



Брюксел, 29.5.2013  
COM(2013) 378 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2013 г.**

**и за представяне на становище на Съвета относно конвергентната програма на Обединеното кралство за периода 2012—2017 г.**

{SWD(2013) 378 final}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2013 г.**

**и за представяне на становище на Съвета относно конвергентната програма на Обединеното кралство за периода 2012—2017 г.**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики<sup>1</sup>, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси<sup>2</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>3</sup>,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент<sup>4</sup>,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която стратегия ще се съсредоточи върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>3</sup> СОМ(2013) 378 окончателен.

<sup>4</sup> P7\_TA(2013)0052 и P7\_TA(2013)0053.

<sup>5</sup> Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнище държави членки, като изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната конвергентна програма на Обединеното кралство за 2012 г., която обхваща периода 2012—2017 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие годишния обзор на растежа<sup>6</sup>, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2013 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие също на 28 ноември 2012 г. Доклад за механизма за предупреждение<sup>7</sup>, в който беше посочено, че Обединеното кралство е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа бюджетна консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизирание на публичната администрация.
- (7) На 10 април 2013 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед<sup>8</sup> за Обединеното кралство, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Обединеното кралство са налице макроикономически дисбаланси, които трябва да бъдат следени и за които са необходими политически действия. По-специално внимание заслужават макроикономическите промени в областта на задължнялостта на домакинствата, свързани с големите ипотечни заеми и особеностите на жилищния пазар, както и неблагоприятните промени в областта на външната конкурентоспособност, особено що се отнася до стоковия износ и слабия растеж на производителността.
- (8) На 30 април 2013 г. Обединеното кралство представи своята конвергентна програма за 2013 г., която обхваща периода 2012—2017 г., и своята националната програма за реформи за 2013 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

---

<sup>6</sup> COM(2012) 750 окончателен.

<sup>7</sup> COM(2012) 751 окончателен.

<sup>8</sup> SWD(2013) 125 окончателен.

- (9) Съгласно точка 4 от Протокол (№ 15) за някои разпоредби, отнасящи се до Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, задължението съгласно член 126, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз за избягване на прекомерен бюджетен дефицит не се прилага по отношение на Обединеното кралство. Точка 5 от Протокола предвижда, че Обединеното кралство се стреми да избягва прекомерен бюджетен дефицит. На 8 юли 2008 г. в съответствие с член 104, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност Съветът реши, че в Обединеното кралство е налице прекомерен дефицит.
- (10) Въз основа на оценката на конвергентната програма за 2013 г. в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата изглежда реалистичен. Целта на бюджетната стратегия, очертана в конвергентната програма, е постигането в края на непрекъснат петгодишен период на почти балансиран бюджет, коригиран спрямо фазата на икономическия цикъл. Общият бюджетен дефицит достигна максимум от 11,5 % от БВП през 2009—2010 г.<sup>9</sup>, като през 2012—2013 г. бе намален до 5,6 % от БВП, благодарение на еднократни мерки, които изкуствено намалиха дефицита с 2 процентни пункта през 2012—2013 г. От конвергентната програма обаче е видно, че се предвижда правителството да не спази крайния срок за коригиране на прекомерния дефицит (2014—2015 г.), определен от Съвета, като в посочената година се очаква дефицитът да възлиза на 6,0 % от БВП. Според прогнозите в програмата се очаква годината на коригиране на прекомерния дефицит да бъде 2017—2018 г., като възлиза на 2,3 % от БВП — три години след крайния срок, определен от Съвета през декември 2009 г. В програмата се предвижда незначително подобрене на общия структурен бюджетен дефицит, преизчислен от службите на Комисията, от 5,6 % от БВП през 2013—2014 г. до 5,1 % от БВП през 2014—2015 г. През периода от 2010—2011 г. до 2012—2013 г. средната коригирана бюджетна консолидация се изчислява на 1,0 % от БВП, което е доста под препоръчаното от Съвета — 1¾ % от БВП. Основният риск за бюджетните прогнози произтича от по-нисък от очаквания растеж поради непрекъснато висока инфлация, която ограничава частното потребление, както и евентуално влошаване на международната среда, което може да засегне търговията и инвестициите. В конвергентната програма не е посочена средносрочна бюджетна цел, както е предвидено в Пакта за стабилност и растеж. Правителството продължава със своята стратегия за бюджетна консолидация, но поради по-високи от очакваните разходи, дължащо се на действието на автоматичните стабилизатори, и по-ниски от очакваните данъчни приходи, дефицитът е по-висок от предвидения. Също така предприетите досега консолидационни мерки не бяха достатъчни за постигане на бюджетната консолидация, необходима за коригиране на прекомерния дефицит. Освен това остават относително неоползотворени приходите от евентуална структурна реформа, напр. имаща за цел повишената ефективност на данъчната система посредством изменения на структурата на ставките за ДДС. Държавният дълг като процент от БВП нарасна от 56,1 % през 2008—2009 г. до 90,7 % през 2012—2013 г. Според програмата консолидираният държавен дълг се очаква да нарасне до 100,8 % от БВП през 2015—2016 г. и 2016—2017 г., преди да спадне до 99,4 % през 2017—18 г.

<sup>9</sup> 2009—2010 г. се отнася за финансовата година, която започва на 1 април и завършва на 31 март.

- (11) Намалването на задлъжнялостта на домакинствата в Обединеното кралство продължи през 2012 г., но при стойност, равна на 96 % от БВП, тя остава доста над средните стойности за еврозоната и намалването на задлъжнялостта може да не се запази, когато икономиката започне да се възстановява и сделките с имоти се върнат към по-нормални равнища. В контекста на жилищен недостиг цените на жилищата остават високи и нестабилни. Поради съчетанието от високи цени на жилищата и широко разпространеното използване на ипотечни заеми с променлив лихвен процент, домакинствата са особено уязвими към промени в лихвените проценти и към нарастване на безработицата. Правителството предприе действия за реформа на законите за териториалното планиране, но жилищното строителство продължава да е на ниско равнище и системата за планиране, включително ограниченията, свързани със „зеления пояс“, продължава да бъде значително препятствие пред предлагането на жилища. Държавната намеса, която стимулира търсенето на жилища повече от предлагането, включително наскоро обявената схема „Помощ за покупка“ (Help to Buy), би могла да изостри тази ситуация чрез увеличаване на цените на жилищата и дълговете на домакинствата. Системата за данъчно облагане на недвижимите имоти в Обединеното кралство съчетава регресивен периодичен данък (Council Tax) с прогресивен данък върху трансакциите (Stamp Duty Land Tax). Вероятно комбинацията от високи цени на жилищата, затруднени финанси на домакинствата и по-предпазливи критерии за предоставяне на заеми ще продължи да не позволява на много домакинства със средни доходи да станат собственици на жилище. В този контекст наемането на жилище би могло да се превърне в по-привлекателна и по-надеждна дългосрочна алтернатива на притежаването на жилище.
- (12) Обединеното кралство е изправено пред предизвикателствата на безработицата и непълната заетост, особено сред младите хора. В началото на 2013 г. равнището на безработицата беше 7,8 % и се очаква то да остане сравнително непроменено през 2013 г. и 2014 г. Младежката безработицата е много по-висока — 20,7 %, и от 2007 г., когато възлизаше на 14,3 %, нараства постоянно. Делът на младите хора, които не участват във форма на заетост, образование или обучение, е 14 %. Заетостта в частния сектор нарасна значително през последната година, като се има предвид бавният растеж на БВП, но растежът на производителността и заплащането е слаб. В Обединеното кралство също се наблюдава свръхпредлагане на нискоквалифицирани работници, за които търсенето намалява. В същото време в Обединеното кралство има недостиг на работници с висококачествени професионални и технически умения, което допринася за липсата на външна конкурентоспособност. Въпреки известен напредък през последните години, значителна част от младите хора нямат уменията и квалификациите, необходими, за да се конкурират успешно на пазара на труда. Равнището на безработица сред нискоквалифицираните работници на възраст от 15 до 25 години е 37,2 % — значително над средното за ЕС. Съществуващата политика на професионално образование и обучение прекалено набляга на основните умения и квалификациите от ниво 2, докато икономиката все повече се нуждае от по-високи квалификации. Въпреки че са направени усилия за подобряване на качеството на програмите за чиракуване, са необходими допълнителни усилия. По-специално системата на квалификациите продължава да бъде много сложна, което може да повлияе отрицателно върху участието на предприятията в програмите за чиракуване. Обединеното кралство би могло да се опре на текущата програма за младежка заетост (Youth Contract), за да

осъществи програмата „Гаранция за младежта“ с оглед решаването на проблема с младежката безработица и с тези, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение.

- (13) Слабите стимули за работа са постоянен проблем в Обединеното кралство. За справяне с този проблем органите планират въвеждането на универсален кредит, който ще позволи на хората да запазват по-голяма част от получаваните обезщетения, когато започнат работа. Докато универсалният кредит би могъл да има положително въздействие върху заетостта, много ще зависи от ефективността на изпълнението и службите за подпомагане, включително взаимодействието с други социални обезщетения. Успоредно с това много от обезщетенията и данъчните кредити за тези, които са в работоспособна възраст, ще се увеличават с 1 % годишно до 2016 г., което е под очакваното равнище на инфлацията. Също така през април 2013 г. бяха въведени редица други реформи на социалните обезщетения. Налице е риск от увеличаване на бедността, включително и на детската бедност, за тези, които живеят в домакинства, които не могат да намерят работа. За разлика от това обхватът, равнището и актуализирането на всеобщите и на зависещите от имущественото състояние плащания към пенсионери са до голяма степен незасегнати от икономите. Ранните резултати от „Програмата за работа“ разкриват възможности за подобряване на осъществяването и резултатите. Обединеното кралство е изправено също пред текущото предизвикателство за увеличаване на заетостта на родителите и повишаване на предлагането на високачествени детски грижи на достъпни цени. 17,3 % от децата в Обединеното кралство живеят в безработни семейства, като този дял е втори по големина в ЕС. Понастоящем разходите за детски грижи в Обединеното кралство са сред най-високите в ЕС, което създава особени проблеми на втория работещ в домакинствата и на самотните родители. През 2010 г. едва 4 % от децата под тригодишна възраст са посещавали целодневно официални детски заведения, което е доста под средното за ЕС равнище от 14 %.
- (14) Натрупаният от Обединеното кралство корпоративен дълг е умерено висок, но някои предприятия срещат затруднения при осигуряването на кредити и бизнес инвестициите остават на много ниски нива. Небивалият спад на бизнес инвестициите след 2007 г. бе причина брутообразуването на основен капитал да спадне до 14,2 % от БВП през 2012 г. Това е третото най-ниско равнище в ЕС. Обединеното кралство има ниско ниво на разходи на предприятията за научноизследователска и развойна дейност, които са спаднали от 1,17 % от БВП през 2001 г. на 1,09 % през 2011 г. Бизнес инвестициите започнаха да нарастват леко с годишно увеличение от 4,9 % през 2012 г., но продължават да са ниски. Нетното кредитиране на корпоративния сектор остана отрицателно през 2012 г. Докато големите предприятия със силни баланси са в състояние да вземат заеми с рекордно ниски разходи по обслужването им, много други предприятия, по-специално МСП, изпитват затруднения при осигуряването на кредити. Този проблем се изостря от ограничената конкуренция в банковия сектор. Правилното прилагане на препоръките на Комитета за финансова политика (Financial Policy Committee) по отношение на предпазливото изчисляване на капиталовите изисквания за банките и за справяне с отчетения недостиг на капитал, без да се пречатства кредитирането на икономиката, следва да подпомогне засилването на финансовата стабилност на банкова система на Обединеното кралство.

- (15) Обединеното кралство е изправено пред предизвикателството да обнови и модернизира своята енергийна и транспортна инфраструктура. Обединеното кралство се нуждае от значителни инвестиции в нови мощности за производство на електроенергия до 2020 г. — както за замяна на старите инсталации, които предстои да бъдат закрити, така и за изпълнение на задължението за възобновяемите енергийни източници и спазване на по-строгите стандарти за въглеродните емисии. Делът от 3,8 % на възобновяемите енергийни източници в крайното потребление на енергия нарежда страната на 25-то място от 27-те държави членки (средно за ЕС — 13,0 %). За улесняване на адекватните и навременни инвестиции ще бъде необходима регулаторна сигурност. Недостатъците в капацитета и качеството на транспортните мрежи на Обединеното кралство са структурен проблем за икономиката, особено за производителите, разпространителите и износителите на стоки. В момента съществува значително несъответствие между предвиденото държавно и частно финансиране и натрупалите се случаи, в които има нужда от транспортни инвестиции. Това е нещо, което правителството се стреми да реши, като насочва приоритетно публичните разходи към инфраструктурата и привлича допълнително частно инвестиране. Разходите за труд за единица продукция в транспортното строителство и поддръжка продължават да са високи в Обединеното кралство.
- (16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Обединеното кралство. Тя извърши оценка на конвергентната програма и националната програма за реформи и представи задълбочен преглед. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Обединеното кралство, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа конвергентната програма на Обединеното кралство, като становището<sup>10</sup> му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (18) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и конвергентната програма на Обединеното кралство. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 2, 3, 5 и 6 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Обединеното кралство да предприеме следните действия в периода 2013—2014 г.:

1. Да прилага засилена бюджетна стратегия, подкрепена от достатъчно конкретни мерки, през 2013—2014 г. и след това. Да гарантира устойчивото коригиране на прекомерния дефицит до 2014/2015 г. и постигането на бюджетната корекция, посочена в препоръките на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит (ППД), както и да осигури трайно намаляване на съотношението на държавния дълг към БВП. Трайната корекция на бюджетните дисбаланси изисква надеждното изпълнение на амбициозна програма за структурни реформи, които да доведат до повишаване на капацитета за корекции и

<sup>10</sup> Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

стимулиране на потенциалния растеж. Да прилага диференциран, насърчаващ растежа подход за бюджетна дисциплина, включително чрез даване на приоритет на своевременни капиталови разходи с висока икономическа възвръщаемост и чрез балансиран подход към състава на консолидационните мерки и насърчаване на средносрочната и дългосрочната бюджетна устойчивост. С цел повишаване на приходите да използва в по-висока степен стандартната ставка на ДДС.

2. Да предприеме допълнителни мерки за увеличаване на предлагането на жилища, включително чрез допълнително либерализиране на законите за териториалното планиране и ефикасно функциониране на системата за планиране. Да гарантира, че жилищната политика, включително схемата „Помощ за покупка“ (Help to Buy), не поощрява прекалено ипотечните заеми и не води до по-високи цени на жилищата. Да продължи реформите на данъчното облагане на земята и недвижимите имоти, за да се намалят изкривяванията и се насърчи своевременното жилищно строителство. Да предприеме стъпки за подобряване на правната уредба на наемния пазар, по-специално като направи условията за дългосрочно наемане по-привлекателни както за наемателите, така и за наемодателите.
3. Въз основа на програмата за младежка заетост (Youth Contract) да засили мерките за справяне с младежката безработица, например чрез „Гаранция за младежта“. Да повиши качеството и продължителността на чиракуването, да опрости системата на квалификациите и да засили ангажимента на работодателите, по-специално по отношение на придобиването на напреднали и междинни технически умения. Да намали броя на младите хора на възраст между 18 и 24 години, които са с много слаби основни умения, включително чрез ефективно прилагане на програмата за краткосрочни стажове.
4. Да увеличи усилията за подпомагане на домакинствата с ниски доходи и намаляване на детската бедност, като гарантира, че универсалният кредит и другите реформи на системата за социално подпомагане имат за резултат справедлива система за данъчно облагане и социални плащания с по-ясно определени стимули за работа и служби за подпомагане. Да ускори изпълнението на планираните мерки за намаляване на разходите за грижи за децата и повишаване на техните качество и достъпност.
5. Да предприеме по-нататъшни действия за подобряване на достъпността на банково и небанково финансиране за корпоративния сектор, като същевременно се гарантира, че мерките са насочени главно към жизнеспособни дружества, особено за МСП. Да намали пречките за навлизане в банковия сектор, да понижи разходите за преминаване към друг доставчик на услуги и да улесни появата на конкурентни банки чрез продажбата на активи на банковата система. Да прилага ефективно препоръките на Комитета за финансова политика по отношение на предпазливата оценка на капиталовите изисквания за банките и за справяне с отчетения недостиг на капитал.
6. Да предприеме мерки за улесняване на навременното увеличение на инвестициите в мрежова инфраструктура, по-специално като насърчава по-ефективните и стабилни процедури на планиране и вземане на решения. Да осигури стабилна регулаторна уредба за инвестиране в нови енергийни мощности, включително в областта на възобновяемата енергия. Да подобри капацитета и качеството на транспортните мрежи, като осигури по-голяма



предвидимост и сигурност при планирането и финансирането и като намери най-ефективната комбинация от публични и частни капиталови източници.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*