EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.6.2026.
COM(2026) 206 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

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

{SWD(2026) 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 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) U Uredbi (EU) 2024/1263 navode se ciljevi okvira gospodarskog upravljanja, 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 Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedine zemlje te nadzor provedbe tih preporuka.

(2) Komisija je 16. srpnja 2025. donijela Prijedlog uredbe o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 ([2]). Cilj je Prijedloga povećati djelotvornost financiranja sredstvima Unije smanjenjem fragmentiranosti financijske

---

[1] Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, blagostanje i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final. O Prijedlogu uredbe trenutačno se pregovara sa suzakonodavcima.

strukture i pružiti potporu državama članicama pri koordinaciji njihovih ekonomskih politika u skladu s člankom 175. UFEU-a.

(3) Komisija je 25. studenog 2025. donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Estonije za 2026. Komisija je istog dana, na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2026., u kojem Estonija nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja ([3]), Preporuku za preporuku Vijeća o ljudskom kapitalu u Europskoj uniji te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2026., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 21. travnja 2026. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([4]), a 9. ožujka 2026. Zajedničko izvješće o zapošljavanju i Preporuku o ljudskom kapitalu.

(4) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost Unije u sljedećih pet godina. U njemu je utvrđeno da su tri imperativa preobrazbe, inovacije, dekarbonizacija i konkurentnost te sigurnost, ključni stupovi održivog gospodarskog rasta. Europski semestar usklađen je s Kompasom konkurentnosti, 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.

(5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2026. razvijati usporedno sa završnom fazom provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost ([5]). Planovi za oporavak i otpornost, uz financiranje u okviru kohezijske politike, bili su ključni za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer su ti planovi morali djelotvorno odgovoriti na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedine zemlje izdanima u nedavnom ciklusu, a u programima financiranima u okviru europske kohezijske politike morale su se uzeti u obzir te preporuke. Kako se Mehanizam za oporavak i otpornost bliži kraju, i dalje je ključno nastaviti s reformama i ulaganjima koji primaju potporu i provode se u okviru tog mehanizma, posebno onima koji doprinose svladavanju izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju.

(6) Komisija je 3. lipnja 2026. objavila Izvješće za Estoniju za 2026. 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 s kojima se Estonija suočava. 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.

(7) Vijeće je 21. siječnja 2025. na temelju ocjene i preporuke Komisije donijelo Preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Estonije ([6]). Plan se odnosi na razdoblje od 2025. do 2028. i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu. Vijeće je preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda: 7,1 %

---

[3] SL C, C/2026/2434, 28.4.2026., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

[4] SL C, C/2026/2434, 28.4.2026., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

[5] 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).

[6] Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Estonije (SL C, C/2025/652, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

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.

(8) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je pozvala države članice da koordinirano zatraže aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje ([7]) za obranu, a Europsko vijeće taj je prijedlog pozdravilo 6. ožujka 2025. Na zahtjev Estonije Vijeće je 8. srpnja 2025. na preporuku Komisije donijelo preporuku kojom se Estoniji dopušta odstupanje od preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda ([8]). Razdoblje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju (2025. – 2028.) Estoniji omogućuje da ponovno odredi prioritete državnih rashoda ili poveća državne prihode tako da trajno povećanje rashoda za obranu ne ugrozi fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.

(9) Estonija je 30. travnja 2026. dostavila svoje godišnje izvješće o napretku za 2026. ([9]), u kojem izvješćuje o poštovanju preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda i 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 uzeto je u obzir i polugodišnje izvješće Estonije o napretku postignutom u provedbi plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(10) Rast realnog BDP-a u 2025. iznosio je 0,6 %, a inflacija mjerena HIPC-om 4,8 %. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,6 % u 2026. i za 1,7 % u 2027. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 4,4 % u 2026. i 2,9 % u 2027.

(11) Prema podacima Eurostata ([10]) deficit opće države u Estoniji se s 1,1 % BDP-a u 2024. povećao na 2,0 % BDP-a u 2025. Povećanje deficita u 2025. uglavnom proizlazi iz veće dinamike rashoda, posebno javnih ulaganja u velike infrastrukturne projekte, kao što je Rail Baltica. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se deficit od 4,5 % BDP-a u 2026. i 4,8 % BDP-a u 2027. Povećanje deficita u 2026. uglavnom proizlazi iz smanjenja prihoda, posebno zbog reforme poreza na dohodak (prelazak na univerzalni sustav oslobođenja od plaćanja poreza) i povećanja rashoda, uglavnom zbog potrošnje za obranu, koja je dosegnula 5 % BDP-a, i projekata ulaganja kao što je Rail Baltica. Povećanje deficita u 2027. uglavnom proizlazi iz slabije dinamike prihoda.

(12) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([11]), koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, bio je u 2025. kontrakcijski (za

---

[7] Komunikacija Komisije o financiranju povećanih rashoda za obranu u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 19.3.2025., C(2025) 2000 final.

[8] Preporuka Vijeća od 8. srpnja 2025. kojom se Estoniji dopušta odstupanje od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće na temelju Uredbe (EU) 2024/1263 (aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju) (SL C, C/2025/3970, 20.8.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3964/oj).

[9] Godišnja izvješća o napretku za 2026. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_hr.

[10] Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2026.

[11] 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

0,5 % BDP-a). Predviđa se da će u 2026. biti ekspanzivan (za 2,8 % BDP-a), a u 2027. kontrakcijski (za 0,3 % BDP-a).

(13) Prema podacima Eurostata ([12]) dug opće države u Estoniji se s 23,5 % BDP-a krajem 2024. povećao na 24,1 % BDP-a krajem 2025. Povećanje udjela duga u BDP-u u 2025. uglavnom proizlazi iz državnog deficita. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se povećanje udjela duga u BDP-u na 26,9 % do kraja 2026. i daljnje smanjenje na 30,5 % do kraja 2027. Povećanje u 2026. i 2027. uglavnom je posljedica tajno visokih proračunskih deficita i pozitivnih prilagodbi stanja i tokova u 2027.

(14) Prema podacima Eurostata ukupni rashodi opće države za obranu u Estoniji iznosili su 4,2 % BDP-a u 2025., što odgovara povećanju od 2,1 postotnog boda BDP-a u odnosu na referentnu godinu 2021. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se da će u 2026. iznositi 5,0 % BDP-a, što odgovara povećanju od 3,0 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2021.

(15) Unija se i dalje suočava s rizicima od poremećaja u opskrbi energijom i povećane nestabilnosti cijena, a stanje dodatno pogoršavaju geopolitičke napetosti koje utječu na globalna tržišta nafte i plina. Iskustvo iz energetske krize 2022. i 2023. pokazalo je da sveobuhvatne i neciljane mjere podrazumijevaju velike fiskalne troškove i da su društveno i gospodarski neučinkovite. Od izbijanja rata na Bliskom istoku u veljači 2026. Estonija je donijela jednu mjeru fiskalne politike za ublažavanje učinka visokih cijena energije na kućanstva i poduzeća ([13]). Konkretno, odgodila je povećanje stope trošarine na gorivo i električnu energiju s 2026. na 2027. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2026. predviđa se da će fiskalni trošak te mjere u 2026. iznositi oko 0,1 % BDP-a.

(16) Na temelju Komisijinih izračuna neto rashodi u Estoniji povećali su se za 2,0 % u 2025. i kumulativno za 5,7 % u 2024. i 2025. Rast neto rashoda u 2025. niži je od preporučene maksimalne stope rasta. Razmatraju li se 2024. i 2025. zajedno, i kumulativna stopa rasta neto rashoda ispod je preporučene maksimalne stope rasta.

(17) Na temelju Komisijinih izračuna predviđa se da će se neto rashodi u Estoniji povećati za 12,0 % u 2026. i kumulativno za 18,4 % u 2024., 2025. i 2026. Predviđa se da će rast neto rashoda u 2026. biti iznad preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju od 2,8 % BDP-a na godišnjoj razini. Razmatraju li se 2024., 2025. i 2026. zajedno, predviđa se da će i kumulativna stopa rasta neto rashoda biti veća od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju od 1,5 % BDP-a u kumulativnom smislu. Međutim, na temelju aktualnih projekcija potrošnje za obranu predviđeno odstupanje u granicama je fleksibilnosti predviđene nacionalnom klauzulom o odstupanju.

(18) Komisija je 3. lipnja 2026. donijela izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a ([14]). U tom je izvješću ocijenjeno stanje Estonije s obzirom na kriterij deficita jer njezin planirani deficit opće države 2026. premašuje referentnu vrijednost od

---

rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

[12] Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2026.

[13] Uzeto je u obzir stanje na datum zaključenja Komisijine proljetne prognoze 2026. (4. svibnja 2026.).

[14] Izvješće Komisije pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 3.6.2026., COM(2026) 302 final.

3 % BDP-a. U izvješću je zaključeno da, uzimajući u obzir sve relevantne čimbenike, Estonija ne ispunjava kriterij deficita. Međutim, Komisija je smatrala da nije potrebno pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita za Estoniju jer je Vijeće aktiviralo nacionalnu klauzulu o odstupanju za Estoniju, a predviđeni deficit koji premašuje referentnu vrijednost u 2026. u potpunosti se može objasniti povećanjem rashoda za obranu od 2021., na temelju Komisijine proljetne prognoze 2026. S obzirom na to te nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora u skladu s člankom 126. stavkom 4. UFEU-a Komisija nije predložila pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita.

(19) Zbog povećanih sigurnosnih potreba raste potrošnja Estonije za obranu. Povećala se s 2 % BDP-a u 2021. na 4,2 % BDP-a u 2025. i očekuje se da će od 2026. njezin udio u BDP-u biti veći od 5 %. Stoga je važno da Estonija pronađe stabilne izvore prihoda ili osmisli instrumente za smanjenje rashoda kako bi u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju mogla financirati ne samo potrebnu potrošnju za obranu nego i svu strukturnu potrošnju, među ostalim za zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu skrb.

(20) Porezni prihodi opće države i dalje su za četiri postotna boda ispod prosjeka EU-a (35,2 % BDP-a u 2024., u odnosu na prosjek EU-a od 39,4 % BDP-a). Od 2024. uvedeno je nekoliko mjera za povećanje prihoda: stopa PDV-a dvaput je povećana te je 2025. dosegnula 24 %; stope poreza na dohodak i poreza na dobit povećane su na 22 %; planirano je godišnje povećanje trošarina na alkohol, duhan i energiju do 2027./2028.; a 2025. je uveden novi porez na motorna vozila. Iako te reforme pomažu smanjiti razliku u prihodima u odnosu na prosjek EU-a, njima se dodatno povećava oslanjanje na poreze na rad i potrošnju, čiji je udio u BDP-u već iznad prosjeka EU-a. Postoji i rizik da će se nerazmjerno opteretiti skupine s nižim dohotkom i povećati dohodovna nejednakost. Bilo bi korisno proširiti poreznu osnovicu porezima koji manje štete rastu. To bi se, na primjer, moglo postići većim oporezivanjem nekretnina, koje je zasad nedovoljno iskorišteno. Prihodi od oporezivanja nekretnina 2024. su činili samo 0,3 % BDP-a, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 1,8 % BDP-a i odražava usmjerenost Estonije na oporezivanje zemljišta umjesto nekretnina. Postupnim uvođenjem poreza na prazne stambene nekretnine proširila bi se porezna osnovica i povećala ponuda stambenih nekretnina. Radi se na povećanju učinkovitosti potrošnje. Međutim, nedavne revizije potrošnje (posljednja je provedena 2025.) bile su prilično usko usmjerene na područja javne potrošnje kao što su financiranje muzeja ili administrativni postupci u socijalnom sektoru. Osim toga, veza između revizija potrošnje, povećanja učinkovitosti i preraspodjele sredstava i dalje je ograničena. Kako bi se ta veza ojačala, revizije bi trebale biti češće, a ostvarene uštede trebale bi se jasno odraziti u proračunu i usmjeriti na prioritetna područja.

(21) Sustavno, smisleno i pravodobno 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 instrumenata financiranja Unije, kao i u kontekstu europskog semestra.

(22) Provedba programa kohezijske politike, koja obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Kohezijskog fonda (KF) u Estoniji, brža je od prosjeka EU-a, i kad je riječ o odabiru projekata i kad je riječ o plaćanjima. Važno je zadržati trenutačni zamah i maksimalno povećati učinak ulaganja na terenu. Estonija već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta u okviru svojih programa kohezijske politike. Međutim, trebalo bi ih dodatno pojačati u nekim područjima, kao što su trajne teritorijalne razlike, gospodarska diversifikacija i pravedna tranzicija. Iako provedba

općenito dobro napreduje, njezinu učinkovitost umanjuje ograničena dostupnost i upotreba regionalnih podataka. Bitno je osigurati da se nova ulaganja koja je Estonija utvrdila u svojem preispitivanju fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja, posebno ulaganja povezana s pet prioriteta iz Uredbe o preispitivanju u sredini programskog razdoblja ([15]), provode brzo i djelotvorno.

(23) Trajne regionalne razlike otežavaju konvergenciju i rast u Estoniji. Gospodarska aktivnost, javne usluge visoke vrijednosti i kvalificirana radna snaga koncentrirani su oko regije glavnog grada. Udaljene i ruralne regije suočavaju se sa strukturnim izazovima povezanima sa slabom naseljenošću, demografskim padom, lošom povezanošću i pristupom osnovnim javnim uslugama. Kao zemlja na istočnoj vanjskoj granici EU-a, Estonija se suočava s dodatnim problemima koji ugrožavaju njezine izglede za gospodarski i socijalni razvoj jer pogoršavaju postojeće strukturne izazove. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine povećava sigurnosne pritiske, ometa prekogranične gospodarske aktivnosti i smanjuje privlačnost ulaganja te dodatno ograničava pristup financiranju. Sigurnosne prijetnje za ljude i kritičnu infrastrukturu zahtijevaju ulaganja u civilnu zaštitu, pripravnost i vojnu pokretljivost, što bi moglo otvoriti nove mogućnosti za regionalna gospodarstva, ali i povećati pritisak na financiranje javnih usluga. Podupiranje gospodarske diversifikacije i jačanje regionalne otpornosti posebno je važno u pokrajini Ida-Viru, koja prolazi kroz veliku industrijsku, gospodarsku i društvenu preobrazbu zbog postupnog napuštanja industrije koja se bazira na naftnom škriljevcu.

(24) Estonija se suočava s nekoliko izazova povezanih s istraživanjem i inovacijama, pristupom financiranju, energetskom učinkovitošću zgrada, obnovljivom energijom i energetskom sigurnošću, održivim prometom, ponudom radne snage i vještina te socijalnom zaštitom.

(25) Iako se ukupna uspješnost Estonije u području inovacija od 2017. stalno poboljšava, rashodi poduzeća za istraživanje i razvoj izraženi kao udio u BDP-u i dalje su ispod prosjeka EU-a. Istodobno se potpora poduzećima za istraživanja i razvoj znatno povećala, pri čemu je izravna javna potpora 2023. dosegnula 0,15 % BDP-a, što je iznad prosjeka EU-a. To uključuje nove inicijative kao što su nacionalni centar za primijenjena istraživanja, program TemTA za primijenjena istraživanja i tehnološki razvoj, poticaji za suradnju između znanstvenog i poslovnog sektora koji se temelje na uspješnosti te mjere za bolje upravljanje intelektualnim vlasništvom i prijenosom tehnologije. Međutim, broj patentnih prijava smanjuje se, a suradnja između istraživačkog i poslovnog sektora i dalje je ograničena, što upućuje na to da potencijal javnih ulaganja u istraživanje i inovacije još nije dovoljno iskorišten. Razdvojenost potpore inovacijama i širih inicijativa potpore za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) smanjuje učinkovitost politika i otežava prelazak iz faze istraživanja u fazu plasiranja proizvoda na tržište. Uklanjanjem tih nedostataka, npr. uspostavljanjem integriranijih okvira potpore i trajnim ulaganjem u primijenjena istraživanja i područja s velikim učinkom kao što je umjetna inteligencija, olakšala bi se komercijalizacija inovacija.

(26) Nedovoljna dostupnost financiranja velika je prepreka ulaganjima za 19 % poduzeća u Estoniji i udio poduzeća s ograničenim pristupom financiranju znatno je veći od prosjeka EU-a. Estonska poduzeća u velikoj se mjeri oslanjaju na samofinanciranje,

[15] Uredba (EU) 2025/1914 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. rujna 2025. 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.

što je rezultat strukturnih značajki kao što su porezni sustav, brojnosti MSP-ova i skromne baze institucionalnih ulagača. Trajni problem nedovoljnog pristupa MSP-ova financiranju i dalje koči inovacije, komercijalizaciju istraživanja i uvođenje resursno učinkovitih tehnologija. Iako su integracija infrastrukture baltičkog tržišta kapitala od 2017. i potpora nacionalnih i nadnacionalnih institucija doprinijele razvoju tržišta kapitala, privatnog vlasničkog i poduzetničkog kapitala, pristup financiranju i dalje je ograničen, posebno jer se zbog mirovinske reforme provedene 2021. smanjila veličina domaćih tržišta kapitala i količina institucionalnih ulaganja. Iako su instrumenti kao što su sustav investicijskih računa, ciljani programi jamstava i novi sporazumi o financiranju (posebno s Europskim investicijskim fondom) proširili pristup financiranju, potražnja i dalje premašuje ponudu, što je vidljivo iz činjenice da broj prijava za regionalne potpore obično brzo premaši dostupna sredstva. Poboljšanjem pristupa financiranju, posebno za MSP-ove izvan velikih urbanih središta, npr. ciljanim jamstvima i integriranijim okvirom za inovacije i potporu poslovanju, potaknula bi se mobilizacija ulaganja, podupro rast i ubrzalo uvođenje inovativnih i resursno učinkovitih tehnologija.

(27) Zgrade su odgovorne za 46,1 % potrošnje energije u Estoniji, a u razdoblju od 2019. do 2024. u stambenom sektoru nije bilo pomaka u smanjenju krajnje potrošnje energije. Zbog niske energetske učinkovitosti stambenog fonda kućanstva izdvajaju velik udio raspoloživog dohotka za troškove grijanja, što posebno pogađa ranjive skupine. Kad je riječ o obnovi zgrada, Estonija se uglavnom oslanja na programe potpore koji se temelje na bespovratnim sredstvima, a upotreba financijskih instrumenata i dalje je ograničena. Povećanjem dostupnosti financijskih instrumenata mogla bi se ubrzati dekarbonizacija i povećati priuštivost stanovanja smanjenjem troškova grijanja u obnovljenim stambenim objektima. Utvrđivanje jasnog plana za postizanje dekarboniziranog i energetski učinkovitog fonda zgrada pomoći će i da se odgovori na potrebe za prilagodbom klimatskim promjenama i poveća ukupna otpornost na krize.

(28) Udio obnovljivih izvora u kombinaciji izvora energije u Estoniji primjetno se povećao, s 35 % u 2023. na 40 % u 2024. Međutim, iako se udio domaćeg naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije znatno smanjio (s 30 % u 2023. na 25 % u 2024.), to je i dalje glavni izvor energije u Estoniji, što otežava zelenu tranziciju. Iako su se dnevne cijene posljednjih godina smanjile zbog sve veće zastupljenosti solarne energije u kombinaciji izvora električne energije (67,9 % neto električne energije 2025. proizvedeno je iz obnovljivih izvora, što je jedan od najviših udjela u EU-u), u Estoniji su i dalje česti veliki skokovi cijena u razdobljima velike potražnje. U veljači 2025. estonska elektroenergetska mreža uspješno je sinkronizirana s mrežom EU-a, ali trebalo bi dovršiti i druge projekte sinkronizacije, posebno s Latvijom i Finskom, kako bi se poduprla tranzicija i povećala energetska sigurnost. Iako je prvi veliki baterijski sustav za pohranu energije u Estoniji pušten u rad 2025., trebalo bi izgraditi još takvih sustava kako bi se povećala energetska fleksibilnost Estonije. Bitno je i nastaviti raditi na jačanju otpornosti kritične energetske infrastrukture, osobito kad je riječ o kibernetičkoj sigurnosti i nadzoru infrastrukture.

(29) Na produktivnost resursa u Estoniji negativno utječe velika zastupljenost resursno intenzivnih industrija i velika ovisnost o naftnom škriljevcu (52,5 % bruto dostupne energije u Estoniji 2023.). Estonija je u 2024. generirala 1,15 EUR po kilogramu materijala, u odnosu na prosjek EU-a od 2,99 EUR. Kad je riječ o produktivnosti resursa mjerenoj kao bruto domaći proizvod (BDP) u odnosu na domaću potrošnju materijala, Estonija je i dalje među zemljama s najlošijim rezultatima u EU-u, s

tendencijom blagog pogoršanja – vrijednost tog indeksa iznosila je 127,7 u 2023. i 124,7 u 2024. Kako bi povećala produktivnost resursa, Estonija se treba odmaknuti od naftnog škriljevca, dodatno poduprijeti bioinovacije kojima se resursi koriste za primjene veće vrijednosti, poduprijeti razvoj i uvođenje resursno učinkovitih tehnologija i poboljšati kružnost, što zahtijeva znatna ulaganja.

(30) Estonski prometni sektor i dalje je velik izvor emisija stakleničkih plinova. Cestovni promet u Estoniji 2024. je bio odgovoran za 48 % emisija obuhvaćenih raspodjelom tereta, što je povećanje za 27 % u odnosu na 2005. Razlog je tomu činjenica da je estonski vozni park najstariji u EU-u i da je broj osobnih automobila po stanovniku veći od prosjeka EU-a. Kako bi riješila taj problem i provela svoj Plan razvoja prometa i mobilnosti za razdoblje 2021. – 2035., Estonija mora provesti mjere za poticanje većeg korištenja održivog javnog prijevoza. U tu je svrhu ključno poduprijeti prelazak na integrirana rješenja i poboljšati multimodalne veze i usluge za putnike, kao i nastaviti s elektrifikacijom željeznica i dovršiti projekt Rail Baltica. Prometna infrastruktura Estonije osjetljiva je na utjecaj klimatskih promjena i to bi trebalo uzeti u obzir pri planiranju novih ulaganja u tom sektoru.

(31) S obzirom na bitnu ulogu ljudskog kapitala u jačanju konkurentnosti i strateške autonomije Unije, Vijeće je 2026. državama članicama preporučilo da poduzmu mjere za hitno svladavanje strukturnih izazova povezanih s ljudskim kapitalom u području vještina i obrazovanja, koji koče konkurentnost. Preporuke za pojedinu zemlju upućene Estoniji 2026. mogu doprinijeti provedbi Preporuke Vijeća o ljudskom kapitalu u Uniji.

(32) Estonija i dalje ima poteškoća s jačanjem ponude vještina i olakšavanjem uključivanja na tržište rada. Rano napuštanje školovanja (više od 10 % u 2025.) i dalje negativno utječe na stečeni stupanj obrazovanja, dok nezaposlenost mladih (više od 20 % u 2025.) i visok udio mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (11,2 % u 2025.) upućuju na trajne poteškoće s prelaskom iz obrazovanja u svijet rada. Dobna skupina od 18 do 24 godine posebno je izložena siromaštvu unatoč zaposlenju. Strukovno obrazovanje i osposobljavanje i visoko obrazovanje imaju važnu ulogu u usavršavanju radne snage potrebne u rastućim sektorima. Međutim, strukovno obrazovanje i osposobljavanje općenito i dalje ne uspijeva privući dovoljno polaznika, a u visokom obrazovanju ne stječe se dovoljno diploma u ključnim poljima kao što su prirodne znanosti, tehnologija, inženjerstvo i matematika (STEM). Velike razlike u pristupu mogućnostima za usavršavanje i prekvalifikaciju ovisno o dobi, socioekonomskom položaju i razini obrazovanja i dalje ograničavaju bazu vještina, posebno u regijama koje prelaze na djelatnosti s većom dodanom vrijednošću. Škole se suočavaju s izazovima koji proizlaze iz sve raznolikijih potreba učenika, uključujući sve veću potražnju za dodatnom podrškom u učenju, dok znatan manjak učitelja i nastavnika, posebno onih koji predaju predmete iz područja STEM-a i estonski kao drugi jezik, ugrožava kvalitetu obrazovanja i posebno je velik problem u ruralnim područjima. Iako su digitalne vještine otprilike na razini prosjeka EU-a, Estonija još nije ostvarila cilj EU-a od 80 % te mnogi radnici i dalje nemaju odgovarajuće vještine u području IKT-a i softvera, a očekuje se da će se potražnja za kompetencijama u području umjetne inteligencije i digitalnim kompetencijama povećati. Nedostaje i vještina relevantnih za zelenu tranziciju jer je još prerano da bi se pokazao učinak nedavnih mjera, uključujući mjere koje se podupiru u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Olakšavanjem prelaska iz obrazovanja u svijet rada, proširenjem ciljanih inicijativa za usavršavanje i prekvalifikaciju (npr. uključivanjem niskokvalificiranih i starijih

odraslih osoba) i podupiranjem ranog uključivanja mladih na tržište rada poboljšali bi se rezultati zapošljavanja. Obuhvat kolektivnog pregovaranja i gustoća sindikata među najnižima su u EU-u, a trostrani socijalni dijalog posljednjih je godina oslabio. Jačanje socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, uključujući poticanje trostranog sudjelovanja, moglo bi pomoći u rješavanju tih problema.

(33) Niski socijalni izdaci i nedovoljna pokrivenost socijalnom zaštitom povećavaju rizik od siromaštva za ranjive skupine. Potpora minimalnom dohotku i dalje je relativno niska, dok su ukupni izdaci za socijalne naknade i dalje ispod prosjeka EU-a (17,8 % BDP-a u 2024. u odnosu na prosjek EU-a od 27,3 %), što ograničava učinak socijalnih transfera na smanjenje siromaštva. Osobe s invaliditetom, uključujući one koje su zaposlene, izložene su znatno većem riziku od siromaštva od opće populacije (32,5 % radno sposobnog stanovništva s invaliditetom u odnosu na 15 % osoba bez invaliditeta), što je dijelom posljedica relativno niskih naknada za invaliditet. Kućanstva sa samohranim roditeljem također su posebno izložena siromaštvu i teretu porasta troškova stanovanja. Ograničeni fond socijalnih stanova i smanjena priuštivost stanovanja dodatno povećavaju rizike od siromaštva, posebno među ranjivim skupinama. Planirana stambena politika Estonije za razdoblje 2025. – 2035. korak je u pravom smjeru, ali treba pratiti njezinu provedbu kako bi se procijenio njezin učinak na priuštivost stanovanja. Reformama sustava minimalnog dohotka nastoji se povećati primjerenost i učinkovitost naknada za podmirenje osnovnih životnih potreba, ali s obzirom na to da su još u ranoj fazi, tek treba vidjeti hoće li imati učinak. Unatoč nedavnim reformama primjerenost mirovina u Estoniji i dalje je upitna, a rizici od siromaštva među starijim osobama i dalje su među najvišima u EU-u. Rizici su posebno visoki za žene i starije osobe koje žive same, pri čemu potonje imaju najveći rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti u EU-u. To je povezano s duljim očekivanim životnim vijekom, sastavom kućanstava i ograničenim obuhvatom mirovina za nadživjele osobe, zbog čega mnoge starije žene žive same i imaju relativno nizak dohodak. Rizik od siromaštva mogao bi se smanjiti povećanjem primjerenosti naknada i proširenjem pristupa socijalnoj zaštiti te poboljšanjem sudjelovanja u dopunskim mirovinskim stupovima.

(34) Estonija se i dalje suočava s izazovima u pogledu pristupa i priuštivosti zdravstvene zaštite i dugotrajne skrbi, posebno u regijama izvan glavnih urbanih središta i među ranjivim skupinama. Iako je Estonija provela reforme i ulaganja kako bi riješila problem manjka radne snage u zdravstvu, ojačala primarnu skrb i bolničku mrežu te povećala integraciju zdravstvenih i socijalnih usluga, pristup skrbi i dalje je problematičan. Javni rashodi za zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu skrb znatno su ispod prosjeka EU-a, što je jedan od razloga za često nezadovoljene potrebe, visoka neposredna plaćanja i ograničenu dostupnost usluga dugotrajne skrbi, posebno kućne njege, što dovodi do kontinuiranog oslanjanja na neformalnu skrb, a sve to najviše utječe na skupine s nižim dohotkom i povećava rizik od siromaštva osoba kojima je skrb potrebna. Unatoč smjernicama za kvalitetu pristup socijalnim uslugama znatno se razlikuje među općinama, a sve dulje liste čekanja dodatna su prepreka. U Estoniji i dalje postoje znatne nejednakosti u očekivanom životnom vijeku i godinama zdravog života, koje su usko povezane sa socioekonomskim statusom, obrazovanjem, dohotkom i mjestom boravka. Postojeći model socijalnog zdravstvenog osiguranja nije dugoročno financijski održiv jer se predviđa da će rashodi rasti brže od prihoda zbog starenja stanovništva, sve veće potražnje i promjena na tržištu rada. I dalje je ključno nastaviti provoditi reforme za bolju integraciju zdravstvenih i socijalnih usluga, usredotočiti se na prevenciju i osigurati održivo financiranje, riješiti problem manjka radne snage te smanjiti razlike u pristupu i priuštivosti.

(35) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2026. 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 za 2026. Kad je riječ o Estoniji, preporuka br. 1 doprinosi provedbi prve, druge i treće preporuke za europodručje, preporuka br. 2 doprinosi provedbi četvrte preporuke za europodručje, preporuke br. 3 i br. 4 doprinose provedbi sedme preporuke za europodručje, a preporuka br. 5 doprinosi provedbi pete preporuke za europodručje,

PREPORUČUJE da Estonija u 2026. i 2027. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Nastaviti se pridržavati maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. i pritom iskoristiti fleksibilnost na temelju nacionalne klauzule o odstupanju za veće rashode za obranu. Poboljšati obrambenu pripravnost i pritom osigurati učinkovitost potrošnje i postupnu prilagodbu proračuna u skladu sa strukturno većom potrošnjom za obranu. Osigurati da sve mjere poduzete za ublažavanje učinka povećanja cijena energije budu privremene i usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava ili zadovoljavanje potreba energetski intenzivnih poduzeća, te da održavaju poticaje za uštedu energije, osiguravajući pritom da njihov fiskalni trošak bude u skladu s obvezama koje proizlaze iz fiskalnog okvira EU-a. Osigurati održivo financiranje potreba za potrošnjom, uključujući potrošnju za obranu, proširenjem porezne osnovice, većim oslanjanjem na poreze koji su manje štetni za rast, uključujući oporezivanje nekretnina, i usmjeravanjem potrošnje na prioritetna područja na temelju revizija javne potrošnje.

2. Osigurati kontinuitet reformi i ulaganja koji se provode u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Održati zamah u provedbi programâ kohezijske politike, na temelju, ovisno o slučaju, preraspodjele na strateške prioritete i fleksibilnosti omogućenih preispitivanjem okvira kohezijske politike u sredini programskog razdoblja. Odgovoriti na jedinstvene socioekonomske i sigurnosne izazove te izazove u području civilne pripravnosti koji utječu na regije na vanjskoj istočnoj granici EU-a.

3. Bolje iskoristiti javna ulaganja u istraživanje i inovacije te ukloniti prepreke komercijalizaciji istraživanja i inovacija. Poboljšati pristup financiranju, i u fazi rasta, posebno za mala i srednja poduzeća i poduzeća izvan glavnih urbanih područja, među ostalim integracijom okvira za inovacije i okvira za potporu poslovanju.

4. Povećati ulaganja u energetsku obnovu zgrada, među ostalim putem financijskih instrumenata, kako bi se smanjila potrošnja energije i doprinijelo povećanju priuštivosti stanovanja. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i udio naftnog škriljevca u kombinaciji izvora energije ulaganjem u energiju iz obnovljivih izvora i promicanjem pohrane energije. Povećati energetsku sigurnost i otpornost na hibridne prijetnje, primjerice osiguravanjem dostatnog kapaciteta elektroenergetskih interkonekcija i jačanjem otpornosti mrežne infrastrukture. Povećati korištenje održivog prijevoza koji manje zagađuje okoliš ubrzavanjem dovršetka projekta Rail Baltica i olakšavanjem integracije sustavâ javnog prijevoza. Povećati produktivnost resursa podupiranjem uvođenja resursno učinkovitih tehnologija.

5. Poboljšati vještine proširenjem mogućnosti za niskokvalificirane i starije odrasle osobe te jačanjem obrazovanja u području STEM-a na svim razinama. Smanjiti rano napuštanje školovanja rješavanjem problema manjka učitelja i nastavnika te

pružanjem potpore učenicima s posebnim potrebama. Povećati zaposlenost mladih učinkovitijim aktivnim mjerama politike tržišta rada, posebno vodeći računa o regionalnim razlikama. Ojačati socijalnu zaštitu kako bi se smanjio rizik od siromaštva među ranjivim skupinama povećanjem primjerenosti i učinkovitosti sustava naknada. Osiguravanjem financiranja poboljšati dostupnost i priuštivost zdravstvene zaštite i dugotrajne skrbi, među ostalim kako bi se uklonile regionalne razlike.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik