



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2021 г.
COM(2021) 506 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на
Естония**

{SWD(2021) 501 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на
Естония**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

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 препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 20 март 2020 г. Комисията прие съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация², предвидена в Пакта за стабилност и растеж³. В своето съобщение Комисията изрази становището си, че като се има предвид очакваният сериозен икономически спад вследствие на пандемията от COVID-19, условията за задействане на общата клауза за дерогация са изпълнени. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. С общата клауза за дерогация на държавите членки бе предоставена бюджетна гъвкавост за справяне с кризата. Клаузата улесни координацията на бюджетните политики във време на сериозен икономически спад. Активирането ѝ позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел на всяка държава членка, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. На 17 септември 2020 г. в годишната си стратегия за устойчив растеж Комисията обяви, че общата клауза за дерогация ще продължи да действа през 2021 г.⁴

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и в член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на сериозен икономически спад.

³ Съобщение на Комисията до Съвета относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж, Брюксел, 20.3.2020 г. (COM(2020) 123 final).

⁴ Съобщение на Комисията „Годишна стратегия за устойчив растеж за 2021 г.“, Брюксел, 17.9.2020 г. (COM(2020) 575 final).

- (2) На 20 юли 2020 г. Съветът препоръча на Естония⁵ да предприеме всички необходими мерки, в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Той препоръча също на Естония да провежда, когато икономическите условия го позволяват, фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на обслужването на дълга, като същевременно увеличи инвестициите.
- (3) В Препоръката на Съвета относно икономическата политика на еврозоната се посочваше фискалните политики да продължат да са подкрепящи във всички държави членки от еврозоната през цялата 2021 г. и мерките на политиката да бъдат съобразени със специфичните за всяка държава обстоятелства и да бъдат навременни, временни и целенасочени⁶. Когато епидемичните и икономическите условия позволяват това, спешните мерки следва постепенно да бъдат премахнати, като същевременно се води борба със социалните последици от кризата и въздействието ѝ върху пазара на труда. Следва да се провеждат фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивост на обслужването на дълга, като същевременно се засилят инвестициите. Държавите членки следва да провеждат реформи, които подобряват обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.
- (4) На 18 ноември 2020 г. Комисията прие становищата си относно проектите на бюджетни планове за 2021 г. на държавите членки от еврозоната, които се основаваха на качествена оценка на фискалните мерки. Комисията беше на мнение, че проектът на бюджетен план на Естония като цяло е в съответствие с препоръките за фискалната политика, приети от Съвета на 20 юли 2020 г., и че повечето от мерките, включени в плана, подкрепят икономическата активност на фона на значителна несигурност.
- (5) Next Generation EU, включително Механизма за възстановяване и устойчивост, ще гарантира устойчиво, приобщаващо и справедливо възстановяване. Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост⁷ влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма ще се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от ЕС. Той ще допринесе за икономическото възстановяване, за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално с цел насърчаване на екологичния и цифровия преход, и ще укрепи устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките. От своя страна, той ще помогне на публичните финанси да се върнат към по-благоприятни позиции в краткосрочен план и ще допринесе за укрепването на устойчивите публични финанси, растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план.

⁵ Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Естония за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Естония за 2020 г. (ОВ С 282, 26.8.2020 г., стр. 33).

⁶ В очакване на окончателно приемане от Съвета след одобрение от Европейския съвет. Текстът, договорен от Еврогрупата на 16 декември 2020 г., е достъпен на адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/bg/pdf>

⁷ [OB L 57, 18.2.2021 г., стр. 17.](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj)

- (6) На 3 март 2021 г. Комисията прие съобщение, предоставящо допълнителни насоки на политиката за улесняване на координацията на фискалните политики и изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки⁸. Общата фискална позиция, като се вземат предвид националните бюджети и Механизмът за възстановяване и устойчивост, следва да остане подкрепяща през 2021 г. и 2022 г. Същевременно, предвид очакваното постепенно нормализиране на икономическата активност през втората половина на 2021 г., фискалните политики на държавите членки следва да станат по-диференцирани през 2022 г. Фискалните политики на държавите членки следва да отчитат състоянието на възстановяването, фискалната устойчивост и необходимостта от намаляване на икономическите, социалните и териториалните различия. Предвид необходимостта от подкрепа за устойчивото възстановяване в ЕС, държавите членки с ниски рискове за устойчивостта следва да насочат бюджетите си към поддържане на подкрепяща фискална политика през 2022 г., като вземат предвид въздействието на Механизма за възстановяване и устойчивост. Държавите членки с високи равнища на задлъжнялост следва да провеждат разумни фискални политики, като същевременно запазват финансираните на национално равнище инвестиции и използват безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни висококачествени инвестиционни проекти и структурни реформи. За периода след 2022 г. за фискалните политики следва да продължат да се вземат предвид силата на възстановяването, степента на икономическа несигурност и съображенията за фискална устойчивост. Пренасочването на фискалните политики към постигане на разумни средносрочни фискални позиции, включително чрез постепенно премахване на мерките за подкрепа в подходящ момент, ще допринесе за осигуряването на фискална устойчивост в средносрочен план.
- (7) В съобщението от 3 март 2021 г. също така се обявява становището на Комисията, че решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в ЕС или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. на 2 юни Комисията счете, че условията за продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация през 2022 г. и за дезактивирането ѝ, считано от 2023 г., са изпълнени. Специфичните за всяка държава ситуации ще продължат да се вземат под внимание след дезактивирането на общата клауза за дерогация⁹.
- (8) На 30 април 2021 г. Естония предостави своята програма за стабилност за 2021 г. в съответствие с член 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97.
- (9) През 2020 г. въз основа на данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Естония беше 4,9 % от БВП, а консолидираният държавен дълг нарасна на 18,2 % от БВП. Годишната промяна

⁸ Съобщение на Комисията до Съвета „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“, Брюксел, 3.3.2021 г. (COM(2021) 105 final).

⁹ Съобщение на Комисията „Координация на икономическите политики през 2021 г.: преодоляване на COVID-19, подкрепа на възстановяването и модернизиране на нашата икономика“, Брюксел, 2.6.2021 г. (COM(2021) 500 final).

в първичното бюджетно салдо възлизаше на -4,7 % от БВП, включително дискреционните бюджетни мерки в размер на 2,7 %¹⁰ в подкрепа на икономиката и действието на автоматичните стабилизатори. Естония също така предостави подкрепа за ликвидността на предприятията и домакинствата (като например гаранции и отсрочване на данъци, които нямат пряко и непосредствено отражение върху бюджета), оценена на 1,5 % от БВП.

На 2 юни 2021 г. Комисията представи доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС. В този доклад се разглежда състоянието на бюджета на Естония, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2020 г. надхвърли референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. В доклада се стига до заключението, че критерият за дефицита не е изпълнен.

- (10) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е реалистичен за 2021 г. и 2022 г. Според програмата за стабилност се очаква растежът на реалния БВП да бъде 2,5 % през 2021 г. и 4,8 % през 2022 г. Това е в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г., която показва растеж на реалния БВП в размер на 2,8 % през 2021 г. и 5,0 % през 2022 г.
- (11) В своята програма за стабилност за 2021 г. правителството планира нарастване на дефицита по консолидирания държавен бюджет от 4,9 % от БВП през 2020 г. на 6 % от БВП през 2021 г., а съотношението на дълга към БВП се планира да нарасне на 21,4 % от БВП през 2021 г. Според програмата промяната в първичното бюджетно салдо през 2021 г. в сравнение с равнището отпреди кризата (2019 г.) е предвидено да бъде 6,3 % от БВП, което отразява дискреционните бюджетни мерки в размер на 3,3 % от БВП, предприети през 2020 г. и 2021 г., в подкрепа на икономиката и действието на автоматичните стабилизатори. Тези прогнози са в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г.
- (12) В отговор на пандемията от COVID-19 и свързания с нея икономически спад Естония прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравната си система, ограничаване на пандемията и предоставяне на помощ на хората и секторите, които са особено засегнати. Тези силни ответни мерки на политиката смекчиха свиването на БВП, което на свой ред намали нарастването на бюджетния дефицит и на публичния дълг. Фискалните мерки следва да предоставят максимална подкрепа за възстановяването, без да предопределят бъдещите фискални траектории. Следователно при изготвянето на мерките следва да се избягва създаването на постоянна тежест за публичните финанси. Когато държавите членки въведат постоянни мерки, те следва да ги финансират по подходящ начин, за да гарантират неутралност по отношение на бюджета в средносрочен план. Мерките, предприети от Естония през 2020 г. и 2021 г., са в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Някои от дискреционните мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., не изглеждат временни, нито съпътствани от компенсаторни мерки. Отвъд времеви хоризонт на прогнозата на Комисията, през 2023 г., оставащото въздействие на тези невременни мерки се оценява предварително на около 1 % от БВП, като се състои главно от текущи разходи. Тези невременни мерки включват също инвестиции в размер на приблизително $\frac{1}{3}$ % от БВП, които се

¹⁰

Програмата не включва прогноза за общия размер на дискреционните бюджетни мерки.

очаква да подпомогнат средносрочния потенциален растеж, а по този начин и устойчивостта.

- (13) В програмата за стабилност за 2021 г. се приема, че инвестициите и реформите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, възлизат на 0,4 % през 2021 г., 0,5 % през 2022 г., 0,7 % през 2023 г. и 0,7 % през 2024 г. В прогнозата на Комисията от пролетта тези безвъзмездни средства са включени в бюджетните прогнози.
- (14) Установените показатели за фискалната корекция, определени в Регламент (ЕО) № 1466/97, трябва да бъдат разглеждани в контекста на настоящите обстоятелства. Първо, съществува значителна несигурност по отношение на прогнозите за разликата между фактическия и потенциалния БВП. Второ, фискалната политика трябва да може да бъде бързо адаптирана към развитието на пандемията, като премине от спешна помощ към по-целенасочени мерки, след като рисковете за здравето намалят. Трето, настоящият контекст се характеризира със значителни ответни мерки на политиката с цел подкрепа на икономическата активност. При наличието на значителни трансфери от бюджета на ЕС (като например тези от Механизма за възстановяване и устойчивост), установените показатели не отразяват пълния стимул, който фискалните политики дават на икономиката. В този контекст структурното салдо не изглежда подходящо при настоящите обстоятелства. Целевият показател за разходите на свой ред трябва да бъде адаптиран¹¹ и допълнен с допълнителна информация с цел извършване на цялостна оценка на ориентацията на фискалната политика.

Първо, подобно на подхода, възприет при оценката на проектите на бюджетни планове за 2021 г., временните спешни мерки бяха изключени от съвкупните разходи. Тези временни спешни мерки, свързани с кризата, подпомагат здравните системи и компенсират работниците и предприятията за загубите на доходи вследствие на ограничителните мерки и смущенията във веригата на доставките; отмяната им от страна на публичните органи зависи от възстановяването на нормалната икономическа ситуация и нормалната ситуация в областта на общественото здраве.

Второ, за да бъде оценена общата фискална позиция в настоящия момент, значителните трансфери от бюджета на ЕС (като например тези от Механизма за възстановяване и устойчивост) следва да бъдат включени в съответните съвкупни разходи. Поради това фискалната позиция след това се измерва с промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и изключване на временните спешни мерки, свързани с кризата), включително разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС.

Освен общата фискална позиция анализът има също така за цел да оцени дали националната фискална политика е разумна и дали нейният състав допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход. По тази причина се обръща специално внимание на развитието на финансираните на национално равнище първични текущи разходи и инвестиции.

¹¹ По-конкретно 4-годишното изглаждане на инвестициите, използвано в целевия показател за разходите, не позволява да бъде оценена както трябва фискалната подкрепа за възстановяването, предоставена от финансираните на национално равнище инвестиции.

- (15) В програмата за стабилност за 2021 г. на Естония се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Естония да намалее до 3,8 % от БВП през 2022 г., главно поради икономическото възстановяване и спирането на временните мерки за подкрепа, приети през 2020 г. и 2021 г. Планира се съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне на 24,6 % от БВП през 2022 г. Тези прогнози са в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г.

Въз основа на прогнозата на Комисията общата фискална позиция, определена по-горе — включително въздействието върху съвкупното търсене през 2022 г. от инвестициите, финансирани както от националния бюджет, така и от бюджета на ЕС, и по-конкретно Механизма за възстановяване и устойчивост — се оценява на +1,6 % от БВП¹². Очаква се положителният принос на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да нарасне с 0,2 процентни пункта от БВП. Финансираните на национално равнище инвестиции се очаква да имат рестриктивен принос от 0,2 процентни пункта от БВП¹³. Очаква се финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) да имат рестриктивен принос от 1,7 процентни пункта от БВП.

- (16) Качеството на бюджетните мерки на държавите членки изглежда особено важно. Фискалните структурни реформи, насочени към подобряване на състава на националните бюджети, могат да подпомогнат потенциалния растеж, да създадат така необходимото фискално пространство и да спомогнат за осигуряване на фискална устойчивост в по-дългосрочен план, включително с оглед на предизвикателствата, свързани с изменението на климата, и здравните предизвикателства. Що се отнася до приходите, кризата с COVID-19 увеличи значението на реформите за постигане на по-ефикасни и по-справедливи системи за публични приходи. Що се отнася до разходите, стана още по-важно да се повишат равнището и качеството на устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, в съответствие с целите за повишаване на потенциала за растеж, икономическата и социалната устойчивост и двойния екологичен и цифров преход. Плановите за възстановяване и устойчивост ще позволят да бъде подобрен съставът на националните бюджети.
- (17) Според средносрочните бюджетни планове на програмата се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее от 3,2 % през 2023 г. на 2,2 % от БВП през 2024 г. Планира се дефицитът по консолидирания държавен бюджет вече да не надхвърля 3 % от БВП през 2024 г.

Въз основа на програмата общата фискална позиция — включително въздействието върху съвкупното търсене от инвестициите, финансирани както от националния бюджет, така и от бюджета на ЕС, и по-конкретно Механизма за възстановяване и устойчивост — се оценява средно на 1,1 % от БВП през 2023 г. и 2024 г. Очаква се положителният принос на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да намалее с

¹² Отрицателният знак на показателя съответства на превишение на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична фискална политика.

¹³ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

0,1 процентни пункта от БВП. Финансираните на национално равнище инвестиции се очаква да имат рестриктивен принос от 0,4 процентни пункта от БВП¹⁴. Очаква се финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) да имат рестриктивен принос от 0,5 процентни пункта от БВП.

Понастоящем средният 10-годишен номинален потенциален растеж се оценява на 5³/₄ %¹⁵. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Естония.

- (18) Планира се съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне от 27,4 % от БВП през 2023 г. на 28 % от БВП през 2024 г. Счита се, че Естония е изправена пред ниски рискове за фискалната устойчивост в средносрочен план съгласно последния анализ на устойчивостта на обслужването на дълга¹⁶.
- (19) Поради продължаващата понастоящем изключително голяма несигурност насоките за фискалната политика следва да останат с предимно качествен характер. По-точни количествени насоки за по-късните години следва да бъдат предоставени през 2022 г., ако дотогава степента на несигурност е намаляла в достатъчна степен.

Съветът оцени програмата за стабилност за 2021 г. и последващите действия от страна на Естония във връзка с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г.,

ПРЕПОРЪЧВА НА ЕСТОНИЯ:

1. През 2022 г. да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително стимули от Механизма за възстановяване и устойчивост, и да запази инвестициите, финансирани на национално равнище.
2. Когато икономическите условия го позволяват, да провежда фискална политика, насочена към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на фискална устойчивост в средносрочен план. В същото време да увеличи инвестициите, за да стимулира потенциала за растеж.

¹⁴ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат неутрален принос.

¹⁵ По оценка на Комисията, следвайки общоприетата методика.

¹⁶ Вж. работния документ на службите на Комисията — Статистическо приложение, съдържащо контекстуални данни от значение за оценяването на програмите за стабилност и конвергенция за 2021 г.

3. Да обърне специално внимание на състава на публичните финанси — от гледна точка както на приходите, така и на разходите в бюджета — и на качеството на бюджетните мерки, за да се гарантира устойчиво и приобщаващо възстановяване. Да третира с приоритет устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, по-конкретно подкрепящи екологичния и цифровия преход. Да даде приоритет на фискалните структурни реформи, които ще помогнат да се осигури финансиране за приоритетите на публичната политика и ще допринесат за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, включително чрез подобряване на обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*