



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 506 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Estlands nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om
Estlands stabilitetsprogram 2019**

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Estlands nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2019

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) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, 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, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).
- (2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Estland, i egenskap av medlemsstat som har euron som valuta,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

säkerställa att rekommendationen för euroområdet, vilken avspeglas i rekommendation 3, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål. Åtgärder för att inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på de angivna områdena kommer i synnerhet att göra det lättare att följa den andra rekommendationen för euroområdet när det gäller att gynna investeringar.

- (3) Landsrapporten 2019 för Estland² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Estland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (4) Den 30 maj 2019 lade Estland fram sitt nationella reformprogram för 2019 och den 30 april 2019 sitt stabilitetsprogram för samma år.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse⁴.
- (6) Estland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Stabilitetsprogrammet för 2019 grundas på ett antagande om oförändrad politik. Regeringen räknar med att underskottet i de offentliga finanserna på 0,6 % av BNP under 2018 kommer att minska till ett underskott på 0,2 % av BNP under 2019, 0,3 % av BNP under 2020 och att underskottet kommer att vara 0,7 % av BNP senast 2022. På grundval av det omräknade strukturella saldot⁵ planerar man inte att uppnå det medelfristiga budgetmålet, som är fastställt till ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP, under den period som stabilitetsprogrammet för 2019 gäller. Den offentliga skuldkvoten beräknas sjunka till 5,3 % av BNP senast 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är gynnsamt. Det har inte angetts vilka åtgärder som krävs till stöd för de planerade underskottsmålen, vilket utgör en risk för antagandena om inkomster.
- (7) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Estland att säkerställa att den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna⁶ inte överstiger 4,1 % under 2019,

² SWD(2019) 1005 final.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

⁶ Primära offentliga nettoutgifter omfattar totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel samt icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan och godkända utgifter räknas av mot varandra.

vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Med beaktande av kommissionens höstprognos 2018, enligt vilken Estland kommer att ligga närmare sitt medelfristiga mål under 2019, och i enlighet med reglerna för att häva frysningen av anpassningskravet, bör den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna inte överstiga 4,9 %, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,3 % under 2019. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2019.

- (8) Mot bakgrund av Estlands förväntade produktionsgap på 2,7 % av BNP och med en BNP-tillväxt som förväntas vara lägre än den beräknade potentiella tillväxttakten bör den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna inte överstiga 4,1 % under 2020, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,6 % av BNP som svarar mot stabilitets- och tillväxtpaktens matris över anpassningskrav. Enligt kommissionens vårprognos 2019 och med oförändrad politik finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2020. Sammantaget anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas från och med 2019 för att Estland ska följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.
- (9) Åtgärder för att förhindra penningtvätt har blivit en prioritet för Estland till följd av de omfattande penningtvättskandalerna. Estland har skärpt regelverket för bekämpning av penningtvätt och andelen utländska kunders insättningar i estniska banker har minskat avsevärt. Det kvarstår dock problem. Den estniska regeringen har antagit fler åtgärder och riktlinjer för hur de förebyggande åtgärderna på detta område kan stärkas ytterligare, men ett lagstiftningsinitiativ som syftar till att öka kapaciteten hos de tillsynsmyndigheter som ansvarar för bekämpning av penningtvätt har ännu inte antagits av det estniska parlamentet. När dessa åtgärder har antagits bör man se till att de genomförs på ett verkningsfullt sätt.
- (10) Kompetensbrist och kompetensglapp hör till de främsta hindren för företagsinvesteringar och står i vägen för ökade produktivitetsvinster. Under de senaste åren har Estland genomfört omfattande reformer, men utvecklingen på arbetsmarknaden och ett minskat antal personer i arbetsför ålder innebär långsiktiga utmaningar för utbildningssystemet. Andelen unga med högst grundskoleutbildning är till exempel fortfarande hög, omorganisationen av skolnätverket har inte slutförts, och den högre utbildningen och yrkesutbildningen tillgodoser inte i tillräcklig utsträckning arbetsmarknadens behov. Den allt äldre lärarkåren i kombination med yrkets låga attraktionskraft medför också utmaningar. Deltagandet i vuxenutbildning håller på att förbättras, men arbetskraftens kompetensutveckling och omskolning håller inte jämna steg med utvecklingen på arbetsmarknaden. Den otillräckliga innovationsförmågan är central för de kompetensbehov som har konstaterats. Trots att det finns många it-specialister erbjuder företagen endast begränsad utbildning i digital kompetens. Genom att förbättra utbildningssystemets arbetsmarknadsrelevans, till exempel genom att investera i yrkesvägledning, vidta åtgärder för att minska andelen unga med högst grundskoleutbildning och bättre förutse kompetensbehoven, skulle man kunna säkerställa att människor har de färdigheter som behövs. Bättre arbetsvillkor för lärare, bättre kvalitet på undervisningen och en utbildningspolitik som är bättre anpassad till den demografiska och ekonomiska utvecklingen skulle stärka utbildningssystemets kapacitet.
- (11) Trots att det skett förbättringar är fattigdomen, den sociala utestängningen och inkomstskillnaderna fortfarande mycket stora, särskilt bland äldre. Omkring 42 % av över 65-åringarna riskerade att drabbas av fattigdom och social utestängning 2017, jämfört med EU-genomsnittet på 15 %. De sociala förmånerna bidrar fortfarande inte

till att minska fattigdomen, och det sociala skyddsnätet är svagt. Den bristfälliga samordningen mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt kommunernas mycket varierande förmåga när det gäller att kartlägga och tillgodose behoven av sociala tjänster inverkar negativt på utbudet av sociala tjänster av god kvalitet till rimlig kostnad. Dessutom måste enskilda stå för en stor del av kostnaderna för de tjänster som myndigheterna tillhandahåller. De offentliga utgifterna för långvarig vård och omsorg i Estland var mindre än hälften av EU-genomsnittet (0,6 % av BNP jämfört med 1,6 % av BNP under 2016). Det finns inga förebyggande åtgärder eller något stödsystem som skulle minska bördan för anhängigvårdare. Andelen personer vars vårdbehov inte tillgodoses hör fortfarande till de högsta i EU (11,7 %), vilket tyder på problem när det gäller såväl tillgången till hälso- och sjukvårdssystemet som systemets ändamålsenlighet. Dessa utmaningar visar att sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster av god kvalitet måste tillhandahållas på ett integrerat sätt och att det måste finnas övergripande ramar för långvarig vård och omsorg. Investeringar som stöder social inkludering, bland annat investeringar i social infrastruktur, skulle främja en tillväxt som gynnar alla.

- (12) Löneskillnaden mellan kvinnor och män var 25,6 % under 2017, vilket är en av de högsta i unionen. Den har även ökat något från året innan. Dessutom inverkar föräldraskap i betydligt högre grad på kvinnors sysselsättning i Estland jämfört med genomsnittet i unionen (25,2 % respektive 9,0 %). Långa perioder av föräldraledighet leder ofta till en långsammare karriärutveckling för kvinnor. Kvinnor arbetar ofta i ekonomiska sektorer och yrken med lägre löner, trots att deras utbildningsnivå är högre än männens. Det har nyligen vidtagits åtgärder som gett större flexibilitet vad gäller föräldraledighet och förmåner för att det ska vara lättare för föräldrar att återgå till arbetslivet. Utnyttjandet av barnomsorg har förbättrats. Faktorer som arbetskraftsdeltagande, yrke, ålder, arbetslivserfarenhet eller arbetstid förklarar dock endast en del av löneskillnaden mellan kvinnor och män. Det är oklart vad skillnaden på 20 % jämfört med EU-genomsnittet på 11,5 % beror på. Större insyn i lönerna skulle göra det lättare att förstå orsakerna till den stora löneskillnaden mellan kvinnor och män. Fortsatta investeringar i barnomsorg och aktiva arbetsmarknadsåtgärder skulle underlätta kvinnors sysselsättning. I ett större sammanhang är det dessutom viktigt att samarbeta med arbetsmarknadens parter och stärka deras kapacitet.
- (13) Estland är ett land nära EU:s yttre gräns och har låg befolkningstäthet, och ett välfungerande, sammanlänkat transportsystem är därför av största vikt för den ekonomiska verksamheten och exporten. Transportinfrastrukturen i landet har vissa brister i fråga om förbindelser och hållbarhet. Järnvägstransporter och intermodala transporter behöver utvecklas. Vidare har utsläppen av växthusgaser från vägtransporter ökat de senaste fem åren. Fler innovativa och hållbara lösningar skulle kunna bidra till att lösa problem när det gäller trängsel och kollektivtrafik. Synkronisering av Estlands elsystem med nätverket på den europeiska kontinenten är avgörande för att trygga energiförsörjningen i hela den baltiska regionen. Investeringar i infrastruktur skulle bidra till att förbättra estniska företags konkurrenskraft.
- (14) Låga investeringar i forskning och utveckling, särskilt från den privata sektorn, har gjort att produktiviteten i Estland släpar efter. Under 2017 låg de offentliga utgifterna för forskning och utveckling något under genomsnittet i EU, men näringslivets investeringar utgjorde endast 0,61 % av BNP, vilket är ungefär hälften av EU-genomsnittet. Få företag, särskilt bland de små och medelstora företagen, sysslar med forskning eller innovation. Andra innovationsutgifter än FoU-utgifter minskar och samarbetet mellan forskningen och näringslivet är svagt. En del av dessa faktorer

påverkar landets innovationsresultat och produktivitet negativt. Mer målinriktade investeringar i forskning, utveckling och innovation, bland annat i digitalisering och automatisering av företag, skulle öka Estlands produktivitet och konkurrenskraft. Det skulle även en bättre prioritering av forskningsämnen på områden som är av betydelse för ekonomin göra. De estniska myndigheterna har utformat och genomfört flera åtgärder för att komma till rätta med bristerna i forsknings- och innovationssystemet, men de konkreta resultaten av dem är tillsvdare små.

- (15) Utmaningar när det gäller resurs- och energieffektivitet kvarstår. I fråga om miljöinnovation motsvarar resultaten inte helt landets potential och dess sammanlagt 60 poäng för miljöinnovation är 40 % lägre än genomsnittet i EU. Trots att det skett vissa förbättringar under de senaste åren presterar Estland ungefär tre gånger sämre än EU-genomsnittet vad gäller resursproduktivitet och skillnaderna jämfört med resten av EU blir allt större. Endast en liten del av de små och medelstora företagen i Estland vidtar åtgärder för att förbättra sin resurseffektivitet och bli mer miljövänliga. Ekonomin är dessutom mycket energiintensiv och energiförbrukningen ligger betydligt över EU-genomsnittet. Alla estniska regioner släpar efter när det gäller att förbättra resurs- och energieffektiviteten. Andelen förnybar energi inom transportsektorn är nu 0,4 %, vilket är långt under det nationella målet på 10 %. Att främja resurs- och energieffektiviteten, särskilt inom bygg- och anläggningssektorn, och att stödja den cirkulära ekonomin, bland annat genom fler investeringar, skulle ytterligare bidra till en mer konkurrenskraftig och hållbar ekonomi.
- (16) Insolvensförfaranden i Estland tar cirka tre år och återvinningsgraden är något över 40 %. Detta gör att arbetskraft och finansiella resurser är fångade i mindre produktiva företag. Det undergräver incitamenten att investera och tillhandahålla finansiering till företag. Det skulle vara viktigt att se över insolvensreglerna i syfte att förkorta insolvensförfarandena och öka återvinningsgraden för fordringsägare. Framför allt kunde det uppmuntra tillämpning av omstruktureringsförfaranden före och efter insolvens och hindra gradvis likvidering av företag.
- (17) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten⁷. Estland skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.
- (18) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Estlands ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019 och det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Estland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Estland utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

⁷ SWD(2019) 1005 final.

⁸ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Estland att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas nominella ökning inte överstiger 4,1 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Säkerställa att tillsynen över och genomförandet av regelverket för bekämpning av penningtvätt är verkningsfullt.
2. Vidta åtgärder mot kompetensbrist och främja innovation genom att förbättra utbildningssystemets kapacitet och arbetsmarknadsrelevans. Förbättra det sociala skyddsnätets ändamålsenlighet och tillgången till integrerade sociala tjänster till rimlig kostnad. Vidta åtgärder för att minska löneskillnaden mellan kvinnor och män, även genom att förbättra insynen i lönebildningen.
3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på en hållbar infrastruktur för transport och energi, bland annat sammanlänkningar, på att främja forskning och innovation och på resurs- och energieffektivitet, med beaktande av regionala skillnader.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*