

Bruselj, 2. julij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9930/19 - COM(2019) 506 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2019

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2019) 506 final.

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Estonije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Estonije ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi Priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja³ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje iz leta 2019), ki določa pet priporočil za euroobmočje (v nadaljnjem besedilu: priporočila za euroobmočje), sprejel 9. aprila 2019.
- (2) Estonija bi morala kot država članica, katere valuta je euro, zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje iz leta 2019, ki je izraženo v priporočilih 2 in 3 spodaj. Ukrepi, ki so osredotočeni na ekonomsko politiko v zvezi z naložbami v določena področja, bodo zlasti prispevali k izvajanju drugega priporočila za euroobmočje, saj podpirajo izboljšanje naložb.
- (3) Poročilo o državi za Estonijo za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Estonije pri izvajanju priporočil za posamezno državo, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018⁴, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezno državo, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.

² Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

³ UL C 136, 12.4.2019, str. 1.

⁴ UL C 320, 10.9.2018, str. 24.

- (4) Estonija je 30. maja 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019, 30. aprila 2019 pa program stabilnosti za leto 2019.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezno državo so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Za Estonijo trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Program stabilnosti za leto 2019 je bil predložen ob predpostavki nespremenjenih politik. V skladu s programom naj bi se primanjkljaj sektorja država v višini 0,6 % bruto domačega proizvoda (BDP) v letu 2018 zmanjšal na 0,2 % BDP v letu 2019 in 0,3 % BDP v letu 2020 ter do leta 2022 dosegel primanjkljaj v višini 0,7 % BDP. Na podlagi preračunanega strukturnega salda⁶ se ne načrtuje, da bo srednjeročni proračunski cilj, določen pri primanjkljaju 0,5 % BDP v strukturnem smislu, dosežen v obdobju, ki ga zajema program stabilnosti za leto 2019. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do leta 2022 znižal na 5,3 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je optimističen. Ukrepi, potrebni za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja, niso bili opredeljeni kot dejavniki, kar ogroža predpostavke o donosu.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁶ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

- (7) Glede na napoved Komisije iz jeseni 2018, ki je v zvezi s srednjeročnim proračunskim ciljem v letu 2019 predvidela boljši položaj, in v skladu s pravili za odmrznitev zahtevanih prilagoditev, nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bi smela preseči 4,9 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,3 % v letu 2019. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 obstaja tveganje znatnega odklona od te zahteve v letu 2019.
- (8) V letu 2020, ko naj bi proizvodna vrzel Estonije predvidoma znašala 2,7 % BDP in naj bi bila načrtovana rast BDP pod ocenjeno stopnjo potencialne rasti, nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bi smela preseči 4,1 %, kar je v skladu s strukturno prilagoditvijo v višini 0,6 % BDP, kot izhaja iz skupno dogovorjene prilagoditvene matrike zahtev v okviru Pakta za stabilnost in rast. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 in ob predpostavki nespremenjenih politik v letu 2020 obstaja tveganje znatnega odklona od te zahteve. Svet na splošno meni, da bi bilo treba z letom 2019 sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast.
- (9) Preprečevanje pranja denarja je v Estoniji postalo prednostna naloga zaradi velikih škandalov pranja denarja. Estonija je okrepila svoj okvir za preprečevanje pranja denarja, delež vlog nerezidentov v estonskem bančnem sektorju pa se je znatno zmanjšal. Vendar izzivi ostajajo. Estonska vlada je uvedla dodatne ukrepe in smernice za nadaljnjo krepitev preprečevanja na tem področju, vendar estonski parlament še ni sprejel zakonodajne pobude za povečanje zmogljivosti nadzora na področju preprečevanja pranja denarja. Pozornost bo treba nameniti učinkovitemu izvajanju teh ukrepov po njihovem sprejetju.

- (10) Med glavnimi ovirami za poslovne naložbe in omejitve večje produktivnosti so pomanjkanje znanj in spretnosti ter njihova neusklajenost s povpraševanjem. Estonija je v zadnjih letih izvedla obsežne reforme, kljub temu pa trendi na trgu dela in zmanjšanje delovno sposobnega prebivalstva predstavljajo dolgoročni izziv za sistem izobraževanja in usposabljanja. Ti izzivi zajemajo še vedno visoko stopnjo zgodnjega opuščanja šolanja, nepopolno reorganizacijo mreže šol, neustreznost visokošolskega izobraževanja ter poklicnega izobraževanja in usposabljanja za trg dela ter izzive, povezane s staranjem učiteljev in nizko privlačnostjo učiteljskega poklica. Čeprav se udeležba v izobraževanju odraslih izboljšuje, izpopolnjevanje in preusposabljanje delavcev ni dovolj hitro, da bi sledilo trendom na trgu dela. V središču ugotovljenih potreb po znanjih in spretnostih je nezadostna zmogljivost za inovacije. Kljub visokemu odstotku strokovnjakov za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo je digitalno usposabljanje, ki ga zagotavljajo podjetja, omejeno. Izboljšanje ustreznosti sistema izobraževanja in usposabljanja za potrebe trga dela, vključno z vlaganjem v poklicno svetovanje, boju proti zgodnjemu opuščanju šolanja ter boljše predvidevanje potreb po znanju in spretnostih, bi pomagalo zagotoviti, da bodo ljudje ustrezno usposobljeni. Poleg tega bi izboljšanje delovnih pogojev za učitelje, kakovost poučevanja in izobraževalne politike kot odziv na demografske in gospodarske trende okrepile zmogljivost sistema izobraževanja in usposabljanja.

- (11) Kljub izboljšavam so revščina, socialna izključenost in dohodkovna neenakost še vedno visoki, zlasti med starejšimi. Leta 2017 je bilo približno 42 % oseb, starih 65 let in več, izpostavljenih tveganju revščine in socialne izključenosti v primerjavi z Unijo, kjer je povprečje znašalo 15 %. Socialni prejemki in nadomestila pri zmanjševanju revščine še vedno niso učinkoviti in socialna varnostna mreža je šibka. Zagotavljanje kakovostnih in cenovno dostopnih socialnih storitev ovirajo slabo usklajevanje med storitvami zdravstvenega in socialnega varstva ter velike razlike v zmožnosti občin, da opredelijo potrebe po storitvah socialnega varstva in jih zagotovijo. Posamezniki morajo kriti tudi velik del stroškov storitev, ki jih zagotavljajo organi. Javna poraba Estonije za dolgotrajno oskrbo je bila manjša od polovice povprečja Unije (0,6 % BDP v primerjavi 1,6 % BDP leta 2016). Preventivni ukrepi ali podporni sistem za razbremenitev nepoklicnih oskrbovalcev ne obstajajo. Delež ljudi z neizpolnjenimi potrebami po zdravstveni oskrbi je še vedno eden največji v Uniji (11,7 %), kar kaže na težave pri dostopnosti sistema zdravstvenega varstva in njegove učinkovitosti. Ti izzivi kažejo, da je treba zagotoviti celovite cenovno dostopne in kakovostne storitve socialnega in zdravstvenega varstva ter razviti celosten okvir dolgotrajne oskrbe. Naložbe, ki podpirajo socialno vključevanje, vključno v socialno infrastrukturo, bi spodbudile vključujočo rast.
- (12) Razlika med plačami moških in žensk s 25,6 % v letu 2017 je še vedno med največjimi v Evropski uniji in je nekoliko večja od predhodnega leta. Poleg tega je vpliv starševstva na zaposlenost žensk precej nad povprečjem Unije (tj. 25,2 % v primerjavi z 9,0 %). Zaradi dolgega starševskega dopusta je poklicno napredovanje žensk pogosto počasnejše. Ženske pogosto delajo v manj plačanih gospodarskih sektorjih in poklicih, čeprav je njihova stopnja izobrazbe višja od stopnje izobrazbe moških. Z nedavnimi ukrepi je bila v izrabo starševskega dopusta in sistem socialnih prejemkov vnesena prožnost, da se olajša vrnitev staršev na trg dela. Uporaba otroškega varstva se povečuje. Vendar dejavniki, kot so gospodarska aktivnost, poklic, starost, delovne izkušnje ali delovni čas, pojasnjujejo le del razlike med plačami moških in žensk, pri čemer ostaja nepojasnen primanjkljaj v višini 20 % v primerjavi s povprečjem Unije, ki znaša 11,5 %. Preglednost plačil bi lahko pripomogla k boljšemu razumevanju vzrokov za to visoko razliko med plačami moških in žensk. Stalne naložbe v otroško varstvo in aktivni ukrepi na trgu dela bi ženskam pomagali pri zaposlovanju. Poleg tega sta sodelovanje s socialnimi partnerji in krepitev njihove zmogljivosti še naprej pomembna v širšem kontekstu.

- (13) Ker je Estonija periferna država z nizko gostoto prebivalstva, je dobro delujoč in povezan prometni sistem ključen za njene gospodarske aktivnosti in izvoz. Estonska prometna infrastruktura se sooča z nekaterimi pomanjkljivostmi glede povezljivosti in trajnosti. Železniški in intermodalni promet še vedno nista dovolj razvita. Poleg tega so se v zadnjih petih letih povečale emisije toplogrednih plinov iz cestnega prometa. Nadaljnje inovativne in trajnostne rešitve bi lahko pomagale odpravljati zastoje in težave, povezane z javnim prometom. Sinhronizacija estonskega elektroenergetskega sistema s celinskim evropskim omrežjem je ključna za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo v celotni baltski regiji. Naložbe v infrastrukturo bi pomagale izboljšati konkurenčnost estonskih podjetij.
- (14) Zaradi nizke ravni naložb v raziskave in razvoj, zlasti v zasebnem sektorju, produktivnost v Estoniji zaostaja. Medtem ko so bili leta 2017 javnofinančni odhodki za raziskave in razvoj nekoliko pod povprečjem Unije, so poslovne naložbe znašale le 0,61 % BDP, kar je približno polovica povprečja Unije. Obstaja majhen delež podjetij, zlasti med malimi in srednjimi podjetji (MSP), ki poročajo o raziskovalnih in inovacijskih dejavnostih. Odhodki za inovacije, ki niso povezane z raziskavami in razvojem, se zmanjšujejo, sodelovanje med znanstvenimi krogi in podjetji pa je šibko. Nekateri od teh dejavnikov zmanjšujejo uspešnost in produktivnost države na področju inovacij. Naložbe, ki bi bile bolj usmerjene v raziskave, razvoj in inovacije, vključno z digitalizacijo in avtomatizacijo podjetij, bi povečale produktivnost in konkurenčnost Estonije. Produktivnost in konkurenčnost bi povečalo tudi boljše določanje prednostnih raziskovalnih tem na področjih, ki so pomembna za gospodarstvo. Estonski organi so oblikovali in izvedli več ukrepov za odpravo pomanjkljivosti v raziskovalnem in inovacijskem sistemu, vendar je njihov učinek doslej še vedno omejen.

- (15) Izzivi na področju virov in energijske učinkovitosti pa ostajajo. Uspešnost Estonije na področju ekoloških inovacij ne odraža v celoti potenciala države, njen skupni rezultat na področju ekoloških inovacij, ki je 60, pa je 40 % pod povprečjem Unije. Kljub nekaterim izboljšavam v zadnjih letih je produktivnost virov Estonije trikrat manjša od povprečja Unije, vrzel v primerjavi s preostalo Unijo pa se povečuje. Le majhen delež estonskih MSP sprejema ukrepe za izboljšanje učinkovite rabe virov in za okolju prijaznejše ravnanje. Poleg tega je gospodarstvo zelo energijsko intenzivno, pri čemer so ravni porabe energije precej nad povprečjem Unije. Vse estonske regije zaostajajo pri izboljšanju učinkovite rabe virov in energijske učinkovitosti. Estonija je bila z deležem 0,4 % v letu 2017 kar precej pod nacionalnimi cilji, ki so 10 % deleža energije iz obnovljivih virov v prometu. Spodbujanje učinkovite rabe virov in energije, zlasti v gradbenem sektorju, ter podpiranje krožnega gospodarstva, vključno s povečanjem naložb, bi dodatno prispevalo k bolj konkurenčnemu in trajnostnemu gospodarstvu.
- (16) Postopki v primeru insolventnosti v Estoniji trajajo približno tri leta, stopnja izterjave pa je nekoliko nad 40 %. Zaradi tega so delovna sila in finančni viri zadržani v manj produktivnih podjetjih. To slabi spodbude za naložbe in zagotavljanje financiranja podjetjem. Reforma insolvenčnega okvira bi bila pomembna, da bi se skrajšalo trajanje postopkov v primeru insolventnosti in povečala stopnja izterjave za upnike. Zlasti bi to lahko spodbudilo uporabo postopkov prestrukturiranja pred plačilno nesposobnostjo in po njej ter preprečilo nesistematično likvidacijo podjetij.
- (17) Načrtovanje programov skladov Unije za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi za leto 2019. To bi Estoniji omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik ta sredstva kar najbolje uporabi za opredeljene sektorje.

- (18) V okviru evropskega semestra 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Estonije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019, nacionalni reformni program za leto 2019 in ukrepanje po priporočilih, ki jih je Estonija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Estoniji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019, njegovo mnenje⁷ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Estonija v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da bo:

1. zagotovila, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2020 ne bo presegla 4,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP; zagotovila učinkovit nadzor in izvrševanje okvira za preprečevanje pranja denarja;
2. odpravila pomanjkanje znanj in spretnosti in spodbudila inovacije z izboljšanjem zmogljivosti sistema izobraževanja in usposabljanja ter njegove ustreznosti za trg dela; izboljšala ustreznost socialne varnostne mreže ter dostopa do cenovno dostopnih in celostnih storitev socialnega varstva; sprejela ukrepe za zmanjšanje razlik med plačami moških in žensk, tudi za izboljšanje preglednosti plač;
3. ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotočila na trajnostno prometno in energetska infrastrukturo, vključno z medsebojnimi povezavami, v spodbujanje raziskav in inovacij ter v spodbujanje učinkovite rabe virov, pri tem pa upoštevala regionalne razlike.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik

⁷ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.