

Bruxelles, 2. srpnja 2019.
(OR. en)

10159/19

ECOFIN 614
UEM 217
SOC 466
EMPL 355
COMPET 495
ENV 586
EDUC 301
RECH 334
ENER 338
JAI 695
FSTR 117
REGIO 153

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9930/19 - COM(2019) 506 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2019.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga revidirali i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2019) 506 final.

PREPORUKA VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća² također donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem Estonija nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja³ („Preporuka za europodručje za 2019.”) u kojoj je utvrđeno pet preporuka za europodručje („preporuke za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Estonija bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje za 2019., koja je navedena u preporukama 2. i 3. u nastavku. Konkretno, mjerama za usmjeravanje investicijske politike na određena područja odgovorit će se na drugu preporuku za europodručje o poticanju ulaganja.
- (3) Izvješće za Estoniju za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Estonije u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018.⁴, mjere poduzete kao odgovor na preporuke donesene prethodnih godina te napredak Estonije u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.

² Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

³ SL C 136, 12.4.2019., str. 1.

⁴ SL C 320, 10.9.2018., str. 24.

- (4) Estonija je 30. svibnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i 30. travnja 2019. svoj Program stabilnosti za 2019.
- (5) Pri programiranju u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi”) za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁵, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je pružila dodatne pojedinosti o tome kako bi primijenila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Estonija je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Program stabilnosti za 2019. dostavljen je na temelju pretpostavke o nepromijenjenim politikama. U Programu se predviđa da će se deficit opće države koji je u 2018. iznosio 0,6 % u 2019. smanjiti na 0,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), da će u 2020. iznositi 0,3 % BDP-a te da će se do 2022. bilježiti deficit od 0,7 % BDP-a. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁶ ne planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 0,5 % BDP-a, ostvariti tijekom razdoblja obuhvaćenog Programom stabilnosti za 2019. Predviđa se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 5,3 % BDP-a do 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je. Nisu precizirane mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita, što predstavlja rizik za pretpostavljeno povećanje prihoda.

⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁶ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

- (7) S obzirom na jesensku prognozu Komisije za 2018., kojom se predviđalo približavanje srednjoročnom proračunskom cilju u 2019. i u skladu s pravilima za odmrzavanje potrebne prilagodbe, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda ne bi trebala biti viša od 4,9 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,3 % u 2019. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2019. postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2019.
- (8) Budući da u Estoniji predviđeni proizvodni jaz iznosi 2,7 % BDP-a, a predviđeni rast BDP-a niži je od procijenjene potencijalne stope rasta, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne bi trebala biti viša od 4,1 %, što odgovara strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a u skladu sa zajednički dogovorenom matricom zahtjevâ iz Pakta o stabilnosti i rastu. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2019. ne bude li promjene u politikama, postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2020. Općenito, Vijeće smatra da bi se od 2019. trebale poduzeti potrebne mjere usmjerene na usklađivanje s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.
- (9) Zbog velikih skandala s pranjem novca sprečavanje pranja novca postalo je prioritet za Estoniju. Estonija je ojačala svoj okvir za sprečavanje pranja novca i udio depozita nerezidenata u estonskom bankarskom sektoru znatno se smanjio. Međutim, problemi i dalje postoje. Iako je estonska vlada uvela dodatne mjere i smjernice za daljnje jačanje prevencije u ovom području, Estonski parlament još nije donio zakonodavnu inicijativu kojom bi se povećali kapaciteti za nadzor sprečavanja pranja novca. Jednom kad se te mjere donesu, potrebno je osigurati da se učinkovito provode.

- (10) Nedostatak i neusklađenost vještina s potrebama tržišta rada među glavnim su preprekama poslovnom ulaganju i ograničavaju povećanje produktivnosti. Posljednjih je godina Estonija provela sveobuhvatne reforme, no kretanja na tržištu rada i smanjenje broja radno sposobnog stanovništva dugotrajni su izazovi za sustav obrazovanja i osposobljavanja. Ti izazovi uključuju još uvijek visoku stopu ranog napuštanja školovanja, nedovršenu reorganizaciju mreže škola, nedovoljnu relevantnost visokog obrazovanja i strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada te izazove povezane sa starenjem nastavnika i niskom razinom privlačnosti nastavničkog zanimanja. Iako se stopa sudjelovanja u obrazovanju odraslih povećava, stjecanje dodatnih vještina i prekvalifikacija radne snage ne odvijaju se dovoljno brzo da bi se održao korak s kretanjima na tržištu rada. Među svim utvrđenim vještinama koje nedostaju ističe se nedostatan inovacijski kapacitet. Unatoč velikom postotku stručnjaka za informacijske i komunikacijske tehnologije, osposobljavanje za stjecanje digitalnih vještina koje nude poduzeća nije dostatno. Poboljšanje relevantnosti sustava obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada, među ostalim ulaganjem u profesionalno usmjeravanje, rješavanje problema ranog napuštanja školovanja i bolje predviđanje potrebnih vještina, omogućilo bi stjecanje odgovarajućih vještina. Osim toga, poboljšanje radnih uvjeta nastavnika, kvalitete poučavanja i obrazovnih politika kao reakcija na demografska i gospodarska kretanja povećalo bi kapacitet sustava obrazovanja i osposobljavanja.

