

Bruxelles, 20. lipnja 2025.
(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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Predmet:	Europski semestar – Horizontalna napomena o integriranim preporukama za pojedine zemlje

Za delegacije se u prilogu nalazi horizontalna napomena o integriranim preporukama za pojedine zemlje za 2025., koju je pripremio predsjedništvo.

HORIZONTALNA NAPOMENA
PRIPREMA ZA POLITIČKU RASPRAVU U VIJEĆU I EUROPSKOM VIJEĆU O
PREPORUKAMA ZA POJEDINE ZEMLJE I PAKETU EUROPSKOG SEMESTRA
(PROLJEĆE 2025.)

Komisija je 4. lipnja 2025. objavila proljetni paket europskog semestra, koji uključuje izvješća za pojedine zemlje i preporuke za svaku pojedinu državu članicu. Donošenje preporuka za pojedine zemlje očekuje se na sastanku Vijeća 8. srpnja 2025.

Ova horizontalna napomena dostavlja se prije održavanja rasprave i donošenja preporuka za pojedine zemlje kako bi doprinijela političkoj raspravi o europskoj gospodarskoj i socijalnoj situaciji, a iznosi pregled aktualnih izazova i mjera politike za povećanje konkurentnosti navedenih u preporukama. Naglasak se u raspravi stavlja na ključnu ulogu preporuka za pojedine zemlje u poticanju koordinacije ekonomskih politika i politika zapošljavanja diljem Europske unije, kao i na ustaljenu ulogu Vijeća u postupku europskog semestra.

Predsjedništvo je taj izniman pristup, koji odstupa od dosadašnje prakse europskog semestra bez postavljanja presedana, predložilo u kontekstu kašnjenja objave proljetnog paketa (4. lipnja 2025.) i zbog potrebe za smislenim doprinošenjem raspravama Europskog vijeća 26. i 27. lipnja 2025.

Ova se napomena temelji na izvješćima i analizama iz proljetnog paketa europskog semestra.

Ciklus europskog semestra 2025.: jačanje održivosti i konkurentnosti u kontekstu globalne nesigurnosti

U kontekstu globalne trgovinske i sigurnosne nestabilnosti predviđa se da će gospodarstvo EU-a tijekom sljedećih godina kontinuirano rasti. Pokretači tog rasta ponajprije su snažno tržište rada i pad inflacije, što doprinosi oporavku realnih plaća i potiče potražnju. Međutim, geopolitičke napetosti i poremećaji u trgovini izvor su znatnih rizika za taj gospodarski zamah. Europski financijski sektori i dalje su otporni na te izazove i osiguravaju stabilno financiranje gospodarstva.

Politike za jačanje konkurentnosti ključne su za poticanje gospodarstva EU-a i promicanje održivog blagostanja. Glavni je fokus gospodarske strategije EU-a uklanjanje strukturnih prepreka koje koče konkurentnost. Rast produktivnosti zaostaje, što usporava inovacije. Nadalje, regulatorna složenost i administrativno opterećenje dosad su imali izražen odvraćajući učinak na ulaganja, a posebno su pogađali mala i srednja poduzeća (MSP-ovi). K tome sveprisutan nedostatak kvalificirane radne snage ograničava gospodarsku aktivnost i usporava inovacije i produktivnost, a visoki troškovi energije i ograničen privatni pristup financiranju te izazove dodatno pogoršavaju. Geopolitičko okružje utječe i na dinamiku ulaganja jer se infrastrukturni projekti suočavaju s kašnjenjima, koja su djelomično uzrokovana neodgovarajućim planiranjem i promjenama u političkim prioritetima.

Europski semestar ključan je koordinacijski alat za osiguravanje da nacionalne reforme i ulaganja odražavaju ciljeve koji se odnose na cijeli EU i da se pritom ispune specifične nacionalne potrebe. Cilj je preporuka za pojedine zemlje pružiti detaljne i koherentne političke smjernice prilagođene specifičnim izazovima svake države članice, poštujući potrebnu slobodu država članica u području politika. U izvješćima za pojedine zemlje za 2025. opsežno se analiziraju ekonomska i socijalna kretanja te kretanja u području zapošljavanja, u skladu s Kompasom konkurentnosti i načelima europskog stupa socijalnih prava, kao podloga za preporuke za pojedine zemlje, a istodobno se preispituje napredak ostvaren u provedbi ranijih preporuka i usklađenost s fiskalnim ciljevima.

Suočena s izazovom koji proizlazi iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine, Europa mora povećati svoje obrambene sposobnosti i izgraditi snažnu industrijsku bazu. U tom je kontekstu dosad 16 država članica zatražilo aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu kako bi povećalo svoje rashode za obranu, u skladu s fiskalnim pravilima EU-a. Ti se zahtjevi uzimaju u obzir u analizi napretka država članica u provedbi svojih srednjoročnih planova i u ocjeni njihove usklađenosti s europskim okvirom gospodarskog upravljanja, koja je dio proljetnog paketa. Nacionalna klauzula o odstupanju, koju će Vijeće aktivirati u srpnju, trebala bi olakšati prelazak na strukturno veće rashode za obranu u državama članicama i osigurati održivost duga.

Fiskalni nadzor

Proljetnim paketom 2025. završava prvi godišnji ciklus fiskalnog nadzora u sklopu reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu. To podrazumijeva temeljito ocjenjivanje usklađenosti država članica s preporučenim rastom neto rashoda, kao i reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe za nekoliko država članica. Konkretnije, za države članice na koje se primjenjuje postupak u slučaju prekomjernog deficita ocjenom provedbe osigurava se učinkovito donošenje korektivnih mjera. Takvim sveobuhvatnim pristupom fiskalnom upravljanju naglašava se važnost tih ocjena kao temeljnih aktivnosti u okviru širega gospodarskog upravljanja.

Za osiguravanje dugoročne održivosti javnih financija potrebne su i strukturne reforme. Nizu država članica preporučuje se da poduzmu mjere za povećanje troškovne učinkovitosti sustava dugotrajne skrbi te da pritom zaštite dugoročnu održivost zdravstvenog i mirovinskog sustava. Kada je riječ o oporezivanju, u preporukama se predlaže pojednostavnjenje poreznog sustava, usklađivanje oporezivanja različitih vrsta dohotka od imovine, poboljšanje porezne discipline, što uključuje uklanjanje rizika od agresivnog poreznog planiranja, ograničavanje poreznih rashoda i proširenje porezne osnovice. Nekim se državama članicama preporučuje da smanje porezno opterećenje za radnike s niskim dohotkom kako bi osigurale pravednost sustava te da s tržišta rada uklone porezne mjere koje odvraćaju od rada, primjerice boljim poticajima kako bi osobe koje su blizu dobi za umirovljenje ostale zaposlene. Nekim se državama članicama preporučuje i da povećaju kvalitetu svojih javnih financija tako da osiguraju učinkovitost javne potrošnje, među ostalim revizijama potrošnje, te da pojačaju javna ulaganja, primjerice ranim financiranjem razrađenih investicijskih projekata i privlačenjem privatnih ulaganja.

Konkurentnost

Jačanje konkurentnosti u središtu je ekonomske politike EU-a. U Kompas konkurentnosti, koji objavljuje Europska komisija, utvrđuju se prioritete i mjere kojima se vodi rad Komisije tijekom sljedećih pet godina. Među njima su smanjenje inovacijskog jaza, smanjenje prekomjernih ovisnosti, povećanje sigurnosti i unapređivanje napora koji se ulažu u dekarbonizaciju. Kako bi se poduprla konkurentnost u svim sektorima, Kompasom konkurentnosti uvode se horizontalni čimbenici usmjereni na stvaranje povoljnoga gospodarskog okružja za podupiranje konkurentnosti Europe. Među njima su pojednostavnjenje regulatornih okvira radi smanjenja administrativnog opterećenja i povećanja brzine i fleksibilnosti, potpuno iskorištavanje mogućnosti koje pruža jedinstveno tržište tako da se uklone postojeće prepreke, poticanje financiranja, među ostalim putem unije štednje i ulaganja, promicanje razvoja vještina i kvalitetnih radnih mjesta, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti, te poboljšanje koordinacije politika na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Nadalje, visoki troškovi energije ozbiljna su prepreka koja utječe na operativne marže energetske intenzivnih industrija. U preporukama za pojedine zemlje istaknuta je i važnost napredovanja u zelenoj tranziciji tako da se smanji ovisnost o fosilnim gorivima i ubrza prelazak na niskougljično gospodarstvo i gospodarstvo s nultim emisijama, primjerice promicanjem tehnološke neutralnosti, uvođenjem obnovljivih izvora energije, povećanjem energetske učinkovitosti i kapaciteta mreže, uključujući prekogranične interkonekcije, i unapređivanjem energetske sigurnosti. K tome se u preporukama ističe da treba postupno ukinuti subvencije za fosilna goriva, promicati održivi promet, poraditi na rješavanju nedostatka zelenih vještina na tržištu rada i poduprijeti razvoj kružnoga gospodarstva.

Zapošljavanje, vještine i socijalni aspekti

Proljetni paket 2025. stiže u kontekstu koji obilježavaju otporno tržište rada EU-a, kontinuirana potražnja za vještinama i neznatno niža, ali i dalje visoka razina rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. U tom se kontekstu u preporukama za pojedine zemlje za 2025. naglašava važnost napredovanja u provedbi načela europskog stupa socijalnih prava kako bi ona usmjerila nastojanja da se izgradi otpornije, konkurentnije i pravednije društvo. U preporukama za pojedine zemlje uzimaju se u obzir Komisijini nalazi iz okvira za socijalnu konvergenciju, kao i druga faza analize koju su objavile službe Komisije te nalazi iz multilateralnih nadzornih pregleda koje su proveli Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC).

Zaposlenost je dosegla povijesno visoku razinu (75,8 % u 2024.) i Unija je na dobrom putu da ostvari glavni cilj EU-a za 2030. da najmanje 78 % stanovništva bude zaposleno. Istodobno je manjak radne snage i dalje raširen te u nekoliko država članica premašuje razinu prije pandemije. Manjak radne snage posebno je izražen u zdravstvu, dugotrajnoj skrbi, građevinarstvu, prometu, IKT-u i inženjerstvu. Stoga se u preporukama za pojedine zemlje za 2025. naglašava potreba za iskorištavanjem punog potencijala skupina koje su nedovoljno zastupljene na tržištu rada kako bi se potaknulo veće sudjelovanje, povećala produktivnost i potaknula uzlazna socijalna konvergencija u cijeloj Uniji. Kako bi se to postiglo, državama članicama preporučuje se da pojačaju aktivne politike tržišta rada, poboljšaju strukturu sustava poreznih olakšica u cilju poticanja rada te prošire pristup osposobljavanju i usavršavanju. Politikama tržišta rada također bi trebalo poduprijeti srednjoročnu produktivnost i kretanja plaća kako bi se održala konkurentnost te istodobno raditi na rješavanju pitanja rastućih troškova života. U tom bi pogledu ključnu ulogu i dalje trebali imati socijalni dijalog i mehanizmi kolektivnog pregovaranja, u skladu s nacionalnim zakonima i/ili praksama. Uklanjanje prepreka sudjelovanju na tržištu rada također će iziskivati poboljšanje kvalitete radnih mjesta i radnih uvjeta, posebno u određenim sektorima, kao i ulaganje u priuštiv i kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Istodobno bi se moglo učinkovitije iskoristiti zakonite migracije kako bi se dopunila ponuda domaće radne snage i doprinijelo zadovoljavanju potreba za vještinama, ne dovodeći u pitanje nacionalne nadležnosti.

U Komisijinim preporukama za pojedine zemlje istaknuto je i da treba hitno potaknuti razvoj ljudskog kapitala, u skladu s potrebom za bržim napredovanjem prema glavnom cilju EU-a za 2030. da najmanje 60 % svih odraslih osoba svake godine sudjeluje u osposobljavanju (u 2022. radilo se o tek 39,5 %). To je ključno za izgradnju konkurentnije i socijalno uključivije Europe. Hitno treba ojačati sustav obrazovanja i osposobljavanja, kako za mlade koji ulaze u radnu snagu tako i za odrasle koji se moraju prilagoditi promjenjivim potrebama tržišta rada. Alarmantan je podatak da noviji trendovi pokazuju pogoršanje rezultata u području osnovnih vještina – smanjio se broj osoba koje ostvaruju izvrsne rezultate i bilježe se rašireni nedostaci u digitalnoj pismenosti, dok starije odrasle osobe, niskokvalificirane osobe i osobe koje ne sudjeluju na tržištu rada i dalje čine skupine za koje je najmanje vjerojatno da će sudjelovati u obrazovanju odraslih. Kako bi se ti nedostaci otklonili, državama članicama preporučuje se da prošire mogućnosti za cjeloživotno učenje, poboljšaju priznavanje vještina, usklade kurikule i metode poučavanja s potrebama tržišta rada te poboljšaju kvalitetu obrazovanja. Rast potražnje za naprednim tehničkim vještinama, osobito u strateškim sektorima povezanim s inovacijama i zelenom i digitalnom tranzicijom, znači da dugoročna konkurentnost Europe ovisi o postojanju snažne baze stručnjaka u području STEM-a (znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika). U skladu s time državama članicama preporučuje se i da prioritetom smatraju inicijative za povećanje sudjelovanje mladih u području STEM-a, da rade na uklanjanju rodni neravnoteža u obrazovnim putanjama i da pojačaju suradnju pružatelja obrazovanja i poslodavaca.

Kada je riječ o smanjivanju udjela osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, ostvaren je određeni napredak. Međutim, napredak prema glavnom cilju EU-a za 2030. da se najmanje 15 milijuna ljudi izbavi iz siromaštva ili socijalne isključenosti vrlo je ograničen (prema podacima iz 2024. broj takvih osoba u odnosu na 2019. smanjen je za samo 2,8 milijuna), a izazovi su i dalje prisutni, posebno kada su posrijedi djeca i ranjive skupine te određene regije. S obzirom na to države članice trebale bi osigurati primjerenost i održivost sustava socijalne zaštite i uključivanja tako da poboljšaju isplaćivanje mirovina i drugih naknada te istodobno prošire pristup ključnim socijalnim uslugama, među ostalim zdravstvenoj skrbi i uslugama dugotrajne skrbi te stanovanju. Kako bi se odgovorilo na sve veću potražnju za uslugama zdravstvene i dugotrajne skrbi uzrokovanu demografskim promjenama, državama članicama preporučuje se da se preusmjere na preventivnu skrb u zajednici, iskoriste prednosti digitalnih tehnologija i porade na manjku radne snage i regionalnim razlikama u pružanju skrbi. Troškovi stanovanja i dalje su veliko opterećenje za kućanstva i znatno utječu na životni standard. U isto je vrijeme ponuda stambenih nekretnina i dalje nedostatna u odnosu na kontinuirano veliku potražnju, a pristup skupina s niskim prihodima i ranjivih skupina socijalnim stanovima pogoršao se, zbog čega je stalno prisutan visok rizik od beskućništva. Kako bi se prevladali ti posebno teški izazovi, državama članicama preporučuje se da kombiniraju strukturne reforme i ciljana ulaganja radi uklanjanja ustrajnih ograničenja koja utječu na priuštivost stanovanja.

Zaključak

U ovoj horizontalnoj napomeni ističe se uloga koju europski semestar ima u koordinaciji politika diljem EU-a, čime doprinosi konkurentnosti i dugoročnoj gospodarskoj i socijalnoj otpornosti. U tom kontekstu preporuke za pojedine zemlje, nakon što ih Vijeće donese, državama članicama EU-a mogu biti korisne smjernice za osiguravanje ujednačenog i dinamičnog pristupa u prevladavanju budućih izazova.