C/2024/6813

29.11.2024.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. listopada 2024.

o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Estonije

(C/2024/6813)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]) kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira se fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno reformi i ulaganja u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(2) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]) („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, dok bi se istodobno povećali uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Estonija je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodala novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirala ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i kojom će se stvoriti okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanja i inovacije, obrazovanje i vještine te funkcionalno jedinstveno tržište ističu kao

([1]) SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kako bi se odgovorilo na postojeće izazove u području produktivnosti i ojačala dugoročna konkurentnost Unije i njezinih država članica. Komisija je 14. veljače 2024. objavila komunikaciju naslovljenu „Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti za 2024.”. U toj se komunikaciji detaljno opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenoga 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024., čime je označen početak europskog semestra 2024. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2024., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenoga 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem Estonija nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Estonije za 2024. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 12. travnja 2024. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([5]) („Preporuka o europodručju za 2024.”), a 11. ožujka 2024. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

(5) Novi okvir gospodarskog upravljanja Unije stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, izmijenjenu Uredbu Vijeća (EZ) br. 1467/97 ([6]) o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu Vijeća 2011/85/EU ([7]) o zahtjevima za proračunske okvire država članica. Ciljevi su novog okvira gospodarskog upravljanja promicati dobre i održive javne financije, održiv i uključiv rast i otpornost, što će se postići reformama i ulaganjima, te spriječiti prekomjerne državne deficite. Novi okvir gospodarskog upravljanja također potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan sadržava fiskalne i investicijske obveze te obveze pojedine države članice u pogledu reformi i obuhvaća četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([8]) u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom u srednjoročnom razdoblju. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti do najviše tri godine. Komisija je radi potpore izradi tih nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova 21. lipnja 2024. objavila smjernice o informacijama koje države članice trebaju dostaviti u svojim nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima i godišnjim izvješćima o napretku. U skladu s člancima 5. i 36. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je državama članicama dostavila referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju. Države članice moraju do 20. rujna 2024. dostaviti svoje nacionalne srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. U skladu sa svojim nacionalnim pravnim okvirima države članice mogu o nacrtima svojih srednjoročnih planova raspraviti sa svojim nacionalnim parlamentima, mogu od neovisnih fiskalnih institucija zatražiti da izdaju mišljenje i mogu provesti savjetovanje sa socijalnim partnerima i drugim nacionalnim dionicima.

([4]) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Preporuka Vijeća od 12. travnja 2024. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2024/2807, 23.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez i. rashoda za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost i vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(6) Europski semestar nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer ti planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Estonija je 18. lipnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 29. listopada 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije ([9]), koja je izmijenjena 16. lipnja 2023. na temelju članka 18. stavka 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU ([10]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Estonija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije poništeno.

(8) Estonija je 25. travnja 2024. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2024., a 30. travnja 2024. svoj Program stabilnosti za 2024., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([11]). U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2024. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Estonije o napretku ostvarenom u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(9) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Estoniju za 2024. U njemu je ocijenjen napredak Estonije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Estonije. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Estonije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

(10) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, deficit opće države u Estoniji se s deficita od 1,0 % BDP-a u 2022. povećao na deficit od 3,4 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države porastao s 18,5 % BDP-a krajem 2022. na 19,6 % BDP-a krajem 2023. Kako je najavila u komunikaciji od 8. ožujka 2023. naslovljenoj „Smjernice za fiskalnu politiku za 2024.”, Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. poduzima prvi korak za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu, u skladu s postojećim pravnim odredbama. Komisija je 19. lipnja 2024. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom je izvješću ocijenjeno proračunsko stanje Estonije jer je njezin deficit opće države 2023. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora danog u skladu s člankom 126. stavkom 4. Ugovora, u izvješću se zaključuje da Komisija u srpnju 2024. neće predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za Estoniju.

(11) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo ([12]) da Estonija poduzme djelovanja kojima je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom fiskalne politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Estoniji je preporučeno da se pripremi za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Estoniji je preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu

([9]) ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1.
([10]) Provedbena odluka Vijeća od 16. lipnja 2023. o izmjeni Provedbene odluke Vijeća od 29. listopada 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije (ST 9367/2023 INIT; ST 9367/23 ADD 1).
([11]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).
([12]) Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2022. (SL C 334, 1.9.2022., str. 44.).

tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([13]) bio je u 2023. ekspanzivan, za 1,6 % BDP-a, u kontekstu visoke inflacije. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. ekspanzivan učinak od 1,0 % BDP-a na smjer fiskalne politike. To uključuje smanjenje troška ciljanih hitnih mjera potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije za 0,1 % BDP-a te smanjenje troška pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine za 0,2 % BDP-a. Stoga je ekspanzivni učinak neto primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. samo djelomično bio rezultat potpore osobama koje bježe iz Ukrajine. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) utjecala je veća potrošnja za plaće i mirovine u javnom sektoru u kombinaciji s dodatnim novim trajnim programima potrošnje za obranu, obrazovanje i dječji doplatak, a ti rashodi nisu pokriveni razmjernim povećanjima na strani prihoda. Ukupno gledajući, rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije bio u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije u 2023. iznosili su 1,4 % BDP-a. Ulaganja koja financira država iznosila su 5,8 % BDP-a u 2023., što je godišnje povećanje od 1,4 postotna boda u odnosu na 2022. Estonija je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije. Estonija je financirala javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, među ostalim u razvoj usluga organizacije događanja i digitalnog pristupnika za poduzetnike, kapitalizaciju Zelenog fonda (koji uključuje ulaganja u fondove poduzetničkog kapitala i vlasnička ulaganja u poduzeća) i jačanje elektroenergetske mreže radi povećanja kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i prilagodbe klimatskim promjenama. Ta javna ulaganja financiraju se sredstvima iz Mehanizma.

(12) U Programu stabilnosti za 2024. u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije predviđa se rast realnog BDP-a od 0,0 % u 2024. i od 2,0 % u 2025. te da će inflacija mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC) iznositi 3,6 % u 2024. i 2,7 % u 2025. Očekuje se da će se deficit opće države povećati na 3,5 % BDP-a u 2024. ([14]) i 3,0 % BDP-a u 2025. te da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 22,6 % do kraja 2024. i na 24,9 % do kraja 2025. Nakon 2025. predviđa se postupno smanjenje deficita opće države na 2,2 % BDP-a u 2026., 1,4 % u 2027. i na 0,8 % BDP-a u 2028. Stoga se planira da saldo opće države od 2025. neće premašiti referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Osim toga, nakon 2025. predviđa se povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 26,2 % u 2026., a zatim postupno smanjenje na 26,0 % u 2027. i 25,0 % BDP-a u 2028.

(13) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP smanjiti za 0,5 % u 2024. i povećati za 3,1 % u 2025. te da će inflacija mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC) iznositi 3,4 % u 2024. i 2,1 % u 2025.

(14) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 3,4 % BDP-a u 2024. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 21,4 % do kraja 2024. Povećanje udjela duga opće države u BDP-u u 2024. uglavnom je rezultat učinka državnog deficita. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti uglavnom neutralan (0,1 % BDP-a).

(15) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će se u 2024. bespovratnom potporom („bespovratna sredstva”) iz Mehanizma financirati rashodi u iznosu od 0,9 % BDP-a, u odnosu na 0,3 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo ili dug opće države Estonije.

(16) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo ([15]) da Estonija osigura razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 4,9 %. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa

([13]) Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna Unije. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između i. srednjoročnog potencijalnog rasta i ii. promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije.

([14]) Estonska tijela obavijestila su Komisiju da je vlada pristala na dodatni proračun za 2024. (Zakon o dodatnom državnom proračunu 456 SE za 2024.), koji je nacionalnom parlamentu poslan 5. lipnja 2024., prošao je prvo čitanje u nacionalnom parlamentu 10. lipnja, a drugo 14. lipnja te se očekivalo da će treće čitanje proći 19. lipnja 2024. Očekuje se da će se tim dodatnim proračunom nominalni deficit smanjiti za 0,4 % BDP-a (od čega je većina trajno smanjenje rashoda, ali uključuje i mjere za povećanje prihoda).

([15]) Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2023. (SL C 312, 1.9.2023., str. 49.).

o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će strukturni saldo Estonije iznositi - 0,7 % BDP-a u 2024., u odnosu na - 1,3 % u 2023., što je na razini njezina srednjoročnog proračunskog cilja za strukturni saldo od - 0,75 % BDP-a. Stoga je ocijenjeno da je Estonija u skladu s preporukom Vijeća.

(17) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Estonija poduzme djelovanja kojima je cilj u 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno preporučilo da Estonija, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigura da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. neto proračunski trošak ([16]) hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,2 % BDP-a, a predviđa se da će u 2024. i 2025. iznositi 0,0 %. Hitne mjere energetske potpore postupno su ukinute u 2023. i 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća.

(18) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Estonija očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država povećati s 5,8 % BDP-a u 2023. na 6,3 % BDP-a u 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća.

(19) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 4,3 % BDP-a u 2025. Povećanje deficita u 2025. uglavnom je rezultat neto učinka reforme poreza na dohodak za koju se očekuje da će smanjiti državne prihode. Predviđa se da će se udio duga opće države u BDP-u do kraja 2025. povećati na 24,6 %. Povećanje udjela duga opće države u BDP-u u 2025. uglavnom je rezultat učinka državnog deficita.

(20) Estonski porezni prihodi kao udio u BDP-u povećali su se 2023., ali su znatno ispod prosjeka Unije, čime se ograničava financiranje dostupno za javne rashode za zdravstvenu zaštitu, dugotrajnu skrb i socijalnu zaštitu. U 2022. su prihodi od poreza na nekretnine, koji su među porezima najmanje štetnima za rast, iznosili samo 0,3 % BDP-a, oko sedam puta manje od prosjeka Unije. Naplata poreza na kapital u Estoniji iznosila je manje od trećine prosjeka Unije (2,7 % BDP-a) te je Estonija imala jedan od najnižih poreza na promet u Uniji i jedna je od rijetkih država članica koja nema godišnji porez na motorna vozila. Nadalje, porezno opterećenje neravnomjerno je raspoređeno, a predstojeće porezne reforme dodatno će povećati nejednakost. Točnije, povećanje stope poreza na dohodak s 20 % na 22 % u 2025. te povećanje osnovnog poreznog izuzeća, zajedno s proširenjem njegova područja primjene kako bi se obuhvatili svi obveznici poreza na dohodak, trebali bi biti regresivni. Nadalje, porez na dohodak od rada u Estoniji, iako blizu prosjeka Unije od 17,2 % BDP-a, regresivan je jer se njime više razine dohotka oporezuju po nižoj efektivnoj stopi. Javna potrošnja na socijalnu zaštitu smanjila se u 2022. te je i dalje znatno ispod prosjeka Unije. To znači relativno niske razine socijalnih naknada i ograničenu pokrivenost njima, a starosne mirovine među najnižima su u Uniji. Rashodi za opće javne usluge iznose 3,7 % BDP-a, što je gotovo dvije trećine manje od prosjeka Unije.

(21) Estonija je donijela nekoliko reformi za poboljšanje dostupnosti i cjenovne pristupačnosti dugotrajne skrbi i zdravstvene zaštite. Iako reforme idu u pravom smjeru, održivo financiranje dugotrajne skrbi i zdravstvene zaštite još nije osigurano. Zbog toga su neposredna plaćanja i dalje visoka, a neispunjene potrebe za zdravstvenom skrbi su se povećale. Pristup zdravstvenoj skrbi neujednačen je na razini zemlje, osobito zbog nedostatka kapaciteta i resursa u općinama za pružanje dovoljno usluga za zadovoljenje potražnje. Iako potražnja nije u potpunosti zadovoljena, javna potrošnja za dugotrajnu skrb i zdravstvenu zaštitu i dalje je među najnižima u Uniji. To je povezano s manjkom radne snage u tim sektorima. Zbog demografskih promjena očekuje se povećanje potražnje za pristupom dugotrajnoj skrbi i zdravstvenoj zaštiti. Stoga je potrebno osigurati odgovarajuća financijska sredstva za oboje.

(22) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će te reforme i ulaganja pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku brz nastavak djelotvorne provedbe plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Estonije zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne

([16]) Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode te, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

pravednosti. Kako bi se obveze iz plana za oporavak i otpornost ispunile do kolovoza 2026., ključno je da Estonija nastavi provoditi reforme i ulaganja. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(23) U okviru preispitivanja programâ kohezijske politike sredinom programskog razdoblja, u skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća ([17]), Estonija mora do ožujka 2025. preispitati svaki program koji prima potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+), Kohezijskog fonda i Fonda za pravednu tranziciju (FPT), uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024., kao i svoj nacionalni energetski i klimatski plan. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava Unije uključenih u svaki od tih programa. Estonija je ostvarila napredak u provedbi programâ kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi i vidljive su razlike između glavnog grada i ostatka Estonije. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. Prioriteti koji su dogovoreni u programima kohezijske politike i dalje su relevantni. Posebno je važno povećati konkurentnost poduzeća, osobito izvan područja glavnog grada, i povećati njihov inovacijski kapacitet. Povećanje energetske učinkovitosti privatnih i javnih zgrada i poduzeća jedan je od glavnih prioriteta. Pristup zapošljavanju putem aktivnih i preventivnih mjera na tržištu rada i promicanje zdravog radnog okruženja i dalje su važni. Prioritet bi trebalo biti i unapređivanje kvalitete, djelotvornosti i relevantnosti obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, promicanje cjeloživotnog učenja, posebno fleksibilnog usavršavanja i prekvalifikacije, kao i aktivno uključivanje te povećanje dostupnosti, djelotvornosti i otpornosti usluga dugotrajne skrbi. U okviru preispitivanja programâ kohezijske politike sredinom programskog razdoblja potrebno je posvetiti dodatnu pozornost potrebama povezanima s dostupnošću i kvalitetom dugotrajne skrbi, pri čemu prednost treba dati samostalnom životu. Estonija bi usto mogla iskoristiti Platformu za strateške tehnologije za Europu, uspostavljenu Uredbom (EU) 2024/795 Europskog parlamenta i Vijeća ([18]), posebno u pogledu ulaganja u proizvodnju tehnologija s nultom neto stopom emisija i potpore preobrazbi industrije, primjerice u području duboke, zelene i digitalne tehnologije, te u biomedicinu. Estonija bi mogla i povećati svoj kapacitet za obradu elemenata rijetkih zemalja i baviti se s njima povezanim istraživanjima i razvojem.

(24) Uz gospodarske i socijalne izazove na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, Estonija se suočava s nekoliko dodatnih izazova, koji se odnose na socijalnu zaštitu, učinkovitost resursa i vještine.

(25) Socijalna zaštita za potporu starijim osobama, osobama s invaliditetom, osobama u nestandardnim oblicima rada te osobama zaposlenima na kratka razdoblja i dalje je nedostatna. Zbog toga se udio osoba s invaliditetom izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u 2022. nije samo povećao, već je bio drugi najviši u Uniji. Siromaštvo u starijoj dobi raste, a 2022. bilo je među najvišima u Uniji, prije svega zato što su mirovine i dalje niske u odnosu na dohodak od rada. Neprimjerenost mreže socijalne sigurnosti dovodi do visoke dohodovne nejednakosti koja i dalje raste, unatoč nekim poboljšanjima prethodnih godina. Slaba pokrivenost naknadama za nezaposlenost, posebno za osobe u nestandardnim oblicima rada i one zaposlene na kratka razdoblja, pogoršava dohodovnu nejednakost i siromaštvo. Iako je u okviru plana za oporavak i otpornost Estonije razdoblje isplate naknada za nezaposlenost prilagođeno, proširenje pokrivenosti tek treba provesti. Sve veća nejednakost povezana je sa znatnim povećanjem cijena i troškova života, koje nije popraćeno odgovarajućim povećanjem socijalnih naknada i minimalnih plaća. Situacija kućanstava s niskim dohotkom pogoršala se zbog visoke i ustrajne inflacije u prošlosti, a dodatno će se pogoršati zbog poreznih reformi u razdoblju 2024. – 2025. Provedbom odgovarajućih mjera ublažavanja, među ostalim za mirovine, te povećanjem primjerenosti sustava socijalne zaštite mogli bi se smanjiti siromaštvo i nejednakosti. Svim tim mjerama doprinijelo bi se podupiranju uzlazne socijalne konvergencije, u skladu s drugom fazom Komisijine analize po zemljama na temelju značajki okvira za socijalnu konvergenciju, koja je kao pilot-projekt provedena 2024. U skladu s člankom 3. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2024/1263 europski semestar mora uključivati nadzor provedbe smjernica za zapošljavanje koji provodi Komisija, među ostalim putem okvira za utvrđivanje rizika za socijalnu konvergenciju.

([17]) Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Uredba (EU) 2024/795 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP) i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ i uredaba (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 i (EU) 2021/241 (SL L, 2024/795, 29.2.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) Udio naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije u Estoniji i dalje je znatan i ometa zelenu tranziciju. Potrebno je povećavati proizvodnju energije iz obnovljivih izvora kako bi se doprinijelo postupnom ukidanju upotrebe naftnog škriljevca, a istodobno očuvao visok stupanj energetske neovisnosti. Osim što uzrokuje štetu u okolišu, industrija naftnog škriljevca odgovorna je za 90 % opasnog otpada Estonije. Estonija ima jednu od najnižih stopa produktivnosti resursa među državama članicama, što bi djelomično mogla biti posljedica njezine resursno intenzivne industrije naftnog škriljevca, ali i cijelog industrijskog sustava koji iziskuje mnogo resursa. Produktivnost resursa jedva se povećala s 1 EUR/kg iskorištenih resursa na 1,1 EUR/kg, što je ispod polovine prosjeka Unije u 2022. Sektor korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva ispušta CO_2 umjesto da ga apsorbira. Sektor šumarstva obilježen je velikom sječom i niskom valorizacijom resursa. Estonija bi imala koristi od povećanja učinkovitosti održivog gospodarenja šumama, daljnjeg prelaska na kružno gospodarstvo i poboljšanja gospodarenja otpadom. Nadalje, produktivnost resursa jedan je od nedostataka Estonije kad je riječ o njezinu inovacijskom kapacitetu. Estonija je na 13. mjestu u Pokazatelju rezultata ekoinovacija za 2022. (115,5 u usporedbi s prosjekom Unije od 121,5, u odnosu na prosjek Unije od 100 u 2013). Poticanje ekoinovacija i bioinovacija za održivo iskorištavanje prirodnih resursa doprinijet će povećanju produktivnosti i konkurentnosti resursa u Estoniji.

(27) Nedostatak vještina i neusklađenost ponuđenih i traženih vještina prisutni su u mnogim sektorima i smanjuju konkurentnost Estonije. Poduzeća su utvrdila da je nedostatak kvalificiranog osoblja prepreka ulaganjima i njihovu izvoznom potencijalu. Nedostatak kvalificirane radne snage i velika neusklađenost ponuđenih i traženih vještina podudaraju se s brzim rastom plaća i povećanim jediničnim troškovima rada. Zelena i digitalna tranzicija povećale su potražnju za radnicima sa specijaliziranim vještinama, dok je nedostatak radnika u zdravstvenoj skrbi i obrazovanju i dalje akutan i pogoršava se zbog starenja radne snage. Istodobno relativno visoke stope ranog napuštanja školovanja i visokog obrazovanja uzrok su nedovoljnog broja kvalificiranih osoba s diplomom. Taj problem ima posebnu regionalnu dimenziju jer je u ruralnim i udaljenim područjima teže privući kvalificirane stručnjake. Neusklađenost ponuđenih i traženih vještina mogla bi se ograničiti daljnjim povećanjem relevantnosti sustava obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, ulaganjem u profesionalno usmjeravanje, uklanjanjem rodno uvjetovanih razlika u plaćama, povećanjem mogućnosti za prekvalifikaciju i usavršavanje te boljim predviđanjem potreba za vještinama. S obzirom na potrebu da se gospodarstvo diversificira u djelatnosti s visokom dodanom vrijednošću, pomogli bi i bolji načini zadržavanja i privlačenja talenata.

(28) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanja, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju provedbe Preporuke o europodručju za 2024. Kada je riječ o Estoniji, preporukama br. 1., 2., 3. i 4. doprinosi se provedbi prve, druge, treće i četvrte preporuke iz Preporuke o europodručju za 2024.,

PREPORUČUJE da Estonija u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima iz reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda ([19]) na stopu koja je među ostalim u skladu sa smanjenjem deficita opće države ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju. Proširiti poreznu osnovicu i poboljšati pristup zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi te njihovo financiranje.

2. Nastaviti s brzom i djelotvornom provedbom plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U kontekstu preispitivanja tih programa sredinom programskog razdoblja zadržati usmjerenost na dogovorene prioritete, poduzeti mjere kako bi se bolje zadovoljile potrebe u sektoru dugotrajne skrbi i razmotriti mogućnosti koje inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu pruža za povećanje konkurentnosti.

3. Povećati socijalnu zaštitu, među ostalim radi suzbijanja siromaštva starijih osoba, proširenjem prava na naknade za nezaposlenost, prije svega na osobe zaposlene na kratka razdoblja i u nestandardnim oblicima rada.

([19]) U skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez rashoda za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.

4. Smanjiti udio naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije i povećati produktivnost resursa bioinovacijama. Povećati produktivnost rada i poboljšati ponudu vještina prekvalifikacijom i usavršavanjem te boljim privlačenjem i zadržavanjem talenata.

Sastavljeno u Luxembourgu 21. listopada 2024.

Za Vijeće

Predsjednik

NAGY I.