



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 506 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady
na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2019 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2019 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Estonii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Estonia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 3 poniżej. W szczególności środki ukierunkowane na politykę gospodarczą związaną z inwestycjami na określonych obszarach pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do wspierania inwestycji.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Estonii² zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawarto w nim ocenę postępów Estonii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Estonii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 30 maja 2019 r. Estonia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – swój program stabilności na 2019 r.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁴.
- (6) Estonia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Program stabilności na 2019 r. przedstawiono przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. Rząd planuje przejście od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,6 % PKB w 2018 r. do deficytu wynoszącego 0,2 % PKB w 2019 r., 0,3 % – w 2020 r., a następnie 0,7 % PKB w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁵ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie deficytu w wysokości 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, w okresie objętym programem stabilności na 2019 r. Prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje do poziomu 5,3 % PKB do 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Środki niezbędne do osiągnięcia planowanych docelowych wartości deficytu nie zostały określone, co stwarza ryzyko niespełnienia założeń dotyczących dochodów.

² SWD(2019) 1005 final.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Estonii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁶ nie przekroczyła 4,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. W świetle prognozy Komisji z jesieni 2018 r., zgodnie z którą w 2019 r. przewiduje się zbliżenie do średniookresowego celu budżetowego, a także zgodnie z zasadami odmrażania wymaganej korekty, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,9 %, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,3 % w 2019 r. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r.
- (8) W 2020 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Estonii wyniesie 2,7 % PKB i że prognozowany wzrost PKB będzie poniżej szacunków dotyczących potencjalnej stopy wzrostu, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,1 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od tego wymogu w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) W kontekście dużych skandali związanych z praniem pieniędzy zapobieganie temu procederowi stało się dla Estonii priorytetem. Estonia wzmocniła swoje ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy, a odsetek depozytów nierezydentów w estońskim sektorze bankowym znacznie zmalał. Utrzymują się jednak pewne wyzwania. Choć rząd Estonii wprowadził dodatkowe środki i wytyczne dotyczące sposobów dalszego wzmocnienia działań zapobiegawczych w tej dziedzinie, parlament Estonii nie przyjął jeszcze inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zwiększenie zdolności w zakresie nadzoru nad praniem pieniędzy. Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków po ich przyjęciu.
- (10) Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowanie umiejętności należą do głównych przeszkód dla inwestycji w sektorze przedsiębiorstw, a także ograniczają bardziej zdecydowany wzrost wydajności. W ostatnich latach Estonia przeprowadziła kompleksowe reformy, ale tendencje na rynku pracy i spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym stanowią długoterminowe wyzwania dla systemu kształcenia i szkolenia. Wyzwania te obejmują: utrzymujący się wysoki odsetek osób przedwcześnie kończących naukę, niedokończoną reorganizację sieci szkół, niedostateczne dostosowanie szkolnictwa wyższego oraz systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy oraz wyzwania związane ze starzeniem się nauczycieli i małą atrakcyjnością zawodu nauczyciela. Choć poziom uczestnictwa w kształceniu dorosłych rośnie, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie siły roboczej nie jest wystarczająco szybkie, aby nadążać za tendencjami na rynku pracy. U podstaw zidentyfikowanych potrzeb w zakresie umiejętności leży niewystarczająca zdolność do innowacji. Pomimo wysokiego odsetka specjalistów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych

⁶ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

przedsiębiorstwa nie zapewniają wystarczającej liczby szkoleń w zakresie umiejętności cyfrowych. Większe dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, w tym przez inwestowanie w poradnictwo zawodowe, przeciwdziałanie wczesnemu kończeniu nauki i dokładniejsze przewidywanie potrzeb w zakresie umiejętności, pomogłyby zagwarantować, że pracownicy mają odpowiednie umiejętności. Ponadto poprawa warunków pracy nauczycieli, jakości nauczania i polityki edukacyjnej w odpowiedzi na tendencje demograficzne i gospodarcze zwiększyłyby potencjał systemu kształcenia i szkolenia.

- (11) Pomimo pewnej poprawy sytuacji ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności dochodowe utrzymują się na wysokim poziomie, zwłaszcza wśród osób starszych. W 2017 r. około 42 % osób w wieku co najmniej 65 lat było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, podczas gdy średnia w Unii Europejskiej wynosi 15 %. Świadczenia społeczne nadal nie są skuteczne w ograniczaniu ubóstwa, a siatka bezpieczeństwa socjalnego jest nieadekwatna. Zapewnienie dobrej jakości i przystępnych cenowo usług społecznych jest utrudnione przez niewystarczającą koordynację usług zdrowotnych i społecznych oraz znaczne zróżnicowanie zdolności gmin do określania potrzeb w zakresie usług społecznych i do ich świadczenia. Obywatele muszą również pokrywać znaczną część kosztów usług świadczonych przez państwo. Wydatki publiczne Estonii na opiekę długoterminową były niższe niż połowa średniej unijnej (0,6 % PKB w porównaniu z 1,6 % PKB w 2016 r.). Nie istnieją żadne środki zapobiegawcze ani system wsparcia w celu zmniejszenia obciążenia opiekunów nieformalnych. Odsetek osób z niezaspokojonymi potrzebami w zakresie opieki medycznej jest wciąż jednym z najwyższych w UE (11,7 %), co wskazuje na problemy związane z dostępnością i wydajnością systemu opieki zdrowotnej. Wyzwania te wskazują na potrzebę zapewnienia – w sposób zintegrowany – przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych oraz opracowania kompleksowych ram opieki długoterminowej. Inwestycje wspierające włączenie społeczne, w tym w infrastrukturę społeczną, przyczyniłyby się do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.
- (12) Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wynoszące 25,6 % w 2017 r. pozostaje jedną z najwyższych wartości w Unii i jest nieco większe niż w roku poprzednim. Ponadto wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie kobiet jest znacznie wyższy od średniej unijnej (odpowiednio 25,2 % i 9,0 %). Długie urlopy rodzicielskie często skutkują wolniejszym rozwojem kariery zawodowej kobiet. Kobiety częściej pracują w branżach gospodarki i zawodach, w których zarobki są niższe, mimo że poziom wykształcenia kobiet jest wyższy od poziomu wykształcenia mężczyzn. Wprowadzone niedawno środki uelastyczyły system urlopów i świadczeń rodzicielskich w celu ułatwienia powrotu rodziców do pracy. Wzrasta poziom wykorzystania opieki nad dziećmi. Czynniki takie jak aktywność gospodarcza, zawód, wiek, doświadczenie zawodowe lub czas pracy wyjaśniają jedynie częściowo zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć, co oznacza, że nadal niewyjaśniona jest luka w wysokości 20 % w stosunku do średniej UE wynoszącej 11,5 %. Przejrzystość płac może przyczynić się do zrozumienia tego dużego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Dalsze inwestycje w opiekę nad dziećmi oraz aktywne instrumenty rynku pracy pomogłyby w zwiększeniu zatrudnienia kobiet. Ponadto w szerszym kontekście nadal istotna jest współpraca z partnerami społecznymi i zwiększanie ich zdolności.
- (13) Ze względu na peryferyjne położenie Estonii i małą gęstość zaludnienia kluczowe znaczenie dla działalności gospodarczej i eksportowej tego kraju ma dobrze

funkcjonujący i połączony z innymi sieciami system transportowy. Estońska infrastruktura transportowa boryka się z problemami w zakresie jakości sieci połączeń i zrównoważoności. Transport kolejowy i intermodalny jest nadal słabo rozwinięty. Co więcej, w ciągu ostatnich pięciu lat zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Do rozwiązania problemu zatorów komunikacyjnych i kwestii związanych z transportem publicznym potrzeba jest więcej innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań. Synchronizacja estońskiego systemu elektroenergetycznego z europejską siecią kontynentalną ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w całym regionie Morza Bałtyckiego. Inwestycje w infrastrukturę przyczyniłyby się do zwiększenia konkurencyjności estońskich przedsiębiorstw.

- (14) Z powodu niskiego poziomu inwestycji w badania i rozwój, zwłaszcza w sektorze prywatnym, Estonia pozostaje w tyle za innymi państwami pod względem wydajności. Podczas gdy w 2017 r. wydatki publiczne na badania i rozwój plasowały się nieco poniżej średniej UE, inwestycje w sektorze przedsiębiorstw stanowiły zaledwie 0,61 % PKB, czyli około połowy średniej unijnej. W Estonii funkcjonuje niewielki odsetek przedsiębiorstw, w szczególności wśród przedsiębiorstw małych i średnich, które zgłaszają działalność w zakresie badań naukowych i innowacji. Wydatki na innowacje niezwiązane z badaniami i rozwojem maleją, a współpraca między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami jest niewielka. Niektóre z tych czynników obniżają poziom innowacyjności i wydajności w kraju. Wydajność i konkurencyjność Estonii wzrosłyby dzięki lepiej ukierunkowanym inwestycjom w działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, w tym w cyfryzację i automatyzację przedsiębiorstw. Podobny efekt miałyby dokładniejsze określenie priorytetów, jeśli chodzi o przedmioty badań w obszarach mających znaczenie dla gospodarki. Estońskie władze opracowały i wdrożyły szereg środków mających na celu wyeliminowanie niedociągnięć w systemie badań naukowych i innowacji, ale ich wpływ pozostaje ograniczony.
- (15) Nadal istnieją wyzwania w dziedzinie efektywnego gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej. Poziom ekoinnowacji w Estonii nie odzwierciedla w pełni potencjału kraju, a łączny wynik Estonii w zakresie ekoinnowacji, wynoszący 60, jest o 40 % niższy od średniej UE. Pomimo pewnej poprawy w ostatnich latach Estonia osiąga wyniki około trzy razy niższe od średniej UE pod względem produktywności zasobów, a różnica w stosunku do pozostałych państw UE się powiększa. Jedynie niewielka część estońskich małych i średnich przedsiębiorstw podejmuje działania mające na celu poprawę efektywności gospodarowania zasobami i transformację w kierunku działalności bardziej ekologicznej. Ponadto estońska gospodarka jest wysoce energochłonna, a poziom zużycia energii – znacznie wyższy od średniej UE. Wszystkie regiony Estonii pozostają w tyle pod względem poprawy efektywności gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej. Udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie wynosi w Estonii 0,4 %, co oznacza, że kraj ten plasuje się znacznie poniżej swoich celów krajowych ustalonych na poziomie 10 %. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej, zwłaszcza w budownictwie, oraz wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym przez zwiększenie inwestycji, przyczyniłoby się do dalszego rozwoju bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki.
- (16) Postępowanie upadłościowe w Estonii trwa około trzech lat, a stopa odzysku wynosi nieco powyżej 40 %. Oznacza to, że siła robocza i zasoby finansowe są uwięzione w mniej wydajnych firmach. Osłabia to motywację do inwestowania i zapewniania

finansowania przedsiębiorstw. Do skrócenia czasu trwania postępowania upadłościowego i zwiększenia stopy odzyskiwanych wierzytelności konieczna jest reforma ram prawnych dotyczących niewypłacalności. Powinno się w szczególności zachęcać do korzystania z postępowań restrukturyzacyjnych przed ogłoszeniem upadłości i po nim oraz zapobiegać fragmentarycznej likwidacji przedsiębiorstw.

- (17) Programowanie funduszy UE na okres 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁷. Pozwoliłoby to Estonii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (18) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Estonii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia⁸ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,1 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy.
2. Rozwiązanie problemu niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej i wspieranie innowacji przez poprawę zdolności i dopasowania systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego oraz poprawę dostępności przystępnych cenowo i zintegrowanych usług społecznych. Wdrożenie środków mających na celu zmniejszenie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, w tym przez zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na zrównoważonym transporcie i infrastrukturze energetycznej, w tym na połączeniach międzysystemowych, wspieraniu badań naukowych i innowacji, a także na efektywnym gospodarowaniu zasobami i efektywności energetycznej, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁷ SWD(2019) 1005 final.

⁸ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.