ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.6.2025 г.
COM(2025) 206 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Естония

{SWD(2025) 206 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Естония

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета[1], и по-специално член 3, параграф 3 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

Общи съображения

(1) В Регламент (ЕС) 2024/1263, който влезе в сила на 30 април 2024 г., се посочват целите на рамката за икономическо управление, които са да се насърчават стабилни и устойчиви публични финанси, устойчив и приобщаващ растеж и издръжливост чрез реформи и инвестиции, както и да се предотвратяват прекомерните бюджетни дефицити. В регламента се предвижда, че Съветът и Комисията осъществяват многостранно наблюдение в контекста на европейския семестър в съответствие с целите и изискванията, определени в ДФЕС. Европейският семестър включва по-специално формулирането и наблюдението на изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки. С регламента се насърчава също националната ангажираност с фискалната политика и се поставя по-силен акцент в средносрочен план, наред с по-ефективно и по-съгласувано прилагане. Всяка държава членка трябва да представи на Съвета и на Комисията национален средносрочен фискално-структурен план, съдържащ нейните

[1] ОВ L 2024/1263, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

фискални ангажименти, ангажиментите за реформи и инвестиции, обхващащ период от четири или пет години в зависимост от нормалната продължителност на националния законодателен цикъл. Планът за нетните разходи[3] в тези планове трябва да спазва изискванията на регламента, в това число изискванията консолидираният държавен дълг да следва правдоподобно низходяща тенденция до края на периода на корекция или да остане на разумни равнища под 60 % от брутния вътрешен продукт (БВП), а дефицитът по консолидирания държавен бюджет да бъде сведен и/или поддържан под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП в средносрочен план. Когато държава членка поеме ангажимент да осъществи съответен набор от реформи и инвестиции в съответствие с критериите, определени в регламента, периодът на корекция може да бъде удължен с до три години.

(2) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета[4], с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост („МВУ“), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По линия на МВУ се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, даващи фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър за координация на икономическите политики МВУ стимулира икономическото и социалното възстановяване, като същевременно допринася за устойчиви реформи и инвестиции, по-специално насърчаващите екологичния и цифровия преход, и помага на икономиките на държавите членки да станат по-устойчиви. МВУ също така спомага за укрепването на публичните финанси и за стимулирането на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, за подобряването на териториалното сближаване в рамките на Съюза и за подкрепата на непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права.

(3) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета[5] („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел постепенното премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това помага за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на Съюза, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Естония добави нова глава за REPowerEU към своя национален план за възстановяване и устойчивост, за да финансира ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU.

---

[3] Нетни разходи съгласно определението в член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263: „нетни разходи“ означава държавни разходи, след приспадане на: i) разходите за лихви; ii) дискреционните мерки по отношение на приходите; iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити с приходи от фондове на Съюза; iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза; v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица; и vi) еднократните и другите временни мерки.

[4] Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

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

(4) На 18 юни 2021 г. Естония представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от посочения регламент Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V. На 29 октомври 2021 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Естония[6], който бе изменен на 16 юни 2023 г. съгласно член 18, параграф 2, за да се актуализира максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа, както и за да се включи в него главата за REPowerEU[7]. Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5, в което се посочва, че Естония е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. За да бъде изпълнението задоволително, трябва да е запазено постигането на предходните ключови етапи и цели за същата реформа или инвестиция.

(5) На 21 януари 2025 г. по препоръка на Комисията Съветът прие препоръка, с която одобри националния средносрочен фискално-структурен план на Естония[8]. Планът беше представен в съответствие с член 11 и член 36, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2024/1263, обхваща периода от 2025 г. до 2028 г. и представя фискална корекция, разпределена за четири години.

(6) На 26 ноември 2024 г. Комисията прие становище относно проекта на бюджетен план на Естония за 2025 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение за 2025 г., в който беше посочено, че Естония е една от държавите членки, за които ще е необходимо да се извърши задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, както и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2025 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната[9] на 13 май 2025 г., а съвместния доклад за заетостта на 10 март 2025 г.

(7) На 29 януари 2025 г. Комисията публикува Компас за конкурентоспособността — стратегическа рамка, която има за цел да повиши конкурентоспособността на ЕС по света през следващите пет години. В него се определят трите преобразяващи императива на устойчивия икономически растеж: i) иновации; ii) декарбонизация и конкурентоспособност; и iii) сигурност. За да се преодолее изоставането в областта на иновациите, ЕС се стреми да насърчава промишлените иновации, да подкрепя растежа на стартиращите предприятия чрез инициативи като стратегията на ЕС за подкрепа на стартиращите и

---

6 Решение за изпълнение от 29 октомври 2021 г. на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Естония (0319/2021).

7 Решение за изпълнение на Съвета от 16 юни 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение от 29 октомври 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Естония (9367/2023).

