



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 11 юли 2023 г.
(OR. en)

11135/1/23
REV 1

ECOFIN 661
UEM 195
SOC 487
EMPL 338
COMPET 682
ENV 761
EDUC 274
RECH 306
ENER 397
JAI 907
GENDER 138
ANTIDISCRIM 132
JEUN 176
SAN 413

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	11135/23
№ док. Ком.:	COM(2023) 606 final
Относно:	ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Естония за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Естония за 2023 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, обсъден от Съвета и Европейския съвет, въз основа на предложението на Комисията COM(2023) 606 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Естония за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Естония за 2023 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета³, с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост („Механизмът“), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър Механизмът допринася за икономическото и приобщаващото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и стимулиращи растежа реформи и инвестиции, по-специално реформи и инвестиции за насърчаване на екологичния и цифровия преход и за укрепване на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът също така спомага за укрепването на публичните финанси и стимулира растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, подобрява териториалното сближаване в рамките на Съюза и подкрепя непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права. Максималното финансово участие за държава членка в рамките на Механизма беше актуализирано на 30 юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

³ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

- (2) На 22 ноември 2022 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2023 г., с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2023 г. На 23 март 2023 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2023 г., които са съсредоточени около четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 22 ноември 2022 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2023 г., в който посочи Естония като една от държавите членки, които може да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси, и за които ще е необходим задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и становище относно проекта на бюджетен план за 2023 г. на Естония. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2023 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната⁴ („Препоръка от 2023 г. относно еврозоната“) на 16 май 2023 г. и съвместния доклад за заетостта на 13 март 2023 г.
- (3) Въпреки че икономиките на Съюза показват забележителна устойчивост, геополитическият контекст продължава да оказва отрицателно въздействие. Като застава твърдо зад Украйна, Съюзът насочва своята програма за икономическа и социална политика към намаляване на отрицателното въздействие от енергийните сътресения върху уязвимите домакинства и предприятия в краткосрочен план и към запазване на усилията за осъществяване на екологичния и цифровия преход, подкрепа за устойчив и приобщаващ растеж, запазване на макроикономическата стабилност и повишаване на устойчивостта в средносрочен план. Той също така поставя особен акцент върху повишаването на конкурентоспособността и производителността на Съюза.

⁴ Препоръка на Съвета от 16 май 2023 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ С 180, 23.5.2023 г., стр. 1).

- (4) На 1 февруари 2023 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Промислен план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии“ („промишлен план на Зеления пакт“). Целта на промишления план на Зеления пакт е засилване на конкурентоспособността на промишлеността на Съюза с нулеви нетни емисии и подпомагане на бързия преход към неутралност по отношение на климата. Планът допълва текущите усилия в рамките на Европейския зелен пакт и REPowerEU. Той има за цел и да се осигури по-благоприятна среда за увеличаване на производствения капацитет на Съюза за технологиите и продуктите с нулеви нетни емисии, необходими за постигане на амбициозните цели на Съюза в областта на климата, и да се гарантира достъп до съответните суровини от критично значение, включително чрез диверсифициране на източниците, правилно използване на геоложките ресурси в държавите членки и максимално увеличаване на рециклирането на суровини. Промисленият план на Зеления пакт се основава на четири стълба: предвидима и опростена регулаторна среда, по-бърз достъп до финансиране, повишаване на уменията и отворена търговия за устойчиви вериги на доставки. На 16 март 2023 г. Комисията публикува и ново съобщение, озаглавено „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“, структурирано около девет взаимно подсилващи се движещи сили с цел да се работи за стимулираща растежа регулаторна рамка. В него се определят приоритети на политиката, насочени към активно осигуряване на структурни подобрения, добре насочени инвестиции и регулаторни мерки за дългосрочната конкурентоспособност на Съюза и неговите държави членки. Препоръките по-долу спомагат за изпълнението на тези приоритети.
- (5) През 2023 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете обхващат всички или значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., 2020 г. и 2022 г. продължават да бъдат еднакво актуални за плановете за възстановяване и устойчивост, преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

- (6) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета⁵ („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел бързото премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще допринесе за енергийната сигурност и диверсификацията на енергийните доставки на Съюза, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Регламентът REPowerEU дава възможност на държавите членки да добавят нова глава за REPowerEU към своите национални планове за възстановяване и устойчивост, за да финансират ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU. Тези реформи и инвестиции също така ще спомогнат за повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на Съюза с нулеви нетни емисии, както е посочено в промишления план на Зеления пакт, и за изпълнение на свързаните с енергетиката специфични за всяка държава препоръки, отправени към държавите членки през 2022 г. и когато е приложимо, през 2023 г. С Регламента REPowerEU се въвежда нова категория безвъзмездна финансова подкрепа, която се предоставя на държавите членки за финансиране на нови свързани с енергетиката реформи и инвестиции в рамките на техните планове за възстановяване и устойчивост.

⁵ Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета от 27 февруари 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО (ОВ L 63, 28.2.2023 г., стр. 1).

- (7) На 8 март 2023 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят насоки за фискалната политика за 2024 г. („съобщението от 8 март 2023 г.“). То има за цел да подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките. Комисията припомни, че общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж ще бъде дезактивирана в края на 2023 г. Тя призова за фискални политики през периода 2023—2024 г., които осигуряват средносрочна устойчивост на обслужването на дълга и повишават потенциалния растеж по устойчив начин, и прикани държавите членки да определят в своите програми за стабилност и конвергенция за 2023 г. начина, по който фискалните им планове ще осигурят спазването на референтната стойност по Договора от 3 % от брутният вътрешен продукт (БВП), както и реалистичното и непрекъснато намаляване на дълга или запазването на благоразумно равнище на дълга в средносрочен план. Комисията прикани държавите членки също така постепенно да премахнат националните фискални мерки, въведени за защита на домакинствата и предприятията от енергийния ценови шок, като се започне с тези с най-слаба насоченост. Тя посочи, че ако мерките за подкрепа трябва да бъдат удължени поради подновен натиск върху цените на енергията, държавите членки следва да насочат по-добре тези мерки към уязвимите домакинства и предприятия. Комисията заяви, че фискалните препоръки ще бъдат количествено определени и диференцирани. Освен това, както се предлага в съобщението на Комисията от 9 ноември 2022 г. относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС, фискалните препоръки ще бъдат формулирани въз основа на нетните първични разходи. Комисията препоръча всички държави членки да продължат да защитават инвестициите, финансирани на национално равнище, и да гарантират ефективното използване на средствата по линия на Механизма и други фондове на Съюза, по-специално с оглед на екологичния и цифровия преход и целите по отношение на устойчивостта. Комисията посочи, че ще предложи на Съвета да открие основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2024 г. въз основа на данните за резултатите за 2023 г. в съответствие с действащите правни разпоредби.

- (8) На 26 април 2023 г. Комисията представи законодателни предложения за извършване на цялостна реформа на правилата на Съюза за икономическо управление. Основната цел на предложенията е да се засили устойчивостта на обслужването на публичния дълг и да се насърчи устойчивият и приобщаващ растеж във всички държави членки чрез реформи и инвестиции. Предложенията на Комисията са насочени към подобряване на националната ангажираност, опростяване на рамката и преминаване към по-голям средносрочен фокус в съчетание с ефективно и по-последователно правоприлагане. Съгласно заключенията на Съвета от 14 март 2023 г. относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС целта е законодателната работа да приключи през 2023 г.

(9) На 18 юни 2021 г. Естония представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка, съдържащи се в приложение V към посочения регламент. На 29 октомври 2021 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Естония⁶. Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, в което се посочва, че Естония е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено. На 9 март 2023 г. Естония представи на Комисията преразгледан национален план за възстановяване и устойчивост, в който е включена глава за REPowerEU, в съответствие с член 21в от Регламент (ЕС) 2021/241. В преразгледания план за възстановяване и устойчивост се взема предвид също така актуализираното максимално финансово участие в съответствие с член 18, параграф 2 от посочения регламент и е включено обосновано искане до Комисията за изменение на решението за изпълнение на Съвета от 3 ноември 2021 г. в съответствие с член 21, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241, като се има предвид, че планът за възстановяване и устойчивост вече не може да бъде постигнат частично поради обективни обстоятелства. На 12 май 2023 г. Комисията прие своето предложение за решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Естония. На 16 юни 2023 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за изменение на решението за изпълнение на Съвета от 29 октомври 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Естония⁷.

⁶ ST 12532/2021 INIT; ST 12532/2021 ADD 1; ST 12532/2021 ADD 1 COR 1; ST 12532/2021 ADD 1 COR 1 REV 1.

⁷ ST 9367/2023 INIT; ST 9367/2023 ADD 1; ST 9367/2023 ADD 1 REV 1.

