EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.6.2024
COM(2024) 606 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Estlands ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 606 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Estlands ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97[1], särskilt artikel 3.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[2], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av EU. I enlighet med europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar den till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom EU och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

---

1 EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

(2) REPowerEU-förordningen[3] antogs den 27 februari 2023 och målet är att fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Estland har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella återhämtnings- och resiliensplan för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

(3) Den 16 mars 2023 lade kommissionen fram ett meddelande med titeln *EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030*[4] för att ge underlag för politiska beslut och skapa ramvillkor för ökad tillväxt. I meddelandet fastställs nio ömsesidigt förstärkande faktorer som bidrar till ökad konkurrenskraft. Bland dessa faktorer är tillgång till privat kapital, forskning och innovation, utbildning och kompetens samt den inre marknaden de främsta politiska prioriteringarna för reformer och investeringar, för att ta itu med aktuella produktivitetsutmaningar och bygga upp långsiktig konkurrenskraft i EU och dess medlemsstater. Den 14 februari 2024 följdes detta meddelande av kommissionens årsrapport om den inre marknaden och konkurrenskraften[5]. I rapporten beskrivs de starka sidorna av och utmaningarna för EU:s inre marknad, och den årliga utvecklingen mäts enligt de nio fastställda faktorerna för konkurrenskraft.

(4) Den 21 november 2023 antog kommissionen 2024 års årliga översikt över hållbar tillväxt[6], vilket utgjorde starten för 2024 års omgång av den europeiska planeringsterminen. Den 22 mars 2024 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 21 november 2023 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även 2024 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Estland inte är en av de medlemsstater som kan påverkas eller riskerar att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen ett yttrande om utkastet till budgetplan för 2024 för Estland. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 12 april 2024, liksom förslaget till 2024 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 11 mars 2024.

(5) Den 30 april 2024 trädde EU:s nya ram för ekonomisk styrning i kraft. Ramen omfattar Europaparlamentets och rådets nya förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. Den omfattar också ändrad förordning (EG) nr 1467/97 om tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och ändrat direktiv 2011/85/EU om medlemsstaternas budgetramverk[7].

---

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) och rådets direktiv (EU)

Målen för den nya ramen är en hållbar offentlig skuldsättning och en hållbar tillväxt för alla genom en gradvis konsolidering av de offentliga finanserna samt reformer och investeringar. Ramen främjar nationellt egenansvar och har ett större fokus på ett medelfristigt perspektiv, i kombination med en effektivare och mer enhetlig övervakning. Varje medlemsstat bör lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen. De nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och omfattar en planeringshorisont på fyra eller fem år, beroende på valperiodens längd i medlemsstaten. Nettoutgiftsbanan[8] i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna bör överensstämma med kraven i förordning (EU) 2024/1263, inklusive kraven på att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana, eller att den bibehålls på en sund nivå under 60 % av BNP och att det offentliga underskottet minskas och/eller hålls under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordning (EU) 2024/1263 får anpassningsperioden förlängas med högst tre år. För att stödja utarbetandet av dessa planer kommer kommissionen den [21 juni] 2024 att ge medlemsstaterna vägledning om innehållet i planerna och de efterföljande årliga lägesrapporter som de kommer att behöva lämna in och, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) 2024/1263, att översända teknisk vägledning om finanspolitiska anpassningar (referensbanor och teknisk information i tillämpliga fall). Medlemsstaterna bör lämna in sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer senast den 20 september 2024, såvida inte medlemsstaten och kommissionen enas om att förlänga tidsfristen med en rimlig tidsperiod. Medlemsstaterna bör säkerställa att deras nationella parlament involveras och, i förekommande fall, att samråd hålls med oberoende finanspolitiska institutioner, arbetsmarknadens parter och andra nationella intressenter.

(6) Europeiska planeringsterminen 2024 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020, 2022 och 2023 är dessutom relevanta även för återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

(7) Den 18 juni 2021 lämnade Estland in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och

---

2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Med nettoutgifter avses offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 29 oktober 2021 antog rådet sitt beslut om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan[9], som ändrades den 16 juni 2023 enligt artikel 18.2 i förordning (EU) 2021/241 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet[10]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Estland på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(8) Den 25 april 2024 lämnade Estland in sitt nationella reformprogram för 2024 och den 30 april 2024 sitt stabilitetsprogram för 2024, i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Estlands halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2024 års nationella reformprogram.

(9) Den 19 juni 2024 offentliggjorde kommissionen 2024 års landsrapport för Estland[11]. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Estland hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2023, och en utvärdering av landets genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten behandlades också Estlands framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

(10) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat ökade Estlands underskott i de offentliga finanserna från 1,0 % av BNP 2022 till 3,4 % 2023, medan den offentliga bruttoskulden ökade från 18,5 % av BNP i slutet av 2022 till 19,6 % i slutet av 2023. Som aviserades i den finanspolitiska vägledningen för 2024[12] har kommissionen tagit det första steget för att underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott inleds på grundval av utfallsdata för 2023 i linje med gällande lagstiftning. Den 19 juni 2024 antog kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget[13]. I rapporten bedömdes Estlands budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2023 överskred referensvärdet på 3 % av BNP. I rapporten drogs slutsatsen att kommissionen, mot bakgrund av denna bedömning och efter att ha beaktat yttrandet från ekonomiska och finansiella kommittén i enlighet med

---

9 Rådets genomförandebeslut av den 29 oktober 2021 om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan (0319/2021).

10 Rådets genomförandebeslut av den 16 juni 2023 om ändring av rådets genomförandebeslut av den 29 oktober 2021 om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan (9367/2023).

11 SWD(2024) 606 final.

12 Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

13 Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

artikel 126.4 i EUF-fördraget, inte kommer att föreslå i juli att ett förfarande vid alltför stora underskott inleds för Estland.

(11) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet Estland att vidta åtgärder för att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Estland rekommenderades att vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Estland rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen under 2023 expansiv, 1,6 % av BNP, mot bakgrund av den höga inflationen. Ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 gav ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 1,0 % av BNP. Detta inbegriper den minskade kostnaden på 0,1 % av BNP för de riktade krisstödåtgärderna till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna. Detta inbegriper också högre kostnader för tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina (med 0,2 % av BNP). Det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter 2023 berodde därför endast delvis på stödet till människor som flyr från Ukraina. Den expansiva ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) berodde på högre offentliga lönekostnader och pensioner i kombination med ytterligare nya permanenta utgiftsprogram för försvar, utbildning och barnbidrag, som inte motsvarades av proportionella ökningar på inkomstsidan. Sammantaget var ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna 2023 inte i linje med rådets rekommendation. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel uppgick till 1,4 % av BNP 2023. Nationellt finansierade investeringar uppgick till 5,8 % av BNP 2023, vilket motsvarar en årlig ökning med 1,4 procentenheter jämfört med 2022. Estland finansierade ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel. Estland finansierade offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, såsom utveckling av evenemangstjänster och en digital ingång för entreprenörer, kapitalisering av den gröna fonden (som investerar i riskkapitalfonder och investerar kapital i företag) och förstärkning av elnätet för att öka produktionskapaciteten för förnybar energi och anpassa sig till klimatförändringarna, som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens.

(12) De viktigaste prognoserna i stabilitetsprogrammet 2024 kan sammanfattas på följande sätt. I det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna beräknas BNP i fasta priser öka med 0,0 % 2024 och 2,0 % 2025, medan inflationen enligt det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP) förväntas uppgå till 3,6 % 2024 och 2,7 % 2025. Underskottet i de offentliga finanserna förväntas öka till 3,5 % av BNP 2024[14] och 3,0 % av BNP 2025, medan den offentliga skulden i förhållande

