



Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 216 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2025) 216 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

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 1466/97¹, 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 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 przyczynia się również do zapewnienia poczucia odpowiedzialności za politykę fiskalną na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki oraz 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

¹ Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto² 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.

- (2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241³ ustanawiające 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) 2023/435⁴ („rozporządzenie w sprawie REPowerEU”), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukcje zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować 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) 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

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 dyskrecyjne 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.

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>).

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 Luksemburga⁵, który zmieniono dnia 13 września 2024 r. na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU⁶. 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 Luksemburga⁷. 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 euro⁸ w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.
- (7) 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 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 przedsiębiorstw *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, by

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

⁶ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 września 2024 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Luksemburga (10155/2021).

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.

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

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 jest skoordynowany z europejskim semestrem, co zapewnia 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 równoległe 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 (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. 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, które nie zostały dostatecznie rozwiązane przez 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. Oceniała 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 dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, 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 w odniesieniu do 2023 r., 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 postępów⁹ 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 Luksemburg 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 6 marca 2025 r.
- (13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat¹⁰ 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 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 kurs polityki fiskalnej¹¹, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był w 2024 r. 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

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.

¹¹ Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę 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, uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

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 zmaleć 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 z bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na wynik 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 2021–2023¹². 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, stanowiąc odchylenie¹³ 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 netto¹⁴ 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.

¹² Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG).

¹³ Począwszy od 2026 r. wartości te pojawiają się na rachunku kontrolnym ustanowionym w 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 uwzględnia prognoz budżetowych na okres po 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej 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 2040¹⁶. 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 UE¹⁷. Utrzymującą się

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).

nierównowagę rynkową, napędzaną przez przepisy podatkowe sprzyjające gromadzeniu gruntów i nieruchomości, dodatkowo pogorszyli inwestorzy instytucjonalni działający w sektorze nieruchomości mieszkalnych w przedsprzedaży¹⁸. Reformy, takie jak kompleksowa polityka użytkowania gruntów 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 mieszkalnych¹⁹.

- (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 pracy²⁰. 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 2035²¹ 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 Luksemburga²². 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 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) 2022/2523²³ („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

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.

²³ Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 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>).

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 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmocniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. 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. 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) Przyspieszyło w Luksemburgu wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności (FS). Ważne jest, aby kontynuować starania na rzecz zapewnienia szybkiej realizacji tych programów, przy jednoczesnej maksymalizacji ich wpływu w terenie. Luksemburg podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności w celu pobudzenia konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. 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 Luksemburg jest zobowiązany – w ramach przeglądu śródkresowego funduszy polityki spójności – do dokonania przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych 1 kwietnia 2025 r.²⁴ przedłużono – w odniesieniu do każdego programu – termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródkresowego na okres po 31 marca 2025 r. Przewidziano również elastyczne rozwiązania, które przyspieszą wdrażanie programów, oraz zachęty dla państw członkowskich do przeznaczania środków w ramach polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych Unii, a mianowicie na konkurencyjność w zakresie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodną i transformację energetyczną.

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 śródkresowego ([EUR-Lex - 52025PC0123 - PL - EUR-Lex](#)).

- (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 przyczynić się do programu InvestEU, wspierając inwestycje w obszarach priorytetowych. Luksemburg może wykorzystać te inicjatywy do wspierania rozwoju lub produkcji 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 mierzy się z kilkoma dodatkowymi wyzwaniami, które dotyczą słabej koordynacji regionalnej i nieefektywnego wdrażania transgranicznych sieci transportowych; niedostatecznie 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 MŚP²⁵. 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 finansowego²⁷.
- (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

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'Économie, [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*.

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 – mogłyby 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 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 OECD³¹ i Komisji Europejskiej³² 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 restrykcyjne³³. Bariery dla konkurencji mogą wynikać z ograniczonych możliwości dostępu do niektórych zawodów, różnych obowiązków administracyjnych, istnienia wiążących taryf lub zakazu wszelkich form reklamy i marketingu³⁴. 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 zmniejszył³⁵ ³⁶. Przykładem takich ograniczeń jest wymóg uzyskania specjalnych zezwoleń na otwieranie sklepów odzieżowych, spożywczych

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: Luksemburg | 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.

i sklepów z napojami oraz zgoda na prowadzenie promocji sprzedaży wyłącznie w określonych okresach roku³⁷.

- (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 energetycznego³⁸, 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 Luksemburga³⁹. 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 występują znaczne różnice w wynikach między uczniami znajdującymi się w uprzywilejowanej sytuacji a uczniami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji, co sprawia, że jest to największy odsetek w UE⁴⁰. 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 krajowym⁴¹ uniemożliwia skuteczne monitorowanie i może pogłębić segmentację i nierówności. Obecna polityka nie rozwiązuje problemu dysproporcji między systemami szkolnictwa, co podkreśla potrzebę bardziej kompleksowego podejścia⁴².

³⁷ OECD, [OECD Economic Surveys: Luksemburg | 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).

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 społecznej⁴³.

- (34) Pomimo dobrych wyników gospodarczych Luksemburg boryka się z utrzymującym się niedopasowaniem umiejętności i znacznym niedoborem wykwalifikowanych pracowników⁴⁴ w kluczowych sektorach związanych z zieloną i cyfrową transformacją. Około 80 % MŚP napotyka trudności w zatrudnianiu pracowników posiadających odpowiednie umiejętności w niektórych zawodach⁴⁶, 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.
- (35) Luksemburski system opieki zdrowotnej stoi w obliczu wyzwań związanych z niedoborem pracowników służby zdrowia, głównie ze względu na dużą zależność od pracowników służby zdrowia szkolonych za granicą, nierówny rozkład pracowników oraz znaczny odsetek lekarzy, którzy mają przejść na emeryturę do 2034 r. Starzenie się społeczeństwa nasili wyzwania. Bardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów i lepsze zarządzanie 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 dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2025 r. W przypadku Luksemburga zalecenia 2, 3, 4 i 5 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy

⁴³ [SWD\(2025\) 95 – Analiza dotycząca poszczególnych państw, przeprowadzona na drugim etapie zgodnie z ramami konwergencji społecznej](#), 2025.

⁴⁴ Eurostat, ([lfsq_organ](#)).

⁴⁵ Eurostat, ([jvs_q_nace2](#)).

⁴⁶ Monitor Kształcenia i Szkolenia 2024.

⁴⁷ [Badanie dotyczące edukacji dorosłych z 2022 r.](#)

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 wzmocnienie ogólnej gotowości bojowej 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. Zapewnienie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy dokończenia reform i inwestycji, które obowiązują na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródkresowego. Optymalne wykorzystanie instrumentów UE, w tym zakresu przewidzianego przez InvestEU i Platformę na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy w celu poprawy konkurencyjności.
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 zapewnienie odpowiedniej dostępności personelu medycznego. Przyspieszenie reform w celu poprawy zarządzania systemem ochrony zdrowia i systemem e-zdrowie.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*