



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2018  
COM(2018) 406 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Estlands 2018**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Estlands 2018**

**DE**

**DE**

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Estlands 2018**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Estlands 2018**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Estland nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> COM(2018) 406 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2018)0077 und P8\_TA(2018)0078.

- (2) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Estland als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die in den nachstehenden Empfehlungen, insbesondere in Empfehlung 1, ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2018 für Estland<sup>4</sup> wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Estlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Estland keine makroökonomischen Ungleichgewichte bestehen.
- (4) Am 26. April 2018 übermittelte Estland sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>5</sup> kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung<sup>6</sup> hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Estland befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Regierung sieht in Bezug auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo vor, dass nach dem Defizit von 0,3 % des BIP im Jahr 2017 im Jahr 2018 ein Überschuss von 0,2 % des BIP, im Jahr 2019 ein Überschuss von 0,5 % des BIP verzeichnet und anschließend ein ausgeglichener Haushalt erzielt wird. Ihr mittelfristiges Haushaltziel ist ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge soll der neu berechnete<sup>7</sup> strukturelle Saldo 2018 0,8 % des BIP und 2019 0,4 % des BIP betragen und anschließend weiterhin ein leichtes Defizit aufweisen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll in den Jahren 2018 und 2019 weiter bei unter 9 % des BIP liegen und bis 2022 auf 5,3 % des BIP zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist günstig. Die negativen Risiken für die veranschlagten

<sup>4</sup> SWD(2018) 205 final.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Einnahmen hängen in erster Linie mit einigen Maßnahmen zusammen, die nicht gut spezifiziert sind, und betreffen alle Jahre des Programmzeitraums.

- (7) Für 2018 wurde Estland empfohlen, das mittelfristige Haushaltziel einzuhalten. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben<sup>8</sup> von höchstens 6,1 %, was einer zulässigen Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,2 % des BIP entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass 2018 die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser Vorgabe besteht. Angesichts der für Estland prognostizierten Produktionslücke von 2,7 % und eines BIP-Wachstums, das den Prognosen zufolge unter der geschätzten Potenzialwachstumsrate liegen wird, soll die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 4,1 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP nach der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbarten gemeinsamen Anforderungsmatrix. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass unter Annahme einer unveränderten Politik im Jahr 2019 sowie in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser Vorgabe besteht. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Estland bereit sein muss, 2018 und 2019 weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Vorgaben zu gewährleisten.
- (8) Eine große Herausforderung für Estland besteht nach wie vor darin, ein angemesseneres System der sozialen Sicherheit zu schaffen, das durch ein besseres Dienstleistungsangebot flankiert wird. Estland gibt weniger für Sozialschutz aus (16 % des BIP) als im EU-Durchschnitt (rund 28 % des BIP). Trotz Verbesserungen ist die armutsverringende Wirkung der Sozialtransfers nach wie vor schwach und liegt unter dem EU-Durchschnitt. Die Armutsgefährdungsquote ist in Estland nach wie vor hoch, vor allem für Menschen mit Behinderungen, Erwerbslosenhaushalte und (insbesondere alleinlebende) ältere Menschen. Trotz der jüngsten Verbesserungen ist die Einkommensungleichheit mit 5,6 % im Jahr 2016 nach wie vor größer als im EU-Durchschnitt (5,2 % im Jahr 2016). Um kinderreicheren Familien angemessene Familienleistungen zu bieten, werden derzeit einige Maßnahmen ergriffen, die die relative Kinderarmut weiter senken. Das Mindesteinkommen wurde erhöht und durch Anreize zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit ergänzt. Ein erster Schritt, gegen die sehr hohe Armutsgefährdungsquote bei alleinlebenden Personen mit niedrigen Renten vorzugehen, war die Zahlung einer Zulage von 115 EUR an diese Bevölkerungsgruppe. Bei der Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen war das Gefälle zwischen Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen (20,9 % im Jahr 2016) ebenfalls höher als im EU-Durchschnitt (10,1 %). Die Finanzierung der Langzeitpflegeleistungen wird den Bedürfnissen der alternden Bevölkerung nicht gerecht. Es bleibt abzuwarten, wie sich die laufende Verwaltungsreform auf die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen auswirken wird.
- (9) Das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist – wenn auch rückläufig – mit 25,3 % immer noch eines der höchsten in der EU. Die jüngsten Änderungen am Elternurlaubs-

<sup>8</sup> Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

und Sozialleistungssystem fördern die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Diese Änderungen dürften Anreize für Frauen schaffen, früher in den Beruf zurückzukehren, und damit zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in Estland beitragen. Die Änderungen werden in den Jahren 2018 bis 2020 umgesetzt. Der Vorschlag über die zweite Phase der Reform des Elternurlaubs wird derzeit erörtert. Angesichts der äußerst niedrigen Mitgliederquoten ist es in diesem Zusammenhang und darüber hinaus weiterhin wichtig, die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern fortzusetzen und deren Kapazitäten zu stärken. Die auf eine Verbesserung der Lohntransparenz abzielenden Änderungen am Gleichstellungsgesetz müssen noch verabschiedet werden und finden dann auch nur auf öffentliche Einrichtungen Anwendung. Die Entwicklung eines Instruments zur Analyse der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede ist nicht vor 2019 zu erwarten.

- (10) Der geringe Produktivitätszuwachs in Estland hängt mit dem mäßigen Abschneiden des Landes in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation zusammen. Da weniger als 0,5 % der estnischen Unternehmen im Jahr 2016 Forschungstätigkeiten durchführten, liegt die FuE-Intensität der Unternehmen bei nur 0,7 % des BIP und damit nur halb so hoch wie im EU-Durchschnitt (1,3 %). Hinzu kommt, dass mehrere Indikatoren zur Innovationsmessung – z. B. der Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen, die neue Produkte und Verfahren entwickeln oder selbst innovativ sind – in den letzten Jahren stark zurückgegangen sind. Während die Wirtschaft einige Tätigkeiten mit hohem Mehrwert und wissensintensive Tätigkeiten vorweisen kann, sind die FuE-Intensität der Unternehmen, die Verbindungen zwischen Wissenschaft und Unternehmen und die Innovations- und technologischen Kapazitäten der Unternehmen nach wie vor gering. Die öffentlichen Ausgaben für Forschung, Technologie und Innovation liegen traditionell über dem EU-Durchschnitt. Allerdings bringt die unzureichende Festlegung von Prioritäten in der öffentlichen Forschung Herausforderungen mit sich. Estland hat mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Leistung der estnischen Wirtschaft auf dem Gebiet der Forschung und Innovation anzukurbeln, aber es kommt nun darauf an, deren Wirkung zu maximieren.
- (11) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Estlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Estland gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Estland berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (12) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme<sup>9</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Estland 2018 und 2019

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 4,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht; die Angemessenheit seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere für ältere Menschen und Menschen

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

mit Behinderungen, verbessert; Maßnahmen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles trifft, auch durch eine Erhöhung der Lohntransparenz in der Privatwirtschaft.

2. Forschung und Innovation fördert, insbesondere durch wirksame Anreize für eine Verbreiterung der Innovationsgrundlage.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*