KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 17.12.2024 r.
COM(2024) 704 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

{SWD(2024) 704 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro

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 i ich korygowania[2], 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 wydała oświadczenie, w którym podkreśliła potrzebę podjęcia pilnych działań w celu zaradzenia zaległościom Unii pod względem wydajności, innowacji i konkurencyjności za pomocą ambitnych inwestycji i reform strukturalnych. To wezwanie do działania poparła następnie Rada Europejska, która w dniu 8 listopada wydała deklarację w tej sprawie. Oświadczenie Eurogrupy i deklaracja Rady Europejskiej odzwierciedlają ogólne wnioski z raportów Draghiego i Letty[3][4] oraz świadczą o wspólnym rozumieniu wyzwań i możliwości, jakie rysują się przed gospodarką Unii. Stanowią one kontekst wdrażania nowych ram zarządzania gospodarczego (zwanych dalej „ramami"), które weszły w życie 30 kwietnia 2024 r. Celem tych ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie – w drodze reform i priorytetowych inwestycji – zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W planach średniookresowych przedłożonych dotychczas przez państwa członkowskie położono nacisk na reformy i inwestycje mające na celu poprawę konkurencyjności. W ramach podkreślono rolę, jaką odgrywa zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, wydawane w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, w ocenie polityki

[1] Dz.U. L 1263 z 30.4.2024, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] „Much more than a market" [Znacznie więcej niż rynek], kwiecień 2024 r. (raport Letty).
[4] „The future of European competitiveness" [Przyszłość europejskiej konkurencyjności], część A i B, wrzesień 2024 r. (raport Draghiego).

makroekonomicznej w strefie euro, zarówno w odniesieniu do aspektów fiskalnych, jak i pozafiskalnych. Niniejsze zalecenie wskazuje kluczowe wyzwania makrostrukturalne i instytucjonalne oraz 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.

(2) Strefa euro wykazała się niezwykłą odpornością makroekonomiczną i 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 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 kilku państwach 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 odpornością niż podczas światowego kryzysu finansowego. W okresie po pandemii COVID-19 mocny rynek pracy i transfery napędzane działaniami politycznymi wywarły korzystny wpływ na spożycie prywatne, chociaż 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 udział eksportu netto we wzroście PKB był nieco 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. Większe spożycie prywatne powinno się przyczynić do przyspieszenia działalności gospodarczej w latach 2025 i 2026 dzięki trwałemu, choć wolniejszemu wzrostowi płac realnych i wzrostowi zatrudnienia. W ciągu najbliższych 2 lat spodziewany jest większy stopniowy wzrost łącznych inwestycji dzięki silnym inwestycjom publicznym finansowanym ze środków krajowych i unijnych, podczas gdy 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 wzrosły 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 i zaczął zmniejszać zakupy aktywów, aby zakotwiczyć

oczekiwania inflacyjne i zahamować wzrost cen. Chociaż w ostatnim czasie złagodzono ograniczenia w polityce pieniężnej, oczekuje się, że stopy procentowe pozostaną wystarczająco restrykcyjne tak długo, jak będzie to konieczne, aby zapewnić powrót inflacji do 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 rekordowy 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 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 i pomogło zmniejszyć niedobory pracowników w niektórych sektorach. Stopa bezrobocia w strefie euro ustabilizowała się w październiku 2024 r. na rekordowo niskim poziomie 6,3 %. Rosnąca tendencja w zakresie niedoboru pracowników i kwalifikacji, wynikająca z malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym i zapotrzebowania na nowe umiejętności, a spotęgowana przez szybką odbudowę po recesji spowodowanej pandemią, w ostatnim czasie nieco zmalała, ale w wielu branżach utrzymują się znaczne 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. szacuje się 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. W związku z tym postępujące stopniowe ożywienie płac realnych w dużej mierze odzwierciedla dynamikę nadrabiania zaległości i wydaje się być zgodne z powrotem do średniookresowego celu inflacyjnego wynoszącego 2 % oraz z dobrze zakotwiczonymi oczekiwaniami inflacyjnymi. 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 pracowników, która pogorszyła się w czasie kryzysu energetycznego, zarówno w przypadku gospodarstw domowych o najniższych dochodach, jak i tych o niższych średnich dochodach.

(6) Strefa euro od dawna boryka się z problemami strukturalnymi, takimi jak stagnacja wydajności, ograniczona innowacyjność i niedostateczne rozpowszechnianie technologii cyfrowych, wysokie ceny energii i obciążenia administracyjne, które

wpływają na jej konkurencyjność. W ostatnich dziesięcioleciach wzrost łącznej produktywności czynników produkcji – miernik wydajności, który nie uwzględnia wzrostu zatrudnienia i kapitału – uległ większej stagnacji niż w innych porównywalnych regionach, jak np. w Stanach Zjednoczonych, co budzi obawy co do zdolności strefy euro do utrzymania konkurencyjności w globalnym otoczeniu charakteryzującym się dynamicznym rozwojem technologicznym. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga wieloaspektowego podejścia, które obejmuje przyspieszenie innowacji i rozwój zaawansowanych cyfrowych i czystych technologii i infrastruktury, m.in. przez zachęcanie do dostosowywania modeli biznesowych i przeciwdziałanie niedoborom wykwalifikowanej siły roboczej, a także, w razie potrzeby, przez poprawę dostępu do infrastruktury cyfrowej. Ponadto kluczowe znaczenie ma również ułatwianie rozpowszechniania innowacji w różnych branżach i przedsiębiorstwach, podnoszenie umiejętności siły roboczej, w szczególności umiejętności ekologicznych i cyfrowych, zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz pogłębienie jednolitego rynku przy jednoczesnej integracji rynków kapitałowych Unii. Wyższe ceny energii niż w porównywalnych gospodarkach dodatkowo osłabiają konkurencyjność kosztową niektórych sektorów. Stawia to przedsiębiorstwa w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza w przypadku sektorów energochłonnych, uzależnionych od ropy naftowej i gazu ziemnego.

(7) Unia wyróżnia się w skali światowej w dziedzinie badań podstawowych i charakteryzuje się podobnym poziomem wydatków publicznych na badania i rozwój w porównaniu ze swoimi konkurentami, ale pozostaje w tyle pod względem badań stosowanych i ich przełożenia na produkty zbywalne, zwłaszcza w przypadku zaawansowanych technologicznie innowacji cyfrowych. Niezwykle ważne jest, aby strefa euro i Unia nie pozostawały w tyle za innymi wiodącymi gospodarkami, jeżeli chodzi o obecne tendencje w zakresie innowacji, w tym zieloną transformację, cyfryzację, sztuczną inteligencję (AI), półprzewodniki i obliczenia kwantowe, przestrzeń kosmiczną i biotechnologię. Ze względu na rosnące znaczenie tych technologii rozwój zdolności w zakresie strategicznych technologii cyfrowych i wykorzystanie naszych mocnych stron mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia suwerenności i odporności technologicznej oraz utrzymania otwartej strategicznej autonomii UE. Ponadto bariery utrudniające mobilność wiedzy i talentów między państwami europejskimi mogą uniemożliwiać pełne wykorzystanie potencjału Unii w zakresie innowacji, wydajności i konkurencyjności. Zwiększenie wydajności będzie wymagało przyspieszenia innowacji i pobudzenia inwestycji w badania i rozwój, w szczególności ze strony sektora prywatnego, m.in. za pomocą wystarczających 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 szybkim rozwojem technologicznym. 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 ogranicza efekty kształcenia i hamuje wzrost wydajności 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 problemy wymagają rozwiązania za pomocą ukierunkowanych inicjatyw w zakresie kształcenia i szkolenia. Dzięki priorytetowemu traktowaniu edukacji, szkoleń i rozwoju umiejętności Unia może pobudzić innowacje, wydajność 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, skumulowane obowiązki sprawozdawcze i skomplikowane przepisy podatkowe często wpływają na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw i ich perspektywy rozwoju w strefie euro i w Unii. Napięcia geopolityczne, 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, a wspieranie inwestycji z naszymi partnerami międzynarodowymi może jeszcze bardziej wzmocnić konkurencyjność przemysłu europejskiego[5]. Aby zmobilizować zasoby dla sektorów wykazujących potencjał znacznego wzrostu wydajności, konieczne jest usunięcie wąskich gardeł utrudniających realokację kapitału i siły roboczej. Na rynku energii wystarczające wzajemne połączenia sieci i efektywne wykorzystanie istniejących połączeń, w szczególności transgranicznych, mają kluczowe znaczenie dla łączenia producentów i konsumentów z wielu różnych obszarów geograficznych. Ponadto zwiększenie efektywności energetycznej oraz wprowadzenie i wykorzystywanie technologii energii odnawialnej i innych technologii niskowęglowych, również za pośrednictwem społeczności energetycznych, jest niezbędne, by umożliwić reakcję strony popytowej, zwiększyć rolę elastyczności i przyczynić się do obniżenia kosztów energii. Usuwanie barier administracyjnych i ułatwianie wydawania pozwoleń może sprzyjać działalności gospodarczej i inwestycjom. Reformy strukturalne wspierane z funduszy unijnych, w tym z RRF, pomagają zwiększyć konkurencyjność państw członkowskich. Zrównoważony wzrost gospodarczy i rozwój przyczyniają się do zmniejszenia dysproporcji między regionami europejskimi. Nadal jednak nie wykorzystuje się w pełni potencjału jednolitego rynku, choć od jego utworzenia minęło ponad 30 lat. Można by lepiej identyfikować, traktować priorytetowo i koordynować polityki mające na celu zwiększenie wydajności na szczeblu 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 rad. Zwiększenie zbieżności przepisów i integracji gospodarczej mogłoby pobudzić inwestycje prywatne, wydajność i innowacyjność, a także sprzyjać dywersyfikacji i bezpieczeństwu łańcuchów dostaw dla przedsiębiorstw unijnych. Unia będzie też musiała ostrożnie równoważyć ewentualne kompromisy między dalszym angażowaniem się w otwarty handel a wzmocnieniem bezpieczeństwa gospodarczego i osiągnięciem celów Paktu dla czystego przemysłu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu równych warunków działania na całym świecie przez dalsze stosowanie instrumentów ochrony handlu przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Wymaga to skoordynowanego podejścia i komplementarności polityki zarówno na szczeblu 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 znaczne wsparcie finansowe na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji, przyczyniając się do wyeliminowania luki w zakresie konkurencyjności. W ostatnich latach zaostrzone warunki finansowania opartego na bankach utrudniły inwestowanie,

