

Bruksela, 12 czerwca 2025 r.
(OR. en)

9901/25

ECOFIN 709
UEM 243
SOC 378
EMPL 248
COMPET 488
ENV 471
EDUC 220
ENER 211
JAI 775
GENDER 90
JEUN 120
SAN 295
ECB
EIB

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Dotyczy: Europejski semestr – nota horyzontalna na temat zaleceń dla poszczególnych krajów

Delegacje otrzymują w załączeniu przygotowaną przez prezydencję notę horyzontalną na temat zaleceń dla poszczególnych krajów na 2025 r.

NOTA HORYZONTALNA

PRZYGOTOWANIE DO DYSKUSJI POLITYCZNEJ NA FORUM RADY I RADY EUROPEJSKIEJ NA TEMAT ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW (ZALECEŃ KRAJOWYCH) I PAKIETU EUROPEJSKIEGO SEMESTRU (WIOSNA 2025 R.)

4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała wiosenny pakiet europejskiego semestru. Obejmuje on zestaw sprawozdań krajowych i zaleceń dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów (zaleceń krajowych) dla każdego państwa członkowskiego. Oczekuje się, że Rada przyjmie zalecenia dla poszczególnych krajów na swoim posiedzeniu 8 lipca 2025 r.

Przed omówieniem i przyjęciem zaleceń krajowych niniejsza nota horyzontalna ma stanowić wkład w debatę polityczną na temat sytuacji gospodarczej i społecznej w Europie, w którym wyszczególnia się obecne wyzwania i rozwiązania polityczne mające wzmocnić konkurencyjność, określone w zaleceniach krajowych. Dyskusja służy zaakcentowaniu zasadniczej roli zaleceń krajowych we wspieraniu koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnieniowej w całej Unii Europejskiej, a także ugruntowanej roli, jaką Rada odgrywa w ramach semestru europejskiego.

To wyjątkowe podejście, które odbiega od ustalonej praktyki europejskiego semestru bez ustanawiania przy tym precedensu, zostało zaproponowane przez prezydencję w kontekście opóźnionej publikacji pakietu wiosennego (4 czerwca 2025 r.) oraz potrzeby wniesienia rzeczowego wkładu w obrady Rady Europejskiej 26–27 czerwca 2025 r.

Przy opracowaniu niniejszej noty wykorzystano sprawozdania i analizy z wiosennego pakietu europejskiego semestru.

Cykl europejskiego semestru w 2025 r.: wzmocnienie zrównoważoności i konkurencyjności mimo niepewnej sytuacji na świecie

Prognozuje się, że mimo niestabilnej światowej sytuacji w zakresie handlu i bezpieczeństwa gospodarka UE będzie stale się rozwijać w nadchodzących latach. Wzrostowi sprzyja zwłaszcza prężny rynek pracy i spadek inflacji, które pomagają w przywracaniu płacy realnej do poprzedniego poziomu i pobudzają popyt. Niemniej napięcia geopolityczne i zakłócenia w handlu stwarzają istotne ryzyko dla tej dynamiki gospodarczej. Europejskie sektory finansowe zachowują odporność w obliczu tych wyzwań i zapewniają stabilne finansowanie gospodarki.

Polityki służące wzmocnieniu konkurencyjności mają kluczowe znaczenie dla pobudzenia gospodarki UE i wspierania trwałego dobrobytu. Unijna strategia gospodarcza skupia się przede wszystkim na zaradzeniu barierom strukturalnym, które szkodą konkurencyjności. Produktywność rośnie zbyt wolno, hamując innowacje. Ponadto złożoność regulacyjna i obciążenie administracyjne są głównymi czynnikami zniechęcającymi do inwestycji, co szczególnie uderza w MŚP.

Dodatkowo wszechobecny niedobór wykwalifikowanej siły roboczej ogranicza działalność gospodarczą oraz osłabia innowacje i produktywność, a wysokie koszty energii i ograniczony dostęp przedsiębiorstw prywatnych do finansowania jeszcze pogłębiają te trudności. Krajobraz geopolityczny także wpływa na dynamikę inwestycji, ponieważ projekty infrastrukturalne napotyka na opóźnienia częściowo spowodowane nieodpowiednim planowaniem i przesuwaniem priorytetów politycznych.

