

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 554 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Полша

**Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за
функционирането на Европейския съюз**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Полша

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективната част на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, предоставени от полските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие утвърдени от Евростат¹, показват, че дефицитът на консолидирания държавен бюджет на Полша е достигнал + 0,7 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е възлизал на 46,0 % от БВП. Според програмата за конвергенция за 2020 г. Полша планира дефицит от 8,4 % от БВП през 2020 г. и дълг в размер на 55,2 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който се анализира спазването на критерия за дефицита, заложен в Договора, от страна на Полша. Може да се счита, че критерият за дълга е изпълнен, тъй като съотношението на дълга към БВП е под референтната стойност по Договора от 60 % от БВП. В доклада се отчитат всички

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

съответни фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. COM	2021 г. COM
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-2,4	-1,5	-0,2 г.	-0,7	-9,5	-3,8
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Източник: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за конвергенция за 2020 г. се планира през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Полша да достигне 8,4 % от БВП, което е над и не е близо до референтната стойност от 3 % от БВП по Договора.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на драстичен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19 върху икономиката на Полша, в прогнозата на Комисията от пролетта се предвижда през 2020 г. реалният БВП да се свие с 4,3 %.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора не е временно въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда дефицитът да остане над 3 % от БВП през 2021 г.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. е над и не е близо до референтната стойност от 3 % от БВП по Договора. Планираното надвишаване се счита за изключение, но не и за временно отклонение, както е посочено в Договора и Пакта за стабилност и растеж. Поради това анализът сочи, че *prima facie* критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97, не е изпълнен.

3. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Този доклад трябва също така да „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно „всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването

на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“.

В настоящата ситуация важен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание за 2020 г., е икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, което се отразява съществено върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни перспективи. Пандемията доведе също така до активирането на общата клауза за дерогация.

3.1. Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последниците за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Освен това са приети значителни мерки за подкрепа за ликвидност и други гаранции. При наличие на по-подробна информация компетентните статистически органи следва да проверят дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

3.2 Състояние на икономиката в средносрочен план

През 2019 г. икономическият растеж надвиши 4 %, което се дължеше главно на стабилното търсене на вътрешния пазар. Поради пандемията от COVID-19 обаче в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда БВП да намалее с 4,3 % през 2020 г., което отразява нарушаването на икономическата дейност, причинено от мерките за изолация в домашни условия и безпрецедентния спад на външното търсене. Предвижда се частното потребление да бъде сериозно засегнато от увеличаване на безработицата, рязък спад на растежа на заплатите и слабо доверие на потребителите. Очаква се инвестициите да спаднат значително през 2020 г. Производството би трябвало да спадне значително през първата половина на годината, след което да се възстанови постепенно от третото тримесечие нататък. Тази перспектива се характеризира с изключителна степен на несигурност по отношение на продължителността на пандемията и нейното икономическо въздействие. Това е смекчаващ фактор при оценяването на спазването на критерия за дефицита от страна на Полша през 2020 г.

3.3 Състояние на бюджета в средносрочен план

На 13 юли 2018 г. на Полша бе препоръчано да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи няма да надвиши 4,2 % през 2019 г. („целевия показател за разходите“), което съответства на годишна структурна корекция

от 0,6 % от БВП². Цялостната оценка сочи значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на СБЦ през 2019 г., както и за 2018—2019 г., взети заедно.

В програмата за конвергенция се предоставя информация за значителни нови разходи (фискално въздействие в размер на 3,2 % от БВП през 2020 г.) с цел ограничаване на пандемията и подпомагане на икономиката. Най-големите разходи са планирани за обезщетенията за самостоятелно заети лица и работещи по нестандартни трудови договори, освобождаване на дружества от социалноосигурителни вноски и субсидии за заплати при определени дружества³. В програмата за конвергенция се отчита също силният спад на публичните приходи, предизвикан от кризата и цикличните ефекти. Съгласно програмата за конвергенция се очаква през 2021 г. приходите да се увеличат вследствие на възстановяване на икономиката и на циклични фактори. В програмата за конвергенция не се споменават нови високи разходи в подкрепа на икономиката. В програмата за конвергенция се подчертава голямата несигурност, характеризираща тези предвиждания, обусловени от развитието на пандемията, продължителността и строгостта на санитарните мерки, силата на икономическото възстановяване, политиката на централната банка и външната ситуация.

3.4 Други фактори, представени от Полша

На 11 май 2020 г. полските органи изпратиха писмо със съответните фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите. Допълнителен фактор, който все още не е споменат по-горе, е решимостта на правителството за намаляване на прекомерния дефицит възможно най-скоро. Благодарение на правилото за стабилизиране на разходите органите възнамеряват да сведат дефицита до близо 3 % от БВП през 2021 г., в случай че икономическото положение не изисква допълнителен фискален стимул.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно плановете в програмата за конвергенция се предвижда номиналният дефицит по консолидирания държавен бюджет на Полша през 2020 г. да се увеличи до 8,4 % от БВП, което е над и не е близо до референтната стойност от 3 % от БВП по Договора. Планираното надвишаване на референтната стойност се счита за изключение, но не е временно.

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад бяха разгледани и съответните фактори. Като цяло, тъй като планираният дефицит е доста

² Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно Националната програма за реформи на Полша за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Полша за 2018 г. (ОВ С 320, 10.9.2018 г., стр. 88).

³ В програмата за конвергенция са посочени също заеми, които ще бъдат предоставени от полския фонд за развитие, на обща стойност 100 милиарда полски злоти, от които около 60 милиарда полски злоти се планира да бъдат конвертирани в безвъзмездни средства, без да бъдат записани като разходи през 2020 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се приема, че очакваната неплатена сума се записва като капиталови трансфери, когато заемите се предоставят на дружествата (т.е. през 2020 г.).

над 3 % от БВП и надвишаването не е временно и като се вземат предвид всички съответни фактори, анализът сочи, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.