C/2025/3990

20.8.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 8 lipca 2025 r.

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Luksemburga

(C/2025/3990)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2024 r., wskazano, że celem ram zarządzania gospodarczego jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie promuje także poczucie odpowiedzialności za politykę budżetową na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres cztero- lub pięcioletni, w zależności od długości kadencji parlamentarnej w tym państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto ([2]) przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

([1]) Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o: (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ([3]), którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF"), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ([4]) („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomaga to osiągać bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Luksemburg dodał do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(4) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Luksemburg przedłożył Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. W dniu 6 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga ([5]), którą to decyzję zmieniono dnia 13 września 2024 r. zgodnie z art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU ([6]). Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Luksemburg osiągnął w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Luksemburga ([7]). Plan – przedłożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 – obejmuje lata 2025–2029 oraz określa ograniczenie budżetowe w postaci maksymalnej stopy wzrostu wydatków netto na okres czterech lat.

(6) W dniu 26 listopada 2024 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Luksemburga na 2025 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 r., w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([8]) w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje, (ii) dekarbonizację

([3]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga (ST 10155/2021).

([6]) Decyzja wykonawcza Rady zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga (ST 12569/24 + ADD1).

([7]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Luksemburga (Dz.U. C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([8]) Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782 z 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu start-up za pomocą inicjatyw, takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, aby przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności został skoordynowany z europejskim semestrem i dzięki temu zapewniono spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają aktualne również w odniesieniu do oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, które są zmieniane zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, którym nie sprostano w wystarczający sposób poprzez działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności – z uwzględnieniem odpowiednich wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019–2024.

(10) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Luksemburga. Oceniła w nim postępy Luksemburga we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Luksemburg. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Luksemburg. Oceniono w nim również postępy Luksemburga we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(11) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła Luksemburgowi następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 5,8 % w 2025 r., 4,7 % w 2026 r., 3,8 % w 2027 r., 5,4 % w 2028 r. oraz 4,7 % w 2029 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym poprzez odniesienie do roku 2023, wynoszącym: 14,2 % w 2025 r., 19,6 % w 2026 r., 24,1 % w 2027 r., 30,8 % w 2028 r. oraz 36,9 % w 2029 r. W dniu 25 kwietnia 2025 r. Luksemburg przedłożył swoje roczne sprawozdanie z postępów ([9]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Luksemburga z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(12) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie, w skoordynowany sposób, krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, aby wspierać wysiłki UE mające na celu osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu wydatków na obronę, i propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Radę Europejską w dniu 6 marca 2025 r.

(13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat ([10]) saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga, które w 2023 r. wykazywało deficyt na poziomie 0,8 % PKB, przekształciło się w nadwyżkę wynoszącą 1,0 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 25,0 % PKB na koniec 2023 r. do 26,3 % na koniec 2024 r. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto równej 6,2 % w 2024 r. W rocznym sprawozdaniu z postępów za 2025 r. Luksemburg również oszacował wzrost wydatków netto w 2024 r. na 6,7 %. Komisja szacuje, że wzrost wydatków netto był niższy niż

([9]) Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2025 r.

poziom wskazany w rocznym sprawozdaniu z postępów. Różnica między obliczeniami Komisji dotyczącymi wzrostu wydatków netto a szacunkami organów krajowych wynika z zakładanych w prognozach krajowych niższych wydatków finansowanych ze środków z budżetu UE. Na podstawie szacunków Komisji w 2024 r. kurs polityki fiskalnej ([11]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był zasadniczo neutralny.

(14) Według rocznego sprawozdania z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Luksemburga, przewiduje wzrost realnego PKB o 2,5 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 2,0 % w 2025 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 1,7 % w 2025 r. i 2,0 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 2,1 % w 2025 r. i 1,8 % w 2026 r.

(15) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że w 2025 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych przekształci się w deficyt w wysokości 0,6 % PKB, natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 26,4 % do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 7,1 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,4 % PKB w 2025 r. Powrót do deficytu w 2025 r. jest w dużej mierze wynikiem niższych nadzwyczajnych dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych oraz wpływu ekspansywnego kursu polityki fiskalnej. Według obliczeń Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 6,8 % w 2025 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie ekspansywny, na poziomie 1,2 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma się zmniejszyć do 25,7 % do końca 2025 r. Spadek relacji długu do PKB w 2025 r. wynika głównie z efektu kuli śnieżnej, ponieważ wzrost PKB przewyższył spłatę odsetek.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 0,1 % PKB mają być finansowane w 2025 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają realizację wysokiej jakości inwestycji i reform zwiększających produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga.

(17) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę w Luksemburgu utrzymywały się na stałym poziomie 0,5 % PKB w latach 2021–2023 ([12]). Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają wynieść 0,6 % PKB w 2024 r. i 0,7 % PKB w 2025 r. Stanowi to wzrost o 0,3 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto w Luksemburgu mają wzrosnąć o 6,8 % w 2025 r., a o 13,5 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Luksemburga w 2025 r. przekroczy zalecaną maksymalną stopę wzrostu, co odpowiada odchyleniu ([13]) o 0,5 % PKB w ujęciu rocznym. Przewidywane odchylenie przekracza próg 0,3 % PKB dla odchylenia rocznego. Biorąc pod uwagę lata 2024 i 2025 łącznie, prognozuje się, że skumulowana stopa wzrostu wydatków netto będzie niższa od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu. W ujęciu ogólnym oznacza to ryzyko odchylenia od zalecanego maksymalnego wzrostu wydatków netto, gdy wiosną przyszłego roku dostępne będą dane dotyczące wyniku za 2025 r.

(19) Ponadto Rada zaleciła Luksemburgowi wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii przed sezonem grzewczym 2024/2025. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. koszt budżetowy netto ([14]) nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii – szacowany na 0,4 % PKB w 2024 r. – ma spaść do 0,1 % w 2025 r. Nadzwyczajne środki wsparcia w dziedzinie energii zostały tylko częściowo wycofane przed sezonem grzewczym 2024/2025. Nie jest to w pełni zgodne z zaleceniami Rady.

([11]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([12]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG). Ze względu na różnice metodyczne między definicjami stosowanymi przez COFOG i NATO wydatki oparte na definicji COFOG mogą różnić się od wydatków opartych na definicji NATO.

([13]) Począwszy od 2026 r. wartości te pojawią się na rachunku kontrolnym ustanowionym art. 22 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

([14]) Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

(20) Roczne sprawozdanie z postępów nie zawiera prognoz budżetowych na okres po 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu, w którym przypada data graniczna prognozy, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 0,5 % PKB. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 5,3 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2026 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie ekspansywny, na poziomie 0,4 % PKB. Prognozowana przez Komisję relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 26,2 % do końca 2026 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2026 r. odzwierciedla głównie wartości rezydualne zmiany długu zwiększające poziom zadłużenia.

Główne wyzwania polityczne

(21) Luksemburski system emerytalny stoi w obliczu rosnących zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej, ponieważ przewiduje się, że w nadchodzących latach wydatki przewyższą składki. Według sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. ([15]) oczekuje się, że wydatki na emerytury będą stale rosły, osiągając 17,5 % PKB do 2070 r., co stanowi wzrost o 8,1 punktu procentowego w porównaniu z 2024 r. Wynika to z rosnącej liczby emerytów przypadających na jednego pracownika, co jest konsekwencją starzenia się społeczeństwa w połączeniu ze spadkiem migracji netto i prowadzi do wyższego współczynnika obciążenia demograficznego. Chociaż obecnie system ten utrzymuje największą w UE rezerwę emerytalną, prognozuje się, że bez dostosowania kursu polityki rezerwa ta zmniejszy się poniżej progu przewidzianego w ustawodawstwie krajowym do początku dekady 2040 ([16]). Prognozy wskazują, że po osiągnięciu tego progu rezerwa zostanie wyczerpana w ciągu pięciu lub sześciu lat. Ponadto Luksemburg ma najniższy wskaźnik zatrudnienia pracowników w starszym wieku w UE (51 % osób w wieku 55–64 lat), pomimo ustawowego wieku emerytalnego wynoszącego 65 lat. Wcześniejsze przejście na emeryturę jest dozwolone od 57. roku życia, a hojne uprawnienia stanowią silną zachętę finansową do wcześniejszego odejścia z pracy i nie motywują do uczestnictwa w edukacji dorosłych. W 2024 r. rząd rozpoczął konsultacje publiczne na temat perspektyw systemu emerytalnego. Na pierwszym etapie od szerokiego grona zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa zebrano informacje na temat głównych obaw, które dotyczyły: zdolności adaptacji, stabilności i sprawiedliwości systemu. Drugi etap konsultacji jest w toku. Środki w ramach aktywnej polityki rynku pracy zachęcające do wydłużenia życia zawodowego i podwyższające wskaźnik aktywności zawodowej wśród pracowników w starszym wieku pomogłyby rozwiązać ten problem, a przy tym wesprzeć wzrost gospodarczy.

(22) Luksemburg stoi przed poważnym wyzwaniem związanym z mieszkalnictwem, ponieważ przystępność cenowa znacznie spadła w ciągu ostatnich dziesięciu lat z powodu rosnących cen nieruchomości. Ceny mieszkań, które stale rosły o ponad 5 % rocznie, wzrosły o prawie 60 % w latach 2018–2022, co powoduje, że Luksemburg jest jednym z najdroższych rynków mieszkaniowych w UE ([17]). Utrzymującą się nierównowagę rynkową, napędzaną przez przepisy podatkowe sprzyjające gromadzeniu gruntów i nieruchomości, dodatkowo pogorszyli inwestorzy instytucjonalni działający w sektorze nieruchomości mieszkalnych w przedsprzedaży ([18]). Reformy, takie jak kompleksowa polityka użytkowania gruntów, zgodnie z zaleceniami określonymi w sprawozdaniu z wykonania sektorowego planu na rzecz mieszkalnictwa, i środki podatkowe mające na celu zwiększenie podaży gruntów nadających się do zabudowy, mogłyby przyczynić się do zwiększenia podaży mieszkań, m.in. przez zapewnienie przystępnych cenowo mieszkań. Priorytety obejmują również wdrożenie paktu mieszkaniowego i przyjęcie reformy podatku mieszkaniowego, a także wzmocnienie ram makroostrożnościowych i stopniowe wycofywanie zachęt podatkowych do zaciągania pożyczek, które przyczyniają się do wysokich cen nieruchomości mieszkalnych ([19]).

(23) Luksemburg stoi w obliczu poważnych wyzwań związanych z transportem ze względu na wysoki transgraniczny ruch osób dojeżdżających do pracy i dużą zależność od samochodów, w tym samochodów służbowych, i wyzwania te są spotęgowane przez wysokie koszty mieszkaniowe, które zmuszają pracowników do szukania miejsca zamieszkania jeszcze dalej od miejsca pracy ([20]). Sytuacja ta spowodowała zagęszczenie ruchu, wpływając na wydajność i zrównoważenie środowiskowe. Ponadto, pomimo odnotowanego ostatnio znacznego obniżenia emisji gazów cieplarnianych z transportu drogowego, dzięki takim strategiom politycznym jak Krajowy plan mobilności 2035 ([21]) czy bezpłatny transport publiczny, sektor ten pozostaje głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych i w 2023 r. odpowiadał za 60 % całkowitych emisji w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym Luksemburga ([22]). Chociaż w Luksemburgu poczyniono już postępy w promowaniu pojazdów elektrycznych i poprawie transportu publicznego, zaspokojenie potrzeb pracowników dojeżdżających do pracy wymagałoby przyjęcia skoordynowanej, transgranicznej strategii. Obejmuje to poprawę połączeń, integrację infrastruktury

([15]) Komisja Europejska, 2024, *Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2024 r.Przewidywania gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (na lata 2022–2070)*.
([16]) Cahier statistique nr 18 – IGSS, 2024.
([17]) Eurostat, prc_hpi_q, oraz Estimations du taux de rendement d'un investissement locatif au Luxembourg, Rapport d'analyse 13, Observatoire de l'habitat (2025).
([18]) Coût du logement: Une comparaison du Luxembourg avec la France, la Belgique et l'Allemagne, Note 40, Observatoire de l'habitat (2024).
([19]) Komisja Europejska, 2023 r., *Szczegółowa ocena sytuacji z 2023 r. – Luksemburg*.
([20]) Statec, 2025, *P2021 N°18 – La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([21]) Plan national de mobilité, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.
([22]) Wartości emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym za 2023 r. opierają się na danych z przybliżonych wykazów. Ostateczne dane zostaną potwierdzone w 2027 r. po kompleksowym przeglądzie.

transportu kolejowego z krajami sąsiadującymi, integrację systemów biletowych i poprawę jakości sieci połączeń „ostatniej mili". Dalsze obniżenie emisyjności transportu i inwestowanie w infrastrukturę transportu publicznego pomogłoby ograniczyć emisje zgodnie z krajowym celem redukcji emisji do 2030 r.

(24) W luksemburskim centrum finansowym swoją siedzibę ma szereg grup wielonarodowych, przy czym znaczna część międzynarodowych przepływów finansowych odbywa się między podmiotami należącymi do tych grup. Mogą one być w stanie wykorzystywać istniejące luki w luksemburskim systemie podatkowym, zmniejszając w ten sposób dochód podlegający opodatkowaniu. Chociaż wejście w życie dyrektywy Rady (UE) 2022/2523 ([23]) („dyrektywa w sprawie filaru 2") w dniu 1 stycznia 2024 r. ma na celu rozwiązanie problemu niskiego opodatkowania dużych międzynarodowych korporacji, jej zakres jest ograniczony do przedsiębiorstw o rocznych przychodach w wysokości co najmniej 750 mln EUR, co sprawia, że wiele przedsiębiorstw nie jest objętych jej zakresem. Ponadto warunkowy środek obejmujący brak możliwości dokonywania odliczeń odsetek i opłat licencyjnych pierwotnie wprowadzony w 2021 r., koncentruje się jedynie na przedsiębiorstwach ujętych w uzgodnionym unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy i nie rozwiązuje skutecznie kwestii jurysdykcji o niskich lub zerowych stawkach podatkowych.

(25) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 określonym w załączniku V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te napięte ramy czasowe dokończenie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Luksemburga dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. W komunikacie Komisji pt. „NextGenerationEU – droga do 2026 r." przyjętym dnia 4 czerwca 2025 r. sprecyzowano harmonogram mający zastosowanie w kontekście zakończenia funkcjonowania Instrumentu i – aby zmaksymalizować wdrażanie do dnia 31 sierpnia 2026 r. – przedstawiono wskazówki dla państw członkowskich, m.in. co do możliwości dalszego usprawniania krajowych RRP, określono warianty do rozważenia przy zmianach tych planów oraz podkreślono, jak ważne jest, by starannie wspólnie zaplanować z wyprzedzeniem przedłożenie ostatnich wniosków o płatność w 2026 r. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(26) W Luksemburgu przyspieszyło wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Ważne jest kontynuowanie wysiłków, aby zapewnić szybkie wdrożenie tych programów i zarazem zmaksymalizować ich skutki w praktyce. Luksemburg podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost przy jednoczesnym zwiększaniu spójności społecznej. Jednocześnie Luksemburg nadal stoi w obliczu wyzwań, w tym związanych z podażą i przystępnością cenową mieszkań, niedopasowaniem umiejętności w kontekście transformacji ekologicznej i cyfrowej, integracją pracowników w starszym wieku i słabszych grup społecznych na rynku pracy oraz dekarbonizacją. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Luksemburg jest zobowiązany dokonać przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę między innymi wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych z 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych w dniu 1 kwietnia 2025 r. ([24]) przedłużono – w odniesieniu do każdego programu – termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródokresowego na okres po dniu 31 marca 2025 r. Zapewniono w nich także mechanizmy elastyczności, aby pomóc przyspieszyć wdrażanie programów i zachęcić państwa członkowskie do przeznaczania zasobów polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych dla Unii, którymi są konkurencyjność w dziedzinie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodna i transformacja energetyczna, a także na inwestycje w umiejętności w sektorach priorytetowych, przy czym programy EFS+ powinny nadal koncentrować się na osobach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

(27) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) zapewnia możliwość inwestowania w kluczowe priorytety strategiczne UE przez zwiększanie konkurencyjności UE. Środki ze STEP są przekazywane za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie też mogą wnosić wkład do programu InvestEU, wspierając inwestycje w obszarach priorytetowych. Luksemburg może optymalnie wykorzystać te inicjatywy, aby wspierać rozwój lub tworzenie technologii krytycznych, w tym czystych i zasobooszczędnych technologii.

(28) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Luksemburg powinien skutecznie sprostać pozostałym wyzwaniom, które dotyczą słabej koordynacji regionalnej i nieefektywnego wdrażania transgranicznych sieci transportowych; niedostatecznie

([23]) Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii (Dz.U. L 328 z 22.12.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj).

([24]) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego (EUR-Lex - 52025PC0123 - PL - EUR-Lex).

wykorzystanego potencjału w zakresie przyjmowania nowych technologii i cyfryzacji MŚP; nadal istniejących znacznych barier regulacyjnych; dużego uzależnienia gospodarczego od inwestycji zagranicznych, które od 2017 r. maleją (jako procent PKB); obecnego koszyka energetycznego nadal zdominowanego przez paliwa kopalne i gaz w sektorze transportu i budynków; gorszych wyników i większych dysproporcji prowadzących do nierównych szans w szkołach; utrzymującego się niedopasowania umiejętności i niedoboru wysoko wykwalifikowanych pracowników w kluczowych sektorach związanych z zieloną i cyfrową transformacją.

(29) Pomimo solidnej bazy naukowej i systemu badań odznaczającego się dobrymi połączeniami na arenie międzynarodowej, innowacje biznesowe i możliwości zwiększenia skali działalności innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) pozostają ograniczone, co utrudnia dywersyfikację i konkurencyjność gospodarki. Potencjał Luksemburga w zakresie przyjmowania nowych technologii i cyfryzacji jest nadal niedostatecznie wykorzystywany, a Luksemburg osiąga wyniki poniżej średniej unijnej pod względem podstawowego wykorzystania technologii cyfrowych przez MŚP ([25]). Ponadto w ciągu ostatnich dwudziestu lat intensywność działalności gospodarczej w zakresie badań i rozwoju wykazywała tendencję spadkową, spadając do poziomu 0,47 % PKB w 2023 r., znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 1,49 % ([26]). Ponadto nie wykorzystuje się w pełni jakości wyników badań, a powiązania między środowiskiem naukowym a biznesem pozostają słabe. Chociaż częściowo wyjaśnieniem tej sytuacji jest fakt, że luksemburska gospodarka opiera się na usługach, wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój są znacznie niższe niż w krajach osiągających najlepsze wyniki pod tym względem w wielu sektorach, co oznacza, że niskie wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój nie są wyłącznie wynikiem rozbudowanego sektora finansowego ([27]).

(30) Aby sprostać wyzwaniu, jakim jest zwiększenie konkurencyjności w Luksemburgu, należy rozważyć promowanie sprzyjającej włączeniu społecznemu i innowacyjnej dywersyfikacji w sektorze finansowym ([28]) ([29]), co mogłoby pomóc zaradzić strukturalnym słabościom tego sektora, zapewnić wsparcie dla innowacyjnych i intensywnych działań badawczo-rozwojowych oraz stworzyć solidniejszą i bardziej konkurencyjną gospodarkę zgodną z polityką UE. Strategiczna promocja i integracja innowacyjnych i szybko rozwijających się sektorów – takich jak zrównoważone finansowanie, technologia finansowa, technologie cyfrowe i nowo powstające technologie – mogłaby sprawić, że gospodarka stałaby się solidniejsza i bardziej konkurencyjna. Silny związek między wzrostem realnego PKB a wzmocnieniem międzynarodowej pozycji inwestycyjnej Luksemburga w stosunku do PKB (MPI/PKB) ([30]) wskazuje, że wyniki gospodarcze tego kraju są ściśle powiązane z jego zdolnością do przyciągania i zatrzymywania inwestycji zagranicznych. Promowanie innowacyjnych i szybko rozwijających się sektorów mogłoby przyczynić się do odwrócenia tendencji spadkowej w ramach MPI/PKB i wspierać wzrost gospodarczy. Aby to osiągnąć, Luksemburg mógłby wykorzystać potencjał swojego centrum finansowego do finansowania produktywnych i innowacyjnych działań, takich jak działania wspierające zieloną i cyfrową transformację, poprzez promowanie wspólnych przedsięwzięć i innowacyjnych modeli finansowania oraz wspieranie rozwoju nowych instrumentów i produktów finansowych. W szczególności dalsze wspieranie innowacyjnej struktury finansowania mieszanego i wspólnych przedsięwzięć mogłoby pomóc w umożliwieniu inwestycji od podstaw w zrównoważone i intensywne działania badawczo-rozwojowe. Kluczowe znaczenie ma również zapewnienie przejrzystości i odpowiedzialności w sektorze finansowym, ponieważ mogłoby to pomóc w budowaniu zaufania wśród inwestorów, konsumentów i innych zainteresowanych stron.

(31) Chociaż Luksemburg zobowiązał się do poprawy otoczenia regulacyjnego w sektorze usług dla przedsiębiorstw, nadal istnieją znaczne bariery regulacyjne. Według OECD ([31]) i Komisji Europejskiej ([32]) ograniczenia regulacyjne są nadal szczególnie wysokie dla prawników, notariuszy, architektów, inżynierów lądowych i księgowych. W przypadku notariuszy ograniczenia te należą do najbardziej restrykcyjnych w UE. Podkreśla się, że przepisy narzucające formę prawną ich działalności oraz dotyczące dostępu do zawodu są bardzo rygorystyczne. Zasady dotyczące wejścia na rynek prawników są również szczególnie restrykcyjne ([33]). Bariery dla konkurencji mogą wynikać z ograniczonych możliwości dostępu do niektórych zawodów, różnych obowiązków administracyjnych, istnienia wiążących taryf lub zakazu wszelkich form reklamy i marketingu ([34]). Ograniczenie wymogów lub zwiększenie elastyczności pobudziłoby konkurencję w sektorze zawodów regulowanych, co byłoby korzystne dla przedsiębiorstw, które nabywają te usługi. W sektorze detalicznym ograniczenia regulacyjne są nadal nieco większe niż w porównywalnych krajach, chociaż od 2018 r. ich poziom znacznie się zmniejszył ([35]) ([36]). Przykładem takich ograniczeń jest wymóg

([25]) Eurostat (isoc_e_dii, 2024) oraz Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking [Ocena i analiza porównawcza luksemburskiego ekosystemu przedsiębiorstw typu start-up], Ministère de l'Economie, 2023.
([26]) Conseil national de la productivité, 2023.
([27]) Badania ekonomiczne OECD: Luksemburg 2025.
([28]) OPC LUX: Climate Policy Observatory, Luksemburg, sprawozdanie roczne za 2023 r.
([29]) Z/Yen Group 2024, *Smart Centres Index 10*.
([30]) Eurostat, (bop_iip6_q), (namq_10_gdp).
([31]) OECD Product Market Regulation indicators, 2024 [Wskaźniki dotyczące regulacji rynku produktów OECD, 2024 r.].
([32]) Komisja Europejska, Komunikat w sprawie analizy i aktualizacji zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, COM(2021) 385 z 9.7.2021.
([33]) OECD Product Market Regulation indicators, 2024 [Wskaźniki dotyczące regulacji rynku produktów OECD, 2024 r.].
([34]) OECD, OECD Economic Surveys:Luxembourg | OECD, s. 106, kwiecień 2025 r.
([35]) OECD Product Market Regulation indicators, 2024 [Wskaźniki dotyczące regulacji rynku produktów OECD, 2024 r.].
([36]) Komisja Europejska, Aktualizacja wskaźnika restrykcyjności w sektorze detalicznym z 2022 r.

uzyskania specjalnych zezwoleń na otwieranie sklepów odzieżowych, spożywczych i sklepów z napojami oraz zgoda na prowadzenie promocji sprzedaży wyłącznie w określonych okresach roku ([37]).

(32) Obecny koszyk energetyczny Luksemburga jest nadal zdominowany przez paliwa kopalne, przy czym w 2023 r. paliwa kopalne stanowiły 61,1 % krajowego zużycia brutto. Chociaż podejmuje się działania na rzecz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii, w 2023 r. źródła te stanowiły jedynie 11,9 % koszyka energetycznego ([38]), co świadczy o potrzebie dalszych działań na rzecz dywersyfikacji koszyka energetycznego i zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Ponadto Luksemburg jest w dużej mierze uzależniony od swoich sąsiadów, jeśli chodzi o zaspokojenia zapotrzebowania na energię. Chociaż sieci elektroenergetyczne są wystarczające do zaspokojenia obecnego zapotrzebowania w kraju, operator systemu przesyłowego dostrzega potrzebę zarówno rozbudowy, jak i modernizacji sieci wysokiego napięcia oraz poprawy połączeń międzysystemowych, w szczególności z Niemcami, do 2040 r. Poszczególne gminy będą również odgrywały kluczową rolę w opracowywaniu szczegółowych lokalnych planów wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym energii wiatrowej i fotowoltaicznej, oraz planów dotyczących systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Dekarbonizacja budynków ma kluczowe znaczenie, ponieważ w 2023 r. odpowiadały one za 20 % całkowitych emisji w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym Luksemburga ([39]). Niedawny niewielki wzrost zużycia energii w sektorze mieszkaniowym świadczy o konieczności poczynienia dalszych postępów w zakresie renowacji budynków i efektywności energetycznej, aby osiągnąć cel w zakresie redukcji emisji o 50 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2005 r. Poprawa efektywności energetycznej zarówno w budynkach mieszkalnych, jak i niemieszkalnych ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia zużycia energii o 34 % do 2030 r., jak określono w krajowej strategii renowacji.

(33) Niski poziom umiejętności podstawowych stanowi zagrożenie dla wydajności pracy i konkurencyjności w Luksemburgu. Odsetek osób osiągających słabe wyniki w nauce jest wyższy od średniej unijnej, przy czym występuje znaczna luka w wynikach między uczniami znajdującymi się w uprzywilejowanej sytuacji a uczniami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji, co sprawia, że jest to największe luka w UE ([40]). Ten deficyt wyników pojawia się na wczesnym etapie, zwłaszcza wśród uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i tych, którzy nie posługują się językiem niemieckim ani luksemburskim w domu, co podkreśla potrzebę ukierunkowanego wsparcia. Brak jednolitych ram jakości szkół na szczeblu krajowym ([41]) uniemożliwia skuteczne monitorowanie i może pogłębić segmentację i nierówności. Obecna polityka nie rozwiązuje problemu dysproporcji między systemami szkolnictwa, co podkreśla potrzebę bardziej kompleksowego podejścia ([42]). Przyjęcie krajowych ram jakości szkół i zewnętrznego systemu oceny szkół, a także dostosowanie nauczania do potrzeb uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i uczniów z różnych środowisk językowych mogłoby przyczynić się do zmniejszenia różnic w wynikach i poprawy ogólnego poziomu umiejętności. W ostatecznym rozrachunku przyczyniłoby się to również do długoterminowego wzrostu gospodarczego i spójności społecznej kraju. Sprostanie tym wyzwaniom przyczyniłoby się także do wsparcia pozytywnej konwergencji społecznej zgodnie z analizą dotyczącą poszczególnych państw, przeprowadzoną na drugim etapie przez służby Komisji zgodnie z ramami konwergencji społecznej ([43]).

(34) Pomimo dobrych wyników gospodarczych Luksemburg boryka się z utrzymującym się niedopasowaniem umiejętności i znacznym niedoborem wykwalifikowanych pracowników ([44]) ([45]) w kluczowych sektorach związanych z zieloną i cyfrową transformacją. Około 80 % MŚP napotyka trudności w zatrudnianiu pracowników posiadających odpowiednie umiejętności w niektórych zawodach ([46]), co może ograniczać konkurencyjność. Jednocześnie odnotowano niedobory w wielu zawodach wymagających szczególnych umiejętności związanych z sektorem cyfrowym i ekologicznym. Nadal istnieje szereg wyzwań związanych z promowaniem rozwoju umiejętności w Luksemburgu. Udział pracowników w starszym wieku w programach nauczania pozostaje niski. Ponadto istnieje nadal znaczna różnica między aktualnym wskaźnikiem szkoleń dorosłych a krajowym celem Luksemburga w zakresie umiejętności na 2030 r. wynoszącym 62,5 % (17,3 punktu procentowego) ([47]), co wskazuje na potrzebę ukierunkowanych inicjatyw promujących zmianę kwalifikacji i doskonalenie zawodowe. W tym kontekście w 2024/2025 r. uruchomiono inicjatywę na rzecz mostów umiejętności.

([37]) OECD, OECD Economic Surveys:Luxembourg | OECD, s. 107, kwiecień 2025 r.
([38]) Zużycie krajowe brutto w 2023 r. (Eurostat).
([39]) Wartości emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym za 2023 r. opierają się na danych z przybliżonych wykazów. Ostateczne dane zostaną potwierdzone w 2027 r. po kompleksowym przeglądzie.
([40]) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/pisa-2018-results-volume-i_947e3529/5f07c754-en.pdf.
([41]) Zob. Observatoire national de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire (OEJQS), 2024, Sprawozdanie tematyczne: Evidenzorientierte Qualitätsentwicklung im Gesamtsystem Schule (w języku niemieckim).
([42]) Épreuves Standardisées (ÉpStan).
([43]) SWD(2025) 95 – Analiza dotycząca poszczególnych państw, przeprowadzona na drugim etapie zgodnie z ramami konwergencji społecznej, 2025.
([44]) Eurostat, (lfsq_urgan).
([45]) Eurostat, (jvs_q_nace2).
([46]) Monitor Kształcenia i Szkolenia 2024.
([47]) Badanie dotyczące edukacji dorosłych z 2022 r.

(35) Luksemburski system opieki zdrowotnej stoi w obliczu wyzwań związanych z niedoborem pracowników służby zdrowia, z dużą zależnością od pracowników służby zdrowia z zagranicy , nierównym rozkładem pracowników oraz znacznym odsetkiem lekarzy, którzy mają przejść na emeryturę do 2034 r. Starzenie się społeczeństwa nasili wyzwania. Bardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów i przyspieszenie reform to warunki wstępne wzmocnienia odporności systemu opieki zdrowotnej. Rozwiązanie problemu rozdrobnienia świadczeń zdrowotnych przez zwiększenie profilaktyki i modele opieki oparte na społecznościach, realizowane w ramach zespołów, a nie w indywidualnych praktykach, to kluczowy czynnik przyszłego wzrostu efektywności. Lepsze wykorzystanie danych i informacji w zarządzaniu i planowaniu oraz przyspieszenie cyfryzacji mają kluczowe znaczenie dla wspierania transformacji systemu opieki zdrowotnej.

(36) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2025 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2025 r. W przypadku Luksemburga zalecenia 2, 3, 4 i 5 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy konkurencyjności, zalecenia 1, 4 i 5 – we wdrożeniu drugiego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy odporności, a zalecenie 1 – we wdrożeniu trzeciego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy stabilności makroekonomicznej i finansowej, określonych w zaleceniu na 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo i wzmocnienie ogólnej gotowości obronnej, przy zapewnieniu stabilności długu zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 6 marca 2025 r. Zapewnienie, aby wydatki netto były zgodne ze ścieżką zaleconą przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r. Rozwiązanie kwestii długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, w szczególności przez ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i zwiększenie wskaźnika zatrudnienia pracowników w starszym wieku przez zwiększenie możliwości zatrudnienia tych osób oraz poprawę ich zdolności do zatrudnienia. Zwiększenie podaży mieszkań, w szczególności przez przyjęcie kompleksowej polityki zagospodarowania przestrzennego i reformy podatku od nieruchomości, opracowanie wielkoskalowych projektów dzielnicowych na gruntach publicznych oraz wzmocnienie koordynacji z miejskim planowaniem przestrzennym i transgranicznym transportem publicznym. Zmniejszenie ryzyka związanego z rynkiem mieszkaniowym przez stopniowe wycofywanie zachęt podatkowych do zaciągania pożyczek i wzmocnienie ram makroostrożnościowych. Podjęcie dalszych działań w celu skutecznego zwalczania agresywnego planowania podatkowego, w szczególności przez zapewnienie wystarczającego opodatkowania wychodzących płatności odsetek i tantiem do jurysdykcji o zerowych lub niskich stawkach podatkowych, innych niż te ujęte w uzgodnionym unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych.

2. Przyspieszenie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy na dokończenie reform i inwestycji mające zastosowanie na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie unijnych instrumentów, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy.

3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na wspieraniu innowacji i działalności o wysokiej intensywności badań i rozwoju. Zwiększenie konkurencyjności, m.in. przez wspieranie dywersyfikacji, zwłaszcza w sektorze finansowym, przyspieszenie cyfryzacji, w szczególności w zakresie wykorzystania zaawansowanych technologii cyfrowych przez MŚP, oraz stworzenie warunków umożliwiających zwiększanie skali działalności gospodarczej i wzrost wydajności. Ograniczenie barier dla konkurencji w zakresie regulowanych usług biznesowych.

4. Poprawę zrównoważonego i wydajnego transportu przez dalsze wspieranie jego dekarbonizacji oraz inwestowanie w infrastrukturę transportu publicznego i sieci transgraniczne. Ograniczenie ogólnej zależności od paliw kopalnych dzięki inwestycjom w efektywność energetyczną zarówno w sektorze mieszkaniowym, jak i w innych sektorach. Modernizację sieci wysokiego napięcia i zwiększenie jej mocy wytwórczej, poprawę transgranicznych połączeń międzysystemowych oraz uproszczenie procedur wydawania pozwoleń na budowę instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii. Wspieranie gmin w wykorzystywaniu energii ze źródeł odnawialnych.

5. Poprawę wyników nauczania i zapewnienie równości szans w szkołach, m.in. przez przyjęcie krajowych ram jakości szkół i zewnętrznego systemu oceny szkół oraz dostosowanie nauczania do potrzeb uczniów w niekorzystnej sytuacji oraz uczniów z różnych środowisk językowych. Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności, zwłaszcza w kontekście zielonej i cyfrowej transformacji, przez stymulowanie rozwoju umiejętności. Poprawę odporności systemu ochrony zdrowia przez przyspieszenie reform i zapewnienie odpowiedniej dostępności personelu medycznego.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodnicząca

S. LOSE