

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007/2008–2012/2013 przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo**

(2008/C 49/07)

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 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Zjednoczone Królestwo na okres od roku budżetowego 2007/2008 do roku budżetowego 2012/2013 ⁽²⁾.
- (2) Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat gospodarka Zjednoczonego Królestwa charakteryzowała się silnym i nadzwyczaj stabilnym wzrostem, a w 2007 roku rozwijała się powyżej potencjalnej stopy wzrostu; sytuacji tej towarzyszyły jednak pogłębiające się zachwiania równowagi gospodarczej, w tym niski poziom oszczędności gospodarstw domowych i zwiększenie deficytu zewnętrznego. Korzystnym warunkom wzrostu towarzyszyło jednak powiększenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w bieżącym roku budżetowym 2007/2008. Podczas gdy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006/2007 r. wyniósł 2,6 % PKB, w programie przewidziano, że w 2007/2008 r. osiągnie on ok. 3 % PKB, nie pozostawiając marginesu dla wartości odniesienia.

Ponadto istnieje ryzyko dalszego pogorszenia perspektyw gospodarczych w następstwie kryzysu na rynku finansowym oraz osłabienia rynku nieruchomości w drugiej połowie 2007 roku. Kwestie te wskazują na zbliżające się spowolnienie gospodarcze. W dalszej perspektywie może to ograniczyć wzrost dochodów, zwiększając potrzebę ograniczenia wydatków, jeśli Zjednoczone Królestwo ma poprawić swoją równowagę budżetową. Ostatnia względnie szybka deprecjacja kursu walutowego może również zwiększyć presję inflacyjną. Zagrożenia makroekonomiczne są związane ze znacznie bardziej wyraźnym spowolnieniem działalności na rynku nieruchomości, który może stłumić wzrost spożycia prywatnego, i z o wiele większym niż przewidywano osłabieniem wzrostu w sektorze usług finansowych oraz zatrudnienia.

- (3) Program zawiera dwa różne scenariusze makroekonomiczne: scenariusz główny i scenariusz alternatywny, oparty na założeniu wzrostu niższego o 0,25 punktu procentowego niż w scenariuszu głównym. Prognozy dotyczące finansów publicznych opierają się na scenariuszu alternatywnym, który ma bardziej ostrożny charakter niż scenariusz główny. Oba scenariusze zakładają pewne przejścia do zaostrzenia warunków udzielania kredytów w rezultacie ostatniego kryzysu na rynkach finansowych. W scenariuszach alternatywnych uwzględniono scenariusz referencyjny dla oceny zaktualizowanego programu. Scenariusz ten przewiduje spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego z 3,0 % w 2007/2008 r. do 2,0 % w 2008/2009 r. Na 2009/2010 r. program przewiduje ponowne zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego do 2,75 %. Scenariusz ten, oceniany na podstawie dostępnych obecnie informacji ⁽³⁾, w tym coraz bardziej prawdopodobnej perspektywy znacznego spowolnienia rynku nieruchomości oraz długotrwałych trudności na rynku finansowym, wydaje się opierać na założeniach dotyczących wzrostu, które są korzystne do 2009/2010 r. i realistyczne w późniejszym okresie. Zawarte w programie krótkookresowe prognozy dotyczące inflacji wydają się również zaniżone,

⁽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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Rok budżetowy Zjednoczonego Królestwa obejmuje okres od kwietnia do marca.

⁽³⁾ Ocena ta uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego przez Komisję w październiku 2007 r.

przede wszystkim w związku z założeniem dotyczącym przyszłorocznych cen ropy. Jednakże, krótkookresowe prognozy co do dynamiki działalności gospodarczej poniżej jej potencjału powinny skutkować ograniczeniem inflacji, a tym samym utrzymaniem stabilności cen.

- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na rok 2007/2008 oszacowano na 3,0 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że wyniesie on 2,3 % PKB. Deficyt strukturalny, definiowany jako wynik budżetu w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne obliczany zgodnie ze wspólnie przyjętą metodą, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, będzie wyższy o 0,5 % PKB niż w poprzednim roku budżetowym. Pogorszenie pozycji budżetowej wynika przede wszystkim z niższych niż przewidywano wpływów z opodatkowania osób prawnych; tym niemniej w porównaniu z wcześniejszym programem należy odnotować zmianę klasyfikacji w rachunkach narodowych zwiększającą deficyt o około 0,25 % PKB rocznie. Najnowsze informacje, w tym tegoroczne dane dotyczące dochodów podsektora centralnego, wskazują, że istnieje wyraźne ryzyko, że deficyt będzie wyższy w 2007/2008 r., czyli przekroczy wartość odniesienia. W tym kontekście przewidywane pogorszenie stanu finansów publicznych nie jest zgodne z polityką kontynuowania konsolidacji zalecaną w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji ⁽¹⁾.
- (5) W aktualizacji nie określono ilościowego średniookresowego celu dla pozycji budżetowej. Program, którego prognozy były tworzone przy założeniu niezmiennego kursu polityki, przewiduje stopniowe obniżanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zakłada się, że deficyt w stosunku do PKB w 2008/2009 r. będzie nieznacznie niższy niż w poprzednim roku. W tym samym roku, deficyt strukturalny ma według szacunków zmniejszyć się o około 0,3 punktu procentowego. Przewiduje się, że deficyt pierwotny zwiększy się nieznacznie w związku z jedynie częściową kompensatą wzrostu wydatków pierwotnych przez zmniejszenie kwoty płaconych odsetek. W dalszej części programu przewiduje się zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 0,5 punktu procentowego w 2009/2010 r. oraz o średnio 0,25 punktu procentowego rocznie w kolejnych trzech latach budżetowych. Wynik pierwotny ma wzrosnąć z deficytu w wysokości 0,9 % PKB w 2008/2009 r. do stanu równowagi w 2010/2011 r. W okresie objętym programem wzrost udziału dochodów w PKB oraz zmniejszenie wskaźnika wydatków mają przyczynić się odpowiednio w trzech piątych i dwóch piątych do korekty. Wskaźnik dochodów ma rosnąć równomiernie w okresie trwania programu, dzięki zwiększeniu opodatkowania osób fizycznych oraz, w mniejszym stopniu, dzięki zapowiedzianym już środkom przyczyniającym się do zwiększenia dochodów.

Po stronie wydatków, w ramach puli środków przeznaczonych na ten cel w kompleksowej prognozie wydatków „Comprehensive Spending Review” — CSR z 2007 r. zakłada się znaczny spadek średniego rocznego wzrostu wydatków w latach od 2008/2009 do 2010/2011 w porównaniu ze średnią roczną z poprzednich 10 lat. Departamenty poczyniły już spore postępy w kierunku osiągnięcia celów związanych z wydajnością w okresie SR04 (kończącym się w 2007/2008 r.) i ogłosiły zestawienie proponowanych oszczędności na okres objęty CSR. Ocenia się jednak, że w 2008/2009 r. wydatki łączne będą nadal rosnąć szybciej niż nominalny PKB, zwiększając tym samym wskaźnik deficytu. W porównaniu z poprzednim programem nowa aktualizacja przewiduje gorszą perspektywę sytuacji budżetowej zwłaszcza w pierwszych latach okresu objętego programem, częściowo związana ze wspomnianą powyżej zmianą klasyfikacji w rachunkach narodowych. Wskaźnik zadłużenia brutto ma pozostawać znacznie poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB pomimo zakładanej dla niego tendencji wzrostu do 2010/2011 r.

- (6) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewidywane w programie zwłaszcza w związku ze zmniejszeniem dochodów z podatków i ewentualną realizacją zobowiązań w następstwie pogłębionego i przedłużającego się spowolnienia działalności w sektorze finansowym. Wydatki o wysokim składniku podatkowym, w tym przede wszystkim spożycie gospodarstw domowych, ulegną również istotnemu zmniejszeniu w wyniku przedłużającego się okresu dostosowań na rynku nieruchomości. Przekroczenie zakładanego deficytu w 2007/2008 r., związane z sytuacją po stronie dochodów, może spowodować wystąpienie wyższego deficytu w 2008/2009 r. Biorąc pod uwagę zagrożenia towarzyszące wynikom makroekonomicznym w 2008 r., założenie programu konwergencji, według którego w 2009/2010 r. gospodarka Zjednoczonego Królestwa powróci szybko do potencjalnego wzrostu gospodarczego, wydaje się optymistyczne, a tym samym niesie ze sobą niebezpieczeństwo wyższego niż zakładano deficytu. Równocześnie, gwałtownemu spowolnieniu tempa wzrostu wydatków, planowanemu w ostatniej CSR, towarzyszą cele prowadzące do osiągnięcia znacznego wzrostu efektywności w zakresie świadczenia usług publicznych; brak realizacji tych celów może zrodzić presję na zwiększenie wydatków ponad poziom zakładany w CSR. Prognozy na lata 2011/2012 i 2012/2013 następujące po kolejnym okresie objętym CSR, zakładają dalszy umiarkowany wzrost wydatków, lecz wykraczają poza szczegółowe plany wydatków dla poszczególnych departamentów ustalone na poprzednie lata.

⁽¹⁾ Dz.U. C 72 z 29.3.2007, str. 20.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby zapewnić przewidzianą w programie ograniczoną konsolidację. W najbliższej przyszłości istnieje wyraźne ryzyko, że deficyt wzrośnie, przekraczając tym samym wartość odniesienia. Mało prawdopodobne jest, by w okresie objętym programem udało się osiągnąć poziom deficytu zapewniający margines bezpieczeństwa zapobiegający przy zwykłych wahaniami koniunkturalnych (szacowanych na 1,5 % PKB) przekroczeniu progu deficytu na poziomie 3 % PKB. Tempo konsolidacji budżetowej powinno zostać przyspieszone w okresie objętym programem.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest zbliżony do średniej UE, jednak wydatki na emerytury rosną nieco wolniej niż średnia unijna, co jest częściowo wynikiem większej roli prywatnych systemów emerytalnych w tym kraju niż w innych państwach UE. Istnieje prawdopodobieństwo, że reformy wprowadzone w 2007 roku, wychodzące naprzeciw obawom o niedostateczną wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych, będą pociągać za sobą nieznaczny wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie, pozycja budżetowa w 2007 roku, która jest znacznie gorsza niż wyjściowa pozycja z poprzedniego programu, stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Osiągnięcie wysokiej nadwyżki pierwotnej przyczyniłoby się do ograniczenia zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.
- (9) Program konwergencji wydaje się być spójny z przedstawionym we wrześniu 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności, obydwa programy uwzględniają kompleksową prognozę wydatków z 2007 roku, w tym stopniową realizację rządowych zamierzeń poprawy wydajności i jakości usług publicznych. W prognozach budżetowych zawartych w programie konwergencji wzięto pod uwagę bezpośrednie skutki dla budżetu ważnych elementów reform uwydatnionych w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform, w tym wzrostu wartości i zakresu publicznych świadczeń emerytalnych, jak również niedawnych inicjatyw mających na celu zwiększenie podaży na rynku nieruchomości, promowania badań naukowych, rozwoju oraz innowacyjności, jak również podnoszenia poziomu kwalifikacji siły roboczej.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych dla poszczególnych państw w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano dalszy istotny brak danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾ oraz brak poprawy w tej kwestii mimo ostatniego wezwania Rady w tym zakresie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że program potwierdza znaczne pogorszenie pozycji budżetowej Zjednoczonego Królestwa, która w połączeniu z prawdopodobnie gorszą niż przewidywano sytuacją makroekonomiczną, niesie za sobą wyraźne ryzyko, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w najbliższym okresie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. Choć program przewiduje poprawę pozycji budżetowej od 2008/2009 r. dzięki stopniowemu zwiększeniu dochodów z podatków oraz złagodzeniu znacznego wzrostu wydatków bieżących, istnieją zagrożenia związane z osiągnięciem tej konsolidacji. Wynikają one głównie z pogorszenia prognoz makroekonomicznych i z ryzykiem nieosiągnięcia celów związanych z wydatkami. Planowane tempo konsolidacji jest mało ambitne. Wskaźnik długu utrzymuje się znacznie poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB; do 2010/2011 będzie on nieznacznie rósł, następnie będzie spadał. Długoterminowa stabilność finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa pogorszyła się w porównaniu z poprzednim programem, głównie z powodu gorszej pozycji wyjściowej, chociaż w przypadku Zjednoczonego Królestwa odnotowuje się nadal średni poziom zagrożenia.

W świetle powyższej oceny wzywa się Zjednoczone Królestwo do:

- (i) wdrożenia środków koniecznych do utrzymania deficytu na poziomie nieprzekraczającym wartości odniesienia 3 % PKB;
- (ii) przyspieszenia tempa poprawy pozycji budżetowej w okresie objętym programem, co będzie również przeciwdziałać zagrożeniom dla długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Po raz kolejny wzywa się Zjednoczone Królestwo do dokładniejszego przestrzegania zawartych w kodeksie postępowania wymogów dotyczących danych.

⁽¹⁾ W szczególności brak danych na temat zatrudnienia, bezrobocia, inflacji płacowej oraz szczegółowej analizy prognozowanych dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w zharmonizowanym ujęciu ESA 95.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2007 ⁽¹⁾	3	3	2	2,75	2,5	2,5	2,5
	KOM listopad 2007	3	3	2	2,5	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	2,75	2,75	2,5	2,5	2,5	2,5	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2007 ⁽¹⁾	2,5	2,25	2	2	2	2	2
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	2,3	2,4	2,2	2	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	2,5	2	2	2	2	2	n.d.
Luka produktowa ⁽³⁾ (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2007 ⁽¹⁾	- 0,1	0	- 0,5	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,3
	KOM listopad 2007 ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	- 0,3	- 0,1	- 0,4	- 0,6	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,3	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽⁵⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 2,6	- 3	- 2,9	- 2,4	- 2,1	- 1,8	- 1,6
	KOM listopad 2007	- 2,6	- 3	- 3	- 2,7	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 2,8	- 2,3	- 1,9	- 1,7	- 1,6	- 1,4	n.d.
Wynik pierwotny ⁽⁵⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 0,4	- 0,8	- 0,9	- 0,3	0	0,3	0,5
	KOM listopad 2007	- 0,5	- 1	- 1	- 0,7	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 0,6	- 0,2	0,1	0,3	0,5	0,7	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽³⁾ ⁽⁵⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 2,5	- 3	- 2,7	- 2,3	- 1,9	- 1,6	- 1,5
	KOM listopad 2007	- 2,5	- 2,9	- 2,8	- 2,4	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 2,5	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,4	- 1,3	n.d.
Wynik strukturalny ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 2,5	- 3	- 2,7	- 2,3	- 1,9	- 1,6	- 1,5
	KOM listopad 2007	- 2,5	- 2,9	- 2,8	- 2,4	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 2,5	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,4	- 1,3	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽⁷⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	43,4	43,9	44,8	45,1	45,3	45,2	44,9
	KOM listopad 2007	42,6	43,3	44,5	45,2	n.d.	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	43,7	44,1	44,2	44,2	44	43,6	n.d.

Uwagi:

- (1) Założenia gospodarcze będące podstawą dla prognoz organów Zjednoczonego Królestwa co do stanu finansów publicznych. Opierają się one na scenariuszu przewidującym, że tempo wzrostu będzie niższe o jedną czwartą punktu procentowego niż tempo założone w neutralnej prognozie rządu.
- (2) Dane podane wg lat kalendarzowych. Liczby w kolumnie 2006/2007 odnoszą się do roku kalendarzowego 2006.
- (3) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (4) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 2,9 %, 2,8 %, 2,6 % i 2,6 % w latach 2006–2009.
- (5) Dane dotyczące wyniku pierwotnego w programach konwergencji zostały skorygowane dla płatności odsetkowych brutto, a nie netto.
- (6) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. W okresie objętym programem nie uwzględniono żadnych działań jednorazowych ani tymczasowych.
- (7) Dane w programie konwergencji zostały podane w oparciu o wartość PKB nie uwzględniającą rozliczenia FISIM-u, co podnosi wskaźnik długu o około 0,8 punktu procentowego w porównaniu z jesienną prognozą służb Komisji z 2007 r.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.