8 Препоръка на Съвета от 21 януари 2025 г. за одобряване на националния средносрочен фискално-структурен план на Естония (ОВ C/2025/655, 10.2.2025 г.).

9 Препоръка на Съвета от 13 май 2025 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ C, C/2025/2782, 22.5.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

разрастващите се предприятия и да насърчава въвеждането на модерни технологии като изкуствения интелект и квантовите изчислителни технологии. В стремежа си към по-екологична икономика Комисията изготви всеобхватен план за действие за енергия на достъпни цени и пакт за чиста промишленост, гарантиращи, че преходът към чиста енергия продължава да бъде разходно ефективен, благоприятен за конкурентоспособността, особено за енергоемките сектори, и води до растеж. За да се намалят прекомерните зависимости и да се повиши сигурността, Съюзът е поел ангажимент за укрепване на световните търговски партньорства, диверсифициране на веригите на доставки и осигуряване на достъп до суровини от критично значение и чисти енергийни източници. Тези приоритети са подкрепени от хоризонтални способстващи фактори, а именно опростяването на нормативната уредба, задълбочаването на единния пазар, финансирането на конкурентоспособността и изграждане на съюз на спестяванията и инвестициите, насърчаване на уменията и качествените работни места и по-добра координация на политиките на ЕС. Компасът за конкурентоспособността е уеднаквен с европейския семестър и гарантира, че икономическите политики на държавите членки са съобразени със стратегическите цели на Комисията, като се създава единен подход към икономическото управление, който подход насърчава устойчивия растеж, иновациите и устойчивостта в целия Съюз.

(8) През 2025 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива успоредно с прилагането на МВУ. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете спомагат за ефективното справяне с всички или значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Тези специфични за всяка държава препоръки продължават да бъдат еднакво актуални и за оценката на изменените планове за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(9) Специфичните за всяка държава препоръки за 2025 г. обхващат всички ключови предизвикателства на икономическата политика, които не са отразени в достатъчна степен в мерките, включени в плановете за възстановяване и устойчивост, като се вземат предвид съответните предизвикателства, установени в специфичните за всяка държава препоръки за периода 2019—2024 г.

(10) На 4 юни 2025 г. Комисията публикува доклада за Естония за 2025 г. В него беше оценен напредъкът на Естония в изпълнението на съответните специфични за нея препоръки и беше направен преглед на изпълнението от страна на Естония на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за страната бяха посочени най-неотложните предизвикателства, пред които е изправена Естония. В него бяха оценени също напредъкът на Естония при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.

(11) Комисията извърши задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 за Естония. На 13.5. 2025 г. бяха публикувани основните

констатации от извършената от Комисията оценка на макроикономическите уязвимости на Естония за целите на посочения регламент[10]. На 4 юни 2025 г. Комисията стигна до заключението, че в Естония са налице макроикономически дисбаланси. По-специално през последните години бяха налице уязвимости, свързани с влошаващата се ценова и разходна конкурентоспособност, в условията на продължителна рецесия, а цените на жилищата нараснаха значително, но понастоящем изглежда, че като цяло уязвимостите са овладени. Заплатите и цените нараснаха значително в продължение на няколко години, а базисната инфлация остана доста над средната за еврозоната в началото на 2025 г. в резултат на ръста на заплатите, особено в публичния сектор. Този натиск върху цените и разходите влошава конкурентоспособността на икономиката. Загубата на евтина енергия и други ресурси след агресивната война на Русия срещу Украйна движиха устойчивия растеж на цените през 2022 г., но сега инфлационният натиск е предимно вътрешен. Силното вътрешно търсене и свитият пазар на труда позволиха на заплатите да нарастват бързо във време на слаба производителност. Заплатите в публичния сектор, особено за учителите и здравния персонал, през последните години се увеличиха от сравнително ниските равнища в миналото. Част от високата инфлация може да се отдаде на увеличението на косвените данъци. Естонският износ загуби известни пазарени дялове през последните две години. Неотдавна дефицитът по текущата сметка намаля поради национална рецесия; нетната международна инвестиционна позиция е само умерено отрицателна, а рисковете за външната устойчивост изглеждат ограничени. Цените на жилищата нараснаха значително през последните години и се очаква да бъдат надценени, но остава нисък рискът за финансовата стабилност, свързан с ипотечното кредитиране. Някои минали действия на политиката допринесоха за тази ситуация, като доведоха по-специално до увеличаване на вътрешното търсене след края на най-тежкия период от пандемичната криза. Сред тях бяха освобождаването на пенсионните фондове от втория стълб, което доведе до увеличаване на цените, включително цените на жилищата. През последните години увеличението на заплатите в публичния сектор и на минималните работни заплати съвпадна с рецесията и доведе до по-висок общ растеж на заплатите в цялата икономика. Ограничени остават мерките за подобряване на производителността на труда и бизнес средата. Неотдавна правителството обяви няколко мерки на политиката за намаляване на данъците и разходите за 2026 г., които биха могли да намалят инфлационния натиск и да облекчат част от натиска върху разходите за труд.

