

## OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2009/2010–2014/2015  
przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo

(2010/C 146/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Zjednoczone Królestwo na lata 2009/2010–2014/2015.
- (2) Kryzys gospodarczy i finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. po kilku latach silnego wzrostu, doprowadził do spadku wyników gospodarczych Zjednoczonego Królestwa łącznie o około 6 %, zaś niewielkie ożywienie gospodarcze rozpoczęło się w ostatnim kwartale 2009 r. Kryzys został poprzedzony i częściowo zastrzony przez okres stopniowego wzrostu wykorzystania dźwigni finansowej w sektorze gospodarstw domowych i sektorze finansowym, powodujący dużą i utrzymującą się zależność od napływu kapitału netto. W odpowiedzi na rozwijający się kryzys Bank Anglii zareagował dynamicznym programem obniżania stóp procentowych, wsparciem płynności sektora bankowego i, od marca 2009 r., zasileniem tego systemu poprzez bezpośrednie zwiększenie podaży pieniądza. Rząd podjął także szeroko zakrojoną interwencję w celu ustabilizowania systemu finansowego, m. in. poprzez znaczne zastrzyki kapitałowe, gwarancje depozytów i ubezpieczenia od odpowiedzialności za utratę aktywów. Zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej rząd wdrożył znaczne budżetowe środki stymulacyjne, co w połączeniu z działaniem automatycznych stabilizatorów i wpływem spadku cen aktywów na dochody przyczyniło się do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych. Osłabienie długoterminowej stabilności finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa zostało pogłębione przez fakt, że saldo pierwotne wykazywało znaczny deficyt strukturalny już w okresie prowadzącym do kryzysu, powodując wzrost nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wraz z zaostrzeniem się kryzysu wkrótce znacznie przekroczył wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W związku z tym dnia 8 lipca 2008 r. wobec Zjednoczonego Królestwa zastosowano procedurę nadmiernego deficytu, a dnia 2 grudnia 2009 r. Rada zgodnie z art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wydała najnowsze zalecenia dotyczące skorygowania deficytu do roku 2014/2015. Główne wyzwania dla gospo-

darki Zjednoczonego Królestwa w następnych latach dotyczą ustabilizowania stanu finansów publicznych w kontekście trwających wysiłków sektora gospodarstw domowych zmierzających do ograniczenia nieregulowanych zobowiązań z tytułu dźwigni finansowej, osiągnięcia odpowiednich poziomów dostępności kredytu z nadal niepewnego systemu finansowego, w którym wiele podmiotów udzielających kredyty ograniczyło swoją ich przyznawanie i wsparcia przenoszenia produkcji do sektorów o większych możliwościach handlowych w obrocie z zagranicą w celu osiągnięcia stałej poprawy salda zewnętrznego.

- (3) Choć spadek realnego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to poziom produktu potencjalnego również uległ niekorzystnym zmianom. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie poprzez zmniejszenie inwestycji i ograniczenia w dostępie do kredytów. Skutki kryzysu gospodarczego pogłębiają ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i zmniejszają stabilność finansów publicznych w długim okresie. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych w celu wsparcia wzrostu potencjalnego. W szczególności duże znaczenie dla Zjednoczonego Królestwa ma podjęcie reform, które przyczynią się do poprawy poziomu kwalifikacji i zwiększenia wydajności.
- (4) Program zawiera dwa różne scenariusze makroekonomiczne: scenariusz główny i ostrożniejszy scenariusz alternatywny, oparty na założeniu wzrostu niższego o jedną czwartą punktu procentowego niż w scenariuszu głównym. Prognozy dotyczące finansów publicznych opierają się na scenariuszu alternatywnym, który przyjęto jako scenariusz odniesienia na potrzeby oceny aktualizacji programu. Scenariusz ten przewiduje ożywienie wzrostu PKB na poziomie 2 % w roku 2010/2011 i 3¼ % rocznie w latach 2011/2012–2014/2015. Jednak obecnie, w świetle najnowszych danych, wydaje się, że nawet ten bardziej ostrożny, sfinalizowany na początku grudnia 2009 r. scenariusz oparty jest na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu, w szczególności w odniesieniu do lat 2010/2011 i 2011/2012<sup>(2)</sup>. Prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne. W programie nie zawarto wyraźnych prognoz dotyczących kursu walutowego i założono dodatni wkład, jaki we wzrost PKB wnieśli saldo handlu zagranicznego, cykl zapasów i – począwszy od roku 2011 – popyt krajowy, w szczególności inwestycje trwałe i wydatki gospodarstw domowych. Założenia te są zasadniczo wiarygodne. Wkład salda handlu zagranicznego jest zgodny z prognozami Komisji, chociaż ujemne saldo handlu zagranicznego w drugiej połowie 2009 r. wpływa negatywnie na te prognozy. Potencjalne spowolnienie wzrostu dochodu do dyspozycji, spowodowane m.in. niewystarczającym ożywieniem rynku pracy,

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

i dalszy wzrost wskaźnika oszczędności gospodarstw domowych stanowią dwa zagrożenia mogące ograniczyć wydatki gospodarstw domowych.

- (5) W programie oszacowano, że w 2009/2010 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 12,7 % PKB. Znaczne pogorszenie deficytu z poziomu wynoszącego 6,8 % PKB w 2008/2009 r. odzwierciedla w dużej mierze wpływ kryzysu na finanse publiczne. Szacuje się, że spadek wskaźnika dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych i wzrost wskaźnika wydatków w 2009/2010 r., po korekcie uwzględniającej wpływ wartości PKB, a mianowicie znaczny spadek nominalnego PKB, przyczyniły się do pogorszenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych o odpowiednio około 45 % i 55 %. Połączenie recesji ze znacznym pogorszeniem koniunktury na rynku finansowym i mieszkaniowym, z których każdy stanowił dotychczas ważne źródło dochodów, spotęgowało wpływ spadku aktywności gospodarczej na finanse publiczne. Ponadto około jedna czwarta wzrostu deficytu w 2009/2010 r. jest skutkiem środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej 1½ % PKB, które rząd przyjął zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej; jednocześnie rząd podjął decyzję o wspieraniu gospodarki poprzez umożliwienie pełnego działania automatycznych stabilizatorów. Jednak szybkie pogorszenie finansów publicznych poważnie wpłynęło na zdolność Zjednoczonego Królestwa do prowadzenia łagodniejszego kursu polityki budżetowej z zachowaniem długoterminowej stabilności budżetowej; konieczna jest zatem szybka poprawa sytuacji budżetowej. Zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu do 2014/2015 r. i przywrócenia długoterminowej stabilności finansów publicznych, musi nastąpić dalsze zaostrzenie polityki budżetowej. Realizacja planów konsolidacji przedstawionych w przedmiotowym programie pomoże osiągnąć stabilność w średnim okresie i poprawi sytuację budżetową.
- (6) W aktualizacji prognozuje się, że w 2010/2011 r. wskaźnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie o 0,6 punktu procentowego w ujęciu rok do roku, osiągając poziom 12,1 % PKB. Ta niewielka poprawa deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynika wyłącznie z planowanego wzrostu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych o 6½ % w ujęciu nominalnym, z którego około jedna trzecia wynika z podniesienia stawki VAT do poziomu sprzed działań stymulacyjnych osiągniętego w styczniu 2010 r. Z drugiej strony przewiduje się utrzymanie szybkiego, choć nieco wolniejszego niż dotąd, tempa wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych: wzrost o około 4½ % w ujęciu nominalnym i 2¼ % w ujęciu realnym w poprzedzającym roku i niezmienny w porównaniu z poprzednim rokiem udział wydatków w PKB. Podsumowując, działania dyskrecjonalne, które wejdą w życie w roku 2010/2011, w tym działania zapowiedziane w sprawozdaniu przedbudżetowym za rok 2008 z listopada 2008 r. i w budżecie na rok 2009 z kwietnia 2009 r., zmniejszą deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych o około 1,0 % PKB. Szacuje się, że w 2010/2011 r. saldo strukturalne, tj. saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, poprawi się

w mniejszym stopniu, osiągając poziom ¼ % PKB. Szacowana poprawa strukturalnego deficytu budżetowego jest znacznie niższa od wyniku netto wyżej wymienionych działań dyskrecjonalnych, co odzwierciedla utrzymujący się wpływ struktury PKB obniżający ogólny poziom elastyczności dochodów.

- (7) Choć w programie zawarto plany konsolidacji budżetowej od 2010/2011 r., w aktualizacji nie przedstawiono średniookresowego celu budżetowego dotyczącego sytuacji budżetowej, który przywróciłby stabilność finansów publicznych w długim okresie<sup>(1)</sup>. Nie jest to zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zawarta w programie średniookresowa strategia budżetowa jest znacznie mniej ambitna od strategii zaleconej przez Radę dnia 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 i jest niezgodna z zaleceniem obniżenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do roku 2014/2015.

W programie przewiduje się w szczególności, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2014/2015, czyli w terminie wyznaczonym w zaleceniu Rady dla Zjednoczonego Królestwa na obniżenie deficytu poniżej 3 % PKB, wyniesie 4,7 % PKB. Szacuje się, że średnia roczna poprawa deficytu strukturalnego, przeliczona przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, w latach 2010/2011–2014/2015 wyniesie tylko 1 % PKB, ¾ punktu procentowego mniej niż Rada zaleciła w grudniu 2009 r. Około 60 % wynoszącej 7½ punktu procentowego redukcji wskaźnika deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011/2012–2014/2015 wynika z planowanego ograniczenia wzrostu wydatków. W tych latach planuje się wzrost wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych średnio o około 1½ % w skali roku, co oznacza ograniczenie w ujęciu realnym średnio o ¾ % w skali roku. Zmniejszenie wskaźnika wydatków o prawie jedną czwartą w latach 2011/2012–2014/2015 wynika z ograniczenia wydatków inwestycyjnych. Działania dyskrecjonalne zwiększające dochody, w tym wprowadzenie od kwietnia 2010 r. dodatkowej, najwyższej stawki podatku dochodowego oraz planowany wzrost stawek składek na ubezpieczenie społeczne od kwietnia 2011 r., stanowią około 10 % prognozowanej obniżki deficytu budżetowego począwszy od 2011/2012 r., podczas gdy około 30 % poprawy deficytu nominalnego wynika z przewidzianego w programie ożywienia koniunktury. W budżecie na rok 2010, który przedstawiono dnia 24 marca 2010 r., szacuje się, że deficyt w 2009/2010 r. wyniesie o ½ % PKB mniej, niż przewidywano w programie, a korzystniejsze niż oczekiwano wyniki przyczynią się do zmniejszenia deficytu w kolejnych latach. W budżecie przewidziano nowe dodatkowe środki zaostrzające kurs polityki budżetowej wynoszące

<sup>(1)</sup> Średniookresowy cel budżetowy dla każdego kraju należy wyznaczyć z uwzględnieniem następujących trzech czynników: i) wynik stabilizujący dług na poziomie wartości referencyjnej (60 % PKB) (w zależności od wzrostu potencjalnego w perspektywie długoterminowej), co oznacza pole manewru budżetowego dla państw członkowskich, w których wskaźnik zadłużenia przekracza wartość referencyjną (60 % PKB), celem szybkiego jej osiągnięcia oraz iii) wielkość środków w ramach dostosowania budżetowego potrzebnych do pokrycia (według dzisiejszej wartości) przyszłego wzrostu wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

0,1 % PKB w całym okresie objętym programem, a deficyt w 2014/2015 r. ma osiągnąć 4,2 % PKB.

- (8) W całym okresie objętym programem wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż prognozowane w programie. W prognozie służb Komisji z jesieni 2009 r. przewiduje się słabszy wzrost gospodarczy w latach 2010/2011–2011/2012, a według oceny służb Komisji mało prawdopodobne jest osiągnięcie zakładanego w programie rocznego wzrostu gospodarczego w Zjednoczonym Królestwie na poziomie 3¼ % w latach 2012/2013–2014/2015. Przewidziana w programie wyraźnie optymistyczna sytuacja makroekonomiczna może być zagrożeniem dla zawartych w programie prognoz budżetowych.

Niższy od oczekiwanego wzrost gospodarczy począwszy od 2011/2012 r. doprowadziłby do przekroczenia prognozowanego w programie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Chociaż rządowy średniookresowy program konsolidacji w dużej mierze opiera się na założeniu znacznych i bezprecedensowych ograniczeń wydatków pierwotnych, założenie to w odniesieniu do lat 2011/2012–2014/2015 nie zostało jeszcze poparte szczegółowymi planami wydatków poszczególnych resortów (które obecnie sięgają tylko do końca roku budżetowego 2010/2011). Brak szczegółowych limitów wydatków poszczególnych resortów, które wspierałyby zawarte w programie założenia dotyczące łącznych wydatków, jest kolejnym źródłem niepewności co do przedstawionego w programie średniookresowego planu budżetowego. Gwałtowne spowolnienie średniookresowego wzrostu wydatków, które jest celem określonym w aktualizacji, pociąga za sobą znaczne wyzwania w zakresie efektywności, a także gruntowne zmiany priorytetów w sektorze publicznym. Ogólnie rzecz biorąc, występują znaczne problemy wdrożeniowe związane z niespotykanym dotychczas stopniem planowanego ograniczenia wydatków, które będzie musiało trwać przez dłuższy czas. Zjednoczone Królestwo przyjęło także znaczne zobowiązania warunkowe w wyniku interwencji w odniesieniu do sektora finansowego. W ramach programu ochrony aktywów (*Asset Protection Scheme*) rząd zgodził się ubezpieczyć aktywa sektora bankowego na poziomie prawie 20 % PKB. Chociaż zakres ryzyka kredytowego ubezpieczonych pożyczek i ryzyka utraty inwestycji wiąże się ze znaczną niepewnością, program może przynieść rządowi koszt netto, jeżeli koszty wsparcia rządowego nie zostaną w pełni zrekompensowane w przyszłości. Mogłoby to zmniejszyć tempo konsolidacji budżetowej.

- (9) Szacuje się, że w 2009/2010 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi około 73 % PKB i że wzrósł z 55½ % w poprzednim roku. Około trzy piąte wzrostu wskaźnika zadłużenia w 2009/2010 r. wynikają z wysokiego deficytu pierwotnego, podczas gdy wartość rezydualna zmiany długu wynikająca z zadłużania się rządu w celu finansowania zakupu udziałów kapitałowych w sektorze bankowym i udzielania pożyczek komercyjnym instytucjom finansowym przyczyniła się do wzrostu wskaźnika zadłużenia o prawie 3¼ punktu procentowego. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia wzrośnie o dalsze 18¼ punktu procentowego w latach 2010/2011–2014/2015. Do roku 2014/2015 w programie prognozuje się stabilizację wskaźnika zadłużenia na poziomie około 91½ % PKB, ponieważ oczekuje

się, że wkład wysokiego wzrostu nominalnego PKB we wskaźnik zadłużenia zrównoważy wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych związany z saldem pierwotnym, które ma pozostać deficytowe do końca okresu objętego programem, i z płatnościami z tytułu odsetek, które mają wzrosnąć z 2¼ % PKB w roku 2009/2010 do prawie 4 % w roku 2013/2014. Wskaźnik zadłużenia podlega także wielu zagrożeniom w całym okresie objętym programem. Pozytywnym aspektem jest możliwość wykorzystania udanej sprzedaży udziałów kapitałowych w sektorze bankowym, które zostały nabyte w wyniku interwencji rządu w odniesieniu do sektora finansowego, w celu zmniejszenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zagrożenia dla wskaźnika zadłużenia wynikają głównie z prawdopodobieństwa wyższych niż prognozowano deficytów i z niekorzystnego wpływu nominalnej wartości PKB wynikającego ze spadku realnego wzrostu gospodarczego; wpływ ewentualnie wyższych kosztów finansowania zewnętrznego, pochodzącego z rynku światowego lub krajowego, powinien być względnie ograniczony z uwagi na długie terminy zapadalności w Zjednoczonym Królestwie, chociaż i tak byłby raczej niekorzystny.

- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się jedynie stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem, przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu oraz wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – jeżeli będzie realizowana w obecnej formie i bez dalszych zmian polityki – byłaby wystarczająca, aby ustabilizować relację długu do PKB w terminie do roku 2020.
- (11) Podczas gdy długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest bliski średniej UE, szacowana w programie sytuacja budżetowa w 2009 r. stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet przed uwzględnieniem długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na ten temat<sup>(1)</sup> oceniono jako wysokie, przyczyniłoby się osiągnięcie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz realizacja reform strukturalnych. Wskaźnik zadłużenia brutto przewyższa wartość referencyjną określoną w traktacie w całym okresie objętym programem.
- (12) Ustawa o odpowiedzialności budżetowej (*Fiscal Responsibility Act*), zatwierdzona przez parlament dnia 10 lutego 2010 r., ustanowiła ustawowy plan budżetowy dla władz Zjednoczonego Królestwa. Ustawa ta określa plan konsolidacji budżetowej (*Fiscal Consolidation Plan*) wymagający, aby rząd „zmniejszył o połowę relację długu netto sektora

(<sup>1</sup>) W konkluzjach Rady z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

publicznego do PKB w ciągu czterech lat od prognozy szczytowej przypadającej na lata 2009–2010. Rząd, w drodze przepisów wykonawczych przyjętych na mocy ustawy, ustala cel w odniesieniu do zadłużenia na poziomie najwyżej 5,5 % PKB w latach 2013–2014”. W planie wymaga się również od rządu, by: „zmniejszył relację długu do PKB w każdym roku od 2009–2010 r. do 2015–2016 r. i zapewnił spadek relacji długu netto sektora publicznego do PKB w roku 2015–2016”. Bardziej konkretną kontrolę wydatków wykonuje się poprzez system wieloletnich „przeglądów wydatków”, określających ogólne pule środków i limity przewidywalnych wydatków dla poszczególnych resortów („limity wydatków dla resortów”). Nie zawsze jednak wystarczająco ograniczono wydatki publiczne, łączne wydatki w latach 2002/2003–2008/2009 przekraczają zatem średnio pierwotne pułapy określone w przeglądach wydatków. Ustawa o odpowiedzialności budżetowej wymaga także od rządu „aby przedstawił (parlamentowi) wyjaśnienie w przypadku braku realizacji celów”. Aby zmniejszyć ryzyko braku realizacji celów, przydatne byłoby usprawnienie mechanizmu służącego ocenie ich realistyczności i plan kryzysowy, który zostanie wdrożony, jeżeli założenia i prognozy makroekonomiczne okażą się niedokładne.

Podsumowując, chociaż ustawa o odpowiedzialności budżetowej stanowi krok w dobrym kierunku, określony w niej plan konsolidacji jest znacznie mniej ambitny, niż przewidziano w zaleceniu Rady przyjętym w dniu 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7, i nie jest zgodny z zaleceniem obniżenia deficytu do roku 2014/2015 poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB.

- (13) Wzrost wskaźnika wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2000 r., który nabrał tempa w ostatnich latach, podkreśla potrzebę zapewnienia efektywności i opłacalności wydatków publicznych w Zjednoczonym Królestwie. W trzyletnim okresie objętym kompleksową prognozą wydatków (*Comprehensive Spending Review*) z 2007 roku (tj. w latach 2008/2009–2010/2011) rząd Zjednoczonego Królestwa zobowiązał się do uzyskania dalszych oszczędności, opartych na najlepszym stosunku wartości do ceny, odpowiadających dodatkowym 2½ % PKB. Około jedną piątą tej wartości stanowią oszczędności, które rząd planuje uzyskać w okresie objętym kompleksową prognozą wydatków z 2007 r. w wyniku ustaleń trwającego jeden rok programu efektywnej działalności operacyjnej (*Operational Efficiency Programme*), podczas którego zbadano wydatki operacyjne w sektorze publicznym i ujawniono możliwość dokonania rocznych oszczędności związanych ze wzrostem efektywności do 2013/2014 r. o wartości odpowiadającej 1 % PKB w stosunku do roku 2007/2008. Ocena powodzenia tych ambitnych i dobrze przemyślanych inicjatyw na rzecz wzrostu efektywności będzie istotna dla wykazania, że rzeczywiście poprawiają one jakość finansów publicznych, a także ograniczają skalę wydatków publicznych. W związku z tym z zadowoleniem należy przyjąć zapowiedzianą ocenę oszczędności objętych kompleksową prognozą wydatków z 2007 r., którą ma przeprowadzić Narodowy Urząd Kontroli. Ponadto silny nacisk położony w ramach *Public Value Programme* na uzyskanie oszczędności związanych ze wzrostem efektywności w sektorze zdrowia publicznego o około ½ % PKB rocznie do roku 2012/2013 wydaje się szczególnie uzasadniony, z uwagi na fakt, że od

2000 r. wydatki na państwową służbę zdrowia w Zjednoczonym Królestwie znacznie wzrosły, a wydajność spadła, niezależnie od poprawy wyników w tym sektorze.

- (14) Podsumowując, w 2010/2011 r. strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7, w szczególności, jeśli chodzi o rozpoczęcie w tym roku konsolidacji. Począwszy od roku 2011/2012 strategia budżetowa nie jest jednak zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7. W szczególności przewiduje się, że w roku 2014/2015, na który przypada termin ustalony w skierowanym do Zjednoczonego Królestwa zaleceniu z grudnia 2009 r. dotyczącym korekty nadmiernego deficytu, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych – nawet jeżeli będzie miał obecną formę – będzie na znacznie wyższym poziomie niż wartość referencyjna wynosząca 3 % PKB (4,7 % PKB), a ponadto jest on obciążony wspomnianym wyżej ryzykiem. Ponadto środki zapowiedziane w sprawozdaniu przedbudżetowym za rok 2009 z dnia 9 grudnia 2009 r., po przyjęciu przez Radę zalecenia, zakładały w latach 2010/2011–2012/2013 lekkie rozluźnienie polityki budżetowej w odniesieniu do planów budżetowych zawartych w budżecie na rok 2009 z kwietnia 2009 r., co jest niezgodne z zaleceniem Rady, aby unikać „środków przyczyniających się do pogorszenia stanu finansów publicznych”. Szacuje się, że średnia roczna poprawa deficytu strukturalnego, przeliczonego przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, w latach 2010/2011–2014/2015 wyniesie 1,0 % PKB, tj. ¾ punktu procentowego mniej, niż Rada zaleciła w grudniu 2009 r. Z uwagi na przedstawione w programie prognozy dotyczące długu i wspomniane wyżej zagrożenia, strategia budżetowa może nie być wystarczająca również do przywrócenia tendencji spadkowej relacji długu do PKB.
- (15) Jeżeli chodzi o wymagania odnoszące się do danych określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych istotnych danych obowiązkowych i opcjonalnych<sup>(1)</sup>. W zaleceniach przyjętych na podstawie art. 126 ust. 7 z dnia 2 grudnia 2009 r. mających na celu likwidację nadmiernego deficytu Rada wezwała Zjednoczone Królestwo także do przedstawienia sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji strategii konsolidacji budżetowej w celu zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów konwergencji. Zjednoczone Królestwo nie dostosowało się w pełni do tego zalecenia, choć w przedmiotowym programie zawarto tę informację.

Podsumowując, należy stwierdzić, że strategia budżetowa w programie konwergencji nie jest wystarczająco ambitna i konieczne jest jej znaczne wzmocnienie umożliwiające zgodność z zaleceniami Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE. Połączenie działania automatycznych stabilizatorów, spadku cen aktywów i budżetowych środków stymulacyjnych spowodowało znaczne pogorszenie stanu finansów publicznych w Zjednoczonym Królestwie. Stan

<sup>(1)</sup> W szczególności brak danych dotyczących rynku pracy znacznie utrudnił przeliczenie luk produktowych zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.



		2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b> <sup>(4)</sup>	<b>36,6</b>	<b>34,8</b>	<b>35,4</b>	<b>36,7</b>	<b>37,1</b>	<b>37,2</b>	<b>37,1</b>
	KOM listopad 2009	41,9	38,4	39,2	39,8	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	36,7	35,5	36,6	37,3	37,7	38,0	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b> <sup>(4)</sup>	<b>43,4</b>	<b>47,4</b>	<b>47,4</b>	<b>45,8</b>	<b>44,2</b>	<b>42,7</b>	<b>41,5</b>
	KOM listopad 2009	49,0	51,2	51,5	50,3	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	42,2	43,7	43,7	42,9	42,1	41,4	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b>	<b>- 6,9</b>	<b>- 12,7</b>	<b>- 12,1</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 7,4</b>	<b>- 5,6</b>	<b>- 4,7</b>
	KOM listopad 2009	- 6,9	- 13,0	- 12,5	- 10,7	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	- 5,5	- 8,2	- 7,1	- 5,6	- 4,4	- 3,4	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 10,5</b>	<b>- 9,1</b>	<b>- 5,7</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 0,9</b>
	KOM listopad 2009	- 4,8	- 11,0	- 9,6	- 7,5	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	- 3,4	- 6,4	- 4,5	- 2,6	- 1,4	- 0,3	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b>	<b>- 6,9</b>	<b>- 10,8</b>	<b>- 10,3</b>	<b>- 8,0</b>	<b>- 6,8</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 4,9</b>
	KOM listopad 2009	- 7,1	- 11,5	- 11,0	- 9,6	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	- 5,3	- 7,2	- 6,2	- 5,1	- 4,2	- 3,5	nd.
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b>	<b>- 6,2</b>	<b>- 10,5</b>	<b>- 10,3</b>	<b>- 8,0</b>	<b>- 6,8</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 4,9</b>
	KOM listopad 2009	- 6,3	- 11,4	- 11,0	- 9,6	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	- 5,3	- 7,2	- 6,2	- 5,1	- 4,2	- 3,5	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK styczeń 2010</b>	<b>55,5</b>	<b>72,9</b>	<b>82,1</b>	<b>88,0</b>	<b>90,9</b>	<b>91,6</b>	<b>91,2</b>
	KOM listopad 2009	55,5	71,7	81,9	89,0	nd.	nd.	nd.
	PK grudzień 2008	52,9	60,5	65,1	67,5	68,6	68,5	nd.

## Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(2) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości – odpowiednio – 1,5 %, 0,8 %, 0,8 % i 1,1 % w latach 2008–2011.

(3) Dane odnoszą się do lat kalendarzowych.

(4) Dane dotyczące dochodów i wydatków nie zostały przedstawione w programie Zjednoczonego Królestwa w wersji zharmonizowanej ESA 95 dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dane przedstawione w tabeli oparto na tabeli 2,7 *materiałów dodatkowych* ze sprawozdania przedbudżetowego za rok 2009. Liczby dotyczące dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych za lata 2011/2012–2014/2015 wynikają z prognoz dla sektora publicznego.

(5) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Na podstawie informacji zawartych w najnowszym programie szacuje się, że działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,7 % PKB w roku 2008/2009 i 0,3 % PKB w roku 2009/2010 (wszystkie te działania przyczyniają się do zwiększenia deficytu).

## Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.