



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 20 юни 2025 г.
(OR. en)

9901/1/25
REV 1

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

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
Относно:	Европейски семестър – хоризонтална бележка относно интегрираните специфични за всяка държава препоръки

Приложено се изпраща на делегациите изготвената от председателството хоризонтална бележка относно интегрираните специфични за всяка държава препоръки от 2025 г.

ХОРИЗОНТАЛНА БЕЛЕЖКА

ПОДГОТОВКА ЗА ПОЛИТИЧЕСКОТО ОБСЪЖДАНЕ В СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ НА СПЕЦИФИЧНИТЕ ЗА ВСЯКА ДЪРЖАВА ПРЕПОРЪКИ И ПАКЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЕМЕСТЪР (ПРОЛЕТ 2025 Г.)

На 4 юни 2025 г. Комисията публикува пролетния пакет на европейския семестър. Той включва набор от доклади по държави и специфични за всяка държава препоръки (СДП) за всички държави членки. Очаква се специфичните за всяка държава препоръки да бъдат приети от Съвета на заседанието му на 8 юли 2025 г.

Преди обсъждането и приемането на СДП настоящата хоризонтална бележка има за цел да допринесе за политическия дебат относно европейското икономическо и социално състояние, като изложи подробно настоящите предизвикателства и политически пътища за повишаване на конкурентоспособността, както е посочено в СДП. В обсъждането се подчертава съществената роля на СДП за насърчаване на координацията на икономическите политики и политиките по заетостта в целия Европейски съюз, както и установената роля на Съвета в процеса на семестъра.

Този извънреден подход, който се отклонява от установената практика на европейския семестър, без да създава прецедент, беше предложен от председателството в контекста на забавеното публикуване на пролетния пакет (4 юни 2025 г.) и необходимостта от предоставяне на съдържателен принос за обсъжданията в Европейския съвет на 26 – 27 юни 2025 г.

Настоящата бележка се основава на доклади и анализи от пролетния пакет на европейския семестър.

Цикъл на европейския семестър за 2025 г.: укрепване на устойчивостта и конкурентоспособността на фона на глобалната несигурност

На фона на глобалната нестабилност в областта на търговията и сигурността се очаква икономиката на ЕС да се разраства стабилно през следващите години. Растежът се дължи по-специално на стабилния пазар на труда и намаляването на инфлацията, които допринасят за възстановяване на реалните заплати и поддържане на търсенето. Въпреки това геополитическото напрежение и смущенията в търговията пораждаат значителни рискове за икономическата динамика. Европейските финансови сектори продължават да издържат на тези предизвикателства и осигуряват стабилно финансиране за икономиката.

Политиките за засилване на конкурентоспособността са от ключово значение, за да се даде тласък на икономиката на ЕС и да се насърчи устойчивият просперитет.

Основният акцент на икономическата стратегия на ЕС е преодоляването на структурните пречки, които спъват конкурентоспособността. Растежът на производителността изостава, което забавя иновациите. Освен това регулаторната сложност и административната тежест са основен възпиращ фактор за инвестициите и се отразяват най-вече на МСП. Нещо повече, повсеместният недостиг на квалифицирана работна сила ограничава икономическата дейност и възпрепятства иновациите и производителността, а високите разходи за енергия и ограниченият достъп на частния сектор до финансиране усложняват тези предизвикателства. Геополитическият пейзаж оказва влияние и върху динамиката на инвестициите, тъй като инфраструктурните проекти търпят забавяния, отчасти дължащи се на неадекватно планиране и промяна на политическите приоритети.

Европейският семестър е ключов инструмент за координация, за да се гарантира, че националните реформи и инвестиции отразяват целите на ЕС като цяло, като същевременно отговарят на специфичните национални нужди. СДП имат за цел да предложат подробни и съгласувани насоки за политиката, съобразени със специфичните предизвикателства пред всяка държава членка, като същевременно се зачита необходимата политическа свобода на държавите членки. Докладите по държави от 2025 г. предоставят цялостен анализ на икономическото развитие, развитието в областта на заетостта и социалното развитие в съответствие с компаса за конкурентоспособността и принципите на Европейския стълб на социалните права, които са в основата на СДП, и едновременно с това се прави преглед на напредъка, постигнат по предишните СДП, и на привеждането им в съответствие с бюджетните цели.

Изправена пред предизвикателството, произтичащо от агресивната война на Русия срещу Украйна, Европа трябва да увеличи отбранителните си способности и да изгради силна промишлена база. В този контекст до сега 16 държави членки са поискали задействането на националната клауза за дерогация съгласно Пакта за стабилност и растеж, за да увеличат разходите си за отбрана в рамките на бюджетните правила на ЕС. Тези искания се вземат предвид при анализа на напредъка на държавите членки по изпълнението на техните средносрочни планове и при оценката на съответствието им с европейската рамка за икономическо управление, предвидена като част от пролетния пакет. Националната клауза за дерогация, която ще бъде задействана от Съвета през юли, следва да улесни прехода към структурно по-високи разходи за отбрана в държавите членки, като същевременно се гарантира устойчивост на дълга.

Наблюдение на бюджета

С пролетния пакет от 2025 г. реформираният Пакт за стабилност и растеж завършва първия си годишен цикъл на наблюдение на бюджета. Това включва задълбочени оценки на спазването от страна на държавите членки на препоръчания ръст на нетните разходи, както и на реформите и инвестициите, които са в основата на удължаването на периода на бюджетни корекции за няколко държави членки. По-специално за държавите членки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит оценките на изпълнението гарантират, че корективните мерки се приемат ефективно. Този цялостен подход към бюджетното управление подчертава значението на тези оценки като основополагащи дейности в рамките на по-широкото икономическо управление.

Необходими са и структурни реформи, за да се гарантира дългосрочна устойчивост на публичните финанси. На редица държави членки се препоръчва да предприемат действия, за да направят системата за дългосрочни грижи по-ефективна по отношение на разходите, като гарантират дългосрочната устойчивост на здравните и пенсионните системи. Що се отнася до данъчното облагане, в препоръките се предлага опростяване на данъчната система, хармонизиране на данъчното облагане на различните видове доходи от имущество, подобряване на спазването на данъчното законодателство, включително справяне с рисковете от агресивно данъчно планиране, ограничаване на данъчните разходи и разширяване на данъчната основа. На някои държави членки се препоръчва да намалят данъчната тежест за работниците с ниски доходи, да гарантират справедливостта на системата и да предприемат мерки срещу демотивиращите фактори от данъчно естество на пазара на труда, като например подобряване на стимулите за хората, наближаващи пенсионна възраст, да продължат да работят. На някои държавите членки се препоръчва също така да подобрят качеството на своите публични финанси, като гарантират ефикасността на публичните разходи, включително чрез прегледи на разходите, и да засилят публичните инвестиции, например чрез съсредоточаване в началото на периода на готови за изпълнение инвестиционни проекти и привличане на частни инвестиции.

Конкурентоспособност

Укрепването на конкурентоспособността е в основата на икономическата политика на ЕС. В компаса за конкурентоспособността, публикуван от Европейската комисия, се определят приоритетите и действията, които ще ръководят работата на Комисията през следващите пет години. Те включват преодоляване на изоставането при иновациите, намаляване на прекомерните зависимости, повишаване на сигурността и постигане на напредък в усилията за декарбонизация. За да се подпомогне конкурентоспособността в различните сектори, с компаса за конкурентоспособността се въвеждат хоризонтални способстващи фактори, които са фокусирани върху създаването на благоприятна икономическа среда в подкрепа на конкурентоспособността на Европа. Те включват опростяване на регулаторните рамки с цел намаляване на административната тежест и увеличаване на скоростта и гъвкавостта, пълноценно използване на възможностите, предлагани от единния пазар, чрез премахване на съществуващите пречки, привличане на финансиране, включително чрез съюза на спестяванията и инвестициите, и насърчаване на развитието на умения и качествените работни места, като същевременно се гарантира социална справедливост, както и засилване на координацията на политиките както на равнището на ЕС, така и на национално равнище.

Освен това високите разходи за енергия представляват сериозно препятствие, което се отразява на оперативните маржове на енергоемките отрасли. В СДП също така се подчертава значението на напредъка в екологичния преход чрез намаляване на зависимостта от изкопаеми горива и ускоряване на прехода към нисковъглеродна икономика с нулеви емисии, включително чрез насърчаване на технологичната неутралност, внедряването на възобновяеми енергийни източници, подобряването на енергийната ефективност и капацитета на мрежата, включително трансграничните междусистемни връзки, и повишаването на енергийната сигурност. Освен това в препоръките се изтъква необходимостта от постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива, насърчаване на устойчивия транспорт, справяне с недостига на зелени умения на пазара на труда и подкрепа за развитието на кръгова икономика.

Пролетният пакет от 2025 г. се появява в контекст, белязан от издръжлив пазар на труда в ЕС, устойчиво търсене на умения и леко намаляващи, но все още високи рискове от бедност и социално изключване. На този фон в СДП от 2025 г. се подчертава колко е важно да се постигне напредък в прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права, за да се направляват усилията за постигане на по-издръжливо, конкурентоспособно и справедливо общество. В препоръките в СДП се вземат предвид констатациите на Комисията от Рамката за социална конвергенция, включително анализа на втория етап, публикуван от службите на Комисията, както и констатациите от прегледите на многостранното наблюдение, извършени в Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила.

Равнищата на заетост станаха рекордно високи (75,8% през 2024 г.) и Съюзът е на път да постигне водещата цел на ЕС за 2030 г. за това най-малко 78% от населението да бъде трудово заето. В същото време недостигът на работна сила продължава да бъде широко разпространен, надхвърляйки равнищата отпреди пандемията в няколко държави членки. Недостигът е особено остър в здравеопазването, дългосрочните грижи, строителството, транспорта, ИКТ и инженерството. В този контекст в СДП от 2025 г. се подчертава необходимостта да се използва пълният потенциал на по-слабо представените на пазара на труда групи, за да се насърчи по-голямо участие, да се допринесе за повишаване на производителността и да се подкрепи възходящата социална конвергенция в целия Съюз. За да се постигне това, на държавите членки се препоръчва да засилят активните политики по заетостта, да подобрят модела на системите „данъци/обезщетения“ с цел насърчаване на труда и да разширят достъпа до обучение и повишаване на квалификацията. Политиките на пазара на труда следва също така да подкрепят средносрочната производителност и развитието в областта на трудовите възнаграждения с цел поддържане на конкурентоспособността, като същевременно се обръща внимание на нарастващите разходи за живот. В това отношение социалният диалог и механизмите за колективно договаряне следва да продължат да играят ключова роля, в съответствие с националното право и/или практики. Премахването на пречките пред участието също ще изисква, особено в някои сектори, подобряване на качеството на работните места и условията на труд, както и инвестиране в достъпно и качествено образование и грижи в ранна детска възраст. Успоредно с това законната миграция може да се използва по-ефективно, за да се допълни вътрешното предлагане на работна ръка и да се спомогне за задоволяване на необходимите умения, без да се засягат националните компетентности.

В препоръките на Комисията в СДП се подчертава и спешната необходимост от насърчаване на развитието на човешкия капитал в съответствие с необходимостта от по-бърз напредък към постигане на водещата цел на ЕС за 2030 г. за това най-малко 60% от всички възрастни да участват в обучение всяка година (все още на ниво 39,5% през 2022 г.). Това е от съществено значение за изграждането на по-конкурентоспособна и социално приобщаваща Европа. Съществува неотложна необходимост от укрепване на системите за образование и обучение както за младите хора, които навлизат на пазара на труда, така и за възрастните, които трябва да се адаптират към променящите се изисквания на този пазар. Тревожно е, че последните тенденции показват спад в резултатите по отношение на основните умения, като все по-малко хора имат високи постижения и са налице широко разпространени пропуски в цифровата грамотност, а по-възрастните хора, хората с ниска квалификация и хората извън пазара на труда продължават да бъдат групите, за които е най-малко вероятно да участват в ученето за възрастни. За да се преодолеят тези пропуски, на държавите членки се препоръчва да разширят възможностите за учене през целия живот, да подобрят признаването на уменията, да приведат учебните програми и методите на преподаване в съответствие с нуждите на пазара на труда и да подобрят качеството на образованието. С нарастването на търсенето на задълбочени технически умения — особено в стратегическите сектори, свързани с иновациите и екологичния и цифровия преход — дългосрочната конкурентоспособност на Европа зависи от разработването на солидна база от специалисти в областта на НТИМ (науките, технологиите, инженерството и математиката). Съответно на държавите членки се препоръчва също така да дадат приоритет на инициативи, които увеличават участието на младите хора в НТИМ, да преодолеят дисбаланса между половете в образователните пътеки и да засилят сътрудничеството между доставчиците на образование и работодателите.

Постигнат е известен напредък в намаляването на дела на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. Досега обаче е постигнат само ограничен напредък (намаление от само 2,8 милиона души в сравнение с 2019 г. по данни от 2024 г.) към водещата цел на ЕС за 2030 г. за извеждане на най-малко 15 милиона души от бедност или социално изключване и продължават да съществуват предизвикателства, особено за децата, уязвимите групи и в някои региони. В този контекст държавите членки следва да гарантират адекватността и устойчивостта на системите за социална закрила и приобщаване чрез подобряване на пенсионното осигуряване и осигуряването за други рискове, като същевременно се разширява достъпът до ключови социални услуги, включително здравеопазване, както и услуги за дългосрочни грижи и жилищно настаняване. За да се отговори на нарастващото търсене на здравни услуги и услуги за дългосрочни грижи, обусловено от демографските промени, на държавите членки се препоръчва да преминат към превантивни грижи и грижи в общността, да използват цифровите технологии и да се занимаят с недостига на работна сила и регионалните различия в предоставянето на грижи. Жилищните разходи продължават да представляват голяма тежест за домакинствата и оказват значително влияние върху стандарта на живот, а предлагането на жилища продължава да не отговаря на голямото и трайно търсене, като достъпът до социални жилища за групите с ниски доходи и уязвимите групи се е влошил, което води до постоянен висок риск от бездомничество. За да се справят с тези особено тежки предизвикателства, на държавите членки се препоръчва да съчетаят структурни реформи и целеви инвестиции, за да се справят с дългогодишните ограничения, свързани с финансовата достъпност на жилищата.

Заклучение

В настоящата хоризонтална бележка се подчертава ролята на европейския семестър за координирането на политиките в целия ЕС, като по този начин се допринася за конкурентоспособността и дългосрочната икономическа и социална устойчивост. В този контекст СДП — след приемането им от Съвета — могат да представляват полезни насоки за държавите — членки на ЕС, като гарантират единен и динамичен подход към бъдещите предизвикателства.