KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2024 r.
COM(2024) 606 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Estonii

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 606 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Estonii

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

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,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[2] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do osiągnięcia ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

---

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

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

(2) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[3] ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Estonia dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”[4], aby pomóc w podejmowaniu decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oraz dziewięć wspierających ją wzajemnie potęgujących się czynników. Spośród tych czynników priorytetowe znaczenie mają dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz jednolity rynek, i na te właśnie obszary polityki należy zwracać szczególną uwagę w ramach reformy i inwestycji mających na celu sprostanie obecnym wyzwaniom związanym z wydajnością, a także budowę długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja przedłożyła roczne sprawozdanie na temat jednolitego rynku i konkurencyjności[5], będące uzupełnieniem powyższego komunikatu. W sprawozdaniu wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem dziewięciu czynników wpływających na konkurencyjność.

(4) Dnia 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2024 r.[6], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 r., w którym nie wskazała Estonii jako jednego z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Estonii na 2024 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 12 kwietnia 2024 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 11 marca 2024 r.

---

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

(5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te tworzy m.in. nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. Obejmują one również zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie wdrażania procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[7]. Nowe ramy mają na celu osiągnięcie stabilności długu publicznego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przez stopniową konsolidację fiskalną oraz reformy i inwestycje. Przyczyniają się one do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Każde państwo członkowskie powinno przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, w odniesieniu do cztero- lub pięcioletniego horyzontu czasowego objętego planem, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto[8] w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymóg dotyczący wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych najpóźniej do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu publicznego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o nie więcej niż 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych planów, w dniu [21 czerwca] 2024 r. Komisja ma przedłożyć państwom członkowskim wytyczne dotyczące treści planów oraz rocznych sprawozdań z postępów, które państwa te będą musiały następnie przedłożyć, a także – zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1263 – Komisja przekaże państwom członkowskim wytyczne techniczne dotyczące dostosowań fiskalnych (trajektorie referencyjne i informacje techniczne, w stosownych przypadkach). Państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie powinny zapewnić udział swoich parlamentów narodowych,

[7] 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) i 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).

[8] Wydatki netto w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Wydatki netto oznaczają 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.

a w stosownych przypadkach konsultacje z niezależnymi instytucjami fiskalnymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

(6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(7) W dniu 18 czerwca 2021 r. Estonia przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 29 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Estonii[9], którą to decyzję zmieniono dnia 16 czerwca 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Estonia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

(8) W dniu 25 kwietnia 2024 r. Estonia przedłożyła swój krajowy program reform na 2024 r., a w dniu 30 kwietnia 2024 r. program stabilności na 2024 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2024 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Estonii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(9) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Estonii[11]. Oceniła w nim postępy Estonii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Estonię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Estonii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz

[9] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Estonii (0319/2021).

[10] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 16 czerwca 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Estonii (9367/2023).

[11] SWD(2024) 606 final.

w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(10) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii, który w 2022 r. wynosił 1,0 % PKB, wzrósł do 3,4 % w 2023 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 18,5 % PKB na koniec 2022 r. do 19,6 % na koniec 2023 r. Jak zapowiedziano w wytycznych dotyczących polityki fiskalnej na 2024 r.[12], Komisja wykonuje pierwszy krok na drodze do wszczęcia – zgodnie z obowiązującymi przepisami – procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[13]. W sprawozdaniu tym oceniono sytuację budżetową Estonii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2023 r. określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że w świetle powyższej oceny i zważywszy na opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja nie zaproponuje w lipcu wszczęcia wobec Estonii procedury nadmiernego deficytu.

