

STANOVISKO RADY

ze dne 14. března 2006

k aktualizovanému konvergenčnímu programu Spojeného království na období 2005/06 – 2010/11

(2006/C 82/13)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik⁽¹⁾, a zejména na čl. 9 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Komise,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

VYDALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Dne 14. března 2006 Rada přezkoumala aktualizovaný konvergenční program Spojeného království, který zahrnuje období let 2005/06 až 2010/11.
- (2) Makroekonomický výkon Spojeného království byl v posledním desetiletí působivý, pokud jde o zlepšení stability, růst, nízkou inflaci a výsledky pracovního trhu. Roční míra reálného růstu HDP v průměru dosahovala 3,25 % v letech 1996 – 2000 a 2,25 % v letech 2001 – 2005. Po období fiskální konsolidace v letech 1996 až 2001, kdy saldo veřejných financí ze schodku ve výši 5 % HDP dosáhlo dostatečného přebytku, však Spojené království provádělo předpokládané vysoké navýšení veřejných výdajů včetně veřejných investic, a bilance veřejných financí dosáhla do roku 2004 schodku přesahujícího 3 % HDP. Hrubé zadlužení se snížilo z více než 50 % HDP v roce 1996 na 38 % HDP v roce 2002, ale od té doby má opět mírně rostoucí tendenci.
- (3) Rada ve svém stanovisku ze dne 8. března 2005 k předcházející aktualizaci konvergenčního programu vyzvala Spojené království, aby zajistilo schodek pod hranicí 3 % HDP a zlepšilo cyklicky očištěný stav tak, aby bylo ve střednědobém horizontu dosaženo téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu. Rada dne 24. ledna 2006 s ohledem na informace obsažené v aktualizaci konvergenčního programu z roku 2005 rozhodla, že Spojené království vykazuje nadměrný schodek. Podle doporučení Rady na základě čl. 104 odst. 7 ze stejného dne má být nadměrný schodek do konce rozpočtového roku 2006/07⁽²⁾ napraven. Po vypršení šestiměsíční lhůty, kterou rozhodnutí předpokládá, Komise zhodnotí, jakého pokroku dosáhly orgány Spojeného království při nápravě nadměrného schodku.
- (4) Co se týče provádění rozpočtu v roce 2005/06, uváděla prognóza útvarů Komise z podzimu 2005 celkový schodek veřejných financí ve výši 3,4 % HDP, zatímco předpoklad stanovený v předcházející aktualizaci konvergenčního programu představoval 2,8 % HDP. Schodek, který je vyšší, než se očekávalo, byl způsoben oproti předpokladům nižším růstem HDP, který na rozdíl od výše 3 % uvedených v předcházející aktualizaci je nyní odhadován na 1,75 %, základními účinky vyplývajícími z nižších výnosů z daňových příjmů v roce 2004/05, než se očekávalo, a v menší míře i mírným diskrečním uvolňováním.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1. Nařízení ve znění nařízení (ES) č. 1055/2005 (Úř. věst. L 174, 7.7.2005, s. 1). Dokumenty, na něž se v tomto textu odkazuje, lze nalézt na této internetové stránce: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Rozpočtový rok ve Spojeném království trvá od dubna do března.

- (5) Program vcelku sleduje modelovou strukturu, ale v některých věcných bodech se odchyluje od požadavků na poskytování údajů pro stabilizační a konvergenční programy uvedených v novém kodexu chování⁽¹⁾.
- (6) Makroekonomický scénář, z něhož vycházejí rozpočtové výhledy předpokládá, že se růst HDP zvýší z 1,75 % v roce 2005/06 na 3 % v roce 2007/08 a následně se zpomalí na 2,75 % v roce 2008/09 a následně na 2,25 %. Na základě posouzení údajů, které jsou v současné době k dispozici, se zdá, že scénář je založen na obecně přijatelných předpokladech růstu, s poměrnou obezřetností ke konci předpokládaného období. Předpovědi míry inflace uvedené v programu se jeví reálně.
- (7) Aktualizace programu předpokládá snížení schodku v rozpočtovém roce 2005/06 z hranice přesahující 3 % HDP na úroveň pod touto 3 % hodnotou v roce 2006/07. Dále se předpokládá, že se schodek do roku 2010/11 sníží na úroveň 1,5 % HDP. Primární saldo veřejných financí, které se v roce 2005/06 odhaduje jako schodek ve výši 1 % HDP, dosáhne v roce 2008/09 rovnováhy a do roku 2010/11 vykáže přebytek ve výši 0,5 % HDP. Zlepšení nominálního salda je především způsobeno zvýšením příjmů, částečně díky předpokládanému cyklickému zlepšení hospodářství a částečně díky zvýšení podílu daní na HDP. Aktualizovaný program předpokládá menší diskreční fiskální zpřísnění v letech 2006/07 a 2007/08, které má být trvalé. Předpokládá se, že se podíl výdajů do roku 2007/08 zvýší díky plánovanému zvýšení výdajů na veřejné služby a veřejné investice. Předpokládá se, že se *čisté investice do veřejného sektoru* (včetně kapitálových grantů soukromému sektoru) zvýší z 1,6 % HDP v roce 2004/05 na 2,25 % HDP do roku 2006/07 a dále zůstanou neměnné jako procentní vyjádření HDP. Předpokládá se, že se růst běžných výdajů po roce 2007/08 výrazně zpomalí. Plánuje se tedy, že se schodek do roku 2008/09 výlučně využije na financování veřejných investic. V porovnání s aktualizací z roku 2004 se předpoklady schodku pro roky 2005/06 a 2006/07 upravily v souladu s hospodářským vývojem směrem nahoru, zatímco ze střednědobého hlediska se přiblíží stavu uvedenému v předcházející aktualizaci.
- (8) Na základě výpočtů provedených podle společně dohodnuté metodiky program v roce 2005/06 předpokládá meziroční zlepšení strukturálního salda (tj. vyjádřeného v cyklicky očištěných hodnotách bez jednorázových a jiných prozatímních opatření) v průměru přes 0,25 % HDP z odhadovaného strukturálního schodku těsně pod 3 % HDP. Tato úprava se předpokládá až pro rok 2006/07, kdy se očekává, že dojde k nápravě nadměrného schodku a negativní mezera výstupu bude největší, ale následně se díky zmenšení negativní mezery výstupu zpomalí. Kvantitativní vyjádření střednědobého cíle pro strukturální saldo veřejných financí není upřesněno. Program odkazuje na fiskální cíle podle vnitrostátních pravidel, což znamená střednědobou cestu pro cyklicky očištěný schodek, společně se stabilizací poměru veřejného dluhu k HDP na nízkou úroveň a s udržením v průměru vyrovnaného nebo přebytkového běžného rozpočtu v hospodářském cyklu.
- (9) Rozpočtový výsledek, především z krátkodobého hlediska, by mohl být horší, než předpokládá program. Předpokládané zlepšení podílu daní na HDP, zejména příjmy z daní právnických osob, představuje riziko v rozsahu, v jakém závisí na odhadech příznivého vývoje ve finančním odvětví, který zasahuje i do dalšího roku a následně se nemění. Aktualizace předpokládá po očekávaném zvýšení na straně příjmů do roku 2007/08 snížení poměru výdajů po roce 2007/08, a to pod

(¹) Chybí především oddíl o institucionálních rysech veřejných financí. Program vykazuje nedostatky při uvádění povinných údajů (např. nejsou uvedeny předpovědi zaměstnanosti, nezaměstnanosti, náhrad zaměstnancům a nebyl uveden požadovaný rozpis výdajů za poslední rok) a neuvádí všechny nepovinné údaje. Údaje týkající se celkových veřejných příjmů a výdajů, které jsou založeny na složkách ESA 95, používají metodiku sčítání, která se liší od harmonizovaných opatření. Aktualizace programu rovněž pokračuje v praxi Spojeného království, která nadále počítá příjmy z prodeje licencí UMTS jako roční tok příjmů, nikoli jako prodej aktiv, což je v rozporu s rozhodnutím Eurostatu ze dne 14. července 2000 o rozdělení těchto příjmů. Řada nedostatků v údajích byla odstraněna v rámci bilaterálních diskusí mezi útvary Komise a úředníky Spojeného království.

