C/2025/3980

20.8.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 8 lipca 2025 r.

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

(C/2025/3980)

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 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 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:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2024 r., wskazano, że celem ram zarządzania gospodarczego jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie promuje także poczucie odpowiedzialności za politykę budżetową na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres cztero- lub pięcioletni, w zależności od długości kadencji parlamentarnej w tym państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto ([3]) przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie 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, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

([1]) Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „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.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ([4]), którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF"), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność 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 Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ([5]) („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomaga to osiągać bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikować 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.

(4) W dniu 18 czerwca 2021 r. Estonia przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. W dniu 29 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Estonii ([6]), którą to decyzję zmieniono dnia 16 czerwca 2023 r. zgodnie z art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU ([7]). Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Estonia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii ([8]). Plan został złożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 obejmuje okres od 2025 r. do 2028 r. i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na cztery lata.

(6) W dniu 26 listopada 2024 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Estonii na 2025 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 r., w którym wskazała Estonię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([9]) w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje; (ii) dekarbonizację i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu start-up za pomocą inicjatyw, takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up, oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii, takich jak

([4]) 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).

([5]) 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).

([6]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Estonii (ST 12532/21 + ADD1 COR1 REV1).

([7]) 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 (ST 9367/2023).

([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii (Dz.U. C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([9]) Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, aby przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności został skoordynowany z europejskim semestrem i dzięki temu zapewniono spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. 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 wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają aktualne również w odniesieniu do oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, które są zmieniane zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, którym nie sprostano w wystarczający sposób poprzez działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności – z uwzględnieniem odpowiednich wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019–2024.

(10) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Estonii. Oceniła w nim postępy Estonii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Estonię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Estonia. Oceniono w nim również postępy Estonii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(11) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji w odniesieniu do Estonii na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Główne ustalenia z oceny podatności Estonii na zagrożenia makroekonomiczne, którą Komisja przeprowadziła do celów tego rozporządzenia, opublikowano w dniu 13 maja 2025 r. ([10]) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja stwierdziła, że w Estonii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w ostatnich latach, w kontekście przedłużającej się recesji, występują podatności na zagrożenia związane z pogarszającą się konkurencyjnością cen i kosztów, a ceny nieruchomości mieszkalnych znacznie wzrosły, choć obecnie wydaje się, że ogólna podatność na zagrożenia jest ograniczona. Od kilku lat płace i ceny zdecydowanie rosną, a inflacja bazowa na początku 2025 r. utrzymywała się znacznie powyżej średniej dla strefy euro ze względu na wzrost płac, zwłaszcza w sektorze publicznym. Presja na ceny i koszty powoduje osłabienie konkurencyjności gospodarki. Chociaż utrata dostępu do taniej energii i innych czynników produkcji w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie była przyczyną trwałego wzrostu cen w 2022 r., obecnie presja inflacyjna ma głównie charakter krajowy. Silny popyt krajowy i kurczące się zasoby pracy umożliwiły szybki wzrost płac w czasach niskiej wydajności. W ostatnich latach wzrosły płace w sektorze publicznym, zwłaszcza nauczycieli i pracowników służby zdrowia, nadrabiając zaległości w porównaniu ze stosunkowo niskim poziomem płac w przeszłości. Wysoki poziom inflacji częściowo można przypisać podwyżkom podatków pośrednich. W ciągu ostatnich dwóch lat eksport z Estonii stracił pewien udział w rynku. Deficyt obrotów bieżących w ostatnim czasie zmniejszył się z powodu panującej w kraju recesji; międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto jest jedynie umiarkowanie ujemna, a ryzyko dla stabilności zewnętrznej wydaje się ograniczone. Ceny nieruchomości mieszkalnych w ostatnich latach znacznie wzrosły i według szacunków są one zawyżone, ale ryzyko dla stabilności finansowej związane z kredytami hipotecznymi pozostaje niskie. Do tego stanu rzeczy przyczyniły się niektóre działania w ramach polityki podjęte w przeszłości, w szczególności poprzez pobudzenie popytu krajowego po wyjściu z najgorszego etapu kryzysu związanego z pandemią. Działania te obejmowały uwolnienie funduszy emerytalnych drugiego filaru, co doprowadziło do wzrostu cen, w tym cen nieruchomości mieszkalnych. W ostatnich latach wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym i płac minimalnych zbiegł się w czasie z recesją i doprowadził do ogólnego wyższego wzrostu płac w całej gospodarce. Działania ukierunkowane na poprawę wydajności pracy i otoczenia biznesowego nadal są ograniczone. Rząd zapowiedział niedawno na 2026 r. szereg działań w ramach polityki mających na celu zmniejszenie podatków i wydatków; mogą one zmniejszyć presję inflacyjną i złagodzić część presji związanej z kosztami pracy.