- (10) В съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на 11 май 2023 г. Естония представи националната си програма за реформи за 2023 г., а на 28 април 2023 г. — програмата си за стабилност за 2023 г. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (11) На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклада за Естония за 2023 г. В него беше оценен напредъкът на Естония в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета в периода 2019—2022 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на Естония на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства. В него бяха оценени също напредъкът на Естония при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.
- (12) Комисията извърши задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 за Естония и публикува резултатите от него на 24 май 2023 г. Тя стигна до заключението, че в Естония не са налице макроикономически дисбаланси. По-специално уязвимостите, свързани с конкурентоспособността и с промените в цените на жилищата, напоследък се увеличиха, но като цяло изглежда, че в момента са овладени. Заплатите и особено цените отбелязаха значителен ръст през 2022 г., но загубата на конкурентоспособност изглежда ограничена, като същевременно по текущата сметка е отчетен само малък дефицит и се прогнозира тя да е почти балансирана през 2023 и 2024 година. Въпреки това съществува риск инфлацията и натискът върху заплатите, ако са постоянни, да навредят на конкурентоспособността на Естония, особено като се има предвид, че същинската инфлация е доста над средната за еврозоната. Цените на жилищата са нараснали значително след пандемията от COVID-19, но не показват сериозни признаци на надценяване. Те вероятно ще станат по-умерени предвид повишаването на лихвените проценти и неотдавнашната икономическа рецесия. Освен това задлъжнялостта и заемите на домакинствата са относително умерени, а финансовият сектор е стабилен. Рамката на политиките като цяло е благоприятна, въпреки че известни допълнителни усилия биха могли да помогнат за справяне с рисковете от установените уязвимости. В това отношение би било важно да продължат антицикличните фискални и макропруденциални политики, подсилени, когато е необходимо. Насърчаването на конкуренцията на вътрешния пазар може да помогне за справяне с натиска върху цените.

- (13) В съответствие с данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Естония е намалял от 2,4 % от БВП през 2021 г. до 0,9 % през 2022 г., а консолидираният държавен дълг се е увеличил от 17,6 % от БВП в края на 2021 г. до 18,4 % в края на 2022 г. На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора. В този доклад се разглежда състоянието на бюджета на Естония, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет се планира през 2023 г. да надхвърли референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. В доклада се стига до заключението, че критерият за дефицита не е изпълнен. В съответствие със съобщението си от 8 март 2023 г. през пролетта на 2023 г. Комисията не предложи откриване на нови процедури при прекомерен дефицит. Впоследствие Комисията заяви, че ще предложи на Съвета да открие основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2024 г. въз основа на данните за резултатите за 2023 г. Естония следва да вземе това предвид при изпълнението на бюджета си за 2023 г. и при изготвянето на своя проект на бюджетен план за 2024 г.
- (14) Салдото по консолидирания държавен бюджет беше повлияно от мерките на фискалната политика, предприети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. През 2022 г. тези мерки на фискалната политика, водещи до намаляване на приходите, включваха по-нисък акциз за селскостопански горива; докато мерките на фискалната политика, водещи до увеличаване на разходите, включваха частична компенсация на сметките за енергия за домакинства, които получават по-малък от средния доход, намалени такси за мрежите за електроенергия и газ за домакинствата и предприятията, тавани на цените на електроенергията и газа за домакинствата и еднократен социален трансфер от 50 евро за пенсионерите и семействата с деца. Комисията оценява нетните бюджетни разходи за тези мерки на 0,8% от БВП през 2022 г. Салдото по консолидирания държавен бюджет беше повлияно и от бюджетните разходи за предоставянето на временна закрила на разселените лица от Украйна, които се оценяват на 0,6% от БВП през 2022 г. В същото време прогнозните разходи за временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, намаляха до 0 % от БВП през 2022 г. спрямо 2,3 % през 2021 г.

- (15) На 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Естония⁸ да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително от импулса, осигурен от Механизма, и да запази инвестициите, финансирани на национално равнище.
- (16) Според оценките на Комисията фискалната позиция⁹ през 2022 г. е била рестриктивна — с равнище от 1,3 % от БВП, което е било подходящо в условия на висока инфлация. В съответствие с препоръката на Съвета Естония продължи да подпомага възстановяването с инвестиции, финансирани от Механизма. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и с други фондове на Съюза, възлизаха на 1,4 % от БВП през 2022 г. (1,6 % от БВП през 2021 г.). Намаляването на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и с други фондове на Съюза, през 2022 г. се дължи на бързото и непредвидено покачване на цените в сектора на строителството. Инвестициите, финансирани на национално равнище, осигуриха рестриктивен принос от 0,6 процентни пункта към фискалната позиция¹⁰. Следователно Естония не е запазила инвестициите, финансирани на национално равнище, което не е в съответствие с препоръката на Съвета от 18 юни 2021 г. Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) доведе до рестриктивен принос в размер на 0,8 процентни пункта към фискалната позиция. Следователно Естония е ограничила в достатъчна степен нарастването на текущите разходи, финансирани на национално равнище.

⁸ Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на Естония (ОВ С 304, 29.7.2021 г., стр. 23).

⁹ Фискалната позиция се измерва с промяната в първичните разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите), като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, но се включват разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) по Механизма и с други фондове на Съюза — спрямо средносрочния потенциален растеж. За повече подробности вж. каре 1 във фискалните статистически таблици.

¹⁰ Спадът на инвестициите отразява забавянето при завършването на някои проекти поради рязкото нарастване на разходите за строителство, което е свързано с прекъсванията по веригата на доставките поради войната в Украйна. В същото време другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, осигуриха експанзионистичен принос от 0,4 процентни пункта от БВП, като в тях е отразено придобиването на резерви от газ и гориво.

- (17) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата за стабилност за 2023 г. е предпазлив през 2023 г. и в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. след това. Правителството предвижда реалният БВП да спадне с 1,5 % през 2023 г. и да нарасне с 3,0 % през 2024 г. За сравнение, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда по-малко свиване на реалния БВП от 0,1 % през 2023 г. и подобен растеж от 3,0 % през 2024 г. Разликата през 2023 г. се дължи главно на очакванията на Комисията за по-благоприятно развитие на частното потребление, придружено от малко по-ниска инфлация (измерена с хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) и по-високи прогнози за ръста на заплатите.
- (18) В своята програма за стабилност за 2023 г. правителството очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се увеличи до 4,3 % от БВП през 2023 г. В увеличението през 2023 г. са отразени основно дискреционни мерки, като допълнителни разходи за семейни обезщетения, пенсии, отбрана и образование и коригиране на данъчните интервали с цел намаляване на данъка върху доходите, както и предполагаемо увеличение на разходите от страна на органите на местното самоуправление. Според програмата за стабилност за 2023 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 18,4 % в края на 2022 г. до 20,2 % в края на 2023 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда бюджетен дефицит от 3,1 % от БВП за 2023 г. Тази стойност е по-ниска от дефицита, прогнозиран в програмата за стабилност за 2023 г., главно поради ефекта на знаменателя в резултат на по-високия прогнозен номинален БВП и по-високото очаквано увеличение на данъчните основи, на данъчните и неданъчните приходи.

- (19) Салдото по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. се очаква да продължи да се влияе от мерките, предприети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. Те се състоят от мерки, които бяха продължени от 2022 г., по-специално възстановяване на дял от сметките на всички домакинства за отопление, електроенергия и газ. Нетните бюджетни разходи за мерките за подкрепа в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. възлизат на 0,3 % от БВП през 2023 г.¹¹ Мерките през 2023 г. не изглеждат насочени към най-уязвимите домакинства или предприятия и не запазват изцяло ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност. В резултат на това в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. размерът на целевите мерки за подкрепа, който трябва да бъде взет предвид при оценката на спазването на препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г.¹², се оценява на 0 % от БВП през 2023 г. (спрямо 0,1 % от БВП през 2022 г.). Предвижда се бюджетните разходи за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна да нараснат с 0,1 процентни пункта от БВП спрямо 2022 г.
- (20) В препоръката си от 12 юли 2022 г. Съветът препоръчва Естония да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката¹³, като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите на покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. Естония следва да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На Естония се препоръчва също да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма и други фондове на Съюза.

¹¹ Тази стойност представлява равнището на годишните бюджетни разходи за тези мерки, включително текущите приходи и разходи, както и когато е уместно — мерките за капиталови разходи.

¹² Препоръка на Съвета от 12 юли 2022 г. относно националната програма за реформи на Естония за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Естония за 2022 г. (ОВ С 334, 1.9.2022 г., стр. 44).

¹³ Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. средносрочният (среден за 10 години) потенциален растеж на производството на Естония, който се използва за измерване на фискалната позиция, се оценява на 13,3 % в номинално изражение.

(21) През 2023 г. в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда фискалната позиция да бъде експанзионистична (-0,8 % от БВП), в контекста на висока инфлация. Това се предхожда от рестриктивна фискална позиция през 2022 г. (+1,3 % от БВП). Увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да осигури експанзионистичен принос от 1,2 % от БВП към фискалната позиция. Това включва намалените разходи за целевите мерки за подкрепа на домакинствата и предприятията, които са най-уязвими по отношение на покачването на цените на енергията, с 0,1 % от БВП. Това включва и по-високите разходи за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (с 0,1 % от БВП). Поради това експанзионистичният принос на финансираните на национално равнище нетни първични текущи разходи не се дължи на целенасочената подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими по отношение на покачването на цените на енергията, и за хората, бягащи от Украйна. Експанзионистичното увеличение на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите) се дължи главно на социалните разходи, възнагражденията в публичния сектор и разходите за образование и отбрана. В обобщение, прогнозираният растеж на финансираните на национално равнище първични текущи разходи не е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Разходите, финансирани по Механизма и с други фондове на Съюза, се очаква да възлязат на 1,8 % от БВП през 2023 г., докато финансираните на национално равнище инвестиции се очаква да осигурят рестриктивен принос към фискалната позиция от 0,3 процентни пункта. Поради това Естония планира да финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма и други фондове на Съюза и не се предвижда да запази финансираните на национално равнище инвестиции¹⁴. Тя планира да финансира публични инвестиции за екологичния и цифровия преход и за енергийната сигурност, като енергийна ефективност на жилищата, укрепване на електропреносните мрежи, за да се осигури възможност за по-голямо производство на екологична енергия, ширококолов интернет, цифрови услуги, модули за повишаване на квалификацията и преквалификация в умения за екологичния преход.

¹⁴ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат рестриктивен принос от 0,3 процентни пункта от БВП, като в тях е отразен базовият ефект от 2022 г., когато бяха придобити големи резерви от газ.

- (22) Според програмата за стабилност за 2023 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее незначително до 4,2 % от БВП през 2024 г. Намалението през 2024 г. отразява главно намаляването на разходите като дял от БВП. В съответствие с програмата за стабилност за 2023 г. се очаква съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до 23,6 % в края на 2024 г. Въпреки това, както се посочва в програмата, в тези прогнози все още не са включени планираните мерки за фискална консолидация на новото правителство, което встъпи в длъжност на 17 април 2023 г., тъй като мерките все още не са посочени в правни актове. Новото правителство планира да повиши данъка върху добавената стойност, екологичните данъци, акцизите върху алкохола и тютюна, както и да въведе данък върху автомобилите. В разходната част правителството планира да намали някои детски надбавки. Като цяло в програмата за стабилност за 2023 г. се оценява, че тези мерки ще подобрят бюджетното салдо с 1,3 % от БВП през 2024 г. Въз основа на мерките на политиката, известни в достатъчна степен на подробност към крайната дата на изготвяне (т.е. без планираните мерки за фискална консолидация на новото правителство), в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда бюджетен дефицит за 2024 г. в размер на 2,7 % от БВП. Тази стойност е по-ниска от дефицита, прогнозиран в програмата за стабилност за 2023 г., главно поради по-ниската база на дефицита, прогнозирана за 2023 г., и по-благоприятната перспектива за БВП и данъчните приходи за 2024 г. в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. също така се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП в размер на 21,3 % в края на 2024 г.
- (23) В програмата за стабилност за 2023 г. се предвижда постепенно премахване на всички мерки за енергийна подкрепа през 2024 г. Комисията приема също така, че мерките за енергийна подкрепа ще бъдат премахнати изцяло през 2024 г. Това се базира на допускането, че няма да има нови увеличения на цените на енергията.

- (24) В Регламент (ЕО) № 1466/97 се призовава за годишно подобрене на структурното бюджетно салдо в посока постигане на средносрочната бюджетна цел с 0,5 % от БВП като референтна стойност¹⁵. Като се вземат предвид съображенията за фискална устойчивост и необходимостта от намаляване на дефицита до стойност под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, според Комисията би било целесъобразно подобрене на структурното салдо от поне 0,3 % от БВП за 2024 г. За да се гарантира такова подобрене, и в съответствие с методиката на Комисията, нарастването на финансираните на национално равнище нетни първични разходи¹⁶ през 2024 г. следва да не надвишава 4,9 %, както е отразено в настоящата препоръка. Това ще допринесе също така за намаляване на същинската инфлация, която е доста над средната за еврозоната и която може да доведе до загуба на конкурентоспособност, ако продължи. В същото време оставащите мерки за енергийна подкрепа (които понастоящем Комисията оценява на 0,3% от БВП през 2023 г.) следва постепенно да бъдат премахнати, ако развитието на енергийния пазар позволява това и като се започне от най-слабо насочените мерки, а свързаните с това икономии следва да бъдат използвани за намаляване на бюджетния дефицит. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. обаче ръстът на финансираните на национално равнище нетни първични текущи разходи през 2023 г. не е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Ако това се потвърди, ще бъде целесъобразно растежът на нетните първични разходи през 2024 г. да бъде по-малък.
- (25) Ако се допусне, че политиките остават непроменени, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, да нараснат с 4,5 % през 2024 г., което е под препоръчания темп.
- (26) Според програмата за стабилност за 2023 г. се очаква публичните инвестиции да останат на равнище от 5,3 % от БВП през 2024 г. в сравнение със средно 5,3 % от БВП през периода 2018—2023 г. По отношение на източниците на финансиране се предвижда финансираните на национално равнище инвестиции да намалееат, а инвестициите, финансирани от Съюза, да се увеличат, а именно чрез Механизма.

¹⁵ Член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 също така изисква корекция от над 0,5 % от БВП за държавите членки с държавен дълг, надвишаващ 60 % от БВП, или с по-ясно изразени рискове за устойчивостта на обслужването на дълга.

¹⁶ Нетните първични разходи се определят като разходите, финансирани на национално равнище, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключат разходите за лихви и разходите за циклична безработица.

- (27) В програмата за стабилност за 2023 г. се очертава средносрочен фискален план до 2027 г. Според програмата за стабилност за 2023 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да възлезе на 4,0 % от БВП през 2025 г., 4,5 % през 2026 г. и 4,2 % до 2027 г. Следователно не се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се върне към стойности под 3 % от БВП през периода на програмата. Според програмата за стабилност за 2023 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне от 23,6 % в края на 2024 г. до 33 % до края на 2027 г. Въпреки това, както беше отбелязано по-горе, в тези прогнози все още не са включени планираните мерки за фискална консолидация на новото правителство.
- (28) На 9 март 2023 г. Естония представи преразгледана версия на своя план за възстановяване и устойчивост, придружена от глава за REPowerEU. На 12 май 2023 г. Комисията предложи своята положителна оценка, която подлежи на одобрение от Съвета. Поради високата инфлация и прекъсванията във веригите на доставките, причинени от войната в Украйна, няколко инвестиции бяха забавени или прекратени, което доведе до преразглеждане на първоначалния план за възстановяване и устойчивост. Естония е първата държава членка, която е включила главата за REPowerEU в преразгледаната версия на плана, и възнамерява да подаде първото и второто искане за плащане веднага щом преразгледаният план бъде одобрен от Съвета.
- (29) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Новата глава за REPowerEU в плана за възстановяване и устойчивост ще позволи да бъдат финансирани допълнителни реформи и инвестиции в подкрепа на стратегическите цели на Естония в областта на енергетиката и екологичния преход. Системното и ефективно участие на местните и регионалните власти, социалните партньори и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде важно за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, както и на други икономически политики и политики в областта на заетостта, които излизат извън рамките на този план, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма на политиката.

- (30) През 2022 г. Комисията одобри всички програмни документи на Естония в областта на политиката на сближаване. Бързото изпълнение на програмите по линия на политиката на сближаване при взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, е от ключово значение за постигане на екологичния и цифровия преход, за повишаване на икономическата и социалната устойчивост и за осигуряване на балансирано териториално развитие в Естония.
- (31) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост и програмите по линия на политиката на сближаване, Естония е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с адекватността на мрежата за социална сигурност, особено за безработните и възрастните хора, с дългосрочните грижи и здравеопазването и с енергетиката и екологичния преход.
- (32) Адекватността на мрежата за социална сигурност се е подобрила, но рискът от бедност или социално изключване остава висок сред някои групи, по-специално сред възрастните хора (със стойност 41,6 % в Естония спрямо 19,5 % в Съюза през 2021 г.) и сред хората с увреждания (със стойност 40,4 % в Естония спрямо 28,9 % в Съюза през 2021 г.). За възрастните хора (на възраст 65 и над 65 години) рисковете от бедност или социално изключване са високи до голяма степен поради ниската средна пенсия. Освен това продължава да съществува неравенство между половете при бедността сред възрастните хора (процентът изложените на риск от изпадане в бедност възрастни жени е 47,9 %, почти с 21 процентни пункта по-висок от този при мъжете). Рестриктивните критерии за получаване на обезщетения за безработица, по-специално високите прагове за заетост и доходи преди безработицата, продължават да излагат безработните на риск от изпадане в бедност. Лицата с кратки периоди на заетост и с нестандартни форми на заетост нямат право на обезщетение за безработица, когато станат безработни. През 2022 г. едва 29 % от новорегистрираните безработни са получавали обезщетения за безработица, а 39 % са получавали фиксираните осигурителни обезщетения за безработица. Разширяването на обхвата на обезщетенията за безработица и облекчаването на минималните критерии за достъп до тях, по-специално за лицата с кратки периоди на заетост и с нестандартни форми на заетост, и увеличаването на адекватността на пенсиите биха могли да помогнат за засилване на социалната закрила.

- (33) Естония предприе стъпки за подобряване на достъпа до дългосрочни грижи и финансовата им достъпност, но продължават да съществуват предизвикателства. Публичните разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи са ниски в сравнение със средните за Съюза, което възпрепятства навременния и равен достъп до здравеопазване и дългосрочни грижи. Голяма част от населението на възраст 65 и над 65 години, нуждаещо се от дългосрочни грижи, не получава помощ за лични грижи или домакински дейности. Потребността от домашни грижи е една от най-високите в Съюза. Освен това, докато населението застарява и очакваната продължителност на живота в Естония е една от най-ниските в Съюза, процентът на неудовлетворените по собствена преценка потребности от медицински грижи е висок, въпреки че е намалял в сравнение с предходни години (13 % през 2020 г. и 8,1 % през 2021 г. в сравнение със средна стойност за Съюза от 2 %). Този висок процент е свързан по-специално със списъците на чакащите и с недостига и неравномерното разпределение на здравните работници в страната. Макар че преките плащания са спаднали леко, те са високи както за здравеопазването, така и за дългосрочните грижи и са далеч над средните за Съюза. Осигуряването на устойчиво финансиране на здравеопазването и дългосрочните грижи може да помогне за справяне с предизвикателствата в тези области.

(34) След нахлуването на Русия в Украйна Естония успешно се отказа от вноса на природен газ от Русия, като пренасочи вноса на енергия през терминала за втечен природен газ (ВПГ) в Клайпеда, Литва, и терминала за ВПГ в Инкоо, Финландия. Потреблението на природен газ в Естония е намаляло с 36 % в периода между август 2022 г. и март 2023 г. в сравнение със средното потребление на газ за същия период през предходните пет години — това надхвърля целта за намаляване от 15 %. Естония може да продължи да полага усилия за временно намаляване на търсенето на газ до 31 март 2024 г. в съответствие с Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета¹⁷. Въпреки че Естония напредва с внедряването на енергията от възобновяеми източници, дялът на битуминозните шисти в енергийния микс на страната остава значителен. Дялът на енергията от възобновяеми източници в брутно крайно потребление на енергия нарасна от 30,1 % през 2020 г. на 37,6 % през 2021 г. Дялът на битуминозните шисти в енергийния микс беше 58 % през 2021 г., което представлява спад с 5 процентни пункта от 2018 г. насам, но увеличение с 2 процентни пункта от 2020 г. насам. В главата за REPowerEU от неотдавна преразгледания план за възстановяване и развитие Естония поема ангажимент да извърши реформа в процеса на издаването на разрешителни и да подобри изграждането на капацитет на местните органи, издаващи разрешителни. Очаква се тези реформи да осигурят възможности за по-нататъшен напредък в използването на енергия от възобновяеми източници. Недостатъчният капацитет на мрежата да поема повече възобновяеми енергийни източници продължава да възпрепятства по-нататъшния напредък. Необходимо е също така Естония да продължи усилията си за синхронизиране на своята електроенергийна мрежа с тази от останалата част на Съюза, за да премахне постепенно зависимостта си от електроенергийната мрежа BRELL (Беларус, Русия, Естония, Литва и Латвия). Има напредък, но все пак е необходимо преходът да бъде завършен. За тази цел е необходимо сътрудничество с Латвия и Литва. Енергийната ефективност има ключово значение за екологичния преход на Естония. За повишаването на енергийната ефективност на икономиката, включително на сградния фонд, ще са необходими по-амбициозни цели за енергийна ефективност и увеличаване на капацитета на по-малките общини за саниране чрез по-добро насочване на мерките за подкрепа. Естония се съсредоточи върху повишаването на устойчивостта на транспортния сектор, като прие Плана за развитие на транспорта и мобилността за периода 2021—2035 г., но следва да се предприемат по-подходящи мерки за ускоряване на преминаването към по-малко замърсяващ транспортен сектор.

¹⁷ Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета от 5 август 2022 г. относно координирани мерки за намаляване на търсенето на газ (ОВ L 206, 8.8.2022 г., стр. 1).

Въпреки че Естония инвестира в електрификацията на железопътната мрежа, изпълнението ѝ все още не е оценено. Трябва да се премине към устойчив транспорт и в областта на личните превозни средства, където е необходимо по-широко използване на превозни средства с нулеви и ниски емисии. Подходящи стимули като екологични данъци, включително основан на емисиите годишен данък върху пътните превозни средства, биха могли да помогнат за ускоряване на преминаването към по-малко замърсяващи възможности за транспорт.

- (35) Недостигът на работна ръка и умения в сектори и професии, които са от ключово значение за екологичния преход, включително производството, внедряването и поддръжката на технологии с нулеви нетни емисии, създава пречки пред прехода към икономика с нулеви нетни емисии. Висококачествените системи за образование и обучение, които отговарят на променящите се нужди на пазара на труда, и целенасочените мерки за повишаване на квалификацията и за преквалификация са от ключово значение за намаляване на недостига на умения и насърчаване на приобщаването и пренасочването на работната сила. За да се отключи неоползотвореното предлагане на работна ръка, тези мерки трябва да бъдат достъпни, по-специално за физическите лица и в секторите и регионите, които са най-силно засегнати от екологичния преход. През 2022 г. в Естония беше докладван недостиг на работна ръка за 68 професии, в които се изискват специфични умения или знания за екологичния преход, в това число лица, сортиращи отпадъци, строителни техници и строителни инженери. Освен това недостигът на работна ръка беше отчетен като фактор, ограничаващ производството в промишлеността и строителството.
- (36) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа програмата за стабилност за 2023 г., като становището му¹⁸ е изразено в препоръка 1.

¹⁸ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

(37) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз, Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за: i) запазване на устойчивостта на обслужването на дълга и въздържане от широка подкрепа за съвкупното търсене през 2023 г., по-добро насочване на фискалните мерки, предприети за смекчаване на въздействието на високите цени на енергията, и обмисляне на подходящи начини за прекратяване на подкрепата при намаляване на натиска върху цените на енергията; ii) поддържане на високо равнище на публичните инвестиции и насърчаване на частните инвестиции в подкрепа на екологичния и цифровия преход; iii) подкрепа за промените в заплащането, които смекчават загубата на покупателна способност, като същевременно се ограничават вторичните ефекти върху инфлацията, допълнително подобряване на активните политики по заетостта и преодоляване на недостига на умения; iv) подобряване на бизнес средата и гарантиране, че енергийната подкрепа за дружествата е икономически ефективна, временна и насочена към жизнеспособни предприятия, както и че запазва стимулите за екологичния преход; и v) запазване на макрофинансовата стабилност и наблюдение на рисковете, като същевременно продължава работата по завършването на банковия съюз. За Естония препоръки 1, 2, 3 и 4 допринасят за изпълнението на първата, втората и третата препоръка, изложени в Препоръката от 2023 г. относно еврозоната,

ПРЕПОРЪЧВА на Естония да предприеме през 2023 г. и 2024 г. следните действия:

1. Възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. да прекрати постепенно действащите извънредни мерки за енергийна подкрепа, като използва свързаните с това икономии за намаляване на бюджетния дефицит. Ако нови увеличения на цените на енергията наложат предприемането на нови или продължаващи мерки за подкрепа — да гарантира, че тези мерки за подкрепа са насочени към закрила на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално достъпни и че запазват стимулите за икономии на енергия.

Да осигури разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на финансираните на национално равнище нетни първични разходи през 2024 г. до не повече от 4,9 %¹⁹.

Да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира, че безвъзмездните средства по Механизма и другите фондове на Съюза се усвояват ефективно, по-специално с цел насърчаване на екологичния и цифровия преход.

За периода след 2024 г. — да продължи да следва средносрочна фискална стратегия за постепенна и устойчива консолидация, съчетана с инвестиции и реформи, водещи до по-висок устойчив растеж, с цел постигане на разумна средносрочна фискална позиция.

2. Да продължи стабилното изпълнение на своя план за възстановяване и устойчивост, включително на главата за REPowerEU от него. Да пристъпи към бързо изпълнение на програмите по линия на политиката на сближаване при тясно взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост.
3. Да засили социалната закрила, като разшири обхвата на обезщетенията за безработица, по-специално за лицата с кратки периоди на заетост и с нестандартни форми на заетост, за да се справи, наред с другото, с бедността в напреднала възраст. Да подобри достъпа до здравеопазване и дългосрочни грижи и финансовата им достъпност, по-специално чрез осигуряване на тяхното устойчиво финансиране.

¹⁹ Което се очаква да съответства на годишно подобрене на структурното бюджетно салдо от поне 0,3% от БВП за 2024 г., както е посочено в съображение 24.

4. Да намали цялостната зависимост от изкопаемите горива, да ускори внедряването на възобновяеми енергийни източници, включително чрез увеличаване на капацитета на националната електроенергийна мрежа. Да осигури достатъчен капацитет на междусистемните електропреносни връзки, за да повиши сигурността на доставките, и да продължи синхронизацията с електроенергийната мрежа на Съюза. Да увеличи енергийната ефективност чрез нови мерки за финансиране и подкрепа за постигане на целите на дългосрочната стратегия за саниране. Да продължи усилията за увеличаване на дела на устойчивия транспорт чрез електрифициране на железопътната мрежа и чрез данъчно облагане, с което се стимулира постепенното обновяване на парка от превозни средства с превозни средства с нулеви или ниски емисии. Да увеличи усилията на политиката, насочени към предоставянето и придобиването на уменията и компетентностите, необходими за екологичния преход.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
