KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 557 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Zjednoczone Królestwo

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Zjednoczone Królestwo

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom na odstąpienie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Zjednoczonym Królestwie [1] miał wynieść 2,5 % PKB w roku budżetowym 2019–2020, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych miał osiągnąć poziom 85,2 %. Ostateczne dane na temat deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2019–2020 będą jednak dostępne dopiero jesienią 2020 r. Zgodnie z prognozą Komisji oczekuje się, że deficyt w Zjednoczonym Królestwie w roku 2020–2021 wyniesie 10,7 % PKB, a dług ma osiągnąć poziom 102,5 % PKB. Wszystkie dostępne dowody, w tym oświadczenia władz krajowych na temat skali środków podjętych w ramach polityki budżetowej w obliczu poważnego pogorszenia koniunktury

[1] Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii Europejskiej w dniu 1 lutego 2020 r. Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 7) weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r., kiedy to Zjednoczone Królestwo wystąpiło z UE. W umowie przewidziano okres przejściowy, podczas którego prawo Unii nadal ma zastosowanie, z kilkoma wyjątkami, do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium. Zgodnie z przepisami prawa Unii, które mają zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa w okresie przejściowym, państwo to jest traktowane jako państwo członkowskie UE, ale nie będzie uczestniczyć w unijnym procesie podejmowania i kształtowania decyzji.

gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, wskazują, że deficyt znacznie przekroczy próg 3 % PKB w latach 2020–2021 i 2021–2022. W piśmie z dnia 7 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o dostarczenie aktualnych informacji na temat szacowanej wielkości deficytu w roku 2020–2021. Zjednoczone Królestwo nie przedstawiło jednak wymaganego wyjaśnienia, lecz odniosło się do scenariusza, który w związku z COVID-19 opracowało Biuro Odpowiedzialności Budżetowej i w którym przewiduje się, że deficyt znacznie przekroczy 3 % w roku 2020–2021. Biorąc pod uwagę te czynniki, Komisja uważa, że jej obecna prognoza, według której przewidywany deficyt w roku 2020–2021 ma wynieść 10,7 % PKB, jest wystarczająco istotnym dowodem *prima facie* wskazującym na istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) Traktatu.

W związku z powyższym Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Zjednoczone Królestwo spełnia kryteria deficytu i długu określone w Traktacie. Uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

		2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020 KOM	2020–2021 KOM	2021–2022 KOM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-2,8	-2,7	-1,8	-2,5	-10,7	-6,2
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Uwaga: Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Zjednoczonego Królestwa w roku 2020–2021 wyniesie 10,7 % PKB, czyli osiągnie poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Prognozowane przekroczenie w roku 2020–2021 wartości referencyjnej określonej w Traktacie ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu wpływu pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 8,3 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt w roku 2021–2022 pozostanie powyżej wartości 3 % PKB – wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie nie będzie miało charakteru tymczasowego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że deficyt prognozowany na rok 2020–2021 przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Prognozowane przekroczenie uznaje się za wyjątkowe i nie jest ono tymczasowe w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Wszystkie dostępne dowody, w tym oświadczenia władz krajowych na temat skali środków podjętych w ramach polityki budżetowej w obliczu

poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, wskazują, że deficyt znacznie przekroczy próg 3 % PKB w latach 2020–2021 i 2021–2022. W piśmie z dnia 7 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o dostarczenie aktualnych informacji na temat szacowanej wielkości deficytu w roku 2020–2021. Zjednoczone Królestwo nie przedstawiło jednak wymaganego wyjaśnienia, lecz odniosło się do scenariusza, który w związku z COVID-19 opracowało Biuro Odpowiedzialności Budżetowej i w którym przewiduje się, że deficyt znacznie przekroczy 3 % w roku 2020–2021. Biorąc pod uwagę te czynniki, Komisja uważa, że jej obecna prognoza, według której przewidywany deficyt w roku 2020–2021 ma wynieść 10,7 % PKB, jest wystarczająco istotnym dowodem *prima facie* wskazującym na istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) Traktatu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu określonego w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/97.

3. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu wspomnianych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego".

Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji". Jak określono w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeśli chodzi o kryterium deficytu, to ponieważ relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Zjednoczonego Królestwa.

W obecnej sytuacji kluczowym dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić w odniesieniu do 2020 r., są skutki gospodarcze pandemii COVID-19, które bardzo poważnie wpływają na sytuację budżetową i wywołują dużą niepewność co do perspektyw na przyszłość. Pandemia doprowadziła również do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej.

