



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 506 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Естония за 2019 г. и съдържаща
становище на Съвета относно програмата за стабилност на Естония за 2019 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Естония за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Естония за 2019 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Естония не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“).
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

Естония следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръка 3 по-долу. По-специално съсредоточаването на свързаните с инвестициите мерки на икономическа политика в посочените области ще спомогне за изпълнението на втората препоръка за еврозоната по отношение на подкрепата за инвестициите.

- (3) Докладът за Естония за 2019 г.² беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Естония в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Естония през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 30 май 2019 г. Естония представи националната си програма за реформи за 2019 г., а на 30 април 2019 г. — своята програма за стабилност за 2019 г.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014 — 2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁴.
- (6) Спрямо Естония понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. Програмата за стабилност за 2019 г. беше представена във основа на хипотеза за непроменена политика. Правителството планира да премине от дефицит по консолидирания държавен бюджет от 0,6 % от БВП през 2018 г. към дефицит от 0,2 % от БВП през 2019 г. и 0,3 % от БВП през 2020 г., а след това да отбележи дефицит от 0,7% от БВП до 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁵ средносрочната бюджетна цел от 0,5 % от БВП в структурно изражение не се планира да бъде изпълнена през периода, обхванат от програмата за стабилност за 2019 г. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее до 5,3 % от БВП до 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен. Не са определени мерките, необходими за подкрепа на планираните цели за дефицита, което представлява риск за хипотезите относно прираста на приходите.

² SWD(2019) 1005 final.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

- (7) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Естония да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁶ не надвишава 4,1 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. С оглед на прогнозата на Комисията от есента на 2018 г., в която се предвиждаше позиция, по-близка до средносрочната бюджетна цел през 2019 г. и съответстваща на правилата за размразяване на изискваната корекция, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не следва да надвишава 4,9 %, което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,3 % през 2019 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. има риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г.
- (8) През 2020 г., с оглед на прогнозираната разлика от 2,7 % между фактическия и потенциалния БВП в Естония, както и поради това, че планираният растеж на БВП е под очаквания потенциален растеж, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не следва да надвиши 4,1 %, което съответства на структурна корекция от 0,6 % от БВП, произтичаща от общоприетата корекционна матрица на изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. при непроменена политика има риск от значително отклонение от това изискване през 2020 г. Като цяло Съветът е на мнение, че от 2019 г. трябва да се предприемат необходимите допълнителни мерки, за да се спазят разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (9) Предотвратяването на изпирането на пари се превърна в приоритет за Естония на фона на големите скандали, свързани с изпирането на пари. Естония укрепи своята рамка за борба с изпирането на пари и делът на депозитите на чуждестранни лица в естонския банков сектор намаля значително. Въпреки това продължават да съществуват предизвикателства. Въпреки че естонското правителство въведе допълнителни мерки и насоки за по-нататъшното укрепване на превенцията в тази област, парламентът на Естония все още не е приел законодателна инициатива, целяща увеличаване на капацитета на надзора по отношение на борбата с изпирането на пари. Следва да се обърне внимание на ефективното прилагане на тези мерки след тяхното приемане.
- (10) Недостигът на умения и несъответствието между търсените и предлаганите умения са сред основните пречки пред бизнес инвестициите и ограничават нарастването на производителността. През последните години Естония осъществи широкообхватни реформи, но тенденциите на пазара на труда и намаляването на населението в трудоспособна възраст представляват дългосрочни предизвикателства за системата на образование и обучение. Тези предизвикателства включват все още висок процент на преждевременно напускащи училище, непълна реорганизация на училищната мрежа; недостатъчната адекватност на висшето образование и професионалното образование и обучение за пазара на труда; и предизвикателствата, свързани със застаряването на учителите и ниската привлекателност на професията. Въпреки

⁶

Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

че участието в ученето за възрастни се подобрява, повишаването на квалификацията и преквалификацията на работната сила не се извършват достатъчно бързо, така че се наблюдава изоставане от тенденциите на пазара на труда. Недостатъчният капацитет за иновации е в центъра на набелязаните нужди от умения. Въпреки големия процент на специалистите в областта на информационните и комуникационните технологии, предприятията предоставят ограничено обучение за придобиване на умения в областта на цифровите технологии. Подобряването на адекватността на системата за образование и обучение за пазара на труда, включително чрез инвестиране в професионално ориентиране, справянето с преждевременното напускане на училище и подобро предвиждане на потребностите от умения биха спомогнали да се гарантира, че хората притежават правилните умения. Освен това подобряването на условията на труд на учителите, качеството на преподаването и образователните политики в отговор на демографските и икономическите тенденции ще укрепи капацитета на системата за образование и обучение.

