Dziennik Urzędowy
Unii Europejskiej

PL
Seria C

C/2025/655

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii

(C/2025/655)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. 4 lub 5 lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) 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 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) 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).

([3]) 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).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO ESTONII

(5) W dniu 11 października 2024 r. Estonia przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Estonię uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Estonii, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 11 października ([6]). Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Trajektoria referencyjna Estonii wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu 4-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 3,1 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Estonii w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	3,3	3,3	2,9	2,9	3,1

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Estonia i Komisja prowadziły dialog techniczny we wrześniu i w październiku 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Estonię (w tym na dostępności przestrzeni fiskalnej) i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności innego punktu wyjścia pod względem sytuacji fiskalnej, prognoz PKB i deflatora PKB), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Plan przedstawiony przez Estonię nie zawiera informacji o przeprowadzeniu konsultacji z odpowiednimi krajowymi zainteresowanymi podmiotami (w tym partnerami społecznymi) przed jego przedłożeniem.

Inne powiązane procesy

(9) W dniu 15 października 2024 r. Estonia złożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([7])

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#estonia.

([7]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Estonii, 26.11.2024, C(2024)9052 final.

(10) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Estonii szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([8]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(11) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(12) W 2023 r. odnotowano spadek działalności gospodarczej w Estonii o 3,0 %, co spowodowane było zapaścią w eksporcie i malejącym spożyciem prywatnym. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że gospodarka skurczy się również w 2024 r., o 1,0 %, za sprawą spadku spożycia i inwestycji oraz słabych wyników eksportu. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 1,1 %, gdyż popyt zagraniczny na estoński eksport powoli rośnie i pomimo tego, że popyt krajowy ma pozostać raczej na niskim poziomie. Prognozuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,6 % w miarę ożywienia popytu krajowego, zwłaszcza spożycia prywatnego i inwestycji. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) dynamika wzrostu potencjalnego PKB w Estonii stopniowo wzrośnie z 0,1 % w 2024 r. do 0,3 % w 2026 r., co wynika z poprawy realnego PKB. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 6,4 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 7,5 %, w 2025 r. – 7,7 %, a w 2026 r. – 7,2 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 8,1 % w 2023 r. do 5,1 % w 2024 r. i że pozostanie na poziomie 4,0 % w 2025 r., po czym spadnie do 3,3 % w 2026 r.

(13) (13) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Estonii wyniósł 2,8 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 3,0 % PKB w 2024 r. i ustabilizuje się na tymże poziomie 3,0 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, także w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Estonii na 2025 r., który we wrześniu został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 20,2 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 23,2 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. wzrośnie on do 24,2 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 25,5 %. W prognozach budżetowych Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(14) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Estonii obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(15) Plan zawiera informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263, z wyjątkiem informacji o konsultacjach z krajowymi zainteresowanymi podmiotami przed jego przedłożeniem (wymaganych na mocy art. 13 lit. g) ppkt (vi) rozporządzenia (UE) 2024/1263).

(16) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,7 % w latach 2025–2028. Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2028), jest wyższy od trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. Przedstawiona w planie ścieżka wzrostu wydatków netto wykorzystuje fakt, że Estonia ma pewną przestrzeń na dekonsolidację fiskalną, co nie znalazło odzwierciedlenia w uprzednich zaleceniach Komisji przekazanych Estonii w dniu 21 czerwca 2024 r. Przestrzeń fiskalna wynika z niskiego poziomu zadłużenia w Estonii w połączeniu z oczekiwanym obniżeniem deficytu pierwotnego przy założeniu niezmiennego kursu polityki. Zwiększa to maksymalną stopę wzrostu wydatków netto, która zapewniłaby utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości odniesienia w średnim okresie, jak pokazano w tabeli 3. W planie zakłada się, że dynamika wzrostu potencjalnego PKB wzrośnie do 1 % w 2025 r. (z 0,7 % w 2024 r.), po czym spowolni do 0,5 % w 2027 r. i 2028 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB wzrośnie do 4,0 % w 2025 r. (z poziomu 3,7 % w 2024 r.), a następnie stopniowo obniży się do 2,8 % w 2028 r.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Estonii

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2	4,7

([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Estonii.

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	1,9	9,2	14,8	18,9	22,6	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	0,7	1,0	0,9	0,5	0,5	0,7
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,7	4,0	3,6	3,2	2,8	3,4

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Estonii i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(17) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać, według planu, z 23,7 % PKB w 2024 r. do 28,6 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie nadal rósł do 2038 r., chociaż w wolniejszym tempie, osiągając poziom 32,6 %.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Estonii

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	20,0	23,7	25,2	26,4	27,6	28,6	32,6
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 2,4	- 2,7	- 3,0	- 2,7	- 2,3	- 2,1	- 1,5

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Estonii

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawałby w średnim okresie znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Jest to wiarygodne w świetle założeń planu, ponieważ przewiduje się, że dług będzie pozostawać – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – poniżej 60 % PKB do 2038 r. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(18) Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie poziom 3 % PKB w 2025 r., po czym stopniowo poprawi się do 2,1 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(19) Jeżeli przyjęte w planie założenia i zobowiązania zostaną zrealizowane, deficyt strukturalny pozostawałby poniżej poziomu 1,5 % PKB w całym okresie dostosowawczym. Z zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych

planu wynika zatem, że wspólny margines odpornościowy, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263, będzie nadal zachowany, a zatem nie jest wymagana dodatkowa poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego, o której mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(20) Według planu dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ma pozostawać w całym okresie dostosowawczym poniżej poziomu 60 % PKB. W związku z tym mechanizm zapewnienia stabilności długu nie ma zastosowania.

Założenia makroekonomiczne planu

(21) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Estonii w dniu 21 czerwca. W szczególności w planie przyjęto różne założenia dotyczące wyjściowej sytuacji fiskalnej (w tym długu, wzrostu wydatków pierwotnych i strukturalnego wyniku pierwotnego w 2024 r.), wzrostu realnego PKB i wzrostu deflatora PKB. Te różnice w założeniach wymagają uważnej oceny z myślą o zapewnieniu, by były one poparte solidnymi i opartymi na danych argumentami ekonomicznymi, zwłaszcza że przewidziany w planie średni wzrost wydatków netto jest wyższy niż to określono w trajektorii referencyjnej.

Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

— Plan zakłada wyjściową sytuację fiskalną bardziej korzystną niż zakładała Komisja. Jeśli chodzi o lata 2023 i 2024, w planie uwzględniono zaktualizowane dane dotyczące wyniku i prognozy krajowe dotyczące długu, wzrostu wydatków pierwotnych i prognozy krajowe dotyczące strukturalnego wyniku pierwotnego. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. Na podstawie danych dostępnych w momencie dokonywania przez Komisję oceny planu Komisja uznaje punkt wyjściowy za realistyczny w świetle zaktualizowanych obliczeń strukturalnego wyniku pierwotnego i luki produktowej. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

— W planie zakłada się inną ścieżkę wzrostu realnego PKB niż w założeniach Komisji na lata 2021–2028. W związku z tym przedstawiona w planie ścieżka średniego wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym nieznacznie różni się. Na podstawie nowszych prognoz krajowych (w porównaniu z założeniami Komisji) oczekuje się, że w 2025 r. wzrost gospodarczy będzie silniejszy, ale za to słabszy od 2026 r. Ogólnie rzecz biorąc, średnio wzrost PKB pozostaje podobny do założenia Komisji, w związku z czym założenie w planie uznaje się za należycie uzasadnione.

— W planie zakłada się, że wzrost deflatora PKB będzie średnio o 0,8 punktu procentowego większy w latach 2024 i 2025 w porównaniu z założeniami Komisji. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. Większy wzrost deflatora PKB opiera się na nowszych prognozach krajowych i jest zgodny z prognozą Komisji z jesieni 2024 r. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Ogółem wszystkie różnice w założeniach, rozpatrywane łącznie z przestrzenią fiskalną, prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest większy od trajektorii referencyjnej. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(22) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione zarówno przez ograniczanie wydatków, jak i wzrosty dochodów dyskrecjonalnych. Różne działania po stronie dochodów wymienione w planie obejmują zmiany w ustawie o podatku dochodowym i podwyżki stawek podatku akcyzowego, wprowadzenie podatku od środków transportowych, a także wprowadzenie na czas określony dodatkowego podatku na rzecz bezpieczeństwa (który będzie pobierany przez podwyższenie podatku VAT od połowy 2025 r. oraz podwyższenie podatku od wszystkich dochodów osób fizycznych i zysków przedsiębiorstw od 2026 r.). Po stronie wydatków Estonia zamierza przeprowadzić przegląd budżetu na lata 2023–2027 w celu zwiększenia efektywności wykorzystania środków z budżetu państwa oraz realizacji usług i działań po optymalnych kosztach w oparciu o cele państwa. Jednocześnie Estonia zamierza również zwiększyć wydatki na obronność i inwestycje w obronność. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Równocześnie istnieją ryzyka zagrażające wdrożeniu zawartej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej, które wynikają z faktu, że dostosowanie fiskalne opiera się częściowo na wzrostach dochodów dyskrecjonalnych. Biorąc pod uwagę prognozowane powolne ożywienie wzrostu, istnieje ryzyko, że pobór dochodów z podatków będzie niższy niż zakładano w planie. Co więcej, w projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(23) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje około jedenastu reform i inwestycji, z których sześć jest wspieranych finansowo z RRF, a cztery – z funduszy polityki spójności.

(24) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami klimatycznymi, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje szereg reform, które wykraczają poza wdrażanie działań przewidzianych w planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Estonii. Po pierwsze, plan obejmuje reformę energii ze źródeł odnawialnych „Energia odnawialna 100", która zakłada przejście do 2030 r. na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych. Po drugie, plan obejmuje przyjęcie ustawy o gospodarce odpornej na zmianę klimatu. Ustawa, która ma zostać przyjęta, przygotuje struktury dla gospodarki odpornej na zmianę klimatu przez wyznaczenie celów w zakresie emisji gazów cieplarnianych i zachęty do stosowania czystych technologii i większej waloryzacji zasobów. Te dwa środki służą realizacji zalecenia krajowego z 2024 r. (oraz zaleceń z poprzednich lat: 2023, 2022 i 2020), w których wezwano Estonię do podjęcia działań w celu zmniejszenia udziału łupków bitumicznych w koszyku energetycznym i zwiększenia produktywności zasobów przez innowacje biotechnologiczne.

(25) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący odporności społecznej i gospodarczej, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych, oprócz wdrożenia środków przewidzianych w estońskim RRP plan obejmuje szereg reform. Po pierwsze, plan obejmuje środki poprawiające jakość i dostępność opieki specjalnej, przez reorganizację agencji i miejsc świadczenia usług w celu zapewnienia nowoczesnych warunków życia osobom cierpiącym na zaburzenia psychiczne. Po drugie, system rehabilitacji zostanie poddany reorganizacji, tak aby osoby wymagające rehabilitacji miały zapewnione świadczenia dostosowane do ich potrzeb, oraz aby usługi były wspierane, łatwo dostępne oraz świadczone w sposób zintegrowany dzięki współpracy multidyscyplinarnej. Po trzecie, opracowane i wdrożone zostaną różne usprawnienia systemu opieki zdrowotnej. Po czwarte, plan obejmuje dalszą reformę opieki długoterminowej. Odpowiedzialność za organizację i finansowanie całodobowej opieki pielęgniarskiej zostanie przekazana od 2025 r. Funduszowi Ubezpieczeń Zdrowotnych. Po piąte, plan obejmuje reformę świadczeń dla bezrobotnych i ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, przy czym rozważa się również rozszerzenie zakresu tego ubezpieczenia na nowe formy pracy. Te pięć środków ma służyć realizacji zalecenia krajowego z 2024 r. (i pośrednio zaleceń z 2023, 2022 i 2020 r.), w którym wezwano Estonię do podjęcia działań w celu wzmocnienia ochrony socjalnej, m.in. w celu rozwiązania problemu ubóstwa wśród osób starszych, oraz rozszerzenia zakresu świadczeń dla bezrobotnych, w szczególności w celu objęcia nim osób, u których krótkie okresy pracy przeplatają się z okresami bezrobocia, oraz osób zatrudnionych w ramach niestandardowych form. Środki mają również odnosić się do zalecenia krajowego z 2024 r. (i pośrednio zaleceń z poprzednich lat: 2023, 2022 i 2020), w którym wezwano Estonię do poprawy dostępu do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz ich finansowania. Plan obejmuje również reformę kształcenia zawodowego. Środek ten odnosi się do zalecenia krajowego z 2024 r. (i pośrednio do części zalecenia z 2019 r.), w którym wezwano Estonię do poprawy podaży umiejętności przez zmianę i podnoszenie kwalifikacji oraz lepsze przyciąganie i zatrzymywanie talentów.

(26) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, plan obejmuje reformę „Energia odnawialna 100", która zakłada przejście do 2030 r. na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych, oprócz wdrożenia środków przewidzianych w estońskim RRP. Środek ten służy realizacji zalecenia krajowego z 2024 r. (oraz zaleceń z poprzednich lat: 2023, 2022 i 2020), w których wezwano Estonię do podjęcia działań w celu zmniejszenia udziału łupków bitumicznych w koszyku energetycznym i zwiększenia produktywności zasobów przez innowacje biotechnologiczne.

(27) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, plan zawiera wykaz reform podatkowych pod ogólnym hasłem „dodatkowy podatek na rzecz bezpieczeństwa". Chociaż dochody podatkowe uzyskane z nowych lub zmienionych form opodatkowania mają charakter zamienny, uzasadnienie przedstawione przez rząd oznacza, że jest to środek mający poprawić zdolności obronne. Oprócz powyższego „dodatkowego podatku na rzecz bezpieczeństwa" plan nie zawiera jednak konkretnych informacji o reformach i inwestycjach związanych z obronnością.

(28) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz RRP Estonii. W planie wspomniano, że poprawa jakości i dostępności opieki specjalnej, reorganizacja systemu rehabilitacji i reforma opieki długoterminowej przyczyniają się do realizacji celu P04 umowy o partnerstwie w ramach polityki spójności (Estonia socjalna) oraz komponentu 6 w ramach RRF (opieka zdrowotna i ochrona socjalna). Reforma świadczeń dla bezrobotnych i ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz rozszerzenie zakresu ubezpieczenia od bezrobocia na nowe formy pracy również przyczyniają się do realizacji komponentu 6 RRF (opieka zdrowotna i ochrona socjalna). Reforma „Energia odnawialna 100" przyczynia się do realizacji komponentu 4 w ramach RRF (energia i efektywność energetyczna) i komponentu 8 (REPowerEU).

(29) W planie omówiono potrzeby Estonii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, w planie wskazano potrzebę dodatkowych inwestycji związanych z wdrożeniem ustawy o gospodarce odpornej na zmianę klimatu. Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący odporności społecznej i gospodarczej, w planie wskazano potrzebę dodatkowych inwestycji związanych z integracją sektora opieki społecznej i opieki zdrowotnej. Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, w planie wskazano potrzebę dodatkowych inwestycji niezbędnych do synchronizacji z europejskim systemem elektroenergetycznym i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych. Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, w planie wskazano potrzebę dodatkowych inwestycji związanych ze zwiększeniem zdolności obronnych.

Wnioski z oceny Komisji

(30) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Estonii spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(31) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Estonii i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(32) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(33) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z zainteresowanymi podmiotami, choć nie zostało to odnotowane w planie. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(34) Rada oczekuje, że Estonia będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(35) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(36) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(37) Rada oczekuje na sporządzane przez Estonię roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(38) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Estonii przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Estonia

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	7,1	5,1	3,6	3,2
	Skumulowane (*)	9,2	14,8	18,9	22,6

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.