- (11) Unatoč poboljšanjima, siromaštvo, socijalna isključenost i dohodovna nejednakost i dalje su znatni, pogotovo među osobama starije dobi. Oko 42 % osoba u dobi od 65 godina i više bilo je 2017. izloženo riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u usporedbi s prosjekom Unije od 15 %. Socijalne naknade još nisu učinkovite u smanjenju siromaštva, a socijalna sigurnosna mreža i dalje je slaba. Pružanje cjenovno pristupačnih i kvalitetnih socijalnih usluga ometa slaba koordinacija između usluga zdravstvene i socijalne zaštite te velike razlike u kapacitetima općina pri utvrđivanju potreba za socijalnim uslugama i pružanju tih usluga. Građani moraju i sami pokrivati znatan dio troškova usluga koje pružaju nadležna tijela. Javna potrošnja Estonije za dugotrajnu skrb iznosila je manje od polovine prosjeka Unije (0,6 % BDP-a u odnosu na 1,6 % BDP-a u 2016.). Nema preventivnih mjera ili sustava potpore koji bi umanjili opterećenost neformalnih pružatelja skrbi. Udio osoba s nezadovoljenim zdravstvenim potrebama i dalje je jedan od najviših u Uniji (11,7 %), što upućuje na probleme pristupačnosti i učinkovitosti sustava zdravstvene zaštite. Ti problemi upućuju na potrebu za pružanjem integriranih cjenovno pristupačnih i kvalitetnih usluga socijalne i zdravstvene zaštite i razvojem sveobuhvatnog okvira za dugotrajnu skrb. Ulaganjima koja podupiru socijalnu uključenost, među ostalim u socijalnu infrastrukturu, potaknuo bi se uključiv rast.
- (12) Rodna razlika u plaćama u 2017. bila je i dalje među najvećima u Uniji i iznosila je 25,6 %, neznatno više nego godinu ranije. Osim toga, utjecaj roditeljstva na zapošljavanje žena znatno je iznad Unijina prosjeka (25,2 % u odnosu na 9 %). Dugi roditeljski dopusti često su uzrok sporijeg napretka žena u karijeri. Žene uglavnom rade u slabije plaćenim gospodarskim sektorima i zanimanjima, iako imaju višu razinu obrazovanja od muškaraca. Nedavnim mjerama dodana je fleksibilnost roditeljskom dopustu i sustavu roditeljskih naknada u cilju lakšeg povratka roditelja na tržište rada. Poboljšano je korištenje uslugama skrbi o djeci. Ipak, čimbenici kao što su gospodarska aktivnost, profesija, dob, radno iskustvo ili radno vrijeme samo djelomično objašnjavaju rodnu razliku u plaćama, što ostavlja neobjašnjenu razliku od 20 % naspram prosjeka Unije od 11,5 %. Transparentnost plaća mogla bi doprinijeti razumijevanju razloga za tako velike rodne razlike u plaćama. Nastavak ulaganja u skrb o djeci i mjere aktivne politike tržišta rada pridonijeli bi zapošljavanju žena. Osim toga, suradnja sa socijalnim partnerima i jačanje njihovih kapaciteta i dalje su važni u širem kontekstu.

- (13) S obzirom na to da je Estonija zemlja na periferiji EU-a i da ima nisku gustoću naseljenosti, povezan prometni sustav koji dobro funkcionira ključan je za njezine poslovne djelatnosti i izvoz. Prometna infrastruktura Estonije ima određene nedostatke u smislu povezivosti i održivosti. Željeznički i intermodalni prijevoz i dalje su nedovoljno razvijeni. Osim toga, tijekom posljednjih pet godina povećale su se emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa. Daljnja inovativna i održiva rješenja mogla bi doprinijeti otklanjanju problema povezanih sa zagušenjem i javnim prijevozom. Sinkronizacija elektroenergetskog sustava Estonije s europskom kontinentalnom mrežom ključna je za osiguranje opskrbe električnom energijom u čitavoj baltičkoj regiji. Ulaganje u infrastrukturu pridonijelo bi poboljšanju konkurentnosti estonskih poduzeća.
- (14) S niskim razinama ulaganja u istraživanje i razvoj, posebno iz privatnog sektora, Estonija po produktivnosti zaostaje za ostalim državama članicama. Dok su javni rashodi za istraživanje i razvoj 2017. bili neznatno ispod prosjeka Unije, poslovna ulaganja iznosila su samo 0,61 % BDP-a, što je oko polovine prosjeka Unije. Mali udio poduzeća, osobito malih i srednjih poduzeća („MSP-i”), prijavljuje aktivnosti u području istraživanja i inovacija. Rashodi za inovacije koje nisu povezane s istraživanjem i razvojem smanjuju se, a suradnja znanstvene zajednice i poduzeća je slaba. Neki od tih čimbenika negativno utječu na rezultate i produktivnost zemlje u području inovacija. Ciljana ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije, uključujući digitalizaciju i automatizaciju poduzeća, povećala bi produktivnost i konkurentnost Estonije. Tome bi doprinijelo i bolje određivanje prioriteta u područjima koja su relevantna za gospodarstvo. Estonska tijela izradila su i provela nekoliko mjera radi otklanjanja nedostataka u sustavu istraživanja i inovacija, ali je njihov učinak za sada ograničen.

- (15) Izazovi u području učinkovitosti resursa i energetske učinkovitosti i dalje su prisutni. Rezultati ekoinovacija Estonije ne odražavaju u potpunosti potencijal zemlje i njezin ukupni rezultat ekoinovacija od 60 manji je od prosjeka Unije za 40 %. Unatoč određenim poboljšanjima posljednjih godina, Estonija ima oko tri puta slabije rezultate u produktivnosti resursa od prosjeka Unije, a razlika u odnosu na ostatak Unije sve je veća. Samo mali udio estonskih MSP-a poduzima mjere za poboljšanje učinkovitosti resursa i razvoj ekološkog poslovanja. Nadalje, gospodarstvo je energetski vrlo intenzivno, a razine potrošnje energije znatno su iznad prosjeka Unije. Sve estonske regije zaostaju u poboljšanju učinkovitosti resursa i energetske učinkovitosti. S udjelom obnovljive energije u prometu od 0,4 % u 2017. Estonija je daleko od svojeg nacionalnog cilja od 10 %. Poticanje učinkovitosti resursa i energetske učinkovitosti, posebno u sektoru građevinarstva, te potpora kružnom gospodarstvu, uključujući povećanjem ulaganja, dodatno bi pridonijeli konkurentnijem i održivijem gospodarstvu.
- (16) Postupci u slučaju nesolventnosti u Estoniji traju oko tri godine, a stopa namirenja neznatno je iznad 40 %. Tako radnici i financijski resursi ostaju zarobljeni u manje produktivnim poduzećima. To ugrožava i inicijative za ulaganje i financiranje poduzeća. Reforma okvira za postupke u slučaju nesolventnosti bila bi važna za skraćivanje trajanja postupaka i povećanje stope namirenja vjerovnika. Konkretno, reformom bi se mogla potaknuti primjena postupaka restrukturiranja prije i poslije samog postupka u slučaju nesolventnosti i spriječiti postupno unovčavanje dijelova imovine poduzeća u likvidaciji.
- (17) Programiranje fondova Unije u razdoblju 2021. – 2027. moglo bi doprinijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, a osobito u područjima iz Priloga D izvješću za Estoniju za 2019. To bi Estoniji omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u utvrđenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama.

- (18) Komisija je u okviru europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Estonije i objavila je u izvješću za Estoniju za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019., Nacionalni program reformi za 2019. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Estoniji prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Estoniji, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije. To je učinila jer je potrebno ojačati ukupno gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se na razini Unije doprinosi budućim nacionalnim odlukama.
- (19) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i njegovo je mišljenje⁷ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Estonija u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne premaši 4,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Osigurati učinkovit nadzor i provedbu okvira za sprečavanje pranja novca.
2. Riješiti problem nedostatka vještina i poticati inovacije povećanjem kapaciteta i relevantnosti sustava obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada. Povećati primjerenost socijalne sigurnosne mreže te pristup cjenovno pristupačnim i integriranim socijalnim uslugama. Poduzeti mjere za smanjenje rodne razlike u plaćama, među ostalim povećanjem transparentnosti plaća.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na održivu prometnu i energetska infrastrukturu, uključujući interkonekcije, na poticanje istraživanja i inovacija te na učinkovitost resursa i energetska učinkovitost, vodeći računa o regionalnim razlikama.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik

⁷ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.