KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 206 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2025) 206 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 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 dnia 30 kwietnia 2024 r., wskazano cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu oraz 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 przyczynia się również do zapewnienia poczucia odpowiedzialności za politykę fiskalną na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki oraz jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego

[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.

zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres 4- lub 5-letni, 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 perspektywie średniookresowej. 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.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[4] ustanawiające 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. 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.

(4) 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

---

[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.

[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).

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], który zmieniono dnia 16 czerwca 2023 r. na podstawie przepisów 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 zalecenie Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii[8]. Plan – przedłożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 – obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(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) 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 przedsiębiorstw *scale-up* oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii takich jak sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na

---

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

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 (9367/2023).

8 Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii, Dz.U. C/2025/655, 10.2.2025.

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).

rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu w celu zapewnienia, aby przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów, sprzyjało konkurencyjności – zwłaszcza w sektorach energochłonnych – i napędzało wzrost gospodarczy. 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 jest skoordynowany z europejskim semestrem, co zapewnia 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 (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają równie aktualne dla oceny zmienionych planów odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, które nie zostały dostatecznie rozwiązane przez 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 dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(11) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla 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

[10] SWD(2025)123 final.

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. Negatywny wpływ tych czynników na ceny i koszty osłabia konkurencyjność 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 dla 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 ogłosił niedawno szereg działań w ramach polityki mających na celu zmniejszenie podatków i wydatków na 2026 r., które mogą zmniejszyć presję inflacyjną i złagodzić część presji związanej z kosztami pracy.

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. i 3,2 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym w odniesieniu do 2023 r. wynoszącym 9,2 % w 2025 r., 14,8 % w 2026 r., 18,9 % w 2027 r. i 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.

[11] Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne pod adresem: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pl.

(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 w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę, a Rada Europejska pozytywnie przyjęła ten wniosek w dniu 6 marca 2025 r. W odpowiedzi na wniosek Estonii z dnia 29 kwietnia 2025 r. Rada, na zalecenie Komisji, przyjęła w dniu [data] r. 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, spadł 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 na poziomie 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. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[14], który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, był w 2024 r. 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 o 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 utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1,5 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma spaść 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, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniesie 1,4 % PKB. Oczekuje się, że wzrost dochodów wynikający z podwyższenia stawek podatku od osób fizycznych i osób prawnych, dochodów z instytucji kredytowych i wartości

---

12 Zalecenie Rady zezwalające Estonii na odchylenie od zaleconej ścieżki wydatków netto i jej przekroczenie (uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia), [Proszę uzupełnić: Dz.U. C/2025/xxx, x.x.2025].

13 Eurostat – wskaźniki euro, 22 kwietnia 2025 r.

14 Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę 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 skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

dodanej, a także z wprowadzenia podatku od środków transportowych, z nadwyżką skompensuje wzrost wydatków publicznych. Ożywienie gospodarcze ma również poprawić wpływy z tych podatków. Zgodnie z obliczeniami 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 prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, będzie w 2025 r. ekspansywny, na poziomie 1,0 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. relacja długu sektora instytucji rządowych 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. bezzwrotne wsparcie („dotacje") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2025 r. ma posłużyć do sfinansowania wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,6 % PKB, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,4 % PKB. Wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na wynik 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. i 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. Odpowiada to wzrostowi o 1,7 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. Okres uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia (2025–2028) pozwala Estonii na zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów publicznych, 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 Estonii mają wzrosnąć o 2,1 % w 2025 r. i o 3,9 % łącznie w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Estonii w 2025 r. będzie niższy od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu, zarówno w ujęciu rocznym, jak i łącznie w latach 2024–2025.

(21) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2,5 % PKB w 2026 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 24,0 % do końca 2026 r. Roczne sprawozdanie z postępów za 2025 r. nie uwzględnia prognoz budżetowych na okres po 2026 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej 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

[15] Eurostat, wydatki publiczne według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG).

podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz niższe wpływy podatkowe z zysków z dywidend, co odzwierciedla wypłaty wysokich dywidend dokonywane przez przedsiębiorstwa 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 prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, będzie w 2026 r. ekspansywny, na poziomie 0,5 % PKB. Według prognoz Komisji 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. odzwierciedla głównie wysoki prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Najważniejsze wyzwania w zakresie polityk publicznych

(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 nierównomiernie rozłożone. 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.

(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 załącznika 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 (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. 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. 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 obserwuje się przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i Funduszu Spójności. Należy kontynuować wysiłki zmierzające do szybkiego wdrożenia tego programu przy jednoczesnym maksymalnym zwiększeniu jego wpływu w terenie. Estonia podejmuje już działania w ramach swojego programu polityki spójności w celu pobudzenia konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. 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 do dokonania przeglądu swojego programu, biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 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. Przewidziano również elastyczne rozwiązania, które przyspieszą wdrażanie programów, oraz zachęty dla państw członkowskich do przeznaczania środków w ramach polityki spójności na pięć

[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.

strategicznych obszarów priorytetowych Unii, a mianowicie na konkurencyjność w zakresie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodną i transformację energetyczną.

(26) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) zapewnia możliwość inwestowania w kluczowe priorytety strategiczne UE przez zwiększenie konkurencyjności UE. STEP realizuje się za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie mogą również wnieść wkład w program InvestEU wspierający inwestycje w obszarach priorytetowych. Estonia mogłaby wykorzystać te inicjatywy do wspierania rozwoju lub produkcji 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 mierzy się z kilkoma dodatkowymi 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.

(28) Chociaż od 2017 r. Estonia nieustannie poprawia swoje ogólne wyniki w zakresie innowacji, wydatki przedsiębiorstw na badania 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 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 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 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 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 zbiegł 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, a także do ukierunkowania 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 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 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 obronność i wzmocnienie gotowości obronnej 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., korzystając jednocześnie z możliwości zwiększenia wydatków na obronę przewidzianej w krajowej klauzuli wyjścia. Rozszerzenie podstawy opodatkowania przez wykorzystanie podatków, które są mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Zagwarantowanie zrównoważonego finansowania potrzeb

[17] SWD(2025) 95 – Analiza dotycząca poszczególnych państw, przeprowadzona na drugim etapie zgodnie z ramami konwergencji społecznej, 2025.

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 uwzględnieniem obowiązujących terminów dotyczących realizacji reform i inwestycji zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/241. Zwiększenie tempa wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+, Funduszu Spójności), wykorzystując, w stosownych przypadkach, możliwości oferowane w ramach przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie instrumentów UE, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy w celu poprawy konkurencyjności.

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 ryzyka ubóstwa 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 […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący