C/2026/3919

1.9.2026

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2026 r.

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

(C/2026/3919)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie (UE) 2024/1263 określa cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem.

(2) W dniu 25 listopada 2025 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Estonii na 2026 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2026 r., w którym nie wskazała Estonii jako jednego 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, zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2026 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([2]) w dniu 21 kwietnia 2026 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu i zalecenie w sprawie kapitału ludzkiego – w dniu 9 marca 2026 r.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Dz.U. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności Unii w ciągu najbliższych pięciu lat. Wskazano w nim trzy wymogi transformacyjne, tzn. innowacje, dekarbonizację i konkurencyjność oraz bezpieczeństwo, które stanowią podstawowe filary zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Odkąd opublikowano Kompas konkurencyjności, jest on wykorzystywany jako podstawa prac w ramach europejskiego semestru, co pozwala zapewnić spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami UE i stworzyć jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, które wspiera zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(4) W 2026 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z ostatnim etapem wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ([3]). Plany odbudowy i zwiększania odporności, wraz z finansowaniem w ramach polityki spójności, mają zasadnicze znaczenie dla realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ w planach tych miały znaleźć się rozwiązania umożliwiające skuteczne sprostanie wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnim cyklu lub znacznej części tych wyzwań, a w programach finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności wymagano uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów. W związku ze zbliżającym się zakończeniem funkcjonowania RRF niezwykle ważne jest utrzymanie reform i inwestycji wspieranych i realizowanych w ramach RRF, w szczególności tych, które przyczyniają się do sprostania wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także wykorzystanie tych reform i inwestycji jako podstawy do dalszych działań.

(5) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2026 r. dotyczące Estonii. Oceniła w nim postępy Estonii we wdrażaniu zaleceń dla tego kraju z 2025 r. oraz podsumowała realizację RRP 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 oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(6) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie oceny i zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii ([4]). Plan ten obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat. Rada zaleciła 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 przez odniesienie do roku bazowego 2023, wynoszącym: 9,2 % w 2025 r., 14,8 % w 2026 r., 18,9 % w 2027 r. oraz 22,6 % w 2028 r.

(7) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby wystąpiły o 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 ([5]), a Rada Europejska pozytywnie odniosła się do tej propozycji w dniu 6 marca 2025 r. W następstwie wniosku Estonii i na zalecenie Komisji Rada w dniu 8 lipca 2025 r. przyjęła zalecenie zezwalające Estonii na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ([6]). 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.

([3]) 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).

([4]) 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).

([5]) Komunikat Komisji pt. „Uwzględnianie wyższych wydatków na obronność zgodnie z paktem stabilności i wzrostu", Bruksela, 19 marca 2025 r., C(2025) 2000 final.

([6]) 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).

(8) W dniu 30 kwietnia 2026 r. Estonia przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów za 2026 r. ([7]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz stanu realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych 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.

(9) Wzrost realnego PKB w 2025 r. wyniósł 0,6 %, a inflacja HICP – 4,8 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. realny PKB wzrośnie o 1,6 % w 2026 r. i o 1,7 % w 2027 r., a inflacja HICP wyniesie 4,4 % w 2026 r. i 2,9 % w 2027 r.

(10) Według danych Eurostatu ([8]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii wzrósł z 1,1 % PKB w 2024 r. do 2,0 % PKB w 2025 r. Wzrost deficytu w 2025 r. wynika głównie z szybszego wzrostu wydatków, w szczególności inwestycji publicznych związanych z realizacją dużych projektów infrastrukturalnych, takich jak Rail Baltica. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych do daty granicznej prognozy deficyt przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wynieść 4,5 % PKB w 2026 r. i 4,8 % w 2027 r. Wzrost deficytu w 2026 r. odzwierciedla przede wszystkim spadek dochodów, wynikający w szczególności z reformy podatku dochodowego od osób fizycznych (przejścia na powszechny system zwolnień podatkowych), a także wzrost wydatków związany głównie ze zwiększeniem wydatków na obronę do poziomu 5 % PKB oraz realizacją projektów inwestycyjnych, takich jak Rail Baltica. Wzrost deficytu w 2027 r. wynika głównie ze słabszej dynamiki dochodów.

(11) Z szacunków Komisji wynika, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej ([9]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był restrykcyjny, na poziomie 0,5 % PKB. Prognozuje się, że w 2026 r. będzie on ekspansywny na poziomie 2,8 % PKB, a w 2027 r. – restrykcyjny, na poziomie 0,3 % PKB.

(12) Według danych Eurostatu ([10]) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii wzrósł z 23,5 % PKB na koniec 2024 r. do 24,1 % PKB na koniec 2025 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2025 r. odzwierciedla głównie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy relacja długu do PKB przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wzrosnąć do 26,9 % do końca 2026 r., a następnie do 30,5 % do końca 2027 r. Wzrost w 2026 i 2027 r. wynika głównie z wysokiego i utrzymującego się deficytu budżetowego oraz dodatnich wartości rezydualnych zmiany długu w 2027 r.

(13) Według danych Eurostatu całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Estonii wyniosły 4,2 % PKB w 2025 r., co oznacza wzrost o 2,1 punktu procentowego PKB w porównaniu z rokiem odniesienia 2021. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że w 2026 r. wydatki te wyniosą 5,0 % PKB, co odpowiada wzrostowi o 3,0 punkty procentowe PKB w porównaniu z 2021 r. ([11])

([7]) Roczne sprawozdania z postępów za 2026 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.

([8]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2026 r.

([9]) 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.

([10]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2026 r.

([11]) Definicja „wydatków na obronę" według NATO różni się od definicji „obrony narodowej" według klasyfikacji COFOG. Mogą ponadto występować różnice związane z czasem rejestracji wydatków, w szczególności wydatków na sprzęt wojskowy, ponieważ sprawozdawczość NATO opiera się na innych zasadach dotyczących czasu rejestracji niż rachunki narodowe.

(14) Unia nadal stoi w obliczu ryzyka zakłóceń w dostawach energii i dużej zmienności cen, spotęgowanego napięciami geopolitycznymi, które wpływają na światowe rynki ropy naftowej i gazu. Doświadczenia z kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 pokazały, że szeroko zakrojone i nieukierunkowane środki wiążą się z dużymi kosztami fiskalnymi i są nieefektywne pod względem społecznym i gospodarczym. Od wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie w lutym 2026 r. Estonia przyjęła środki polityki fiskalnej w celu złagodzenia wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa ([12]). W szczególności przesunięto z 2026 r. na 2027 r. wejście w życie planowanych podwyżek stawek akcyzy na paliwa i energię elektryczną. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. koszty fiskalne tych środków wyniosą około 0,1 % PKB w 2026 r.

(15) Według obliczeń Komisji wydatki netto w Estonii wzrosły o 2,0 % w 2025 r., a o 5,7 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Prognozowany wzrost wydatków netto w 2025 r. jest poniżej poziomu zalecanej maksymalnej stopy wzrostu. Łącznie w latach 2024 i 2025 skumulowana stopa wzrostu wydatków netto jest również niższa niż zalecana maksymalna stopa wzrostu.

(16) Na podstawie obliczeń Komisji przewiduje się, że wydatki netto w Estonii wzrosną o 12,0 % w 2026 r., a o 18,4 % w ujęciu łącznym w latach 2024, 2025 i 2026. Wzrost wydatków netto w 2026 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 2,8 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2024, 2025 i 2026 przewidywana skumulowana stopa wzrostu wydatków netto przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 1,5 % PKB w ujęciu łącznym. Z obecnych prognoz dotyczących wydatków na obronę wynika, że przewidywane odchylenie mieści się jednak w zakresie elastyczności krajowej klauzuli wyjścia.

(17) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE ([13]). W sprawozdaniu tym oceniono sytuację Estonii pod kątem spełnienia kryterium deficytu, ponieważ planowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przekracza wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, po uwzględnieniu w stosownych przypadkach istotnych czynników, że Estonia nie spełnia kryterium deficytu. Komisja uznała jednak, że nie ma podstaw do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Estonii, ponieważ Rada uruchomiła wobec Estonii krajową klauzulę wyjścia, a przewidywane przekroczenie w 2026 r. wartości odniesienia dla deficytu jest w całości wyjaśnione przeznaczaniem od 2021 r. większych wydatków na obronę, zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2026 r. W świetle tych informacji i zważywszy na opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja nie zaproponowała wszczęcia procedury nadmiernego deficytu.

(18) Ze względu na zwiększone potrzeby w zakresie bezpieczeństwa wydatki na obronę w Estonii rosną. Wzrosły one z 2 % PKB w 2021 r. do 4,2 % w 2025 r. i oczekuje się, że począwszy od 2026 r. przekroczą 5 % PKB. W związku z tym ważne jest, aby Estonia znalazła stabilne źródła dochodów lub instrumenty zmniejszające wydatki, które mogą wspierać finansowanie nie tylko potrzeb w zakresie wydatków na obronność, ale również wszystkich potrzeb w zakresie wydatków strukturalnych, w tym opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, w perspektywie średnio- i długoterminowej.

(19) Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostają o cztery punkty procentowe niższe od średniej UE i wynoszą 35,2 % PKB w 2024 r. w porównaniu z 39,4 % w UE. Od 2024 r. wprowadzono szereg środków mających na celu zwiększenie dochodów: dwukrotnie podwyższono stawkę VAT, osiągając 24 % w 2025 r.; podniesiono stawki podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych do 22 %; podatki akcyzowe od alkoholu, tytoniu i energii mają rosnąć co roku do 2027/2028 r.; a w 2025 r. wprowadzono nowy podatek od pojazdów silnikowych. Choć reformy te pomagają zmniejszyć lukę w dochodach względem średniej UE, zwiększają jeszcze bardziej zależność od podatków od pracy i konsumpcji, które już przekraczają średnią unijną jako odsetek PKB. Mogą one również stanowić nieproporcjonalne obciążenie dla grup o niższych dochodach i pogłębiać nierówności dochodowe. Korzystne byłoby rozszerzenie podstawy opodatkowania za pomocą podatków mniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego. Przykładowo można by pozyskiwać dochody z opodatkowania nieruchomości, które jest nadal wykorzystywane w niedostatecznym stopniu. Dochody z opodatkowania nieruchomości wyniosły w 2024 r. zaledwie 0,3 % PKB, czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 1,8 %, co odzwierciedla koncentrację Estonii na opodatkowaniu gruntów, a nie nieruchomości. Stopniowe wprowadzanie podatku od niezamieszkałych nieruchomości zwiększyłoby podstawę opodatkowania, a jednocześnie zmniejszyłoby niedobory mieszkań. Estonia poczyniła znaczne wysiłki na rzecz poprawy efektywności wydatków w ramach budżetowania wynikowego. Można by jednak poprawić związek między przeglądami wydatków, poprawą efektywności i realokacją zasobów. Wzmocnienie tego związku wymagałoby częstszych przeglądów oraz zapewnienia, aby wynikające z nich oszczędności były wyraźnie odzwierciedlone w budżecie i kierowane na obszary priorytetowe.

([12]) Odzwierciedla to sytuację w dacie granicznej prognozy Komisji z wiosny 2026 r. (4 maja 2026 r.).

([13]) Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 3 czerwca 2026 r., COM (2026) 302 final.

(20) Systematyczne, konkretne i terminowe angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślne wdrażanie unijnych instrumentów finansowania, także w kontekście europejskiego semestru.

(21) Wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności (FS), przebiega w Estonii w tempie szybszym od średniego poziomu UE, zarówno pod względem wyboru projektów, jak i płatności. Ważne jest utrzymanie obecnej dynamiki, a jednocześnie zmaksymalizowanie wpływu inwestycji w terenie. Estonia podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost. Niektóre obszary mogą jednak wymagać dalszego wsparcia, m.in. obszary związane z utrzymującymi się dysproporcjami terytorialnymi, dywersyfikacją gospodarczą oraz sprawiedliwą transformacją. Choć ogólnie rzecz biorąc realizacja przebiega dobrze, jej skuteczność jest utrudniona przez ograniczoną dostępność i wykorzystanie danych regionalnych. Konieczne jest zapewnienie szybkiej i skutecznej realizacji nowych inwestycji wskazanych przez Estonię w przeglądzie śródokresowym funduszy polityki spójności, w szczególności inwestycji związanych z pięcioma priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeglądu śródokresowego ([14]).