3.1. Pandemia COVID-19

Pandemia COVID-19 doprowadziła do poważnego wstrząsu gospodarczego, który wywołuje znaczące negatywne skutki dla całej Unii Europejskiej. Konsekwencje dla wzrostu PKB będą zależały zarówno od czasu trwania pandemii, jak i od okresu obowiązywania środków wprowadzonych przez władze krajowe oraz na szczeblu europejskim i światowym w celu spowolnienia jej rozprzestrzeniania się, ochrony zdolności produkcyjnych i wspierania popytu zagregowanego. Państwa już przyjęły lub właśnie przyjmują środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy tym osobom i sektorom, które szczególnie ucierpiały na skutek pandemii. Wprowadzono również znaczące środki w zakresie pomocy na utrzymanie płynności finansowej oraz inne gwarancje. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda

sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki te, wraz ze spadkiem aktywności gospodarczej, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenia sytuacji w zakresie zadłużenia.

3.2 Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. w pierwszej połowie 2020 r. oczekiwany jest gwałtowny spadek realnego PKB Zjednoczonego Królestwa. Ograniczenia w przemieszczaniu się, które zostały wprowadzone pod koniec marca w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19, doprowadziły do gwałtownego spadku aktywności gospodarczej w wielu sektorach gospodarki. W miarę znoszenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się pandemii powinno zacząć się ożywienie gospodarcze. W ujęciu ogólnym w 2020 r. oczekiwany jest spadek realnego PKB Zjednoczonego Królestwa o 8,3 %. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Zjednoczone Królestwo spełniło kryterium deficytu w 2020 r.

Perspektywy makroekonomiczne obarczone są wyjątkowo wysokim stopniem niepewności. Zmiany w założeniach dotyczących czasu trwania pandemii COVID-19 i okresu obowiązywania związanych z nią środków izolacji spowodowałyby znaczne zmiany w prognozie.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Dnia 13 lipca 2018 r. Zjednoczonemu Królestwu zalecono zapewnienie, by w roku 2019–2020 nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i działania jednorazowe, nie przekroczyła 1,6 % („wartość odniesienia dotycząca wydatków”), co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB[2]. Ocena ogólna wskazuje na ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w roku 2019–2020 oraz w latach 2018–2019 i 2019–2020 w ujęciu łącznym. Ostateczną ocenę można jednak przeprowadzić jesienią 2020 r., kiedy będą dostępne dane dotyczące wyniku budżetu za rok 2019–2020.

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. w średnim okresie spodziewany jest znaczny wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wynika to z przewidywanego pogorszenia koniunktury gospodarczej w połączeniu z zastosowaniem szeregu środków polityki budżetowej zapowiedzianych przez rząd Zjednoczonego Królestwa w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19, takich jak wsparcie dla pracowników i osób samozatrudnionych, wsparcie dla przedsiębiorstw oraz wzrost wydatków socjalnych. Przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2020–2021 wzrośnie do 10,7 %, a następnie spadnie w roku 2021–2022 do 6,2 %. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z poziomu 85,2 % w roku 2019–2020 do 102,5 % w roku 2020–2021, a następnie, w roku 2021–2022, nieznacznie spadnie do 100,2 %.

[2] Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2018 r., Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 119.

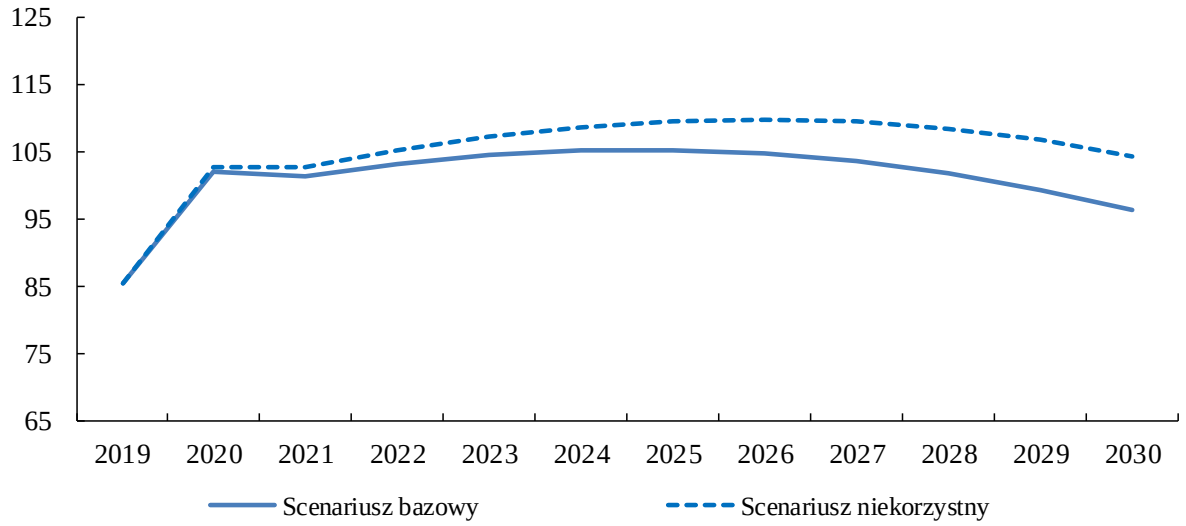
Dane liczbowe zawarte w prognozach obarczone są wysoką niepewnością. Na przykład koszty środków polityki budżetowej zależą od poziomu ich wykorzystania i okresu obowiązywania środków izolacji. Zmiany w perspektywie makroekonomicznej miałyby również znaczący wpływ na perspektywy budżetowe.

3.4. Dług publiczny w średnim okresie

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z poziomu 85,2 % PKB w roku 2019–2020 do 102,5 % w roku 2020–2021.

Wraz z opublikowaniem prognozy Komisji z wiosny 2020 r. zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie zdolności obsługi zadłużenia wskazano, że pomimo ryzyka sytuacja w zakresie zadłużenia pozostaje stabilna w średnim okresie, przy uwzględnieniu istotnych czynników łagodzących (w tym profilu zadłużenia). W szczególności, choć sytuacja w zakresie długu publicznego pogarsza się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się, że relacja długu do PKB w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek w średnim okresie. [3]

Wykres 1: Relacja długu publicznego do PKB w Zjednoczonym Królestwie jako % PKB



Źródło: służby Komisji.

[3] Scenariusz bazowy opiera się na prognozie Komisji z wiosny 2020 r. W okresie po 2021 r. zakłada się stopniową korektę polityki budżetowej, zgodną z unijnymi ramami koordynacji i nadzoru gospodarki i budżetu. Prognozę wzrostu realnego PKB sporządzono według tzw. metodyki T+10 opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej. W szczególności na faktyczny wzrost (realnego) PKB wpływ ma jego potencjalny wzrost oraz wszelkie dodatkowe analizowane korekty budżetowe (przy zastosowaniu mnożnika fiskalnego). Zakłada się, że inflacja będzie stopniowo zbliżała się do poziomu 2 %. Założenia dotyczące stóp oprocentowania są zgodne z oczekiwaniami rynków finansowych. W scenariuszu niekorzystnym zakłada się wyższe stopy oprocentowania (o 500 punktów bazowych) i mniejszy wzrost PKB (o -0,5 punktu procentowego) w stosunku do scenariusza bazowego (w całym horyzoncie prognozy).

3.5 Inne czynniki przedstawione przez Zjednoczone Królestwo

W dniu 12 maja 2020 r. władze Zjednoczonego Królestwa przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Zjednoczonego Królestwa.

4. WNIOSKI

W prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Zjednoczonego Królestwa w roku 2020–2021 do 10,7 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Prognozowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy, ale nie tymczasowy.

Wszystkie dostępne dowody, w tym oświadczenia władz krajowych na temat skali środków podjętych w ramach polityki budżetowej w obliczu poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, wskazują, że deficyt znacznie przekroczy próg 3 % PKB w latach 2020–2021 i 2021–2022. W piśmie z dnia 7 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o dostarczenie aktualnych informacji na temat szacowanej wielkości deficytu w roku 2020–2021. Zjednoczone Królestwo nie przedstawiło jednak wymaganego wyjaśnienia, lecz odniosło się do scenariusza, który w związku z COVID-19 opracowało Biuro Odpowiedzialności Budżetowej i w którym przewiduje się, że deficyt znacznie przekroczy 3 % w roku 2020–2021. Biorąc pod uwagę te czynniki, Komisja uważa, że jej obecna prognoza, według której przewidywany deficyt w roku 2020–2021 ma wynieść 10,7 % PKB, jest wystarczająco istotnym dowodem *prima facie* wskazującym na istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) Traktatu.

Na koniec roku budżetowego 2019–2020 dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych ma wynieść 85,2 % PKB, czyli powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Nie oczekuje się, że Zjednoczone Królestwo poczyni wystarczające postępy na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu w roku 2019–2020. Ostateczne wyniki będą jednak dostępne dopiero jesienią 2020 r.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki. Jeżeli jednak chodzi o kwestię spełnienia kryterium deficytu w roku 2020–2021, jako że relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Zjednoczonego Królestwa.

W ogólnym ujęciu analiza sugeruje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie zostało spełnione.