Europejski semestr jest jednym z kluczowych narzędzi koordynacji, które zapewnia, by krajowe reformy i inwestycje uwzględniały priorytety dla całej Unii, a jednocześnie odpowiadały specyficznym potrzebom krajowym. Zalecenia krajowe mają być szczegółowymi i spójnymi wskazówkami politycznymi dostosowanymi do konkretnych wyzwań stojących przed poszczególnymi państwami członkowskimi, jednak pozostawiającymi im niezbędną swobodę w zakresie ich własnej polityki. Sprawozdania krajowe z 2025 r. zawierają kompleksową analizę zmian gospodarczych, zatrudnieniowych i społecznych, zgodnie z kompasem konkurencyjności i zasadami europejskiego filaru praw socjalnych, będącą uzasadnieniem zaleceń krajowych, a jednocześnie dającą ogłęd na postępy poczynione w ramach wdrażania poprzednich zaleceń krajowych i ich zgodność z celami budżetowymi.

W obliczu wyzwania wynikającego z rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie Europa musi zwiększyć swoje zdolności obronne i zbudować mocną bazę przemysłową. W tym kontekście 16 państw członkowskich zwróciło się dotychczas o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia na mocy paktu stabilności i wzrostu, aby móc zwiększyć wydatki na obronę, w ramach reguł fiskalnych UE. Wnioski te są uwzględniane przy analizowaniu postępów państw członkowskich we wdrażaniu ich planów średniookresowych i ocenianiu zgodności tych planów z europejskimi ramami zarządzania gospodarczego, przewidzianymi jako część wiosennego pakietu. Krajowa klauzula wyjścia, którą Rada uruchomi w lipcu, powinna ułatwić transformację w stronę strukturalnie wyższych wydatków na obronę w państwach członkowskich przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności długu.

Nadzór budżetowy

Wiosenny pakiet na 2025 r. jest dopełnieniem pierwszego pełnego rocznego cyklu nadzoru budżetowego w ramach zreformowanego paktu stabilności i wzrostu. Wiąże się ze szczegółową oceną przestrzegania przez państwa członkowskie zalecanego wzrostu wydatków netto oraz reform i inwestycji, które były uzasadnieniem wydłużenia okresu dostosowania fiskalnego w przypadku wielu państw członkowskich. Jeśli chodzi np. o państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu, ocena wdrażania zapewnia, by faktycznie przyjęte zostały środki naprawcze. To holistyczne podejście do zarządzania budżetem podkreśla znaczenie tych ocen jako podstawowych działań w ramach szerzej pojętego zarządzania gospodarczego.

Dla zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych konieczne są też reformy strukturalne. Wielu państwom członkowskim zalecono podjęcie działań, które poprawią efektywność kosztową systemu opieki długoterminowej, zabezpieczając długoterminową stabilność systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego. Jeśli chodzi o opodatkowanie, w zaleceniach proponuje się uproszczenie systemu podatkowego, ujednoczenie opodatkowania od różnych rodzajów dochodu z majątku, poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, w tym zajęcie się zagrożeniami związanymi z agresywnym planowaniem podatkowym, ograniczenie wydatków podatkowych oraz poszerzenie bazy podatkowej. Niektórym państwom członkowskim zaleca się obniżenie obciążenia podatkowego w odniesieniu do pracowników nisko uposażonych, aby zapewnić sprawiedliwość systemu, i zajęcie się demobilizującymi ulgami podatkowymi na rynku pracy, np. poprzez zwiększenie zachęt dla osób zbliżających się do wieku emerytalnego, by kontynuowały pracę. Niektórym państwom członkowskim zalecono też, by poprawiły jakość swoich finansów publicznych poprzez dopilnowanie wydajności wydatków publicznych, w tym poprzez przegląd wydatków, wzmocniły inwestycje publiczne, np. poprzez koncentrację wydatków na wstępie w przypadku dojrzałych projektów inwestycyjnych, oraz by przyciągały inwestycje prywatne.

Konkurencyjność

Wzmacnianie konkurencyjności jest centralnym elementem unijnej polityki gospodarczej.

Kompas konkurencyjności opublikowany przez Komisję Europejską określa priorytety i działania, którymi będzie się ona kierować w swoich pracach przez kolejne 5 lat. Obejmują one zniwelowanie luki innowacyjnej, ograniczenie nadmiernych zależności i zwiększenie bezpieczeństwa oraz czynienie postępów w działaniach na rzecz obniżenia emisyjności. Aby wzmocnić konkurencyjność we wszystkich sektorach, kompas konkurencyjności wprowadza horyzontalne czynniki wspomagające, które koncentrują się na tworzeniu korzystnego otoczenia gospodarczego w celu wsparcia europejskiej konkurencyjności. Czynniki te to m.in. uproszczenie ram regulacyjnych, by ograniczyć obciążenie administracyjne i zwiększyć szybkość i elastyczność procedur, pełne wykorzystanie szans stwarzanych przez jednolity rynek poprzez usunięcie istniejących barier, lewarowanie finansowania, w tym dzięki unii oszczędności i inwestycji, oraz promowanie rozwoju umiejętności i jakościowych miejsc pracy przy jednoczesnym zadbaniu o sprawiedliwość społeczną, a także lepsza koordynacja polityczna na szczeblu unijnym i krajowym.

Ponadto istotną przeszkodę stanowią wysokie koszty energii, które mają wpływ na rentowność sektorów energochłonnych. W zaleceniach krajowych podkreśla się też znaczenie poczynienia postępów w zielonej transformacji poprzez ograniczenie zależności od paliw kopalnych i przyspieszenie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i neutralną emisyjnie, w tym poprzez promowanie neutralności technologicznej, rozpowszechnianie odnawialnych źródeł energii, poprawę efektywności energetycznej i przepustowości sieci, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych, oraz zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego. Dodatkowo w zaleceniach zwrócono uwagę na to, że należy stopniowo rezygnować z dotacji do paliw kopalnych, promować zrównoważony transport, zająć się problemem niedoboru pracowników z umiejętnościami ekologicznymi oraz wspierać rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym.

Zatrudnienie, umiejętności i aspekty społeczne

Pakiet wiosenny na 2025 r. ukazuje się w sytuacji odpornego unijnego rynku pracy, stałego zapotrzebowania na umiejętności i nieznacznie zmniejszającego się, lecz nadal wysokiego poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W tym kontekście w zaleceniach krajowych na 2025 r. podkreśla się, że należy przyspieszyć wdrażanie zasad europejskiego filaru praw socjalnych, by ukierunkować wysiłki na rzecz bardziej odpornego, konkurencyjnego i sprawiedliwego społeczeństwa. Zalecenia dotyczące zaleceń krajowych uwzględniają ustalenia Komisji dotyczące ram konwergencji społecznej, w tym w kontekście analizy na drugim etapie, opublikowane przez służby Komisji, a także ustalenia zawarte w ocenach dokonanych przez Komitet ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) w ramach wielostronnego nadzoru.

Zatrudnienie osiągnęło rekordowo wysoki poziom (75,8% w 2024 r.), a Unia znajduje się na dobrej drodze, by osiągnąć główny cel na 2030 r. dotyczący tego, by co najmniej 78% ludności miało zatrudnienie. Jednocześnie nadal powszechnie obserwuje się niedobór siły roboczej, którego poziom w kilku państwach członkowskich jest wyższy niż w czasach przed pandemią. Braki kadrowe są szczególnie dotkliwe w służbie zdrowia, opiece długoterminowej, budownictwie, transporcie, sektorze informacyjno-komunikacyjnym oraz inżynierii. W tym kontekście w zaleceniach krajowych na 2025 r. podkreśla się, że należy w pełni wykorzystać potencjał grup niedostatecznie reprezentowanych na rynku pracy w celu promowania większego uczestnictwa, przyczynienia się do zwiększonej produktywności i wspierania pozytywnej konwergencji społecznej w całej Unii. Aby osiągnąć ten cel, państwom członkowskim zaleca się wzmocnienie ich aktywnych polityk rynku pracy, udoskonalenie sposobu działania systemu podatkowo-swiadczeniowego, by zachęcać do podejmowania pracy, oraz zwiększenie dostępu do szkoleń i podnoszenia kwalifikacji. Polityki rynku pracy powinny też wspierać średniookresową produktywność i dynamikę płac, aby zachować konkurencyjność, a jednocześnie uwzględniać rosnące koszty utrzymania. W tym względzie centralną rolę nadal powinny odgrywać mechanizmy dialogu społecznego i rokowań zbiorowych zgodnie z krajowymi przepisami lub praktykami. Usuwanie barier uczestnictwa będzie też wymagało, zwłaszcza w niektórych sektorach, poprawienia jakości miejsc pracy i warunków pracy, a także nakładów na przystępną cenowo i jakościową wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem. Jednocześnie można by skuteczniej wykorzystać legalną migrację do uzupełnienia podaży pracy na rynkach krajowych i do zaspokojenia części potrzeb w zakresie umiejętności, bez naruszania kompetencji krajowych.

W zaleceniach dotyczących zaleceń krajowych Komisja podkreśla też pilną potrzebę wspierania rozwoju kapitału ludzkiego, zgodnie z potrzebą szybszych postępów w realizacji głównego celu na 2030 r. dotyczącego corocznego udziału w szkoleniach co najmniej 60% wszystkich dorosłych (w 2022 r. wskaźnik ten nadal wynosił zaledwie 39,5%). Ma to zasadnicze znaczenie dla zbudowania Europy, która będzie bardziej konkurencyjna i sprzyjająca większemu włączeniu społecznemu. Istnieje natychmiastowa potrzeba wzmocnienia systemów kształcenia i szkolenia, zarówno dla młodych osób dołączających do siły roboczej, jak i dla dorosłych, którzy muszą się dostosować do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Niepokoi fakt, że obecne tendencje wskazują na spadek wyników w zakresie umiejętności podstawowych – mniej jest osób osiągających bardzo dobre wyniki i obserwuje się powszechne braki w umiejętnościach cyfrowych; jednocześnie osoby starsze, osoby o niższych kwalifikacjach oraz osoby poza rynkiem pracy są nadal grupami, które z najmniejszym prawdopodobieństwem będą uczestniczyć w kształceniu dorosłych. Aby zniwelować te luki, państwom członkowskim zaleca się, by zwiększyły możliwości uczenia się przez całe życie, poprawiły uznawanie kwalifikacji, dostosowały programy i metody nauczania do potrzeb rynku pracy, a także poprawiły jakość kształcenia. Rośnie popyt na zaawansowane umiejętności technologiczne, zwłaszcza w strategicznych sektorach związanych z innowacjami oraz zieloną i cyfrową transformacją, dlatego długoterminowa konkurencyjność Europy zależy od rozwinięcia dynamicznej bazy profesjonalistów w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM). W związku z tym państwom członkowskim zaleca się też, by nadały priorytet inicjatywom, które zwiększają udział młodzieży w dziedzinach STEM, służą rozwiązaniu problemu nierównowagi płci na ścieżkach kształcenia oraz wzmacniają współpracę między placówkami edukacyjnymi a pracodawcami.

Udało się nieco obniżyć odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Jak dotąd poczyniono jednak tylko ograniczone postępy w kierunku realizacji głównego celu na 2030 r. dotyczącego wydzwignięcia co najmniej 15 mln osób z ubóstwa lub wykluczenia społecznego (według danych z 2024 r. liczba takich osób zmniejszyła się jedynie o 2,8 mln w porównaniu z 2019 r.), a wyzwania się utrzymują, w szczególności w przypadku dzieci i grup wrażliwych oraz w niektórych regionach. W tym kontekście państwa członkowskie powinny zadbać o adekwatność i stabilność systemów ochrony socjalnej i włączania poprzez usprawnienie wypłacania emerytur i innych świadczeń przy jednoczesnym poszerzeniu dostępu do kluczowych usług społecznych, w tym opieki zdrowotnej, a także usług opieki długoterminowej i mieszkalnictwa. Aby odpowiedzieć na rosnące zapotrzebowanie na usługi opieki zdrowotnej i długoterminowej spowodowane zmianami demograficznymi, państwom członkowskim zaleca się, by skupiły się obecnie bardziej na profilaktyce zdrowotnej i opiece świadczonej na poziomie społeczności lokalnych, lepiej wykorzystywały możliwości technologii cyfrowych oraz zajęły się problemem niedoborów siły roboczej i dysproporcjami regionalnymi w świadczeniu opieki. Wydatki mieszkaniowe nadal stanowią olbrzymie obciążenie dla gospodarstw domowych i znacząco wpływają na poziom życia; jednocześnie podaż mieszkań nadal jest zbyt niska w stosunku do sporego i utrzymującego się popytu, pogorszył się też dostęp do mieszkalnictwa socjalnego dla grup o niskich dochodach i grup wrażliwych, co powoduje stale wysokie zagrożenie bezdomnością. Aby stawić czoła tym szczególnie dotkliwym wyzwaniom, państwom członkowskim zaleca się, by połączyły reformy strukturalne z ukierunkowanymi inwestycjami w celu zajęcia się utrzymującymi się od dawna ograniczeniami wpływającymi na przystępność cenową mieszkań.

Podsumowanie

Niniejsza nota horyzontalna podkreśla rolę europejskiego semestru w koordynowaniu polityk w całej UE, które przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności i długoterminowej odporności gospodarczej i społecznej. W tym kontekście zalecenia krajowe, po ich przyjęciu przez Radę, mogą stanowić użyteczne wskazówki dla państw członkowskich UE, zapewniając jednolite i dynamiczne podejście do przyszłych wyzwań.