(22) Utrzymujące się dysproporcje regionalne hamują konwergencję i wzrost gospodarczy w Estonii. Działalność gospodarcza, usługi publiczne o wysokiej wartości i pracownicy z odpowiednimi umiejętnościami koncentrują się w regionie stołecznym. Regiony oddalone i wiejskie stoją w obliczu wyzwań strukturalnych związanych z niską liczbą ludności, spadkiem demograficznym, problemami z łącznością i dostępem do podstawowych usług publicznych. Jako państwo położone na wschodniej granicy zewnętrznej UE Estonia mierzy się z dodatkowymi wyzwaniami, które ograniczają jej perspektywy rozwoju gospodarczego i społecznego, ponieważ istniejące wyzwania strukturalne ulegają pogłębieniu. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie zwiększa presję w zakresie bezpieczeństwa, zakłóca transgraniczną działalność gospodarczą, obniża atrakcyjność inwestycyjną i dodatkowo ogranicza dostęp do finansowania. Obawy dotyczące bezpieczeństwa ludności i infrastruktury krytycznej wymagają inwestycji w ochronę ludności, gotowość oraz mobilność wojskową, co mogłoby stworzyć możliwości dla gospodarek regionów, jednocześnie wywierając dodatkową presję na finansowanie usług publicznych. Wspieranie dywersyfikacji gospodarczej i wzmacnianie odporności regionu ma szczególne znaczenie w regionie Ida-Viru, który przechodzi głęboką transformację przemysłową, gospodarczą i społeczną w związku ze stopniowym odchodzeniem od przemysłu opartego na łupkach bitumicznych.

(23) Estonia mierzy się z kilkoma wyzwaniami, które dotyczą badań naukowych i innowacji, dostępu do finansowania, efektywności energetycznej budynków, energii odnawialnej i bezpieczeństwa energetycznego, zrównoważonego transportu, podaży pracy i kwalifikacji oraz ochrony socjalnej.

(24) 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. Jednocześnie wsparcie dla działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw znacznie wzrosło, a bezpośrednie wsparcie publiczne osiągnęło w 2023 r. poziom 0,15 % PKB, powyżej średniej unijnej. Obejmuje to nowe inicjatywy, takie jak krajowe centrum badań stosowanych, program TemTA na rzecz badań stosowanych i rozwoju technologii, oparte na wynikach zachęty do współpracy między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami oraz środki wzmacniające zarządzanie własnością intelektualną i transfer technologii. Zmniejszyła się jednak liczba zgłoszeń patentowych, a współpraca między ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami pozostaje ograniczona, co wskazuje, że inwestycje publiczne w badania naukowe i innowacje nie są jeszcze wykorzystywane w wystarczającym stopniu. Rozdrobnienie między wspieraniem innowacji a szerszymi inicjatywami wspierającymi małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) zmniejsza skuteczność polityki i osłabia przełożenie badań na wyniki rynkowe. Wyeliminowanie tych niedociągnięć, w tym przez zapewnienie bardziej zintegrowanych ram wsparcia oraz trwałych inwestycji w badania stosowane i obszary o dużym oddziaływaniu, takie jak sztuczna inteligencja, pomogłoby wzmocnić komercjalizację innowacji.

([14]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1914 z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego.

(25) Dostępność finansowania stanowi poważną przeszkodę inwestycyjną dla 19 % przedsiębiorstw w Estonii, a odsetek przedsiębiorstw mających ograniczone możliwości finansowania jest znacznie wyższy niż średnia unijna. Estońskie przedsiębiorstwa w dużym stopniu polegają na finansowaniu na szczeblu wewnętrznym, co odzwierciedla cechy strukturalne, takie jak system podatkowy, przewaga MŚP oraz skromna baza inwestorów instytucjonalnych. Utrzymujące się luki w dostępie MŚP do finansowania nadal hamują innowacje, komercjalizację badań naukowych i wdrażanie zasobooszczędnych technologii. Choć integracja infrastruktury bałtyckiego rynku kapitałowego od 2017 r. oraz wsparcie ze strony instytucji krajowych i ponadnarodowych przyczyniły się do rozwoju rynku kapitałowego, kapitału prywatnego i kapitału wysokiego ryzyka, ograniczenia finansowania utrzymują się, pogłębione przez reformę emerytalną z 2021 r., która zmniejszyła rozmiar krajowych rynków kapitałowych oraz inwestycji instytucjonalnych. Pomimo że instrumenty takie jak system rachunków inwestycyjnych, ukierunkowane programy gwarancyjne oraz nowe umowy w sprawie finansowania, w szczególności z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, rozszerzyły dostęp do finansowania, popyt nadal przewyższa podaż, czego przykładem jest szybkie przekroczenie dostępnych środków w regionalnych naborach wniosków o wsparcie. Poprawa dostępu do finansowania, zwłaszcza dla MŚP poza głównymi ośrodkami miejskimi, w tym przez ukierunkowane gwarancje oraz bardziej zintegrowane ramy wsparcia innowacji i przedsiębiorstw, pomogłaby uruchomić inwestycje, wesprzeć zwiększanie skali i przyspieszyć wdrażanie innowacyjnych i zasobooszczędnych technologii.

(26) Budynki odpowiadają za 46,1 % zużycia energii w kraju, przy czym w latach 2019–2024 w Estonii nastąpiło zahamowanie poprawy w zakresie zużycia energii końcowej w sektorze mieszkaniowym. Niska efektywność energetyczna zasobów mieszkaniowych powoduje, że koszty ogrzewania pochłaniają dużą część dochodów do dyspozycji, co szczególnie mocno dotyka słabsze grupy społeczne. Zwiększenie dostępności instrumentów finansowych poza istniejącymi systemami wsparcia w formie dotacji mogłoby przyspieszyć dekarbonizację i poprawić przystępność cenową mieszkań dzięki niższym kosztom ogrzewania w odnowionych lokalach mieszkalnych. Wyznaczenie jasnej ścieżki prowadzącej do zdekarbonizowanych i energooszczędnych zasobów budowlanych pomoże również zaspokoić potrzeby w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz zwiększyć ogólną odporność na sytuacje kryzysowe.

(27) W koszyku energetycznym Estonii nastąpiła znaczna zmiana w kierunku odnawialnych źródeł energii, których udział wzrósł z 35 % w 2023 r. do 40 % w 2024 r. Choć udział pozyskiwanych w kraju łupków bitumicznych w koszyku energetycznym spadł z 30 % w 2023 r. do 25 % w 2024 r., pozostają one głównym źródłem energii w Estonii, utrudniając zieloną transformację. Mimo że ceny w godzinach dziennych spadły w ostatnich latach w związku z rosnącym udziałem energii słonecznej w koszyku energii elektrycznej (67,9 % odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej netto w 2025 r., co stanowi jeden z najwyższych poziomów w UE), Estonia pozostaje podatna na gwałtowne skoki cen w okresach wysokiego popytu. Chociaż sieć elektroenergetyczna Estonii została pomyślnie zsynchronizowana z siecią UE w lutym 2025 r., inne projekty synchronizacyjne – aby wesprzeć transformację i zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne – w szczególności z Łotwą i Finlandią, nie zostały jeszcze ukończone. Pomimo że pierwszy w Estonii wielkoskalowy system magazynowania energii w bateriach został uruchomiony w 2025 r., budowa większej liczby takich systemów ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia elastyczności energetycznej kraju. Należy również kontynuować prace nad wzmocnieniem odporności krytycznej infrastruktury energetycznej, w szczególności w odniesieniu do cyberbezpieczeństwa i nadzoru nad infrastrukturą.

(28) Znaczący udział zasobochłonnych sektorów przemysłu oraz znaczna zależność od łupków bitumicznych zmniejszają produktywność zasobów w Estonii (52,5 % dostępnej energii brutto w Estonii w 2023 r.). W 2024 r. Estonia generowała 1,15 EUR na kg materiału, podczas gdy średnia unijna wynosiła 2,99 EUR. Pod względem produktywności zasobów mierzonej jako produkt krajowy brutto (PKB) w stosunku do krajowego zużycia materiałów Estonia nadal należy do państw osiągających najgorsze wyniki w UE i wykazuje nieco pogarszającą się tendencję – wartość wskaźnika w 2023 r. wyniosła 127,7, a w 2024 r. 124,7. W celu zwiększenia produktywności zasobów Estonia musi odejść od łupków bitumicznych, wspierać dalej innowacje biotechnologiczne, aby przekształcić zasoby w zastosowania o wyższej wartości dodanej, a także rozwój i upowszechnianie technologii zasobooszczędnych oraz poprawić obieg zamknięty, co wymaga znacznych inwestycji.

(29) Sektor transportowy w Estonii nadal pozostaje dużym emitentem gazów cieplarnianych. Transport drogowy odpowiada za 48 % emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym Estonii w 2024 r., przy czym emisje te wzrosły o 27 % od 2005 r. Wynika to z faktu, że Estonia ma najstarszą flotę samochodową w UE, a także wskaźnik własności pojazdów powyżej średniej unijnej. Aby rozwiązać ten problem i wdrożyć własny plan rozwoju transportu i mobilności na lata 2021–2035, Estonia musi wdrożyć środki zachęcające do przechodzenia na korzystanie ze zrównoważonego transportu publicznego. W tym celu niezbędne jest wsparcie przejścia na zintegrowane rozwiązania oraz poprawa multimodalnych połączeń i usług dla pasażerów, podobnie jak dalsza elektryfikacja kolei i ukończenie Rail Baltica. Infrastruktura transportowa w Estonii jest bardzo podatna na skutki zmiany klimatu, co należy uwzględniać przy planowaniu nowych inwestycji w tym sektorze.

(30) Biorąc pod uwagę kluczową rolę kapitału ludzkiego w zwiększaniu konkurencyjności i strategicznej autonomii Unii, w 2026 r. Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim w dziedzinie umiejętności, edukacji i szkoleń i ograniczającym konkurencyjność. Zalecenia krajowe na 2026 r. skierowane do Estonii mogą przyczynić się do wdrożenia zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii.

(31) Estonia nadal mierzy się z wyzwaniami związanymi ze zwiększeniem podaży kwalifikacji i poprawą wejścia na rynek pracy. Wczesne kończenie nauki (powyżej 10 % w 2025 r.) nadal negatywnie wpływa na poziom wykształcenia, natomiast bezrobocie młodzieży (powyżej 20 % w 2025 r.) oraz wysoki odsetek młodych osób niepracujących, nieuczących się ani nieszkolących się (11,2 % w 2025 r.) wskazują na utrzymujące się trudności we wchodzeniu na rynek pracy. Osoby w wieku 18–24 l. są szczególnie narażone na ubóstwo pracujących. Kształcenie i szkolenie zawodowe oraz szkolnictwo wyższe odgrywają ważną rolę w podnoszeniu kwalifikacji w rozwijających się sektorach o wysokim popycie na pracę. Kształcenie i szkolenie zawodowe pozostaje jednak ogólnie niewystarczająco atrakcyjne, natomiast szkolnictwo wyższe boryka się z niedoborem absolwentów w kluczowych dziedzinach, takich jak nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka (STEM). Znaczne różnice w dostępie do podnoszenia i zmiany kwalifikacji, w zależności od wieku, pochodzenia społeczno-ekonomicznego oraz poziomu wykształcenia, nadal ograniczają bazę umiejętności, zwłaszcza w regionach przechodzących na działalność o wyższej wartości dodanej. Szkoły mierzą się z rosnącym zróżnicowaniem potrzeb uczniów, w tym ze wzrostem zapotrzebowania na dodatkowe wsparcie w nauce, natomiast znaczne niedobory nauczycieli, zwłaszcza w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki oraz w nauczaniu języka estońskiego jako drugiego języka, stwarzają zagrożenia dla jakości edukacji i są szczególnie dotkliwe na obszarach wiejskich. Choć poziom umiejętności cyfrowych zasadniczo odpowiada średniej unijnej, Estonia nie osiągnęła jeszcze unijnego celu na poziomie 80 %, a wielu pracowników nadal nie posiada odpowiednich umiejętności w zakresie ICT i oprogramowania, podczas gdy oczekuje się wzrostu zapotrzebowania na kompetencje w dziedzinie sztucznej inteligencji i kompetencje cyfrowe. Umiejętności istotne dla zielonej transformacji również pozostają niewystarczające, ponieważ jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić wpływ niedawnych działań, w tym tych wspieranych w ramach RRF. Wzmocnienie przejścia od kształcenia do zatrudnienia, rozszerzenie ukierunkowanych inicjatyw w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji (w tym działań informacyjnych skierowanych do osób o niskich umiejętnościach i osób starszych) oraz wspieranie wczesnej integracji młodych ludzi na rynku pracy przyczyniłoby się do poprawy wyników zatrudnienia. Zasięg rokowań zbiorowych i liczba osób należących do związków zawodowych należą do najniższych w UE, a trójstronny dialog społeczny uległ osłabieniu w ostatnich latach. Zintensyfikowanie dialogu społecznego i rokowań zbiorowych, w tym przez zaangażowanie partnerów trójstronnych, mogłoby pomóc w sprostaniu tym wyzwaniom.

(32) Niskie wydatki socjalne oraz luki w zakresie ochrony socjalnej przyczyniają się do wysokiego ryzyka ubóstwa wśród słabszych grup społecznych. Wsparcie dochodu minimalnego pozostaje stosunkowo niskie, natomiast ogólne wydatki na świadczenia społeczne pozostają poniżej średniej unijnej (17,8 % PKB w 2024 r. wobec średniej unijnej wynoszącej 27,3 %), co ogranicza wpływ transferów socjalnych na zmniejszanie ubóstwa. Osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby pracujące, są narażone na znacznie wyższe ryzyko ubóstwa niż ogół społeczeństwa (32,5 % osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym w porównaniu z 15 % w przypadku osób bez niepełnosprawności), co częściowo odzwierciedla stosunkowo niskie świadczenia z tytułu niepełnosprawności. Gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci są również szczególnie narażone na ubóstwo oraz presję związaną z kosztami mieszkaniowymi. Ograniczony zasób mieszkań socjalnych oraz wyzwania związane z przystępnością cenową mieszkań dodatkowo zwiększają zagrożenie ubóstwem, zwłaszcza wśród słabszych grup społecznych. Chociaż planowana przez Estonię polityka mieszkaniowa na lata 2025–2035 stanowi pozytywny krok, jej wdrażanie należy monitorować w celu oceny wpływu na przystępność cenową mieszkań. Reformy systemu dochodu minimalnego mają na celu poprawę adekwatności i efektywności świadczeń w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, jednak ponieważ reformy te pozostają na wczesnym etapie, ich wpływ nie jest jeszcze widoczny. Pomimo niedawnych reform adekwatność świadczeń emerytalnych w Estonii pozostaje wyzwaniem, a zagrożenie ubóstwem wśród osób starszych pozostaje jednym z najwyższych w UE. Ryzyko to jest szczególnie wysokie w przypadku kobiet oraz osób starszych mieszkających samotnie, przy czym w tej ostatniej grupie zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest najwyższe w UE. Wiąże się to z dłuższym średnim dalszym trwaniem życia, strukturą gospodarstw domowych oraz ograniczonym zakresem rent rodzinnych, co sprawia, że wiele starszych kobiet mieszka samotnie i dysponuje stosunkowo niskimi dochodami. Zwiększenie adekwatności świadczeń i rozszerzenie dostępu do ochrony socjalnej, a także zwiększenie udziału w dodatkowych filarach emerytalnych mogłoby zmniejszyć zagrożenie ubóstwem.

(33) Estonia nadal mierzy się z wyzwaniami dotyczącymi dostępu do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz ich przystępności cenowej, zwłaszcza w regionach poza głównymi obszarami miejskimi oraz wśród słabszych grup społecznych. Choć Estonia podjęła reformy i inwestycje w celu zaradzenia niedoborom pracowników ochrony zdrowia, wzmocnienia podstawowej opieki zdrowotnej i sieci szpitali, a także wspierania integracji opieki zdrowotnej i usług społecznych, dostęp nadal pozostaje wyzwaniem. Wydatki publiczne na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową są znacznie poniżej średniej unijnej, co przyczynia się do znacznych niezaspokojonych potrzeb, wysokich opłat własnych oraz ograniczonej dostępności usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki domowej. Prowadzi to do utrzymującej się zależności od opieki nieformalnej, która nieproporcjonalnie dotyka grupy o niższych dochodach i zwiększa ryzyko ubóstwa wśród osób wymagających opieki. Pomimo wytycznych dotyczących jakości dostęp do usług społecznych różni się znacznie w poszczególnych gminach, a rosnące listy osób oczekujących dodatkowo go ograniczają. W Estonii utrzymują się znaczne nierówności w zakresie średniego dalszego trwania życia i lat życia w zdrowiu, ściśle powiązane z pochodzeniem społeczno-ekonomicznym, poziomem wykształcenia, dochodami i miejscem zamieszkania. Obecny model społecznego ubezpieczenia zdrowotnego nie jest stabilny finansowo w perspektywie długoterminowej, ponieważ przewiduje się, że wydatki będą rosły szybciej niż dochody ze względu na starzenie się społeczeństwa, rosnący popyt oraz zmiany na rynku pracy. Kluczowe znaczenie ma dalsze wdrażanie reform mających na celu lepszą integrację opieki zdrowotnej i usług społecznych, priorytetowe traktowanie profilaktyki i zapewnienie stabilnego finansowania, aby zaradzić niedoborom siły roboczej i zmniejszyć dysproporcje pod względem dostępu i przystępności cenowej.

(34) 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 2026 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich RRP, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2026 r. W przypadku Estonii zalecenie 1 ma pomóc we wdrożeniu pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 2 – we wdrożeniu czwartego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenia 3 i 4 – we wdrożeniu siódmego zalecenia dotyczącego strefy euro, a zalecenie 5 – we wdrożeniu piątego zalecenia dotyczącego strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2026 i 2027 działań mających na celu:

1. Dalsze przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r., przy jednoczesnym wykorzystaniu elastyczności w ramach krajowej klauzuli wyjścia uruchomionej przez Radę. Zwiększenie gotowości obronnej, a jednocześnie zapewnienie stabilności długu i efektywności wydatków, a także stopniowe dostosowywanie budżetu w celu utrzymania strukturalnie wyższych wydatków na obronę. Zapewnienie, aby środki wprowadzane w celu złagodzenia skutków wzrostu cen energii miały charakter tymczasowy, były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji lub zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw energochłonnych i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii oraz aby koszty fiskalne tych środków były zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z ram fiskalnych UE. Zagwarantowanie zrównoważonego finansowania potrzeb w zakresie wydatków, w tym na obronę, przez poszerzenie podstawy opodatkowania, wykorzystanie podatków, które są mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, w tym opodatkowania nieruchomości, oraz ukierunkowanie wydatków na obszary priorytetowe zgodnie z wynikami przeglądów wydatków publicznych.

2. Zapewnienie ciągłości reform i inwestycji realizowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Utrzymanie tempa realizacji projektów w ramach programów polityki spójności, w stosownych przypadkach w oparciu o realokację środków na priorytety strategiczne i elastyczność uzgodnioną w kontekście śródokresowego przeglądu ram polityki spójności. Zajęcie się wyjątkowymi problemami społeczno-gospodarczymi, zagrożeniami bezpieczeństwa i wyzwaniami w zakresie gotowości cywilnej, które dotyczą regionów na zewnętrznej wschodniej granicy UE, z uwzględnieniem potrzeby inwestowania w infrastrukturę podwójnego zastosowania.

3. Lepsze wykorzystanie inwestycji publicznych w badania naukowe i innowacje oraz wyeliminowanie przeszkód utrudniających komercjalizację badań naukowych i innowacji. Zapewnienie lepszego dostępu do finansowania, w tym w celu zwiększenia skali działalności, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw spoza głównych obszarów miejskich, przez zintegrowanie ram wspierania innowacji i przedsiębiorstw.

4. Dalsze inwestowanie w renowacje zwiększające efektywność energetyczną, w tym za pośrednictwem instrumentów finansowych, w celu zmniejszenia zapotrzebowania na energię i przyczynienia się do zwiększenia przystępności cenowej mieszkań. 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 i odporności na zagrożenia hybrydowe, na przykład przez zapewnienie wystarczającej przepustowości elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych oraz zwiększenie odporności infrastruktury sieciowej. Większe wykorzystanie zrównoważonego i mniej zanieczyszczającego transportu przez przyspieszenie ukończenia inwestycji Rail Baltica oraz ułatwianie integracji systemów transportu publicznego. Zwiększenie produktywności zasobów przez wspieranie wdrażania zasobooszczędnych technologii.

5. Rozwój umiejętności przez rozszerzenie możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla osób dorosłych o niskich umiejętnościach i osób starszych oraz zwiększenie kształcenia w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki na wszystkich poziomach. Ograniczenie wczesnego kończenia nauki przez rozwiązanie problemu niedoboru nauczycieli i wspieranie osób uczących się ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zwiększenie zatrudnienia osób młodych dzięki skuteczniejszym aktywnym politykom rynku pracy, przy jednoczesnym zwróceniu szczególnej uwagi na dysproporcje regionalne. Wzmocnienie ochrony socjalnej w celu zmniejszenia zagrożenia ubóstwem wśród słabszych grup społecznych dzięki zwiększeniu adekwatności i efektywności systemu świadczeń. Poprawę dostępności i przystępności cenowej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, w tym w celu wyeliminowania dysproporcji regionalnych, przez zapewnienie finansowania.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2026 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

S. HARRIS