C/2025/3980

20.8.2025

DOPORUČENÍ RADY

ze dne 8. července 2025

k hospodářské a sociální politice, politice zaměstnanosti a strukturální a rozpočtové politice Estonska

(C/2025/3980)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ([1]), a zejména na čl. 3 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy ([2]), a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

Obecná východiska

(1) Nařízení (EU) 2024/1263, které vstoupilo v platnost dne 30. dubna 2024, stanoví cíle rámce správy ekonomických záležitostí, jehož účelem je podporovat zdravé a udržitelné veřejné finance, udržitelný a inkluzivní růst a odolnost prostřednictvím reforem a investic a předcházet nadměrným schodkům veřejných financí. Nařízení stanoví, že Rada a Komise vykonávají mnohostranný dohled v rámci evropského semestru v souladu s cíli a požadavky stanovenými v SFEU. Evropský semestr zahrnuje zejména definování doporučení pro jednotlivé země a dohled nad jejich prováděním. Nařízení rovněž podporuje odpovědnost členských států za fiskální politiku a klade důraz na její střednědobé zaměření v kombinaci s účinnějším a soudržnějším prosazováním. Každý členský stát musí Radě a Komisi předložit národní střednědobý fiskálně-strukturální plán obsahující jeho fiskální, reformní a investiční závazky, který v závislosti na délce volebního období v daném členském státě pokrývá období čtyř nebo pěti let. Dráha čistých výdajů ([3]) v těchto plánech musí být v souladu s požadavky uvedeného nařízení, včetně požadavku na to, aby byl veřejný dluh do konce období korekce uveden na věrohodně sestupnou dráhu nebo aby na této dráze setrval anebo aby zůstal na obezřetné úrovni pod hodnotou 60 % hrubého domácího produktu (HDP) a aby se schodek veřejných financí ve střednědobém horizontu snížil pod referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě nebo se pod ní udržel. Pokud se členský stát zaváže k příslušnému souboru reforem a investic v souladu s kritérii stanovenými v uvedeném nařízení, může být období korekce prodlouženo, a to nejvýše o tři roky.

([1]) Úř. věst. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Čisté výdaje ve smyslu čl. 2 bodu 2 nařízení (EU) 2024/1263: „čistými výdaji“ se rozumí veřejné výdaje očištěné o i) úrokové výdaje; ii) diskreční opatření na straně příjmů; iii) výdaje na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z fondů Unie; iv) vnitrostátní výdaje na spolufinancování programů financovaných Unií; v) cyklické prvky výdajů na dávky v nezaměstnanosti a vi) jednorázová a jiná dočasná opatření.

(2) Dne 19. února 2021 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ([4]), kterým byl zřízen Nástroj pro oživení a odolnost. Nástroj pro oživení a odolnost poskytuje členským státům finanční podporu na provádění reforem a investic, a přináší tedy fiskální impuls financovaný Unií. V souladu s prioritami evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik podporuje hospodářské a sociální oživení a stimuluje udržitelné reformy a investice, zejména za účelem podpory zelené a digitální transformace a zvýšení odolnosti ekonomik členských států. Také pomáhá posílit veřejné finance, podnítit hospodářský růst a tvorbu pracovních míst ve střednědobém a dlouhodobém výhledu, zlepšit územní soudržnost v rámci Unie a podpořit setrvalé provádění evropského pilíře sociálních práv.

(3) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435 ([5]) (dále jen „nařízení REPowerEU“) přijaté dne 27. února 2023 má za cíl ukončit závislost Unie na dovozu fosilních paliv z Ruska. To pomůže dosáhnout energetické bezpečnosti a diverzifikovat dodávky energií v Unii a vede k širšímu využívání obnovitelných zdrojů energie, ke zvýšení kapacity pro ukládání energie a ke zlepšení energetické účinnosti. Estonsko doplnilo do svého národního plánu pro oživení a odolnost novou kapitolu REPowerEU za účelem financování klíčových reforem a investic, jež pomohou dosáhnout cílů plánu REPowerEU.

(4) Dne 18. června 2021 předložilo Estonsko Komisi v souladu s čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241 svůj národní plán pro oživení a odolnost. Komise podle článku 19 uvedeného nařízení posoudila relevanci, účinnost, efektivnost a ucelenost tohoto plánu v souladu s pokyny pro posuzování stanovenými v příloze V. Dne 29. října 2021 přijala Rada prováděcí rozhodnutí o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Estonska ([6]), které bylo dne 16. června 2023 změněno podle čl. 18 odst. 2 za účelem aktualizace maximálního finančního příspěvku na nevratnou finanční podporu a za účelem začlenění kapitoly REPowerEU ([7]). Uvolnění splátek je podmíněno přijetím rozhodnutí Komise v souladu s čl. 24 odst. 5, v němž se stanoví, že Estonsko uspokojivě splnilo příslušné milníky a cíle stanovené v prováděcím rozhodnutí Rady. Podmínkou uspokojivého splnění je rovněž absence zvratu u dříve dosažených milníků a cílů, pokud jde o tutéž reformu nebo investici.

(5) Dne 21. ledna 2025 přijala Rada na doporučení Komise doporučení, kterým schválila národní střednědobý fiskálně-strukturální plán Estonska ([8]). Plán byl předložen v souladu s článkem 11 a čl. 36 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 2024/1263, vztahuje se na roky 2025 až 2028 a zahrnuje postup fiskální korekce rozložený do čtyř let.

(6) Dne 26. listopadu 2024 Komise přijala stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Estonska na rok 2025. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování 2025, v níž je Estonsko uvedeno jako jeden z členských států, u nichž je třeba provést hloubkový přezkum. Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, jakož i návrh společné zprávy o zaměstnanosti 2025, která analyzuje provádění hlavních směrů politik zaměstnanosti a zásad evropského pilíře sociálních práv. Rada přijala doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny ([9]) dne 13. května 2025 a společnou zprávu o zaměstnanosti dne 10. března 2025.

(7) Dne 29. ledna 2025 Komise zveřejnila Kompas konkurenceschopnosti, strategický rámec, jehož cílem je posílit globální konkurenceschopnost EU v příštích pěti letech. Stanoví tři transformační požadavky udržitelného hospodářského růstu: i) inovace; ii) dekarbonizace a konkurenceschopnost a iii) bezpečnost. Za účelem odstranění rozdílů v oblasti inovací si EU klade za cíl prosazovat průmyslové inovace, podporovat růst startupů prostřednictvím iniciativ, jako je Strategie EU pro startupy a scaleupy, a urychlit zavádění pokročilých technologií, jako je umělá

([4]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([5]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435 ze dne 27. února 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2021/241, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech pro oživení a odolnost, a nařízení (EU) č. 1303/2013, (EU) 2021/1060 a (EU) 2021/1755 a směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([6]) Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 29. října 2021 o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Estonska (ST 12532/21 + ADD1 COR1 REV1).

([7]) Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 16. června 2023, kterým se mění prováděcí rozhodnutí ze dne 29. října 2021 o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Estonska (ST 9367/2023).

([8]) Doporučení Rady ze dne 21. ledna 2025, kterým se schvaluje národní střednědobý fiskálně-strukturální plán Estonska (Úř. věst. C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

([9]) Doporučení Rady ze dne 13. května 2025 týkající se hospodářské politiky eurozóny (Úř. věst. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

inteligence a kvantová výpočetní technika. V zájmu dosažení zelenějšího hospodářství Komise předložila komplexní Akční plán pro cenově dostupnou energii a Dohodu o čistém průmyslu, které zajistí, aby přechod na čistou energii zůstal nákladově efektivní, zohledňoval konkurenceschopnost, zejména v energeticky náročných odvětvích, a byl hnací silou růstu. Pro snížení nadměrné závislosti a zvýšení bezpečnosti je Unie odhodlána posílit globální obchodní partnerství, diverzifikovat dodavatelské řetězce a zajistit přístup ke kritickým surovinám a čistým zdrojům energie. Tyto priority se opírají o horizontální faktory, jež zahrnují zjednodušení právních předpisů, prohloubení jednotného trhu, financování konkurenceschopnosti a unii úspor a investic, podporu dovedností a kvalitních pracovních míst a lepší koordinaci politik EU. Kompas konkurenceschopnosti je sladěn s evropským semestrem, čímž je zajištěno, aby hospodářské politiky členských států byly v souladu se strategickými cíli Komise a při správě ekonomických záležitostí byl uplatňován jednotný přístup, který podporuje udržitelný růst, inovace a odolnost v celé Unii.

(8) Evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik se v roce 2025 nadále vyvíjí souběžně s prováděním Nástroje pro oživení a odolnost. Stále platí, že pro naplnění politických priorit v rámci evropského semestru je zásadně důležité plné provedení plánů pro oživení a odolnost, neboť tyto plány pomáhají účinně řešit všechny výzvy, které byly uvedeny v příslušných doporučeních pro jednotlivé země vydaných v posledních letech, nebo významnou část těchto výzev. Tato doporučení pro jednotlivé země zůstávají relevantní i pro posuzování pozměněných plánů pro oživení a odolnost v souladu s článkem 21 nařízení (EU) 2021/241.

(9) Doporučení pro jednotlivé země 2025 by se měla vztahovat na všechny klíčové výzvy hospodářské politiky, jež nejsou dostatečně řešeny v rámci opatření obsažených v plánech pro oživení a odolnost, s přihlédnutím k příslušným výzvám identifikovaným v doporučeních pro jednotlivé země z období 2019–2024.

(10) Dne 4. června 2025 zveřejnila Komise zprávu o Estonsku pro rok 2025. Posoudila pokrok, který Estonsko učinilo při plnění příslušných doporučení, a zhodnotila, jak Estonsko provádí plán pro oživení a odolnost. Na základě této analýzy identifikovala nejnaléhavější výzvy, kterým Estonsko čelí. Posoudila rovněž pokrok Estonska při provádění evropského pilíře sociálních práv a v plnění hlavních cílů Unie pro rok 2030 v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby a sociálního vyloučení, jakož i pokrok při dosahování cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

(11) Komise v případě Estonska provedla hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Hlavní zjištění, k nimž Komise při posuzování makroekonomické zranitelnosti Estonska pro účely uvedeného nařízení dospěla, byla zveřejněna dne 13. května 2025 ([10]). Dne 4. června 2025 dospěla Komise k závěru, že se Estonsko nepotýká s makroekonomickými nerovnováhami. Ačkoli byla v posledních letech na pozadí dlouhotrvající recese pozorována zejména zranitelná místa související se zhoršením cenové a nákladové konkurenceschopnosti a zároveň je patrný značný nárůst cen bytových nemovitostí, v současné době se zdá, že tato zranitelná místa jsou celkově omezená. Mzdy a ceny v posledních letech prudce rostly a jádrová inflace, poháněná růstem mezd zejména ve veřejném sektoru, zůstala začátkem roku 2025 výrazně nad průměrem eurozóny. Tyto cenové a nákladové tlaky zhoršují konkurenční postavení ekonomiky. Zatímco ztráta levné energie a dalších vstupů v důsledku útočné války Ruska proti Ukrajině byla v roce 2022 spouštěčem trvalého růstu cen, inflační tlaky jsou nyní převážně domácího charakteru. Silná domácí poptávka a napjatá situace na trhu práce vedly k rychlému růstu mezd navzdory slabé produktivitě. Mzdy a platy ve veřejném sektoru, zejména učitelů a zdravotnického personálu, se v uplynulých letech zvyšují a dohánějí relativně nízkou úroveň z minulosti. Vysokou inflaci lze částečně připsat zvýšení nepřímých daní. Estonsko v posledních dvou letech ztratilo některé podíly na vývozním trhu. Schodek běžného účtu se v poslední době snížil v důsledku recese v zemi; čistá investiční pozice vůči zahraničí je jen mírně záporná a rizika vnější udržitelnosti se zdají být omezená. Ceny bytových nemovitostí v posledních letech výrazně vzrostly a odhaduje se, že jsou nadhodnocené, ale riziko pro finanční stabilitu spojené s hypotečními úvěry zůstává nízké. K této situaci přispěly některé politické kroky z minulosti, zejména tím, že podpořily domácí poptávku, jakmile nejhorší období pandemické krize pominulo. Patřilo k nim uvolnění penzijních fondů z druhého pilíře, které podpořilo růst cen včetně cen bytových nemovitostí. V posledních letech se zvýšení platů ve veřejné sféře a minimální mzdy časově shodovalo s recesí a vedlo k vyššímu celkovému růstu mezd v celé ekonomice. Opatření ke zlepšení produktivity práce a podnikatelského prostředí zůstávají omezená. Vláda nedávno oznámila několik politických opatření snižujících daně a výdaje pro rok 2026, která by mohla snížit inflační tlaky a zmírnit některé tlaky na náklady práce.

([10]) SWD(2025)123 final.

Posouzení roční zprávy o pokroku

(12) Dne 21. ledna 2025 Rada doporučila pro Estonsko následující maximální tempo růstu čistých výdajů: 7,1 % v roce 2025, 5,1 % v roce 2026, 3,6 % v roce 2027 a 3,2 % v roce 2028, což odpovídá maximálnímu kumulativnímu tempu růstu počítanému vzhledem k roku 2023 ve výši 9,2 % v roce 2025, 14,8 % v roce 2026, 18,9 % v roce 2027 a 22,6 % v roce 2028.

(13) Dne 29. dubna 2025 předložilo Estonsko svou roční zprávu o pokroku ([11]), pokud jde o dodržování doporučeného maximálního tempa růstu čistých výdajů a realizaci reforem a investic reagujících na hlavní výzvy vymezené v jemu určených doporučeních v rámci evropského semestru. Roční zpráva o pokroku rovněž zohledňuje zprávy, které Estonsko dvakrát za rok podává o pokroku dosaženém při plnění plánu pro oživení a odolnost v souladu s článkem 27 nařízení (EU) 2021/241.

(14) Útočná válka Ruska proti Ukrajině a její důsledky představují pro Evropskou unii existenční výzvu. Komise doporučila aktivovat národní únikovou doložku Paktu o stabilitě a růstu koordinovaným způsobem s cílem podpořit úsilí EU o rychlé a výrazné zvýšení výdajů na obranu a tento návrh uvítala Evropská rada na svém zasedání dne 6. března 2025. Na základě žádosti Estonska ze dne 29. dubna 2025 přijala Rada dne 8. července 2025 na doporučení Komise doporučení, kterým se Estonsku umožňuje odchýlit se od maximálních temp růstu čistých výdajů a překročit je ([12]).

(15) Na základě údajů potvrzených Eurostatem ([13]) se schodek veřejných financí Estonska snížil ze 3,1 % HDP v roce 2023 na 1,5 % v roce 2024, zatímco veřejný dluh vzrostl ze 20,2 % HDP na konci roku 2023 na 23,6 % na konci roku 2024. Podle výpočtů Komise odpovídá tento vývoj tempu růstu čistých výdajů ve výši 1,8 % v roce 2024. V roční zprávě o pokroku odhaduje Estonsko tempo růstu čistých výdajů v roce 2024 na 1,1 %. Komise odhaduje, že čistý růst výdajů byl vyšší, než je uvedeno v roční zprávě o pokroku. Rozdíl mezi výpočty Komise a odhady vnitrostátních orgánů je způsoben nižším odhadem Komise ohledně dopadu diskrečních opatření na straně příjmů. Na základě odhadů Komise bylo nastavení fiskální politiky ([14]), které zahrnuje výdaje financované jak z vnitrostátních, tak z unijních zdrojů, v roce 2024 restriktivní, a to ve výši 1,8 % HDP.

(16) Podle roční zprávy o pokroku předpokládá makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce Estonska, růst reálného HDP o 1,7 % v roce 2025 a 2,5 % v roce 2026, zatímco inflace měřená HISC by měla dosáhnout 4,3 % v roce 2025 a 5,1 % v roce 2026. Prognóza Komise z jara 2025 předpokládá růst reálného HDP v roce 2025 o 1,1 % a v roce 2026 o 2,3 % a inflaci měřenou HISC v roce 2025 na úrovni 3,8 % a v roce 2026 na úrovni 2,3 %.

(17) V roční zprávě o pokroku se očekává, že schodek veřejných financí zůstane v roce 2025 na úrovni 1,5 % HDP, zatímco poměr veřejného dluhu k HDP by měl do konce roku 2025 klesnout na 22,5 %. Tento vývoj odpovídá tempu růstu čistých výdajů v roce 2025 ve výši 1,0 %. Prognóza Komise z jara 2025 předpokládá v roce 2025 schodek veřejných financí ve výši 1,4 % HDP. Očekává se, že zvýšení příjmů v důsledku zvýšení sazeb daně z příjmů fyzických a právnických osob, příjmů od úvěrových institucí a přidané hodnoty, jakož i zavedení daně z motorových vozidel, více než vyrovná nárůst veřejných výdajů. Hospodářské oživení by mělo zlepšit i příjem těchto daní. Podle výpočtů Komise tento vývoj odpovídá tempu růstu čistých výdajů v roce 2025 ve výši 2,1 %. Tyto vyšší projekce růstu čistých výdajů než v roční zprávě o pokroku jsou rovněž způsobeny tím, že Komise předpokládá vyšší růst běžných primárních výdajů, nižší výdaje financované převody z EU a nižší spolufinancování programů EU z vnitrostátních zdrojů. Na základě odhadů Komise se očekává, že nastavení fiskální politiky, které zahrnuje výdaje financované jak z vnitrostátních, tak z unijních zdrojů, bude v roce 2025 expanzivní, a to v rozsahu 1,0 % HDP. V souladu s prognózou Komise z jara 2025 by se měl poměr veřejného dluhu k HDP do konce roku 2025 zvýšit na

([11]) Roční zprávy o pokroku z roku 2025 jsou dostupné na adrese: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_cs.

([12]) Doporučení Rady ze dne 8. července 2025, kterým se Estonsku umožňuje odchýlit se od maximálních temp růstu čistých výdajů stanovených Radou podle nařízení (EU) 2024/1263 (aktivace národní únikové doložky) (Úř. věst. C, C/2025/3964, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

([13]) Eurostat – Euro Indicators, 22. dubna 2025.

([14]) Nastavení fiskální politiky je definováno jako měřítko roční změny základního stavu veřejných rozpočtů. Jeho cílem je posoudit ekonomický impuls plynoucí z fiskálních politik, a to jak z těch, které jsou financovány z vnitrostátních zdrojů, tak z těch, které jsou financovány z rozpočtu EU. Nastavení fiskální politiky se měří jako rozdíl mezi i) střednědobým potenciálním růstem a ii) změnou primárních výdajů očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a se zahrnutím výdajů financovaných z nevratné podpory (grantů) z Nástroje pro oživení a odolnost a dalších fondů Unie.

23,8 %. Zvýšení poměru dluhu k HDP v roce 2025 je způsobeno především rozpočtovým schodkem, jakož i vnitřní dynamikou dluhu.

(18) Podle prognózy Komise z jara 2025 se očekává, že v roce 2025 budou z nevratné podpory („grantů“) z Nástroje pro oživení a odolnost financovány výdaje vládních institucí ve výši 0,6 % HDP, přičemž v roce 2024 to bylo 0,4 % HDP. Výdaje financované z nevratné podpory Nástroje pro oživení a odolnost umožní vysoce kvalitní investice a reformy zaměřené na zvýšení produktivity bez přímého dopadu na saldo veřejných financí a veřejný dluh Estonska.

(19) Výdaje vládních institucí Estonska na obranu činily 2,0 % HDP v roce 2021, 2,2 % HDP v roce 2022 a 2,7 % HDP v roce 2023 ([15]). Prognóza Komise z jara 2025 předpokládá, že výdaje na obranu dosáhnou 3,4 % HDP v roce 2024 a 3,8 % HDP v roce 2025. To odpovídá zvýšení o 1,8 procentního bodu HDP oproti roku 2021. Období aktivace národní únikové doložky (2025–2028) umožňuje Estonsku změnit své priority veřejných výdajů nebo zvýšit příjmy vládních institucí tak, aby trvale vyšší výdaje na obranu neohrozily střednědobou udržitelnost veřejných financí.

(20) Podle prognózy Komise z jara 2025 se očekává, že tempo růstu čistých výdajů v Estonsku dosáhne 2,1 % v roce 2025 a 3,9 % kumulativně za roky 2024 a 2025. Na základě prognózy Komise z jara 2025 se předpokládá, že tempo růstu čistých výdajů v Estonsku v roce 2025 bude pod úrovní doporučeného maximálního tempa růstu, a to jak v ročním vyjádření, tak při zohlednění let 2024 a 2025 dohromady.

(21) V roční zprávě o pokroku se předpokládá, že se schodek veřejných financí v roce 2026 zvýší na 2,5 % HDP, zatímco poměr veřejného dluhu k HDP do konce roku 2026 vzroste na 24,0 %. Roční zpráva o pokroku z roku 2025 nezahrnuje rozpočtové projekce na období po roce 2026. Prognóza Komise z jara 2025 předpokládá na základě politických opatření známých ke dni její uzávěrky, že v roce 2026 bude schodek veřejných financí činit 2,4 % HDP. Předpokládané zvýšení schodku v roce 2026 je dáno příjmovou stránkou, a to zejména v důsledku uplatnění nezdanitelné částky pro všechny poplatníky daně z příjmů fyzických osob a nižšího daňového příjmu z dividend, což odráží skutečnost, že společnosti v letech 2024 a 2025 rozdělují vysoké dividendy v očekávání zvýšení daně z příjmů právnických osob. Tento vývoj odpovídá v roce 2026 tempu růstu čistých výdajů ve výši 4,1 %. Na základě odhadů Komise se očekává, že nastavení fiskální politiky, které zahrnuje výdaje financované jak z vnitrostátních, tak z unijních zdrojů, bude v roce 2026 expanzivní, a to v rozsahu 0,5 % HDP. Podle odhadu Komise se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP vzroste do konce roku 2026 na 25,4 %. Toto zvýšení poměru dluhu k HDP v roce 2026 odráží především očekávaný schodek veřejných financí.

Klíčové politické výzvy

(22) Přestože se podíl daňových příjmů Estonska na HDP v roce 2024 nadále zvyšoval, zůstává pod průměrem EU. Vyrovnání tohoto rozdílu by umožnilo získat dodatečné finanční prostředky na priority veřejných výdajů, jako je obrana, zdravotní péče a dlouhodobá péče. Daně z nemovitostí, které patří mezi daně nejméně poškozující růst, byly v uplynulých letech až do roku 2023 přibližně sedmkrát nižší než průměr EU a činily pouze 0,3 % HDP. Ve stejném období se podobně vyvíjely i daně z kapitálu, které byly třikrát nižší než průměr EU. V roce 2025 Estonsko zvýší sazbu daně z příjmů právnických osob z 20 % na 22 % a zruší sníženou sazbu daně ve výši 14 %, která se vztahuje na řádné dividendy. Tato opatření zvýší podíl daní z kapitálu na celkových příjmech a pomohou snížit rozdíl oproti průměru EU. Na druhé straně se Estonsko spoléhá především na zdanění práce a spotřeby, přičemž příjmy z těchto daní jsou v poměru k HDP nad průměrem EU. Podíl těchto daní na celkových příjmech se má zvýšit v důsledku nedávného a plánovaného zvýšení sazby daně z přidané hodnoty. Přestože zvýšení daní také pomůže snížit celkový rozdíl v daňových příjmech vůči EU, je regresivní a daňové zatížení je rozloženo nerovnoměrně. Může tedy prohloubit již tak vysokou nerovnost příjmů a hrozí, že bude mít inflační dopad, přičemž vysoká inflace je označována za značný problém pro konkurenceschopnost Estonska. Estonsko rovněž pracuje na začlenění pravidelných přezkumů výdajů a hodnocení politik do střednědobého rozpočtového plánování. Provedení těchto přezkumů s cílem stanovit priority v klíčových oblastech výdajů by přispělo k efektivnějšímu rozdělování veřejných prostředků, což by pomohlo uspokojit rostoucí potřeby strukturálních výdajů a snížilo tlak na zvyšování daňových příjmů.

([15]) Zdroj: Eurostat, vládní výdaje podle klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG). Vzhledem k metodickým rozdílům mezi definicemi podle COFOG a NATO se výdaje založené na definici dle COFOG mohou lišit od výdajů založených na definici dle NATO.

(23) Dosud není zajištěn přístup k adekvátní a cenově dostupné zdravotní péči a dlouhodobé péči. Reformy a zvýšené investice v posledních letech přispěly ke snížení míry subjektivně neuspokojených potřeb zdravotní péče z 12,5 % v roce 2023 na 8,5 % v roce 2024. Neuspokojené potřeby však stále patří k nejvyšším v EU, a to kvůli dlouhým čekacím dobám a nerovnoměrné kvalitě a dostupnosti zdravotnických služeb v celé zemi. Veřejné výdaje na dlouhodobou péči a zdravotnické služby jsou stále nízké, hluboko pod průměrem EU, a nedostatek pracovních sil a závislost na financování obcí omezují poskytování služeb. Nízká úroveň veřejných výdajů vede k vysoké finanční spoluúčasti za zdravotní péči a dlouhodobou péči. Reforma péče, která vstoupila v platnost v roce 2023, je prvním významným krokem k posílení dlouhodobé péče v Estonsku, i když její dopad se teprve ukáže. Pro další snížení neuspokojených potřeb v oblasti lékařské péče a finanční spoluúčasti je zásadní zajistit odpovídající financování poskytování kvalitní péče, zejména s ohledem na stárnutí populace, což podle očekávání zvýší poptávku. Zlepšit dostupnost a účinnost služeb v celé zemi by rovněž pomohlo posílení domácí a komunitní péče spolu s pomocnými technologiemi.

(24) V souladu s čl. 19 odst. 3 písm. b) nařízení Rady (EU) 2021/241 a s přílohou V kritériem 2.2 uvedeného nařízení zahrnuje plán pro oživení a odolnost rozsáhlý soubor vzájemně se posilujících reforem a investic, které mají být provedeny do roku 2026. Očekává se, že tyto reformy a investice pomohou účinně řešit všechny výzvy identifikované v příslušných doporučeních pro tuto zemi nebo jejich významnou část. V tomto napjatém časovém rámci má dokončení účinného provádění plánu pro oživení a odolnost včetně kapitoly REPowerEU zásadní význam pro posílení dlouhodobé konkurenceschopnosti Estonska prostřednictvím zelené a digitální transformace a pro zajištění sociální spravedlnosti. Sdělení Komise NextGenerationEU – Cesta do roku 2026, které bylo přijato dne 4. června 2025, vyjasňuje příslušný harmonogram ukončení nástroje a poskytuje členským státům pokyny pro maximalizaci provádění do 31. srpna 2026, včetně toho, jak dále zefektivnit plány pro oživení a odolnost, uvádí nejdůležitější možnosti, které je třeba zvážit při jejich revizi, a zdůrazňuje význam pečlivého společného plánování před předložením posledních žádostí o platbu v roce 2026. Aby byla zajištěna široká podpora pro úspěšné provádění plánu pro oživení a odolnost, je i nadále nezbytné do procesu systematicky zapojovat místní a regionální orgány, sociální partnery, občanskou společnost a další příslušné zúčastněné strany.

(25) V Estonsku došlo k urychlení provádění programu politiky soudržnosti, který zahrnuje podporu z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Fondu pro spravedlivou transformaci (FST), Evropského sociálního fondu plus (ESF+) a Fondu soudržnosti (FS). Je důležité pokračovat v úsilí o zajištění rychlého provádění tohoto programu a zároveň maximalizovat jejich reálný dopad. Estonsko již na základě svého programu v rámci politiky soudržnosti přijímá opatření na podporu konkurenceschopnosti a růstu a současně na posílení sociální soudržnosti. Estonsko zároveň nadále čelí výzvám, včetně těch, které se týkají hospodářské a sociální odolnosti, včetně chudoby a sociálního vyloučení, zdravotní péče a dlouhodobé péče, začleňování znevýhodněných skupin na trhu práce, jakož i nabídky dovedností a vzdělávání, energetické transformace a regionální konkurenceschopnosti, zejména ve východních příhraničních regionech. V souladu s článkem 18 nařízení (EU) 2021/1060 je Estonsko povinno v rámci přezkumu fondů politiky soudržnosti v polovině období přezkoumat svůj program, mimo jiné s přihlédnutím k příslušným výzvám identifikovaným v doporučeních pro danou zemi z roku 2024. Návrhy Komise přijaté dne 1. dubna 2025 ([16]) prodlužují lhůtu k předložení posouzení výsledku přezkumu v polovině období stanovenou na 31. března 2025. Poskytují také flexibilitu, která pomáhá urychlit provádění programů, a pobídky pro členské státy, aby přidělovaly zdroje politiky soudržnosti do pěti strategických prioritních oblastí Unie, konkrétně do konkurenceschopnosti v oblasti strategických technologií, obrany, bydlení, vodohospodářské odolnosti a přechodu na jiné zdroje energie, a do investic do dovedností v prioritních odvětvích při současném zachování důrazu na osoby v nejzranitelnějších situacích v programech ESF+.

(26) Platforma strategických technologií pro Evropu (STEP) poskytuje příležitost investovat do klíčové strategické priority EU tím, že posílí konkurenceschopnost EU. Platforma STEP je financována z jedenácti stávajících fondů EU. Členské státy mohou rovněž přispívat do Programu InvestEU na podporu investic v prioritních oblastech. Estonsko by mohlo tyto iniciativy optimálně využívat k podpoře vývoje nebo výroby kritických technologií, včetně čistých technologií a technologií účinně využívajících zdroje.

(27) Kromě hospodářských a sociálních výzev, které jsou řešeny prostřednictvím plánů pro oživení a odolnost a jiných fondů EU, by mělo Estonsko účinně řešit zbývající výzvy, jež souvisejí s politikou výzkumu a inovací, přístupem k financování, produktivitou práce a nabídkou dovedností, sociálním zabezpečením, energií z obnovitelných zdrojů a energetickou účinností a dekarbonizací, včetně odvětví dopravy.

([16]) Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se mění nařízení (EU) 2021/1058 a (EU) 2021/1056, pokud jde o zvláštní opatření k řešení strategických výzev v souvislosti s přezkumem v polovině období – COM(2025) 123 final.

(28) Ačkoli se celkové výsledky Estonska v oblasti inovací od roku 2017 neustále zlepšují, výdaje na podnikový výzkum a vývoj (VaV) v poměru k HDP zůstávají pod průměrem EU, přičemž téměř polovina celkových výdajů na výzkum a vývoj připadá na odvětví informačních a komunikačních technologií. Současně se snížil počet patentových přihlášek podaných podle Smlouvy o patentové spolupráci na 1 miliardu EUR HDP, což naznačuje, že veřejná vědecká základna se příliš nepromítá do technologické výkonnosti a podnikatelských inovací. Zatímco přímá veřejná podpora výzkumu a vývoje v podnicích se zvýšila, politiky nad rámec grantových programů jsou nedostatečně rozvinuté, což Estonsku brání řešit potřeby podniků s omezenou schopností aplikovat výzkumné objevy. Podíl aplikovaného výzkumu na celkovém financování výzkumu a vývoje navíc v roce 2023 klesl na 23 %. V roce 2024 byl zahájen provoz Centra aplikovaného výzkumu a bude nějakou dobu trvat, než se z něj stane plně funkční výzkumná technologická organizace. Chybí úzká spolupráce mezi podnikatelskou a akademickou sférou. Existuje prostor pro posílení úlohy univerzit a organizací aplikovaného výzkumu v oblasti inovací, aby se urychlilo zavádění nových technologií a zvýšila konkurenceschopnost.

(29) Přístup malých a středních podniků (MSP) k financování je v Estonsku omezenější než v průměru v EU. To podkopává investice do inovací, zejména v odlehlých regionech, kde je financování inovačních investic kvůli nedostatku regionálních dovedností a zdrojů obzvláště riskantní. Estonské společnosti mají vysokou potřebu investic na podporu digitální a zelené transformace, a přesto čerpají méně finančních prostředků z kapitálových trhů, než je průměr EU, a spoléhají se spíše na investice financované interně. To je podporováno systémem daně z příjmu, převahou malých a středních podniků a nevelkou základnou institucionálních investorů. K přilákání investorů by mohla přispět podpora účasti institucionálních investorů na kapitálovém trhu a podpora rozvoje samovolně udržitelného trhu rizikového kapitálu.

(30) Nedostatek pracovních sil se v poslední době zmírnil, ale nedostatek kvalifikovaných pracovníků zůstává hlavní překážkou investic pro 32 % podniků a v mnoha odvětvích dochází k nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi. Pokračující investice do zelené transformace zvýšily a dále zvýší poptávku po pracovnících se specializovanými dovednostmi. Nedostatek kvalifikovaných pracovníků souvisí s rychlým růstem mezd a vyššími jednotkovými náklady práce, což omezuje růst produktivity podniků. Rychlý růst mezd je v posledních letech jedním z faktorů, které podporují inflaci a snižují konkurenceschopnost. Relativně vysoká míra předčasného odchodu ze vzdělávání i předčasného ukončování vysokoškolského studia vede k nedostatečnému počtu kvalifikovaných absolventů, což tento problém ještě prohlubuje. Nedostatek kvalifikovaných pracovníků se projevuje zejména na regionální úrovni, neboť venkovské a odlehlé oblasti mají větší potíže s přilákáním kvalifikovaných odborníků a v důsledku úkolů souvisejících s transformací mají větší potřebu rekvalifikace a zvyšování kvalifikace. Nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi by se mohl zmírnit zlepšením relevance systému vzdělávání a odborné přípravy pro trh práce, zejména u odborníků v oblasti přírodních věd, technologií, inženýrství a matematiky. Přístup k rekvalifikaci a zvyšování kvalifikace, zejména pro osoby s nízkou úrovní vzdělání a také pro starší pracovníky, by také mohly zlepšit politiky, včetně politik zaměřených na zlepšení základních digitálních dovedností. Na podporu diverzifikace ekonomiky směrem k činnostem s vysokou přidanou hodnotou by se mohl více využívat systém OSKA k předvídání poptávky po dovednostech a mohla by se zavést jednodušší pravidla pro zaměstnávání zahraničních kvalifikovaných pracovníků v nedostatkových oblastech, což by pomohlo zvýšit konkurenceschopnost.

(31) Estonsko dosahuje významného pokroku při plnění cílů EU v oblasti energetické účinnosti do roku 2030. Lepším zacílením programů renovací ke zvýšení energetické účinnosti na zranitelné domácnosti a zvýšením podpory pro odvětví bydlení v rámci nových programů, které doplní stávající programy (např. Nástroj pro oživení a odolnost a grant na rekonstrukci bytových domů), by Estonsko mohlo lépe splnit cíle své dlouhodobé strategie v oblasti renovací a přispět k dosažení cíle snižování emisí podle nařízení o sdílení úsilí. V současné době země čerpá na zvyšování energetické účinnosti především finanční prostředky z grantů a finanční nástroje využívá jen v omezené míře. K dosažení cílů EU v oblasti energetické účinnosti by Estonsku prospěly cílenější programy a širší využití finančních nástrojů.

(32) Přestože ve skladbě zdrojů energie Estonska došlo k výraznému posunu směrem k obnovitelným zdrojům (z 27,7 % v roce 2022 na 34,6 % v roce 2023), energetický mix stále obsahuje významný podíl roponosných břidlic (58,2 % v roce 2023), což ztěžuje zelenou transformaci. Ceny elektřiny v Estonsku zůstávají vysoké a kolísají z důvodu nestálé povahy energie z obnovitelných zdrojů, což zvyšuje inflaci a snižuje konkurenceschopnost podniků. Estonsko se rovněž potýká s problémy v oblasti energetické bezpečnosti v důsledku hybridních útoků na plynovody a podmořské kabely v Baltském moři. Větší rozšíření výroby energie z obnovitelných zdrojů (34,6 % energetického mixu v roce 2023) a ukládání energie by napomohlo pokračujícímu postupnému vyřazování fosilních paliv při

zachování vysoké míry energetické nezávislosti. Po úspěšné synchronizaci s kontinentální evropskou elektrizační soustavou v roce 2025 je třeba přijmout další opatření ke zvýšení odolnosti a flexibility sítě. Klíčové je rovněž pokračovat v práci na posílení ochrany kritické energetické infrastruktury, zejména v oblasti kybernetické bezpečnosti a dohledu nad infrastrukturou.

(33) Estonsko má jednu z nejnižších produktivit zdrojů v EU, což může být zčásti způsobeno jeho odvětvím roponosných břidlic, které je náročné na zdroje, a celkovým průmyslovým systémem náročným na zdroje. V roce 2023 Estonsko generovalo pouze 0,63 EUR na kilogram použitého materiálu, zatímco průměr EU činil 2,22 EUR. To má negativní dopad na konkurenceschopnost Estonska. Posílení ekologických inovací a inovací založených na biotechnologiích pro udržitelné využívání přírodních zdrojů by mohlo pomoci zlepšit produktivitu a konkurenceschopnost Estonska v oblasti zdrojů. Míra přípravy na opětovné použití a recyklaci komunálního odpadu v Estonsku činí 33 % a je výrazně nižší než průměr EU, který činí 49 %. Země by mohla mít prospěch ze zavedení nových politických nástrojů, které by urychlily přechod na oběhové hospodářství.

(34) Estonské odvětví dopravy je podle nařízení o sdílení úsilí velkým producentem emisí skleníkových plynů a představuje přibližně 15 % celkových emisí země, z nichž 90 % pochází ze silniční dopravy. Pro přesun dopravy ze silnice na koleje, aby se zlepšila udržitelná mobilita, má zásadní význam železnice, ale elektrifikováno je pouze 12 % železniční sítě ve srovnání s průměrem EU, který činí 57 % (2022). Estonsku by proto mohlo prospět, kdyby pokračovalo v elektrifikaci železniční sítě, a snížilo tak svou závislost na fosilních palivech. Míra vlastnictví automobilů je přitom jedna z nejvyšších v EU. V roce 2023 jezdilo 75,5 % automobilů na benzin a jejich průměrné stáří je vysoké. V roce 2023 bylo pouze 6,3 % nových vozidel na elektrický pohon, zatímco průměr EU je 14,5 %. Estonsko nedávno zavedlo daň z vozidel pro osobní automobily na základě hmotnosti a emisí CO_2, ale sazby daně jsou pro starší vozidla nižší. Ačkoli nižší sazby pomáhají chránit zranitelné skupiny, Estonsko by mohlo zvážit zvýšení pobídek k obnově stavu soukromých silničních vozidel. Estonsko správně uvažuje o zvýšení podílu udržitelných autobusů na celém vozovém parku veřejné autobusové dopravy ze současných 30 % na 42 %, aby zajistilo ekologickou veřejnou dopravu ve venkovských oblastech, a pomohlo tak obnovit celkový stav veřejných vozidel. Přestože Estonsko s pozitivními výsledky integrovalo některé systémy plánování a prodeje jízdenek v místní dopravě, je třeba v této oblasti podniknout další kroky.

(35) Kvůli nedostatkům v sociálním zabezpečení Estonsko i přes nedávné zlepšení nadále čelí problémům spojeným s chudobou, sociálním vyloučením a přetrvávající příjmovou nerovností. Přestože zvýšení důchodů a přídavků na děti zlepšilo některé sociální ukazatele, míra ohrožení chudobou a sociálním vyloučením zůstala v roce 2024 vysoká, zejména u starších osob – hlavně u osob ve věku nad 65 let, které žijí samy, osob se zdravotním postižením a jednočlenných domácností. Výdaje na dávky sociálního zabezpečení jsou jedny z nejnižších v EU a v roce 2023 činily 15,4 % HDP, zatímco v EU jako celku 26,8 %. Výrazně pod průměrem EU zůstává rovněž dopad sociálních dávek (s výjimkou důchodů) na chudobu. Ke snížení rizika chudoby a také k zacílení podpory na zranitelné skupiny, jako jsou osoby se zdravotním postižením, jednočlenné domácnosti a starší osoby, by mohlo přispět zlepšení přiměřenosti a účinnosti systému dávek. I přes nedávné zvýšení důchodů, které bylo dáno především úpravami o inflaci a zvýšením příspěvků na sociální zabezpečení, zůstávají důchody v poměru ke mzdám jedny z nejnižších v EU, což přispívá k vysoké chudobě ve stáří. Chudoba pracujících zůstává relativně vysoká, zejména u osob v nestandardních formách práce, a je zhoršována relativně nízkou minimální mzdou, i přes její nedávné zvýšení. Estonsko by mohlo rozšířit dávky v nezaměstnanosti na osoby, které je dosud nepobírají, například na osoby v nestandardních formách práce, včetně osob samostatně výdělečně činných. To by mohlo snížit jejich riziko chudoby. Regionální rozdíly zůstávají výrazné, přičemž chudobou jsou více ohroženy venkovské oblasti a východní příhraniční regiony. Řešení těchto problémů by rovněž přispělo k podpoře vzestupné sociální konvergence v souladu s druhou fází analýzy Rámce sociální konvergence zemí provedené útvary Komise ([17]).

(36) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik členských států eurozóny a jejich kolektivnímu příspěvku k fungování hospodářské a měnové unie Rada v roce 2025 doporučila, aby členské státy eurozóny přijaly opatření k provedení doporučení týkajícího se hospodářské politiky eurozóny z roku 2025, a to i prostřednictvím svých plánů pro oživení a odolnost. V případě Estonska pomáhají doporučení č. 2, 3 a 4 provádět první doporučení pro eurozónu

([17]) SWD(2025)95 – Druhá fáze analýzy sociální konvergence zemí v souladu s Rámcem sociální konvergence (SCF), 2025.

týkající se konkurenceschopnosti, doporučení č. 4, 5 a 6 pomáhají provádět druhé doporučení pro eurozónu týkající se odolnosti a doporučení č. 1 pomáhá provádět třetí doporučení pro eurozónu týkající se makroekonomické a finanční stability stanovené v doporučení z roku 2025,

DOPORUČUJE Estonsku v letech 2025 a 2026:

1. Posílit celkové výdaje na obranu a bezpečnost a připravenost při současném zajištění udržitelnosti dluhu v souladu se závěry Evropské rady ze dne 6. března 2025. Dodržovat maximální tempa růstu čistých výdajů doporučená Radou dne 21. ledna 2025 a současně využít prostor poskytnutý národní únikovou doložkou pro vyšší výdaje na obranu. Rozšířit daňovou základnu využitím daní, které méně poškozují růst. Zajistit udržitelné financování potřeb v oblasti výdajů, včetně obrany, zdravotnictví a dlouhodobé péče, aby se zlepšila dosažitelnost a cenová dostupnost a zároveň byla zajištěna ochrana před inflačními tlaky.

2. S ohledem na platné lhůty pro včasné dokončení reforem a investic podle nařízení (EU) 2021/241 zajistit účinné provádění plánu pro oživení a odolnost, včetně kapitoly REPowerEU. Urychlit provádění programu politiky soudržnosti (EFRR, FST, ESF+, FS) a případně využít možností, které nabízí přezkum v polovině období. Optimálně využívat nástroje EU, včetně příležitostí, které poskytuje Program InvestEU a Platforma strategických technologií pro Evropu, ke zvýšení konkurenceschopnosti.

3. Zaměřit investice na výzkum a inovace upřednostněním financování aplikovaného výzkumu. Zlepšit přístup k financování, zejména pro malé a střední podniky a společnosti v odlehlých regionech, s cílem usnadnit inovativní investice, například investice do zelené a digitální transformace, včetně podpory účasti institucionálních investorů na trhu rizikového kapitálu a vlastního kapitálu.

4. Zlepšit energetickou účinnost přijetím nových finančních a podpůrných opatření ke splnění cílů dlouhodobé strategie renovací. Snížit celkovou závislost na fosilních palivech a podíl roponosných břidlic ve skladbě zdrojů energie investicemi do obnovitelných zdrojů energie a podporou ukládání energie. Zvýšit energetickou bezpečnost, například zajištěním dostatečné kapacity propojení elektroenergetických soustav. Zlepšit produktivitu zdrojů prostřednictvím inovací založených na biotechnologiích. Přijmout další opatření ke zvýšení dostupnosti a využívání udržitelné a méně znečišťující dopravy, včetně elektrifikace železniční sítě, obnovy vozového parku silničních vozidel a integrace systémů veřejné dopravy.

5. Zlepšit produktivitu práce a nabídku dovedností prostřednictvím opatření zaměřených na rekvalifikaci a zvyšování kvalifikace snížením předčasného odchodu ze vzdělávání, zlepšením relevance systému vzdělávání a odborné přípravy pro trh práce, zejména uspokojením rostoucí poptávky po odbornících v oblasti přírodních věd, technologií, inženýrství a matematiky, a lepším přilákáním a udržením talentů. Zintenzivnit politická opatření zaměřená na poskytování a získávání dovedností a kompetencí potřebných pro zelenou transformaci. Snížit riziko chudoby posílením sociálního zabezpečení starších osob, jednočlenných domácností a osob se zdravotním postižením zvýšením přiměřenosti a účinnosti systému dávek a u nezaměstnaných mimo jiné rozšířením nároku na dávky v nezaměstnanosti, zejména na osoby s nestandardními formami práce, při zachování fiskální udržitelnosti.

V Bruselu dne 8. července 2025.

Za Radu

předsedkyně

S. LOSE