Оценка на годишния доклад за напредъка

(12) На 21 януари 2025 г. Съветът препоръча следните максимални темпове на растеж на нетните разходи за Естония: 7,1 % през 2025 г., 5,1 % през 2026 г., 3,6 % през 2027 г. и 3,2 % през 2028 г., което съответства на максималните кумулативни темпове на растеж, изчислени спрямо 2023 г. от 9,2 % през 2025 г., 14,8 % през 2026 г., 18,9 % през 2027 г. и 22,6 % през 2028 г.

(13) На 29 април 2025 г. Естония представи своя годишен доклад за напредъка[11] по спазването на препоръчаните максимални темпове на растеж на нетните разходи

[10] Работен документ на службите на Комисията SWD (2025) 123 final.

[11] Годишните доклади за напредъка за 2025 г. са на разположение на адрес: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

и изпълнението на реформите и инвестициите в отговор на основните предизвикателства, посочени в специфичните за държавата препоръки в рамките на европейския семестър. Годишният доклад за напредъка отразява също шестмесечното докладване на Естония относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(14) Агресивната война на Русия срещу Украйна и последиците от нея представляват екзистенциално предизвикателство за Европейския съюз. Комисията препоръча да се задейства по координиран начин националната клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, за да се подкрепят усилията на ЕС за постигане на бързо и значително увеличение на разходите за отбрана, и това предложение беше приветствано от Европейския съвет на 6 март 2025 г. По искане на Естония на 29 април 2025 г., на [дата] Съветът, по препоръка на Комисията, прие препоръка, чрез която на Естония се позволява да се отклони от препоръчаните максимални темпове на растеж на нетните разходи и да ги надвиши[12].

(15) Въз основа на данни, потвърдени от Евростат[13], дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Естония намаля от 3,1 % от БВП през 2023 г. на 1,5 % през 2024 г., докато консолидираният държавен дълг се увеличи от 20,2 % от БВП в края на 2023 г. на 23,6 % в края на 2024 г. Според изчисленията на Комисията тези промени съответстват на растеж на нетните разходи от 1,8 % през 2024 г. В годишния доклад за напредъка Естония изчислява растежа на нетните разходи през 2024 г. на 1,1 %. Комисията изчислява, че растежът на нетните разходи е бил по-висок, отколкото в годишния доклад за напредъка. Разликата между изчисленията на Комисията и оценките на националните органи се дължи на по-ниската оценка на Комисията за отражението на дискреционните мерки по отношение на приходите. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция[14], която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, е била рестриктивна с 1,8 % от БВП през 2024 г.

(16) Според годишния доклад за напредъка в макроикономическия сценарий в основата на бюджетните прогнози на Дания се предвижда растеж на реалния БВП от 1,7 % през 2025 г. и 2,5 % през 2026 г , а ХИПЦ-инфлацията се очаква да бъде 5,1 % през 2025 г. и 4,3% през 2026 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда реалният БВП да нарасне с 1,1 % през 2025 г. и с 2,3 % през 2026 г., а ХИПЦ-инфлацията да бъде 3,8 % през 2025 г. и 2,3 % през 2026 г.

(17) В годишния доклад за напредъка се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет да продължи да бъде 1,5 % от БВП през 2025 г., а съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да

---

12 Препоръка на Съвета, чрез която на Естония се позволява да се отклони от препоръчания план за нетните разходи и да го надхвърли (Активиране на националната клауза за дерогация) [Моля, да се попълни: ОВ C/2025/xxx, x.x.2025 г.].

13 Евростат-Euro Indicators, 22.4.2024 г.

14 Фискалната позиция се определя като мярка за годишната промяна в основната бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“. Тя има за цел да оцени икономическия импулс, произтичащ от фискалните политики, както тези, които са финансирани на национално равнище, така и тези, които се финансират от бюджета на ЕС. Фискалната позиция се измерва като разликата между i) средносрочния потенциален растеж и ii) промяната в първичните разходи без дискреционните мерки по отношение на приходите и включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза.

намалее до 22,5 % до края на 2025 г. Тези промени съответстват на растеж на нетните разходи от 1,0 % през 2025 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда дефицит по консолидирания държавен бюджет от 1,4 % от БВП през 2025 г. Увеличението на приходите, дължащо се на увеличените данъчни ставки върху доходите на физическите лица и корпоративния данък, доходите от кредитни институции и добавената стойност, както и на въвеждането на данък върху моторните превозни средства, се очаква да бъде повече от компенсирано от увеличението на държавните разходи. Очаква се също така икономическото възстановяване да подобри събирането на тези данъци. Според изчисленията на Комисията тези промени съответстват на растеж на нетните разходи от 2,1 % през 2025 г. Тези по-високи прогнози за растежа на нетните разходи, отколкото в годишния доклад за напредъка, се дължат и на допускането на Комисията за по-висок ръст на текущите първични разходи, по-ниски разходи, финансирани чрез трансфери от ЕС, и по-малко национално съфинансиране на програмите на ЕС. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция, която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, се очаква да бъде експанзионистична с 1,0 % от БВП през 2025 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 23,8 % до края на 2025 г. Увеличението на съотношението на дълга към БВП през 2025 г. отразява главно бюджетния дефицит, както и корекциите наличности-потоци.

(18) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се очаква разходи на сектор „Държавно управление“ в размер на 0,6 % от БВП да бъдат финансирани с безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2025 г. в сравнение с 0,4 % от БВП през 2024 г. Разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа от Механизма за възстановяване и устойчивост, ще продължат да дават възможност за висококачествени инвестиции и реформи за повишаване на производителността без пряко въздействие върху салдото и дълга по консолидирания държавен бюджет на Естония.

(19) Разходите за отбрана на сектор „Държавно управление“ в Естония възлизаха на 2,0 % от БВП през 2021 г., 2,2 % от БВП през 2022 г. и 2,7 % от БВП през 2023 г.[15] Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. разходите за отбрана се очаква да бъдат 3,4 % от БВП през 2024 г. и 3,8 % от БВП през 2025 г. Това съответства на увеличение с 1,7 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г. Периодът, през който се задейства националната клауза за дерогация (2025—2028 г.), позволява на Естония да промени приоритетите на държавните разходи или да увеличи държавните приходи, така че трайно по-високите разходи за отбрана да не застрашат фискалната устойчивост в средносрочен план.

(20) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. нетните разходи за отбрана в Естония се очаква да нараснат с 2,1 % през 2025 г. и 3,9 % кумулативно през 2024 г. и 2025 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. растежът на нетните разходи на Дания през 2025 г. се очаква

[15] Евростат, държавни разходи по класификация на функциите на управление (КОФОГ).

да бъде под препоръчания максимален темп на растеж, както в годишно изражение, така и когато се разглеждат 2024 г. и 2025 г. заедно.

(21) В годишния доклад за напредъка се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет да продължи да се увеличи до 2,5 % от БВП през 2026 г., а съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да се увеличи до 24,0 % до края на 2026 г. Годишният доклад за напредъка за 2025 г. не включва бюджетни прогнози за периода след 2026 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2025 г. се предвижда дефицит по консолидирания държавен бюджет от 2,4 % от БВП през 2026 г. Прогнозираното увеличение на дефицита за 2026 г. се дължи на приходната част, главно поради прилагането на данъчно облекчение за всички платци на данъка върху доходите на физическите лица и по-ниските данъчни постъпления върху доходите от дивиденти, което отразява това, че дружествата разпределят големи дивиденти през 2024 г. и 2025 г. в очакване на увеличението на корпоративния подоходен данък. Тези промени съответстват на растеж на нетните разходи от 4,1 % през 2026 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция, която включва разходи, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС, се очаква да бъде експанзионистична с 0,5 % от БВП през 2026 г. Комисията предвижда съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да се увеличи до 25,4 % от БВП до края на 2026 г. Увеличението на съотношението на дълга към БВП през 2026 г. отразява главно предвидения бюджетен дефицит.

Основни предизвикателства пред политиката

(22) Въпреки че данъчните приходи на Естония продължиха да нарастват като дял от БВП през 2024 г., те остават под средните за ЕС. Преодоляването на този недостиг би осигурило допълнително финансиране за приоритетите за публични разходи като отбрана, здравеопазване и дългосрочни грижи. Данъците върху недвижимото имущество, които са сред данъците, които оказват най-малко отрицателно въздействие върху растежа, са около седем пъти по-ниски от средните за ЕС за последните години до 2023 г., на равнище от едва 0,3 % от БВП. През същия период данъците върху капитала следваха подобна тенденция, като са три пъти по-ниски от средните за ЕС. През 2025 г. Естония ще увеличи ставката на корпоративния подоходен данък от 20 % на 22 % и ще премахне намалената данъчна ставка от 14 %, прилагана за редовните дивиденти. Тези мерки ще увеличат дела на данъците върху капитала в общите приходи и ще спомогнат за намаляване на разликата спрямо средната стойност за ЕС. И обратно, Естония разчита предимно на данъци върху труда и потреблението, като приходите от тези данъци са над средните за ЕС като процент от БВП. Очаква се делът на тези данъци в общите приходи да нарасне след неотдавна планираното увеличение на ставката на данъка върху добавената стойност. Въпреки че увеличенията на данъците ще спомогнат и за намаляване на разликата с ЕС по отношение на общите данъчни приходи, те са регресивни, като данъчната тежест е неравномерно разпределена. Поради това те могат да изострят вече голямото неравенство по отношение на доходите и с риск да окажат инфлационно въздействие, а високата инфлация се определя като значително предизвикателство за конкурентоспособността на Естония. Естония също така се стреми да интегрира редовните прегледи на разходите и оценките на политиките в средносрочното бюджетно планиране. Осъществяването на тези прегледи с цел приоритизиране на ключови области на разходи би допринесло за

по-ефективно разпределение на публичните средства, за да се отговори на нарастващите нужди от структурни разходи и да се намали натискът за увеличаване на данъчните приходи.

(23) Все още не е гарантиран достъпът до адекватно и финансово достъпно здравеопазване и дългосрочни грижи. Реформите и увеличените инвестиции през последните години допринесоха за намаляване на равнището на неудовлетворените по собствена преценка потребности от медицински грижи от 12,5 % през 2023 г. на 8,5 % през 2024 г. Неудовлетворените потребности обаче остават сред най-високите в ЕС поради дългото време за чакане и неравномерното качество и наличност на здравни услуги в страната. Публичните разходи за дългосрочни грижи и здравни услуги остават ниски, доста под средните за ЕС, а недостигът на работна сила и зависимостта от общинско финансиране ограничават предоставянето на услуги. Ниските равнища на публичните разходи водят до високо равнище на преките плащания за здравеопазване и за дългосрочни грижи. Реформата в областта на грижите, която влезе в сила през 2023 г., е първата важна стъпка към укрепването на дългосрочните грижи в Естония, въпреки че нейното въздействие все още предстои да се усети. За да се намалят допълнително неудовлетворените потребности от медицински грижи и преките плащания от страна на пациентите, от решаващо значение е да се осигури подходящо финансиране за предоставяне на висококачествени грижи, особено като се има предвид, че се очаква търсенето да се увеличи със застаряването на населението. Укрепването на грижите в домашна среда и в рамките на общността, наред с помощните технологии, също ще спомогнат за подобряване на достъпността и ефективността на услугите в цялата страна.

(24) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Очаква се те да спомогнат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за държавата препоръки. В този кратък срок ефективното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Естония през екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. Систематичното участие на местните и регионалните органи, социалните партньори, гражданското общество и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира широка ангажираност за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост.

(25) Изпълнението на програмата на политиката на сближаване, която включва подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Фонда за справедлив преход (ФСП) и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и Кохезионния фонд, се ускори в Естония. Важно е да продължат усилията, за да се гарантира бързото изпълнение на тази програма, като същевременно се увеличи максимално нейното въздействие на място. Естония вече предприема действия в рамките на програмата си по политиката на сближаване, за да повиши конкурентоспособността и растежа. Същевременно Естония продължава да е изправена пред предизвикателства, включително такива, свързани с

икономическата и социалната устойчивост, включително бедността и социалното изключване, здравеопазването и дългосрочните грижи, интеграцията на пазара на труда на групите в неравностойно положение, както и уменията и предлагането на образование, енергийния преход и регионалната конкурентоспособност, особено в източните гранични региони. В съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 от Естония се изисква — като част от междинния преглед на фондовете на политиката на сближаване — да направи преглед на програмата си, като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за държавата препоръки за 2024 г. С предложенията на Комисията, приети на 1 април 2025 г.[16], срокът за представяне на оценка на резултатите от междинния преглед се удължава след 31 март 2025 г. В него също така се предоставят възможности за гъвкавост, за да се ускори изпълнението на програмите, както и стимули за държавите членки да разпределят ресурси по линия на политиката на сближаване за пет стратегически приоритетни области на Съюза, а именно конкурентоспособността в областта на стратегическите технологии, отбраната, жилищното настаняване, устойчивостта на водните ресурси и енергийния преход.

(26) Платформата за стратегически технологии за Европа (STEP) предоставя възможност за инвестиране в ключов стратегически приоритет на ЕС, като се укрепва конкурентоспособността на ЕС. Средствата по STEP се насочват чрез 11 съществуващи фонда на ЕС. Държавите членки могат също така да допринесат за програмата InvestEU в подкрепа на инвестициите в приоритетни области. Естония би могла да използва тези инициативи в подкрепа на разработването или производството на технологии от критично значение, включително чисти технологии с ефективно използване на ресурсите.

(27) Освен икономическите и социалните предизвикателства, които се решават в плана за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, Естония е изправена пред няколко допълнителни предизвикателства, свързани с политиката в областта на научните изследвания и иновациите, достъпа до финансиране, производителността на труда и предлагането на умения, социалната закрила, енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност, както и декарбонизацията, включително в транспортния сектор.

(28) Въпреки че общите резултати на Естония в областта на иновациите постоянно се подобряват от 2017 г. насам, разходите за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) като процент от БВП остават под средните за ЕС, като на сектора на информационните и комуникационните технологии се падат почти половината от общите разходи за НИРД. Едновременно с това броят на заявките за патенти, подадени съгласно Договора за патентно кооперииране, на 1 милиард евро от БВП е намалял, което предполага, че публичната научна база не води до добри технологични резултати и бизнес иновации. Въпреки че пряката публична подкрепа за НИРД на предприятията се е увеличила, недостатъчно са развити политиките извън схемите за отпускане на безвъзмездни средства, което възпрепятства способността на Естония да отговори на нуждите на предприятията с ограничена способност да прилагат научноизследователски открития. Освен това делът на приложните научни изследвания в общото

[16] Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1058 и (ЕС) 2021/1056 по отношение на специални мерки за справяне със стратегически предизвикателства в контекста на междинния преглед — COM(2025) 123 final.

финансиране за НИРД падна до 23% през 2023 г. Центърът за приложни изследвания стартира през 2024 г. и разработването на напълно функциониращa организация за научноизследователски технологии ще отнеме време. Липсва тясно сътрудничество между предприятията и академичните среди. Съществува възможност за засилване на ролята на университетите и организациите за приложни научни изследвания в областта на иновациите, за да се ускори внедряването на нови технологии и да се повиши конкурентоспособността.

(29) Достъпът до финансиране за малките и средните предприятия (МСП) в Естония е по-ограничен от средното за ЕС равнище. Това подкопава инвестициите в иновации, особено в отдалечените региони, където регионалният недостиг на умения и ресурси прави особено рисково иновативното финансиране на инвестиции. Естонските предприятия имат голяма нужда от инвестиции за насърчаване на цифровия и екологичния преход и въпреки това използват по-малко финансиране от капиталовите пазари, отколкото средното за ЕС равнище, като вместо това разчитат повече на вътрешно финансирани инвестиции. Това се насърчава от системата за подоходно данъчно облагане, преобладаването на МСП и скромната институционална инвеститорска база. Насърчаването на участието на институционалните инвеститори на капиталовия пазар и насърчаването на развитието на самоподдържащ се пазар на рисков капитал биха могли да помогнат за привличането на инвеститори.

(30) В последно време недостигът на работна ръка стана по-малко остър, но липсата на квалифицирани работници продължава да бъде основната пречка пред инвестициите за 32 % от предприятията и в много сектори се наблюдават несъответствия между търсените и предлаганите умения. Нараснаха продължаващите инвестиции в екологичния преход и ще увеличат допълнително търсенето на работници със специализирани умения. Този недостиг на умения съвпадна с бързото нарастване на заплатите и по-високите разходи за труд за единица продукция, което ограничава растежа на производителността на предприятията. През последните години бързият растеж на заплатите е един от факторите, подхранващи инфлацията и оказващи влияние върху конкурентоспособността. Относително високият процент на преждевременно напускане на училище и на отпадане от висшето образование води до недостатъчен брой квалифицирани висшисти, което утежнява проблема. Недостигът на умения е особено остър на регионално равнище, тъй като селските и отдалечените райони са изправени пред повече трудности при привличането на квалифицирани специалисти и имат по-големи нужди от преквалификация и повишаване на квалификацията поради предизвикателства, свързани с прехода. Несъответствията между търсените и предлаганите умения могат да бъдат ограничени чрез подобряване на съответствието на системата за образование и обучение с пазара на труда, особено за специалистите в областта на науките, технологиите, инженерството и математиката. Чрез подходящи политики би могло също така да се подобри достъпът до преквалификация и повишаване на квалификацията, особено за лицата с ниско равнище на образование, както и за по-възрастните работници, включително политики за подобряване на основните цифрови умения. За да се подкрепи икономическата диверсификация на дейностите с висока добавена стойност, би могла да се използва в по-голяма степен системата OSKA, за да се предвиди търсенето на умения, и биха могли да се въведат по-прости правила за наемане на чуждестранни квалифицирани работници в райони с недостиг на работна ръка и да се спомогне за повишаване на конкурентоспособността.

(31) Естония отбелязва значителен напредък към постигането на целите на ЕС за енергийна ефективност до 2030 г. Чрез по-добро насочване на схемите за енергийно ефективно саниране към уязвимите домакинства и увеличаване на подкрепата за жилищния сектор в рамките на нови схеми за допълване на съществуващите схеми (като Механизма за възстановяване и устойчивост и безвъзмездните средства за възстановяване на жилищни сгради) Естония би могла да постигне по-добре целите на своята дългосрочна стратегия за саниране и да допринесе за постигането на целта за намаляване на емисиите по Регламента за разпределяне на усилията. Понастоящем страната разчита предимно на финансиране с безвъзмездни средства за подобряване на енергийната ефективност при ограничено използване на финансови инструменти. Естония би могла да извлече ползи от по-целенасочени схеми и от по-широко използване на финансови инструменти за постигане на целите на ЕС за енергийна ефективност.

(32) Въпреки че енергийният микс на Естония отбеляза забележителен преход към възобновяеми енергийни източници (от 27,7 % през 2022 г. на 34,6 % през 2023 г.), енергийният микс все още съдържа значителен дял на битуминозни шисти (58,2 % през 2023 г.), което възпрепятства екологичния преход. Цените на електроенергията в Естония остават високи и нестабилни поради непостоянния характер на енергията от възобновяеми източници, което води до повишаване на инфлацията и понижаване на конкурентоспособността на предприятията. Естония е изправена и пред проблеми с енергийната сигурност поради хибридни атаки срещу тръбопроводи и подводни кабели в Балтийско море. По-широкото разгръщане на производството на енергия от възобновяеми източници (34,6 % от енергийния микс през 2023 г.) и съхраняването на енергия ще спомогнат за продължаването и постепенното премахване на изкопаемите горива, като същевременно се запази висока степен на енергийна независимост. След успешното синхронизиране с континенталната европейска електроенергийна мрежа през 2025 г. са необходими допълнителни действия за подобряване на устойчивостта и гъвкавостта на мрежата. Продължаването на работата за укрепване на защитата на енергийната инфраструктура от критично значение също е от решаващо значение, по-специално в областта на киберсигурността и наблюдението на инфраструктурата.

(33) В Естония равнището на производителност на ресурсите е едно от най-ниските в ЕС, което може отчасти да се дължи на ресурсоемката промишленост за добив на битуминозни шисти на страната, но и на цялостно ресурсоемката промишлена система. През 2023 г. Естония е генерирала само 0,63 EUR на килограм използван материал при средна стойност за ЕС от 2,22 EUR. Това оказва отрицателно въздействие върху конкурентоспособността на Естония. Насърчаването на екоиновациите и биотехнологичните иновации за устойчиво използване на природните ресурси би спомогнало за подобряване на производителността на ресурсите и конкурентоспособността на Естония. Равнището на подготовка за повторна употреба и рециклиране на битови отпадъци в Естония от 33 % е значително под средното за ЕС от 49 %. Страната би могла да се възползва от въвеждането на нови инструменти на политиката за ускоряване на прехода към кръгова икономика.

(34) Транспортният сектор на Естония отделя големи емисии на парникови газове съгласно Регламента за разпределяне на усилията, като на него се падат около 15 % от общите емисии на страната, 90 % от които са от автомобилния

транспорт. Железопътният транспорт е от решаващо значение за преминаването към железни пътища с цел подобряване на устойчивата мобилност, но само 12 % от железопътната мрежа е електрифицирана в сравнение със средната стойност за ЕС от 57 % (2022 г.). Поради това Естония би могла да се възползва от продължаващите действия за допълнително електрифициране на железопътната мрежа, за да намали зависимостта си от изкопаеми горива. Междувременно делът на собствениците на автомобили е един от най-високите в ЕС. През 2023 г. 75,5 % от автомобилите са били с бензинов двигател и средната им възраст е висока. Едва 6,3 % от новите превозни средства през 2023 г. са били електрически, в сравнение със средната стойност за ЕС от 14,5 %. Неотдавна Естония въведе данъци за личните леки пътнически автомобили въз основа на теглото и емисиите на CO_2, но данъчните ставки са по-ниски за по-старите превозни средства. По-ниските ставки спомагат за защитата на уязвимите групи, но Естония би могла да обмисли увеличаване на стимулите за подновяване на автомобилния парк от частни пътнически превозни средства. Естония с право обмисля увеличаване на дела на устойчивите автобуси в целия обществен автобусен парк до 42 % от сегашните 30 %, за да се осигури екологосъобразен обществен транспорт в селските райони, като по този начин се спомогне за обновяването на парка от обществени превозни средства. Въпреки че Естония е постигнала положителни резултати с интегрирането на някои местни системи за издаване на билети за транспорт и планиране, в това отношение са необходими допълнителни действия.

(35) Поради пропуските в социалната закрила Естония продължава да е изправена пред предизвикателства, свързани с бедността, социалното изключване и продължаващото неравенство по отношение на доходите, въпреки скорошните подобрения. Въпреки че увеличенията на пенсиите и детските надбавки доведоха до подобрение на някои социални показатели, процентът на риска от бедност и социално изключване остана висок през 2024 г., особено сред възрастните хора — по-специално хората на възраст 65 години и повече, които живеят сами, хората с увреждания и едночленните домакинства. Разходите за обезщетения за социална закрила са сред най-ниските в ЕС — 15,4 % от БВП през 2023 г. спрямо 26,8 % за ЕС като цяло. Въздействието на социалните обезщетения (с изключение на пенсиите) върху бедността също остава доста под средното за ЕС. Подобряването на адекватността и ефикасността на системата за обезщетения би могло да спомогне за намаляване на риска от бедност, както и за насочване на подкрепата към уязвимите групи, като например хората с увреждания, едночленните домакинства и възрастните хора. Въпреки неотдавнашното увеличение на пенсиите, дължащо се главно на индексации спрямо инфлацията и нарастващите социалноосигурителни вноски, пенсиите остават сред най-ниските в ЕС в сравнение със заплатите, което допринася за високата бедност в напреднала възраст. Бедността сред работещите продължава да бъде сравнително висока, особено за хората с нестандартни форми на труд, и се влошава поради сравнително ниските минимални работни заплати, въпреки неотдавнашните увеличения. Естония би могла да разшири обхвата на обезщетенията за безработица, за да се включат все още необхванатите, като хората с нестандартни форми на труд, включително самостоятелно заетите лица. Това би могло да намали риска от бедност. Продължават да съществуват ясно изразени регионални различия, като селските райони и източните гранични региони са изложени на по-голям риск от бедност. Преодоляването на тези предизвикателства би допринесло и за подпомагане на възходящата социална

конвергенция в съответствие с анализа на втория етап по държави на службите на Комисията въз основа на характеристиките на Рамката за социална конвергенция[17].

(36) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз през 2025 г. Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят препоръката относно икономическата политика на еврозоната. За Естония препоръки 2, 3 и 4 спомагат за изпълнението на първата препоръка за еврозоната относно конкурентоспособността, а препоръки 4, 5 и 6 спомагат за изпълнението на втората препоръка за еврозоната относно издръжливостта, а препоръка 1 спомага за изпълнението на третата препоръка за еврозоната относно макроикономическата и финансовата стабилност, изложена в препоръката от 2025 г.

ПРЕПОРЪЧВА на Естония да предприеме през 2025 г. и 2026 г. следните действия:

1. Да укрепи общите разходи и готовност за отбрана в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 6 март 2025 г. Да се придържа към максималните темпове на растеж на нетните разходи, препоръчани от Съвета на 21 януари 2025 г., като същевременно използва това, което е позволено съгласно националната клауза за дерогация за по-високи разходи за отбрана. Да разшири данъчната основа, като използва данъци, които оказват по-малко отрицателно въздействие върху растежа. Да осигури устойчиво финансиране за нуждите от разходи, включително за отбрана, здравеопазване и дългосрочни грижи, с цел подобряване на достъпа и финансовата достъпност, като същевременно се избягва инфлационен натиск.

2. С оглед на приложимите срокове за навременното приключване на реформите и инвестициите по Регламент (ЕС) 2021/241, да гарантира ефективното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU. Да ускори изпълнението на програмата по политиката на сближаване (ЕФРР, ФСП, ЕСФ+, КФ), като по целесъобразност се използват възможностите, предлагани от междинния преглед. Да използва оптимално инструментите на ЕС, включително обхвата, предоставен от InvestEU и платформата за стратегически технологии за Европа, за да подобри конкурентоспособността.

3. Да съсредоточи инвестициите в научни изследвания и иновации чрез приоритизиране на финансирането за приложни научни изследвания. Да подобри достъпа до финансиране, особено за малките и средните предприятия и предприятията в отдалечените региони, за да се улеснят иновативните инвестиции, например инвестициите в екологичния и цифровия преход, включително чрез насърчаване на участието на институционалните инвеститори на пазара на рисков капитал и собствен капитал.

4. Да подобри енергийната ефективност, като предприеме нови мерки за финансиране и подкрепа за постигане на целите на дългосрочната стратегия за

[17] SWD (2025) 95 — Анализ на втори етап по държави на социалната конвергенция в съответствие с Рамката за социална конвергенция, 2025 г.

саниране. Да намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и дела на битуминозните шисти в енергийния микс чрез инвестиции в енергия от възобновяеми източници и чрез насърчаване на съхраняването на енергия. Да повиши енергийната сигурност, например чрез осигуряване на достатъчен капацитет на електроенергийните междусистемни връзки. Да увеличи производителността на ресурсите чрез биотехнологични иновации. Да предприеме допълнителни действия за увеличаване на наличността и използването на устойчив и по-малко замърсяващ транспорт, включително чрез електрификация на железопътната мрежа, обновяване на автомобилния парк от пътни превозни средства и интегриране на системите за обществен транспорт.

5. Да подобри производителността на труда и предлагането на умения чрез действия за преквалификация и повишаване на квалификацията, като намали преждевременното напускане на училище, подобри съответствието на системата за образование и обучение с пазара на труда, по-специално чрез посрещане на нарастващото търсене на специалисти в областта на науките, технологиите, инженерството и математиката, както и чрез по-добро привличане и задържане на таланти. Да ускори мерките на политиката, насочени към предоставянето и придобиването на уменията и компетентностите, необходими за екологичния преход. Да намали риска от бедност, като засили социалната закрила за възрастните хора, едночленните домакинства и хората с увреждания чрез повишаване на адекватността и ефективността на системата за обезщетения, както и за безработните, наред с другото чрез разширяване на обхвата на обезщетенията за безработица, по-специално за лицата с нестандартни форми на труд, като запази фискалната устойчивост.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател