



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 554 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πολωνία

**Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη
λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πολωνία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής οικονομικής επιβράδυνσης. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Συμβούλιο την άποψή της σύμφωνα με την οποία, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020, οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι πολωνικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2020 και επικυρώθηκαν εν συνεχεία από την Eurostat¹ δείχνουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στην Πολωνία ανήλθε στο 0,7 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης βρισκόταν στο 46,0 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σύγκλισης για το 2020, η Πολωνία προβλέπει έλλειμμα 8,4 % του ΑΕΠ το 2020, ενώ το χρέος προβλέπεται να ανέλθει στο 55,2 % του ΑΕΠ.

Το αναμενόμενο έλλειμμα για το 2020 αποτελεί, εκ πρώτης όψεως, απόδειξη για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή συνέταξε την παρούσα έκθεση, στην οποία αναλύεται η συμμόρφωση της Πολωνίας με το κριτήριο του χρέους που προβλέπεται στη Συνθήκη. Το κριτήριο του χρέους μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους είναι

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

χαμηλότερος από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες και δίνει τη δέουσα προσοχή στο μεγάλο οικονομικό σοκ που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020.

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Βάσει του προγράμματος σύγκλισης του 2020, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Πολωνίας το 2020 προγραμματίζεται να ανέλθει στο 8,4 % του ΑΕΠ, υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης για το 2020 είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή οικονομική επιβράδυνση. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 στην πολωνική οικονομία, στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής αναμένεται συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 4,3 % το 2020.

Η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης δεν είναι προσωρινή βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020, σύμφωνα με τις οποίες το έλλειμμα θα παραμείνει πάνω από το 3 % του ΑΕΠ το 2021.

Εν κατακλείδι, το αναμενόμενο έλλειμμα για 2020 υπερβαίνει αρκετά την τιμή αναφοράς 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η προβλεπόμενη υπέρβαση θεωρείται έκτακτη αλλά όχι προσωρινή σύμφωνα με τον ορισμό της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι, εκ πρώτης όψεως, δεν πληρούνται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

3. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους

μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID 19, η οποία επηρέασε σε πολύ σημαντικό βαθμό τη δημοσιονομική κατάσταση και δημιουργεί ιδιαίτερα αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

3.1. Πανδημία COVID-19

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε σοβαρό οικονομικό κλυδωνισμό, ο οποίος έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες ως προς την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης ή όχι. Σε συνδυασμό με την πτώση της οικονομικής δραστηριότητας, τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν σε σημαντική αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους.

3.2 Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Η οικονομική ανάπτυξη υπερέβη το 4 % το 2019, κυρίως χάρη στην ισχυρή εγχώρια ζήτηση. Ωστόσο, λόγω της πανδημίας COVID-19, στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 αναμένεται μείωση του ΑΕΠ κατά 4,3 % το 2020, γεγονός που αντικατοπτρίζει τη διαταραχή της οικονομικής δραστηριότητας ως αποτέλεσμα των μέτρων περιορισμού και της άνευ προηγουμένου πτώσης της εξωτερικής ζήτησης. Η ιδιωτική κατανάλωση αναμένεται να υποστεί σοβαρό πλήγμα λόγω της αύξησης της ανεργίας, της απότομης μείωσης της αύξησης των μισθών και της έλλειψης εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Οι επενδύσεις αναμένεται επίσης να μειωθούν σημαντικά το 2020. Η παραγωγή αναμένεται να μειωθεί σημαντικά το πρώτο εξάμηνο του έτους και στη συνέχεια να ανακάμψει σταδιακά από το τρίτο τρίμηνο και μετά. Η προοπτική αυτή χαρακτηρίζεται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας ως προς τη διάρκεια της πανδημίας και τον οικονομικό της αντίκτυπο. Τούτο συνιστά ελαφρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Πολωνίας με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020.

3.3 Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Στις 13 Ιουλίου 2018, απευθύνθηκε στην Πολωνία σύσταση να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερβεί το 4,2 % το 2019 («τιμή αναφοράς για τις δαπάνες»), ποσοστό που αντιστοιχεί σε

διαρθρωτική προσαρμογή ύψους του 0,6 % του ΑΕΠ². Από τη συνολική αξιολόγηση προκύπτει ότι υπάρχει σημαντική απόκλιση από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη του ΜΔΣ το 2019 και την περίοδο 2018-2019, συνολικά.

Το πρόγραμμα σύγκλισης παρέχει πληροφορίες σχετικά με σημαντικές νέες δαπάνες (δημοσιονομική επίπτωση ύψους 3,2 % του ΑΕΠ το 2020) για την ανάσχεση της πανδημίας και τη στήριξη της οικονομίας. Οι υψηλότερες δαπάνες προβλέπεται να διατεθούν, αφενός, για επιδόματα προς αυτοαπασχολούμενους και απασχολούμενους με άτυπες συμβάσεις εργασίας οι οποίες εξαιρούν τις επιχειρήσεις από κοινωνικές εισφορές και, αφετέρου, για μισθολογικές επιδοτήσεις σε ορισμένες επιχειρήσεις³. Το πρόγραμμα σύγκλισης λαμβάνει επίσης υπόψη τη σημαντική μείωση των δημόσιων εσόδων ως συνέπεια της κρίσης και κυκλικών επιπτώσεων. Το 2021, σύμφωνα με το πρόγραμμα σύγκλισης, τα έσοδα αναμένεται να αυξηθούν λόγω της ανάκαμψης της οικονομίας και κυκλικών παραγόντων. Το πρόγραμμα σύγκλισης δεν αναφέρει νέες υψηλές δαπάνες για στήριξη της οικονομίας. Το πρόγραμμα σύγκλισης υπογραμμίζει τη μεγάλη αβεβαιότητα που περιβάλλει την εν λόγω πρόβλεψη, η οποία εξαρτάται από την εξέλιξη της πανδημίας, τη διάρκεια και την αυστηρότητα των υγειονομικών μέτρων, την ισχύ της οικονομικής ανάκαμψης, την πολιτική της κεντρικής τράπεζας και την εξωτερική κατάσταση.

3.4 Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από την Πολωνία

Στις 11 Μαΐου 2020, οι πολωνικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με σχετικούς παράγοντες, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στα προηγούμενα τμήματα καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές. Πρόσθετος παράγοντας που δεν αναφέρθηκε ακόμη ανωτέρω είναι η αποφασιστικότητα της κυβέρνησης να μειώσει το υπερβολικό έλλειμμα το συντομότερο δυνατόν. Χάρη στον κανόνα για τη σταθεροποίηση των δαπανών, οι αρχές σχεδιάζουν να μειώσουν το έλλειμμα στο 3 % του ΑΕΠ το 2021, εφόσον η οικονομική κατάσταση δεν απαιτήσει πρόσθετη δημοσιονομική ώθηση.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με τα σχέδια που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα σταθερότητας, το ονομαστικό έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Πολωνίας το 2020 αναμένεται να ανέλθει στο 8,4 % του ΑΕΠ, υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται έκτακτη αλλά όχι προσωρινή.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, στην παρούσα έκθεση εξετάστηκαν επίσης οι σχετικοί παράγοντες που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη. Συνολικά, δεδομένου ότι το προβλεπόμενο έλλειμμα είναι πολύ υψηλότερο από το 3 % του

² Σύσταση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2018, σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Πολωνίας για το 2018 και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Πολωνίας για το 2018, ΕΕ C 320 της 10.9.2018, σ. 88.

³ Το πρόγραμμα σύγκλισης αναφέρει επίσης δάνεια που πρέπει να καταβληθούν από το πολωνικό Ταμείο Ανάπτυξης συνολικής αξίας 100 δις. PLN, εκ των οποίων περίπου 60 δις. PLN προγραμματίζεται να μετατραπούν σε επιχορηγήσεις χωρίς να καταχωριστούν ως δαπάνες το 2020. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το αναμενόμενο μη καταβληθέν ποσό καταχωρίζεται ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις όταν καταβάλλονται δάνεια σε επιχειρήσεις (δηλαδή το 2020).

ΑΕΠ και η υπέρβαση δεν είναι προσωρινή, και λαμβάνοντας υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες, από την ανάλυση προκύπτει ότι δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.