



Bryssel den 13 juni 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

NOT

| | |
|----------------|--|
| från: | Rådets generalsekretariat |
| till: | Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet |
| Komm. dok. nr: | 9405/22 - COM(2022) 608 final |
| Ärende: | Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Estlands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2022 |

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer och som grundas på kommissionens förslag COM(2022) 608 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den...

om Estlands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241², genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, och stärker samtidigt resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar också till hållbara offentliga finanser och ökar tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att uppdateras i juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2022 års europeiska planeringstermin. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det sociala åtagandet från Porto som undertecknades den 7 maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011³, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Estland inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport, som innehöll en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitik och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet⁴ (2022 års rekommendation om euroområdet) den 5 april 2022 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 14 mars 2022.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁴ Rådets rekommendation av den 5 april 2022 om den ekonomiska politiken i euroområdet, EUT C 153, 7.4.2022, s. 1.

- (3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens påverkan på medlemsstaternas ekonomier har märkts genom bland annat högre priser på energi, livsmedel och råvaror samt svagare tillväxtutsikter. De ökande energipriserna slår särskilt hårt mot de mest utsatta hushållen som redan lever i eller riskerar att drabbas av energifattigdom liksom mot de företag som är mest sårbara för energiprishöjningar. Unionen märker också av en exceptionell ström av människor på flykt från Ukraina. De ekonomiska effekterna av Rysslands aggressionskrig har påverkat medlemsstaterna på ett asymmetriskt sätt. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 rådets direktiv 2001/55/EG⁵ för första gången genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382⁶, och därigenom ges fördrivna människor från Ukraina rätt att lagligen vistas i unionen och att få tillgång till skolgång och utbildning, arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård, bostäder och social välfärd. Exceptionella stödåtgärder har gjorts tillgängliga för Estland inom ramen för initiativet Sammanhållningsinsatser för flyktingar i Europa (Care) och den extra förfinansieringen inom programmet React-EU (återhämtningsstöd för sammanhållning och till Europas regioner) i syfte att snabbt kunna ta emot och integrera människor som flytt från Ukraina.

⁵ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12).

⁶ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

- (4) Med hänsyn till den snabbt föränderliga ekonomiska och geopolitiska situationen återupptar den europeiska planeringsterminen den breda politiska samordningen vad gäller ekonomi och sysselsättning 2022, samtidigt som en utveckling sker i enlighet med genomförandekraven i faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt vad som angavs i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Genomförandet av de antagna återhämtnings- och resiliensplanerna är viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdades i 2019 och 2020 års europeiska planeringsterminer. De landsspecifika rekommendationerna från 2019 och 2020 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241, utöver eventuella andra landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då sådana granskade, uppdaterade eller ändrade återhämtnings- och resiliensplaner lämnades in.
- (5) Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten är aktiverad sedan mars 2020. I sitt meddelande av den 3 mars 2021 med titeln *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser* förde kommissionen fram sin ståndpunkt att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i unionen eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Ökad osäkerhet och stora nedåtrisker i de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, liksom exceptionella höjningar av energipriserna och fortsatta störningar i leveranskedjorna, motiverar en förlängning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten under hela 2023.

- (6) I enlighet med riktlinjen i rådets rekommendation av den 18 juni 2021⁷ med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2021 mäts den samlade finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst som en förändring i de primära utgifterna (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen), men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt⁸. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade⁹ primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen) och investeringar.

⁷ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 23).

⁸ Beräkningarna av den finanspolitiska inriktningen och dess delar i denna rekommendation är kommissionens uppskattningar baserade på de antaganden som ligger till grund för kommissionens vårprognos 2022. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

⁹ Som inte finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra unionsmedel.

- (7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med en allmän vägledning för finanspolitiken 2023 (*den finanspolitiska vägledningen*) som syftade till att stödja förberedelserna av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och på så sätt stärka den politiska samordningen. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i vinterprognosen 2022 noterade kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande aggregerad finanspolitisk inriktning 2020–2022 till en i stort sett neutral aggregerad finanspolitisk inriktning 2023, samtidigt som det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 även i fortsättningen bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att låta vägledningen återspeglas i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen åtog sig att noga följa den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin vägledning efter behov, senast i den europeiska planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.
- (8) När det gäller den finanspolitiska vägledningen beaktas i de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökade osäkerheten och ytterligare nedåtrisker samt den högre inflationen jämfört med kommissionens vinterprognos 2022. Mot bakgrund av dessa överväganden måste de finanspolitiska insatserna vara inriktade på att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och en tryggad energiförsörjning samt hålla uppe köpkraften i de mest utsatta hushållen för att mildra effekterna av de ökade energipriserna och bidra till att begränsa inflationstrycket till följd av andrahandseffekter genom riktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel så att den kan anpassas efter de snabbt föränderliga omständigheterna, inbegripet utmaningarna till följd av Rysslands aggressionskrig mot Ukraina när det gäller försvar och säkerhet, och bör se olika ut för olika medlemsstater enligt deras finanspolitiska och ekonomiska situation, även vad gäller deras utsatthet för krisen och tillströmningen av fördrivna människor från Ukraina.

- (9) Den 18 juni 2021 lämnade Estland in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen bedömde enligt artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 29 oktober 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Estlands återhämtnings- och resiliensplan¹⁰. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 som anger att Estland på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.
- (10) Den 29 april 2022 lämnade Estland in sitt nationella reformprogram för 2022 och sitt stabilitetsprogram för samma år, inom den frist som fastställs i artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 avspeglas Estlands halvårsvisa rapporter om framstegen avseende genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen också i 2022 års nationella reformprogram.

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

- (11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Estland. Den innehöll en bedömning av hur väl Estland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021, och en utvärdering av Estlands genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte alls eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet dem som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I landsrapporten bedömdes också Estlands framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, liksom framstegen med att nå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.
- (12) Den 23 maj 2022 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. I den rapporten behandlades Estlands budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2022 beräknas överskrida fördragets referensvärde på 3 % av bruttonationalprodukten (BNP). I rapporten konstaterades det att underskottskriteriet inte var uppfyllt. I linje med meddelandet av den 2 mars 2022 föreslog kommissionen inte att några nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas våren 2022. Kommissionen kommer att göra en ny bedömning av om det är lämpligt att inleda sådana förfaranden hösten 2022.

(13) I sin rekommendation av den 20 juli 2020¹¹ rekommenderade rådet Estland att under 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med den allmänna undantagsklausulen, för att effektivt hantera covid-19-pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. Estland rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena medger det, driva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Estlands underskott i de offentliga finanserna under 2021 från 5,6 % av BNP 2020 till 2,4 %. Estlands finanspolitiska åtgärder bidrog till den ekonomiska återhämtningen 2021, samtidigt som de tillfälliga krisåtgärderna ökade från 2,3 % av BNP 2020 till 2,7 % 2021. De åtgärder som Estland vidtog 2021 var i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var i de flesta fall tillfälliga eller kompenserades med uppvägande åtgärder. En del av de diskretionära åtgärder som antogs under perioden 2020 till 2021 var dock inte tillfälliga eller kompenserades med uppvägande åtgärder, utan bestod främst av pensionsökningar, löneökningar till specifika yrkesgrupper (lärare, anställda inom vårdsektorn, kultursektorn eller polisväsendet), utgifter för hälso- och sjukvård, FoU, försvar och informations- och kommunikationsteknik (IKT). Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade den offentliga bruttoskulden från 19,0 % av BNP 2020 till 18,1 % av BNP 2021.

¹¹ Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Estlands nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2020 (EUT C 282, 26.8.2020, s. 33).

(14) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i stabilitetsprogrammet 2022 är försiktigt. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att minska med 1,0 % 2022 och öka med 1,2 % 2023. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2022 en real BNP-tillväxt, 1,0 % 2022 och 2,4 % 2023. I kommissionens prognos förutses en ökad tillväxt av den privata konsumtionen, understödd av en hög nivå av ackumulerade besparingar och en kraftig förväntad lönedynamik. I stabilitetsprogrammet 2022 förväntar sig regeringen att det samlade underskottet kommer att öka till 5,3 % av BNP 2022 och till 4,8 % 2023. Ökningen 2022 återspeglar främst de nya utgiftsåtgärder som har vidtagits för att dämpa energipriserna och ytterligare sociala och säkerhetsrelaterade utgifter samt kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas den offentliga skuldkvoten öka till 20,7 % av BNP 2022 och därefter fortsätta att öka till 24,1 % 2023. Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2022 ett underskott i de offentliga finanserna på 4,4 % av BNP 2022 och 3,7 % 2023. Detta är lägre än det beräknade underskottet enligt stabilitetsprogrammet för 2022, huvudsakligen på grund av den starkare BNP-prognos som låg till grund för kommissionens prognos och en måttligare ökning av investeringsutgifterna i kommissionens prognos. I kommissionens vårprognos 2022 förutses en offentlig skuldkvot, 20,9 % av BNP 2022 och 23,5 % 2023, liknande den i prognoserna i stabilitetsprogrammet 2022. Enligt kommissionens vårprognos 2022 beräknas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till 3,1 %. Den beräkningen omfattar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Estlands potentiella tillväxt.

- (15) Under 2022 fasade regeringen ut de flesta av de åtgärder som vidtogs i samband med covid-19-krisen, så de tillfälliga krisåtgärderna förväntas minska från 2,7 % av BNP 2021 till 0,8 % 2022. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas av de åtgärder som vidtogs för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,7 % av BNP 2022 och förväntas vara utfasade 2023¹². Åtgärderna består främst av sociala transfereringar till fattigare hushåll, pristak på el- och värmepriser och sänkta el- och gasnätsavgifter för konsumenterna. Dessa åtgärder har angetts vara tillfälliga. Om energipriserna förblir höga 2023 kan dock vissa av dessa åtgärder bli kvar. Vissa av åtgärderna är inte riktade, särskilt det allmänna pristaket på energipriserna för hushåll, de lägre nätavgifterna och den generella sänkningen av punktskatterna (med verkan från 2020). Underskottet i de offentliga finanserna påverkas också av kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd till fördrivna personer från Ukraina, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,4 % av BNP under 2022 och 0,6 % under 2023¹³, samt av kostnaderna för försvarsutgifter som beräknas öka med 0,6 % av BNP under 2023.

¹² Siffrorna motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärder som vidtagits sedan hösten 2021, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹³ Det totala antalet fördrivna personer från Ukraina till unionen förväntas successivt öka till 6 miljoner till slutet av 2022, och den geografiska spridningen av dessa personer beräknas utifrån storleken på den diaspora som redan finns, den relativa befolkningen i den mottagande medlemsstaten och den faktiska spridningen av fördrivna personer från Ukraina inom unionen i mars 2022. För budgetkostnader per person grundas beräkningarna på mikrosimuleringsmodellen Euromod från kommissionens gemensamma forskningscentrum, med beaktande av såväl kontantförmåner som människor kan vara berättigade till som naturaförmåner som utbildning och hälso- och sjukvård.

- (16) I sin rekommendation av den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Estland att under 2022 vidmakthålla en stödjande finanspolitisk inriktning, inbegripet den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar. Estland rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena så medger, bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning och säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

(17) Under 2022 förväntas enligt kommissionens vårprognos 2022 och med hänsyn till uppgifterna i Estlands stabilitetsprogram 2022 den finanspolitiska inriktningen vara stödjande med -2,4 % av BNP, i enlighet med rådets rekommendation¹⁴. Estland planerar att ge fortsatt stöd till återhämtningen genom att använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar, i enlighet med rådets rekommendation. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel förväntas öka med 0,1 procentenhet jämfört med 2021. Nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,6 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen 2022¹⁵. Därför planerar Estland att upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 ge ett expansivt bidrag på 1,4 procentenhet till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattar bland annat ökade löner och sociala transfereringar samt den ytterligare effekten från åtgärder för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna (0,5 % av BNP) liksom kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina (0,4 % av BNP).

¹⁴ Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

¹⁵ Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,4 procentenheter av BNP. Detta återspeglar regeringens planerade ökning av reserverna av gas och flytande bränslen.

- (18) I kommissionens vårprognos 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen 2023 ligga på 0,2 % av BNP vid oförändrad politik¹⁶. Estland förväntas fortsätta att använda bidragen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare investeringar till stöd för återhämtningen. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel förväntas öka med 0,4 procentenhet av BNP jämfört med 2022. Nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,3 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen 2023¹⁷. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 0,4 procentenhet till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekter av utfasningen av åtgärder mot höjda energipriser (0,7 % av BNP) liksom ytterligare kostnader för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina (0,1 % av BNP).
- (19) I stabilitetsprogrammet 2022 förväntas underskottet i de offentliga finanserna successivt minska till 3,8 % av BNP 2024 och till 2,9 % 2025. Underskottet i de offentliga finanserna förväntas därför minska till under 3 % av BNP till 2025. Dessa prognoser bygger på vissa ytterligare åtgärder för konsolidering av de offentliga finanserna som ännu inte har preciserats. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas den offentliga skuldkvoten öka till 27,7 % 2024 och fortsätta att öka till 29,2 % 2025. Enligt kommissionens analys verkar riskerna för skuldållbarheten vara låga på medellång sikt.

¹⁶ Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

¹⁷ Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas vara kontraktivt, 0,5 procentenheter av BNP. Detta återspeglar baseffekten av regeringens köp av reserver av gas och flytande bränslen under 2022.

- (20) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar med en preliminär tidsplan för genomförandet som ska slutföras senast den 31 augusti 2026. De bidrar till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Estland från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, utöver eventuella landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då en återhämtnings- och resiliensplan antogs. Återhämtnings- och resiliensplanen är särskilt inriktad på den gröna och den digitala omställningen och omfattar åtgärder för att förbättra energieffektiviteten och utveckla de förnybara energikällorna, förbättra hållbarheten när det gäller transporter och rörlighet, stödja företagen i den dubbla omställningen, särskilt nystartade företag och små och medelstora företag, utveckla fler digitala offentliga tjänster och öka utbildningssystemens relevans för arbetsmarknaden, särskilt med avseende på gröna och digitala färdigheter. Återhämtnings- och resiliensplanen innehåller även åtgärder för att öka hälso- och sjukvårdssystemets resiliens och tillgänglighet, och omfattar vissa förbättringar av det sociala skydds nätet och tillgången till sociala tjänster.
- (21) Genomförandet av Estlands återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Estland står för 41,5 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning, medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 21,5 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning. Det fullständiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål, kommer att bidra till att Estland snabbt kan återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen, samtidigt som landets resiliens stärks. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför återhämtnings- och resiliensplanen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

- (22) Estland lämnade in den partnerskapsöverenskommelse som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060¹⁸ den 18 april 2022, men inga andra sammanhållningspolitiska program som föreskrivs i den förordningen har ännu lämnats in. I enlighet med förordning (EU) 2021/1060 ska Estland beakta de relevanta landsspecifika rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan de sammanhållningspolitiska fonderna och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs också att investeringshinder avlägsnas till stöd för den gröna och den digitala omställningen och en balanserad territoriell utveckling.
- (23) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som behandlas i återhämtnings- och resiliensplanen står Estland inför ett antal andra utmaningar vad gäller långvarig vård och omsorg samt ett tillräckligt socialt skyddsnät, särskilt för arbetslösa.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (24) Det sociala skydds nätet har förbättrats i Estland men risken för fattigdom och social utestängning är fortfarande hög bland äldre, personer med funktionsnedsättning samt arbetslösa. Arbetslösa löper större risk att drabbas av fattigdom på grund av att kriterierna för att få arbetslöshetsförmåner är så restriktiva, särskilt vad gäller gränserna för sysselsättning och inkomster före arbetslösheten. Till följd av detta fick endast cirka 50 % av alla som var registrerade som arbetslösa arbetslöshetsförmåner, medan 37 % av nyregistrerade arbetslösa fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och endast 26 % fick en fast arbetslöshetsersättning under 2021. Genom att utvidga personkretsen för arbetslöshetsförmånerna och införa mindre strikta minimikriterier för tillgång till dessa förmåner kan det sociala skyddet förbättras, särskilt för personer med korta eller atypiska anställningar.
- (25) Den estniska befolkningen åldras, men utbudet av långvarig vård och omsorg är inte tillräckligt för att tillgodose efterfrågan, på grund av brister i fråga om organisationen och finansieringen av den långvariga vården och omsorgen. Organisationen och finansieringen av långvarig vård och omsorg är splittrad mellan den sociala sektorn och hälso- och sjukvårdssektorn och mellan statliga och lokala myndigheter, vilket leder till att utbudet av hemvårds- och närvårdstjänster är ojämnt. Andelen utgifter som betalas av de personer som behöver vård (patientavgifter) var dessutom den näst högsta i unionen 2019. De offentliga utgifterna för långvarig vård och omsorg utgjorde endast 0,4 % av BNP under 2019 (jämfört med genomsnittet på 1,7 % i unionen). Avsaknaden av gemensamma normer för långvarig vård och omsorg och bristen på vårdpersonal försvagar kvaliteten på de tjänster som erbjuds. Reformen av den långvariga vården och omsorgen, särskilt vad gäller effektiv och hållbar finansiering, tillgång till integrerade hälso- och sjukvårdstjänster samt sociala tjänster, fastlagda kvalitetsnormer och en tillräckligt stor och välutbildad vårdpersonal, skulle leda till bättre livskvalitet för dem som är i behov av vård och minska bördan på familjemedlemmar.

- (26) Inom ramen för det mandat som unionens stats- och regeringschefer gav i Versaillesförklaringen syftar kommissionens förslag till en REPowerEU-plan till att så snart som möjligt fasa ut unionens beroende av import av fossila bränslen från Ryssland. I detta syfte har kommissionen för avsikt att identifiera de lämpligaste projekten, investeringarna och reformerna på nationell och regional nivå och på unionsnivå i dialog med medlemsstaterna. Målet med dessa åtgärder är att minska det totala beroendet av fossila bränslen och flytta importen av fossilt bränsle från Ryssland.
- (27) Estland importerar för närvarande en begränsad andel av den energi som behövs för el- och värmeproduktion, men är i hög grad beroende av import från Ryssland för den låga andelen gas (8 %) och för raffinerade oljeprodukter i energimixen¹⁹. Parallellt med den fortsatta utfasningen av oljeskiffer som energikälla bör Estland förbättra energieffektiviteten, uppgradera energiinfrastrukturen (inklusive elnätet) och säkerställa att sammanlänkade energinät, även sammanlänkningar med näten i grannländerna, har tillräcklig kapacitet. Det rekommenderas att investeringarna i ny infrastruktur och nya nätverk för gas om möjligt är framtidssäkrade och att deras hållbarhet på lång sikt säkerställs genom att de kan återanvändas för hållbara bränslen i framtiden. Finland undertecknade ett tioårigt hyresavtal för en terminal för flytande naturgas (LNG) den 20 maj 2022 och Estland har ett samarbetsavtal med Gasgrid Finland om att få tillgång till den. Slutförandet av den pågående synkroniseringen med unionens kontinentala elnät, säkerställandet av tillräcklig kapacitet för de sammanlänkade energinäten med grannländerna och gemensamma projekt för förnybar energi bör fortsätta att prioriteras politiskt.

¹⁹ Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av naturgas och raffinerade oljeprodukter. Estland är indirekt beroende av rysk naturgas genom handeln inom unionen och om detta tas med i beräkningen uppskattas det att Estland är nästan helt och hållet beroende av Ryssland för import av naturgas.

Genom att avlägsna icke-finansiella hinder för planering av och tillstånd till anläggningar för förnybar energi, öka kapaciteten när det gäller hållbar produktion av biometan och påskynda användningen av förnybara vätgasbaserade lösningar samt säkerställa hållbar återvinning av biomassa skulle energikällorna kunna diversifieras ytterligare – även inom transportsektorn – och produktionen av förnybar energi skulle kunna påskyndas.

Elektrifieringen av stambanorna, med stöd av unionsmedel, pågår redan eller planeras, men elektrifiering av hela järnvägsnätet skulle bidra till en snabbare utfasning av fossila bränslen inom transportsektorn. Utsläppen av växthusgaser från vägtransporter har fortsatt att öka under de senaste åren på grund av den utbredda användningen av fordon som inte är bränslesnåla. Estland är en av de få medlemsstater som inte tar ut årliga skatter på vägfordon som personbilar och lätta lastbilar. Omställningen till miljövänligare transportsätt skulle underlättas om det fanns fler incitament som uppmuntrar förnyelse av fordonsbeståndet genom en övergång till mindre förorenande fordon. Vid behov skulle konsekvenserna för bilägare med låg inkomst kunna mildras med lämpliga skyddsåtgärder. Energianvändningen skulle kunna minskas genom effektiv renovering av byggnader, med en integrerad strategi som omfattar såväl anläggningar för förnybar energi som kombinerade värme- och elsystem. Det kommer att behövas en ytterligare höjning av ambitionerna när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser, öka andelen förnybar energi och öka energieffektiviteten för att uppnå målen i 55 %-paketet.

- (28) Även om den påskyndade omställningen till klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader inom flera sektorer, kan Estland, för att minska de socioekonomiska effekterna av omställningen i de regioner som påverkas mest, utnyttja mekanismen för en rättvis omställning inom ramen för sammanhållningspolitiken. Dessutom kan Estland använda Europeiska socialfonden+, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057²⁰, för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013 (EUT L 231, 30.6.2021, s. 21).

- (29) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet 2022, och dess yttrande²¹ återspeglas i rekommendation 1.
- (30) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationerna i 2022 års rekommendation om euroområdet. För Estland återspeglas detta särskilt i rekommendationerna 1, 2 och 3.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Estland att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Under 2023 säkerställa att tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Under perioden efter 2023 bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning.
2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 29 oktober 2021. Lämna in de sammanhållningspolitiska programdokumenten för 2021–2027 i syfte att avsluta förhandlingarna med kommissionen och därefter påbörja genomförandet.

²¹ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

3. Förbättra det sociala skyddet, bland annat genom att utvidga personkretsen för arbetslöshetsförmåner, särskilt för personer med korta eller atypiska anställningar. Förbättra kvaliteten på den långvariga vården och omsorgen och se till att den är ekonomiskt överkomlig, särskilt genom att säkerställa hållbar finansiering av den och integrering av hälso- och sjukvård samt sociala tjänster.
4. Minska det totala beroendet och diversifiera importen av fossila bränslen genom att påskynda användningen av förnybar energi, bland annat genom att ytterligare förenkla tillståndsförfarandena, säkerställa tillräcklig kapacitet inom de sammanlänkade energinäten och stärka det inhemska elnätet. Öka energieffektiviteten, särskilt energieffektiviteten i byggnader, för att minska energianvändningen. Vidta fler åtgärder för att förbättra hållbarheten inom transportsystemet, bland annat genom elektrifiering av järnvägsnätet och genom fler incitament som uppmuntrar hållbara och mindre förorenande transporter, inbegripet förnyelse av vägfordonsbeståndet.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande
