



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.  
COM(2020) 531 final

## **SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**Luksemburg**

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

# SPRAWOZDANIE KOMISJI

## Luksemburg

### 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 członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Dane przekazane przez władze Luksemburga w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat<sup>1</sup>, wskazują, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga wyniosła w 2019 r. 2,2 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 22,1 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. Luksemburg planuje deficyt w wysokości 8,5 % PKB w 2020 r., a zadłużenie ma wynieść 28,7 % PKB.

Planowany deficyt na 2020 r. świadczy *prima facie* o istnieniu nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu.

W związku z powyższym Komisja sporządziła więc niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Luksemburg spełnia kryteria deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia w 2019 r. jest niższy od wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 60 % PKB. Komisja uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią 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. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)**

	2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	1,8	1,3	3,1	2,2	-4,8	0,1
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	20,1	22,3	21,0	22,1	26,4	25,7

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

## 2. KRYTERIUM DEFICYTU

Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga osiągnie w 2020 r. 8,5 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski.

Planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie w 2020 r. ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu skutków pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 5,4 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie w 2021 r. do wartości poniżej 3 % PKB – wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie będzie miało charakter tymczasowy. Prognozom tym towarzyszy jednak niepewność na wyjątkowo wysokim poziomie.

Podsumowując, deficyt planowany na 2020 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie uznaje się za wyjątkowe w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu; ponadto obecnie uznaje się, że ma ono charakter tymczasowy. 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 tych 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”.

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 wysoki poziom niepewności 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 członkowskie 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**

W 2019 r. wzrost gospodarczy wyniósł 2,3 %, czyli mniej niż w roku poprzednim. Przed wybuchem pandemii oczekiwano, że w 2020 r. wzrost PKB wyniesie 2,7 %. Jednak po wybuchu pandemii i wprowadzeniu środków ochrony zdrowia powstrzymujących rozprzestrzenianie się pandemii, działalność w znacznych częściach gospodarki została wstrzymana, a w innych znacznie spowolniona. Prognozuje się, że w 2020 r. wskaźnik działalności gospodarczej gwałtownie spadnie. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Luksemburg spełnił kryterium deficytu w 2020 r.

Ponadto niepewność związana z czasem trwania pandemii COVID-19 i wynikającymi z niej skutkami gospodarczymi sprawia, że krótkoterminowe perspektywy makroekonomiczne są wyjątkowo niepewne. Luksemburg jest niewielką i otwartą gospodarką, w związku z czym rozwój działalności gospodarczej tego państwa będzie w dużej mierze zależał od wyników gospodarczych jego głównych partnerów handlowych. Ponadto silna zależność gospodarki od sektora finansowego, którego udział w PKB jest znaczny, zwiększy niepewność co do skali recesji. Niepewność ta jest również spowodowana dużą zmiennością na rynkach finansowych.

### **3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie**

Dane dotyczące wyniku budżetu, a także prognoza Komisji z wiosny 2020 r. wskazują, że w 2019 r. Luksemburg przekroczył swój średniookresowy cel budżetowy.

W programie stabilności na 2020 r. dla Luksemburga prognozuje się znaczne pogorszenie sytuacji finansów publicznych w związku z pandemią COVID-19: z nadwyżki w wysokości 2,2 % PKB w 2019 r. do deficytu w wysokości 8,5 % PKB w 2020 r. Rząd przyjął

kompleksowy pakiet wsparcia w wysokości 5,5 % PKB, obejmujący środki na rzecz utrzymania zatrudnienia, wsparcie na rzecz zagrożonych przedsiębiorstw oraz dodatkowe wydatki na opiekę zdrowotną. Kwota 5,5 % PKB obejmuje również kredyty podlegające zwrotowi oraz część odroczeń podatkowych dotyczących podatków bezpośrednich, co według władz miałyby bezpośredni wpływ na budżet. Deficyt odzwierciedla również oczekiwany spadek po stronie dochodów, odzwierciedlający przede wszystkim spadek wpływów z podatków pośrednich i bezpośrednich. Średniookresowe perspektywy budżetowe obciążone są wysokim stopniem niepewności.

### **3.4 Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie**

W dniu 11 maja 2020 r. władze Luksemburga 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 kluczowe czynniki przedstawione przez władze Luksemburga. W swoim piśmie władze Luksemburga podkreśliły, że ich prognozy budżetowe opierają się na bardzo ostrożnych założeniach dotyczących zarówno dochodów, jak i wydatków. W celu skompensowania wysokiego stopnia niepewności w prognozowaniu dochodów wykorzystano elastyczność niższą niż zazwyczaj.

## **4. WNIOSKI**

W programie stabilności zaplanowano wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga w 2020 r. do 8,5 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i obecnie uznaje się, że będzie ono tymczasowe.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki.

Ogółem, biorąc pod uwagę, że planowany deficyt znacznie przekracza poziom 3 % PKB, a także uwzględniając wszystkie istotne czynniki, z analizy wynika, że kryterium deficytu w rozumieniu Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.