



Bruselj, 20.5.2020  
COM(2020) 554 final

## **POROČILO KOMISIJE**

### **Poljska**

**Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije**

# POROČILO KOMISIJE

## Poljska

### Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

#### 1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politike v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih poljski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat<sup>1</sup>, kažejo, da je primanjkljaj sektorja država na Poljskem leta 2019 dosegel 0,7 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 46,0 % BDP. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2020 Poljska v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 8,4 % BDP, dolg pa naj bi znašal 55,2 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Poljska izpolnjuje merilo glede primanjkljaja iz Pogodbe. Za merilo glede dolga se lahko šteje, da je izpolnjeno, saj je delež dolga manjši od referenčne vrednosti 60 % BDP iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

---

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

**Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)**

|                            |                            | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020<br>KOM | 2021<br>KOM |
|----------------------------|----------------------------|------|------|------|------|-------------|-------------|
| Merilo glede primanjkljaja | saldo sektorja država      | -2,4 | -1,5 | -0,2 | -0,7 | -9,5        | -3,8        |
| Merilo glede dolga         | bruto dolg sektorja država | 54,3 | 50,6 | 48,8 | 46,0 | 58,5        | 58,3        |

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

## **2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA**

Na podlagi konvergenčnega programa za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država na Poljskem v letu 2020 dosegel 8,4 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 na poljsko gospodarstvo pomladanska napoved Komisije v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 4,3 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe glede na pomladansko napoved Komisije 2020 ni začasno, saj naj bi primanjkljaj v letu 2021 ostal nad referenčno vrednostjo 3 % BDP.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba in Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, ne pa za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

## **3. POMEMBNI DEJAVNIKI**

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

### **3.1 Pandemija COVID-19**

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

### **3.2 Srednjeročni gospodarski položaj**

Gospodarska rast je v letu 2019 presegla 4 %, predvsem pod vplivom močnega domačega povpraševanja. Vendar naj bi se glede na pomladansko napoved Komisije 2020 BDP zaradi pandemije COVID-19 v letu 2020 zmanjšal za 4,3 %, kar odraža motnje v gospodarski aktivnosti, ki so posledica ukrepov zapore in rekordnega znižanja zunanjega povpraševanja. Pričakuje se, da bo to močno prizadelo zasebno potrošnjo zaradi povečanja brezposelnosti, izrazite upočasnitve rasti plač in šibkega zaupanja potrošnikov. Tudi naložbe bodo v letu 2020 močno upadle. Proizvodnja naj bi se v prvi polovici leta močno zmanjšala in si nato od tretjega četrtletja dalje postopoma opomogla. Ti obeti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenih gospodarskih učinkov. To je olajševalni dejavnik pri oceni, kako Poljska v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

### **3.3 Srednjeročni proračunski položaj**

Poljski je bilo 13. julija 2018 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne bo presegla 4,2 % (merilo rasti odhodkov), kar ustreza strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP<sup>2</sup>. Celovita ocena za leto 2019 ter leti 2018 in 2019 skupaj kaže na znaten odklon od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.

Konvergenčni program vsebuje informacije o obsežnih dodatnih odhodkih (javnofinančni učinki v višini 3,2 % BDP v letu 2020) za zaježitev pandemije in podporo gospodarstvu. Najvišji odhodki so načrtovani za nadomestila za samozaposlene in zaposlene po nestandardnih pogodbah o zaposlitvi, izvzetje podjetij iz prispevkov za socialno varnost in subvencije za plače za nekatera podjetja<sup>3</sup>. Konvergenčni program upošteva tudi močno zmanjšanje javnih prihodkov, ki je posledica krize in cikličnih učinkov. Glede na konvergenčni program naj bi se v letu 2021 prihodki povečali po zaslugi okrevanja

<sup>2</sup> Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2018 v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2018 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Poljske za leto 2018 (UL C 320, 10.9.2018, str. 88).

<sup>3</sup> V konvergenčnem programu so omenjena tudi posojila, ki jih mora izplačati poljski razvojni sklad v skupni vrednosti 100 milijard PLN, od tega naj bi bilo okoli 60 milijard PLN pretvorjenih v nepovratna sredstva, ne da bi se evidentirala kot odhodki v letu 2020. Pomladanska napoved Komisije 2020 predpostavlja, da bo pričakovani neplačani znesek zabeležen kot kapitalski transferji, ko se bodo posojila izplačala podjetjem (tj. v letu 2020).

gospodarstva in cikličnih dejavnikov. Konvergenčni program ne omenja novih visokih odhodkov za podporo gospodarstvu. V konvergenčnem programu je poudarjena velika negotovost glede te projekcije, ki jo povzročajo razvoj pandemije, trajanje in strogost sanitarnih ukrepov, moč gospodarskega okrevanja, politike centralne banke in zunanje razmere.

### **3.4 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila Poljska**

Poljski organi so 11. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi. Dodatni dejavnik, ki zgoraj še ni bil obravnavan, je odločnost države, da čim bo mogoče zmanjša čezmerni primanjkljaj. Po zaslugi pravila o stabilizaciji odhodkov nameravajo organi v letu 2021 primanjkljaj približati 3 % BDP, če gospodarske razmere ne bodo zahtevale dodatne fiskalne spodbude.

## **4. ZAKLJUČEK**

V skladu z načrti iz konvergenčnega programa naj bi nominalni primanjkljaj sektorja država na Poljskem v letu 2020 dosegel 8,4 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno, vendar ne za začasno.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki. Ker je načrtovani primanjkljaj precej nad 3 % BDP in presežek ni začasen ter ob upoštevanju vseh pomembnih dejavnikov, v celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.