

OPINIA RADY

z dnia 8 marca 2005 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Zjednoczonego Królestwa na lata 2003/2004—2009/2010

(2005/C 177/07)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z 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,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 8 marca 2005 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji Zjednoczonego Królestwa, który obejmuje lata 2003/2004—2009/2010. Program ten częściowo spełnia wymagania poprawionego „Kodeksu postępowania w sprawie treści i formy programów stabilności i konwergencji” dotyczące danych. Do danych odnoszących się do całości wydatków i dochodów, choć oparte są one na elementach systemu ESA'95, zastosowano metody agregacji inne niż w zharmonizowanym środku; nie miało to wpływu na salda⁽²⁾. Aktualizacja ponadto nadal traktuje wpływy ze sprzedaży sieci UMTS jako strumień rocznych dochodów, a nie jako sprzedaż aktywów. W związku z tym Zjednoczone Królestwo proszone jest o osiągnięcie pełnej zgodności z wymaganiami dotyczącymi danych.
- (2) Program zawiera dwa różne scenariusze przewidywań makroekonomicznych i budżetowych: centralny scenariusz makroekonomiczny oraz scenariusz niższego wzrostu oparty na założeniu trendu wzrostu słabszego o ćwierć punktu procentowego niż w prognozie centralnej; ta ostatnia jest podstawą do przewidywań w zakresie finansów publicznych. Uważa się, że scenariusz niższego wzrostu stanowi odniesienie dla oceny przewidywań budżetowych i odzwierciedla zasadniczo wiarygodne założenia. Scenariusz ten przewiduje wzrost realnego PKB w 2005 r. wynoszący 3 %, tylko nieznacznie niższy od wzrostu w 2004 r. wynoszącego 3,25 %, a następnie spowolnienie do 2,25 % do roku 2007/2008. Na podstawie aktualnie dostępnych informacji, wzrost PKB w 2005 r. może być wolniejszy od tej prognozy. Jednakże w średniej perspektywie czasowej założenie odnośnie do trendu wzrostu będące podstawą przewidywań dotyczących finansów publicznych prawdopodobnie okaże się być ostrożnym szacunkiem. Prognozy dotyczące inflacji zawarte w programie także wydają się być realistyczne.
- (3) Ramy polityki fiskalnej Zjednoczonego Królestwa oparte są na dwóch zasadach krajowej polityki fiskalnej dla sektora publicznego: „złotej regule”, której celem jest zapewnienie, aby w ciągu cyklu ekonomicznego rząd zaciągał pożyczki tylko na finansowanie inwestycji netto, a nie na pokrywanie bieżących wydatków oraz „regule zrównoważonych inwestycji”, która ma na celu utrzymanie zadłużenia sektora publicznego *netto* na „stabilnym i racjonalnym poziomie” poniżej 40 % PKB w ciągu cyklu. W tym kontekście zaktualizowany program przewiduje zmniejszenie deficytu z szacowanych 3,2 % PKB w roku budżetowym 2003/2004 do poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % w 2004/2005 (roku budżetowym będącym okresem odniesienia dla oceny finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu). W następnym okresie aktualizacja przewiduje dalsze stopniowe zmniejszenie deficytu w średniej perspektywie czasowej, do poziomu 1,7 % w roku 2008/2009. Wskaźnik wydatków nadal wzrasta zgodnie z priorytetami polityki rządu, lecz spodziewany wzrost wskaźnika dochodów może, w przypadku realizacji, prowadzić do ogólnej poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektor *general government*). Jeśli chodzi

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Dokumenty przywołane w niniejszym tekście można znaleźć na stronie: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Władze Zjednoczonego Królestwa dostarczyły przydatnych wyjaśnień dotyczących danych podczas dyskusji technicznych z Komisją. Gdyby uwzględniono te wyjaśnienia techniczne w aktualizacji, można byłoby uznać, że program zasadniczo spełnia wymagania poprawionego „Kodeksu postępowania w sprawie treści i formy programów stabilności i konwergencji” dotyczące danych.

o ogólny poziom wydatków, realizowany jest znaczący program inwestycji publicznych, którego celem jest podniesienie ogólnych inwestycji sektora general government *netto* z poziomu 1,9 % PKB w roku 2004/2005. do poziomu 2,4 % w roku 2007/2008. W stosunku do aktualizacji z 2003 r. przewidywany deficyt dla zarówno obecnego, jak i następnego roku budżetowego został skorygowany w górę; jednak po roku 2005/2006 średnioterminowe przewidywania zawarte w obecnej aktualizacji przedstawiają nieco szybszą konsolidację finansów publicznych niż przewidywania zawarte w poprzedniej aktualizacji.

- (4) Istnieje wyraźne ryzyko, że wynik budżetowy może być gorszy od przewidywanego w programie w krótkiej perspektywie czasowej. Zarówno w krótkiej, jak i średniej perspektywie czasowej istnieją zagrożenia związane z wymiarem, w jakim kontynuowane będzie ściąganie podatku od przedsiębiorstw. Szczególnie w okresie przewidywanego wolniejszego tempa wzrostu wydatków, począwszy od roku 2006/2007, poszczególne resorty będą musiały dostosować się do bardziej napiętych budżetów i mogą w związku z tym wykorzystywać skumulowane salda, które nie zostały do tej pory wydane. Jednakże od roku 2006/2007 negatywne zagrożenia są równoważone przez stosunkowo ostrożne przewidywania makroekonomiczne.
- (5) Biorąc pod uwagę niniejszą ocenę ryzyka, nie wydaje się, aby strategia budżetowa przedstawiona w programie zapewniała dostateczny margines bezpieczeństwa na wypadek przekroczenia progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy historycznych wahaniami makroekonomicznych w dowolnym momencie okresu objętego przewidywaniem. Jednakże w związku ze zmniejszającą się w ostatnich latach niestabilnością gospodarki Zjednoczonego Królestwa oraz z ostrożnym podejściem do założeń dotyczących wzrostu będących podstawą przewidywań finansów publicznych wydaje się, że ryzyko będzie niskie w następnych latach. Nie wystarcza to do zapewnienia osiągnięcia do roku 2009/2010 ustalonego w Pakcie Stabilności i Wzrostu średnioterminowego celu, jakim jest sytuacja budżetowa bliska równowagi. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że wskaźnik zadłużenia jest stosunkowo niski, a na przewidywane salda wpływ ma realizacja wyżej wspomnianego znaczącego programu inwestycji publicznych.
- (6) Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia brutto w roku budżetowym 2003/2004 wyniósł 39,5 % PKB, to jest znacznie poniżej ustalonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia wzrośnie nieznacznie o mniej niż dwa punkty procentowe w ciągu okresu do roku 2009/2010 r.
- (7) Wydaje się, że Zjednoczone Królestwo znajduje się w stosunkowo korzystnym położeniu, jeśli chodzi o długoterminowe zrównoważenie finansów publicznych, pomimo przewidywanego kosztu dla budżetu związanego ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa. Stosunkowo niski stosunek zadłużenia do PKB oraz silny nacisk położony przez władze Zjednoczonego Królestwa w ramach istniejących działań na długofalowe zrównoważenie finansów publicznych są w tym kontekście elementami pozytywnymi. Nie da się wykluczyć wyższych wydatków związanych z wiekiem społeczeństwa, gdyż istnieje możliwość niewystarczających świadczeń z prywatnych emerytur, co może mieć konsekwencje dla finansów publicznych, lecz władze wprowadzają od kwietnia 2005 r. fundusz ochrony emerytur (*Pension Protection Fund*), który ma na celu ochronę członków prywatnych systemów świadczeń w przypadku gdy firma finansująca stanie się niewypłacalna i system nie będzie mieć wystarczająco wiele aktywów, aby uregulować swoje zobowiązania. Środki te są pożądane, choć ich efektywność ma być dopiero sprawdzona. Istniejąca w Zjednoczonym Królestwie stosunkowo niska stopa podatkowa powinna pozwolić skompensować ewentualny brak równowagi, jaki może pojawić się w dłuższej perspektywie czasowej.
- (8) Polityki gospodarcze określone w programie są częściowo zgodne z konkretnym zaleceniem w sprawie finansów publicznych skierowanym do Zjednoczonego Królestwa w aktualizacji OWPG z 2004 r., aby Zjednoczone Królestwo, „starając się uniknąć wystąpienia nadmiernego deficytu, poprawiło sytuację budżetową z uwzględnieniem dostosowań cyklicznych w celu konsolidacji finansów publicznych, tak aby odpowiadała sytuacji budżetowej bliskiej równowagi lub z nadwyżką w średniej perspektywie czasowej”. Istnieje wyraźne ryzyko, że w krótkiej perspektywie czasowej wynik budżetowy może być gorszy od przewidywanego. Ponadto planowana na rok budżetowy 2005/2006 nieznacznie ekspansywna strategia oraz średnioterminowa strategia fiskalna nie są w pełni zgodne z zaleceniami zawartymi w OWPG.

W świetle powyższej oceny Rada wyraża opinię stanowiącą, że Zjednoczone Królestwo powinno:

- i) zapewnić, aby zgodnie z planami deficyt wyniósł poniżej 3 % PKB, oraz
- ii) poprawić sytuację budżetową z uwzględnieniem dostosowań cyklicznych w celu zapewnienia, by w średniej perspektywie czasowej została osiągnięta i utrzymana sytuacja budżetowa bliska równowagi lub z nadwyżką.

Porównanie kluczowych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

1. Główna prognoza makroekonomiczna		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB — główna prognoza (zmiana w %)	PK 12/2004	3¼	3–3½	2½–3	2¼–2¾	n.d.
	KOM	3,3	2,8	2,8	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	3–3½	3–3½	2½–3	n.d.	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK 12/2004	1¼	1¾	2	2	n.d.
	KOM	1,4	1,9	2,0	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	1¾	2	2	n.d.	n.d.
2. Prognoza makroekonomiczna będąca podstawą finansów publicznych		2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Realny PKB — finanse publiczne ^(?) (zmiana w %)	PK 12/2004	3¼	3	2½	2¼	2¼
	KOM ⁽³⁾	3,3	2,8	2,8	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	3¼	2¾	2½	2¼	2¼
Inflacja HICP (%)	PK 12/2004	1¼	1¾	2	2	2
	KOM ⁽³⁾	1,4	1,9	2,0	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	1¾	2	2	2	2
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government) ⁽⁴⁾ (% PKB)	PK 12/2004	- 2,9	- 2,8	- 2,3	- 2,1	- 1,7
	KOM ⁽³⁾	- 2,8	- 2,6	- 2,4	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	- 2,7	- 2,5	- 2,2	- 2,1	- 1,9
Saldo pierwotne ⁽⁵⁾ (% PKB)	PK 12/2004	- 0,9	- 0,7	- 0,2	- 0,1	n.d.
	KOM ⁽³⁾	- 0,9	- 0,6	- 0,4	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	- 0,5	- 0,4	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo strukturalne (% PKB)	PK 12/2004 ⁽¹⁾	- 2,8	- 2,9	- 2,3	- 2,0	- 1,6
	KOM ⁽³⁾	- 2,7	- 2,4	- 2,1	n.d.	n.d.
	PK 12/2003 ⁽¹⁾	- 2,4	- 2,4	- 2,2	- 2,0	- 1,8
Zadłużenie publiczne brutto (% PKB)	PK 12/2004	40,9	41,8	42,4	42,8	42,8
	KOM ⁽³⁾	40,4	40,9	41,2	n.d.	n.d.
	PK 12/2003	40,2	40,8	41,1	41,4	41,5

Uwaga:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Prognoza PKB będąca podstawą przewidywań władz dla finansów publicznych, oparta na szacunkach trendu wzrostu niższego o jedną czwartą punktu procentowego od zakładanego centralnie przez władze.

⁽³⁾ Dane Komisji podane według lat kalendarzowych (na przykład rok kalendarzowy 2004 odpowiada rokowi budżetowemu 2003/2004).

⁽⁴⁾ 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 (EDP) skutkuje w odjęciu ok. 0,1 punktu procentowego od salda (to jest zwiększenie deficytu) w każdym roku. Wszystkie dane przedstawione w tej tabeli uwzględniają dostosowanie do danych w aktualizacji dokonane przez służby Komisji.

⁽⁵⁾ Władze dostarczają salda pierwotne, wyłączając odsetki netto, a nie tylko płatności odsetek, jak to zrobiła Komisja. Podane liczby zostały ponownie wyliczone przez służby Komisji w oparciu o dane umieszczone w tabeli 4.4 aktualizacji programu.

Źródła:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2004 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.