C/2025/2782

22.5.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 13 maja 2025 r.

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

(C/2025/2782)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 136, w związku z art. 121 ust. 2,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej ([2]) i ich korygowania, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 4 listopada 2024 r. Eurogrupa, w rozszerzonym składzie, wydała oświadczenie w sprawie konkurencyjności europejskiej gospodarki (zwane dalej „oświadczeniem Eurogrupy"), w którym podkreśliła potrzebę podjęcia pilnych działań w celu zaradzenia zaległościom Unii pod względem produktywności, innowacji i konkurencyjności za pomocą ambitnych inwestycji i reform strukturalnych. To wezwanie do działania poparła następnie Rada Europejska, która w dniu 8 listopada 2024 r. wydała Deklarację budapeszteńska w sprawie nowego ładu na rzecz europejskiej konkurencyjności (zwaną dalej „deklaracją Rady Europejskiej"). Oświadczenie Eurogrupy i deklaracja Rady Europejskiej odzwierciedlają ogólne wnioski z raportu zatytułowanego „The future of European competitiveness" [Przyszłość europejskiej konkurencyjności] (zwanego dalej „raportem Draghiego") oraz raportu zatytułowanego „Much more than a market" [Znacznie więcej niż rynek] (zwanego dalej „raportem Letty") oraz świadczą o wspólnym rozumieniu wyzwań i możliwości stojących przed gospodarką Unii. Stanowią one kontekst wdrażania nowych ram zarządzania gospodarczego (zwanych dalej „ramami"), w następstwie wejścia w życie rozporządzenia (UE) 2024/1263, rozporządzenia Rady (UE) 2024/1264 ([3]) i dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 ([4]) w dniu 30 kwietnia 2024 r. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu w drodze reform i priorytetowych inwestycji. W planach średniookresowych przedłożonych dotychczas – na podstawie ram – przez państwa członkowskie położono nacisk na reformy i inwestycje mające na celu poprawę konkurencyjności. Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, wydawane w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, zapewnia ocenę polityki makroekonomicznej w strefie euro zarówno w odniesieniu do aspektów fiskalnych, jak i pozafiskalnych. Niniejsze zalecenie wskazuje kluczowe wyzwania makrostrukturalne i instytucjonalne, a także priorytety i zalecenia skierowane do strefy euro jako całości i do jej państw członkowskich, przez co zapewnia podstawę do dyskusji politycznej na temat obszarów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich strefy euro.

([1]) Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).
([4]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

(2) Strefa euro wykazała się niezwykłą odpornością makroekonomiczną i społeczną oraz poradziła sobie z gwałtownym zmniejszeniem inflacji, odnotowując jedynie minimalny wpływ na zatrudnienie. Do tego pozytywnego wyniku przyczyniła się również zdolność strefy euro do amortyzowania wstrząsów i do uzyskania wzrostu po spowolnieniu, co widać było w jej reakcji na pandemię COVID-19 i kryzys energetyczny. Odporność ta wynika w dużej mierze z szybkiej, zdecydowanej i wspólnej reakcji politycznej Unii, w tym Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i państw członkowskich, która pomogła uchronić gospodarkę w obliczu poważnych kryzysów. W tym względzie dobra sytuacja budżetowa w szeregu państw członkowskich w 2019 r., szybkie uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu oraz nowe instrumenty unijne, takie jak NextGenerationEU i SURE, wraz z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF), zapewniły strefie euro niezbędną przestrzeń fiskalną, umożliwiającą skuteczne działania w ramach polityki fiskalnej. Transformacja strukturalna strefy euro w ostatnim dziesięcioleciu również zwiększyła jej odporność. Rynki pracy stały się bardziej elastyczne, a systemy finansowe wykazały się znacznie większą wytrzymałością niż podczas światowego kryzysu finansowego. W okresie po pandemii COVID-19 mocny rynek pracy oraz środki wsparcia w ramach polityki wywarły korzystny wpływ na spożycie prywatne, nawet jeżeli wskaźnik oszczędności pozostał na wysokim poziomie. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz inne fundusze unijne wsparły inwestycje publiczne. Dynamika inwestycji prywatnych znacznie spadła, zwłaszcza od 2022 r., w kontekście zaostrzenia warunków finansowych i powszechnej globalnej niepewności makroekonomicznej. Tymczasem wpływ eksportu netto na wzrost PKB był nieznacznie dodatni ze względu na słabą dynamikę importu, natomiast ostatnio na eksport wpływa rosnąca fragmentacja i ograniczenia handlu. W dalszej perspektywie oczekuje się, że wzrost realnego PKB, który w 2023 r. wyniósł 0,4 %, utrzyma się na niskim poziomie około 0,8 % w 2024 r., ale wzrośnie do 1,3 % w 2025 r. i 1,6 % w 2026 r. Oczekuje się, że większe spożycie prywatne przyczyni się do przyspieszenia działalności gospodarczej w latach 2025 i 2026 dzięki trwałemu, choć wolniejszemu wzrostowi płac realnych i wzrostowi zatrudnienia. W ciągu najbliższych dwóch lat spodziewany jest większy stopniowy wzrost łącznych inwestycji dzięki przywróceniu poziomu inwestycji prywatnych i utrzymaniu silnych inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i unijnych, natomiast wzrost popytu zewnętrznego ma sprzyjać eksportowi.

(3) Inflacja ogólna wzrosła w następstwie kryzysu energetycznego do wysokich poziomów (średnia dla strefy euro osiągnęła najwyższą wartość 10,6 % w październiku 2022 r.), ale prognozuje się jej spadek do 2,1 % w 2025 r., a następnie do 1,9 % w 2026 r. Różnice między stopami inflacji w strefie euro, które zwiększyły się w 2022 r., w międzyczasie również uległy zmniejszeniu i oczekuje się, że utrzymają się na poziomie zbliżonym do średnich historycznych. Proces zmniejszania inflacji w dużej mierze odzwierciedla osłabienie zewnętrznych sił, które w ciągu ostatnich trzech lat doprowadziły do znacznego wzrostu cen energii, żywności i usług. Ukazuje on również wpływ zdecydowanych działań w ramach polityki podjętych przez EBC. W odpowiedzi na początkowy gwałtowny wzrost inflacji EBC dokonał szeregu podwyżek stóp procentowych, aby zakotwiczyć oczekiwania inflacyjne i zahamować wzrost cen, a jednocześnie zaczął zmniejszać swoje portfele aktywów. W ostatnim czasie złagodzono ograniczenia w polityce pieniężnej, aby zapewnić trwałą stabilizację inflacji na poziomie średniookresowego celu EBC wynoszącego 2 %.

(4) Rynki pracy pozostały silne w 2024 r. pomimo osłabienia działalności gospodarczej. W okresie od końca 2022 r. do połowy 2024 r. zatrudnienie w strefie euro wzrosło o 3 mln, a liczba miejsc pracy osiągnęła rekordowo wysoki poziom. Ten silny wzrost zatrudnienia nastąpił we wszystkich grupach pracowników, niezależnie od wieku, płci i poziomu wykształcenia. Wzrósł również współczynnik aktywności zawodowej, którego nowy rekordowy poziom odnotowano w 2024 r., ale utrzymują się trudności w tym zakresie w szczególności w przypadku kobiet, młodszych i starszych pracowników, Romów oraz osób z niepełnosprawnościami. Podobnie jak wiele innych rozwiniętych gospodarek strefa euro skorzystała z dużego napływu migrantów, w tym z Ukrainy i innych obszarów, co przyczyniło się do zwiększenia podaży pracy oraz pomogło zmniejszyć niedobory pracowników i umiejętności w niektórych sektorach i krajach. Stopa bezrobocia w strefie euro ustabilizowała się w październiku 2024 r. na rekordowo niskim poziomie 6,3 %. Rosnąca tendencja w zakresie niedoboru pracowników i umiejętności, spowodowana malejącą liczbą ludności w wieku produkcyjnym i z zapotrzebowania na nowe umiejętności, a spotęgowana przez szybką odbudowę po recesji spowodowanej pandemią, w ostatnim czasie nieco zmalała. Niemniej jednak w wielu branżach utrzymują się znaczące niedobory pracowników. Wysokie zyski przedsiębiorstw i dynamika bilansów przyczyniły się do dużego popytu na pracę. W ostatnim czasie wskaźnik wakatów i odsetek przedsiębiorstw, które deklarują, że niedobór pracowników jest czynnikiem ograniczającym ich produkcję, spadły z rekordowych poziomów, ale wciąż są wysokie i przekraczają poziomy sprzed pandemii.

(5) W latach 2023 i 2024 płace nominalne wzrosły ze względu na wysoką inflację i kurczące się zasoby pracy. W drugim kwartale 2024 r. nominalne wynagrodzenie w przeliczeniu na pracownika wzrosło o 4,5 % (średnia dla strefy euro) w porównaniu z tym samym okresem w 2023 r., czyli w nieco mniejszym stopniu, niż zaobserwowano w 2023 r. W prognozie Komisji z jesieni 2024 r. szacowano, że wystąpi silny wzrost płac nominalnych w 2024 r., przy czym w 2025 r. spodziewane jest jego spowolnienie. Płace realne, które spadły w 2022 r. i w pierwszej połowie 2023 r., zaczęły rosnąć w trzecim kwartale 2023 r. Wzrost udziału w zyskach w ostatnich latach, a następnie jego spadek sugerują, że przedsiębiorstwa amortyzują wzrost wynagrodzeń przez zmniejszenie marż zysku zamiast podnoszenia cen. Postępujące stopniowe ożywienie płac realnych w dużej mierze odzwierciedla dynamikę nadrabiania zaległości, a obecne oczekiwania dotyczące wzrostu płac nominalnych i produktywności wydają się

zgodne z powrotem do średniookresowego celu inflacyjnego wynoszącego 2 %. Dochody w dolnym segmencie rozkładu dochodów były wspierane zarówno przez transfery rządowe, jak i wzrost płacy minimalnej w ostatnim roku. Konieczne są jednak dalsze wysiłki na rzecz wspierania adekwatnych wynagrodzeń oraz pracy wysokiej jakości, ponieważ zagrożenie ubóstwem jest tylko nieznacznie mniejsze niż w 2019 r. i nadal utrzymuje się trudna sytuacja finansowa gospodarstw domowych, która pogorszyła się w czasie kryzysu energetycznego; dotyczy to zarówno gospodarstw domowych o najniższych dochodach, jak i tych o niższych średnich dochodach.