[14] De estniska myndigheterna informerade kommissionen om att regeringen samtyckt till, och den 5 juni 2024 till parlamentet skickat, en tilläggsbudget för 2024 (State 2024 Additional Budget Act 456 SE), som antogs vid första behandlingen i parlamentet den 10 juni och vid andra behandlingen den 14 juni och förväntas antas vid tredje behandlingen den 19 juni. Denna tilläggsbudget förväntas minska det

till BNP beräknas öka till 22,6 % i slutet av 2024 och 24,9 % i slutet av 2025. Efter 2025 beräknas underskottet i de offentliga finanserna gradvis minska till 2,2 % av BNP 2026, 1,4 % 2027 och 0,8 % av BNP 2028. Saldot i de offentliga finanserna förväntas därmed inte överskrida referensvärdet för underskottet på 3,0 % av BNP från och med 2025. Efter 2025 beräknas den offentliga skuldkvoten öka till 26,2 % 2026 och därefter gradvis minska till 26,0 % 2027 och 25,0 % 2028.

(13) Kommissionens vårprognos 2024 visar att BNP i fasta priser kommer att minska med 0,5 % 2024 och sedan öka med 3,1 % 2025, och att HIKP-inflationen kommer att vara 3,4 % 2024 och 2,1 % 2025.

(14) Enligt kommissionens vårprognos 2024 väntas ett underskott i de offentliga finanserna på 3,4 % av BNP för 2024, medan den offentliga skulden i förhållande till BNP väntas öka till 21,4 % i slutet av 2024. Ökningen av skuldkvoten 2024 återspeglar främst effekterna av det offentliga underskottet. Kommissionens förväntar sig en i stort sett neutral inriktning på finanspolitiken (0,1 % av BNP) under 2024.

(15) Utgifter på 0,9 % av BNP väntas finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd (*bidrag*) från faciliteten för återhämtning och resiliens 2024, jämfört med 0,3 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024. Utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Estlands offentliga saldo och skuldsättning.

(16) Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet Estland att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 till högst 4,9 %. När medlemsstaterna genomförde sina budgetar för 2023 och utarbetade sina utkast till budgetplaner för 2024 uppmanades de att beakta att kommissionen skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på grundval av utfallsdata för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Estlands strukturella saldo uppgå till -0,7 % av BNP 2024 (från -1,3 % 2023), vilket innebär att landets medelfristiga budgetmål om ett strukturellt saldo på -0,75 % av BNP uppnås. Estland bedöms därför följa rådets rekommendation.

(17) Rådet rekommenderade vidare Estland att vidta åtgärder för att avveckla krisstödåtgärderna på energiområdet och att använda de besparingar som görs till följd av detta för att minska det offentliga underskottet så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet angav dessutom att om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör Estland säkerställa att de är inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag, att de ryms inom budgeten och att de inte påverkar incitamenten till energibesparingar. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas nettobudgetkostnaden för krisstödåtgärderna på energiområdet uppgå till 0,2 % av BNP år 2023 och 0,0 % år 2024 och 2025. Energistödåtgärderna förväntas vara avvecklade så snart som möjligt 2023 och 2024. Detta överensstämmer med rådets rekommendation.

(18) Rådet rekommenderade vidare Estland att upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel för att i synnerhet

---

nominella underskottet med 0,4 % av BNP (i denna är det mest permanenta utgiftsnedskärningar men även inkomstförstärkande åtgärder ingår).

främja den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer nationellt finansierade offentliga investeringar att öka till 6,3 % av BNP under 2024, från 5,8 % av BNP 2023. Detta överensstämmer med rådets rekommendation.

(19) Baserat på de politiska åtgärder som var kända vid prognosens stoppdatum och på antagandet om oförändrad politik räknar man i kommissionens vårprognos 2024 med ett offentligt underskott på 4,3 % av BNP 2025. Ökningen av underskottet 2025 återspeglar främst nettoeffekten av en reform av den personliga inkomstskatten som förväntas minska de offentliga intäkterna. Den offentliga skulden i förhållande till BNP ser ut att öka till 24,6 % i slutet av 2025. Ökningen av skuldkvoten 2025 återspeglar främst effekterna av det offentliga underskottet.

(20) Estlands skatteintäkter som en del av BNP ökade 2023 men ligger markant under EU-genomsnittet, vilket begränsar den finansiering som finns att tillgå för offentliga utgifter för hälso- och sjukvård, långvarig vård och omsorg och socialt skydd. Intäkterna från fastighetsskatter, som är bland de skatter som gör minst skada för tillväxten, uppgick 2022 till omkring 0,3 % av BNP, omkring sju gånger lägre än EU-genomsnittet. Från kapitalskatt uppbar Estland mindre än en tredjedel av EU-genomsnittet (2,7 % av BNP), man hade några av de lägsta transportskatterna i EU och är en av få medlemsstater utan någon årlig fordonsskatt. Dessutom är skattebördan ojämnt fördelad, och kommande skattereformer kommer att öka ojämlikheten ytterligare. År 2025 kommer framför allt en höjning av inkomstskatten från 20 % till 22 % samt en höjning av den grundläggande skattebefrielsen och en utvidgning av dess tillämpningsområde till att omfatta alla som betalar inkomstskatt att få en negativ effekt. Dessutom är Estlands arbetsinkomstskatt, även om den ligger nära EU-genomsnittet på 17,2 % av BNP, regressiv eftersom den beskattar högre inkomstnivåer till en lägre effektiv skattesats. De offentliga utgifterna för socialt skydd minskade 2022 och ligger fortfarande långt under EU-genomsnittet. Detta tar sig uttryck i att de sociala förmånerna ligger på låga nivåer och har begränsad täckning, och ålderspensionerna är bland de lägsta i EU. Utgifterna för allmänna offentliga tjänster ligger på 3,7 % av BNP och är nästan två tredjedelar lägre än EU-genomsnittet.

(21) Estland antog flera reformer för att förbättra tillgången till långvarig vård och omsorg till en överkomlig kostnad. Även om reformerna går i rätt riktning har en hållbar finansiering av hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg ännu inte säkerställts. Till följd av detta är patientavgifterna fortfarande höga och det icke tillgodosedda vårdbehovet har ökat. Tillgången till vård är ojämn i hela landet, inte minst eftersom kommunerna saknar kapacitet och resurser för att tillhandahålla tillräckligt med tjänster för att möta efterfrågan. Samtidigt som efterfrågan inte tillgodoses fullt ut är de offentliga utgifterna för långvarig vård och omsorg samt hälso- och sjukvård fortfarande bland de lägsta i EU. Det är förenat med en brist på arbetskraft inom dessa sektorer. På grund av demografiska förändringar förväntas efterfrågan på hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg öka, och det är därför motiverat att säkerställa tillräcklig finansiering för båda.

(22) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att snabbt gå vidare med ett effektivt genomförande av planen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Estlands konkurrenskraft på

lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. För att fullgöra åtagandena i planen senast i augusti 2026 är det viktigt att Estland fortsätter att genomföra reformer och investeringar. Att lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett egenansvar för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen.

(23) Som en del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska fonderna ska Estland i enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060 se över varje program senast i mars 2025, med beaktande av bland annat de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2024 liksom landets nationella energi- och klimatplan. Denna översyn utgör grunden för den slutliga fördelningen av de EU-medel som ingår i varje program. Estland har gjort framsteg i genomförandet av sammanhållningspolitiken och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men utmaningar kvarstår och det finns fortfarande skillnader mellan huvudstaden och resten av landet. Det är mycket viktigt att påskynda genomförandet av det sammanhållningspolitiska programmet. De prioriteringar som man enats om i programmet är fortfarande relevanta. Det är särskilt viktigt att öka företagens konkurrenskraft, framför allt utanför huvudstadsområdet, och stärka deras innovationskapacitet. Att förbättra energieffektiviteten i privata och offentliga byggnader samt bland företagen har hög prioritet. Tillgång till sysselsättning genom aktiva och förebyggande arbetsmarknadsåtgärder och främjande av en sund arbetsmiljö är fortsatt viktigt. Prioritet bör också ges åt att förbättra utbildningens kvalitet, effektivitet och relevans på arbetsmarknaden, främja livslångt lärande, särskilt flexibla möjligheter till kompetenshöjning och omskolning samt aktiv inkludering, och öka tillgängligheten, effektiviteten och resiliensen när det gäller långvarig vård och omsorg. Som en del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska programmen förtjänar behoven som rör tillgången till och kvaliteten på långvarig vård och omsorg ytterligare uppmärksamhet, samtidigt som självständigt boende prioriteras. Estland skulle också kunna utnyttja den europeiska plattformen för strategisk teknik, särskilt när det gäller investeringar i tillverkning av nettonollteknik och stöd till omvandlingen av industrin, till exempel på områdena teknikintensiv innovation, grön och digital teknik samt biomedicin. Estland skulle också kunna öka sin kapacitet att bearbeta sällsynta jordartsmetaller och bedriva forskning och utveckling till stöd för detta.

