

MNENJE SVETA
z dne 14. marca 2006
o dopolnitvi konvergenčnega programa Združenega kraljestva, 2005/2006–2010/2011
(2006/C 82/13)

SVET EVROPSKE UNIJE JE —

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (¹) in zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom —

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

- (1) Svet je 14. marca 2006 preučil dopolnitev konvergenčnega programa Združenega kraljestva, ki obravnava obdobje od 2005/2006 do 2010/2011.
- (2) V zadnjem desetletju so bili makroekonomski rezultati Združenega kraljestva res prepričljivi v smislu izboljšanja stabilnosti, rasti, nizke inflacije in rezultatov trga dela. Realna letna rast BDP je povprečno znašala 3,25 % v obdobju 1996–2000 in 2,25 % v obdobju 2001–05. Vendar se je v Združenem kraljestvu po obdobju fiskalne konsolidacije med letoma 1996 in 2001, ko se je javnofinančni saldo izboljšal s primanjkljaja v višini okoli 5 % BDP na zadovoljiv presežek, izvajalo načrtovano obsežno povečanje javnih odhodkov, vključno z javnimi naložbami, zaradi česar se je javnofinančni saldo do leta 2004 prevesil v primanjkljaj, ki je znašal več kot 3 % BDP. Bruto javni dolg se je znižal z več kot 50 % BDP v letu 1996 na manj kot 38 % BDP v letu 2002, a se od takrat spet počasi zvišuje.
- (3) Svet je v svojem mnenju z dne 8. marca 2005 o prejšnji dopolnitvi konvergenčnega programa Združeno kraljestvo pozval, naj zagotovi, da bo primanjkljaj pod 3 % BDP, in izboljša ciklično prilagojeno stanje zaradi zagotovitve, da se bo v srednjeročnem obdobju dosegel proračunski položaj blizu ravnovesja ali v presežku. Ob upoštevanju podatkov iz dopolnitve konvergenčnega programa za leto 2005 je Svet 24. januarja 2006 odločil, da ima Združeno kraljestvo čezmerni primanjkljaj. V skladu s priporočilom Sveta na podlagi člena 104(7) z istega dne je treba čezmerni primanjkljaj zmanjšati do proračunskega leta 2006/2007 (²). Po preteku šestmesečnega roka, predvidenega v priporočilu, mora Komisija oceniti napredek, ki so ga dosegli organi Združenega kraljestva pri zmanjšanju čezmernega primanjkljaja.
- (4) Kar zadeva izvrševanje proračuna v letu 2005/2006, je bil javnofinančni primanjkljaj v napovedi služb Komisije iz jeseni 2005 ocenjen na 3,4 % BDP, pri čemer je bila projekcija iz prejšnje dopolnitve konvergenčnega programa 2,8 % BDP. Primanjkljaj, večji od pričakovanega, je nastal zaradi rasti BDP, ki je bila nižja od pričakovane in je zdaj ocenjena na 1,75 % v primerjavi s 3 % iz prejšnje dopolnitve, zaradi baznih učinkov na podlagi davčnih prihodkov, ki so bili v letu 2004/2005 manjši od pričakovanih, in v manjši meri zaradi nekaj manjšega popuščanja po lastnem preudarku.

(¹) UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1055/2005 (UL L 174, 7.7.2005, str. 1). Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

(²) Proračunsko leto v Združenem kraljestvu traja od aprila do marca.

- (5) Program se v glavnem drži vzorčne strukture, a v nekaterih bistvenih točkah odstopa od zahtev po predložitvi podatkov za programe stabilnosti in konvergenčne programe, opredeljenih v novem kodeksu ravnanja ⁽¹⁾.
- (6) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, predvideva, da se bo realna rast BDP popravila z 1,75 % v letu 2005/2006 na 3 % v letu 2007/2008 ter nato padla na 2,75 % v letu 2008/2009 in potem na 2,25 %. Če ga ocenimo na podlagi trenutno razpoložljivih podatkov, ta scenarij očitno temelji na v glavnem uresničljivih predpostavkah o rasti s kančkom previdnosti proti koncu obdobja projekcije. Projekcije v programu glede inflacije so videti realistične.
- (7) Dopolnitev programa predvideva, da bo primanjkljaj s tik nad 3 % BDP v proračunskem letu 2005/2006 padel pod referenčno vrednost v višini 3 % v letu 2006/2007. Potem naj bi se primanjkljaj predvidoma do leta 2010/2011 zmanjšal na raven 1,5 % BDP. Javnofinančni primarni saldo, ocenjen na primanjkljaj v višini 1,0 % BDP v letu 2005/2006, naj bi bil v letu 2008/2009 spet v ravnovesju in do leta 2010/2011 naj bi nastal presežek v višini 0,5 % BDP. Izboljšanje nominalnega salda naj bi v glavnem temeljilo na okrejitvi prihodkov, deloma zaradi predvidenega cikličnega okrevanja gospodarstva, deloma pa zaradi povečanega deleža davkov v razmerju do BDP. Dopolnjen program predvideva majhno diskrecijsko zmanjševanje davčnih prihodkov v letih 2006/07 in 2007/08, ki naj bi bilo trajno. Delež odhodkov naj bi se predvidoma zviševal do leta 2007/2008 zaradi načrtovanega povečanja javnih naložb in odhodkov za javne storitve. *Neto naložbe javnega sektorja* (vključno s kapitalsko podporo za zasebni sektor) naj bi se po načrtih zvišale z 1,6 % BDP v letu 2004/2005 na 2,25 % BDP do leta 2006/2007 in potem ostale nespremenjene v razmerju do BDP. Rast tekočih odhodkov naj bi se po načrtih po letu 2007/2008 znatno upočasnila. Zato naj bi se primanjkljaj do leta 2008/2009 predvidoma v celoti uporabil za financiranje javnih naložb. V primerjavi z dopolnitvijo iz leta 2004 so bile projekcije primanjkljaja za leti 2005/2006 in 2006/2007 v skladu z gospodarskim razvojem popravljene navzgor, čeprav se v srednjeročnem obdobju približajo profilu iz prejšnje dopolnitve.
- (8) Po izračunih na podlagi skupno dogovorjene metodologije program predvideva, da se bo strukturni saldo (tj. v ciklično prilagojenem smislu ter brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov) letno povprečno izboljšal za malo več kot ¼ odstotne točke BDP z ocenjenega strukturnega primanjkljaja, ki naj bi bil v letu 2005/2006 tik pod 3 % BDP. Ta prilagoditev naj bi bila izrazitejša na začetku programskega obdobja, in sicer v letu 2006/2007, ko naj bi se čezmerni primanjkljaj po načrtih zmanjšal in naj bi bila negativna proizvodna vrzel najširša, potem pa naj bi se prilagoditev upočasnila, ko se bo negativna proizvodna vrzel zožila. Srednjeročni cilj za javnofinančni strukturni saldo ni opredeljen. Program se sklicuje na proračunske cilje v okviru nacionalnih predpisov za srednjeročni potek ciklično prilagojenega primanjkljaja in so v skladu z ustaljitvijo deleža dolga BDP na nizki ravni in z ohranjanjem – v povprečju – ravnotežja ali presežka sedanjega proračuna skozi ves gospodarski cikel.
- (9) Proračunski rezultat bi bil lahko slabši od predvidenega v programu, zlasti kratkoročno. Predvidena okrepitev deleža davkov v razmerju do BDP, zlasti prihodkov iz davka od dobička pravnih oseb, vsebuje tveganja, saj je odvisna od predpostavke o pozitivnem razvoju v finančnem sektorju, ki naj bi se nadaljeval v naslednjem letu in se potem ne bi poslabšal. Na strani odhodkov dopolnitev programa predvideva, da se bo delež odhodkov zviševal do leta 2007/2008, potem pa padel pod ravni iz leta 2005/2006, česar morda ne bo lahko doseči. Glede na obstoječe zaveze politike bi znižanje deleža odhodkov v razmerju do BDP pomenilo znatno počasnejšo rast tekočih odhodkov,

⁽¹⁾ Zlasti manjka oddelek, ki bi obravnaval institucionalne okvire javnih financ. Program ima vrzeli v predložitvi obveznih podatkov (manjkajo na primer napovedi za zaposlenost, brezposelnost in sredstva za zaposlene ter razčlenitev odhodkov za zadnje zahtevano leto) in ne vsebuje vseh neobveznih podatkov. Podatki o javnofinančnih odhodkih in prihodkih sicer temeljijo na sestavnih elementih ESA 95, vendar uporabljajo metode združevanja, ki se razlikujejo od usklajenega merila. Dopolnitev programa prav tako nadaljuje prakso Združenega kraljestva, da knjži prejeme od prodaje licenc UMTS kot letni donos, ne pa kot prodajo sredstev, kar je v nasprotju z odločitvijo Eurostata z dne 14. julija 2000 o dodelitvi takih prejemkov. Več vrzeli v podatkih je bilo zapolnjenih med dvostranskimi pogovori med službami Komisije in uradniki Združenega kraljestva.

ki bi bila verjetno na nekaterih področjih še zlasti poudarjena. Celovita ponovna ocena javnih odhodkov, načrtovana v okviru celovitega pregleda porabe za leto 2007 (2007 Comprehensive Spending Review), bi morala pomagati pri opredelitvi področij, na katerih bi bilo treba omejiti rast javnih odhodkov. V letih 2009/2010 in 2010/2011 se lahko ta negativna tveganja deloma izravnajo, zlasti na strani prihodkov, in sicer s projekcijo gospodarske rasti, za katero se zdi, da vključuje previdnostno rezervo.

- (10) Program, ki je bil objavljen pred priporočilom Sveta na podlagi člena 104(7), glede zmanjšanja čezmernega primanjkljaja predvideva, da bo ta primanjkljaj v letu 2006/2007 padel pod referenčno vrednost, službe Komisije pa so ob sprejetju priporočila Sveta ocenile, da bo primanjkljaj tudi po diskrecijskih ukrepih, napovedanih v predproračunskem poročilu iz decembra 2005, verjetno ostal nekoliko nad 3 %. Napredek pri zmanjšanju čezmernega primanjkljaja bodo ocenile službe Komisije po preteku šestmesečnega roka. Na podlagi najnižjega merila (ocenjenega na ciklično prilagojeni primanjkljaj tik pod 1,5 % BDP) se zdi, da proračunska strategija ne zagotavlja dovolj varnostne rezerve, da se prepreči prekoračitev referenčne vrednosti v višini 3 % BDP – in Združeno kraljestvo je zavezano k prizadevanju, da je ne bi prekoračilo – ob običajnih makroekonomskih nihanjih, razen mogoče čisto na koncu programskega obdobja v letu 2010/2011. Vendar na predvidene salde vpliva izvajanje zgoraj omenjenega programa javnih naložb. Po načrtovanem zmanjšanju čezmernega primanjkljaja v letu 2006/2007 naj bi se predvidena strukturna prilagoditev upočasnila, ko se bo proizvodna vrzel zožila, čeprav bo še vedno ostala negativna, razvoj davčne elastičnosti pa naj bi bil razmeroma ugoden. To pomeni, da bi se lahko potek prilagoditve okrepil.
- (11) Delež bruto javnega dolga naj bi sicer ostal precej pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 60 % BDP, vendar naj bi se v projekcijskem obdobju predvidoma počasi zviševal z okoli 41 % BDP v letu 2004/2005 in dosegel najvišjo stopnjo tik pod 45 % BDP v letu 2007/08. Potem naj bi se delež dolga po pričakovanih rahlo znižal.
- (12) V zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ glede na naraščajoče stroške staranja je možno, da bi se zaradi nezadostnega zagotavljanja izplačevanja zasebnih pokojnin povečali proračunski stroški, kar bi za Združeno kraljestvo pomenilo srednje tveganje, razen če se ne uvedejo spremembe za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti. V obdobju do leta 2050 je predvideno omejeno povečanje odhodkov za javne pokojninske sisteme. Vendar ni mogoče izključiti večjega vpliva staranja prebivalstva na odhodke, saj obstaja možnost nezadostnega zagotavljanja izplačevanja zasebnih pokojnin. Trenutno poteka pregled pokojninske politike in letos spomladi se pričakuje odgovor vlade na poročilo pokojninske komisije iz novembra 2005. Trenutno ugodno stanje dolga naj bi prispevalo, da se nekoliko omeji proračunski vpliv staranja prebivalstva; vendar naj bi bruto javni dolg med projekcijskim obdobjem do leta 2050 predvidoma presegel referenčno vrednost v višini 60 % BDP, če glede na strukturni proračunski položaj v letu 2005/2006 v programskega obdobju ne bo nobene nadaljnje proračunske konsolidacije. Srednjeročno izboljšanje strukturnega salda javnih financ bi prispevalo k zmanjšanju tveganj za vzdržnost javnih financ ⁽¹⁾.
- (13) Ukrepi, predvideni na področju javnih financ, so na splošno skladni s širšimi smernicami ekonomskih politik, ki jih vsebujejo integrirane smernice za obdobje 2005–2008. Sedanja raven deleža javnega dolga je razmeroma nizka, vendar je primanjkljaj čezmeren in ga je treba zmanjšati z nadaljnjo konsolidacijo, da se delež dolga ustali. Pohvaliti je treba pregled splošnega pokojninskega sistema, ki naj bi zagotovil dostopnost, finančno sposobnost in socialno primernost tega sistema. Poleg tega program predvideva ukrepe za izboljšanje kakovosti javnih financ, vključno s prizadevanji za izboljšanje učinkovitosti javnih odhodkov z boljšim upravljanjem premoženja, premeščanjem uradnikov v javni upravi in zmanjšanjem števila zaposlenih v javnem sektorju.

