. Istnieje potrzeba wzmocnienia mechanizmów ograniczenia ryzyka związanego z finansowaniem i wykonaniem planów przy jednoczesnym zapewnieniu przejrzystości planowanych i faktycznych wydatków na infrastrukturę.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa. Oceniała program konwergencji i krajowy program reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.

- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Zjednoczonego Królestwa, a jej opinia<sup>8</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (19) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program konwergencji Zjednoczonego Królestwa. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 2, 3, 5 i 6 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej oraz podjęcie próby trwałego skorygowania nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, Stosowanie zróżnicowanego, sprzyjającego wzrostowi podejścia do restrykcyjnej polityki budżetowej poprzez priorytetowe potraktowanie wydatków kapitałowych. Aby wspomóc konsolidację budżetową, należy rozważyć podniesienie dochodów poprzez poszerzenie bazy podatkowej. Usunięcie strukturalnych przeszkód związanych z infrastrukturą, niedopasowaniem umiejętności i dostępem MŚP do finansowania w celu pobudzenia wzrostu wywozu towarów i usług.
2. Zwiększenie przejrzystości wykorzystania i wpływu makroostrożnościowych regulacji sektora mieszkalnictwa wprowadzanych przez Komitet Polityki Finansowej Banku Anglii. Podjęcie odpowiednich środków w celu zareagowania na szybki wzrost cen nieruchomości na obszarach odpowiadających za znaczną część wzrostu gospodarczego w Zjednoczonym Królestwie, w szczególności w Londynie, na przykład poprzez dostosowanie programu Help to Buy 2 i ograniczenie ryzyka związanego z wysokim zadłużeniem hipotecznym. Usunięcie zakłóceń opodatkowania nieruchomości poprzez regularne uaktualnianie wycen nieruchomości i ograniczenie regresywnego charakteru progów i stawek w systemie podatków lokalnych. Kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia podaży nieruchomości mieszkaniowych.
3. Utrzymanie zaangażowania w program „Youth Contract”, w szczególności poprzez rozwijanie umiejętności, których potrzebują pracodawcy. Zagwarantowanie zaangażowania pracodawców poprzez położenie nacisku na rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności w drodze zapewnienia potencjalnym pracownikom bardziej zaawansowanych umiejętności i wyższych kwalifikacji oraz poszerzenia oferty przyuczania do zawodu. Zmniejszenie liczby młodych ludzi o bardzo niskich umiejętnościach.
4. Kontynuowanie wysiłków na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci w gospodarstwach domowych o niskich dochodach poprzez zapewnienie, by program „Universal Credit” i inne reformy systemu opieki społecznej przynosiły odpowiednie świadczenia połączone ze skutecznymi zachętami do podjęcia pracy i usługami wsparcia. Zwiększenie dostępności przystępnej cenowo opieki nad dziećmi.
5. Kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia dostępu MŚP do finansowania bankowego i pozabankowego. Zapewnienie skutecznego funkcjonowania Business Banku i wspieranie zwiększonej obecności banków konkurencyjnych.
6. Podjęcie działań następczych dotyczących krajowego planu infrastruktury poprzez zwiększenie przewidywalności procesu planowania oraz zagwarantowanie pewności

---

<sup>8</sup> Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

w zakresie zobowiązań do finansowania. Zapewnienie przejrzystości i rozliczalności poprzez zapewnienie spójnych i terminowych informacji na temat realizacji planu.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*