(24) Utöver de ekonomiska och sociala utmaningar som hanteras med hjälp av återhämtnings- och resiliensplanen och andra EU-medel står Estland inför flera andra utmaningar i samband med socialt skydd, resurseffektivitet och kompetens.

(25) Det sociala skyddet för att stödja äldre, personer med funktionsnedsättning och personer med atypiska anställningsformer och korta arbetsperioder är fortfarande svagt. Detta ledde till att andelen personer med funktionsnedsättning som riskerar att drabbas av fattigdom och social utestängning inte bara ökade 2022, utan var den näst högsta i EU. Fattigdomen bland äldre har ökat och var bland den högsta i EU 2022, inte minst eftersom pensionerna fortfarande är låga i förhållande till arbetsinkomsterna. Det otillräckliga sociala skyddsnätet leder till stora och ökande inkomstskillnader, trots vissa förbättringar på senare år. Den låga andelen personer som omfattas av arbetslöshetsförmåner, särskilt bland dem med atypiska anställningsformer och korta arbetsperioder, förvärrar inkomstskillnaderna och fattigdomen. Även om utbetalningsperioden av arbetslöshetsförmåner har justerats

inom ramen för den estniska återhämtnings- och resiliensplanen har andelen personer som omfattas ännu inte utökats. Den ökande ojämlikheten är kopplad till den kraftiga ökningen av priserna och levnadskostnaderna, som inte har åtföljts av en motsvarande ökning av sociala förmåner och minimilöner. Situationen för låginkomsthushåll har förvärrats på grund av den höga och ihållande inflationen under de senaste åren, och kommer att försämras ytterligare till följd av skattereformerna 2024–2025. Att säkerställa lämpliga begränsningsåtgärder, även för pensioner, och öka det sociala trygghetssystemets tillräcklighet skulle kunna minska fattigdomen och ojämlikheten. Alla dessa åtgärder skulle också bidra till att stödja uppåtgående social konvergens, i linje med andra steget av landsanlysen från kommissionens avdelningar på grundval av särdragen i ramverket för social konvergens[15].

(26) Andelen oljeskiffer i Estlands energimix är fortfarande betydande och hindrar den gröna omställningen. Produktionen av förnybar energi måste byggas ut ytterligare för att bidra till en gradvis utfasning av oljeskiffer, samtidigt som en hög grad av energioberoende bibehålls. Förutom att orsaka miljöskador står oljeskifferindustrin för 90 % av Estlands farliga avfall. Estland har en av de lägsta resursproduktivitetsnivåerna bland EU:s medlemsstater, vilket delvis kan bero på landets resursintensiva oljeskifferindustri, men också på det allmänt resursintensiva industrisystemet. Resursproduktiviteten ökade mycket lite, från 1 euro/kg resurser som används till 1,1 euro/kg, och låg därmed kvar på mindre än hälften av EU-genomsnittet 2022. Sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk släpper nu ut koldioxid i stället för att absorbera den. Skogsbrukssektorn kännetecknas av höga avverkningsvolymer och låg resursåtervinning. Estland skulle gynnas av att öka det hållbara skogsbrukets effektivitet, fortsätta övergången till en cirkulär ekonomi och förbättra avfallshanteringen. Dessutom är resursproduktiviteten en av Estlands svagheter när det gäller landets innovationskapacitet. Estland hamnade på 13:e plats på resultattavlan för miljöinnovation 2022 (115,5 mot ett EU-genomsnitt på 121,5 år 2013 = 100). Att främja miljöinnovation och biobaserad innovation för hållbar användning av naturresurser kommer att bidra till att förbättra Estlands resursproduktivitet och konkurrenskraft.

(27) Det finns kompetensbrist och kompetensglapp inom många sektorer, vilket minskar Estlands konkurrenskraft. Företagen har identifierat bristen på kvalificerad personal som ett hinder för investeringar och för deras exportpotential. Bristen på kvalificerad arbetskraft och de stora kompetensglappen sammanfaller med en snabb löneökning och ökade enhetsarbetskostnader. Både den gröna och den digitala omställningen har ökat efterfrågan på arbetstagare med specialiserad kompetens, medan bristen på arbetskraft inom hälso- och sjukvård och utbildning fortfarande är akut och förstärks av den åldrande arbetskraften. Samtidigt leder det relativt stora antalet unga med högst grundskoleutbildning och personer som hoppar av högskolorna till ett otillräckligt antal högutbildade utexaminerade. Detta problem har en särskild regional dimension, eftersom landsbygdsområden och avlägsna områden har svårare att locka kvalificerad arbetskraft. Kompetensglappet skulle kunna begränsas genom att man stärker utbildningssystemets relevans på arbetsmarknaden ytterligare, investerar i yrkesvägledning, tar itu med löneklyftan mellan könen, ökar möjligheterna till omskolning och kompetenshöjning och bättre förutser kompetensbehov. Med tanke på behovet av att bredda ekonomin till verksamheter med högt mervärde skulle även bättre sätt att behålla och locka talanger vara till hjälp.

[15] SWD(2024) 132 final.

(28) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras totala bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet 2024 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Estland bidrar rekommendationerna 1, 2, 3 och 4 till genomförandet av den första, andra, tredje och fjärde rekommendationen för euroområdet.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Estland att 2024 och 2025 vidta följande åtgärder:

1. Lämna in den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen utan dröjsmål. I linje med kraven i den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten begränsa ökningen av nettoutgifterna[16] 2025 till en nivå som är förenlig med en minskning av underskottet i de offentliga finanserna till under fördragets referensvärde på 3 % av BNP och hålla den offentliga bruttoskulden på en sund nivå på medellång sikt. Bredda skattebasen och förbättra tillgången till och finansieringen av hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg.

2. Fortsätta med ett snabbt och effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inklusive REPowerEU-kapitlet, för att säkerställa att reformer och investeringar är genomförda senast i augusti 2026. Påskynda genomförandet av det sammanhållningspolitiska programmet. Inom ramen för halvtidsöversynen fortsätta att fokusera på de överenskomna prioriteringarna och vidta åtgärder för att bättre tillgodose behoven inom sektorn för långvarig vård och omsorg, samtidigt som man beaktar de möjligheter som den europeiska plattformen för strategisk teknik erbjuder för att förbättra konkurrenskraften.

3. Förbättra det sociala skyddet, bland annat för att minska fattigdomen bland äldre, och genom att öka andelen personer som omfattas av arbetslöshetsförmåner, särskilt för personer med korta arbetsperioder och atypiska anställningsformer.

4. Minska andelen oljeskiffer i energimixen och öka resursproduktiviteten genom biobaserad innovation. Förbättra arbetsproduktiviteten och kompetensutbudet genom omskolning och kompetenshöjning och genom att bättre locka och behålla talanger.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

[16] Enligt artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263 är *nettoutgifter* offentliga utgifter efter avdrag för ränteutgifter, diskretionära åtgärder på inkomstsidan, utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.