C/2025/655

10.2.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. siječnja 2025.

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Estonije

(C/2025/655)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru ([1]), izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime ujedno potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijom i koherentnijom provedbom propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim do kraja razdoblja prilagodbe, dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (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 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 znači državni rashodi bez i. izdataka 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 te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU ESTONIJE

(5) Estonija je 11. listopada 2024. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom zbog razloga koje je navela Estonija produljen rok iz članka 36. Uredbe (EU) 2024/1263.

Proces prije dostave plana

(6) Kako bi utvrdila okvir za dijalog koji prethodi dostavljanju nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, Komisija je Estoniji 21. lipnja 2024., u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263, dostavila referentni smjer kretanja ([5]). Komisija je 11. listopada 2024. objavila referentni smjer kretanja ([6]). Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i osigurava da se do kraja razdoblja fiskalne prilagodbe i bez daljnjih proračunskih mjera nakon razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da u srednjoročnom razdoblju ostane na razboritim razinama te da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe i u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod te referentne vrijednosti. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. U skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263 referentni smjer kretanja usklađen je i sa zaštitnom mjerom za održivost duga i zaštitnom mjerom za otpornost na deficit. U referentnom smjeru kretanja za Estoniju, na temelju pretpostavki Komisije na kojima se temelje prethodne smjernice dostavljene u lipnju 2024. i uz pretpostavku četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe, utvrđuje se da rast neto rashoda ne bi smio premašiti vrijednosti iz tablice 1. To odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 3,1 % tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.)

Tablica 1: Referentni smjer kretanja koji je Komisija Estoniji dostavila 21. lipnja 2024.

	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek 2025. – 2028.
Maksimalni rast neto rashoda (godišnji, %)	3,3	3,3	2,9	2,9	3,1

Izvor: izračuni Komisije.

(7) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Estonija i Komisija organizirale su tehnički dijalog u rujnu i listopadu 2024. Glavne su teme dijaloga bile kretanje neto rashoda prema predviđanjima Estonije (uključujući raspoloživost fiskalnog prostora) i njegove temeljne pretpostavke (osobito drukčija fiskalna početna točka, predviđanja BDP-a i deflator BDP-a), kao i planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu zelenu i digitalnu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih sposobnosti.

(8) U planu koji je dostavila Estonija ne navodi se da je prije njegove dostave proveden postupak savjetovanja s relevantnim nacionalnim dionicima (što uključuje socijalne partnere).

Drugi povezani procesi

(9) Estonija je 15. listopada 2024. dostavila svoj nacrt proračunskog plana za 2025. Komisija je 26. studenoga 2024. donijela mišljenje o tom nacrtu proračunskog plana ([7]).

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju smjerove kretanja bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina. Sadržavaju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke koje je Komisija upotrijebila u okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Referentni smjer kretanja izračunan je na temelju metodologije opisane u izvješću Komisije o održivosti duga za 2023. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji se na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja u skladu su sa zajedničkim Izvješćem Komisije i Vijeća o starenju stanovništva za 2024. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#estonia.

([7]) Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Estonije, 26.11.2024., C(2024) 9052 final.

(10) Vijeće je 21. listopada 2024. Estoniji uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra ([8]).

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

(11) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(12) Gospodarska aktivnost u Estoniji smanjila se za 3,0 % u 2023. zbog naglog pada izvoza i smanjenja privatne potrošnje. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. očekuje se daljnji pad gospodarstva od 1,0 % u 2024. zbog smanjivanja potrošnje i ulaganja te slabog izvoza. Realni BDP trebao bi se u 2025. povećati za 1,1 % zbog sporog oporavka inozemne potražnje za estonskim izvozom, iako će domaća potražnja ostati prilično slaba. Predviđa se da će se u 2026. realni BDP povećati za 2,6 % jer se očekuje oporavak domaće potražnje, osobito privatne potrošnje i ulaganja. Tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom (tj. 2024. – 2026.) očekuje se da će se rast potencijalnog BDP-a u Estoniji postupno povećavati s 0,1 % u 2024. na 0,3 % u 2026., uglavnom zahvaljujući povećanju realnog BDP-a. Stopa nezaposlenosti u 2023. iznosila je 6,4 %, a Komisija predviđa da će u 2024. iznositi 7,5 %, 7,7 % u 2025. i 7,2 % u 2026. Predviđa se da će inflacija (deflator BDP-a) u 2024. pasti na 5,1 % s 8,1 % u 2023., da će u 2025. ostati na 4,0 %, a u 2026. pasti na 3,3 %.

(13) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, deficit opće države u Estoniji iznosio je 2023. 2,8 % BDP-a. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. predviđa se da će u 2024. dosegnuti 3,0 % BDP-a, u 2025. stabilizirati se na 3,0 % BDP-a, kao i u 2026. bez promjene politika. Komisijina jesenska prognoza 2024. uključuje nacrt proračuna Estonije za 2025., koji je vlada predložila nacionalnom parlamentu u rujnu. Na kraju 2023. dug opće države iznosio je 20,2 % BDP-a. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024., očekuje se povećanje udjela duga u BDP-u na 23,2 % krajem 2024. Predviđa se povećanje na 24,2 % BDP-a krajem 2025. i na 25,5 % krajem 2026. Komisija u svojim fiskalnim predviđanjima nije uzela u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

(14) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Estonije odnosi se na razdoblje 2025. – 2028 i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu.

(15) Plan sadržava sve informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263, osim informacija o savjetovanju s domaćim dionicima prije njegove dostave (propisano člankom 13. točkom (g) podtočkom vi. te uredbe).

(16) Planom se obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,7 % od 2025. do 2028. Prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.) naveden u planu veći je nego u referentnom smjeru kretanja koji je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. Kretanje rasta neto rashoda u planu temelji se na činjenici da Estonija ima određenog prostora za fiskalnu dekonsolidaciju, što nije bilo uzeto u obzir u prethodnim smjernicama Komisije dostavljenima Estoniji 21. lipnja 2024. Fiskalni prostor proizlazi iz niske razine duga u Estoniji u kombinaciji s očekivanim smanjenjem primarnog deficita uz nepromijenjenu politiku. To povećava maksimalnu stopu rasta neto rashoda koja bi osigurala da dug opće države ostane na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju i da deficit opće države ostane ispod referentne vrijednosti u srednjoročnom razdoblju, kako je prikazano u tablici 3. U planu se pretpostavlja da će se rast potencijalnog BDP-a povećati na 1 % u 2025. (s 0,7 % u 2024.), a potom smanjiti na 0,5 % u 2027. i 2028. Osim toga, u planu se očekuje da će stopa rasta deflatora BDP-a porasti na 4,0 % u 2025. (s 3,7 % u 2024.), a zatim postupno padati do 2,8 % u 2028.

Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Estonije

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.
Rast neto rashoda (godišnje, %)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2	4,7

([8]) Preporuka Vijeća od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Estonije.

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.
Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2023., %)	1,9	9,2	14,8	18,9	22,6	nije primjenjivo
Rast potencijalnog BDP-a (%)	0,7	1,0	0,9	0,5	0,5	0,7
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,7	4,0	3,6	3,2	2,8	3,4

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Estonije i izračuni Komisije

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(17) Ako se ostvare obveze o kretanju neto rashoda preuzete u planu i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno povećavati s 23,7 % u 2024. na 28,6 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2028.), prema tablici u nastavku. Predviđa se da će nakon prilagodbe u srednjoročnom razdoblju (tj. do 2038.) udio duga nastaviti rasti u skladu s planom, no nešto sporije, i da će do 2038. dosegnuti 32,6 %.

Tablica 3: Kretanja duga i salda opće države u planu Estonije

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Dug države (% BDP-a)	20,0.	23,7.	25,2.	26,4.	27,6.	28,6.	32,6.
Saldo države (% BDP-a)	- 2,4	- 2,7	- 3,0	- 2,7	- 2,3	- 2,1	- 1,5

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Estonije

Tako bi prema planu dug opće države u srednjoročnom razdoblju ostao znatno ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. To je prema pretpostavkama iz plana moguće jer se u svim deterministčkim testiranjima otpornosti na stres iz Komisijine analize održivosti duga predviđa da će dug do 2038. ostati ispod 60 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 6. točke (a) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(18) Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana, deficit opće države dosegnuo bi 3 % BDP-a u 2025. i zatim se postupno smanjivao na 2,1 % u 2028. Stoga prema planu saldo opće države do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) neće premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) neće premašiti 3 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem deficita iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit

(19) Ako se ostvare pretpostavke i obveze iz plana, strukturni deficit ostat će tijekom razdoblja prilagodbe ispod 1,5 % BDP-a. Stoga će se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana nastaviti

poštovati zajednička margina otpornosti iz članka 8. stavka 1. Uredbe (EU) 2024/1263, pa nije potrebno dodatno poboljšanje strukturnog primarnog salda iz članka 8. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

(20) Prema planu dug opće države u razdoblju prilagodbe ostat će ispod 60 % BDP-a. Stoga se ne primjenjuje zaštitna mjera za održivost duga.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(21) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija dostavila Estoniji 21. lipnja. Točnije, u planu se drukčije pretpostavke koriste za početnu fiskalnu poziciju (uključujući dug, rast primarnih rashoda i strukturni primarni saldo za 2024.), rast realnog BDP-a i rast deflatora BDP-a. Te razlike u pretpostavkama treba pomno analizirati kako bi se zajamčilo da su one potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima koji su utemeljeni na podacima, osobito zato što je prosječni rast neto rashoda u planu veći od rasta navedenoga u referentnom smjeru kretanja.

Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

— U planu se pretpostavlja da je početna fiskalna pozicija povoljnija od one koju je pretpostavila Komisija. Za 2023. i 2024. u planu su uzeti u obzir ažurirani podaci o realizaciji i nacionalne prognoze za dug, rast primarnih rashoda i strukturni primarni saldo. To doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Komisija smatra, na temelju podataka koji su bili dostupni u trenutku njezine procjene plana, da je početna točka realistična s obzirom na ažurirane izračune strukturnog primarnog salda i proizvodnog jaza. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

— Rast realnog BDP-a pretpostavljen u planu razlikuje se od Komisijinih pretpostavki za razdoblje 2021. – 2028. To doprinosi nešto drukčijem prosječnom kretanju rasta neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu. Na temelju novijih nacionalnih prognoza, u usporedbi s pretpostavkom Komisije, očekuje se da će rast u 2025. biti snažniji, ali da će od 2026. biti slabiji. Općenito, rast BDP-a u prosjeku je i dalje sličan pretpostavci Komisije, pa se ta pretpostavka iz plana smatra opravdanom.

— Rast deflatora BDP-a u 2024. i 2025. pretpostavljen u planu u prosjeku je za 0,8 postotnih bodova veći od Komisijinih pretpostavki. To doprinosi većem prosječnom kretanju rasta neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Veći rast deflatora BDP-a temelji se na novijim nacionalnim prognozama i u skladu je s Komisijinom jesenskom prognozom 2024. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

Općenito, sve razlike u pretpostavkama zajedno, uz fiskalni prostor, razlog su zašto je prosječni rast neto rashoda u planu viši od onog u referentnom smjeru kretanja. Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(22) U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima bit će ispunjene ograničenjem rashoda i diskrecijskim povećanjima prihoda. Među raznim mjerama na strani prihoda navedenima u planu jesu izmjene Zakona o porezu na dohodak i povećanje trošarina, uvođenje poreza na motorna vozila i uvođenje, na određeno vrijeme, dodatne naknade za sigurnost (koja će se naplatiti povećanjem PDV-a od sredine 2025. i povećanjem poreza na sve dohotke fizičkih osoba i na dobit trgovačkih društava od 2026.). Na strani rashoda Estonija namjerava provesti reviziju proračuna za razdoblje 2023. – 2027. kako bi povećala učinkovitost korištenja sredstava državnog proračuna i kako bi se relevantne usluge i aktivnosti obavljale uz optimalne troškove u skladu s ciljevima države. Estonija također namjerava povećati potrošnju za obranu i ulaganja u obranu. Specifikacija mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. Prisutni su i rizici za provedbu indikativne fiskalne strategije iz plana, koji proizlaze iz toga što se fiskalna prilagodba dijelom temelji na diskrecijskim povećanjima prihoda. S obzirom na spori predviđeni oporavak rasta, postoji rizik da će naplata poreznih prihoda biti niža nego što je pretpostavljeno u planu. Osim toga, u nacrtu proračunskog plana za 2025. navode se mjere politike koje će pomoći da se ispune obveze o neto rashodima za 2025.

Planirane reforme i ulaganja izneseni u planu kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(23) U planu se opisuju planirane politike za reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Plan sadržava 11 reformi i ulaganja, od kojih se za šest koristi financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a za četiri iz fondova kohezijske politike.

(24) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan sadržava nekoliko reformi, a provode se i mjere iz estonskog plana za oporavak i otpornost. Prvo, plan obuhvaća reformu s ciljem da se do 2030. sva električna energija za domaću potrošnju proizvodi iz obnovljivih izvora. Drugo, obuhvaća donošenje zakona o klimatski otpornom gospodarstvu. Njime će se postaviti temelji za gospodarstvo otporno na klimatske promjene jer će se zacrtati ciljevi za emisije stakleničkih plinova, što će potaknuti uvođenje čistih tehnologija i veću valorizaciju resursa. Tim dvjema mjerama Estonija nastoji provesti preporuku iz 2024. (i preporuke iz 2023., 2022. i 2020.) da poduzme mjere za smanjenje udjela naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije i poveća produktivnost resursa inovacijama na biološkoj osnovi.

(25) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava, plan sadržava nekoliko reformi, a provode se i mjere iz estonskog plana za oporavak i otpornost. Prvo, plan uključuje mjere za povećanje kvalitete i dostupnosti posebne skrbi: reorganizirale bi se agencije i lokacije službi kako bi se osobama s mentalnim poremećajima pružili suvremeni životni uvjeti. Drugo, reorganizirat će se sustav rehabilitacije tako da osobe kojima je potrebna rehabilitacija dobivaju usluge u skladu sa svojim potrebama, da te usluge budu lako dostupne i poduprte te da se pružaju na integriran način putem multidisciplinarne suradnje. Treće, osmislit će se i uvesti razna poboljšanja zdravstvenog sustava. Četvrto, plan uključuje daljnju reformu dugotrajne skrbi. Organizacija i financiranje 24-satne zdravstvene njege prenijet će se 2025. u Fond za zdravstveno osiguranje. Peto, plan uključuje reformu naknada za nezaposlenost i osiguranja za slučaj nezaposlenosti, a razmatra se i da se tim osiguranjem pokriju novi oblici rada. S tih pet mjera Estonija nastoji provesti preporuku iz 2024. (i, implicitno, preporuke iz 2023., 2022. i 2020.) da poduzme mjere za jačanje socijalne zaštite, među ostalim radi rješavanja problema siromaštva u starijoj dobi i proširenja prava na naknadu za nezaposlenost, prije svega na osobe zaposlene na kratka razdoblja i u nestandardnim oblicima rada. Estonija njima ujedno namjerava provesti preporuku iz 2024. (i, implicitno, preporuke iz 2023., 2022. i 2020.) da poboljša pristup zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi i njihovo financiranje. Plan sadržava i reformu strukovnog obrazovanja. Ta se mjera odnosi na preporuku Estoniji iz 2024. (i, implicitno, dio preporuke iz 2019.) da poveća ponudu vještina prekvalifikacijom i usavršavanjem te boljim privlačenjem i zadržavanjem talenata.

(26) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, uz provedbu mjera iz estonskog plana za oporavak i otpornost, plan uključuje reformu s ciljem da se od 2030. sva električna energija za domaću potrošnju proizvodi iz obnovljivih izvora. Tom mjerom Estonija nastoji provesti preporuku iz 2024. (i preporuke iz 2023., 2022. i 2020.) da poduzme mjere za smanjenje udjela naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije i poveća produktivnost resursa inovacijama na biološkoj osnovi.

(27) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, plan sadržava popis poreznih reformi zajednički nazvanih „dodatna naknada za sigurnost”. Iako su porezni prihodi koji će se prikupiti novim ili izmijenjenim porezima zamjenjivi, iz vladinog obrazloženja proizlazi da je riječ o mjeri za povećanje obrambenih sposobnosti. Međutim, osim te „dodatne naknade za sigurnost”, u planu se ne razrađuju izričito reforme i ulaganja povezani s obranom.

(28) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s fondovima kohezijske politike i planom za oporavak i otpornost Estonije. U planu se navodi da poboljšanje kvalitete i dostupnosti posebne skrbi, reorganizacija sustava rehabilitacije i reforma dugotrajne skrbi doprinose ostvarenju cilja P04 iz sporazuma o partnerstvu u okviru kohezijske politike (Socijalna Estonija) i komponenti 6 Mehanizma za oporavak i otpornost (zdravstvena i socijalna zaštita). Reforma naknade za nezaposlenost i osiguranja za nezaposlenost te pokrivanje novih oblika rada tim osiguranjem također doprinose komponenti 6 Mehanizma za oporavak i otpornost (zdravstvena i socijalna zaštita). Reforma za proizvodnju cjelokupne električne energije iz obnovljivih izvora doprinosi komponentama 4 (energetika i energetska učinkovitost) i 8 (RePowerEU) Mehanizma za oporavak i otpornost.

(29) Plan sadržava pregled potrebnih javnih ulaganja u Estoniji povezanih sa zajedničkim prioritetima EU-a. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, u planu je utvrđena potreba za dodatnim ulaganjima povezanima s provedbom Zakona o gospodarstvu otpornom na klimatske promjene. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, u planu je utvrđena potreba za dodatnim ulaganjima povezanima s integracijom socijalnog i zdravstvenog sektora. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, u planu je utvrđena potreba za dodatnim ulaganjima radi sinkronizacije s europskim elektroenergetskim sustavom i povećanja udjela energije iz obnovljivih izvora. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, u planu je utvrđena potreba za dodatnim ulaganjima radi povećanja tih sposobnosti.

Zaključak ocjene Komisije

(30) Komisija općenito smatra da plan Estonije ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA

(31) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Estonije i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(32) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(33) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije, među ostalim kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće osobito pozdravlja savjetovanje s relevantnim dionicima prije dostave plana, iako to nije navedeno u planu. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu.

(34) Vijeće očekuje od Estonije da bude spremna prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvarila kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(35) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(36) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(37) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Estonije o napretku, koja će prije svega sadržavati informacije o napretku u ostvarenju kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće te o provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra.

(38) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 Estoniji trebalo preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu,

PREPORUČUJE da Estonija:

1. osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. siječnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednik

A. DOMAŃSKI

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda
(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

Estonija

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.
Stope rasta (%)	Godišnje	7,1	5,1	3,6	3,2
	Kumulativne (*)	9,2	14,8	18,9	22,6

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post*usklađenosti na kontrolnom računu.