(11) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Estonii podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Estonii zalecono gotowość do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Zalecono jej również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej w 2023 r. był ekspansywny, na poziomie 1,6 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 1,0 % PKB. Obejmuje to obniżenie o 0,1 % PKB kosztów nadzwyczajnych środków ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Obejmuje to również wyższe (o 0,2 % PKB) koszty zapewnienia tymczasowej ochrony osobom wysiedlonym z Ukrainy. Wsparcie dla osób uciekających z Ukrainy było zatem jedynie częściowo przyczyną ekspansywnego wpływu bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. Przyczyną ekspansywnego wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) były wyższe wydatki publiczne na wynagrodzenia i emerytury i jednocześnie wprowadzane kolejne nowe stałe programy wydatków na obronność, edukację i świadczenia na dzieci, którym nie towarzyszył proporcjonalny wzrost po

[12] Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

[13] Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

stronie dochodów. Podsumowując, wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. nie był zgodny z zaleceniem Rady. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 1,4 % PKB. Inwestycje finansowane ze środków krajowych wyniosły w 2023 r. 5,8 % PKB, co oznacza wzrost o 1,4 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Estonia sfinansowała dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE. Estonia sfinansowała inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak m.in. rozwój usług w zakresie imprez i portal cyfrowy dla przedsiębiorców, kapitalizacja Zielonego Funduszu (który dokonuje inwestycji w fundusze *venture capital* i inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwa) oraz wzmocnienie sieci elektroenergetycznej w celu zwiększenia mocy produkcyjnych w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i przystosowanie się do zmiany klimatu, które są finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

(12) Główne prognozy zawarte w programie stabilności na 2024 r. można podsumować następująco: scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 0,0 % w 2024 r. i 2,0 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 3,6 % w 2024 r. i 2,7 % w 2025 r. Oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 3,5 % PKB w 2024 r.[14] i 3,0 % PKB w 2025 r., a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 22,6 % do końca 2024 r. i do 24,9 % do końca 2025 r. Prognozuje się, że po 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć i w latach 2026, 2027 i 2028 wyniesie odpowiednio 2,2 %, 1,4 % i 0,8 % PKB. W związku z tym planuje się, że od 2025 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie przekraczać wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3,0 % PKB. Z kolei prognozuje się, że po 2025 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wrośnie do 26,2 % w 2026 r., a następnie będzie stopniowo maleć i w latach 2027 i 2028 wyniesie odpowiednio 26,0 % i 25,0 %.

(13) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB spadnie o 0,5 % w 2024 r., po czym wzrośnie o 3,1 % w 2025 r., a inflacja HICP wyniesie 3,4 % w 2024 r. i 2,1 % w 2025 r.

(14) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,4 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 21,4 % do końca 2024 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2024 r. wynika głównie z wpływu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie zasadniczo neutralny, na poziomie 0,1 % PKB.

(15) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki wynoszące 0,9 % PKB mają być finansowane w 2024 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji”) z Instrumentu na

[14] Władze estońskie poinformowały Komisję, że rząd uzgodnił – i w dniu 5 czerwca 2024 r. przesłał parlamentowi – budżet uzupełniający na 2024 r. (ustawa o dodatkowym budżecie państwa na 2024 r. nr 456 SE), który przeszedł pierwsze czytanie w parlamencie w dniu 10 czerwca, drugie – 14 czerwca i ma przejść trzecie czytanie 19 czerwca. Oczekuje się, że ten budżet uzupełniający zmniejszy deficyt nominalny o 0,4 % PKB (dzięki w większości trwałym cięciom wydatków, ale również środkom zwiększającym dochody).

rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,3 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii.

(16) W dniu 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła Estonii zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 4,9 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowaniu projektów planu budżetowego na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wynik strukturalny Estonii wyniesie -0,7 % PKB w 2024 r. (podczas gdy w 2023 r. wynosił -1,3 %), czyli będzie równy średniookresowemu celowi budżetowemu tego państwa, którym jest saldo strukturalne na poziomie -0,75 % PKB. Ocenia się zatem, że Estonia przestrzega zaleceń Rady.

(17) Rada zaleciła ponadto Estonii, aby w latach 2023 i 2024 podjęła działania w celu jak najszybszego wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystała uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Rada doprecyzowała ponadto, że gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych środków wsparcia lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Estonii powinna zapewnić, aby środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 0,2 % PKB w 2023 r. i ma wynieść 0,0 % w 2024 r. i w 2025 r. Planuje się jak najszybsze wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii w latach 2023 i 2024. Jest to zgodne z zaleceniem Rady.

(18) Oprócz tego Rada zaleciła też Estonii utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, zwłaszcza w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych wzrosną do 6,3 % PKB w 2024 r., z 5,8 % PKB w 2023 r. Jest to zgodne z zaleceniami Rady.

(19) Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2024 r. ma wynieść 4,3 % PKB. Wzrost deficytu w 2025 r. wynika głównie z wpływu netto reformy podatku dochodowego od osób fizycznych, która ma zmniejszyć dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 24,6 % do końca 2025 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2025 r. wynika głównie z wpływu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(20) Dochody podatkowe Estonii wyrażone jako udział w PKB wzrosły w 2023 r., ale są znacznie niższe od średniej UE, co ogranicza dostępność środków finansowych na

wydatki publiczne w dziedzinie ochrony zdrowia, opieki długoterminowej i ochrony socjalnej. W 2022 r. dochody z podatków od majątku, które należą do podatków najmniej niekorzystnych dla wzrostu, wyniosły zaledwie 0,3 % PKB, w przybliżeniu siedmiokrotnie mniej niż średnia unijna. Pobór podatków od kapitału przez Estonię wyniósł mniej niż jedną trzecią średniej dla UE (2,7 % PKB), jej podatki od transportu należały do najniższych w UE i Estonia jest jednym z niewielu państw członkowskich, w których nie płaci się rocznego podatku od środków transportowych. Obciążenie podatkowe jest ponadto nierównomiernie rozłożone, a przyszłe reformy podatkowe mają jeszcze bardziej pogłębić nierówności. W szczególności przewiduje się, że w 2025 r. wzrost stawki podatku dochodowego z 20 % do 22 % oraz zwiększenie podstawowego zwolnienia z podatku i rozszerzenie jego zakresu na wszystkich podatników podatku dochodowego będą regresywne. Także estoński podatek dochodowy od pracy, nawet jeśli jest zbliżony do średniej unijnej wynoszącej 17,2 % PKB, jest regresywny, przez co wyższe poziomy dochodów są opodatkowane według niższej efektywnej stawki. Wydatki publiczne na ochronę socjalną zmniejszyły się w 2022 r., ale wciąż są znacznie niższe od średniej UE. Przekłada się to na stosunkowo niski poziom i ograniczony zakres świadczeń społecznych, m.in. emerytur, które należą do najniższych w UE. Wydatki na ogólne usługi użyteczności publicznej wynoszą 3,7 % PKB i są prawie o dwie trzecie niższe od średniej dla UE.

(21) Estonia przyjęła szereg reform, aby poprawić dostępność i przystępność cenową opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej. Chociaż reformy zmierzają we właściwym kierunku, nie zapewniono jeszcze trwałego finansowania opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. W rezultacie udział opłat własnych pozostaje wysoki i wzrosły niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej. Dostęp do opieki na terenie kraju jest nierównomierny, m.in. ze względu na brak zdolności i zasobów w gminach, aby zapewnić wystarczającą ilość usług pozwalających zaspokoić zapotrzebowanie. Chociaż zapotrzebowanie nie zostało w pełni zaspokojone, wydatki publiczne na opiekę długoterminową i opiekę zdrowotną nadal należą do najniższych w UE. Towarzyszy temu niedobór siły roboczej w tych sektorach. Oczekuje się, że ze względu na zmiany demograficzne wzrośnie zapotrzebowanie na dostęp do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, w związku z czym uzasadniona jest konieczność zapewnienia odpowiedniego finansowania obu rodzajów opieki.

(22) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Estonii dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie zobowiązania, Estonia musi nadal wdrażać reformy i realizować inwestycje. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(23) W ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Estonia ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060, dokonać przeglądu poszczególnych programów do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Estonia poczyniła postęp we wdrażaniu polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania i utrzymują się dysproporcje między stolicą a resztą terytorium Estonii. Przyspieszenie wdrażania programu polityki spójności jest niezwykle istotne. Priorytety uzgodnione w ramach programu pozostają aktualne. Szczególnie ważne jest podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza tych znajdujących się poza obszarem stołecznym, oraz zwiększenie ich zdolności do innowacji. Priorytetem jest poprawa efektywności energetycznej budynków prywatnych i publicznych, a także przedsiębiorstw. Nadal ważną kwestią jest dostęp do zatrudnienia dzięki aktywnym i zapobiegawczym środkom rynku pracy oraz promowanie zdrowego środowiska pracy. Priorytetowo należy traktować również kwestię poprawy jakości, skuteczności i dopasowywania kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy; wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznego podnoszenia kwalifikacji i zmiany kwalifikacji, a także aktywnego włączenia oraz zwiększenie dostępności, skuteczności i odporności usług opieki długoterminowej. W ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności na większą uwagę zasługują potrzeby związane z dostępnością i jakością opieki długoterminowej, w ramach której nadaje się priorytet umożliwianiu niezależnego życia. Estonia może również wykorzystać inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” jako dźwignię, szczególnie w odniesieniu do inwestycji w wytwarzanie technologii neutralnych emisyjnie i we wspieranie transformacji przemysłu, na przykład w obszarach innowacji typu „deep tech”, zielonych i cyfrowych technologii oraz biomedycyny. Estonia może również zwiększyć swoje zdolności w zakresie przetwarzania metali ziem rzadkich oraz w zakresie zaangażowania w badania i rozwój wspierające tę działalność.

(24) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Estonia stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą ochrony socjalnej, oszczędnego gospodarowania zasobami i umiejętności.

(25) Nadal słaba jest ochrona socjalna służąca wspieraniu osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i osób zatrudnianych w ramach niestandardowych form i osób, u których krótkie okresy pracy przeplatają się z okresami bezrobocia. W rezultacie odsetek osób z niepełnosprawnościami zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w 2022 r. nie tylko wzrósł, ale był drugim co do wielkości w UE. Ubóstwo wśród osób starszych rośnie i w 2022 r. było jednym z najwyższych w UE, zwłaszcza dlatego, że emerytury są nadal niskie w stosunku do dochodów z pracy. Niska adekwatność siatki bezpieczeństwa socjalnego skutkuje wysokimi i rosnącymi nierównościami dochodowymi, pomimo niewielkiej poprawy w poprzednich latach. Niski poziom świadczeń dla bezrobotnych, zwłaszcza w przypadku osób zatrudnianych w ramach niestandardowych form i osób, u których krótkie okresy pracy przeplatają się z okresami bezrobocia, pogłębia nierówności dochodowe i ubóstwo. Chociaż okres wypłacania świadczeń dla bezrobotnych został dostosowany w ramach estońskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, rozszerzenia zakresu jeszcze nie wdrożono. Rosnące nierówności są związane ze znacznym wzrostem cen i kosztów utrzymania, któremu nie towarzyszy odpowiedni

wzrost świadczeń społecznych i wynagrodzeń minimalnych. Sytuacja gospodarstw domowych o niskich dochodach pogorszyła się ze względu na utrzymującą się w przeszłości wysoką inflację; sytuacja ta ma ulec dalszemu pogorszeniu w wyniku reform podatkowych w latach 2024–2025. Zapewnienie odpowiednich środków łagodzących, m.in. w odniesieniu do rent i emerytur, a także zwiększenie adekwatności systemu ochrony socjalnej mogłoby zmniejszyć ubóstwo i nierówności. Wszystkie te środki te przyczyniłyby się także do wsparcia pozytywnej konwergencji społecznej zgodnie z analizą dotyczącą poszczególnych państw, przeprowadzoną na drugim etapie przez służby Komisji w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej[15].

(26) Udział łupków bitumicznych w koszyku energetycznym Estonii pozostaje znaczny i utrudnia zieloną transformację. Aby pomóc w stopniowym wycofywaniu stosowania łupków bitumicznych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego stopnia niezależności energetycznej, konieczne jest dalsze wdrażanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Sektor łupków bitumicznych wyrządza szkody środowisku naturalnemu, a oprócz tego jest źródłem 90 % estońskich odpadów niebezpiecznych. Estonia ma jeden z najniższych wskaźników efektywności wykorzystania zasobów wśród państw członkowskich UE, co może częściowo wynikać z zasobochłonnego sektora łupków bitumicznych działającego w tym kraju, ale także z ogólnie zasobochłonnego systemu przemysłowego. Efektywność wykorzystania zasobów nieznacznie wzrosła – z 1 EUR/kg wykorzystanych zasobów do 1,1 EUR/kg, utrzymując się w 2022 r. na poziomie poniżej połowy średniej unijnej. Sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa stał się emitentem dwutlenku węgla CO_2 zamiast go pochłaniać. Sektor leśny charakteryzuje się dużą ilością ścinki oraz niskim odzyskiem zasobów. Estonia odniosłaby korzyści ze zwiększenia efektywności zrównoważonej gospodarki leśnej, przyspieszenia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym i poprawy gospodarowania odpadami. Ponadto jeśli chodzi o potencjał innowacyjny Estonii, efektywność wykorzystania zasobów jest jedną ze słabych stron. Estonia zajęła 13. miejsce w Europejskim Rankingu Innowacyjności z 2022 r. (115,5 w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 121,5; 2013 r. = 100). Pobudzenie ekoinnowacji i innowacji opartych na biotechnologii na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych przyczyni się do poprawy efektywności wykorzystania zasobów i konkurencyjności Estonii.

(27) Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowanie umiejętności występujące w wielu sektorach zmniejszają konkurencyjność Estonii. Przedsiębiorstwa wskazały brak wykwalifikowanych pracowników za barierę dla inwestycji i ich potencjału eksportowego. Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i duże niedopasowanie umiejętności zbiegają się z szybkim wzrostem płac i zwiększonym jednostkowym kosztem pracy. Zarówno zielona, jak i cyfrowa transformacja zwiększyły zapotrzebowanie na pracowników o specjalistycznych umiejętnościach, a niedobory pracowników w opiece zdrowotnej i edukacji są nadal poważne i zaostrzają się wskutek starzenia się siły roboczej. Jednocześnie stosunkowo wysokie wskaźniki zarówno wczesnego kończenia, jak i przerywania nauki skutkują niewystarczającą liczbą wykwalifikowanych absolwentów. Problem ten ma szczególny wymiar regionalny, ponieważ obszary wiejskie i oddalone mają większe trudności z przyciągnięciem wykwalifikowanych specjalistów. Niedopasowanie umiejętności można ograniczyć przez dalszą poprawę dopasowania kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, inwestowanie w poradnictwo zawodowe,

[15] SWD(2024)132 final.

rozwiązanie problemu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, zwiększenie możliwości zmiany kwalifikacji i podnoszenia kwalifikacji oraz lepsze przewidywanie potrzeb w zakresie umiejętności. Biorąc pod uwagę konieczność zdywersyfikowania gospodarki pod kątem działalności o wysokiej wartości dodanej, przydatne byłyby również lepsze sposoby zatrzymywania i przyciągania talentów.

(28) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2024 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Estonii zalecenia 1, 2, 3 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie – zgodnie z wymogami zreformowanego paktu stabilności i wzrostu – wzrostu wydatków netto[16] w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB oraz utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na ostrożnym poziomie w średnim okresie. Poszerzenie bazy podatkowej, a także poprawę dostępu do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz ich finansowania.

2. Kontynuowanie szybkiej i skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, zapewniając zakończenie reform i inwestycji do sierpnia 2026 r. Przyspieszenie wdrażania programu polityki spójności. W kontekście przeglądu śródokresowego – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach, podjęcie działań w celu lepszego reagowania na potrzeby w sektorze opieki długoterminowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w zakresie poprawy konkurencyjności.

3. Wzmocnienie ochrony socjalnej, m.in. w celu rozwiązania problemu ubóstwa wśród osób starszych, oraz przez rozszerzenie zakresu świadczeń dla bezrobotnych, w szczególności w celu objęcia nimi osób, u których krótkie okresy pracy przeplatają się z okresami bezrobocia, oraz osób zatrudnianych w ramach niestandardowych form.

4. Zmniejszenie udziału łupków bitumicznych w koszyku energetycznym i zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów dzięki innowacjom opartym na biotechnologii. Zwiększenie wydajności pracy i podaży umiejętności przez zmianę kwalifikacji i podnoszenie kwalifikacji oraz lepsze przyciąganie i zatrzymywanie talentów.

[16] Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący