EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.6.2025.
COM(2025) 206 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Estonije

{SWD(2025) 206 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici 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 Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenog 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

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:

Opća razmatranja

(1) U Uredbi (EU) 2024/1263, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024., navode se ciljevi okvira za gospodarsko upravljanje, čija je svrha promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u UFEU-u. Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedinu zemlju te nadzor provedbe tih preporuka. Uredba potiče i odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i usmjerena je na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan koji sadržava njezine fiskalne, reformske i investicijske obveze u četverogodišnjem ili petogodišnjem razdoblju, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog

[1] SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

razdoblja. Kretanje neto rashoda[3] u tim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz te uredbe, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom u srednjoročnom razdoblju. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz te uredbe, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[4], kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) 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 Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se 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. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije u Uniji i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(3) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća[5] („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time se doprinosi energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, a istodobno povećava uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapacitet za skladištenje energije i energetska učinkovitost. 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.

(4) 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. Komisija je na temelju članka 19. te uredbe ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. Vijeće je 29. listopada 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije[6], koja je izmijenjena 16. lipnja 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU[7].

---

3 Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez: (i) rashoda 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 i (vi) jednokratnih i drugih privremenih mjera.

4 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).

5 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).

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

7 Provedbena odluka Vijeća od 16. lipnja 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 29. listopada 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije (967/2023).

Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5., u kojoj se navodi da je Estonija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iste reforme ili ulaganja nije poništeno.

(5) Vijeće je 21. siječnja 2025. na preporuku Komisije donijelo Preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Estonije[8]. Plan je dostavljen u skladu s člankom 11. i člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) 2024/1263, obuhvaća razdoblje od 2025. do 2028. i sadržava fiskalnu prilagodbu tijekom četiri godine.

(6) Komisija je 26. studenog 2024. donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Estonije za 2025. Komisija je istog dana, na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2025., u kojem je Estonija utvrđena kao jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2025., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja[9], a 10. ožujka 2025. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

(7) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost EU-a u sljedećih pet godina. U njemu su utvrđena tri imperativa preobrazbe za održiv gospodarski rast: (i) inovacije, (ii) dekarbonizacija i konkurentnost i (iii) sigurnost. Kako bi se smanjio inovacijski jaz, EU namjerava potaknuti inovacije u industriji, poduprijeti rast *start-up* poduzeća inicijativama kao što su strategija EU-a za *start-up* i *scale-up* poduzeća i promicati primjenu naprednih tehnologija kao što su umjetna inteligencija i kvantno računalstvo. Komisija je radi zelenijeg gospodarstva izradila detaljan akcijski plan za priuštivu energiju i plan za čistu industriju kojima se osigurava racionalan prelazak na čistu energiju koji ne ugrožava konkurentnost, osobito u energetski intenzivnim sektorima, i koji je pokretač rasta. Kako bi smanjila pretjeranu ovisnost i povećala sigurnost, Unija intenzivno radi na jačanju globalnih trgovinskih partnerstava, diversifikaciji lanaca opskrbe i osiguravanju dostupnosti kritičnih sirovina i izvora čiste energije. Ti se prioriteti temelje na horizontalnim čimbenicima, a to su regulatorno pojednostavnjenje, produbljivanje jedinstvenog tržišta, financiranje konkurentnosti i unija štednje i ulaganja, promicanje vještina i kvalitetnih poslova te bolja koordinacija politika EU-a. Kompas konkurentnosti usklađen je s europskim semestrom, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima Komisije i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.

(8) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2025. 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

[8] Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Estonije, SL C/2025/655, 10.2.2025.

[9] Preporuka Vijeća od 13. svibnja 2025. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2025/2782, 22.5.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Te preporuke za pojedinu zemlju i dalje su jednako relevantne za ocjenu izmijenjenih planova za oporavak i otpornost u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(9) Preporuke za pojedinu zemlju za 2025. obuhvaćaju sve ključne izazove ekonomske politike na koje se nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo mjerama iz planova za oporavak i otpornost, vodeći računa o relevantnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedinu zemlju u razdoblju od 2019. do 2024.

(10) Komisija je 4. lipnja 2025. objavila Izvješće za Estoniju za 2025. U njemu je ocijenjen napredak Estonije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Estonije. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su najhitniji izazovi kojima je Estonija izložena. Ocijenjen je i napredak Estonije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(11) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Estoniju u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Glavni zaključci Komisije o ocjeni makroekonomskih slabosti za Estoniju za potrebe te uredbe objavljeni su 13. svibnja 2025[10]. Komisija je 4. lipnja 2025. zaključila da u Estoniji ne postoje makroekonomske neravnoteže. Posljednjih su godina u kontekstu dugotrajne recesije prisutne slabosti koje se odnose na pogoršanje cjenovne i troškovne konkurentnosti, a cijene stambenih nekretnina znatno su porasle, ali općenito se čini da su slabosti trenutačno ograničene. Plaće i cijene već nekoliko godina osjetno rastu, a temeljna se inflacija početkom 2025. zadržala znatno iznad prosjeka europodručja, potaknuta rastom plaća, osobito u javnom sektoru. Ti cjenovni i troškovni pritisci narušavaju konkurentnost gospodarstva. Gubitak jeftine energije i drugih ulaznih elemenata zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine potaknuli su kontinuirani rast cijena 2022., ali danas je inflacijski pritisak uglavnom domaći. Velika domaća potražnja i napeto tržište rada omogućili su brz rast plaća u vrijeme niske produktivnosti. Plaće u javnom sektoru, pogotovo nastavnog osoblja i zdravstvenih radnika, posljednjih su se godina povećale u odnosu na razmjerno nisku razinu iz prošlosti. Dio visoke inflacije može se pripisati povećanju neizravnih poreza. Estonski izvoz u posljednje je dvije godine izgubio ponešto tržišnog udjela. Deficit tekućeg računa nedavno se smanjio zbog domaće recesije, neto stanje međunarodnih ulaganja tek je umjereno negativno, a rizici za vanjsku održivost čine se ograničeni. Cijene stambenih nekretnina posljednjih su godina znatno porasle i procjenjuje se da su precijenjene, ali rizik za financijsku stabilnost povezan s hipotekarnim kreditima i dalje je nizak. Toj su situaciji pridonijele neke od prošlih mjera politike, prije svega time što su poticale domaću potražnju nakon što je vrhunac krize uzrokovane pandemijom prošao. Jedna od njih je oslobađanje mirovinskih fondova iz drugog stupa, što je podiglo cijene, uključujući cijene stambenih nekretnina. Posljednjih se godina povećanje plaća u javnom sektoru i minimalnih plaća podudaralo s recesijom i dovelo do većeg ukupnog rasta plaća u cijelom gospodarstvu. Mjere za poboljšanje produktivnosti rada i poslovnog okruženja i dalje su ograničene. Vlada je nedavno najavila nekoliko mjera politike za smanjenje poreza i rashoda za 2026. koje bi mogle smanjiti inflacijske pritiske i ublažiti dio pritisaka na troškove rada.

Ocjena godišnjeg izvješća o napretku

[10] SWD(2025) 123 final.

(12) Vijeće je 21. siječnja 2025. preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda za Estoniju: 7,1 % u 2025., 5,1 % u 2026., 3,6 % u 2027. i 3,2 % u 2028., što odgovara maksimalnim kumulativnim stopama rasta, izračunanima u odnosu na baznu godinu 2023., od 9,2 % u 2025., 14,8 % u 2026., 18,9 % u 2027. i 22,6 % u 2028.

(13) Estonija je 29. travnja 2025. dostavila svoje godišnje izvješće o napretku[11] u kojem izvješćuje o poštovanju preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda te provedbi reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Estonije o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(14) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je preporučila koordiniranu aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu i Europsko je vijeće 6. ožujka 2025. pozdravilo taj prijedlog. Na zahtjev Estonije od 29. travnja 2025. Vijeće je [datum] na preporuku Komisije donijelo preporuku kojom se Estoniji dopušta odstupanje od i premašivanje preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda[12].

(15) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[13], deficit opće države u Estoniji se smanjio s 3,1 % BDP-a u 2023. na 1,5 % BDP-a u 2024., dok je dug opće države porastao s 20,2 % BDP-a krajem 2023. na 23,6 % BDP-a krajem 2024. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 1,8 % u 2024. U godišnjem izvješću o napretku za 2025. Estonija procjenjuje da će rast neto rashoda u 2024. iznositi 1,1 %. Komisija procjenjuje da je rast neto rashoda bio veći nego u godišnjem izvješću o napretku. Komisijini izračuni i procjene nacionalnih tijela razlikuju se zbog Komisijine manje procjene učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda. Na temelju Komisijinih procjena smjer fiskalne politike[14] u 2024., koji uključuje rashode financirane i na nacionalnoj razini i na razini EU-a, bio je kontrakcijski, za 1,8 % BDP-a.

(16) Prema godišnjem izvješću o napretku u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije Estonije očekuje se rast realnog BDP-a od 1,7 % u 2025. i 2,5 % u 2026. i inflacija mjerena HIPC-om od 5,1 % u 2025. i 4,3 % u 2026. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,1 % u 2025. i za 2,3 % u 2026. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 3,8 % u 2025. i 2,3 % u 2026.

---

11 Godišnja izvješća o napretku za 2025. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

12 Preporuka Vijeća kojom se Estoniji dopušta odstupanje od i premašivanje preporučenog kretanja neto rashoda (aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju), [Dopuniti: SL C/2025/xxx, x.x.2025.]

13 Eurostat–Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2025.

14 Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

(17) U godišnjem izvješću o napretku predviđa se da će deficit opće države ostati na 1,5 % BDP-a u 2025. i da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 22,5 % do kraja 2025. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 1,0 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 1,4 % BDP-a za 2025. Očekuje se da će povećanja prihoda zbog većih stopa poreza na dohodak i dobit, prihoda od kreditnih institucija i dodane vrijednosti, kao i zbog uvođenja poreza na motorna vozila, više nego kompenzirati povećanje državnih rashoda. Gospodarski oporavak također bi trebao povećati prihode od tih poreza. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 2,1 % u 2025. Ta veća predviđanja rasta neto rashoda nego u godišnjem izvješću o napretku posljedica su i toga što Komisija pretpostavlja veći rast primarnih tekućih rashoda, niže rashode koji se financiraju transferima iz EU-a i niže nacionalno sufinanciranje programa EU-a. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2025. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti ekspanzivan, za 1,0 % BDP-a. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se udio duga opće države u BDP-u do kraja 2025. povećati na 23,8 %. Povećanje udjela duga opće države u BDP-u u 2025. uglavnom je posljedica proračunskog deficita i prilagodbi stanja i tokova.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. očekuje se da će se u 2025. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi opće države u iznosu do 0,6 % BDP-a, u odnosu na 0,4 % BDP-a u 2024. Rashodi financirani bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućavaju visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Estonije.

(19) Rashodi opće države za obranu u Estoniji iznosili su 2,0 % BDP-a u 2021., 2,2 % BDP-a u 2022. i 2,7 % BDP-a u 2023.[15] Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rashodi za obranu iznositi 3,4 % BDP-a u 2024. i 3,8 % BDP-a u 2025. To odgovara povećanju od 1,7 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2021. Razdoblje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju (2025. – 2028.) Estoniji omogućuje da ponovno odredi prioritete državnih rashoda ili poveća državne prihode tako da trajno povećani rashodi za obranu ne ugroze fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.

(20) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se neto rashodi u Estoniji povećati za 2,1 % u 2025. i kumulativno za 3,9 % u 2024. i 2025. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2025. predviđa se da će rast neto rashoda Estonije u 2025. biti ispod preporučene maksimalne stope rasta, i na godišnjoj razini i razmatraju li se 2024. i 2025.

(21) U godišnjem izvješću o napretku predviđa se da će deficit opće države povećati na 2,5 % BDP-a u 2026. i da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 24,0 % do kraja 2026. U godišnje izvješće o napretku za 2025. nisu uključene proračunske projekcije nakon 2026. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se državni deficit od 2,4 % BDP-a u 2026. Predviđeno povećanje deficita za 2026. dolazi s prihodovne strane, uglavnom zbog primjene porezne olakšice na sve obveznike poreza na dohodak i nižih prihoda od poreza na zaradu od dividendi jer poduzeća u očekivanju povećanja poreza na dobit isplaćuju velike dividende u 2024. i 2025. Ta kretanja odgovaraju

[15] Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG).

rastu neto rashoda od 4,1 % u 2026. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2026. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane i na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti ekspanzivan, za 0,5 % BDP-a. Komisija predviđa da će se do kraja 2026. udio duga opće države u BDP-u povećati na 25,4 %. Povećanje udjela duga u BDP-u u 2026. uglavnom je posljedica predviđenog državnog deficita.

Ključni izazovi u području politika

(22) Iako su se 2024. porezni prihodi Estonije kao udio u BDP-u nastavili povećavati, i dalje su ispod prosjeka EU-a. Uklanjanjem te razlike dobila bi se dodatna sredstva za prioritete javnih rashoda kao što su obrana, zdravstvena zaštita i dugotrajna skrb. Porezi na nekretnine, koji su među porezima koji najmanje štete rastu, u godinama do 2023. bili su oko sedam puta niži od prosjeka EU-a i iznosili su samo 0,3 % BDP-a. Sličan su trend u istom razdoblju pratili porezi na kapital, koji su trostruko niži od prosjeka EU-a. Estonija će 2025. povećati stopu poreza na dobit s 20 % na 22 % i ukinuti sniženu poreznu stopu od 14 % koja se primjenjuje na redovne dividende. Tim će se mjerama povećati udio poreza na kapital u ukupnim prihodima i smanjiti razlika u odnosu na prosjek EU-a. S druge strane, Estonija se uglavnom oslanja na poreze na rad i potrošnju i prihodi od tih poreza viši su od prosjeka EU-a kao postotak BDP-a. Očekuje se da će se udio tih poreza u ukupnim prihodima povećati zbog nedavnog i planiranog povećanja stope poreza na dodanu vrijednost. Iako će povećanja poreza pomoći da se smanji ukupna razlika u poreznim prihodima u odnosu na EU, ona su regresivna jer je porezno opterećenje neravnomjerno raspoređeno. Ona, dakle, mogu pogoršati ionako veliku dohodovnu nejednakost i imati inflacijski učinak, a visoka inflacija prepoznata je kao znatan problem konkurentnosti Estonije. Estonija radi i na uključivanju redovitih revizija potrošnje i evaluacija politika u srednjoročno proračunsko planiranje. Korištenje tih revizija za određivanje ključnih područja potrošnje pomoglo bi se da se javna sredstava raspoređuju učinkovitije kako bi se zadovoljile sve veće potrebe za strukturnom potrošnjom i smanjio pritisak da se povećaju porezni prihodi.

(23) Pristup odgovarajućoj i cjenovno pristupačnoj zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi još nije osiguran. Reforme i povećana ulaganja u posljednjim godinama pridonijeli su da se razina samoprijavljenih neispunjenih potreba za zdravstvenom skrbi smanji s 12,5 % u 2023. na 8,5 % u 2024. Ipak, neispunjene su potrebe i dalje među najvišima u EU-u zbog dugih čekanja i neujednačene kvalitete i dostupnosti zdravstvenih usluga u zemlji. Javna potrošnja na usluge dugotrajne skrbi i zdravstvene zaštite i dalje je niska, znatno ispod prosjeka EU-a, a manjak radne snage i oslanjanje na općinsko financiranje ograničavaju pružanje usluga. Zbog niske razine javne potrošnje izravna plaćanja za zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu skrb su visoka. Reforma skrbi koja je stupila na snagu 2023. prvi je važan korak u unapređenju dugotrajne skrbi u Estoniji, iako njezin učinak tek treba vidjeti. Kako bi se dodatno smanjile neispunjene potrebe za zdravstvenom skrbi i izravnim plaćanjima, bitno je osigurati odgovarajuća financijska sredstva za pružanje visokokvalitetne skrbi, osobito jer se očekuje da će potražnja porasti zbog starenja stanovništva. Unapređenje kućne njege i skrbi u zajednici, uz asistivne tehnologije, također bi povećalo dostupnost i učinkovitost usluga u cijeloj zemlji.

(24) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba 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 dovršetak

djelotvorne provedbe plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Estonije zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. 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.

(25) Estonija je ubrzala provedbu programa kohezijske politike, koji obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Kohezijskog fonda (KF). Važno je te napore nastaviti kako bi se osigurala brza provedba tog programa i pri tom povećao njegov učinak na terenu. Estonija već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta u okviru svojeg programa kohezijske politike. Istodobno se i dalje suočava s izazovima, među ostalim onima povezanima s gospodarskom i socijalnom otpornosti, uključujući siromaštvo i socijalnu isključenost, zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu skrb, integraciju skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada, kao i vještine i ponudu obrazovanja, energetsku tranziciju i regionalnu konkurentnost, pogotovo u istočnim pograničnim regijama. U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Estonija je u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja dužna preispitati svoj program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju 2024. U Komisijinu prijedlogu donesenom 1. travnja 2025.[16] rok za dostavu procjene o ishodu preispitivanja u sredini programskog razdoblja produljuje se nakon 31. ožujka 2025. Osigurava se i fleksibilnost kako bi se ubrzali provedba programa i poticaji za države članice da dodijele sredstva kohezijske politike za pet strateških prioritetnih područja u Uniji, a to su konkurentnost u područjima strateških tehnologija, obrane, stanovanja, otpornosti vodoopskrbe i energetske tranzicije.

(26) Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) pruža priliku za ulaganja u ključne strateške prioritete EU-a jačanjem konkurentnosti EU-a. STEP koristi sredstva iz 11 postojećih fondova EU-a. Države članice mogu doprinositi i programu InvestEU potporom ulaganjima u prioritetna područja. Estonija bi mogla iskoristiti te inicijative za potporu razvoju ili proizvodnji ključnih tehnologija, što uključuje čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(27) Uz gospodarske i socijalne poteškoće na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Estonija se suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na politiku istraživanja i inovacija, pristup financiranju, produktivnost rada i ponudu vještina, socijalnu zaštitu, energiju iz obnovljivih izvora i energetsku učinkovitost te dekarbonizaciju, među ostalim u prometnom sektoru.

(28) Iako se ukupni rezultati Estonije u području inovacija od 2017. stalno poboljšavaju, rashodi za istraživanje i razvoj poduzeća izraženi kao postotak BDP-a i dalje su ispod prosjeka EU-a, a gotovo je polovina ukupnih rashoda za istraživanje i razvoj u sektoru informacijske i komunikacijske tehnologije. Istodobno se broj patentnih prijava podnesenih na temelju Ugovora o suradnji na području patenata na milijardu EUR BDP-a smanjio, što upućuje na to da se javna znanstvena baza ne prenosi dobro u tehnološke rezultate i poslovne inovacije. Iako se izravna javna potpora za istraživanje

[16] Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredaba (EU) 2021/1058 i (EU) 2021/1056 u pogledu posebnih mjera za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja – COM(2025) 123 final.

i razvoj poduzeća povećala, politike mimo programa dodjele bespovratnih sredstava nisu dovoljno razvijene, pa Estonija ne može odgovoriti na potrebe poduzeća koja imaju ograničene mogućnosti primjene rezultata istraživanja. Uz to, udio primijenjenih istraživanja u ukupnom financiranju istraživanja i razvoja pao je 2023. na 23 %. Centar primijenjenih istraživanja pokrenut je 2024. i trebat će određeno vrijeme da stasa u potpuno funkcionalnu organizaciju za tehnologiju i istraživanja. Poduzeća i akademska zajednica premalo blisko surađuju. Ima prostora za jačanje uloge sveučilišta i organizacija za primijenjena istraživanja u inovacijama kako bi se ubrzalo uvođenje novih tehnologija i potaknula konkurentnost.

(29) Ograničenja pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) u Estoniji veća su od prosjeka EU-a. To koči ulaganja u inovacije, osobito u udaljenim regijama, u kojima je zbog regionalnog manjka vještina i resursa financiranje takvih ulaganja posebno rizično. Estonska poduzeća imaju veliku potrebu za ulaganjima kako bi pospješila digitalnu i zelenu tranziciju, a ipak manje koriste sredstva s tržišta kapitala od prosjeka EU-a i umjesto toga se više oslanjaju na interno financirana ulaganja. Sustav poreza na dohodak, raširenost MSP-ova i skromna baza institucionalnih ulagača potiču takvu praksu. Promicanje sudjelovanja institucionalnih ulagača na tržištu vlasničkih instrumenata i poticanje razvoja samoodrživog tržišta poduzetničkog kapitala moglo bi pomoći u privlačenju ulagača.

(30) Manjak radne snage nedavno je ublažen, ali nedostatak kvalificiranih radnika i dalje je glavna zapreka ulaganjima za 32 % poduzeća, a u mnogim sektorima postoji neusklađenost ponude i potražnje vještina. Kontinuirano ulaganje u zelenu tranziciju povećalo se i to će dodatno povećati potražnju za radnicima sa specijaliziranim vještinama. Taj nedostatak vještina podudara se s brzim rastom plaća i višom jediničnom cijenom rada, što ograničava rast produktivnosti poduzeća. Posljednjih je godina brz rast plaća bio jedan od čimbenika koji su poticali inflaciju i sputavali konkurentnost. Problem pogoršavaju relativno visoke stope ranog napuštanja školovanja i visokog obrazovanja, zbog čega nema dovoljno kvalificiranih osoba s diplomom. Nedostatak vještina posebno je izražen na regionalnoj razini jer ruralna i udaljena područja mnogo teže privlače kvalificirane stručnjake i imaju veće potrebe za prekvalifikacijom i usavršavanjem zbog tranzicijskih izazova. Neusklađenost ponude i potražnje vještina mogla bi se smanjiti povećanjem relevantnosti sustava obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, osobito kad je riječ o stručnjacima iz znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike. Pristup prekvalifikaciji i usavršavanju, posebno za osobe s niskom razinom obrazovanja i starije radnike, također bi se mogao poboljšati politikama, uključujući one za unapređenje osnovnih digitalnih vještina. Kako bi se potpomogla gospodarska diversifikacija djelatnosti s visokom dodanom vrijednošću, za prognozu potražnje za vještinama mogao bi se više koristiti sustav OSKA i mogla bi se pojednostavniti pravila zapošljavanja stranih kvalificiranih radnika u deficitarnim zanimanjima da se poveća konkurentnost.

(31) Estonija dobro napreduje prema ciljevima energetske učinkovitosti EU-a za 2030. Prilagođavanjem programa energetske obnove tako da se obuhvate ranjiva kućanstva i povećanjem potpore stambenom sektoru u novim programima koji bi dopunili postojeće (kao što su Mehanizam za oporavak i otpornost i bespovratna sredstva za obnovu stambenih zgrada) Estonija bi mogla bolje ispuniti ciljeve svoje dugoročne strategije obnove i doprinijeti cilju smanjenja emisija prema Uredbi o raspodjeli tereta. Za energetska poboljšanja trenutačno prvenstveno koristi financiranje koje se temelji na bespovratnim sredstvima, a financijske instrumente rabi ograničeno. Estoniji bi za

ostvarenje ciljeva energetske učinkovitosti EU-a koristili ciljaniji programi i šira upotreba financijskih instrumenata.

(32) Iako je u estonskoj kombinaciji izvora energije primjetan znatan pomak prema obnovljivim izvorima energije (s 27,7 % u 2022. na 34,6 % u 2023.), udio naftnog škriljevca još je velik (58,2 % u 2023.) i to koči zelenu tranziciju. Estonske cijene električne energije i dalje su visoke i nestabilne zbog nestalnosti energije iz obnovljivih izvora, a to podiže inflaciju i smanjuje konkurentnost poduzeća. Estonija se suočava i s problemima energetske sigurnosti zbog hibridnih napada na cjevovode i podmorske kabele u Baltičkom moru. Povećanjem proizvodnje energije iz obnovljivih izvora (34,6 % u kombinaciji izvora energije 2023.) i skladištenja energije ubrzalo bi se započeto postupno izbacivanje fosilnih goriva iz upotrebe i sačuvao visok stupanj energetske neovisnosti. Nakon uspješne sinkronizacije s kontinentalnom europskom elektroenergetskom mrežom 2025. potrebno se više angažirati na povećanju otpornosti i fleksibilnosti mreže. Bitno je i nastaviti rad na jačanju zaštite kritične energetske infrastrukture, osobito jačanju kibernetičke sigurnosti i nadzora infrastrukture.

(33) Estonija ima jednu od najnižih stopa produktivnosti resursa u EU-u, što bi se djelomično moglo pripisati njezinoj resursno intenzivnoj industriji naftnog škriljevca, ali i cijelom industrijskom sustavu koji iziskuje mnogo resursa. U 2023. generirala je samo 0,63 EUR po kilogramu upotrijebljenog materijala, a prosjek EU-a je 2,22 EUR. To negativno utječe na njezinu konkurentnost. Poticanje ekoinovacija i bioinovacija radi održivog iskorištavanja prirodnih resursa moglo bi doprinijeti povećanju produktivnosti i konkurentnosti resursa u Estoniji. Estonska stopa pripreme za ponovnu upotrebu i recikliranja komunalnog otpada je 33 %, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 49 %. Zemlja bi mogla imati koristi od uvođenja novih instrumenata politike za ubrzanje prelaska na kružno gospodarstvo.

(34) Estonski prometni sektor velik je proizvođač emisija stakleničkih plinova prema Uredbi o raspodjeli tereta. Izvor je oko 15 % svih emisija, a od toga 90 % potječe iz cestovnog prometa. Željeznice su ključne za prelazak s cestovnog na željeznički promet kako bi se poboljšala održiva mobilnost, ali elektrificirano je samo 12 % željezničke mreže, dok je prosjek EU-a 57 % (2022.). Estonija bi stoga za smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima pogodovao nastavak rada na elektrifikaciji željezničke mreže. S druge strane, broj osobnih automobila po stanovniku među najvišima je u EU-u. U 2023. 75,5 % automobila bilo je na benzin, a njihova je prosječna starost visoka. Samo je 6,3 % novih vozila 2023. bilo je na električni pogon, u usporedbi s prosjekom EU-a od 14,5 %. Estonija je nedavno uvela poreze na osobne automobile prema masi i emisiji CO_2, no porezne su stope niže za starija vozila. Iako niže stope pomažu da se zaštite ranjive skupine, Estonija bi mogla razmotriti povećanje poticaja za obnovu fonda privatnih cestovnih vozila. Estonija opravdano razmišlja o povećanju udjela održivih autobusa u voznom parku javnih autobusa s trenutačnih 30 % na 42 % kako bi osigurala zeleni javni prijevoz u ruralnim područjima i tako doprinijela obnovi fonda javnih vozila. Iako je uspješno integrirala nekoliko lokalnih sustava prodaje prijevoznih karata i planiranja putovanja, potrebne su daljnje mjere u tom pogledu.

(35) Unatoč nedavnim poboljšanjima, zbog manjkavosti socijalne zaštite Estonija se i dalje suočava s izazovima siromaštva, socijalne isključenosti i kontinuirane dohodovne nejednakosti. Iako su se zbog povećanja mirovina i dječjih naknada određeni socijalni pokazatelji poboljšali, stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti 2024. je i dalje bila visoka, osobito među starijim osobama, pogotovo starijima od 65 godina koje žive same, osobama s invaliditetom i jednočlanim kućanstvima. Potrošnja za socijalne naknade među najnižima je u EU-u i 2023. je bila 15,4 % BDP-a, a u EU-u

26,8 %. Učinak socijalnih naknada (isključujući mirovine) na siromaštvo također je i dalje znatno ispod prosjeka EU-a. Poboljšanje primjerenosti i učinkovitosti sustava naknada moglo bi smanjiti rizik od siromaštva, pri čemu bi se potpora mogla usmjeriti ranjivim skupinama kao što su osobe s invaliditetom, jednočlana kućanstva i starije osobe. Unatoč nedavnim povećanjima mirovina, uglavnom zbog indeksiranja i većih doprinosa za socijalno osiguranje, mirovine su i dalje među najnižima u EU-u u odnosu na plaće, što pogoršava problem siromaštva starijih osoba. Siromaštvo unatoč zaposlenju i dalje je relativno visoko, osobito među osobama u nestandardnim oblicima rada, i pogoršavaju ga relativno niske minimalne plaće, unatoč nedavnim povećanjima. Estonija bi mogla naknade za nezaposlenost proširiti na osobe koje njima još nisu obuhvaćene, primjerice osobe u nestandardnim oblicima rada, uključujući samozaposlene osobe. To bi moglo smanjiti rizik od siromaštva. Regionalne razlike i dalje su izražene, pri čemu su u većem riziku od siromaštva ruralna područja i istočne pogranične regije. Svladavanjem tih izazova podupla bi se uzlazna socijalna konvergencija, u skladu s drugom fazom analize po zemljama u skladu s okvirom za socijalnu konvergenciju[17] koju su provele službe Komisije.

(36) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2025. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanja, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju provedbe Preporuke o ekonomskoj politici europodručja 2025. Kad je riječ o Estoniji, preporuke br. 2, 3 i 4 doprinose provedbi prve preporuke za europodručje o konkurentnosti, a preporuke br. 4, 5 i 6 doprinose provedbi druge preporuke za europodručje o otpornosti. Preporuka br. 1 doprinosi provedbi treće preporuke za europodručje o makroekonomskoj i financijskoj stabilnosti iz Preporuke za 2025.

PREPORUČUJE da Estonija u 2025. i 2026. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i pripravnost u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 6. ožujka 2025. Pridržavati se maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. i pritom iskoristiti mogućnost povećanja rashoda za obranu na temelju nacionalne klauzule o odstupanju. Povećati poreznu osnovicu za poreze koji manje štete rastu. Osigurati održivo financiranje za potrebe potrošnje, među ostalim za obranu te za zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu skrb kako bi se poboljšala njihova dostupnost i priuštivost, uz zaštitu od inflacijskog pritiska.

2. Imajući u vidu odgovarajuće rokove za pravovremen dovršetak reformi i ulaganja na temelju Uredbe (EU) 2021/241, osigurati djelotvornu provedbu plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU. Ubrzati provedbu programa kohezijske politike (EFRR, FPT, ESF+, KF) na temelju, ovisno o slučaju, mogućnosti koje nudi preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Optimalno iskoristiti instrumente EU-a, među ostalim mogućnosti koje nude InvestEU i Platforma za strateške tehnologije za Europu, u cilju poboljšanja konkurentnosti.

3. Usmjeriti ulaganja u istraživanje i inovacije i pritom dati prednost financiranju primijenjenih istraživanja. Poboljšati pristup financiranju, posebno malim i srednjim poduzećima i poduzećima u udaljenim regijama, kako bi se olakšala inovacijska ulaganja, primjerice ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, među ostalim poticanjem

[17] SWD(2025)95 – Druga faza analize socijalne konvergencije po zemljama u skladu s okvirom za socijalnu konvergenciju (SCF), 2025.

sudjelovanja institucionalnih ulagatelja na tržištu poduzetničkog kapitala i vlasničkog kapitala.

4. Poboljšati energetsku učinkovitost novim mjerama financiranja i potpore kako bi se ispunili ciljevi dugoročne strategije obnove. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i udio naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije ulaganjem u energiju iz obnovljivih izvora i promicanjem skladištenja energije. Povećati energetsku sigurnost, primjerice osiguravanjem dostatnog kapaciteta elektroenergetskih interkonekcija. Povećati produktivnost resursa inovacijama na biološkoj osnovi. Poduzeti daljnje mjere za povećanje dostupnosti i korištenja održivog prijevoza koji manje zagađuje okoliš, među ostalim elektrifikaciju željezničke mreže, obnovu fonda cestovnih vozila i integraciju sustavâ javnog prijevoza.

5. Povećati produktivnost rada i ponudu vještina mjerama za prekvalifikaciju i usavršavanje, smanjenjem ranog napuštanja školovanja, poboljšanjem relevantnosti sustava obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, osobito zadovoljavanjem sve veće potražnje za stručnjacima u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike te boljim privlačenjem i zadržavanjem talenata. Pojačati mjere politike za poučavanje i stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju. Smanjiti rizik od siromaštva jačanjem socijalne zaštite starijih osoba, jednočlanih kućanstava i osoba s invaliditetom povećanjem primjerenosti i učinkovitosti sustava naknada te nezaposlenih osoba, među ostalim proširenjem obuhvata naknada za nezaposlenost, posebno na osobe u nestandardnim oblicima rada, uz održavanje fiskalne održivosti.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik/Predsjednica