

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006/2007 — 2011/2012 przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo**

(2007/C 72/06)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

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 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Zjednoczone Królestwo i obejmujący okres od roku budżetowego 2006/2007 do roku 2011/2012 ⁽²⁾.
- (2) Program zawiera dwa różne scenariusze makroekonomiczne: scenariusz podstawowy oraz scenariusz alternatywny, oparty na założonym wzroście niższym o 0,25 punktu procentowego niż w scenariuszu podstawowym. Zawarte w aktualizacji programu konwergencji prognozy dotyczące finansów publicznych oparte są na tym drugim scenariuszu, którego założenia są ostrożniejsze niż założenia scenariusza podstawowego i który na potrzeby niniejszej oceny przyjęto za scenariusz odniesienia. Przewiduje on, że wzrost realnego PKB wyniesie 2,75 % w latach 2006 i 2007, a przez resztę okresu objętego programem zmniejszy się nieznacznie i wyniesie średnio 2,5 %. Jeśli wziąć pod uwagę obecnie dostępne informacje, program wydaje się oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Prognozy dotyczące inflacji, przewidujące jej spadek z poziomu 2,5 % w 2006 r. do 2 % począwszy od 2007 r., w kontekście ostatnio opublikowanych wyników wydają się zaniżone w perspektywie krótkoterminowej, lecz poza tym realistyczne.
- (3) W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2006/2007 oszacowano na 3 % PKB. W obecnej aktualizacji programu konwergencji deficyt na ten sam rok szacowany jest na 2,8 % PKB, co sugeruje utrzymanie się najnowszych tendencji związanych z szybkim wzrostem dochodów i wolniejszym wzrostem wydatków przez pozostałe miesiące roku budżetowego.
- (4) W zaktualizowanym programie konwergencji za najważniejsze cele polityki fiskalnej uznano zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz solidarność wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową, a także — przy nadrzędności powyższych celów — wspieranie polityki monetarnej, w szczególności poprzez wykorzystanie automatycznych stabilizatorów do łagodzenia wahań rozwoju gospodarczego. Program przewiduje obniżenie deficytu poniżej 3 % PKB do roku 2006/2007 (2,8 %) oraz do poziomu 1,4 % PKB do końca okresu objętego programem (rok 2011/2012). Przewiduje się zrównoważenie salda pierwotnego do roku 2008/2009 i osiągnięcie nadwyżki w wysokości 0,7 % PKB do roku 2011/2012 wobec szacowanego w roku 2005/2006 deficytu na poziomie 0,6 % PKB. Korekta budżetowa w okresie objętym programem jest równo rozłożona na dochody i wydatki. W pierwszych dwóch latach tego okresu przewiduje się wzrost wskaźnika dochodów, częściowo za sprawą środków uznaniowych, natomiast na okres począwszy od roku 2008/2009 planuje się znaczną korektę po stronie wydatków poprzez ograniczenie ich obecnego wzrostu. Przewiduje się ustabilizowanie inwestycji publicznych, w rozumieniu definicji przyjętej w programie konwergencji ⁽³⁾, na poziomie 2,25 % PKB od roku 2006/2007, dzięki czemu od roku 2007/2008 deficyt ma być wykorzystywany w całości na finansowanie inwestycji publicznych. Ścieżka dostosowania jest zasadniczo zgodna z przyjętą w zaktualizowanym programie z 2005 r. w sytuacji lepszych krótkoterminowych perspektyw makroekonomicznych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Rok budżetowy w Zjednoczonym Królestwie obejmuje okres od kwietnia do marca.

⁽³⁾ Przyjęta w programie konwergencji Zjednoczonego Królestwa definicja inwestycji publicznej nie jest tożsama z koncepcją ESA i obejmuje wszystkie inwestycje sektora publicznego (zarówno spółek publicznych, jak i sektora instytucji rządowych i samorządowych), w tym także dotacje kapitałowe dla sektora prywatnego, bez amortyzacji.

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu w wysokości 2,5 % PKB w roku 2006/2007 do deficytu na poziomie około 1,25 % PKB w ostatnim roku objętym programem (2011/2012). Jak wynika z powyższych szacunków, korekta ta jest wyraźniejsza w latach od 2006/2007 do 2008/2009, a mniej wyraźna w kolejnych latach. Podobnie jak w zaktualizowanym programie z roku 2005 nie określono ilościowo celu średniookresowego dla salda strukturalnego. Program odnosi się do określonych zgodnie z przepisami krajowymi celów fiskalnych, które zakładają zgodność ze stabilizacją wskaźnika zadłużenia względem PKB na stosunkowo niskim poziomie, ale tylko w określonych okolicznościach zapewniałyby margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem progu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 3 % PKB.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowym wydaje się zasadniczo zrównoważone do roku 2007/2008, ale wyniki budżetowe po tym okresie mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie w zależności od stopnia kontroli wydatków. Zakładany wzrost wskaźnika udziału podatków w PKB opiera się częściowo na względnie niestabilnych czynnikach, takich jak zyski branży finansowej i przemysłu naftowego. Jednocześnie aktualne dane ekonomiczne, w tym wysoka rentowność, wydają się przemawiać za stosunkowo dobrymi perspektywami dotyczącymi dochodów. Jednak począwszy od roku 2008/2009 realizacja zakładanej w programie ścieżki deficytu uzależniona będzie od wprowadzenia w życie planowanego ograniczenia wzrostu wydatków oraz od aktywnego monitorowania, czy ograniczenia te są egzekwowane. Od tego, czy ograniczenia wzrostu wydatków przewidziane w kompleksowej prognozie wydatków (*Comprehensive Spending Review*) zostaną w pełni wdrożone, zależy osiągnięcie celów programu. Władze Zjednoczonego Królestwa wstępnie zapowiedziały ograniczenie środków budżetowych dla szeregu mniejszych ministerstw oraz zobowiązały się do rocznej 5-procentowej realnej redukcji budżetów całej administracji rządowej i do efektywnych oszczędności. Większość ograniczeń we wzroście wydatków, które to ograniczenia mają wchodzić w życie od roku 2008/2009, nie znalazła jednak jeszcze przełożenia na konkretne środki budżetowe, lecz wymaga zatwierdzenia w kompleksowej prognozie wydatków; władze planują opublikować ją latem 2007 roku i ogłosić w niej wiążące plany wydatków do roku 2010/2011. Aktywne monitorowanie służące egzekwowaniu ograniczeń realizowane jest do tej pory z powodzeniem.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zasadniczo zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do roku 2006/2007. Zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych dopiero około roku 2009/2010, czyli w okresie, dla którego prognozy są uzależnione od wyników kompleksowej prognozy wydatków. W latach następujących po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu należy zatem zwiększyć tempo konsolidacji fiskalnej.
- (8) Przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia brutto, który w roku 2005/2006 wyniósł 42,1 % PKB, pozostanie znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, wynoszącej 60 % PKB, lecz w okresie objętym prognozą będzie powoli rósł i osiągnie poziom nieco powyżej 44 % PKB w roku 2008/2009. W kolejnych latach wskaźnik zadłużenia ma się ustabilizować, a następnie zacząć spadać pod koniec okresu objętego programem.
- (9) Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest w Zjednoczonym Królestwie zbliżony do średniej UE, jednak wydatki na emerytury rosną nieco wolniej niż średnia unijna, co jest częściowo wynikiem historycznie większej roli prywatnych systemów emerytalnych w tym kraju niż w innych państwach UE. Proponowane reformy systemu emerytalnego wychodzą naprzeciw obawom o niedostateczną wysokość świadczeń w przyszłości poprzez wzmocnienie motywacji do oszczędzania w prywatnych funduszach emerytalnych i zwiększenie świadczeń z systemów obowiązkowych, co wiąże się z nieco większym niż wcześniej prognozowano wzrostem wydatków na publiczne świadczenia emerytalne. Reforma obejmuje także plany stopniowego podwyższania ustawowego wieku emerytalnego. Mimo poprawy w stosunku do roku 2005, wyjściowa sytuacja budżetowa nadal będzie stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych — nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa — jeśli w średnim okresie nie nastąpi znaczne ograniczenie deficytu. Konsolidacja finansów publicznych poprzez poprawę sytuacji budżetowej w stopniu większym niż przewidziano w zaktualizowanym programie konwergencji przyczyniłaby się do zmniejszenia w dłuższym okresie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa kształtują się na średnim poziomie.

- (10) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w październiku 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Podano w nim również systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych bezpośrednio uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych niosą działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W obu programach przewiduje się m.in. stopniową realizację rządowych zamierzeń poprawy wydajności i jakości usług publicznych, natomiast w długoterminowych prognozach dotyczących finansów publicznych uwzględniono szacunkowe koszty proponowanej reformy emerytalnej.
- (11) Strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, odnotowano, że w programie brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Rada uważa, że program wydaje się zasadniczo zgodny z korektą nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę terminie, czyli do roku budżetowego 2006/2007. Rada zachęca Zjednoczone Królestwo do kontynuowania konsolidacji po roku 2009/2010. Realizacja celów budżetowych po roku 2007/2008 jest uwarunkowana skutecznym wdrożeniem planowanych ograniczeń wydatków.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Zjednoczone Królestwo do kontynuowania konsolidacji budżetowej w okresie objętym programem, w szczególności poprzez wdrożenie planowanych ograniczeń wzrostu wydatków po roku 2007/2008, oraz do dalszej poprawy sytuacji fiskalnej w celu uwzględnienia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Wzywa się Zjednoczone Królestwo również do lepszego przestrzegania zawartych w kodeksie postępowania wymogów dotyczących danych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11	2011/ 12
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	1 ¾	2 ¾	2 ¾	2 ½	2 ½	2 ½	2 ½
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	1,9	2,7	2,6	2,4	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽¹⁾	1¾	2¼	3	2¾	2¼	2¼	nd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	2	2 ½	2	2	2	2	2
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	2,1	2,4	2,2	2,0	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	2¼	2	2	2	2	2	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾	- 0,5	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,3
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,7	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽³⁾	- 0,5	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,6	- 0,6	nd.

⁽¹⁾ W szczególności brak danych na temat prognoz dotyczących zatrudnienia, bezrobocia i inflacji płacowej oraz szczegółowej analizy prognozowanych dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie po roku 2007/2008. W porównaniu z aktualizacją z 2005 r. w obecnym zaktualizowanym programie przyjęto krótszy horyzont czasowy analizy wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest to ostanía aktualizacja programu przed zatwierdzeniem nowych, szczegółowych planów wydatków w kompleksowej prognozie wydatków, która zostanie opublikowana w lipcu 2007 r.

		2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11	2011/ 12
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾	- 2,9	- 2,8	- 2,3	- 1,9	- 1,7	- 1,6	- 1,4
	KOM listopad 2006 ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾	- 2,9	- 3,0	- 2,7	- 2,5	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽⁵⁾	- 3,1	- 2,8	- 2,4	- 1,9	- 1,7	- 1,5	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽⁸⁾	- 0,8	- 0,6	- 0,2	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,7
	KOM listopad 2006	- 0,9	- 1,0	- 0,6	- 0,4	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽⁸⁾	- 1,0	- 0,7	- 0,3	nd.	nd.	nd.	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾ ⁽⁵⁾	- 2,7	- 2,5	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,4	- 1,3
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 2,8	- 2,8	- 2,4	- 2,2	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽³⁾	- 2,9	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,3	nd.
Saldo strukturalne ⁽⁹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾ ⁽⁵⁾	- 3,0	- 2,5	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,4	- 1,3
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 3,1	- 2,8	- 2,4	- 2,2	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	- 2,9	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,3	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2006	42,7	43,7	44,1	44,2	44,2	44,0	43,6
	KOM listopad 2006	42,1	42,5	43,4	44,1	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	43,3	44,4	44,8	44,7	44,6	44,4	nd.

Uwagi

- (1) Prognozy dotyczące PKB i inflacji, na których oparte są prognozy władz w zakresie finansów publicznych; przy scenariuszu zakładającym wzrost gospodarczy wyższy o jedną czwartą punktu procentowego.
- (2) Prognoza służb Komisji odnosi się do lat kalendarzowych.
- (3) Obliczenia luki produktowej oparte na wspólnie uzgodnionej metodyce na podstawie danych przedstawionych w programie konwergencji. Obliczeń luki produktowej dokonano na podstawie danych, na których oparto scenariusz umiarkowanego wzrostu.
- (4) Wartości luki produktowej na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 2,8 % w 2006 r., 2,7 % w 2007 r. i 2,6 % w 2008 r.
- (5) Dane liczbowe przedstawione w programie konwergencji skorygowane w związku z księgowaniem wpływów z UMTS. Władze Zjednoczonego Królestwa włączają do swoich przewidywań dotyczących salda sektora instytucji rządowych i samorządowych roczne wpływy wynoszące ok. 1,0 mld GBP pochodzące ze sprzedaży licencji UMTS w 2000 r. Uwzględnienie tego w celu dostosowania do procedury nadmiernego deficytu skutkuje odjęciem ok. 0,1 punktu procentowego od salda (tj. zwiększenie deficytu) w każdym roku. Wszystkie dane przedstawione w tabeli odzwierciedlają stan po skorygowaniu przez służby Komisji danych przedstawionych w programie.
- (6) W następstwie dyskusji pomiędzy Eurostatem a Urzędem Statystycznym Zjednoczonego Królestwa anulowanie długu Nigerii zostanie prawdopodobnie przeksięgowane jako zwiększające deficyt o około 0,1 % PKB w latach 2005/2006 i 2006/2007.
- (7) Prognoza służb Komisji została przygotowana przed ogłoszeniem środków uznaniowych w sprawozdaniu przedbudżetowym z grudnia 2006 r., które zostały uwzględnione w programie konwergencji. Wobec braku opublikowanych planów wydatków na okres począwszy od roku 2008/2009, w jesiennej prognozie służb Komisji przyjęto założenie techniczne, że procentowy udział wydatków w PKB pozostanie stały, natomiast w programie konwergencji przyjęto robocze założenie spadku wskaźnika wydatków względem PKB.
- (8) Dane z programu konwergencji dostosowane zgodnie z definicją salda pierwotnego na podstawie płatności z tytułu odsetek brutto, a nie netto.
- (9) Saldo dostosowane cyklicznie (obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe według prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. i oparte na informacjach przekazanych przez Urząd Statystyczny Zjednoczonego Królestwa (0,3 % PKB w roku 2005/2006).

Źródło:

zaktualizowany program konwergencji Zjednoczonego Królestwa z 2006 r. (PK), prognozy służb Komisji (KOM).