⁽¹⁾ Podrobnosti o dolgoročni vzdržnosti so na voljo v tehnični oceni programa, ki so jo izdelale službe Komisije (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- (14) V nacionalnem programu reform Združenega kraljestva, predloženem 13. oktobra 2005 v okviru prenovljene lizbonske strategije za rast in delovna mesta, so opredeljeni naslednji izzivi, ki bistveno vplivajo na javne finance: ohranjanje proračunske vzdržnosti kljub demografskim izzivom; spodbujanje inovacij ter raziskav in razvoja; povečevanje priložnosti za pridobivanje znanja in spretnosti; zagotavljanje pravičnosti s sodobnim in prilagodljivim sistemom socialnega varstva; ter bolj inovativna in prilagodljiva uporaba virov. V proračunskih projekcijah konvergenčnega programa so v celoti vključene proračunske posledice ukrepov, opisanih v nacionalnem programu reform. Ukrepi na področju javnih financ, predvideni v konvergenčnem programu, so na splošno skladni z ukrepi, predvidenimi v nacionalnem programu reform.

Glede na zgoraj navedeno oceno Svet ugotavlja, da je predvideni potek prilagoditve izpostavljen tveganjem. Glede na priporočila na podlagi člena 104(7) in za obvladovanje tveganj za dolgoročno vzdržnost Svet Združeno kraljestvo poziva, naj:

- (i) zagotovi verodostojno in trajnostno zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2006/2007 ter potem nadaljuje proračunsko konsolidacijo zlasti z izvajanjem predvidenega zmanjšanja rasti odhodkov po letu 2007/2008;
- (ii) doseže srednjeročni cilj, ki zagotavlja hiter napredek pri doseganju vzdržnosti in sprejemljivega deleža javnega dolga krepko pod 60 % BDP, predstavlja dovolj varnostne rezerve, da se prepreči prekoračitev referenčne vrednosti v višini 3 % BDP – in Združeno kraljestvo je zavezano k prizadevanju, da je ne bi prekoračilo – ter pušča dovolj prostora za proračunsko manevriranje in zlasti upošteva potrebo po javnih naložbah.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih projekcij

		2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/11
Realni BDP (spremembe v %)	KP dec. 2005 ⁽¹⁾	2,75	1,75	2,25	3	2,75	2,25	2,25
	COM nov. 2005 ⁽²⁾	3,2	1,6	2,3	2,8	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	KP dec. 2004 ⁽¹⁾	3,25	3	2,50	2,25	2,25	2,25	ni podatkov
Inflacija po HICP (%)	KP dec. 2005 ⁽¹⁾	1,25	2,25	2	2	2	2	2
	COM nov. 2005 ⁽²⁾	1,3	2,4	2,2	2,0	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	KP dec. 2004	1,25	1,75	2	2	2	2	ni podatkov
Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP)	KP dec. 2005 ⁽³⁾	0,5	- 0,5	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,6	- 0,6
	COM nov. 2005 ⁽⁴⁾	0,6	- 0,5	- 0,9	- 0,8	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	KP dec. 2004 ⁽³⁾	- 0,2	0,2	0,0	- 0,2	- 0,3	ni podatkov	ni podatkov
Javnofinančni saldo (v % BDP)	KP dec. 2005 ⁽⁵⁾	- 3,3	- 3,1	- 2,8	- 2,4	- 1,9	- 1,7	- 1,5
	COM nov. 2005 ⁽⁶⁾	- 3,3	- 3,4	- 3,2	- 3,0	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	KP dec. 2004 ⁽⁵⁾	- 2,9	- 2,8	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,6	ni podatkov
Primarni saldo (v % BDP)	KP dec. 2005 ⁽⁷⁾	- 1,3	- 1,0	- 0,7	- 0,3	0,1	0,4	0,5
	COM nov. 2005 ⁽²⁾	- 1,5	- 1,3	- 1,1	- 0,8	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	KP dec. 2004 ⁽⁷⁾	- 0,8	- 0,7	- 0,2	- 0,1	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov

		2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/11
Ciklično prilagojeni saldo = strukturni saldo ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾ (v % BDP)	KP dec. 2005 ⁽³⁾ ⁽⁵⁾	- 3,5	- 2,9	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,5	- 1,3
	COM nov. 2005 ⁽⁴⁾	- 3,4	- 3,2	- 2,9	- 2,7	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	<i>KP dec. 2004</i>	- 2,8	- 2,9	- 2,3	- 2,0	- 1,6	ni podatkov	ni podatkov
Bruto javni dolg (v % BDP)	KP dec. 2005	40,9	43,3	44,4	44,8	44,7	44,6	44,4
	COM nov. 2005	40,8	42,7	43,7	44,5	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	<i>KP dec. 2004</i>	40,9	41,8	42,4	42,8	42,8	42,6	ni podatkov

Opombe:

- (¹) Napoved glede BDP in inflacije, na kateri temeljijo projekcije organov Združenega kraljestva o javnih financah; izhaja iz scenarija, po katerem je rast trenda za četrtno odstotno točko višja.
- (²) Napovedi služb Komisije se nanašajo na koledarsko leto. Po prvih ocenah je rast v letu 2005 znašala 1,8 %. Vmesna napoved služb Komisije z dne 22. februarja 2006 predvideva, da bo rast v letu 2006 znašala 2,4 %.
- (³) Izračuni proizvodne vrzeli v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo na podlagi podatkov iz konvergenčnega programa. Izračuni proizvodne vrzeli so pripravljene na podlagi podatkov, na katerih temelji osrednji scenarij za rast trenda. Po metodologiji Združenega kraljestva je rezultat obeh enak profil proizvodne vrzeli.
- (⁴) Izračun proizvodne vrzeli, ki so ga pripravile službe Komisije, se nanaša na koledarsko leto.
- (⁵) Številke iz konvergenčnega programa, prilagojene zaradi obravnave prejemkov od UMTS. Organi Združenega kraljestva v svoje projekcije javnofinančnega salda vključujejo letne prejemke v višini okoli 1,0 milijarde GBP od prodaje licenc UMTS v letu 2000. Ustrezna prilagoditev zaradi usklajevanja projekcij s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem povzroča letno zmanjšanje salda (tj. povečanje primanjkljaja) za približno 0,1 odstotno točko. Vsi podatki v razpredelnici so podani po prilagoditvi podatkov iz dopolnitve, ki so jo opravile službe Komisije.
- (⁶) Napoved služb Komisije še ne upošteva diskrecijskih ukrepov, napovedanih v predproračunskem poročilu iz decembra 2005 in vključenih v konvergenčni program. Če bi se upoštevali neto vpliv teh ukrepov, kakor so ga ocenili organi Združenega kraljestva, bi bil v napoved služb Komisije vključen primanjkljaj v višini 3,4 % BDP v letu 2005/2006, 3,1 % BDP v letu 2006/2007 in 2,8 % BDP v letu 2007/2008.
- (⁷) Podatki iz konvergenčnega programa, prilagojeni v skladu z opredelitvijo primarnega salda z uporabo bruto in ne neto plačil obresti.
- (⁸) Ciklično prilagojeni saldo (izračunan v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo) brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. Številke za ciklično prilagojeni in strukturni saldo iz programa, izračunane v skladu z lastno metodologijo Združenega kraljestva in na podlagi nominalnih saldov, ki niso bili popravljeni zaradi obravnave prejemkov od UMTS: -2,9 % BDP v letu 2004/2005, -2,2 % BDP v letu 2005/2006, -1,7 % BDP v letu 2006/2007, -1,7 % BDP v letu 2007/2008, -1,7 % BDP v letu 2008/2009, -1,6 % BDP v letu 2009/2010 in -1,5 % BDP v letu 2010/2011.
- (⁹) V projekcijah konvergenčnega programa in napovedi služb Komisije ni enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Vir:

Konvergenčni program (KP), izračuni služb Komisije, napoved služb Komisije iz jeseni 2005 (COM).