

ZALECENIA

ZALECENIE RADY (UE) 2015/1029

z dnia 19 czerwca 2015 r.

mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Zjednoczonym Królestwie

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 7,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego.
- (2) Zgodnie z pkt 4 Protokołu (nr 15) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i TFUE, zawarte w art. 126 ust. 1 TFUE zobowiązanie do unikania nadmiernego deficytu budżetowego nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa, o ile nie przyjmie ono euro. Punkt 5 tego Protokołu stanowi, że Zjednoczone Królestwo podejmuje wysiłki w celu uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego.
- (3) Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia dobrego stanu finansów państwa jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy.
- (4) W dniu 8 lipca 2008 r., zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), Rada podjęła decyzję stwierdzającą, że w Zjednoczonym Królestwie istnieje nadmierny deficyt, i skierowała do tego państwa zalecenie mające na celu skorygowanie nadmiernego deficytu najpóźniej w roku budżetowym 2009/2010 – zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE oraz art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽¹⁾, ⁽²⁾.
- (5) Zgodnie z art. 104 ust. 8 TWE Rada podjęła w dniu 27 kwietnia 2009 r. decyzję stwierdzającą, że Zjednoczone Królestwo nie podjęło skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2008 r. ⁽³⁾. W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada, zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE, wydała zmienione zalecenie, aby Zjednoczone Królestwo dołożyło wszelkich starań w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu w roku budżetowym 2014/2015. W dniu 6 lipca 2010 r. Komisja stwierdziła, że według prognozy służb Komisji z wiosny 2010 r. Zjednoczone Królestwo podjęło skuteczne działania zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. i uznała w związku z tym, że w tym momencie nie ma potrzeby podejmowania kolejnych kroków przewidzianych w ramach procedury nadmiernego deficytu.
- (6) W dniu 19 czerwca 2015 r., zgodnie z art. 126 ust. 8 TFUE, Rada ustaliła, że Zjednoczone Królestwo nie podjęło skutecznych działań w okresie od roku budżetowego 2010/2011 do roku budżetowego 2014/2015 w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r.
- (7) Zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE oraz art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 Rada zobowiązana jest skierować do danego państwa członkowskiego zalecenia mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w oznaczonym terminie. W zaleceniu określa się termin maksymalnie sześciu miesięcy na podjęcie przez dane państwo członkowskie skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu. W zaleceniu dotyczącym

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽²⁾ Wszystkie dokumenty na temat procedury dotyczącej nadmiernego deficytu dotyczące Zjednoczonego Królestwa dostępne są pod adresem: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/uk_en.htm

⁽³⁾ Decyzja Rady 2009/409/WE z dnia 27 kwietnia 2009 r. stwierdzająca zgodnie z art. 104 ust. 8 Traktatu, czy Zjednoczone Królestwo podjęło skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2008 r. na mocy art. 104 ust. 7 (Dz.U. L 132 z 29.5.2009, s. 11).

skorygowania nadmiernego deficytu Rada wzywa do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które – w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę zalecenia – są spójne z minimalną roczną poprawą salda strukturalnego – tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe – o co najmniej 0,5 % PKB, stanowiącego wartość odniesienia.

- (8) Według zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2015 r. ⁽¹⁾ wzrost realnego PKB, po wzroście na poziomie 2,8 % odnotowanym w roku budżetowym 2014/2015, wyniesie 2,4 % w roku budżetowym 2015/2016 oraz 2,1 % w roku budżetowym 2016/2017 ⁽²⁾. Największy udział we wzroście gospodarczym w obu tych latach będzie miał popyt krajowy. Oczekuje się, że spożycie prywatne będzie stopniowo wzrastać w okresie objętym prognozą, wraz z przyspieszeniem wzrostu płac nominalnych i utrzymującą się na niskim poziomie inflacją. Inflacja spadła gwałtownie ze szczytowego poziomu 5,2 % we wrześniu 2011 r. do 0,1 % w pierwszym kwartale 2015 r. Przewiduje się, że wzrośnie do 1,1 % w ostatnim kwartale 2015 r. – przy szacowanym poziomie 0,4 % w skali rocznej – a następnie do 1,6 % w 2016 r. Według prognozy poziom inwestycji spadnie nieznacznie od 2014 r., ale powinien pozostać stosunkowo wysoki dzięki korzystnym warunkom kredytowania, znacznym zyskom przedsiębiorstw i dużemu popytowi. Przewiduje się, że sektor zagraniczny nadal będzie negatywnie wpływać na wzrost gospodarczy, ale już w mniejszym stopniu, gdyż poprawiają się prognozy dla strefy euro – największego partnera handlowego Zjednoczonego Królestwa. Zatrudnienie jest wysokie: w 2015 r. stopa bezrobocia powinna spaść do 5,4 %, a w 2016 r. ma nastąpić dalszy jej spadek – do 5,3 %.
- (9) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się ze szczytowego poziomu 10,9 % PKB w roku budżetowym 2009/2010 do 5,2 % PKB w roku budżetowym 2014/2015. W tym samym okresie zmniejszyło się saldo strukturalne – z 8,0 % PKB do 4,7 % PKB. Średnia roczna poprawa w zakresie wysiłku strukturalnego wyniosła 0,7 % w latach budżetowych od 2010/2011 do 2014/2015. Po uwzględnieniu korekt szacunków dotyczących wzrostu produktu potencjalnego za okres pomiędzy obecną prognozą a prognozą stanowiącą podstawę zalecenia Rady z dnia 2 grudnia 2009 r., a także wpływu zmian dochodów w stosunku do dochodów, jakich można było się spodziewać na podstawie standardowych elastyczności względem wzrostu PKB, średni roczny skorygowany wysiłek strukturalny w tym okresie szacuje się na 1,1 % PKB. Większość środków przewidzianych w planie konsolidacji zostało określonych w budżecie kryzysowym w czerwcu 2010 r. na poziomie 2,5 % PKB na lata budżetowe od 2010/2011 do 2014/2015. Spośród tych środków nieco ponad 1/4 stanowią środki podatkowe, a pozostałe 3/4 to cięcia wydatków. Pozostałe działania w zakresie konsolidacji budżetowej, reprezentujące około 1 % PKB, zostały wdrożone w drodze dwóch komunikatów budżetowych przed sporządzeniem budżetu z czerwca 2010 r. i kolejnych budżetów oraz jesiennych sprawozdań (Autumn Statements) do listopada 2014 r. Dokonano pewnych przesunięć między wydatkami bieżącymi i kapitałowymi, a okres konsolidacji został przedłużony do roku budżetowego 2018/2019.
- (10) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększył się z 42,7 % PKB w roku budżetowym 2007/2008 do 88,4 % PKB w roku budżetowym 2014/2015; pozostając od roku 2009/2010 na poziomie powyżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie. Do wspomnianego wzrostu deficytu przyczyniły się: dynamika deficytu pierwotnego oraz interwencje w sektorze finansowym, polegające de facto na nacionalizacji dwóch banków. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się, że relacja długu do PKB nieznacznie wzrośnie. Jednocześnie pozycje pozabilansowe związane z interwencjami w sektorze finansowym mogą mieć pozytywny wpływ na przyszły poziom zadłużenia.
- (11) W roku budżetowym 2014/2015 deficyt nominalny wyniósł 5,2 % PKB – Zjednoczone Królestwo nie skorygowało nadmiernego deficytu w terminie określonym w zaleceniu Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. Było to spowodowane brakiem wystarczających działań oraz bardziej niekorzystną pozycją wyjściową w zakresie wzrostu gospodarczego, kiedy to wskutek korekt obniżono wzrost PKB o 1,0 p.p. w roku budżetowym 2008/2009 do – 2,3 %. Zmienione zalecenie dla Zjednoczonego Królestwa wydane na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE, określające nowy termin korekty nadmiernego deficytu, jest uzasadnione i zgodne z zasadami paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W obliczu niepewności co do zmian sytuacji gospodarczej i budżetowej cel budżetowy zalecany na ostatni rok okresu, w którym nastąpić ma korekta nadmiernego deficytu, należy określić na poziomie nieco poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie, aby zagwarantować skuteczne i trwałe dokonanie korekty w wymaganym terminie.
- (13) Przyznanie Zjednoczonemu Królestwu dodatkowego roku – co jest ogólną zasadą zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 – byłoby zbyt surowe w przypadku Zjednoczonego Królestwa, ponieważ oznaczałoby to korektę deficytu nominalnego o 2,2 % PKB. Taka korekta w roku budżetowym 2015/2016 mogłaby mieć znaczny negatywny wpływ na ostatnio odnotowane przyspieszenie wzrostu płac realnych, a tym samym – negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego. Wymagałoby to również wdrożenia dodatkowych środków w ramach bardzo napiętego harmonogramu. Na podstawie zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2015 r. korekta taka miałaby bardzo negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. W związku z tym stosowne wydaje się przedłużenie terminu skorygowania nadmiernego deficytu przez Zjednoczone Królestwo o dwa lata.

⁽¹⁾ Informacje o wzroście PKB w pierwszym kwartale 2015 r. zostały opublikowane po zakończeniu prac nad prognozą Komisji z wiosny 2015 r. – dlatego niniejsza ocena skuteczności podjętych działań oparta jest na zaktualizowanej prognozie.

⁽²⁾ Opublikowana prognoza z wiosny przedstawia tylko dane liczbowe za rok kalendarzowy. Wartości dotyczące lat budżetowych obliczono na podstawie wyników kwartalnych przedstawionych w opublikowanej prognozie.

- (14) Przyznanie dwóch dodatkowych lat na dokonanie korekty nadmiernego deficytu oznaczałoby konieczność osiągnięcia pośrednich wartości docelowych deficytu nominalnego w wysokości 4,1 % PKB w roku budżetowym 2015/2016 oraz 2,7 % PKB w roku budżetowym 2016/2017. Poprawa strukturalnego salda budżetowego wynikająca z tych celów wynosi odpowiednio: 0,5 % PKB i 1,1 % PKB. Scenariusz odniesienia z zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2015 r. obejmuje wcześniej zapowiadane środki uznaniowe w wysokości 1,4 % PKB w latach budżetowych 2015/2016 i 2016/2017, z czego około 3/4 stanowią cięcia wydatków. Ta ścieżka dostosowania zapewnia wystarczający margines bezpieczeństwa w odniesieniu do referencyjnego wskaźnika deficytu wynoszącego 3 % PKB i uznaje się ją za najmniej szkodliwą dla wzrostu gospodarczego, a jednocześnie pozwalającą na przestrzeganie minimalnej wymaganej rocznej poprawy salda strukturalnego o 0,5 % PKB. Aby osiągnąć te cele, Zjednoczone Królestwo musi terminowo i w pełni wdrożyć środki zapowiedziane w budżecie na 2015 r., jak również te zapowiedziane wcześniej, wraz z wszelkimi, neutralnymi dla budżetu, modyfikacjami obecnych planów; w takim przypadku niepotrzebne będą żadne dodatkowe środki oprócz tych, które zostały już zapowiedziane,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

- 1) Zjednoczone Królestwo powinno zlikwidować obecny nadmierny deficyt najpóźniej w roku budżetowym 2016/2017.
- 2) Zjednoczone Królestwo powinno osiągnąć deficyt nominalny na poziomie 4,1 % PKB w roku budżetowym 2015/2016 oraz 2,7 % PKB w roku budżetowym 2016/2017, co powinno odpowiadać rocznej poprawie salda strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB w roku budżetowym 2015/2016 oraz 1,1 % PKB w roku budżetowym 2016/2017, biorąc za podstawę zaktualizowaną prognozę służb Komisji z wiosny 2015 r.
- 3) Zjednoczone Królestwo powinno w pełni wdrożyć środki konsolidacji budżetowej przewidziane we wszystkich budżetach i oświadczeniach jesiennych (Autumn Statements) łącznie z budżetem na 2015 r., aby osiągnąć zalecany wysiłek strukturalny, wraz z wszelkimi, neutralnymi dla budżetu, modyfikacjami obecnych planów. Zjednoczone Królestwo powinno bardziej szczegółowo opisać cięcia wydatków w ramach zbliżającego się przeglądu wydatków (Spending Review). Są one niezbędne, aby dokonać korekty nadmiernego deficytu w roku 2016/2017.
- 4) Zjednoczone Królestwo powinno przyspieszyć tempo redukcji deficytu nominalnego w latach budżetowych 2015/2016 i 2016/2017, jeżeli warunki gospodarcze, finansowe lub budżetowe okażą się lepsze niż te przewidywane obecnie. Środki konsolidacji budżetowej powinny zapewnić trwałą poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w sposób sprzyjający wzrostowi. W szczególności należy unikać dalszych cięć wydatków kapitałowych.
- 5) Rada wyznacza dzień 15 października 2015 r. jako termin na podjęcie przez Zjednoczone Królestwo (i) skutecznych działań; oraz (ii) przedstawienie, zgodnie z art. 3 ust. 4a rozporządzenia (WE) nr 1467/97, szczegółowego sprawozdania na temat planowanej strategii konsolidacji budżetowej, która ma służyć osiągnięciu wyznaczonych celów.

Ponadto Zjednoczone Królestwo powinno (i) wypełnić zobowiązanie dotyczące ustalenia średniookresowego celu budżetowego, jak określono w pakcie stabilności i wzrostu; oraz (ii) wdrożyć zaplanowane reformy przewidujące podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego w celu zwiększenia długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Ponadto, aby zapewnić powodzenie strategii konsolidacji budżetowej, ważne będzie jej wsparcie poprzez kompleksowe reformy strukturalne, zgodnie z zaleceniami Rady skierowanymi do Zjednoczonego Królestwa w kontekście europejskiego semestru, a w szczególności zaleceniami związanymi z funkcją zapobiegawczą procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 19 czerwca 2015 r.

W imieniu Rady
J. REIRS
Przewodniczący