úroveň dosaženou v roce 2005/06, což může představovat velkou výzvu. Vzhledem ke stávajícím politickým závazkům snižování podílu výdajů k HDP znamená výrazně pomalejší růst běžných výdajů, což se pravděpodobně projeví především v některých oblastech. Plánuje se, že se v rámci Úplného přehledu výdajů za rok 2007 provede nové komplexní hodnocení veřejných výdajů, které by mělo pomoci určit oblasti, v nichž by měl být snížen růst veřejných výdajů. V letech 2009/10 a 2010/11 mohou být tato negativní rizika, v zásadě na straně příjmů, částečně vyrovnána předpokladem hospodářského růstu, který se jeví jako poměrně omezitelný.

- (10) Pokud jde o nápravu nadměrného schodku, předpokládá program, který byl zveřejněn před přijetím doporučení Rady podle čl. 104 odst. 7, že se schodek v roce 2006/07 sníží pod referenční hodnotu, zatímco útvary Komise v době přijetí doporučení Rady odhadovaly, že i po provedení diskrečních opatření oznámených v rámci předběžné zprávy z prosince 2005 zůstane schodek mírně nad 3 %. Komise posoudí pokrok směřující k nápravě nadměrného schodku po uplynutí šestiměsíční lhůty. Na základě minimálního orientačního cíle (odhadovaného jako cyklicky očištěný schodek těsně pod úrovní 1,5 % HDP) se nezdá, s výjimkou úplného konce programového období v roce 2010/11, že by rozpočtová strategie poskytovala při běžných makroekonomických výkyvech dostatečnou rezervu proti překročení referenční hodnoty 3 % HDP, kterého se má Spojené království snažit vyvarovat. Postup nápravy však nemusí být zcela v souladu s paktem, i když na předpokládaná salda dopadlo provádění výše zmíněného programu veřejných investic. Po plánované nápravě nadměrného schodku v roce 2006/07 se předpokládané strukturální změny zpomalí, když se mezeza výstupu, nehledě na to, že je stále negativní, značně zmenšovat a vývoj daňové elasticity bude poměrně příznivý. Z toho vyplývá, že by se postup změn mohl posílit.
- (11) Předpokládá se, že se hrubá míra zadlužení, i když vůbec nedosahuje referenční hodnoty 60 % HDP, v průběhu programového období pomalu zvýší z úrovně cca 41 % HDP v roce 2004/05 a v roce 2007/08 dosáhne maximální hodnoty necelých 45 % HDP. Očekává se proto, že míra zadlužení se bude snižovat mírně.
- (12) Pokud jde o udržitelnost veřejných financí, možnost, že nedostatečné rezervy na soukromé důchody zvýší fiskální náklady, by v kombinaci se zvýšenými náklady na stárnutí populace mohly vystavit Spojené království středně vysokému riziku, pokud nedojde ke změnám za účelem zlepšení fiskální udržitelnosti. V období do roku 2050 se předpokládá pozvolný nárůst veřejných výdajů na důchody. Tlaky na vyšší výdaje související se stárnutím obyvatelstva však nemohou být vyloučeny, neboť soukromé důchody by nemusely být dostačující. V současné době probíhá přezkum důchodové politiky a na jaře letošního roku se očekává reakce vlády na zprávu Komise o důchodech z listopadu 2005. Stávající příznivá míra zadlužení přispívá k částečnému omezení dopadu stárnutí obyvatelstva na rozpočet. Předpokládá se však, že pokud v porovnání se strukturálním stavem rozpočtu v roce 2005/06 nedojde v průběhu programového období k další rozpočtové konsolidaci, zvýší se hrubé zadlužení v průběhu programového období do roku 2050 nad referenční hodnotu 60 % HDP. Zlepšení strukturálního salda veřejných financí ve střednědobém horizontu by přispělo ke snížení rizik, která ohrožují udržitelnost veřejných financí⁽¹⁾.
- (13) Plánovaná opatření v oblasti veřejných financí jsou v zásadě v souladu s hlavními směry hospodářské politiky obsaženými v integrovaných pokynech na období 2005 – 2008. Stávající míra podílu veřejného dluhu je stále poměrně nízká, schodek je však nadměrný a ještě musí dojít k jeho nápravě, včetně další konsolidace, jež se vyžaduje ke stabilizaci míry zadlužení. Revize obecného důchodového systému je vítána, protože by měla zajistit přístup k důchodům, jejich finanční životnost a sociální přiměřenost. Program navíc předpokládá opatření ke zlepšení kvality veřejných financí, včetně popudu ke zlepšování účinnosti veřejných výdajů prostřednictvím lepší správy aktiv, přerozdělení míst státních úředníků a snížení stavu zaměstnanců ve veřejném sektoru.

⁽¹⁾ Podrobnosti o dlouhodobé udržitelnosti se nacházejí v technickém hodnocení programu, jež vypracovaly útvary Komise (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (14) Národní program reforem Spojeného království předložený dne 13. října 2005 v souvislosti s obnovenou Lisabonskou strategií pro růst a zaměstnanost uvádí tyto hlavní úkoly, které mají výrazný dopad na veřejné finance: s ohledem na demografické výzvy zachovat fiskální udržitelnost, prosazovat inovace a výzkum a vývoj, rozšiřovat příležitosti pro získávání dovedností, zajišťovat spravedlnost prostřednictvím moderního a flexibilního systému sociální péče a zvyšovat inovace a přizpůsobivost při využívání zdrojů. Dopady tohoto programu reforem na rozpočet se odráží v rozpočtových výhledech konvergenčního programu. Opatření v oblasti veřejných financí, které předvídá konvergenční program, jsou obecně v souladu s kroky plánovanými v rámci Národního programu reforem.

Rada s ohledem na výše uvedené hodnocení konstatuje, že předpokládaný způsob nápravy podléhá rizikům. S ohledem na doporučení podle čl. 104 odst. 7 a za účelem řešení rizik ohrožujících dlouhodobou udržitelnost Rada vyzývá Spojené království, aby:

- i) zajistilo, aby byl schodek do roku 2006/07 snížen pod 3 % HDP důvěryhodným a udržitelným způsobem, a následně provedlo rozpočtovou konsolidaci, především pomocí realizace plánovaného snížení růstu výdajů po roce 2007/08;
- ii) dodržovalo střednědobý cíl, který zajistí rychlý pokrok směrem k udržitelnosti a omezí míru zadlužení značně pod 60 % HDP, stanoví dostatečnou rezervu proti překročení referenční hodnoty 3 % HDP, kterého se má Spojené království snažit vyvarovat, a vytvoří prostor pro rozpočtový manévr, zejména vzhledem k nutnosti veřejných investic.

Srovnání základních makroekonomických a rozpočtových odhadů

		2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11
Reálný HDP (změna v %)	KP pros. 2005 ⁽¹⁾	2,75	1,75	2,25	3	2,75	2,25	2,25
	KOM list. 2005 ⁽²⁾	3,2	1,6	2,3	2,8	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004 ⁽¹⁾	3,25	3	2,50	2,25	2,25	2,25	neuv.
Inflace HISC (%)	KP pros. 2005 ⁽¹⁾	1,25	2,25	2	2	2	2	2
	KOM list. 2005 ⁽²⁾	1,3	2,4	2,2	2,0	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004	1,25	1,75	2	2	2	2	neuv.
Mezera výstupu (% potenciálního HDP)	KP pros. 2005 ⁽³⁾	0,5	- 0,5	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,6	- 0,6
	KOM list. 2005 ⁽⁴⁾	0,6	- 0,5	- 0,9	- 0,8	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004 ⁽³⁾	- 0,2	0,2	0,0	- 0,2	- 0,3	neuv.	neuv.
Saldo veřejných financí (v % HDP)	KP pros. 2005 ⁽⁵⁾	- 3,3	- 3,1	- 2,8	- 2,4	- 1,9	- 1,7	- 1,5
	KOM list. 2005 ⁽⁶⁾	- 3,3	- 3,4	- 3,2	- 3,0	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004 ⁽⁵⁾	- 2,9	- 2,8	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,6	neuv.
Primární saldo (v % HDP)	KP pros. 2005 ⁽⁷⁾	- 1,3	- 1,0	- 0,7	- 0,3	0,1	0,4	0,5
	KOM list. 2005 ⁽⁸⁾	- 1,5	- 1,3	- 1,1	- 0,8	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004 ⁽⁷⁾	- 0,8	- 0,7	- 0,2	- 0,1	neuv.	neuv.	neuv.

		2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11
Cyklicky očištěné saldo = strukturální saldo ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾ (v % HDP)	KP pros. 2005 ⁽³⁾ ⁽⁵⁾	- 3,5	- 2,9	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,3
	KOM list. 2005 ⁽⁴⁾	- 3,4	- 3,2	- 2,9	- 2,7	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004	- 2,8	- 2,9	- 2,3	- 2,0	- 1,6	neuv.	neuv.
Hrubý státní dluh (v % HDP)	KP pros. 2005	40,9	43,3	44,4	44,8	44,7	44,6	44,4
	KOM list. 2005	40,8	42,7	43,7	44,5	neuv.	neuv.	neuv.
	KP pros. 2004	40,9	41,8	42,4	42,8	42,8	42,6	neuv.

Pozn.:

- (1) HDP a předpokládaná inflace, z nichž vycházejí předpoklady příslušných orgánů týkající se veřejných financí, vyplývají ze scénáře, podle něhož je tendence růstu o 0,25 % vyšší.
- (2) Prognóza útvárů Komise se vydává na základě kalendářního roku. Podle prvních odhadů růst v roce 2005 činil 1,8 %. Prozatímní prognóza útvárů Komise ze dne 22. února 2006 předpokládá v roce 2006 růst ve výši 2,4 %.
- (3) Výpočty mezery výstupu podle společně dohodnuté metodiky na základě údajů uvedených v konvergenčním programu. Výpočty mezery výstupu vycházejí z údajů, na nichž je založen scénář tendence růstu. Podle metodiky Spojeného království je výsledkem těchto údajů stejný profil mezery výstupu.
- (4) Výpočty útvárů Komise týkající se mezery výstupu jsou zpracovány na základě kalendářního roku.
- (5) Údaje v konvergenčním programu jsou pozměněny pro účely nakládání s příjmy z UMTS. Orgány Spojeného království do výhledu salda veřejných financí zahrnují roční příjmy v přibližné výši 1,0 miliardy GBP z prodeje licencí UMTS v roce 2000. Přizpůsobení se této skutečnosti, aby se předpoklady uvedly na základě postupu při nadměrném schodku, má za následek každoroční snížení salda o přibližně 0,1 % (tj. zvýšení schodku). Veškeré údaje v této tabulce jsou uváděny po této úpravě údajů vyplývajících z programu, kterou provedly útvary Komise.
- (6) Prognóza útvárů Komise byla vypracována před provedením diskrečních opatření oznámených v rámci předběžné zprávy z prosince 2005 a obsažených v konvergenčním programu. Pokud se přičte čistý dopad těchto opatření, jak je odhadují orgány Spojeného království, předpovídá prognóza útvárů Komise schodek ve výši 3,4 % HDP v roce 2005/06, 3,1 % v roce 2006/07 a 2,8 % HDP v roce 2007/08.
- (7) Údaje z konvergenčního programu pozměněné v souladu s definicí primárního salda za použití hrubých, nikoli čistých, úrokových plateb.
- (8) Cyklicky očištěné saldo (vypočtené podle společně dohodnuté metodiky) bez jednorázových a jiných prozatímních opatření. Údaje týkající se cyklicky očištěného a strukturálního salda uvedené v programu, které byly vypočítány na základě vlastní metodologie Spojeného království a které vycházejí z nominálních sald bez úpravy týkající se nakládání s příjmy z UMTS, jsou tyto: - 2,9 % HDP v roce 2004/05, - 2,2 % v roce 2005/06, - 1,7 % v roce 2006/07, - 1,7 % v roce 2008/09, - 1,6 % v roce 2009/10, - 1,5 % v roce 2010/11.
- (9) V programových předpokladech ani v prognóze útvárů Komise nejsou uvedena žádná jednorázová ani prozatímní opatření.

Zdroj:

Konvergenční program (KP); výpočty útvárů Komise, prognóza útvárů Komise z podzimu 2005 (KOM); výpočty útvárů Komise.