



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.5.2020.
COM(2020) 554 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Poljska

**Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Poljska

Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne obustavljaju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.

Iz podataka koje su poljska nadležna tijela dostavila 31. ožujka 2020. i koje je naknadno potvrdio Eurostat¹ vidljivo je da je u 2019. deficit opće države u Poljskoj dosegao 0,7 % BDP-a, dok je bruto dug opće države iznosio 46,0 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2020. Poljska u 2020. planira deficit od 8,4 % BDP-a i dug od 55,2 % BDP-a.

Planirani deficit za 2020. dokaz je *prima facie* o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu.

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće, u kojem je analizirala ispunjava li Poljska kriterij deficita iz Ugovora. Može se smatrati da je kriterij duga ispunjen jer je udio duga ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Uzela je u obzir sve relevantne čimbenike i snažan gospodarski udar zbog pandemije bolesti COVID-19

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

Tablica 1. Deficit i dug opće države (% BDP-a)

		2016.	2017.	2018.	2019.	2020. KOM	2021. KOM
Kriterij deficita	Saldo opće države	–2,4	–1,5	–0,2	–0,7	–9,5	–3,8
Kriterij duga	Bruto dug opće države	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Izvor: Eurostat, Komisijina proljetna prognoza 2020.

2. KRITERIJ DEFICITA

Na temelju Programa konvergencije za 2020. planira se da deficit opće države u Poljskoj u 2020. dosegne 8,4 % BDP-a, što je iznad, a ne blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora.

Planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora u 2020. iznimno je jer je posljedica snažnog gospodarskog pada. Uzimajući u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na poljsko gospodarstvo, u Komisijinoj proljetnoj prognozi predviđa se smanjenje realnog BDP-a u 2020. za 4,3 %.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora nije privremeno i deficit bi u 2021. trebao ostati iznad 3 % BDP-a.

Ukratko, planirani deficit za 2020. nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Planirano prekoračenje smatra se iznimnim, ali ne i privremenim, kako je definirano u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu. Stoga analiza upućuje na zaključak da *prima facie* kriterij deficita kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen.

3. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. Ugovora propisano je da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je također propisano da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

Glavni dodatni čimbenik koji treba uzeti u obzir u aktualnoj situaciji u 2020. gospodarske su posljedice pandemije bolesti COVID-19, što znatno utječe na proračunsko stanje i zbog čega su izgledi vrlo neizvjesni. Zbog pandemije je aktivirana i opća klauzula o odstupanju.

3.1. Pandemija bolesti COVID-19

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se znatne negativne posljedice osjećaju u cijeloj Europskoj uniji. Posljedice na rast BDP-a ovisit će o trajanju pandemije i mjera koje se poduzimaju na nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini da bi se

usporilo širenje bolesti, zaštitili proizvodni kapaciteti i podržala ukupna potražnja. Države članice već su donijele ili su u postupku donošenja proračunskih mjera za povećanje kapaciteta zdravstvenih sustava i pružanje pomoći građanima i sektorima koji su posebno pogođeni. Donesene su i brojne mjere potpore za likvidnost i druga jamstva. Nadležna statistička tijela trebaju na temelju detaljnijih informacija ispitati imaju li te mjere neposredan učinak na saldo opće države. Te će mjere zajedno sa smanjenjem gospodarske aktivnosti pridonijeti velikom povećanju stanja državnog deficita i duga.

3.2. Srednjoročno gospodarsko stanje

Gospodarski rast premašio je 4 % u 2019., uglavnom zbog snažne domaće potražnje. Međutim, zbog pandemije bolesti COVID-19 u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se pad BDP-a za 4,3 % u 2020., što je uzrokovano poremećajima u gospodarskoj aktivnosti zbog mjera ograničavanja kretanja i nezabilježenog pada vanjske potražnje. Predviđa se da će privatna potrošnja biti teško pogođena zbog povećanja nezaposlenosti, naglog pada rasta plaća i slabog povjerenja potrošača. Očekuje se i snažan pad ulaganja u 2020. U prvoj polovini godine očekuje se veliko smanjenje outputa, a zatim od trećeg tromjesečja njegov postupni oporavak. Ti su izgledi vrlo nepouzđani zbog trajanja i gospodarskih posljedica pandemije. To je olakotni čimbenik u procjeni usklađenosti Poljske s kriterijem deficita u 2020.

3.3. Srednjoročno stanje proračuna

Poljskoj je 13. srpnja 2018. preporučeno da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne bi smjela premašiti 4,2 % („referentno mjerilo za rashode”), što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a². Ukupna ocjena upućuje na značajno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019. i u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir.

Program konvergencije pruža informacije o velikoj novoj potrošnji (fiskalni učinak od 3,2 % GDP-a u 2020.) za suzbijanje pandemije i potporu gospodarstvu. Najveći se rashodi planiraju za naknade za samozaposlene osobe i za zaposlene na temelju nestandardnih ugovora o radu, izuzimanje poduzeća od plaćanja socijalnih doprinosa i subvencije za plaće za određena poduzeća³. Programom konvergencije uzima se u obzir i znatno smanjenje javnih prihoda uzrokovano krizom i cikličkim učincima. Prema Programu konvergencije u 2021. očekuje se rast prihoda potaknut oporavkom gospodarstva i cikličkim čimbenicima. Program konvergencije ne spominje nove visoke rashode za potporu gospodarstvu. Programom konvergencije naglašava se izrazita nesigurnost te projekcije zbog razvoja pandemije, trajanja i strogosti sanitarnih mjera, snage gospodarskog oporavka, politike središnje banke i vanjske situacije.

² Preporuka Vijeća od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Poljske za 2018., SL C 320, 10.9.2018., str. 88.

³ U Programu konvergencije navode se i zajmovi u ukupnoj vrijednosti od 100 milijardi PLN, koje treba platiti Poljski razvojni fond, a od toga se otprilike 60 milijardi PLN planira pretvoriti u bespovratna sredstva, a da ih se u 2020. ne knjiži kao rashod. Komisijina proljetna prognoza 2020. temelji se na pretpostavci da se očekivani neplaćeni iznos bilježi kao kapitalni transferi kad se poduzećima isplaćuju zajmovi (u 2020.).

3.4. Ostali čimbenici koje je dostavila Poljska

Poljska nadležna tijela dostavila su 11. svibnja 2020. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi prikazanoj u prethodnim odjeljcima ti ključni čimbenici koje su dostavila nadležna tijela već su u velikoj mjeri uzeti u obzir. Vladina odluka da što prije smanji prekomjerni deficit dodatni je, prethodno navedeni čimbenik. Zbog pravila o stabilizaciji rashoda nadležna tijela planiraju deficit od oko 3 % BDP-a u 2021., ne bude li gospodarska situacija zahtijevala dodatni fiskalni poticaj.

4. ZAKLJUČCI

Prema Programu konvergencije planira se da deficit opće države u Poljskoj u 2020. dosegne 8,4 % BDP-a, što nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Planirano prekoračenje referentne vrijednosti smatra se iznimnim, ali ne i privremenim.

U skladu s Ugovorom i Paktom o stabilnosti i rastu u ovom su izvješću ispitani i relevantni čimbenici. Općenito, s obzirom na to da je planirani deficit znatno iznad 3 % BDP-a, a višak nije privremen te s obzirom na sve relevantne čimbenike, analiza upućuje na to da kriterij deficita kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 nije ispunjen.