



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 545 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Εσθονία

**Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη
λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Εσθονία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Συμβούλιο την άποψή της σύμφωνα με την οποία, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020 οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι εσθονικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2020 και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat¹ δείχνουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στην Εσθονία ανήλθε στο 0,3 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης ανήλθε σε 8,4 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας του 2020, η Εσθονία αναμένει έλλειμμα 10,1 % του ΑΕΠ και χρέος 21,9 % του ΑΕΠ το 2020.

Το αναμενόμενο για το 2020 έλλειμμα καταδεικνύει, εκ πρώτης όψεως, την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή συνέταξε την παρούσα έκθεση, στην οποία αναλύεται η συμμόρφωση της Εσθονίας με το κριτήριο του ελλείμματος που προβλέπεται στη Συνθήκη. Το κριτήριο του χρέους μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται, δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

είναι χαμηλότερος από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η έκθεση λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες και δίνει τη δέουσα προσοχή στο σοβαρό οικονομικό σοκ που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020.

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Με βάση τον σχεδιασμό στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2020, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Εσθονίας το 2020 αναμένεται να ανέλθει σε 10,1 % του ΑΕΠ, ποσοστό υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η απότομη αύξηση του ελλείμματος αντικατοπτρίζει τα σχεδιαζόμενα μέτρα τόνωσης ύψους 4,3 % του ΑΕΠ και τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης για το 2020 είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 προβλέπεται συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020 κατά 6,9 %.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ δεν είναι προσωρινή βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020, σύμφωνα με τις οποίες το έλλειμμα θα παραμείνει πάνω από την τιμή αναφοράς το 2021.

Εν κατακλείδι, το αναμενόμενο για το 2020 έλλειμμα είναι υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση θεωρείται έκτακτη αλλά όχι προσωρινή, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι εκ πρώτης όψεως δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97, βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020 και του προγράμματος σταθερότητας.

3. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19, η οποία έχει πολύ σημαντικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική κατάσταση και δημιουργεί ιδιαίτερα αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

3.1. Πανδημία COVID-19

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε σοβαρό οικονομικό σοκ, το οποίο έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες ως προς την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Οι χώρες έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται ή όχι άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης. Σε συνδυασμό με την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του δημόσιου ελλείμματος και στην επιδείνωση της κατάστασης του χρέους.

3.2 Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το πραγματικό ΑΕΠ της Εσθονίας προβλέπεται να μειωθεί κατά περίπου 7 % το 2020 και να ανακάμψει ταχέως το 2021. Εκτός από τους κλυδωνισμούς στην εγχώρια ζήτηση, οι εξαγωγές αναμένεται να υποστούν πλήγμα λόγω μείωσης της εξωτερικής ζήτησης. Το ποσοστό ανεργίας προβλέπεται να υπερβεί το 9 % το 2020, ενώ το 2019 ήταν 4,4 %.

Σύμφωνα με τις μακροοικονομικές προβλέψεις του προγράμματος σταθερότητας υπάρχει μεγάλη αβεβαιότητα τόσο ως προς τη διάρκεια της πανδημίας όσο και ως προς τον οικονομικό της αντίκτυπο. Το πρόγραμμα προβλέπει ότι το ΑΕΠ θα συρρικνωθεί κατά 8 % το 2020, αλλά θα ανακάμψει το 2021, με βάση τις παραδοχές ότι η κατάσταση έκτακτης ανάγκης θα διαρκέσει μέχρι τα τέλη Μαΐου 2020 και ότι στη συνέχεια θα ξεκινήσει σταδιακά η ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας. Η απότομη μείωση του ΑΕΠ αποτελεί

ελαφρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Εσθονίας με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020.

3.3 Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Στις 13 Ιουλίου 2018, διατυπώθηκε σύσταση προς την Εσθονία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερβαίνει το 4,1 % το 2019 («τιμή αναφοράς για τις δαπάνες»), ποσοστό που αντιστοιχεί σε διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ². Με βάση τα απολογιστικά στοιχεία και τις προβλέψεις της Επιτροπής, η αύξηση των δαπανών υπερέβη την εν λόγω τιμή αναφοράς, με απόκλιση 1,7 % του ΑΕΠ το 2019, γεγονός που υποδηλώνει σημαντική απόκλιση. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται επίσης για την περίοδο 2018-2019 συνολικά. Το διαρθρωτικό ισοζύγιο παρέμεινε αμετάβλητο το 2019, γεγονός που υποδηλώνει κάποια απόκλιση της τάξης του 0,3 % του ΑΕΠ το 2019 και σημαντική απόκλιση την περίοδο 2018-2019 συνολικά. Η συνολική αξιολόγηση υποδηλώνει ότι υπάρχει σημαντική απόκλιση από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου το 2019.

Το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει ότι το έλλειμμα 10,1 % του ΑΕΠ το 2020 θα μειωθεί το 2021, οπότε και αναμένεται να ανακάμψει η οικονομία και να λήξουν τα περισσότερα δημοσιονομικά μέτρα. Η διαρθρωτική δημοσιονομική θέση προβλέπεται να βελτιωθεί από έλλειμμα 5,2 % το 2020 σε έλλειμμα 0,8 % του ΑΕΠ το 2021³. Το πρόγραμμα σταθερότητας παρέχει πληροφορίες σχετικά με σημαντικά μέτρα για την ανάσχεση της πανδημίας και τη στήριξη της οικονομίας. Εκτιμά δε τη δημοσιονομική επίπτωση των εν λόγω μέτρων άμεσης στήριξης σε 4,3 % του ΑΕΠ το 2020. Οι μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές προοπτικές εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας.

3.4 Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 12 Μαΐου 2020, οι εσθονικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στις προηγούμενες ενότητες καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Εσθονίας το 2020 αναμένεται να αυξηθεί σε 10,1 % του ΑΕΠ, ποσοστό υψηλότερο και όχι πλησίον της

² Σύσταση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2018, σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Εσθονίας για το 2018 και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Εσθονίας για το 2018 (ΕΕ C 320 της 10.9.2018, σ. 24).

³ Σύμφωνα με τους υπολογισμούς των εσθονικών αρχών.

τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται έκτακτη αλλά όχι προσωρινή.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η παρούσα έκθεση εξέτασε επίσης τους σχετικούς παράγοντες.

Συνολικά, δεδομένου ότι το αναμενόμενο έλλειμμα υπερβαίνει κατά πολύ το 3 % του ΑΕΠ, η υπέρβαση δεν είναι προσωρινή και, λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών παραγόντων, από την ανάλυση προκύπτει ότι δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.