[5] W tym w ramach inicjatywy Global Gateway i podejścia „Drużyna Europy”.

ponieważ duża część przedsiębiorstw ze strefy euro polega na sektorze bankowym jako źródle finansowania. Koszty kredytów dla przedsiębiorstw jednak maleją równolegle ze spadkiem 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, wyzwanie związane ze zwiększeniem konkurencyjności strefy euro, w powiązaniu ze wspieraniem inwestycji ekologicznych i cyfrowych, wiąże się z dużymi potrzebami w zakresie finansowania prywatnego. Rozdrobnione rynki kapitałowe nie mogą zapewnić adekwatnej skali finansowania odpowiadającej temu wyzwaniu inwestycyjnemu. Europejska unia oszczędności i inwestycji, zgodnie z sugestią zawartą w raportach Letty i Draghiego, mogłaby przyczynić się do większej komplementarności między unią rynków kapitałowych a unią bankową oraz pomóc w przyciągnięciu ogromnego bogactwa w postaci prywatnych oszczędności w celu zapewnienia odpowiednich możliwości inwestycyjnych. W ujęciu ogólnym mogłoby to przyczynić się do łatwiejszego finansowania innowacji, dekarbonizacji przemysłu oraz zielonej i cyfrowej transformacji. Zwiększenie puli projektów, w które można zainwestować w strefie euro, wymagałoby jednak również głębszej integracji rynków towarów i usług oraz uproszczenia przepisów.

(10) Ostatnie kryzysy i wymagana reakcja polityczna doprowadziły do wzrostu poziomu długu publicznego i znacznych 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 i 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[6]. Będzie to wymagało starannego określenia priorytetów wydatków publicznych oraz koordynacji polityk, aby zapewnić wsparcie dla inwestycji niezbędnych do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu 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 finansowania dłużnego w połączeniu ze spowolnieniem wzrostu nominalnego PKB spowodowanym spadkiem inflacji, podczas gdy wysokie deficyty pierwotne nadal negatywnie wpływają na dynamikę zadłużenia. Jednocześnie

[6] Dalszą podstawę dla tych działań stanowić będzie przyszła strategia na rzecz unii gotowości, która zapewni ramy kompleksowego podejścia uwzględniającego wszystkie zagrożenia na potrzeby przewidywania różnorodnych zagrożeń, zapobiegania im i reagowania na nie w całej Unii.

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 11 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 i stopniowej redukcji długu zgodne z nowymi ramami zarządzania gospodarczego, aby zapewnić stabilność długu i odbudować bufory fiskalne. Jednocześnie zachęcanie do reform i inwestycji mogłoby wzmocnić wzrost PKB, przyczyniając się również do stabilności finansów publicznych. Szacuje się, że kurs polityki fiskalnej w strefie euro był restrykcyjny w 2024 r. (½ % PKB) i przewiduje się, że w 2025 r. będzie nieznacznie restrykcyjny (nieco powyżej ¼ % 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. Biorąc pod uwagę potrzebę dalszego wzmacniania stabilności finansów publicznych 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 ma 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 długoterminowej i opieki zdrowotnej, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występować będą znaczne 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 mogłyby pomóc złagodzić niedobory pracowników, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilnego strumienia dochodów, wspierając niezbędną korektę finansów publicznych. 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 i 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, co może zwiększyć korekty cen w przypadku nagłej korekty rynku,

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

1) Konkurencyjność

Wspieranie wydajności przez przesunięcie zasobów do sektorów o wysokiej wydajności i sektorów o potencjalnie wysokiej wydajności, za pomocą usprawnionego funkcjonowania rynków towarów i usług. Rozwiązanie problemu fragmentacji ekosystemów innowacji i wzmocnienie ich zdolności do generowania przełomowych innowacji, m.in. w dziedzinie najnowocześniejszych cyfrowych i czystych technologii i infrastruktury, a także zwiększenie zastosowania nowych cyfrowych i czystych technologii oraz działań innowacyjnych w szerszym ujęciu. Zachęcanie przedsiębiorstw do wydatków na badania stosowane i innowacje oraz przejście na produkty zbywalne. Prowadzenie polityki zachęcającej do korzystania w przedsiębiorstwach z rozwiązań cyfrowych i zaawansowanych technologicznie. Zwiększenie wydajności przedsiębiorstw i ich zdolności do osiągania optymalnej skali, w szczególności przez pogłębienie jednolitego rynku. Usprawnienie otoczenia biznesowego przez ograniczenie obciążeń administracyjnych i złożoności przepisów oraz usunięcie przeszkód dla inwestycji. Zapewnienie, aby polityka przemysłowa była skutecznie ukierunkowana na strategiczne sektory i technologie, przy zagwarantowaniu, aby wsparcie publiczne nie zakłócało równych warunków działania na jednolitym rynku i skutecznie przyczyniało się do konkurencyjności strefy euro i jej otwartej strategicznej autonomii. Zachęcanie do przedsiębiorczości i tworzenia nowych przedsiębiorstw.

Rozwijanie europejskiej unii oszczędności i inwestycji, m.in. przez pogłębienie powiązań między projektami dotyczącymi rynków kapitałowych i unii bankowej w

celu wspierania wzrostu gospodarczego i inwestycji oraz poprawy konkurencyjności. Dalszy rozwój unii bankowej przez poczynienie postępów we wszystkich jej elementach oraz sfinalizowanie reformy ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w celu osiągnięcia ambitnego, spójnego i skutecznego wyniku uwzględniającego cele przeglądu. Przyjęcie 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 wskazanymi przez Eurogrupę środkami na rzecz konkurencyjnego i spójnego systemu regulacyjnego i nadzorczego dla rynków kapitałowych. Poprawę dostępu do odpowiedniego finansowania dla przedsiębiorstw na rozwój i inwestycje, zwłaszcza dla innowacyjnych MŚP, a także zapewnienie obywatelom szerszego wyboru możliwości inwestycyjnych na rynkach kapitałowych. Wykorzystanie wsparcia Unii za pomocą instrumentów finansowych jako dźwigni finansowej, aby poprawić dostęp MŚP do kapitału, w szczególności na innowacje i rozszerzenie 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 wydajności i wspierania sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji. Wspieranie integracji na rynku pracy, zwłaszcza grup niedostatecznie reprezentowanych, m.in. przez bardziej aktywną politykę rynku pracy. Usprawnienie polityki w zakresie kształcenia i szkolenia, w tym kształcenia i szkolenia zawodowego, w celu poprawy efektów edukacji i zapewnienia lepszego dopasowania popytu i podaży profili umiejętności.

Promowanie inwestycji rzeczowych i niematerialnych w technologie krytyczne, infrastrukturę i obszary wspólnych priorytetów, takie jak zielona i cyfrowa transformacja oraz budowanie zdolności obronnych, przez mobilizowanie kapitału prywatnego i zapewnienie niezbędnych inwestycji publicznych. Stymulowanie inwestycji w badania i rozwój, w szczególności przez ułatwianie wydatków sektora prywatnego za pomocą lepszych warunków ramowych dla inwestycji, reform strukturalnych oraz przez usprawnienie koordynacji finansowania publicznego, w tym na poziomie Unii. Kontynuowanie szybkiej realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności oraz pełne wykorzystanie programów polityki spójności. Poprawę skuteczności działań w ramach polityki mających na celu zwiększenie wydajności przez zapewnienie odpowiedniej identyfikacji, priorytetowego traktowania i koordynacji środków, m.in. za pomocą usprawnionego zarządzania, zaangażowania władz lokalnych i regionalnych oraz skuteczniejszego wykorzystania krajowych rad ds. produktywności.

2) Odporność

Dalsze zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy, ułatwianie integracji na rynku pracy grup niedostatecznie reprezentowanych, w szczególności kobiet, osób młodych, osób o niskich kwalifikacjach i osób z niepełnosprawnościami oraz osób ze środowisk migracyjnych. Usunięcie przeszkód utrudniających uczestnictwo w rynku pracy, m.in. przez poprawę dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej, a także poprawę ich jakości. Podjęcie działań w celu ułatwienia zarządzania legalną migracją obywateli państw trzecich wykonujących

zawody deficytowe, w uzupełnieniu do sprawiedliwej mobilności pracowników oraz wykorzystania podaży pracy i umiejętności z terytorium Unii.

Zgodnie z praktykami krajowymi i z poszanowaniem roli partnerów społecznych – poprawę warunków sprzyjających zrównoważonemu wzrostowi płac i wydajności, zwłaszcza w przypadku osób o niskich i średnich dochodach. W negocjacjach płacowych należy uwzględniać dynamikę konkurencyjności każdego państwa członkowskiego i unikać przyczyniania się do trwałych rozbieżności w konkurencyjności w strefie euro. Zapewnienie skutecznego zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki i wzmocnienie dialogu społecznego.

Wzmocnienie zachęt do pracy przez przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy, m.in. w drodze ukierunkowanych reform systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego. Podjęcie działań w walce z ubóstwem przez zabezpieczenie i wzmocnienie trwałych systemów ochrony socjalnej i włączenia społecznego, w tym 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, m.in. przez znaczny wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych i dalsze ograniczenie wykorzystania importowanych paliw kopalnych. W szczególności wystarczające 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 i zagrożenia związane z przyrodą, zwłaszcza w najbardziej narażonych regionach.

3) Stabilność makroekonomiczna i finansowa

W celu zapewnienia zgodności z nowymi ramami fiskalnymi i poprawy stabilności długu – utrzymanie krajowych stóp wzrostu wydatków netto w każdym państwie członkowskim zgodnie z zaleceniem Rady. Powinno to zapewnić odpowiednio zróżnicowane dostosowania fiskalne i ogólnie nieco restrykcyjny kurs polityki fiskalnej strefy euro w latach 2025 i 2026.

Przy określaniu strategii fiskalnych – dążenie do poprawy jakości i efektywności środków po stronie wydatków i dochodów, aby ograniczyć unikanie opodatkowania i uchylanie się od opodatkowania, a także dążenie do dostosowania tych strategii do celów polityki, jak np. przekierowanie obciążeń podatkowych z pracy na mniej zniekształcające podstawy opodatkowania.

Monitorowanie zagrożeń dla stabilności makrofinansowej związanych z jakością aktywów i przeszacowaniem aktywów, a także wzmocnienie nadzoru makroostrożnościowego nad sektorem pozabankowego pośrednictwa finansowego.

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 i postępy w pracach nad cyfrowym euro.

Sporządzono w Strasburgu dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący