EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 606 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Estonije

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Estonije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

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

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

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

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

[2] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

(2) Uredba o planu REPowerEU[3] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti. Estonija je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodala novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirala ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[4] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[5]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[6], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem Estonija nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Estonije za 2024. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[7].

---

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

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 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) i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o

Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[8] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

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

(7) Estonija je 18. lipnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 29. listopada 2021. donijelo Odluku 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).

8 Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi 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.

odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije[9], koja je izmijenjena 16. lipnja 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu te radi uključivanja poglavlja o planu REPowerEU[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, koja se donosi u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Estonija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

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

(9) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Estoniju za 2024.[11] U njemu je ocijenjen napredak Estonije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Estonije. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Estonije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(10) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, deficit opće države u Estoniji se s deficita od 1,0 % BDP-a u 2022. povećao na deficit od 3,4 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države porastao s 18,5 % BDP-a krajem 2022. na 19,6 % BDP-a krajem 2023. Kako je najavila u smjernicama za fiskalnu politiku za 2024.[12], Komisija čini prvi korak za pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama. Komisija je 19. lipnja 2024. donijela izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a[13]. U tom je izvješću ocijenjeno proračunsko stanje Estonije jer je njezin deficit opće države 2023. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora u skladu s člankom 126. stavkom 4. UFEU-a, Komisija u srpnju ne namjerava predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za Estoniju.

(11) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo da Estonija poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te

---

9 Provedbena odluka Vijeća od 29. listopada 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije (0319/2021).

10 Provedbena odluka Vijeća od 16. lipnja 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 29. listopada 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije (9367/2023).

11 SWD(2024) 606 final.

12 Izvješće Komisije pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Bruxelles, 19.6.2024., COM(2024) 598 final.

13 Izvješće Komisije pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Bruxelles, 19.6.2024., COM(2024) 598 final.

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

(12) Glavna predviđanja iz Programa stabilnosti za 2024. mogu se sažeti kako slijedi. U makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije predviđa se rast realnog BDP-a od 0,0 % u 2024. i 2,0 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om od 3,6 % u 2024. i 2,7 % u 2025. Očekuje se da će se deficit opće države povećati na 3,5 % BDP-a u 2024.[14] i 3,0 % BDP-a u 2025. te da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 22,6 % do kraja 2024. i na 24,9 % do kraja 2025. Nakon 2025. predviđa se postupno smanjenje deficita opće države na 2,2 % BDP-a 2026., 1,4 % u 2027. i na 0,8 % BDP-a 2028. Stoga se planira da saldo opće države neće premašiti referentnu vrijednost deficita od 3,0 % BDP-a od 2025. Nakon 2025. predviđa se povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 26,2 % u 2026., zatim postupno smanjenje na 26,0 % u 2027. i 25,0 % BDP-a u 2028.

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

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

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

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

(16) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo da Estonija osigura razboritu fiskalnu politiku, osobito ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 4,9 %. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će strukturni saldo Estonije iznositi –0,7 % BDP-a u 2024., u odnosu na –1,3 % u 2023., što je na razini njezina srednjoročnog proračunskog cilja za strukturni saldo od –0,75 % BDP-a. Stoga je ocijenjeno da je Estonija u skladu s preporukom Vijeća.

(17) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Estonija u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Estonija, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebala osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,2 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,0 % u 2024. i 2025. Predviđa se postupno ukidanje hitnih mjera energetske potpore što prije u 2023. i 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća.

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

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

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

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

(22) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Estonije zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Estonija nastavi provedbu reformi i ulaganja. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(23) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Estonija u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su joj upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Estonija je ostvarila napredak u provedbi kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi i vidljive su razlike između glavnog grada i ostatka Estonije. Ključno je ubrzati

provedbu programâ kohezijske politike. Prioriteti koji su dogovoreni u programu i dalje su relevantni. Posebno je važno povećati konkurentnost poduzeća, osobito izvan područja glavnog grada, i povećati njihov inovacijski kapacitet. Poboljšanje energetske učinkovitosti privatnih i javnih zgrada i poduzeća jedan je od glavnih prioriteta. Pristup zapošljavanju putem aktivnih i preventivnih mjera na tržištu rada i promicanje zdravog radnog okruženja i dalje su važni. Prioritet bi trebalo biti i poboljšanje kvalitete, učinkovitosti i relevantnosti obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada; promicanje cjeloživotnog učenja, posebno fleksibilnog usavršavanja i prekvalifikacije, kao i aktivno uključivanje te povećanje dostupnosti, djelotvornosti i otpornosti usluga dugotrajne skrbi. U okviru preispitivanja programa kohezijske politike sredinom provedbenog razdoblja potrebno je posvetiti dodatnu pozornost potrebama za dostupnom i kvalitetnom dugotrajnom skrb, s naglaskom na samostalnom životu. Estonija bi mogla iskoristiti i inicijativu Platforme za strateške tehnologije za Europu, posebno u pogledu ulaganja u proizvodnju tehnologija s nultom neto stopom emisija i potpore transformaciji industrije, primjerice za inovacije u području duboke, zelene i digitalne tehnologije, te u biomedicinu. Estonija bi mogla povećati i svoj kapacitet za obradu rijetkih zemalja i s njima povezano istraživanje i razvoj.

(24) Uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Estonija se suočava s više dodatnih izazova koji se odnose na socijalnu zaštitu, učinkovitost resursa i vještine.

(25) Socijalna zaštita za starije osobe, osobe s invaliditetom, osobe u nestandardnim oblicima rada te osobe zaposlene na kratka razdoblja i dalje je nedostatna. Zbog toga se udio osoba s invaliditetom izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti nije samo povećao 2022., već je po veličini bio drugi u EU-u. Siromaštvo u starijoj dobi raste, a 2022. bilo je među najvišima u EU-u, među ostalim i zato što su mirovine i dalje niske u odnosu na dohodak od rada. Neprimjerenost socijalne sigurnosne mreže dovodi do visoke dohodovne nejednakosti koja nastavlja rasti, unatoč nekoliko poboljšanja prethodnih godina. Slaba pokrivenost naknadama za nezaposlenost, posebno za osobe u nestandardnim oblicima rada i one zaposlene na kratka razdoblja, pogoršava dohodovnu nejednakost i siromaštvo. Iako je razdoblje isplate naknada za nezaposlenost prilagođeno u okviru estonskog plana za oporavak i otpornost, proširenje pokrivenosti tek treba provesti. Sve veća nejednakost povezana je sa znatnim povećanjem cijena i troškova života, koje nije popraćeno odgovarajućim povećanjem socijalnih naknada i minimalnih plaća. Stanje kućanstava s niskim dohotkom pogoršalo se zbog visoke i trajne inflacije u prošlosti, a dodatno će se pogoršati zbog poreznih reformi u razdoblju 2024. – 2025. Provedbom odgovarajućih mjera ublažavanja, među ostalim za mirovine, te povećanjem primjerenosti sustava socijalne zaštite mogli bi se smanjiti siromaštvo i nejednakosti. Svim tim mjerama podupla bi se uzlazna socijalna konvergencija, u skladu s drugom fazom analize zemalja službi Komisije na temelju značajki okvira za socijalnu konvergenciju[15].

(26) Udio naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije u Estoniji i dalje je značajan i ometa zelenu tranziciju. Potrebno je povećavati proizvodnju energije iz obnovljivih izvora kako bi se ubrzao postupak postupnog ukidanja naftnog škriljevca, a istodobno očuvao visok stupanj energetske neovisnosti. Osim što šteti okolišu, industrija naftnog škriljevca proizvodi 90 % opasnog otpada Estonije. Estonija ima jednu od najnižih

[15] SWD(2024)132 final.

stopa produktivnosti resursa među državama članicama EU-a, što djelomično može biti posljedica njezine resursno intenzivne industrije naftnog škriljevca, ali i zbog cijelog industrijskog sustava koji iziskuje mnogo resursa. Produktivnost resursa jedva se povećala; s 1 EUR/kg iskorištenih resursa na 1,1 EUR/kg, što je ispod polovine prosjeka EU-a u 2022. Sektor korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva ispušta CO_2 umjesto da ga apsorbira. Šumarski sektor obilježen je velikom sječom i niskom valorizacijom resursa. Estonija bi mogla imati koristi od povećanja učinkovitosti održivog gospodarenja šumama, daljnjeg prelaska na kružno gospodarstvo i poboljšanja gospodarenja otpadom. Nadalje, produktivnost resursa jedan je od nedostataka Estonije kad je riječ o njezinu inovacijskom kapacitetu. Estonija je na 13. mjestu u Pokazatelju rezultata ekoinovacija za 2022. (115,5 u odnosu na prosjek EU-a od 121,5 u 2013. = 100). Poticanje ekoinovacija i bioinovacija za održivo korištenje prirodnih resursa pridonijet će poboljšanju produktivnosti i konkurentnosti estonskih resursa.

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

(28) Imajući u vidu blisku povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Estoniju, preporuke 1., 2., 3. i 4. doprinose provedbi prve, druge, treće i četvrte preporuke za europodručje.

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

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda[16] na stopu koja je u skladu sa smanjenjem deficita opće države na referentnu vrijednost ispod 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na

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

razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju. Proširiti poreznu osnovicu i poboljšati pristup zdravstvenoj i dugotrajnoj skrbi te njihovo financiranje.

2. Nastaviti s brzom i djelotvornom provedbom plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programa kohezijske politike. U okviru preispitivanja u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima, poduzeti mjere kako bi se bolje zadovoljile potrebe u sektoru dugotrajne skrbi te radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

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

4. Smanjiti udio naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije i povećati produktivnost resursa inovacijama na biološkoj osnovi. Poboljšati produktivnost rada i ponudu vještina prekvalifikacijom i usavršavanjem te boljim privlačenjem i zadržavanjem talenata.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik