

Bruselj, 13. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9405/22 - COM(2022) 608 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2022

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2022) 608 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta², s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 bo najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost junija 2022 posodobljen.

² Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022. Ustrezno je upoštevala Socialno zavezo iz Porta, podpisano 7. maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta³ sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Estonije ni opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja in predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja⁴ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo glede euroobmočja za leto 2022) sprejel 5. aprila 2022, skupno poročilo o zaposlovanju pa 14. marca 2022.

³ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

⁴ Priporočilo Sveta z dne 5. aprila 2022 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 153, 7.4.2022, str. 1).

- (3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je opazen tudi v višjih cenah energije, hrane in surovin ter slabših obetih za rast. Višje cene energije močno bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetsko revščino ali jim ta grozi, ter podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije. Unija je tudi pričala doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. Gospodarski učinki ruske vojaške agresije so asimetrično prizadeli države članice. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/382⁵ prvič uporabljena Direktiva Sveta 2001/55/ES⁶, s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v Uniji ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva. Estoniji je na voljo izredna podpora v okviru pobude kohezijskega ukrepa za begunce v Evropi (CARE) ter z dodatnim predhodnim financiranjem v okviru programa pomoči pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU), namenjena pa je za nujno obravnavo potreb po sprejemu in integraciji ljudi, ki bežijo iz Ukrajine.

⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbečasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

⁶ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L 212, 7.8.2001, str. 12).

- (4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih evropskega semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih drugih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve tako dopolnjenih, posodobljenih ali spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost.
- (5) Splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast se uporablja od marca 2020. Komisija je v svojem sporočilu z naslovom „Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike“ z dne 3. marca 2021 navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in znatna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordna povišanja cen energije in nenehne motnje v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

- (6) V skladu s pristopom iz Priporočila Sveta z dne 18. junija 2021⁷ z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2021 se splošna fiskalna naravnost trenutno najbolje meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), ki pa vključujejo odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast⁸. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim preходом, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih⁹ tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

⁷ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 23).

⁸ Ocene fiskalne naravnosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

⁹ Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ali drugimi sredstvi Unije.

- (7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023 (v nadaljnjem besedilu: fiskalne smernice), da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik. Navedla je, da se zdi na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 v letu 2023 ustrezen prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnost, ob hkratni pripravljenosti odzivanja na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Države članice je pozvala, naj upoštevajo smernice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra konec maja 2022.
- (8) Kar zadeva fiskalne smernice, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo Komisije iz leta 2022. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energije in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi sekundarnih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi. Fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, tudi izzivom v zvezi z obrambo in varnostjo, ki izhajajo iz vojaške agresije Rusije v Ukrajini, in se mora med državami članicami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede njihove izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

- (9) Estonija je 18. junija 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 29. oktobra 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Estonijo¹⁰. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki navaja, da Estonija zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.
- (10) Estonija je 29. aprila 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Estonije o napredku pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost.

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

- (11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Estonijo za leto 2022. V njem je ocenila napredek Estonije pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil, naslovljenih nanjo, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Estoniji glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Estonije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.
- (12) Komisija je 23. maja 2022 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) Pogodbe. V tem poročilu je obravnavan proračunski položaj Estonije, saj naj bi primanjkljaj sektorja država v letu 2022 presegel referenčno vrednost 3 % bruto domačega proizvoda (BDP) iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merilo glede primanjkljaja ni bilo izpolnjeno. V skladu s sporočilom z dne 2. marca 2022 Komisija spomladi 2022 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, jeseni 2022 pa bo ponovno presodila, ali je potrebno predlagati uvedbo takšnih postopkov.

(13) Svet je v svojem priporočilu z dne 20. julija 2020¹¹ Estoniji priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letih 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo COVID-19, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob hkratni krepitvi naložb. Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država Estonije zmanjšal z 5,6 % BDP v letu 2020 na 2,4 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike v Estoniji je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni nujni ukrepi pa so se povečali z 2,3 % BDP v letu 2020 na 2,7 % BDP v letu 2021. Ukrepi, ki jih je Estonija sprejela v letu 2021, so bili v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Hkrati nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, niso bili začasni ali izravnani z izravnalnimi ukrepi, vključevali pa so predvsem dvig pokojnin, ciljno usmerjen dvig plač (za učitelje, zdravstveno osebje, delavce v kulturi in policijsko osebje) ter programe v zvezi z odhodki za zdravstveno varstvo, raziskave in razvoj, vojsko ter informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT). Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je dolg sektorja država zmanjšal z 19,0 % BDP v letu 2020 na 18,1 % BDP v letu 2021.

¹¹ Priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2020 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2020 (UL C 282, 26.8.2020, str. 33).

(14) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je previden. Vlada napoveduje, da se bo realni BDP v letu 2022 znižal za 1,0 %, v letu 2023 pa za 1,2 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije 2022 pričakuje realna rast BDP v višini 1,0 % leta 2022 in 2,4 % leta 2023. Komisija napoveduje močnejšo rast zasebne potrošnje, ki jo omogočata visoka raven prihrankov in pričakovana močna dinamika plač. Vlada v svojem programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj v letu 2022 povečal na 5,3 % BDP, v letu 2023 pa zmanjšal na 4,8 % BDP. Povečanje v letu 2022 odraža predvsem nove ukrepe na strani odhodkov, namenjene blažitvi cen energije, ter dodatne odhodke za socialno zaščito in varnost, pa tudi stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine. Glede na program stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 povečal na 20,7 %, v letu 2023 pa na 24,1 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2022 za leti 2022 in 2023 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 4,4 % BDP oziroma 3,7 % BDP. To je nižje od primanjkljaja, napovedanega v programu stabilnosti za leto 2022, predvsem zaradi bolj optimistične napovedi glede BDP, na kateri temeljijo projekcije Komisije, in zmernejše rasti odhodkov za naložbe, ki jo napoveduje Komisija. Pomladanska napoved Komisije 2022 predvideva dolg sektorja država kot odstotek BDP v višini 20,9 % BDP v letu 2022 in 23,5 % BDP v letu 2023, kar je podobno kot projekcije v programu stabilnosti za leto 2022. Glede na pomladansko napoved Komisije 2022 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP ocenjena na 3,1 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Estonije.

- (15) Vlada je v letu 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni ukrepi zmanjšali z 2,7 % BDP v letu 2021 na 0,8 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije, ki so v pomladanski napovedi Komisije 2022 ocenjeni na 0,7 % BDP v letu 2022 in naj bi se postopno odpravili v letu 2023¹². Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, določene najvišje cene električne energije in ogrevanja ter znižanje omrežnin za električno energijo in plin potrošnike. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. V primeru, da bi cene energije v letu 2023 ostale visoke, bi lahko nekatere od teh ukrepov ohranili. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti splošna določena najvišja cena energije za gospodinjstva, znižanje omrežnin in splošna znižanja trošarin (veljavna od leta 2020). Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije 2022 znašali 0,4 % BDP v letu 2022 in 0,6 % BDP v letu 2023¹³, ter stroški odhodkov za obrambo, ki bodo v letu 2023 višji za 0,6 % BDP.

¹² Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

¹³ Predvideva se, da bo skupno število oseb, razseljenih iz Ukrajine v Unijo, do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, gostote prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej Uniji od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

- (16) Svet je v svojem priporočilu z dne 18. junija 2021 Estoniji priporočil, naj v letu 2022 ohrani spodbujevalno fiskalno naravnost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.

(17) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti Estonije za leto 2022 fiskalna naravnost spodbujevalna v višini $-2,4$ % BDP, kot je priporočil Svet¹⁴. Estonija namerava zagotoviti nadaljnjo podporo okrevanju tako, da bo z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost financirala dodatne naložbe, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2021 povečal za 0,1 odstotne točke. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,6 odstotne točke¹⁵. Zato namerava Estonija ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 1,4 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje med drugim dvig plač in socialnih transferjev ter dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije (0,5 % BDP) ter stroškov zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,4 % BDP).

¹⁴ Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

¹⁵ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele ekspanziven učinek v višini 0,4 odstotne točke BDP. To odraža povečanje rezerv plina in tekočih goriv, ki ga načrtuje vlada.

- (18) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnost glede na pomladansko napoved Komisije 2022 ob predpostavki nespremenjene politike znašala 0,2 % BDP¹⁶. Estonija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2022 povečal za 0,4 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,3 odstotne točke¹⁷. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 0,4 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energije (0,7 % BDP) ter dodatnih stroškov zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP).
- (19) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država postopno zmanjšal na 3,8 % BDP v letu 2024 in na 2,9 % do leta 2025. Za primanjkljaj sektorja država se tako načrtuje, da bo do leta 2025 padel pod 3 % BDP. Te projekcije predvidevajo nekatere dodatne ukrepe za konsolidacijo javnih financ, ki še niso določeni. V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 povečal, in sicer naj bi se v letu 2024 povečal na 27,7 %, leta 2025 pa na 29,2 %. Glede na analizo Komisije se zdijo tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju nizka.

¹⁶ Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

¹⁷ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,5 odstotne točke BDP. To odraža učinek osnove zaradi nakupa zalog plina in tekočih goriv s strani vlade v letu 2022.

- (20) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo, ter okvirni načrt za izvedbo do 31. avgusta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Estonijo, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta za okrevanje in odpornost. Načrt za okrevanje in odpornost se osredotoča zlasti na zeleni in digitalni prehod z ukrepi za izboljšanje energijske učinkovitosti in razvoj energije iz obnovljivih virov; povečanje trajnostnosti prometa in mobilnosti; podporo podjetjem pri dvojnem prehodu, zlasti zagonskim podjetjem ter malim in srednjim podjetjem; nadaljnjo digitalizacijo javnih storitev ter povečanje ustreznosti sistema izobraževanja in usposabljanja za potrebe trga dela, zlasti kar zadeva zelene in digitalne spretnosti in znanja. Načrt za okrevanje in odpornost vsebuje tudi ukrepe za izboljšanje dostopnosti in odpornosti zdravstvenega sistema ter predvideva nekatere izboljšave socialne varnostne mreže in dostopa do socialnih storitev.
- (21) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Estonije naj bi prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje v Estoniji, predstavljajo 41,5 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 21,5 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Estoniji pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt za okrevanje in odpornost, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

- (22) Estonija je partnerski sporazum iz Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta¹⁸ predložila 18. aprila 2022, drugih programov kohezijske politike iz navedene uredbe pa še ni predložila. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 naj bi Estonija pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi kohezijske politike ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.
- (23) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, ki jih obravnava načrt za okrevanje in odpornost, se Estonija sooča s številnimi dodatnimi izzivi, povezanimi z dolgotrajno oskrbo in ustreznostjo socialne varovalne mreže, zlasti kar zadeva brezposelne.

¹⁸ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

- (24) Ustreznost socialne varnostne mreže se je v Estoniji izboljšala, vendar je stopnja tveganja revščine in socialne izključenosti za starejše, invalide in brezposelne še vedno visoka. Brezposelni so manj zaščiteni pred revščino zaradi omejevalnih meril za prejemanje denarnih nadomestil za brezposelnost, zlasti zaradi strogih pragov glede zaposlitve in dohodka pred brezposelnostjo. Zato je leta 2021 le približno 50 % vseh prijavljenih brezposelnih prejelo denarno nadomestilo za brezposelnost, 37 % na novo prijavljenih brezposelnih je prejelo nadomestila iz zavarovanja za primer brezposelnosti, le 26 % pa jih je prejelo fiksni dodatek za brezposelnost. Razširitev upravičenosti do denarnih nadomestil za brezposelnost in omilitev minimalnih meril za dostop do njih lahko učinkovito pripomoreta k večji socialni zaščiti, zlasti za osebe, ki so bile zaposlene za kratka delovna obdobja in v nestandardnih oblikah dela.
- (25) Estonsko prebivalstvo se stara, vendar zagotavljanje dolgotrajne oskrbe zaradi pomanjkljivih organizacije in financiranja dolgotrajne oskrbe ne zadostuje povpraševanju. Razdrobljenost pri organizaciji in financiranju dolgotrajne oskrbe med socialnim in zdravstvenim sektorjem ter med državo in lokalnimi vladami povzroča neenakomerno zagotavljanje storitev na domu in skupnostnih storitev. Poleg tega je bil delež odhodkov, ki jih mora, kdor potrebuje oskrbo, plačati sam (samoplačniška storitev), v letu 2019 drugi največji v Uniji. Javnofinančni odhodki za dolgotrajno oskrbo so v letu 2019 znašali le 0,4 % BDP (povprečje v Uniji je bilo 1,7 %). Kakovost zagotavljanja storitev krni odsotnost skupnih standardov za dolgotrajno oskrbo in pomanjkanje delavcev na področju oskrbe. Z reformo dolgotrajne oskrbe, ki bi se osredotočala na učinkovito in trajnostno financiranje, dostopom do integriranih zdravstvenih in socialnih storitev, določitvijo standardov kakovosti ter zagotavljanjem dovolj velike in usposobljene delovne sile na področju oskrbe bi se povečala kakovost življenja oseb, ki potrebujejo oskrbo, in zmanjšalo visoko breme oskrbe za družinske člane.

- (26) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad Unije iz Izjave iz Versaillesa je cilj predloga Komisije za načrt REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen namerava Komisija v dialogu z državami članicami opredeliti najprimernejše projekte, naložbe in reforme na nacionalni in regionalni ravni ter na ravni Unije. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.
- (27) Estonija trenutno uvaža omejen delež svoje energije za proizvodnjo električne energije in toplote, vendar ostaja glede majhnega deleža plina (8 %) in glede rafiniranih naftnih proizvodov v svoji mešanici energijskih virov v veliki meri odvisna od uvoza iz Rusije¹⁹. Poleg nadaljnje postopne opustitve uporabe naftnega skrilavca kot vira energije mora Estonija povečati energijsko učinkovitost, nadgraditi svojo energetska infrastrukturo (tudi omrežje električne energije) in zagotoviti dovolj zmogljive energetske povezave, tudi čezmejne s sosednjimi državami članicami. Priporoča se, naj bodo, kadar je to mogoče, nove naložbe v infrastrukturo in omrežje, ki so povezane s plinom, primerne za prihodnost, da se s preходом na trajnostna goriva v prihodnosti omogoči njihova dolgoročna trajnostnost. Finska je 20. maja 2022 podpisala desetletno zakupno pogodbo za plavajoči terminal za utekočinjeni zemeljski plin (UZP), Estonija pa je sklenila sporazum o sodelovanju z družbo Gasgrid Finland za dostop do njega. Dokončanje tekoče sinhronizacije s celinskim električnim omrežjem Unije, zagotavljanje zadostne zmogljivosti za medsebojne povezave s sosednjimi državami članicami in izvajanje skupnih projektov na področju obnovljivih virov energije bi moralo ostati prednostna naloga politike.

¹⁹ Eurostat (2020), delež uvoza iz Rusije glede na skupni uvoz zemeljskega plina in rafiniranih naftnih proizvodov. Estonija je posredno odvisna od uvoza ruskega zemeljskega plina prek trgovine znotraj Unije; ob upoštevanju tega bi bilo mogoče oceniti, da je Estonija glede svojega uvoza zemeljskega plina skoraj v celoti odvisna od Rusije.

Nadaljnjo diverzifikacijo energetskih virov – tudi v prometu – in pospešitev proizvodnje energije iz obnovljivih virov bi bilo mogoče doseči z odpravo nefinančnih ovir za načrtovanje naprav za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in za izdajanje dovoljenj zanje ter s povečanjem zmogljivosti za trajnostno proizvodnjo biometana in pospešenim uvajanjem rešitev, ki temeljijo na vodiku, pa tudi zagotavljanjem trajnostne valorizacije biomase. Elektrifikacija glavnih železniških prog s podporo sredstev Unije je že v fazi načrtovanja oziroma poteka, vendar bi elektrifikacija celotnega omrežja prispevala k hitrejšemu razogljičenju prometa. Že tako visoke emisije toplogrednih plinov v cestnem prometu so se v zadnjih letih še naprej povečevale zaradi intenzivne uporabe vozil z večinoma visoko porabo goriva. Estonija je ena od redkih držav članic, ki ne zaračunavajo letnih davkov na cestna vozila, kot so osebna vozila in lahka tovorna vozila. Sprejemanje ukrepov za spodbujanje obnove voznega parka v smislu nadomestitve starejših vozil z vozili, ki manj onesnažujejo, bi pripomoglo k prehodu na okolju prijaznejše načine prevoza. Po potrebi bi se z ustreznimi zaščitnimi ukrepi lahko ublažil učinek na lastnike avtomobilov z nizkimi dohodki. Poraba energije bi se lahko zmanjšala z energetsko učinkovito prenovo stavb s celostnim pristopom, vključno z napravami za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov ter kombiniranimi sistemi za ogrevanje in električno energijo. Za doseg ciljev svežnja „Pripravljeni na 55“ bo treba dodatno okrepiti prizadevanja za zmanjšanje toplogrednih plinov, za večjo uporabo energije iz obnovljivih virov ter za energijsko učinkovitost.

- (28) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Estonija v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da v najbolj prizadetih regijah ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko Estonija uporabi Evropski socialni sklad plus, vzpostavljen z Uredbo (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta²⁰, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.

²⁰ Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013 (UL L 231, 30.6.2021, str. 21).

- (29) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje²¹ pa je izraženo v priporočilu 1.
- (30) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočila iz priporočila glede euroobmočja za leto 2022. Za Estonijo je to izraženo zlasti v priporočilih 1, 2 in 3 –

PRIPOROČA, da Estonija v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnostjo politike, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetska varnost, ob upoštevanju pobude REPower EU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih sredstev Unije; si za obdobje po letu 2023 prizadeva za fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev;
2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 29. oktobra 2021; predloži programske dokumente kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se zaključijo pogajanja s Komisijo, in nato začne njihovo izvajanje;

²¹ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

3. okrepi socialno zaščito, med drugim z razširitvijo upravičenosti do denarnih nadomestil za brezposelnost, zlasti na osebe, ki so bile zaposlene za kratka delovna obdobja in v nestandardnih oblikah dela; izboljša cenovno dostopnost in kakovost dolgotrajne oskrbe, zlasti z zagotavljanjem njenega trajnostnega financiranja ter vključevanjem zdravstvenih in socialnih storitev;
4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv in diverzificira uvoz fosilnih goriv s pospešenim uvajanjem obnovljivih virov energije, tudi z nadaljnjo racionalizacijo postopkov pridobivanja dovoljenj, zagotavljanjem zadostne zmogljivosti energetske povezave in krepitvijo domačega omrežja električne energije; izboljša energijsko učinkovitost, zlasti energijsko učinkovitost stavb, da se zmanjša poraba energije; okrepi prizadevanja za izboljšanje trajnostnosti prometnega sistema, tudi z elektrifikacijo železniškega omrežja in ukrepi za spodbujanje trajnostnega in manj onesnažujočega prometa, tudi z obnovo cestnega voznega parka.

V Bruslju,

Za Svet

predsednik