(6) Strefa euro od dawna boryka się z problemami strukturalnymi, które wpływają na jej konkurencyjność. Obejmują one stagnację produktywności, bariery na rynku wewnętrznym, niewystarczające inwestycje prywatne, ograniczona innowacyjność i niedostateczne rozpowszechnianie technologii cyfrowych, wysokie ceny energii oraz obciążenia administracyjne. W ostatnich dziesięcioleciach wzrost łącznej produktywności czynników produkcji – miernik produktywności, który nie uwzględnia wzrostu zatrudnienia i kapitału – uległ większej stagnacji niż w innych porównywalnych regionach, jak na przykład w Stanach Zjednoczonych. Ta sytuacja budzi obawy co do zdolności strefy euro do utrzymania konkurencyjności w globalnym otoczeniu charakteryzującym się szybkimi zmianami technologicznymi. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga wieloaspektowego podejścia. Takie podejście obejmuje przyspieszenie innowacji i rozwój zaawansowanych cyfrowych oraz zero- i niskoemisyjnych technologii i infrastruktury, w tym poprzez zachęcanie do dostosowywania modeli biznesowych i przeciwdziałanie niedoborom wykwalifikowanej siły roboczej, a także, w razie potrzeby, poprzez poprawę dostępu do infrastruktury cyfrowej. Ponadto kluczowym pozostaje ułatwianie rozpowszechniania innowacji w różnych branżach i przedsiębiorstwach, podnoszenie umiejętności siły roboczej, w szczególności umiejętności ekologicznych i cyfrowych, oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych, przy jednoczesnym utrzymaniu celów polityki i ochrony standardów Zielonego Ładu. Ponadto pogłębienie rynku wewnętrznego – poprzez usunięcie barier – oraz zapewnienie prawidłowego wdrażania, lepsze stosowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, w szczególności poprzez integrację rynków kapitałowych Unii, ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności strefy euro. Ceny energii wyższe niż w porównywalnych gospodarkach dodatkowo osłabiają konkurencyjność kosztową niektórych sektorów. Stawia to przedsiębiorstwa w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza z sektorów energochłonnych, uzależnionych od ropy naftowej i gazu ziemnego.

(7) Unia wyróżnia się w skali światowej w dziedzinie badań podstawowych oraz charakteryzuje się podobnym poziomem wydatków publicznych na badania i rozwój w porównaniu ze swoimi konkurentami, ale pozostaje w tyle pod względem badań stosowanych i przełożenia wyników badań na produkty zbywalne, zwłaszcza w przypadku zaawansowanych technologicznie innowacji cyfrowych. Niezwykle ważne jest, aby strefa euro i Unia nie pozostawały w tyle za obecnymi tendencjami w zakresie innowacji innych wiodących gospodarek, w tym zieloną transformacją, cyfryzacją, sztuczną inteligencją (AI), półprzewodnikami i obliczeniami kwantowymi, przestrzenią kosmiczną i biotechnologią. Ze względu na rosnące znaczenie tych technologii rozwój zdolności w zakresie strategicznych technologii cyfrowych i wykorzystanie naszych mocnych stron mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia pozycji Unii jako globalnego lidera technologicznego, jej suwerenności i odporności technologicznej oraz dla utrzymania otwartej strategicznej autonomii Unii. Ponadto bariery utrudniające mobilność wiedzy i talentów między państwami europejskimi mogą uniemożliwiać pełne wykorzystanie potencjału Unii w zakresie innowacji, produktywności i konkurencyjności. Zwiększenie produktywności będzie wymagało przyspieszenia innowacji i pobudzenia inwestycji w badania i rozwój, w szczególności ze strony sektora prywatnego, w tym za pomocą ukierunkowanych i dobrze skalibrowanych publicznych inwestycji w badania i rozwój, które mogą przyciągnąć prywatne środki na ten cel. Inwestowanie w kapitał ludzki stało się niezbędne, ponieważ gospodarki stoją w obliczu presji związanej z szybkimi zmianami technologicznymi i demograficznymi. Chociaż odsetek osób z wykształceniem wyższym w Europie ogólnie wzrasta, obserwuje się niepokojące pogorszenie wyników w zakresie umiejętności podstawowych wśród osób młodych oraz zbyt małe postępy pod względem uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się, co ograniczy efekty kształcenia i zahamuje wzrost produktywności w najbliższej przyszłości. Ponadto dwojaka transformacja prowadząca do cyfryzacji i zazieleniania wymaga rozwoju nowych umiejętności: od umiejętności podstawowych po bardziej zaawansowane i specjalistyczne. Wszystkie te wyzwania wymagają rozwiązania za pomocą ukierunkowanych inicjatyw w zakresie kształcenia i szkolenia przez cały cykl życia. Dzięki priorytetowemu traktowaniu edukacji, szkoleń i rozwoju umiejętności Unia może pobudzić innowacje, produktywność i konkurencyjność.

(8) Unijne przedsiębiorstwa potrzebują sprzyjających warunków, które ułatwią im osiągnięcie korzyści skali, będą wspierać ich wzrost i zwiększenie skali oraz pomogą im prosperować na światowych rynkach. Z badań wynika, że złożoność otoczenia regulacyjnego oraz istnienie skumulowanych obowiązków sprawozdawczych i skomplikowanych przepisów podatkowych często wpływają na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw i ich perspektywy rozwoju w strefie euro i w Unii. Napięcia geopolityczne, ryzyko geofragmentacji, ograniczenia w handlu i obawy dotyczące bezpieczeństwa gospodarczego, które wpływają na dostęp do surowców i technologii krytycznych, również oddziałują na rozwój przedsiębiorstw. Przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym pomogłoby rozwiązać problem niedoboru surowców krytycznych, podczas gdy wspieranie inwestycji z partnerami międzynarodowymi Unii może jeszcze bardziej wzmocnić konkurencyjność przemysłu europejskiego, w tym poprzez inicjatywę Global Gateway i podejście „Drużyna Europy”. Aby zmobilizować zasoby dla sektorów

wykazujących potencjał znacznego wzrostu produktywności, konieczne jest usunięcie wąskich gardeł utrudniających realokację kapitału i siły roboczej. Na rynku energii rozwój wystarczających i opłacalnych pod względem kosztów wzajemnych połączeń sieci i efektywne wykorzystanie istniejących połączeń, w szczególności transgranicznych, mają kluczowe znaczenie dla łączenia producentów i konsumentów z wielu różnych obszarów geograficznych. Ponadto, aby umożliwić reakcję strony popytowej, zwiększyć rolę elastyczności i przyczynić się do obniżenia kosztów energii, niezbędne jest zwiększenie efektywności energetycznej oraz wprowadzenie i wykorzystywanie zero- i niskoemisyjnych technologii, w tym za pośrednictwem społeczności energetycznych. Usuwanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych oraz ułatwianie i przyspieszenie wydawania pozwoleń może sprzyjać działalności gospodarczej i inwestycjom. Reformy strukturalne, takie jak reformy wspierane z funduszy unijnych ujętych w średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych, pomagają zwiększyć konkurencyjność państw członkowskich. Zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy i rozwój przyczyniają się do zmniejszenia dysproporcji między regionami europejskimi i sprzyjają pozytywnej konwergencji społecznej. Nadal jednak nie wykorzystuje się w pełni potencjału rynku wewnętrznego, choć od jego utworzenia minęło ponad 30 lat. Można by lepiej identyfikować, traktować priorytetowo i koordynować polityki mające na celu zwiększenie produktywności na poziomie krajowym. Nie wszystkie państwa członkowskie ustanowiły w tym celu krajowe rady ds. produktywności, a spośród państw, które to uczyniły, nie wszystkie skutecznie wykorzystują potencjał tych ustanowionych rad. Zwiększenie zbieżności przepisów i integracji gospodarczej mogłoby pobudzić inwestycje prywatne, produktywność i innowacyjność, a także sprzyjać dywersyfikacji i bezpieczeństwu łańcuchów dostaw dla przedsiębiorstw w Unii. Unia będzie też musiała ostrożnie równoważyć ewentualne kompromisy między dalszym angażowaniem się w otwarty handel a wzmocnieniem bezpieczeństwa gospodarczego, z jednej strony, i osiągnięciem celów Paktu dla czystego przemysłu, przy jednoczesnym zapewnieniu równych warunków działania na całym świecie przez dalsze stosowanie instrumentów ochrony handlu przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, z drugiej strony. Wymaga to skoordynowanego podejścia i komplementarności polityki zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Unii.

(9) Strefa euro dysponuje znacznymi oszczędnościami. Jeżeli przeznaczy się je na inwestycje produkcyjne za pośrednictwem rynków kapitałowych, mogą one zapewnić znaczące wsparcie finansowe na rzecz zielonej i cyfrowej tranzycji, przyczyniając się do wyeliminowania luki w zakresie konkurencyjności. Duża proporcjonalnie liczba przedsiębiorstw ze strefy euro polega na sektorze bankowym jako źródle finansowania, jednak w ostatnich latach zaostrzone warunki finansowania opartego na bankach utrudniły inwestowanie. Koszty kredytów dla przedsiębiorstw jednak maleją wraz ze spadkiem oficjalnych stóp procentowych. Finansowanie kapitałem wysokiego ryzyka i finansowanie pozabankowe, zwłaszcza w przypadku innowacyjnych przedsiębiorstw, jest mniej dostępne niż w Stanach Zjednoczonych. Chociaż inwestycje publiczne, przy wsparciu RRF i innych funduszy unijnych, mogą odegrać pewną rolę, odniesienie się do wyzwania związanego ze zwiększeniem konkurencyjności strefy euro, jednocześnie ze wspieraniem inwestycji ekologicznych i cyfrowych, wiąże się z dużymi potrzebami w zakresie finansowania prywatnego. Otwarte, zintegrowane i dobrze funkcjonujące rynki kapitałowe mają istotne znaczenie dla wspierania przepływu inwestycji prywatnych do sektora innowacji oraz dla zapewnienia adekwatnej skali finansowania odpowiadającej temu wyzwaniu inwestycyjnemu. Europejska unia oszczędności i inwestycji, zgodnie z sugestią zawartą w raportach Letty i Draghiego, mogłaby promować konkurencyjne i sprawnie działające sektory finansowe i bankowe, aby wspierać wzrost, poprawić konkurencyjność oraz pomóc w przyciąganiu ogromnego bogactwa w postaci prywatnych oszczędności w celu zapewnienia odpowiedniego finansowania możliwości inwestycyjnych. W ujęciu ogólnym mogłoby to przyczynić się do łatwiejszego finansowania innowacji, dekarbonizacji przemysłu oraz do zielonej i cyfrowej transformacji. Zwiększenie puli projektów, w które można zainwestować w strefie euro, wymagałoby niemniej jednak również głębszej integracji rynków towarów i usług oraz uproszczenia przepisów. W swoim oświadczeniu Eurogrupa potwierdziła swoje zobowiązanie do dokończenia budowy unii bankowej zgodnie z oświadczeniem Eurogrupy w rozszerzonym składzie z dnia 16 czerwca 2022 r.

(10) Ostatnie kryzysy i wymagana w związku z nimi reakcja polityczna doprowadziły do wzrostu poziomu długu publicznego i znaczących deficytów w niektórych państwach członkowskich strefy euro. Spuścizna ta, w połączeniu z rosnącymi kosztami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa, będzie stanowić wyzwanie dla stabilności finansów publicznych w nadchodzących latach. Decydenci polityczni będą musieli stworzyć bufory fiskalne oraz inwestować w sprawiedliwą zieloną i cyfrową transformację, odporność społeczną i gospodarczą, w tym Europejski filar praw socjalnych, bezpieczeństwo energetyczne oraz, w razie potrzeby, budowanie zdolności obronnych. Będzie to wymagało starannego określenia priorytetów wydatków publicznych oraz koordynacji polityk, aby zapewnić wsparcie dla inwestycji niezbędnych do osiągnięcia zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego oraz do zwiększenia odporności. Rozważne polityki fiskalne przyczynią się do zrównoważonej kombinacji polityki fiskalnej i pieniężnej, natomiast stabilność finansowa odgrywać będzie kluczową rolę we wzmacnianiu podstaw gospodarczych strefy euro i utrzymaniu jej pozycji w gospodarce światowej. Oczekuje się, że nowe ramy zarządzania gospodarczego, a w szczególności wykorzystanie wzrostu wydatków netto jako jednolitego wskaźnika operacyjnego przy wdrażaniu paktu stabilności i wzrostu, wzmocnią rolę automatycznych stabilizatorów w strefie euro.

(11) Po osiągnięciu najwyższego poziomu w pierwszym kwartale 2021 r. średnia relacja długu publicznego do PKB w państwach członkowskich strefy euro zmniejszała się i na koniec 2023 r. wyniosła 88,9 % PKB. Łączny wskaźnik zadłużenia ma nieznacznie wzrosnąć w latach 2024–2025, do 89,6 % PKB. Ten prognozowany wzrost odzwierciedla wyższe koszty obsługi zadłużenia w połączeniu ze spowolnieniem wzrostu nominalnego PKB

spowodowanym spadkiem inflacji, natomiast wysokie deficyty pierwotne nadal negatywnie wpływają na dynamikę zadłużenia. Jednocześnie przewiduje się, że w latach 2024–2025 wartość rezydualna zmiany długu doprowadzi do wzrostu zadłużenia. Wskaźniki zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w poszczególnych państwach są zróżnicowane: oczekuje się, że do końca 2025 r. relacja długu do PKB w większości państw członkowskich będzie niższa niż w 2020 r. Nadal jednak w jedenastu państwach członkowskich strefy euro wskaźniki zadłużenia mają przekraczać 60 %, a w pięciu państwach mają się utrzymać na poziomie powyżej 100 %. Ponieważ zadłużenie strefy euro wciąż przekracza poziomy sprzed pandemii i w wielu państwach członkowskich występują problemy związane ze stabilnością długu, potrzebne są strategie trwałej, zróżnicowanej, stopniowej i realistycznej redukcji długu zgodne z nowymi ramami zarządzania gospodarczego, aby zapewnić stabilność długu i odbudować bufory fiskalne. Jednocześnie reformy i inwestycje wzmocniłyby wzrost PKB, przyczyniając się również do stabilności fiskalnej. Szacuje się, że kurs polityki fiskalnej w strefie euro był restrykcyjny w 2024 r., a mianowicie 0,5 % PKB, i przewiduje się, że w 2025 r. będzie nieznacznie restrykcyjny, a mianowicie nieco powyżej 0,25 % PKB. Prawidłowe wdrożenie nowych ram fiskalnych oznaczałoby nieco restrykcyjny kurs polityki fiskalnej strefy euro również w 2026 r. Po silnej ekspansji w ostatnich latach jest to właściwe podejście w strefie euro pomimo dużych różnic między państwami członkowskimi, w szczególności przy uwzględnieniu ich poszczególnych sytuacji budżetowych. Biorąc pod uwagę potrzebę dalszego wzmacniania stabilności fiskalnej oraz konsekwentnego wspierania trwającego procesu zmniejszania inflacji, konieczne jest prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej. Stopniowa i zróżnicowana konsolidacja budżetowa w połączeniu z reformami i inwestycjami, a także dostępność RRF i innych funduszy unijnych mają chronić wzrost gospodarczy i pobudzać potencjalny wzrost w strefie euro.

(12) Wzmocnienie finansów publicznych ma kluczowe znaczenie dla radzenia sobie z przyszłymi kryzysami i zapewnienia stabilności systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Przewiduje się, że koszty wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa wzrosną, w szczególności z powodu rosnących kosztów emerytur oraz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występować będą znaczące różnice. Niezbędna korekta finansów publicznych stwarza trudności, co świadczy o potrzebie starannego zarządzania dochodami i wydatkami. W strefie euro dochody publiczne utrzymywały się średnio na stałym poziomie około 45,6 % PKB w ciągu ostatnich dwudziestu lat, natomiast wydatki gwałtownie wzrosły podczas kryzysu finansowego i pandemii COVID-19. Zakłada się, że wskaźnik dochodów wzrósł w 2024 r. ze względu na nieoczekiwane dochody podatkowe i składki na ubezpieczenia społeczne związane z silnym rynkiem pracy, i prognozuje się, że w 2025 r. będzie dalej rosnąć dzięki działaniom dyskrecjonalnym po stronie dochodów. Obecna struktura dochodów podatkowych może być jednak nie zawsze optymalna, a klin podatkowy w strefie euro jest stosunkowo wysoki w porównaniu z innymi rozwiniętymi gospodarkami. Jest to szczególnie istotne w kontekście potrzeby zmaksymalizowania uczestnictwa w rynku pracy w warunkach silnego rynku pracy, na którym problemem są niedobory pracowników. Korzystne byłoby przesunięcie obciążeń podatkowych z opodatkowania pracy na inne podatki, które mogą mieć mniejszy wpływ na wzrost i są mniej zniekształcające, takie jak podatki od nieruchomości lub podatki ekologiczne. Ukierunkowane przeglądy zachęt w systemach podatkowych i systemach zabezpieczenia społecznego, a także aktywne polityki rynku pracy oraz zapewnianie wysokiej jakości i przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej, mogłyby pomóc złagodzić niedobory pracowników przy jednoczesnym utrzymaniu stabilnego strumienia dochodów, wspierając niezbędną korektę finansów publicznych. Środki mające na celu wyeliminowanie agresywnego planowania podatkowego, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania również mogą sprawić, że systemy podatkowe staną się efektywniejsze i bardziej sprawiedliwe, a jednocześnie mogą wspierać odbudowę gospodarczą i prowadzić do zwiększenia dochodów. Chociaż relacja wydatków ogółem do PKB zmniejsza się od 2021 r., to pozostaje wysoka w porównaniu z poziomami sprzed pandemii COVID-19. Prognozuje się, że wskaźnik wydatków ustabilizuje się na poziomie około 49,6 % PKB w latach 2024–2025, ponieważ ograniczenia w zakresie bieżących wydatków pierwotnych związane z wdrażaniem nowych unijnych ram fiskalnych zostaną zrównoważone wyższymi wydatkami z tytułu odsetek.

(13) System finansowy strefy euro okazał się solidny, w kontekście szybko rosnących stóp procentowych, a obecnie stoi w obliczu niepewnego otoczenia makroekonomicznego, charakteryzującego się niskim popytem na kredyty i trudnościami w sektorze nieruchomości w szeregu państw członkowskich. W ostatnich latach wysoka rentowność przedsiębiorstw pomogła im w obsłudze zadłużenia pomimo zaostrzonych warunków finansowania. Słaby wzrost gospodarczy i rosnące koszty pracy mogą jednak zwiększyć trudności w niektórych sektorach. W szczególności ceny nieruchomości komercyjnych gwałtownie spadły, co budzi obawy co do obsługi zadłużenia, natomiast zmiany cen nieruchomości mieszkalnych kształtują się bardzo różnie w zależności od państwa członkowskiego. Odporności sektora bankowego sprzyjają solidne ramy ostrożnościowe, w tym wyższe wymogi kapitałowe oraz stosowanie środków dotyczących kredytobiorców. Poziom kredytów zagrożonych jest nadal niski, ale obserwuje się oznaki pogorszenia sytuacji w sektorze nieruchomości. Rosnący sektor pozabankowych usług finansowych również boryka się z trudnościami w sytuacji, gdy nie ma środków łagodzących niedopasowanie poziomu płynności, a dźwignia finansowa jest nadmierna. Te trudności mogą zwiększyć korekty cen w przypadku nagłej korekty rynku.

NINIEJSZYM ZALECA państwom członkowskim należącym do strefy euro podjęcie, indywidualnie – w tym poprzez wdrażanie planów odbudowy i zwiększania odporności – i zbiorowo w ramach Eurogrupy, następujących działań w latach 2025–2026:

1. **Konkurencyjność**

Pilne wspieranie produktywności przez ułatwienie realokacji zasobów do sektorów o wysokiej produktywności i sektorów o potencjalnie wysokiej produktywności, poprzez poprawę funkcjonowania i dalszą integrację rynków towarów i usług oraz reformy strukturalne. Rozwiązanie problemu fragmentacji ekosystemów innowacji i wzmocnienie ich zdolności do generowania przełomowych innowacji, w tym w dziedzinie najnowocześniejszych cyfrowych oraz zero- i niskoemisyjnych technologii i infrastruktury, a także zwiększenie zastosowania nowych cyfrowych oraz zero- i niskoemisyjnych technologii oraz działań innowacyjnych w szerszym ujęciu. Zachęcanie przedsiębiorstw do wydatków na badania stosowane i innowacje oraz przejście na produkty zbywalne. Prowadzenie polityk zachęcających do korzystania w przedsiębiorstwach z rozwiązań cyfrowych i zaawansowanych technologicznie. Zwiększenie wydajności przedsiębiorstw i ich zdolności do osiągania optymalnej skali, w szczególności przez pogłębienie rynku wewnętrznego. Usprawnienie otoczenia biznesowego przez ograniczenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i złożoności przepisów oraz usunięcie przeszkód dla inwestycji, przy utrzymaniu celów politycznych. Zapewnienie, aby polityka przemysłowa była skutecznie ukierunkowana na strategiczne sektory i technologie przy zapewnieniu, aby wsparcie publiczne było koordynowane na poziomie europejskim i nie zakłócało równych warunków działania na rynku wewnętrznym oraz skutecznie przyczyniało się do konkurencyjności strefy euro i jej otwartej strategicznej autonomii. Zachęcanie do przedsiębiorczości oraz tworzenia nowych przedsiębiorstw.

Szybki rozwój europejskiej unii oszczędności i inwestycji, poprzez promowanie konkurencyjnego i dobrze funkcjonującego sektora finansowego i bankowego, w celu wspierania wzrostu gospodarczego i inwestycji oraz poprawy konkurencyjności. Dokończenie budowy unii bankowej poprzez kontynuowanie prac nad wszystkimi jej nierozstrzygniętymi elementami, zgodnie z oświadczeniem wydanym w czerwcu 2022 r. przez Eurogrupę w rozszerzonym składzie, oraz sfinalizowanie reformy ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów. Poczynienie postępów w realizacji pozostałych środków przewidzianych w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych z 2020 r. oraz zapewnienie szybkiego wdrożenia już uzgodnionych środków, a także przyspieszenie prac nad środkami określonymi w oświadczeniu wydanym w marcu 2024 r. przez Eurogrupę w sprawie przyszłości unii rynków kapitałowych, aby zapewnić głębokie, dobrze funkcjonujące i zintegrowane europejskie rynki kapitałowe z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw. Poprawa dostępu do odpowiedniego finansowania dla przedsiębiorstw przeznaczonego na rozwój i inwestycje, zwłaszcza dla innowacyjnych MŚP, a także zapewnienie obywatelom szerszego wyboru możliwości inwestycyjnych na rynkach kapitałowych. Wykorzystanie wsparcia Unii za pomocą ukierunkowanych instrumentów finansowych jako dźwigni finansowej, aby poprawić dostęp MŚP do kapitału, w szczególności przeznaczonego do celów innowacji i rozszerzenia działalności, a przez to zmaksymalizowanie wpływu finansowania unijnego. Mobilizowanie kapitału wysokiego ryzyka – zwłaszcza dla przedsiębiorstw typu *start-up* i *scale-up* – za pośrednictwem dobrze funkcjonujących i zintegrowanych europejskich rynków kapitałowych, aby przyciągać napływ oszczędności i kapitału wysokiego ryzyka zarówno z Unii, jak i spoza Unii.

Promowanie podnoszenia i zmiany kwalifikacji siły roboczej oraz pracy wysokiej jakości w celu zwiększenia produktywności – zwłaszcza w kontekście zmian demograficznych – oraz wspierania sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji. Dalsze zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez bardziej aktywną politykę rynku pracy. Usprawnienie polityki w zakresie kształcenia i szkolenia, w tym polityk w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, w celu poprawy efektów edukacji oraz zapewnienia lepszego dopasowania popytu i podaży umiejętności.

Promowanie inwestycji rzeczowych i niematerialnych w technologie krytyczne, infrastrukturę i obszary wspólnych priorytetów, takie jak zielona i cyfrowa transformacja, bezpieczeństwo energetyczne oraz budowanie zdolności obronnych, przez mobilizowanie kapitału prywatnego oraz zapewnienie niezbędnych inwestycji publicznych, przy unikaniu zakłóceń na rynku wewnętrznym. Stymulowanie inwestycji w badania i rozwój, w szczególności poprzez ułatwianie wydatków sektora prywatnego za pomocą lepszych warunków ramowych dla inwestycji, poprzez wdrożenie reform strukturalnych oraz poprzez usprawnienie koordynacji finansowania publicznego, w tym na poziomie Unii. Kontynuowanie szybkiej realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności oraz pełne wykorzystanie programów polityki spójności. Poprawa skuteczności działań w ramach polityki mających na celu zwiększenie produktywności przez zapewnienie, aby środki były odpowiednio zidentyfikowane, skoordynowane i priorytetowo traktowane, w tym za pomocą usprawnionego zarządzania, zaangażowania władz lokalnych i regionalnych oraz skuteczniejszego wykorzystania krajowych rad ds. produktywności.

2. **Odporność**

Ułatwianie integracji grup niedostatecznie reprezentowanych na rynku pracy, w szczególności kobiet, osób młodych, osób starszych, osób o niskich kwalifikacjach i osób z niepełnosprawnościami oraz osób ze środowisk migracyjnych. Usunięcie przeszkód utrudniających uczestnictwo w rynku pracy, w tym poprzez poprawę dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej, a także poprawę ich jakości. Podjęcie działań w celu poprawy złych warunków pracy i ułatwienia zarządzanej legalnej migracji obywateli państw trzecich mających być zatrudnionych w zawodach deficytowych – w uzupełnieniu do sprawiedliwej mobilności pracowników oraz wykorzystania podaży pracy i umiejętności z terytorium Unii.

Zgodnie z praktykami krajowymi oraz z jednoczesnym poszanowaniem roli partnerów społecznych – poprawa warunków sprzyjających zrównoważonemu wzrostowi płac i produktywności, zwłaszcza w przypadku osób o niskich i średnich dochodach. W negocjacjach płacowych należy brać pod uwagę względną dynamikę konkurencyjności oraz unikać przyczyniania się do trwałych rozbieżności w konkurencyjności w strefie euro. Zapewnienie skutecznego

zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki oraz wzmocnienie dialogu społecznego. Promowanie bezpieczeństwa i higieny pracy we wszystkich branżach. Przy wdrażaniu nowych technologii przyjęcie podejścia ukierunkowanego na człowieka.

Wzmocnienie zachęt do pracy przez przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy, w tym poprzez ukierunkowane reformy systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego. Podjęcie działań w walce z ubóstwem poprzez zabezpieczenie i wzmocnienie adekwatnych i trwałych systemów ochrony socjalnej i włączenia społecznego, w tym poprawienie dostępu do przystępnych cenowo i zrównoważonych mieszkań.

Opracowanie i wdrożenie kompleksowej ogólnounijnej strategii w celu uzupełnienia i połączenia krajowych strategii na rzecz skutecznej elektryfikacji i zielonej transformacji, w tym poprzez znaczny wzrost produkcji i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i dalsze ograniczenie wykorzystania importowanych paliw kopalnych. W szczególności wystarczające, opłacalne pod względem kosztów i efektywne wzajemne połączenia sieci, zwłaszcza transgraniczne połączenia międzysystemowe, mają kluczowe znaczenie dla łączenia producentów i konsumentów z wielu różnych obszarów geograficznych. Zintensyfikowanie starań na rzecz poprawy gotowości na niekorzystne zmiany, w tym zmianę klimatu oraz ryzyko związane z przyrodą i ryzyko geopolityczne, zwłaszcza w najbardziej narażonych na takie ryzyka regionach.

3. **Stabilność makroekonomiczna i finansowa**

Aby zapewnić zgodność z nowymi ramami fiskalnymi w celu poprawy stabilności długu i wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego – zapewnienie, aby wzrost wydatków netto w każdym państwie członkowskim nie przekroczył maksymalnego poziomu zaleconego przez Radę. Powinno to zapewnić odpowiednio zróżnicowane dostosowania fiskalne oraz – w latach 2025 i 2026 – skutkować ogólnie nieco restrykcyjnym kursem polityki fiskalnej strefy euro.

Przy określaniu strategii fiskalnych – poprawa jakości i efektywności środków po stronie wydatków i dochodów. Ograniczenie unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, zwalczanie agresywnego planowania podatkowego, a także dostosowanie strategii fiskalnych do celów polityki, jak na przykład przekierowanie obciążeń podatkowych z pracy na mniej zniekształcające podstawy opodatkowania.

Monitorowanie ryzyk dla stabilności makrofinansowej związanych z jakością aktywów i przeszacowaniem aktywów, w tym ryzyk związanych z klimatem i środowiskiem, a także wzmocnienie zestawu narzędzi regulacyjnych dla sektora pozabankowego pośrednictwa finansowego, stosownie do potrzeb, w celu zarządzania zidentyfikowanymi ryzykami i ich ograniczania.

Przy podejmowaniu dalszych działań na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej (UGW) – uwzględnienie wniosków wyciągniętych z opracowania i realizacji kompleksowych działań Unii w zakresie polityki gospodarczej w reakcji na kryzys związany z COVID-19. Dalsze postępy w pogłębianiu UGW, z pełnym poszanowaniem rynku wewnętrznego Unii, w otwarty i przejrzysty sposób wobec państw członkowskich spoza strefy euro. Dalsze wzmacnianie międzynarodowej roli euro oraz postępy w pracach nad cyfrowym euro.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 maja 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI