



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 13. lipnja 2022.
(OR. fr, en)

9747/22

ECOFIN 542
UEM 146
SOC 337
EMPL 219
COMPET 439
ENV 537
EDUC 210
RECH 333
ENER 248
JAI 800
GENDER 82
ANTIDISCRIM 62
JEUN 93
SAN 336

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 608 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

PREPORUKA VIJEĆA

od...

o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2022.

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 Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

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 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu Estonija nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća ekonomskoj politici europodručja i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 5. travnja 2022. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2022.”), a 14. ožujka 2022. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

³ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁴ Preporuka Vijeća od 5. travnja 2022. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 153, 7.4.2022., str. 1.).

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetske siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ⁵ putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382⁶, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi. Estoniji je u okviru inicijative Kohezijsko djelovanje za izbjeglice u Europi (CARE) i dodatnim pretfinanciranjem iz programa Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU) na raspolaganju izvanredna potpora za hitne potrebe prihvata i integracije osoba koje bježe iz Ukrajine.

⁵ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izgled u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.⁷ i davanja mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁸. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁹ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 23.).

⁸ Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁹ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike, uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje, primjeren za 2023. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.
- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetska sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

- (9) Estonija je 18. lipnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 29. listopada 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Estonije¹⁰. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, 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 mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.
- (10) Estonija je 29. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Estonije o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

¹⁰ ST 12532/2021; ST 12532/2021 ADD 1; ST 12532/21 ADD 1 COR 1 REV 1.

- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Estoniju za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Estonije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirana provedba plana za oporavak i otpornost Estonije na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. 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 ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.
- (12) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Estonije jer se predviđa da će njezin deficit opće države 2022. premašiti referentnu vrijednost od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti je li potrebno predložiti pokretanje takvih postupaka.

(13) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.¹¹ Estoniji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Estonija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Estoniji se u 2021. smanjio na 2,4 % sa 5,6 % BDP-a, koliko je iznosio u 2020. Estonija je odgovorom u okviru fiskalne politike pomogla gospodarski oporavak u 2021., a privremene mjere hitne potpore povećale su se s 2,3 % BDP-a u 2020. na 2,7 % u 2021. Mjere koje je Estonija poduzela u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu bile privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama i uglavnom su se sastojale od povećanja mirovina, ciljanih povećanja plaće (nastavnom, medicinskom, kulturnom i policijskom osoblju) i programa potrošnje za zdravstvenu zaštitu, istraživanje i razvoj, vojsku i informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države pao je s 19,0 % BDP-a u 2020. na 18,1 % BDP-a u 2021.

¹¹ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 33.).

- (14) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. je oprezan. Vlada predviđa se da će se realni BDP smanjiti za 1,0 % u 2022. i povećati za 1,2 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se rast realnog BDP-a od 1,0 % u 2022. i 2,4 % u 2023. Komisija predviđa veći rast privatne potrošnje potaknut visokom razinom akumulirane štednje i stabilnom očekivanom dinamikom plaća. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit povećati na 5,3 % BDP-a u 2022. i smanjiti na 4,8 % BDP-a u 2023. Povećanje u 2022. uglavnom odražava nove mjere na rashodovnoj strani za ublažavanje cijena energije i dodatne socijalne i sigurnosne izdatke te troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine. Prema programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 20,7 % u 2022. i zatim na 24,1 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 4,4 % BDP-a za 2022. odnosno 3,7 % BDP-a za 2023. To je niže od deficita predviđenog u Programu stabilnosti za 2022., uglavnom zbog pozitivnije prognoze BDP-a na kojoj se temelje Komisijine projekcije i umjerenijeg rasta rashoda za ulaganja koje predviđa Komisija. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se udio duga opće države u BDP-u od 20,9 % u 2022. i 23,5 % u 2023., slično projekcijama u Programu stabilnosti za 2022. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 3,1 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Estonije.

- (15) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 2,7 % BDP-a u 2021. na 0,8 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,7 % BDP-a u 2022., a u 2023. se očekuje njihovo postupno ukidanje¹². Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera siromašnijim kućanstvima, ograničenja cijena električne energije i grijanja te smanjenja naknada za elektroenergetsku i plinsku mrežu za potrošače. Mjere su bile najavljene kao privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene i 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito opće ograničenje cijena energije za kućanstva, smanjenje mrežnih naknada i opće smanjenje trošarina (na snazi od 2020.). Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,4 % BDP-a u 2022. i 0,6 % u 2023.¹³, te povećanje troška rashoda za obranu za 0,6 % BDP-a u 2023.

¹² Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹³ Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

- (16) Vijeće je u Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo Estoniji da u 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Vijeće je preporučilo i da Estonija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno povećanje ulaganja radi poticanja potencijala rasta.

(17) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa stabilnosti Estonije za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi -2.4 % BDP-a, u skladu s preporukom Vijeća¹⁴. Estonija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,6 postotna boda BDP-a¹⁵. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Estonija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivni učinak od 1,4 postotnog boda na opći smjer fiskalne politike. U taj znatan ekspanzivni učinak uključeni su, među ostalim, povećanje plaća i socijalnih transfera te dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,5 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,4 % BDP-a).

¹⁴ Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

¹⁵ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a. U to je uračunato povećanje zaliha plina i tekućih goriva koje planira vlada.

- (18) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi 0,2 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika¹⁶. Predviđa se da će Estonija 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,4 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a¹⁷. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati kontrakcijski učinak od 0,4 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,7 % BDP-a) i dodatne troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a).
- (19) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 3,8 % BDP-a u 2024. i na 2,9 % do 2025. Stoga se predviđa se da će deficit opće države pasti ispod 3 % BDP-a u 2025. U tim se predviđanjima pretpostavljaju određene dodatne mjere fiskalne konsolidacije koje još nisu utvrđene. Prema Programu stabilnosti za 2022., očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati do 2025., točnije na 27,7 % u 2024. i na 29,2 % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju niske razine.

¹⁶ Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

¹⁷ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a. U to je uračunat bazni učinak državne kupnje zaliha plina i tekućeg goriva u 2022.

- (20) 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 dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se doprinosi svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Estoniji u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Plan za oporavak i otpornost posebno je usmjeren na zelenu i digitalnu tranziciju te sadržava mjere za povećanje energetske učinkovitosti i upotrebe energije iz obnovljivih izvora, povećanje održivosti prometa i mobilnosti, potporu poduzećima u dvostrukoj tranziciji, osobito start-up poduzećima te malim i srednjim poduzećima, nastavak digitalizacije javnih službi te povećanje relevantnosti sustava obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, posebno u pogledu zelenih i digitalnih vještina. Plan za oporavak i otpornost obuhvaća i mjere za poboljšanje dostupnosti i otpornosti zdravstvenog sustava, a predviđena su i određena poboljšanja socijalne sigurnosne mreže i pristupa socijalnim uslugama.
- (21) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Estonije doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Estoniji namijenjeno je 41,5 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 21,5 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Estoniji da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana za oporavak i otpornost, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

- (22) Estonija je 18. travnja 2022. dostavila sporazum o partnerstvu predviđen u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁸, a druge programe kohezijske politike predviđene u toj uredbi još nije dostavila. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Estonija u obzir treba uzeti relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.
- (23) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Estonija se suočava s nizom dodatnih izazova koji se odnose na dugotrajnu skrb i adekvatnost socijalne sigurnosne mreže, posebno za nezaposlene osobe.

¹⁸ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

- (24) Estonija je povećala adekvatnost socijalne sigurnosne mreže, ali stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti i dalje je visoka za starije osobe, osobe s invaliditetom i nezaposlene osobe. Nezaposlene osobe manje su zaštićene od siromaštva zbog restriktivnih uvjeta za primanje naknada za nezaposlenost, ponajprije pragova za trajanje prethodnog rada i dohodak prije nezaposlenosti. Zbog toga je 2021. samo oko 50 % svih registriranih nezaposlenih osoba primalo naknade za nezaposlenost, 37 % novoregistriranih nezaposlenih primilo je naknadu za osiguranje u slučaju nezaposlenosti, a samo 26 % primalo je fiksnu naknadu za nezaposlenost. Proširenje prava na naknade za nezaposlenost i ublažavanje minimalnih uvjeta za naknade za nezaposlenost može biti učinkovit način povećanja socijalne zaštite, posebno osoba s kratkim razdobljima rada i onih u nestandardnim oblicima rada.
- (25) Estonsko je stanovništvo sve starije, ali postojeća dugotrajna skrb ne može zadovoljiti potražnju zbog nedostataka u organizaciji i financiranju dugotrajne skrbi. Zbog rascjepkanosti organizacije i financiranja dugotrajne skrbi između socijalnog i zdravstvenog sektora te države i lokalnih vlasti usluge kućne njege i skrbi u zajednici ne pružaju se ujednačeno. Nadalje, 2019. je udio rashoda koje su platili oni kojima je potrebna skrb („izdaci kućanstava”) bio drugi najveći u Uniji. Javni rashodi za dugotrajnu skrb 2019. iznosili su samo 0,4 % BDP-a (prosjeak Unije bio je 1,7 %). Nedostatak zajedničkih standarda za dugotrajnu skrb i manjak njegovatelja narušavaju kvalitetu usluga. Reformom dugotrajne skrbi kojom bi se osigurali učinkovito i održivo financiranje, pristup integriranim zdravstvenim i socijalnim uslugama, standardi kvalitete i dovoljno kvalificirane radne snage u sustavu skrbi povećala bi se kvaliteta života osoba kojima je potrebna skrb i smanjio velik teret skrbi članovima obitelji.

- (26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.
- (27) Estonija trenutačno uvozi ograničenu količinu energenata za proizvodnju električne i toplinske energije, ali i dalje uvelike ovisi o uvozu iz Rusije za mali udio plina (8 %) i naftne derivate u strukturi izvora energije¹⁹. Uz kontinuirano postupno ukidanje naftnog škriljevca kao energenta, Estonija bi imala koristi od povećanja energetske učinkovitosti, unapređenja energetske infrastrukture (uključujući elektroenergetsku mrežu) i energetske interkonekcije s dovoljnim kapacitetom, uključujući prekogranične interkonekcije sa susjednim državama članicama. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je to moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost. Finska je 20. svibnja 2022. potpisala desetogodišnji ugovor o zakupu plutajućeg terminala za ukapljeni prirodni plin (UPP), a Estonija ima ugovor o suradnji s društvom Gasgrid Finland kako bi mu mogla pristupiti. Politički prioritet trebali bi ostati dovršetak trenutačne sinkronizacije s kontinentalnom elektroenergetskom mrežom Unije, dostatni kapaciteti za interkonekcije sa susjednim državama članicama i zajednički projekti u području energije iz obnovljivih izvora.

¹⁹ Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina i naftnih derivata. Estonija neizravno ovisi o uvozu prirodnog plina iz Rusije zbog trgovine unutar Unije. Kad se to uzme u obzir, procjenjuje se da Estonija za uvoz prirodnog plina ovisi gotovo isključivo o Rusiji.

Dodatna diversifikacija izvora energije, među ostalim u prometu, i ubrzanje proizvodnje obnovljive energije mogli bi se postići uklanjanjem nefinancijskih zapreka planiranju i izdavanju dozvola za postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, povećanjem kapaciteta proizvodnje održivog biometana i ubrzavanjem uvođenja rješenja temeljenih na vodiku iz obnovljivih izvora uz održivu valorizaciju biomase. Već je u tijeku ili u planu elektrifikacija glavnih željezničkih pruga, uz potporu fondova Unije, ali elektrifikacija cijele mreže pridonijela bi bržoj dekarbonizaciji prometa. Ionako visoke emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa posljednjih su godina nastavile rasti zbog intenzivne upotrebe energetske uglavnom neučinkovitih vozila. Estonija je jedna od nekoliko država članica koje ne ubiru godišnje poreze na cestovna vozila kao što su osobni automobili i laki kamioni. Veći poticaji za zamjenu postojećih vozila onima koja manje onečišćuju pomogli bi u prelasku na zelenije oblike prijevoza. Prema potrebi, vlasnicima automobila s niskim dohotkom to bi se opterećenje moglo ublažiti odgovarajućim zaštitnim mjerama. Potrošnja energije mogla bi se smanjiti učinkovitim obnovama zgrada primjenom cjelovitog pristupa, što uključuje postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i kogeneracijske sustave. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje upotrebe energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi ostvarenja ciljeva paketa „Spremni za 55 %”.

- (28) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Estonija može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Estonija može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća²⁰, kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.

²⁰ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

- (29) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje²¹ navedeno u preporuci 1.
- (30) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuka navedenih u Preporuci o europodručju za 2022. poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Estoniju se to posebno odražava u preporukama 1., 2. i 3. u nastavku.

PREPORUČUJE da Estonija u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.
2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 29. listopada 2021. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i početka njihove provedbe.

²¹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

3. Povećati socijalnu zaštitu, među ostalim proširenjem prava na naknade za nezaposlenost, posebno na osobe s kratkim razdobljima rada i u nestandardnim oblicima rada. Poboljšati cjenovnu pristupačnost i kvalitetu dugotrajne skrbi, ponajprije održivim financiranjem i integracijom zdravstvenih i socijalnih usluga.
4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i diversificirati uvoz fosilnih goriva ubrzavanjem uvođenja obnovljivih izvora energije, među ostalim dodatnim pojednostavnjenjem postupaka izdavanja dozvola, osiguravanjem dostatnog kapaciteta interkonekcija i jačanjem domaće elektroenergetske mreže. Povećati energetske učinkovitost, osobito energetske učinkovitost zgrada, kako bi se smanjila potrošnja energije. Intenzivirati rad na povećanju održivosti prometnog sustava, među ostalim elektrifikacijom željezničke mreže., i povećati poticaje za održivi i manje onečišćujući promet, što uključuje zamjenu postojećih cestovnih vozila čistijima.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica