

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 506 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Estlands nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Estlands stabilitetsprogram for 2019

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Estlands nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Estlands stabilitetsprogram for 2019

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til Det Europæiske Råds konklusioner,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Estland ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").
- (2) Da Estland har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Estland sikre en

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 3 nedenfor. Navnlig vil en målretning af investeringstiltagene inden for den økonomiske politik mod de specifikke områder bidrage til efterlevelse af den anden henstilling vedrørende euroområdet, der omhandler støtte til investeringer.

- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Estland 2019² offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Estlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Estlands nationale Europa 2020-mål.
- (4) Den 30. maj 2019 afleverede Estland sit nationale reformprogram for 2019 og den 30. april 2019 sit stabilitetsprogram for 2019.
- (5) Der er taget højde for de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013³ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at gennemgå og foreslå ændringer af sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁴.
- (6) Estland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. Stabilitetsprogrammet for 2019 blev forelagt på basis af en uændret politik. Regeringen planlægger at bevæge sig fra et offentligt underskud på 0,6 % af BNP i 2018 til et underskud på 0,2 % af BNP i 2019, 0,3 % af BNP i 2020 og et underskud på 0,7 % af BNP i 2022. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo⁵ forventes den mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP ikke at blive nået i løbet af den periode, som stabilitetsprogrammet for 2019 omfatter. Den offentlige gældskvote forventes at falde til 5,3 % af BNP i 2022. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er gunstigt. De foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål, er ikke blevet specificeret, hvilket udgør en risiko for provenuantagelserne.
- (7) Den 13. juli 2018 henstillede Rådet, at Estland sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter⁶ ikke overstiger 4,1 % i 2019, hvilket svarer til en

² SWD(2019) 1005 final.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, som genberegnet af Kommissionen efter den i fællesskab aftalte metode.

⁶ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelse er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden modregnes.

årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. På baggrund af Kommissionens efterårsprognose 2018, ifølge hvilken Estland vil ligge tættere på sin mellemfristede budgetmålsætning i 2019, og i overensstemmelse med reglerne om ophævelse af fastfrysningen af den krævede tilpasning, bør den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstige 4,9 %, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,3 % i 2019. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2019.

- (8) I lyset af Estlands forventede produktionsgab på 2,7 % af BNP og med en forventet BNP-vækst under den potentielle vækstrate bør den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstige 4,1 % i 2020 i overensstemmelse med den strukturelle tilpasning på 0,6 % af BNP, som kræves ifølge den tilpasningsmatrix, der er fastlagt efter fælles aftale som led i stabilitets- og vækstpakten. På basis af Kommissionens forårsprognose 2019 er der under antagelse af en uændret politik risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2020. Generelt er Rådet af den opfattelse, at der er behov for at træffe foranstaltninger i 2019 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten.
- (9) På baggrund af store skandaler i forbindelse med hvidvask af penge er forebyggelse heraf blevet en prioritet for Estland. Estland har styrket sin lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge, og andelen af valutaudlændinges indskud i den estiske banksektor er faldet betydeligt. Der er dog stadig udfordringer. Den estiske regering har vedtaget yderligere foranstaltninger og retningslinjer for, hvordan forebyggelsen på dette område kan styrkes, men det estiske parlament har endnu ikke vedtaget et lovgivningsinitiativ, der skal styrke tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge. Der bør arbejdes på at gennemføre disse foranstaltninger effektivt, når de er vedtaget.
- (10) Mangel på kvalificeret arbejdskraft og misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer er blandt de største hindringer for erhvervsinvesteringer og begrænser øgede produktivitetsevinster. I de seneste år har Estland gennemført omfattende reformer, men udviklingen på arbejdsmarkedet og faldet i antallet af personer i den erhvervsaktive alder indebærer langsigtede udfordringer for uddannelsessystemet. Blandt disse udfordringer er den fortsatte høje andel af unge, der forlader skolen tidligt, den ufuldstændige omlægning af skoleinfrastrukturen, den utilstrækkelige arbejdsmarkedsrelevans af de videregående uddannelser og de udfordringer, der er forbundet med en aldrende lærerstab og lærerfagets ringe tiltrækningskraft. Selv om stadig flere deltager i voksenuddannelse, foregår opkvalificeringen og omskolingen af arbejdsstyrken ikke hurtigt nok til at holde trit med udviklingen på arbejdsmarkedet. Centralt i de konstaterede behov for kvalifikationer står en utilstrækkelig evne til at innovere. Til trods for den høje procentdel af specialister inden for informations- og kommunikationsteknologi tilbyder virksomhederne kun begrænset uddannelse i digitale færdigheder. Ved at forbedre uddannelsessystemets arbejdsmarkedsrelevans, herunder investere i erhvervsvejledning, bekæmpe skolefrafald og i højere grad være på forkant med kvalifikationsbehovet, kan man bidrage til at sikre, at befolkningen får de nødvendige færdigheder. Desuden vil man ved at forbedre lærernes arbejdsvilkår, kvaliteten af undervisningen og uddannelsespolitikken i tråd med den demografiske og økonomiske udvikling kunne styrke kapaciteten i uddannelsessystemet.
- (11) Trods visse forbedringer er forekomsten af fattigdom, social udstødelse og indkomstulighed fortsat høj, især blandt de ældre. Ca. 42 % i aldersgruppen 65 år og derover var i risiko for fattigdom og social udstødelse i 2017, sammenlignet med et gennemsnit på 15 % i EU. De sociale ydelser kan stadig ikke reducere fattigdommen i tilstrækkelig grad, og det sociale sikkerhedsnet er svagt. Den ringe koordinering

mellem sundheds- og socialvæsenet og de store forskelle mellem kommunernes evne til at kortlægge behovet for sociale ydelser og til at føre dem ud i livet gør det vanskeligt at sikre sociale tjenesteydelser af god kvalitet og til overkommelige priser. Modtagerne skal desuden dække en stor del af omkostningerne ved de tjenester, som myndighederne yder. Estlands offentlige udgifter til langtidspleje udgjorde mindre end halvdelen af EU-gennemsnittet (0,6 % af BNP sammenlignet med 1,6 % af BNP i 2016). Der findes hverken forebyggende foranstaltninger eller et støttesystem til at lette byrden for de uformelle plejere. Andelen af personer med uopfyldte medicinske behov er fortsat blandt de højeste i EU (11,7 %), hvilket tyder på tilgængeligheds- og effektivitetsproblemer i sundhedssystemet. Disse udfordringer peger i retning af, at der er behov for at levere integrerede sociale tjenester og sundhedsydelser af god kvalitet og til en overkommelig pris og udvikle et omfattende regelsæt for langtidspleje. Ved at investere i den social inklusion, herunder i social infrastruktur, vil den inklusive vækst blive fremmet.

- (12) Den kønsbestemte lønforskel på 25,6 % i 2017 er blandt de højeste i EU og lidt større end i det foregående år. De konsekvenser, som forældreskab har for kvinders beskæftigelse, ligger desuden et godt stykke over EU-gennemsnittet (henholdsvis 25,2 % og 9,0 %). Langvarig forældreorlov fører ofte til en langsommere karriereudvikling for kvinder. Kvinder har tendens til at arbejde i økonomiske sektorer og erhverv med lavere løn, selv om deres uddannelsesniveau er højere end mænds. De seneste foranstaltninger har gjort reglerne for forældreorlov og understøttelse mere fleksible for at gøre det lettere for forældre at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Brugen af børnepasning er blevet mere udbredt. Faktorer som økonomisk aktivitet, beskæftigelse, alder, erhvervs erfaring og arbejdstid forklarer imidlertid kun en del af lønforskellen mellem mænd og kvinder og efterlader et uforklarligt gab på 20 % i forhold til EU-gennemsnittet på 11,5 %. Løngennemsnigtighed kan bidrage til en bedre forståelse af årsagerne til denne store lønforskel mellem mænd og kvinder. Fortsatte investeringer i børnepasning og aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger kan øge beskæftigelsen blandt kvinder. Det er desuden vigtigt i en bredere sammenhæng at sikre samarbejdet med arbejdsmarkedets parter og styrke deres kapacitet.
- (13) Estland er et afsides beliggende land med en lav befolkningstæthed, og derfor er et velfungerende og indbyrdes forbundet transportsystem af afgørende betydning for Estlands økonomiske aktivitet og eksport. Estlands transportinfrastruktur er mangelfuld med hensyn til konnektivitet og bæredygtighed. Jernbanetransport og intermodal transport skal udvikles mere. Desuden er drivhusgasemissionerne fra vejtransport steget i de seneste 5 år. Yderligere innovative og bæredygtige løsninger kan bidrage til at løse problemerne med hensyn til trængsel og offentlig transport. Synkronisering af Estlands elsystem med det kontinentale europæiske net er afgørende for at sikre elforsyningen i hele Østersøregionen. Investeringer i infrastruktur vil bidrage til at gøre de estiske virksomheder mere konkurrencedygtige.
- (14) Med et lavt investeringsniveau i forskning og udvikling, navnlig fra den private sektor, har Estlands produktivitet haltet bagefter. I 2017 lå de offentlige udgifter til forskning og udvikling lidt under EU-gennemsnittet, og erhvervsinvesteringerne var kun på 0,61 % af BNP – ca. halvdelen af EU-gennemsnittet. Kun en lille andel af virksomhederne, især blandt de små og mellemstore virksomheder, indberetter forsknings- og innovationsaktiviteter. Andre innovationsudgifter end forsknings- og udviklingsudgifter er faldende, og der er kun begrænset samarbejde mellem forskning og erhvervsliv. En del af disse faktorer påvirker landets innovationsresultater og produktivitet i negativ retning. Mere målrettede investeringer i forskning, udvikling og

innovation, herunder i digitalisering og automatisering af virksomheder, vil kunne øge Estlands produktivitet og konkurrenceevne. Det samme gælder en bedre prioritering af forskningsemner på områder af økonomisk betydning. De estiske myndigheder har udformet og gennemført en række foranstaltninger for at afhjælpe manglerne i forsknings- og innovationssystemet, men deres virkning er stadig begrænset.

- (15) Der er fortsat udfordringer med hensyn til ressource- og energieffektiviteten. Estlands miljøinnovationsresultater afspejler ikke fuldt ud landets potentiale, og dets samlede miljøinnovative score på 60 ligger 40 % under EU-gennemsnittet. På trods af visse forbedringer i de seneste år ligger Estland omkring tre gange lavere end EU-gennemsnittet med hensyn til ressourceproduktivitet, og kløften i forhold til resten af EU bliver stadig større. Kun en lille del af landets små og mellemstore virksomheder træffer foranstaltninger til at forbedre deres ressourceeffektivitet og miljøvenlighed. Desuden er økonomien meget energiintensiv med et energiforbrug, der ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet. Alle estiske regioner halter bagefter med hensyn til at forbedre ressource- og energieffektiviteten. Med 0,4 % ligger Estland langt under det nationale mål på 10 % vedvarende energi i transportsektoren. Fremme af ressource- og energieffektivitet, navnlig i bygningssektoren, og støtte til den cirkulære økonomi, herunder ved at øge investeringerne, vil kunne bidrage yderligere til en mere konkurrencedygtig og bæredygtig økonomi.
- (16) Insolvensprocedurerne i Estland tager omkring tre år, og inddrivelsessatsen ligger på lidt over 40 %. Dette bevirker, at arbejdskraft og finansielle ressourcer er fanget i mindre produktive virksomheder. Dermed mindskes incitamentene til at investere og yde finansiering til virksomhederne. Det er vigtigt at ændre insolvensreglerne for at afkorte insolvensbehandlingen og øge inddrivelsessatsen for kreditorerne. Det bør navnlig indebære at tilskynde til at anvende rekonstruktionsprocedurerne før og efter en konkurs og forhindre stykvisse likvidationer af virksomheder.
- (17) Programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan være med til at afhjælpe nogle af de problemer, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten⁷. Det vil gøre det muligt for Estland at udnytte midlerne bedst muligt i forhold til de identificerede sektorer, idet der tages hensyn til regionale forskelle.
- (18) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Estlands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet 2019 og det nationale reformprogram 2019 og opfølgningen på de henstillinger, der er rettet til Estland i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Estland, men også til deres overensstemmelse med Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (19) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet for 2019, og dets holdning⁸ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Estland i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 4,1 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturtilpasning på 0,6 % af BNP,

⁷ SWD(2019) 1005 final.

⁸ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

og sikre et effektivt tilsyn og håndhævelse af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge

2. afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og fremme innovation ved at forbedre uddannelsessystemets kapacitet og arbejdsmarkedsrelevans, forbedre tilstrækkeligheden af det sociale sikkerhedsnet og adgangen til prismæssigt overkommelige og integrerede sociale tjenester samt træffe foranstaltninger til at mindske den kønsbestemte lønforskel, herunder ved at forbedre løngennemsigtigheden
3. koncentrere investeringstiltagene inden for den økonomiske politik om bæredygtig transport og energiinfrastruktur, herunder sammenkoblinger, fremme af forskning og innovation samt ressource- og energieffektivitet, idet der tages hensyn til regionale forskelle.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*