([10]) SWD(2025) 123 final.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(12) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła Estonii następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 7,1 % w 2025 r., 5,1 % w 2026 r., 3,6 % w 2027 r. oraz 3,2 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym poprzez odniesienie do roku 2023, wynoszącym: 9,2 % w 2025 r., 14,8 % w 2026 r., 18,9 % w 2027 r. oraz 22,6 % w 2028 r.

(13) W dniu 29 kwietnia 2025 r. Estonia przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów ([11]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Estonii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(14) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie, w skoordynowany sposób, krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, aby wspierać wysiłki UE mające na celu osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu wydatków na obronę, i propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Radę Europejską w dniu 6 marca 2025 r. Na wniosek Estonii, złożony w dniu 29 kwietnia 2025 r., Rada w dniu 8 lipca 2025 r., na zalecenie Komisji, przyjęła zalecenie zezwalające Estonii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto i ich przekroczenie ([12]).

(15) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat ([13]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii, który w 2023 r. wynosił 3,1 % PKB, obniżył się do 1,5 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 20,2 % PKB na koniec 2023 r. do 23,6 % na koniec 2024 r. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto równej 1,8 % w 2024 r. W rocznym sprawozdaniu z postępów Estonia szacuje wzrost wydatków netto w 2024 r. na 1,1 %. Komisja szacuje, że wzrost wydatków netto był wyższy niż w rocznym sprawozdaniu z postępów. Różnica między obliczeniami Komisji a szacunkami organów krajowych wynika z mniejszych szacunków Komisji dotyczących wpływu działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów. Z szacunków Komisji wynika, że w 2024 r. kurs polityki fiskalnej ([14]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był restrykcyjny, na poziomie 1,8 % PKB.

(16) Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Estonii, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 1,7 % w 2025 r. i 2,5 % w 2026 r. oraz inflację HICP na poziomie 5,1 % w 2025 r. i 4,3 % w 2026 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 1,1 % w 2025 r. i 2,3 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 3,8 % w 2025 r. i 2,3 % w 2026 r.

(17) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie na poziomie 1,5 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma zmaleć do 22,5 % do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 1,0 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,4 % PKB w 2025 r. Oczekuje się, że wzrost dochodów wynikający z podwyższenia stawek podatku od osób fizycznych i osób prawnych, dochodów z instytucji kredytowych i wartości dodanej, a także z wprowadzenia podatku od środków transportowych, z nadwyżką skompensuje wzrost wydatków publicznych. Ożywienie gospodarcze ma również poprawić wpływy z tych podatków. Według obliczeń Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 2,1 % w 2025 r. Te prognozy wzrostu wydatków netto, które są wyższe od przedstawionych w rocznym sprawozdaniu z postępów, wynikają również z faktu, że Komisja zakłada wyższy wzrost bieżących wydatków pierwotnych, niższe wydatki finansowane z transferów z UE i niższe współfinansowanie krajowe programów UE. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie ekspansywny, na poziomie 1,0 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. relacja długu sektora instytucji rządowych

([11]) Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([12]) Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Estonii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (Dz.U. C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

([13]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2025.

([14]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 23,8 % do końca 2025 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2025 r. odzwierciedla głównie deficyt budżetowy, a także wartości rezydualne zmiany długu.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 0,6 % PKB mają być finansowane w 2025 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,4 % PKB. Wydatki finansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają realizację wysokiej jakości inwestycji i reform zwiększających produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii.

(19) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę w Estonii wyniosły 2,0 % PKB w 2021 r., 2,2 % PKB w 2022 r. oraz 2,7 % PKB w 2023 r. ([15]) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają wynieść 3,4 % PKB w 2024 r. i 3,8 % PKB w 2025 r. Stanowi to wzrost o 1,8 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. Estonia szacuje, że wydatki na obronę wyniosą 3,4 % PKB w 2024 r. i 3,7 % PKB w 2025 r. Okres, w którym uruchomiona zostaje krajowa klauzula wyjścia (2025–2028), umożliwia Estonii zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.

(20) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto w Estonii mają wzrosnąć o 2,1 % w 2025 r., a o 3,9 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Estonii w 2025 r. utrzyma się poniżej poziomu zalecanej maksymalnej stopy wzrostu, zarówno w ujęciu rocznym, jak i łącznie w latach 2024–2025.

(21) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 2,5 % PKB w 2026 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie do 24,0 % do końca 2026 r. Roczne sprawozdanie z postępów za 2025 r. nie zawiera prognoz budżetowych na okres po 2026 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu, w którym przypada data graniczna prognozy, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 2,4 % PKB. Prognozowany na 2026 r. wzrost deficytu wynika z dochodów, głównie ze względu na stosowanie zwolnionej z podatku ulgi wobec wszystkich płatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz niższe wpływy podatkowe z zysków z dywidend, co odzwierciedla wypłaty wysokich dywidend, których przedsiębiorstwa dokonywały w latach 2024 i 2025, uprzedzając wzrost podatku dochodowego od osób prawnych. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 4,1 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2026 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie ekspansywny, na poziomie 0,5 % PKB. Prognozowana przez Komisję relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 25,4 % do końca 2026 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2026 r. wynika głównie z wysokiego przewidywanego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Główne wyzwania polityczne

(22) Chociaż dochody podatkowe Estonii wyrażone jako udział w PKB w 2024 r. nadal rosły, pozostają one poniżej średniej unijnej. Zniwelowanie tej luki umożliwiłoby udostępnienie dodatkowych środków na realizację priorytetów w zakresie wydatków publicznych, mianowicie w dziedzinie obronności, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Podatki od nieruchomości, które należą do podatków najmniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego, w ostatnich latach – do 2023 r. – były około siedmiokrotnie niższe od średniej unijnej i wynosiły zaledwie 0,3 % PKB. W tym samym okresie podatki od kapitału wykazywały podobną tendencję i były trzykrotnie niższe od średniej unijnej. W 2025 r. Estonia podniesie stawkę podatku dochodowego od osób prawnych z 20 % do 22 % i zniesie obniżoną stawkę podatku w wysokości 14 % stosowaną do regularnie wypłacanych dywidend. Działania te zwiększą udział podatków od kapitału w całkowitych dochodach i przyczynią się do zmniejszenia różnicy w stosunku do średniej unijnej. Z drugiej strony Estonia zależy głównie od podatków od pracy i konsumpcji, a dochody z tych podatków wyrażone jako udział w PKB przewyższają średnią unijną. Udział tych podatków w całkowitych dochodach ma wzrosnąć w związku z niedawnymi i planowanymi podwyżkami stawki podatku od wartości dodanej. Chociaż podwyżki podatków przyczynią się również do zmniejszenia całkowitej różnicy w poziomie dochodów podatkowych w stosunku do UE, są one regresywne, a obciążenia podatkowe są rozłożone nierównomiernie. Mogą one zatem pogłębić i tak już znaczne nierówności dochodowe i mieć wpływ na inflację, przy czym wysoką inflację uznaje się za poważne wyzwanie dla konkurencyjności Estonii. Estonia pracuje również nad włączeniem regularnych przeglądów wydatków i ocen polityki do średniookresowego planowania budżetowego. Wdrożenie tych przeglądów w celu nadania priorytetu kluczowym obszarom wydatków przyczyniłoby się do skuteczniejszego przydziału funduszy publicznych, aby pomóc w zaspokojeniu rosnących potrzeb w zakresie wydatków strukturalnych i zmniejszyć presję na zwiększenie dochodów podatkowych.

([15]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG). Ze względu na różnice metodyczne między definicjami stosowanymi przez COFOG i NATO wydatki oparte na definicji COFOG mogą różnić się od wydatków opartych na definicji NATO.

(23) Nie zapewniono jeszcze dostępu do odpowiedniej i przystępnej cenowo opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Reformy i wzrost inwestycji w ostatnich latach przyczyniły się do zmniejszenia poziomu niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny, z 12,5 % w 2023 r. do 8,5 % w 2024 r. Niezaspokojone potrzeby nadal należą jednak do najwyższych w UE ze względu na długi czas oczekiwania oraz nierówną jakość i dostępność usług opieki zdrowotnej w całym kraju. Wydatki publiczne na usługi opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej utrzymują się na niskim poziomie, znacznie poniżej średniej unijnej, a niedobory siły roboczej i zależność od finansowania przez gminy ograniczają świadczenie usług. Niski poziom wydatków publicznych prowadzi do wysokich opłat własnych za opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Reforma opieki, która weszła w życie w 2023 r., stanowi pierwszy ważny krok w kierunku wzmocnienia opieki długoterminowej w Estonii, chociaż jej skutki nie są jeszcze znane. Aby jeszcze bardziej ograniczyć niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej oraz opłaty własne, należy zapewnić odpowiednie finansowanie wysokiej jakości świadczenia opieki, zwłaszcza mając na uwadze spodziewany wzrost zapotrzebowania w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Wzmocnienie opieki domowej i środowiskowej, a także wykorzystywanie technologii wspomagających, przyczyniłoby się również do poprawy dostępności i skuteczności usług w całym kraju.

(24) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 określonym w załączniku V do tego rozporządzenia 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 wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te napięte ramy czasowe dokończenie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Estonii dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. W komunikacie Komisji pt. „NextGenerationEU – droga do 2026 r." przyjętym dnia 4 czerwca 2025 r. sprecyzowano harmonogram mający zastosowanie w kontekście zakończenia funkcjonowania Instrumentu i – aby zmaksymalizować wdrażanie do dnia 31 sierpnia 2026 r. – przedstawiono wskazówki dla państw członkowskich, m.in. co do możliwości dalszego usprawniania krajowych RRP, określono warianty do rozważenia przy zmianach tych planów oraz podkreślono, jak ważne jest, by starannie wspólnie zaplanować z wyprzedzeniem przedłożenie ostatnich wniosków o płatność w 2026 r. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(25) W Estonii przyspieszyło wdrażanie programu polityki spójności, który obejmuje wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności (FS). Ważne jest kontynuowanie wysiłków, aby zapewnić szybkie wdrożenie tego programu i zarazem zmaksymalizować jego skutki w praktyce. Estonia podejmuje już działania w ramach swojego programu polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost przy jednoczesnym zwiększaniu spójności społecznej. Jednocześnie Estonia nadal stoi w obliczu wyzwań, w tym związanych z odpornością gospodarczą i społeczną, między innymi ubóstwem i wykluczeniem społecznym, opieką zdrowotną i opieką długoterminową, integracją grup defaworyzowanych na rynku pracy, a także podażą umiejętności i dostępnością usług edukacyjnych, transformacją energetyczną i konkurencyjnością regionalną, zwłaszcza we wschodnich regionach przygranicznych. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Estonia jest zobowiązana dokonać przeglądu swojego programu, biorąc pod uwagę między innymi wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych z 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych w dniu 1 kwietnia 2025 r. ([16]) przedłużono termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródokresowego na okres po dniu 31 marca 2025 r. Zapewniono w nich także mechanizmy elastyczności, aby pomóc przyspieszyć wdrażanie programu i zachęcić państwa członkowskie do przeznaczania zasobów polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych dla Unii, którymi są konkurencyjność w dziedzinie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodna i transformacja energetyczna, a także na inwestycje w umiejętności w sektorach priorytetowych, przy czym programy EFS+ powinny nadal koncentrować się na osobach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

(26) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) zapewnia możliwość inwestowania w kluczowe priorytety strategiczne UE przez zwiększanie konkurencyjności UE. Środki ze STEP są przekazywane za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie też mogą wnosić wkład do programu InvestEU, wspierając inwestycje w obszarach priorytetowych. Estonia może optymalnie wykorzystać te inicjatywy, aby wspierać rozwój lub tworzenie technologii krytycznych, w tym czystych i zasobooszczędnych technologii.

(27) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Estonia powinna skutecznie zająć się pozostałymi wyzwaniami, które dotyczą polityki w zakresie badań naukowych i innowacji, dostępu do finansowania, wydajności pracy i podaży umiejętności, ochrony socjalnej, energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej oraz dekarbonizacji, w tym w sektorze transportowym.

([16]) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego – COM(2025) 123 final.

(28) Chociaż od 2017 r. Estonia nieustannie poprawia swoje ogólne wyniki w zakresie innowacji, wydatki przedsiębiorstw na badania naukowe i rozwój, wyrażone jako udział w PKB, utrzymują się poniżej średniej unijnej, a sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych odpowiada za niemal połowę wszystkich wydatków na badania naukowe i rozwój. Jednocześnie spadła liczba zgłoszeń patentowych składanych na mocy Układu o współpracy patentowej w przeliczeniu na 1 mld EUR PKB, co sugeruje, że publiczna baza naukowa nie znajduje właściwego przełożenia na osiągnięcia technologiczne i innowacje przedsiębiorstw. Bezpośrednie wsparcie publiczne na badania naukowe i rozwój przedsiębiorstw wzrosło, jednak strategie polityczne wykraczające poza programy dotacji są niedostatecznie rozwinięte, co utrudnia zdolność Estonii do zaspokojenia potrzeb przedsiębiorstw o ograniczonych zdolnościach wykorzystania odkryć naukowych. Ponadto udział badań stosowanych w łącznym finansowaniu badań naukowych i rozwoju spadł do poziomu 23 % w 2023 r. W 2024 r. uruchomiono Centrum Badań Stosowanych, a opracowanie w pełni funkcjonalnej organizacji ds. technologii badawczych będzie wymagało czasu. Brakuje ścisłej współpracy między przedsiębiorstwami a środowiskiem akademickim. Istnieje możliwość wzmocnienia roli uniwersytetów i organizacji prowadzących badania stosowane pod względem innowacji, aby przyspieszyć wprowadzanie nowych technologii i zwiększyć konkurencyjność.

(29) Dostęp małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do finansowania w Estonii jest dużo bardziej ograniczony niż przeciętnie w UE. Osłabia to inwestycje w innowacje, zwłaszcza w regionach oddalonych, gdzie finansowanie inwestycji w innowacje jest szczególnie ryzykowne w świetle regionalnych niedoborów umiejętności i zasobów. Estońskie przedsiębiorstwa mają duże potrzeby pod względem inwestycji w celu promowania zielonej i cyfrowej transformacji, a jednak korzystają z finansowania z rynków kapitałowych w mniejszym stopniu, niż wynosi średnia unijna, a zamiast tego polegają w większym stopniu na inwestycjach finansowanych na szczeblu wewnętrznym. Sprzyja temu system podatku dochodowego, przewaga MŚP oraz skromna baza inwestorów instytucjonalnych. Promowanie udziału inwestorów instytucjonalnych w rynku kapitałowym i zachęcanie do rozwoju samowystarczalnego rynku kapitału wysokiego ryzyka mogłoby pomóc przyciągnąć inwestorów.

(30) W ostatnim czasie problem niedoboru siły roboczej stał się mniej dotkliwy, ale brak wykwalifikowanych pracowników nadal stanowi główną przeszkodę utrudniającą inwestycje dla 32 % przedsiębiorstw, a w wielu sektorach występuje zjawisko niedopasowania umiejętności. Rośnie liczba kolejnych inwestycji w zieloną transformację, co jeszcze bardziej zwiększy zapotrzebowanie na pracowników posiadających specjalistyczne umiejętności. Ten niedobór umiejętności zbiega się z szybkim wzrostem płac i wyższymi jednostkowymi kosztami pracy, co ogranicza wzrost wydajności przedsiębiorstw. W ostatnich latach szybki wzrost płac był jednym z czynników napędzających inflację i wpływających na konkurencyjność. Stosunkowo wysoki odsetek osób wcześnie kończących naukę i porzucających studia wyższe skutkuje niewystarczającą liczbą wykwalifikowanych absolwentów, a tym samym dodatkowo potęguje ten problem. Niedobór wykwalifikowanej siły roboczej jest szczególnie dotkliwy na szczeblu regionalnym, ponieważ na obszarach wiejskich i oddalonych występują większe trudności z przyciągnięciem wykwalifikowanych specjalistów, a zarazem obszary te mają większe potrzeby pod względem zmiany i podnoszenia kwalifikacji z uwagi na wyzwania związane z transformacją. Niedopasowanie umiejętności można ograniczyć poprzez poprawę dopasowania systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, zwłaszcza w przypadku specjalistów w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki. Strategie polityczne mogłyby również poprawić dostęp do zmiany i podnoszenia kwalifikacji, w szczególności dla osób o niskim poziomie wykształcenia, a także dla pracowników w starszym wieku, w tym strategie polityczne ukierunkowane na poprawę podstawowych umiejętności cyfrowych. Aby wspierać dywersyfikację gospodarczą w kierunku działalności o wysokiej wartości dodanej, można by w większym stopniu wykorzystywać system OSKA do przewidywania zapotrzebowania na umiejętności i można by wprowadzić prostsze przepisy w celu zatrudniania wykwalifikowanych pracowników z innych krajów na obszarach, w których występują niedobory, oraz przyczynienia się do zwiększenia konkurencyjności.

(31) Estonia czyni znaczne postępy na drodze do osiągnięcia celów UE w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. Dzięki lepszemu ukierunkowaniu energooszczędnych programów renowacji na gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji i zwiększeniu wsparcia dla sektora mieszkaniowego w ramach nowych programów w celu uzupełnienia istniejących programów (takich jak RRF i dotacja na odbudowę budynków mieszkalnych) Estonia mogłaby w większym stopniu zrealizować cele swojej długoterminowej strategii renowacji i przyczynić się do osiągnięcia celu redukcji emisji określonego w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Obecnie na działania związane z poprawą efektywności energetycznej kraj ten wykorzystuje przede wszystkim finansowanie oparte na dotacjach, przy ograniczonym wykorzystaniu instrumentów finansowych. Estonia odniosłaby korzyści z wprowadzenia bardziej ukierunkowanych programów i szerszego wykorzystywania instrumentów finansowych w celu osiągnięcia celów UE w zakresie efektywności energetycznej.

(32) Chociaż w koszyku energetycznym Estonii nastąpiła znaczna zmiana w kierunku przejścia na odnawialne źródła energii (z 27,7 % w 2022 r. do 34,6 % w 2023 r.), nadal znaczny jest w nim udział łupków bitumicznych (58,2 % w 2023 r.), co utrudnia zieloną transformację. Ceny energii elektrycznej w Estonii pozostają wysokie i zmienne ze względu na nieciągły charakter wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, napędzając inflację i osłabiając konkurencyjność przedsiębiorstw. Estonia mierzy się również z problemami związanymi z bezpieczeństwem energetycznym z powodu ataków hybrydowych na rurociągi i podmorskie kable na Morzu Bałtyckim. Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych (34,6 % koszyka energetycznego w 2023 r.) i magazynowania energii

pomogłoby w bieżącym i stopniowym wycofywaniu paliw kopalnych przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego stopnia niezależności energetycznej. Po udanej synchronizacji z kontynentalną europejską siecią elektroenergetyczną w 2025 r. należy podjąć dodatkowe działania w celu poprawy odporności i elastyczności sieci. Kluczowe znaczenie mają również dalsze prace nad wzmocnieniem ochrony krytycznej infrastruktury energetycznej, w szczególności w obszarze cyberbezpieczeństwa i nadzoru infrastruktury.

(33) Estonia ma jeden z najniższych wskaźników efektywności wykorzystania zasobów w UE, co może częściowo wynikać z zasobochłonnego sektora łupków bitumicznych działającego w tym kraju i z ogólnie zasobochłonnego systemu przemysłowego. W 2023 r. Estonia generowała jedynie 0,63 EUR na kg wykorzystanego materiału, podczas gdy średnia unijna wynosiła 2,22 EUR. Ma to negatywny wpływ na konkurencyjność Estonii. Pobudzenie ekoinnowacji i innowacji opartych na biotechnologii służących zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów naturalnych mogłoby przyczynić się do poprawy efektywności wykorzystania zasobów i konkurencyjności Estonii. Wskaźnik przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu w Estonii, który plasuje się na poziomie 33 %, jest znacznie niższy od średniej unijnej wynoszącej 49 %. Kraj ten mógłby odnieść korzyści dzięki wprowadzeniu nowych instrumentów polityki w celu przyspieszenia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

(34) Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego estoński sektor transportowy jest jednym z istotnych sektorów pod względem emisji gazów cieplarnianych i odpowiada za około 15 % całkowitych emisji kraju, z czego 90 % pochodzi z transportu drogowego. Koleje mają kluczowe znaczenie dla przejścia z transportu drogowego na kolejowy w celu poprawy zrównoważonej mobilności, ale zaledwie 12 % sieci kolejowej jest zelektryfikowane, podczas gdy średnia unijna wynosi 57 % (2022 r.). Estonia mogłaby zatem odnieść korzyści dzięki kontynuacji działań na rzecz dalszej elektryfikacji sieci kolejowej w celu zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Tymczasem wskaźnik własności pojazdów w kraju należy do najwyższych w UE. W 2023 r. 75,5 % samochodów było z silnikiem spalinowym, a średni wiek tych samochodów jest wysoki. W 2023 r. pojazdy elektryczne stanowiły jedynie 6,3 % nowych pojazdów, podczas gdy średnia unijna wynosiła 14,5 %. Niedawno Estonia wprowadziła podatki od pojazdów w odniesieniu do samochodów osobowych używanych do celów prywatnych, których stawki opierają się na masie i poziomie emisji CO_2, ale stawki podatku są niższe w przypadku starszych pojazdów. Chociaż niższe stawki pomagają chronić słabsze grupy społeczne, Estonia mogłaby rozważyć zwiększenie zachęt do odnawiania taboru prywatnych pojazdów drogowych. Estonia słusznie rozważa zwiększenie udziału zrównoważonych autobusów w całej publicznej flocie autobusów z obecnego poziomu 30 % do 42 % w celu zapewnienia ekologicznego transportu publicznego na obszarach wiejskich, co przyczyni się do odnowienia taboru pojazdów publicznych. Chociaż Estonia skutecznie zintegrowała niektóre lokalne systemy sprzedaży biletów i planowania przejazdów, konieczne są dalsze działania w tym zakresie.

(35) Ze względu na luki w ochronie socjalnej Estonia nadal stoi w obliczu wyzwań związanych z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i utrzymującymi się nierównościami dochodowymi, pomimo niedawnej poprawy sytuacji. Chociaż podwyżki emerytur i świadczeń na dziecko poprawiły niektóre wskaźniki społeczne, wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w 2024 r. pozostawał wysoki, zwłaszcza wśród osób starszych – w szczególności osób w wieku 65 lat i starszych żyjących samotnie – oraz osób z niepełnosprawnościami i jednoosobowych gospodarstw domowych. Wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej należą do najniższych w UE i w 2023 r. wyniosły 15,4 % PKB, podczas gdy w całej UE było to 26,8 %. Wpływ świadczeń socjalnych (z wyłączeniem emerytur) na ubóstwo również pozostaje znacznie poniżej średniej unijnej. Poprawa adekwatności i efektywności systemu zabezpieczenia społecznego mogłaby przyczynić się do zmniejszenia zagrożenia ubóstwem, podobnie jak ukierunkowanie wsparcia na słabsze grupy społeczne, takie jak osoby z niepełnosprawnościami, jednoosobowe gospodarstwa domowe i osoby starsze. Pomimo niedawnych podwyżek emerytur, będących wynikiem głównie zastosowania korekt o inflację i wzrostu składek na ubezpieczenie społeczne, emerytury wciąż należą do najniższych w UE w stosunku do poziomu wynagrodzeń, co przyczynia się do wysokiego ubóstwa wśród osób starszych. Ubóstwo pracujących utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie, zwłaszcza w przypadku osób wykonujących pracę w ramach niestandardowych form zatrudnienia, a stosunkowo niskie płace minimalne – pomimo niedawnego wzrostu – pogłębiają ten problem. Estonia mogłaby rozszerzyć zakres zasiłków dla bezrobotnych na osoby, które jeszcze nie są nimi objęte, takie jak osoby pracujące w ramach niestandardowych form zatrudnienia, w tym osoby samozatrudnione. Mogłoby to zmniejszyć ich zagrożenie ubóstwem. Nadal wyraźnie widoczne są dysproporcje regionalne, przy czym obszary wiejskie i wschodnie regiony przygraniczne są bardziej zagrożone ubóstwem. Sprostanie tym wyzwaniom przyczyniłoby się także do wsparcia pozytywnej konwergencji społecznej zgodnie z analizą dotyczącą poszczególnych państw, przeprowadzoną na drugim etapie przez służby Komisji zgodnie z ramami konwergencji społecznej ([17]).

(36) 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 2025 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 na 2025 r. W przypadku

([17]) SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF) [Analiza dotycząca poszczególnych państw, przeprowadzona na drugim etapie zgodnie z ramami konwergencji społecznej], 2025.

Estonii zalecenia 2, 3 i 4 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy konkurencyjności, zalecenia 4, 5 i 6 – we wdrożeniu drugiego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy odporności, a zalecenie 1 we wdrożeniu trzeciego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy stabilności makroekonomicznej i finansowej, określonych w zaleceniu na 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo i wzmocnienie ogólnej gotowości obronnej, przy zapewnieniu stabilności długu zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 6 marca 2025 r. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r., przy jednoczesnym wykorzystaniu, w ramach krajowej klauzuli wyjścia, możliwości zwiększonych wydatków na obronę. Rozszerzenie podstawy opodatkowania przez wykorzystanie podatków, które są mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Zagwarantowanie zrównoważonego finansowania potrzeb w zakresie wydatków, w tym na obronę, a także na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową w celu poprawy ich dostępności i przystępności cenowej, przy jednoczesnym zapewnieniu zabezpieczenia przed presją inflacyjną.

2. Zapewnienie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy na dokończenie reform i inwestycji mające zastosowanie na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+, FS), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie unijnych instrumentów, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy.

3. Ukierunkowanie inwestycji na badania naukowe i innowacje przez priorytetowe traktowanie finansowania badań stosowanych. Poprawę dostępu do finansowania, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw w regionach oddalonych, w celu ułatwienia innowacyjnych inwestycji, na przykład inwestycji w zieloną i cyfrową transformację, w tym przez promowanie udziału inwestorów instytucjonalnych w rynku kapitału wysokiego ryzyka i rynku kapitałowym.

4. Poprawę efektywności energetycznej przez wprowadzenie nowych środków finansowych i wspierających, aby osiągnąć cele długoterminowej strategii renowacji. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych i udziału łupków bitumicznych w koszyku energetycznym poprzez inwestowanie w energię ze źródeł odnawialnych i promowanie magazynowania energii. Poprawę bezpieczeństwa energetycznego, na przykład przez zapewnienie wystarczającej przepustowości elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych. Zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów dzięki innowacjom opartym na biotechnologii. Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia dostępności i wykorzystania zrównoważonego i mniej zanieczyszczającego transportu, w tym przez elektryfikację sieci kolejowej, odnowienie taboru pojazdów drogowych oraz integrację systemów transportu publicznego.

5. Poprawę wydajności pracy i podaży umiejętności poprzez działania na rzecz zmiany i podnoszenia kwalifikacji, ograniczenie zjawiska wczesnego kończenia nauki, lepsze dopasowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, w szczególności przez zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania na specjalistów w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki oraz poprzez lepsze przyciąganie i zatrzymywanie talentów. Wzmożenie działań w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do zielonej transformacji. Zmniejszenie zagrożenia ubóstwem przez wzmocnienie ochrony socjalnej osób starszych, jednoosobowych gospodarstw domowych i osób z niepełnosprawnościami dzięki zwiększeniu adekwatności i efektywności systemu świadczeń oraz – w odniesieniu do osób bezrobotnych – między innymi dzięki rozszerzeniu zakresu zasiłków dla bezrobotnych, w szczególności na osoby wykonujące pracę w niestandardowych formach zatrudnienia, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansów publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodnicząca

S. LOSE