- (11) Въпреки подобренията, бедността, социалното изключване и неравенството в доходите остават високи, особено сред по-възрастните хора. През 2017 г. около 42 % от лицата на възраст 65 и повече години са били изложени на риск от бедност и социално изключване в сравнение със средната стойност за Европейския съюз от 15 %. Социалноосигурителните обезщетения все още не са ефективни за намаляване на бедността, а мрежата за социална сигурност е слаба. Предоставянето на качествени и достъпни социални услуги е възпрепятствано от слабата координация между службите в областта на здравеопазването и социалните грижи и от големите различия в способността на общините да набелязват нуждите от социални услуги и да ги предоставят. Хората също трябва да покрият голяма част от разходите за услугите, предоставяни от органите. Публичните разходи на Естония за дългосрочни грижи бяха по-малко от половината от средната стойност за ЕС (0,6 % от БВП в сравнение с 1,6 % от БВП през 2016 г.). Няма превантивни мерки или система за подпомагане, за да се намали тежестта върху лицата, полагащи неформални грижи. Делът на хората с неудовлетворени потребности от медицински грижи остава един от най-високите в ЕС (11,7 %), което свидетелства за проблеми с достъпността и ефективността на системата на здравеопазването. Тези предизвикателства сочат необходимостта от предоставяне на достъпни и качествени социални и здравни услуги по интегриран начин и от разработване на цялостна рамка за дългосрочни грижи. Инвестициите в подкрепа на социалното приобщаване, включително в социалната инфраструктура, биха насърчили приобщаващия растеж.
- (12) Разликата в заплащането между жените и мъжете от 25,6 % през 2017 г. остава сред най-високите в Съюза и е малко по-голяма в сравнение с предходната година. Освен това отражението на родителството върху заетостта на жените е значително над средното за Съюза (съответно 25,2 и 9,0 %). Дългите родителски отпуски често водят до по-бавно развитие на кариерата за жените. Наблюдава се тенденция жените да работят в икономически сектори и професии с по-ниско заплащане, въпреки че образователното им равнище е по-високо от това на мъжете. Неотдавнашните мерки добавиха гъвкавост към системата за предоставяне на родителски отпуск и обезщетения с цел улесняване на връщането на родителите на пазара на труда. Използването на услуги за детски грижи се подобрява. Въпреки това фактори като икономическата дейност, професията, възрастта, трудовия стаж или работното време обясняват само част от разликата в заплащането между жените и мъжете, като оставят необяснима

разлика от 20 % спрямо средната стойност за ЕС от 11,5 %. Прозрачността при заплащането би могла да спомогне за по-доброто разбиране на причините за тази голяма разлика в заплащането на жените и мъжете. Продължаването на инвестициите в грижите за децата и активните мерки на пазара на труда биха спомогнали за заетостта на жените. Освен това ангажирането със социалните партньори и укрепването на техния капацитет продължават да бъдат важни в по-широк контекст.

- (13) Като периферна страна с ниска гъстота на населението добре функциониращата и взаимосвързана транспортна система е от ключово значение за икономическите дейности и износа на Естония. Транспортната инфраструктура на Естония е изправена пред някои недостатъци по отношение на свързаността и устойчивостта. Недостатъчно развити остават железопътният и интермодалният транспорт. Освен това емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили през последните 5 години. Други иновативни и устойчиви решения биха могли да спомогнат за преодоляване на проблемите, свързани със задръстванията и с обществения транспорт. Синхронизирането на електроенергийната система на Естония с континенталната европейска мрежа е от ключово значение за гарантиране на сигурността на доставките на електроенергия в целия Балтийски регион. Инвестициите в инфраструктура биха спомогнали за подобряване на конкурентоспособността на естонските предприятия.
- (14) При ниските инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, особено от частния сектор, производителността на Естония изостава. Докато през 2017 г. публичните разходи за научноизследователска и развойна дейност бяха малко под средните за ЕС, бизнес инвестициите бяха само 0,61 % от БВП — около половината от средната стойност за ЕС. Малък е дялът на предприятията, особено сред малките и средните предприятия, които отчитат дейности в областта на научните изследвания и иновациите. Намаляват разходите, които не са свързани с научноизследователската и развойната дейност, а сътрудничеството между научните и стопанските среди е слабо. Някои от тези фактори водят до снижаване на резултатите на страната в областта на иновациите и производителността. По-целенасочените инвестиции в научни изследвания, развитие и иновации, включително в цифровизация и автоматизация на предприятията, биха повишили производителността и конкурентоспособността на Естония. Същият резултат ще бъде постигнат, ако се определят по-добре приоритетите на научноизследователските теми в области, които са от значение за икономиката. Естонските органи разработиха и приложиха няколко мерки за преодоляване на недостатъците в системата за научни изследвания и иновации, но въздействието им до момента остава ограничено.
- (15) Продължават да съществуват предизвикателства в областта на ресурсната и енергийната ефективност. Показателите за екоинновации на Естония не отразяват напълно потенциала на страната, а комплексният ѝ резултат от 60 в областта на екоинновациите е с 40 % по-нисък от средната стойност за ЕС. Въпреки някои подобрения през последните години Естония е с три пъти по-ниска от средната за ЕС стойност по отношение на производителността на ресурсите, а разликата с останалата част от ЕС се увеличава. Само малка част от естонските малки и средни предприятия предприемат действия за подобряване на ресурсната си ефективност и стават по-екологосъобразни. Освен това икономиката е силно

енергоемка, като равнищата на потребление на енергия са значително по-високи от средните за ЕС. Всички региони в Естония изостават в подобряването на ресурсната и енергийната ефективност. С дял от 0,4 % Естония е доста под националната си цел за дял от 10 % на енергията от възобновяеми източници в транспорта. Насърчаването на ресурсната и енергийната ефективност, по-специално в сградния сектор, и подкрепата за кръговата икономика, включително чрез увеличаване на инвестициите, биха допринесли допълнително за по-конкурентоспособна и устойчива икономика.

- (16) Процедурите по несъстоятелност в Естония отнемат около три години, а процентът на събирането на вземанията е малко над 40 %. Това задържа трудови и финансови ресурси в по-малко продуктивни предприятия. Нарушават се стимулите за инвестиране и предоставяне на финансиране на предприятията. Реформирането на рамката на несъстоятелността би било от значение, за да се съкрати продължителността на производството по несъстоятелност и да се увеличи процентът на събиране на вземанията за кредиторите. По-специално това би могло да включва насърчаване на използването на производства преди и след фазата на несъстоятелността и предотвратяване на поэтапната ликвидация на дружествата.
- (17) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, установени в препоръките, по-специално в областите, включени в приложение Г към доклада за страната⁷. Това ще позволи на Естония да използва по най-добрия начин тези средства по отношение на набелязаните сектори, като се вземат предвид регионалните различия.
- (18) В контекста на европейския семестър за 2019 г. Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Естония и го публикува в доклада за страната за 2019 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2019 г., националната програма за реформи за 2019 г. и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Естония през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Естония, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.
- (19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Естония да предприеме следните действия през 2019 г. и 2020 г.:

- 1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 4,1 % през 2020 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,6 % от БВП. Да осигури ефективен надзор и прилагане на рамката за борба с изпирането на пари.
- 2. Да отстрани недостига на умения и да насърчава иновациите чрез подобряване на капацитета и адекватността на системата за образование и обучение за пазара на труда. Да подобри адекватността на мрежата за социална сигурност и достъпа до финансово достъпни и интегрирани социални услуги. Да

⁷ SWD(2019) 1005 final.

⁸ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

предприеме мерки за намаляване на разликата в заплащането между мъжете и жените, включително чрез подобряване на прозрачността на възнагражденията.

3. Да насочи свързана с инвестициите икономическа политика в областта на устойчивата транспортна и енергийна инфраструктура, включително междусистемните връзки, за насърчаване на научните изследвания и иновациите, както и за ресурсната и енергийната ефективност, като се вземат предвид регионалните различия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател