C/2024/6813

29.11.2024

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. oktobra 2024

o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Estonije

(C/2024/6813)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 ([1]) in zlasti člena 3(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta ([2]), s katero je bil vzpostavljen Mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: Mehanizem), je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik Mehanizem pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti tistih za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v Uniji ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(2) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta ([3]) (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetsko učinkovitost. Estonija je v svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost dodala novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU.

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030, da bi prispevala k odločitvam o politikah in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je opredeljenih devet dejavnikov konkurenčnosti, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki se dostop do zasebnega kapitala, raziskave in inovacije, izobraževanje in spretnosti ter delujoč enotni trg poudarjajo kot najpomembnejše

([1]) UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

prednostne naloge politike za reforme in naložbe za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti Unije in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 objavila sporočilo z naslovom Letno poročilo o enotnem trgu in konkurenčnosti za leto 2024. V tem sporočilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti.

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2024, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2024 v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta ([4]) sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem Estonije ni opredelila kot ene od držav članic, ki so jih morda prizadela neravnotežja ali za katere obstaja tveganje, da bi jih ta prizadela, ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Estonije za leto 2024. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024 z analizo izvajanja smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja ([5]) (v nadaljnjem besedilu: priporočilo o euroobmočju za leto 2024) sprejel 12. aprila 2024, skupno poročilo o zaposlovanju pa 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja Unije. Okvir vključuje novo Uredbo (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru, spremenjeno Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97 ([6]) o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU ([7]) o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. Cilj novega okvira ekonomskega upravljanja je z reformami in naložbami spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, trajnostno in vključujočo rast ter odpornost in preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Novi okvir ekonomskega upravljanja tudi spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica mora Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt vsebuje fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice in zajema obdobje štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja zakonodajnega obdobja v zadevni državi članici. Pot gibanja očiščenih odhodkov ([8]) v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih mora biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % bruto domačega proizvoda (BDP) ter da se primanjkljaj sektorja država srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov je Komisija 21. junija 2024 objavila smernice o informacijah, ki jih morajo zagotoviti države članice v svojih nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih in letnih poročilih o napredku. Komisija je v skladu s členoma 5 in 36 Uredbe (EU) 2024/1263 državam članicam posredovala referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je bilo to ustrezno. Države članice morajo svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice lahko v skladu z nacionalnim pravnim okvirom o osnutku svojih srednjeročnih načrtov razpravljajo z nacionalnimi parlamenti, neodvisne fiskalne institucije lahko prosijo, da izdajo mnenje, ter se lahko posvetujejo s socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki.

([4]) Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Priporočilo Sveta z dne 12. aprila 2024 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2, točka (2), Uredbe (EU) 2024/1263: Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

(6) Evropski semester se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem Mehanizma. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, ki so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Estonija je 18. junija 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 29. oktobra 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Estonijo ([9]), ki je bil spremenjen 16. junija 2023 na podlagi člena 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU ([10]). Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki ugotavlja, da je Estonija zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

(8) Estonija je 25. aprila 2024 predložila nacionalni reformni program za leto 2024, 30. aprila 2024 pa program stabilnosti za leto 2024 v skladu s členom 4(1) Uredbe (ES) št. 1466/97 ([11]). V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2024 odraža tudi polletno poročanje Estonije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(9) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Estonijo za leto 2024. V njem je ocenila napredek Estonije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Estoniji. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Estonije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.

(10) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država v Estoniji povečal z 1,0 % BDP v letu 2022 na 3,4 % v letu 2023, dolg sektorja država pa z 18,5 % BDP konec leta 2022 na 19,6 % konec leta 2023. Kot je bilo napovedano v sporočilu Komisije z dne 8. marca 2023 z naslovom Smernice za fiskalno politiko za leto 2024, je Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z veljavnimi pravnimi določbami izvedla prvi korak za začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Komisija je 19. junija 2024 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) Pogodbe. V tem poročilu je bil ocenjen proračunski položaj Estonije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2023 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da glede na to oceno in ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora, oblikovanega na podlagi člena 126(4) Pogodbe, Komisija julija 2024 ne bo predlagala začetka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Estonijo.

(11) Svet je 12. julija 2022 Estoniji priporočil ([12]), naj ukrepa tako, da v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnanostjo fiskalne politike, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Estoniji je bilo priporočeno, naj bo pripravljena trenutno porabo prilagoditi spreminjajočim se razmeram. Estoniji je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni

([9]) ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1.
([10]) Izvedbeni sklep Sveta z dne 16. junija 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 29. oktobra 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Estonijo (ST 9367/2023 INIT; ST 9367/23 ADD 1).
([11]) Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).
([12]) Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 44).

in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo Mehanizma in drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost ([13]) v letu 2023 v razmerah visoke inflacije ekspanzivna in je znašala 1,6 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 je imela ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 1,0 % BDP. To vključuje za 0,1 % BDP nižje stroške ciljno usmerjenih izrednih podpornih ukrepov za gospodinjstva in podjetja, ki so najbolj ranljiva za zvišanje cen energije, ter za 0,2 % BDP nižje stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine. Ekspanzivni učinek nacionalno financiranih očiščenih tekočih primarnih odhodkov v letu 2023 je bil zato le delno povezan s podporo ljudem, ki so pobegnili iz Ukrajine. Ekspanzivna rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je bila posledica večje porabe za plače v javnem sektorju in pokojnine v povezavi z nadaljnjimi novimi trajnimi programi porabe za obrambo, izobraževanje in otroške dodatke, ki niso bili izravnani s sorazmernimi povečanji na strani prihodkov. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov leta 2023 torej ni bila v skladu s priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma in drugih skladov Unije, so v letu 2023 znašali 1,4 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 5,8 % BDP, kar pomeni letno povečanje za 1,4 odstotne točke od leta 2022. Estonija je dodatne naložbe financirala iz Mehanizma in drugih skladov Unije. Estonija je financirala javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, kot so razvoj storitev za prireditve in digitalni portal za podjetnike, kapitalizacija zelenega sklada (ki zagotavlja naložbe v sklade tveganega kapitala in kapitalske naložbe v podjetja) ter krepitev elektroenergetskega omrežja za povečanje zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in prilagajanje podnebnim spremembam. Te javne naložbe se financirajo iz Mehanizma.

(12) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, iz programa stabilnosti za leto 2024 predvideva realno rast BDP v višini 0,0 % v letu 2024 in 2,0 % v letu 2025, inflacija, merjena s harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin (HICP), pa naj bi znašala 3,6 % v letu 2024 in 2,7 % v letu 2025. Primanjkljaj sektorja država naj bi se v letu 2024 povečal na 3,5 % BDP ([14]) in v letu 2025 na 3,0 % BDP, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 22,6 %, do konca leta 2025 pa na 24,9 %. Po letu 2025 naj bi se primanjkljaj sektorja država postopoma zmanjšal na 2,2 % BDP v letu 2026, 1,4 % v letu 2027 in 0,8 % BDP v letu 2028. Za saldo sektorja država se tako načrtuje, da od leta 2025 ne bo presegel referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se po letu 2025 povečal na 26,2 % v letu 2026, nato pa postopno zmanjšal na 26,0 % v letu 2027 in na 25,0 % v letu 2028.

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se realni BDP zmanjšal za 0,5 % v letu 2024 in zrasel za 3,1 % v letu 2025, inflacija, merjena s HICP, pa naj bi znašala 3,4 % v letu 2024 in 2,1 % v letu 2025.

(14) V pomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 3,4 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 21,4 %. Povečanje deleža javnega dolga v BDP v letu 2024 je predvsem posledica učinka javnofinančnega primanjkljaja. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 pretežno nevtralna in naj bi znašala 0,1 % BDP.

(15) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz Mehanizma v letu 2024 financirali odhodki v višini 0,9 % BDP v primerjavi z 0,3 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo ali dolg sektorja država v Estoniji.

(16) Svet je 14. julija 2023 Estoniji priporočil ([15]), naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov v letu 2024 na največ 4,9 %. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala

([13]) Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna Unije. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru Mehanizma in drugih skladov Unije.

([14]) Estonski organi so Komisijo obvestili, da se je vlada strinjala z rebalansom proračuna za leto 2024 in ga 5. junija 2024 poslala nacionalnemu parlamentu (Zakon o dodatnem proračunu za leto 2024 456 SE), kjer je bil prvič obravnavan 10. junija, drugič 14. junija, tretjič pa naj bi bil obravnavan 19. junija 2024. Pričakuje se, da bo ta rebalans proračuna zmanjšal nominalni primanjkljaj za 0,4 % BDP (od tega so večinoma trajna zmanjšanja odhodkov, vključuje pa tudi ukrepe, ki povečujejo prihodke).

([15]) Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2023 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 49).

začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi strukturni saldo Estonije v letu 2024 znašal - 0,7 % BDP (v primerjavi z - 1,3 % BDP v letu 2023), kar pomeni, da ustreza srednjeročnemu proračunskemu cilju države, tj. strukturnemu saldu v višini - 0,75 % BDP. Zato se ocenjuje, da Estonija deluje skladno s priporočilom Sveta.

(17) Poleg tega je Svet Estoniji priporočil, naj ukrepa tako, da v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe ter pri tem uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Estoniji nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški ([16]) izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,2 % BDP v letu 2023, v letih 2024 in 2025 pa naj bi znašali 0,0 %. Izredni energetski podporni ukrepi so bili v letih 2023 in 2024 postopoma odpravljeni. To je skladno s priporočilom Sveta.

(18) Svet je Estoniji poleg tega priporočil, naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz Mehanizma in drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe s 5,8 % BDP v letu 2023 povečale na 6,3 % BDP v letu 2024. To je skladno s priporočilom Sveta.

(19) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 4,3 % BDP. Povečanje primanjkljaja v letu 2025 odraža predvsem neto učinek reforme dohodnine, ki naj bi zmanjšala javnofinančne prihodke. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 povečal na 24,6 %. Povečanje deleža javnega dolga v BDP v letu 2025 je predvsem posledica učinka javnofinančnega primanjkljaja.

(20) Davčni prihodki Estonije kot delež BDP so se v letu 2023 povečali, vendar so precej pod povprečjem Unije, zato so razpoložljiva sredstva za javnofinančne odhodke za zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo in socialno zaščito omejena. Leta 2022 so prihodki od davkov na nepremičnine, ki spadajo med davke, ki najmanj škodujejo rasti, znašali le 0,3 % BDP, kar je približno sedemkrat manj kot povprečje Unije. Davki na kapital (2,7 % BDP), pobrani v Estoniji, znašajo manj kot tretjino povprečja Unije, davki na promet spadajo med najnižje v Uniji in Estonija je ena od redkih držav članic, ki nimajo letnega davka na vozila. Poleg tega je davčna obremenitev neenakomerno porazdeljena, prihodnje davčne reforme pa naj bi neenakost še povečale. Natančneje, leta 2025 naj bi bila zvišanje stopnje davka od dohodka z 20 % na 22 % ter povečanje osnovne davčne oprostitve, skupaj z razširitvijo njenega področja uporabe na vse zavezance za davek od dohodka, regresivna. Poleg tega je estonski davek na dohodek od dela, čeprav je blizu povprečja Unije, ki znaša 17,2 % BDP, regresiven, saj se višje ravni dohodka obdavčujejo po nižji efektivni stopnji. Javnofinančni odhodki za socialno zaščito so se v letu 2022 zmanjšali in so še vedno precej pod povprečjem Unije. To se kaže v razmeroma nizkih ravneh in omejenem kritju socialnih prejemkov in nadomestil, pri čemer so starostne pokojnine med najnižjimi v Uniji. Odhodki za splošne javne storitve so s 3,7 % BDP skoraj dve tretjini nižji od povprečja Unije.

(21) Estonija je sprejela več reform za izboljšanje dostopnosti in cenovne dostopnosti dolgotrajne oskrbe in zdravstvenega varstva. Čeprav gredo reforme v pravo smer, trajnostno financiranje dolgotrajne oskrbe in zdravstvenega varstva še ni zagotovljeno. Posledično je samoplačništvo še vedno močno prisotno, potreba po zdravstveni oskrbi pa je vedno redkeje izpolnjena. Dostop do zdravstvene oskrbe se razlikuje po državi, zlasti zaradi pomanjkanja zmogljivosti in virov v občinah, da bi zagotovile dovolj storitev za zadovoljitev povpraševanja. Čeprav povpraševanje ni v celoti zadovoljeno, so javnofinančni odhodki za dolgotrajno oskrbo in zdravstveno varstvo še vedno med najnižjimi v Uniji. To je povezano s pomanjkanjem delovne sile v teh sektorjih. Zaradi demografskih sprememb se pričakuje, da se bo povpraševanje po dostopu do dolgotrajne oskrbe in zdravstvenega varstva povečalo. Zato je treba za oboje zagotoviti ustrezno financiranje.

(22) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te reforme in naložbe naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, bistveno, da bi Estonija z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno

([16]) Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta za okrevanje in odpornost do avgusta 2026 je bistveno, da Estonija nadaljuje izvajanje reform in naložb. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(23) Estonija mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta ([17]) v okviru vmesnega pregleda programov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad plus (ESS+), Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod (SPP), pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v ustreznih priporočilih za državo, sprejetih v letu 2024, ter svoj nacionalni energetski in podnebni načrt. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev Unije, vključenih v vsak program. Estonija je sicer dosegla napredek pri izvajanju programov kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo, med glavnim mestom in preostalim delom države pa še vedno obstajajo razlike. Pospešitev izvajanja programov kohezijske politike je bistvenega pomena. Prednostne naloge, dogovorjene v programih kohezijske politike, so še vedno relevantne. Zlasti je pomembno povečati konkurenčnost podjetij, predvsem tistih zunaj metropolitanskega območja, in povečati njihovo zmogljivost za inovacije. Izboljšanje energetske učinkovitosti zasebnih in javnih stavb ter podjetij je pomembna prednostna naloga. Dostop do zaposlitve z aktivnimi in preventivnimi ukrepi na trgu dela ter spodbujanje zdravega delovnega okolja sta še naprej pomembna. Prednost bi bilo treba nameniti tudi izboljšanju kakovosti in učinkovitosti izobraževanja in usposabljanja ter njuni ustreznosti za potrebe trga dela; spodbujanju vseživljenjskega učenja, zlasti prožnega izpopolnjevanja in preusposabljanja ter dejavnega vključevanja, ter povečanju dostopnosti, učinkovitosti in odpornosti storitev dolgotrajne oskrbe. V okviru vmesnega pregleda programov kohezijske politike je treba dodatno pozornost nameniti potrebam, povezanim z dostopnostjo in kakovostjo dolgotrajne oskrbe, pri čemer je treba dati prednost neodvisnemu življenju. Estonija bi lahko izkoristila tudi platformo za strateške tehnologije za Evropo, vzpostavljeno z Uredbo (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta ([18]), zlasti v zvezi z naložbami v proizvodnjo neto ničelnih tehnologij in podpiranjem preobrazbe industrije, na primer na področju globokotehnoloških inovacij, zelenih in digitalnih tehnologij ter biomedicine. Estonija bi lahko tudi povečala svoje zmogljivosti za predelavo kovin redke zemlje ter sodelovanje pri raziskavah in razvoju v podporo tem zmogljivostim.

(24) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih z načrtom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi Unije, se Estonija sooča z več dodatnimi izzivi, povezanimi s socialno zaščito, učinkovito rabo virov in spretnostmi.

(25) Socialna zaščita za podporo starejšim, invalidom ter osebam z nestandardnimi oblikami dela in zaposlitvami s kratkimi delovnimi obdobji je še vedno šibka. Zato se je delež invalidov, ki jim grozita revščina in socialna izključenost, v letu 2022 ne le povečal, temveč je bil drugi največji v Uniji. Revščina starejših se povečuje in je bila leta 2022 med najvišjimi v Uniji, predvsem zato, ker so pokojnine še vedno nizke v primerjavi z dohodki od dela. Nizka ustreznost mreže socialne varnosti kljub nekaterim izboljšavam v prejšnjih letih povzroča veliko in naraščajočo dohodkovno neenakost. Nizka pokritost z denarnimi nadomestili za brezposelnost, zlasti za tiste z nestandardnimi oblikami dela in zaposlitvami s kratkimi delovnimi obdobji, povečuje dohodkovno neenakost in revščino. Čeprav je bilo trajanje denarnih nadomestil za brezposelnost prilagojeno v okviru estonskega načrta za okrevanje in odpornost, podaljšanje kritja še ni bilo izvedeno. Vse večja neenakost je povezana z znatnim zvišanjem cen in življenjskih stroškov, ki ga ni spremljalo ustrezno povečanje socialnih prejemkov in nadomestil ter minimalnih plač. Položaj gospodinjstev z nizkimi dohodki se je poslabšal zaradi visoke in vztrajne inflacije v preteklosti ter naj bi se zaradi davčnih reform v obdobju 2024–2025 še dodatno poslabšal. Z zagotavljanjem ustreznih blažilnih ukrepov, tudi za pokojnine, in povečanjem ustreznosti sistema socialne zaščite bi lahko zmanjšali revščino in neenakosti. Vsi ti ukrepi bi prispevali tudi k podpiranju navzgor usmerjene socialne konvergence v skladu z drugo fazo analize Komisije po državah, ki temelji na značilnostih okvira za socialno konvergenco, ki je bil poskusno izveden leta 2024. Evropski semester mora v skladu s členom 3(3), točka (b), Uredbe (EU) 2024/1263 vključevati nadzor Komisije nad izvajanjem smernic za zaposlovanje, med drugim prek okvira za opredelitev tveganj za socialno konvergenco.

([17]) Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([18]) Uredba (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi platforme za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP) in spremembi Direktive 2003/87/ES ter uredb (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 in (EU) 2021/241 (UL L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(26) Delež naftnega skrilavca v mešanici energijskih virov Estonije ostaja znaten, kar ovira zeleni prehod. Potrebno je nadaljnje uvajanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov, da bi pripomogli k postopni opustitvi naftnega skrilavca, hkrati pa ohranili visoko stopnjo energetske neodvisnosti. Poleg tega, da industrija naftnega skrilavca povzroča okoljsko škodo, proizvede tudi 90 % nevarnih odpadkov Estonije. Estonija ima eno najnižjih stopenj produktivnosti virov med državami članicami, kar bi lahko bila delno posledica industrije naftnega skrilavca, ki zahteva veliko virov, pa tudi splošnega industrijskega sistema, ki zahteva veliko virov. Produktivnost virov se je komaj povečala z 1 EUR/kg porabljenih virov na 1,1 EUR/kg, kar je v letu 2022 pomenilo še vedno manj kot polovico povprečja Unije. Sektor rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva je postal povzročitelj emisij CO_2 namesto da bi ga absorbiral. Za gozdarski sektor sta značilna velik obseg sečnje in nizka valorizacija virov. Estonija bi imela koristi od povečanja učinkovitosti trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, nadaljnjega prehoda na krožno gospodarstvo in izboljšanja ravnanja z odpadki. Poleg tega je produktivnost virov ena od slabosti Estonije, kar zadeva inovacijsko zmogljivost države. Estonija se je v sistemu ekoinovacijskih kazalnikov za leto 2022 uvrstila na 13. mesto (115,5 v primerjavi s povprečjem Unije 121,5, ki je leta 2013 znašalo 100). Spodbujanje ekoloških inovacij in biotehnoloških inovacij za trajnostno rabo naravnih virov bo pripomoglo k izboljšanju produktivnosti virov in konkurenčnosti Estonije.

(27) V številnih sektorjih se srečujejo s pomanjkanjem spretnosti in njihovo neusklajenostjo s povpraševanjem, kar zmanjšuje konkurenčnost Estonije. Podjetja so pomanjkanje usposobljenega osebja opredelila kot oviro za naložbe in njihov izvozni potencial. Pomanjkanje kvalificirane delovne sile ter velika neskladja med ponudbo spretnosti ter povpraševanjem po njih sovpadajo s hitro rastjo plač in višjimi stroški dela na enoto. Zeleni in digitalni prehod sta povečala povpraševanje po delavcih s specializiranimi spretnostmi, pomanjkanja na področju zdravstvenega varstva in izobraževanja pa so še vedno pereča in se še povečujejo zaradi staranja delovne sile. Hkrati razmeroma visoke stopnje zgodnjega opuščanja šolanja in osipa v visokošolskem izobraževanju privedejo do tega, da je število usposobljenih diplomantov nezadostno. Ta problem ima posebno regionalno razsežnost, saj se podeželska in oddaljena območja soočajo z več težavami pri privabljanju usposobljenih strokovnjakov. Neskladja med ponudbo spretnosti ter povpraševanjem po njih bi bilo mogoče omejiti z nadaljnjim izboljšanjem ustreznosti sistema izobraževanja in usposabljanja za trg dela, vlaganjem v poklicno usmerjanje, obravnavanjem plačilne vrzeli med spoloma, povečanjem možnosti za preusposabljanje in izpopolnjevanje ter boljšim predvidevanjem potreb po spretnostih. Glede na to, da se mora gospodarstvo diverzificirati v dejavnosti z visoko dodano vrednostjo, bi bili v pomoč tudi boljši načini za zadržanje in privabljanje talentov.

(28) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2024 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o euroobmočju za leto 2024. Kar zadeva Estonijo, priporočila 1, 2, 3 in 4 prispevajo k izvajanju prvega, drugega, tretjega in četrtega priporočila iz priporočila o euroobmočju za leto 2024 –

PRIPOROČA, da Estonija v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov ([19]) v letu 2025 na stopnjo, ki bo med drugim skladna z zmanjševanjem primanjkljaja sektorja država pod referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe in ohranjanjem dolga sektorja država na preudarni ravni v srednjeročnem obdobju; razširi davčno osnovo ter izboljša dostop do zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe ter njunega financiranja;

2. nadaljuje hitro in učinkovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda teh programov še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge in ukrepa za uspešnejše obravnavanje potreb sektorja dolgotrajne oskrbe, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja pobuda za platformo za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. okrepi socialno zaščito, med drugim za odpravo revščine starejših in z razširitvijo kritja denarnih nadomestil za brezposelnost, zlasti na tiste z zaposlitvami s kratkimi delovnimi obdobji in nestandardnimi oblikami dela;

([19]) V skladu s členom 2, točka 2, Uredbe (EU) 2024/1263 „očiščeni odhodki“ pomenijo javnofinančne odhodke brez odhodkov za obresti, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

4. zmanjša delež naftnega skrilavca v mešanici energijskih virov in poveča produktivnost virov z biotehnološkimi inovacijami; izboljša produktivnost dela ter ponudbo spretnosti s preusposabljanjem in izpopolnjevanjem ter boljšim privabljanjem in zadrževanjem talentov.

V Luxembourgu, 21. oktobra 2024

Za Svet

predsednik

NAGY I.