KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 407 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2014 r.

{SWD(2014) 407 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2014 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 gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

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 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2014) 407 final.
3 P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

(3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020" oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

(4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Estonię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2017. W dniu 15 listopada 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[4], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Estonii na 2014 r.[5].

(5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[6], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[7], w którym nie wskazała Estonii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.

(7) W dniu 8 maja 2014 r. Estonia przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 29 kwietnia 2014 r. – swój program stabilności na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Sformułowany w programie stabilności na 2014 r. cel strategii budżetowej zakłada osiągniecie celu średniookresowego oraz stworzenie wystarczających zabezpieczeń fiskalnych na wypadek trudności gospodarczych. W programie potwierdzono poprzedni średniookresowy cel dotyczący nadwyżki strukturalnej, który jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Zakłada się, że przeliczone saldo strukturalne Estonii pogorszy się o 0,1 punktu procentowego PKB w 2014 r., tym samym nastąpi jego odchylenie od wymaganej ścieżki korekty, po czym nastąpi jego poprawa o 0,4 punktu procentowego PKB w 2015 r., a następnie jego wartość pozostanie na poziomie zbliżonym do równowagi w latach 2016–2017. W programie wskazano ponadto ryzyko odchylenia od wartości odniesienia dla wydatków w 2014 r., a także ryzyko znaczącego odchylenia w 2015 r. Ogólnie rzecz biorąc, planowana ścieżka korekty w kierunku średniookresowego celu budżetowego niesie ryzyko dotyczące przestrzegania wymogów paktu stabilności i wzrostu. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe zawarte w programie, który nie został zaaprobowany przez niezależny podmiot, jest wykonalny

[4] Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
[5] C(2013) 8002 final
[6] COM(2013) 800 final.
[7] COM(2013) 790 final.

i w dużej mierze zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2014 r. W swoich prognozach Komisja zakłada, że deficyt strukturalny pogorszy się o 0,1 % PKB w 2014 r., co w efekcie spowoduje różnicę w wysokości 0,3 % PKB w porównaniu z wymaganą korektą i znaczącym odchyleniem, ocenianymi ponad dwa lata temu. Komisja prognozuje, że w 2015 r. nastąpi kolejne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB, i zwraca uwagę na znaczne odchylenie od wymaganej korekty zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zakłada się znaczne odchylenie wartości odniesienia dla wydatków w latach 2014–2015. Na podstawie oceny programu stabilności na 2014 r. i prognozy Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że istnieje ryzyko znaczącego odchylenia od średniookresowego celu w latach 2014 i 2015. Reguła salda strukturalnego służąca zapewnieniu zgodności z Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu weszła w życie w drodze przyjętej w Estonii nowej ustawy o budżecie państwa z dnia 23 marca 2014 r., lecz regułę tę należy jeszcze uzupełnić poprzez wzmocnienie wiążącego charakteru wieloletnich celów w zakresie wydatków.

(9) Co się tyczy rynku pracy, odnotowano znaczne postępy w dziedzinie redukcji bezrobocia wśród młodzieży oraz długotrwałego bezrobocia. Szczególną uwagę należy zwrócić na środki, które zachęcają osoby nisko uposażone do pracy. Konieczne są dalsze wysiłki, by wyeliminować problem rosnącego deficytu siły roboczej, spowodowanego między innymi starzeniem się społeczeństwa oraz opuszczaniem rynku pracy z powodu stanu zdrowia i niepełnosprawności. Dlatego też istotne znaczenie ma terminowe przyjęcie i realizacja reformy w zakresie zdolności do pracy i jednoczesne zapewnienie dostępności usług wspierających. Dalszej poprawy wymagałaby opłacalność wydatków na politykę rodzinną, między innymi poprzez realokację środków finansowych ze świadczeń rodzicielskich na środki takie, jak usługi związane z opieką nad dziećmi. Zakłada się, że przyczyni się to do wczesnego powrotu kobiet na rynek pracy oraz do zmniejszenia stale utrzymującego się dużego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Należy zwiększyć działania w dziedzinie promowania przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy w regionach leżących poza Tallinem i Tartu, aby zapobiec pogłębianiu się różnic w rozwoju oraz zmniejszyć wskaźnik bezrobocia, zwłaszcza wśród osób nisko wykwalifikowanych.

(10) Przyjęte niedawno reformy w dziedzinie edukacji i szkoleń zmierzają do dostosowania kształcenia do wymogów rynku pracy. Konieczne będą dalsze działania, by ułatwić przejście z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia. Ponadto niezbędne będzie podejmowanie regularnych działań, przede wszystkim z wykorzystaniem partnerów społecznych, w celu zwiększenia udziału w kształceniu zawodowym i szkoleniach oraz w programach uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, zwłaszcza poprzez przyuczanie do zawodu. Realizacja strategii uczenia się przez całe życie będzie wymagała podjęcia poważnych wysiłków, by zapewnić tak bardzo potrzebne podnoszenie kwalifikacji, przekwalifikowanie oraz zdobywanie poziomów wykształcenia, zwłaszcza w przypadku osób mających słabą pozycję na rynku pracy. Istnieją zasady inteligentnej specjalizacji, które obejmują strategię przedsiębiorczości i wzrostu oraz strategię badań, rozwoju i innowacji z naciskiem na wspólne priorytety i jednoczesną dalszą specjalizację obszarów tematycznych. Należy w dalszym ciągu dążyć do umiędzynarodowienia i ustalenia priorytetów systemu badań i rozwoju oraz innowacji, biorąc pod uwagę niewielkie rozmiary gospodarki.

(11) Estonia nadal odnotowuje bardzo wysoki poziom zasobochłonności. Poczyniono postępy w zakresie efektywności energetycznej budynków publicznych, lecz należy kontynuować i zwiększyć wysiłki w tej dziedzinie, szczególnie w sektorze mieszkaniowym i przemysłowym. Nastąpił znaczny postęp w zarządzaniu odpadami i składowaniu, lecz należy zapewnić efektywność ekonomiczną potrzeb w dziedzinie recyklingu. Należy wprowadzić środki przewidziane w planie rozwoju transportu, przede wszystkim w celu umożliwienia Estonii utrzymywania emisji CO2 w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji. Można podnieść skuteczność energetyczną transportu towarowego poprzez stosowanie bardziej zrównoważonych środków transportu. Można zwiększyć korzystanie ze środków transportu publicznego poprzez poprawę komplementarności sieci regionalnych i wzajemnych powiązań między transportem autokarowym a transportem kolei pasażerskiej. Rośnie liczba użytkowników samochodów osobowych, a średnia wieku takich samochodów prawie dwukrotnie przekroczyła średnią unijną; nowe samochody osobowe znajdują się w czołówce najbardziej zanieczyszczających w UE. Konieczna jest istotna poprawa zachęt w zakresie ochrony środowiska, w tym opodatkowanie. Mimo podjęcia obiecujących kroków w zakresie zwiększania transgranicznych powiązań rynków energii, pełne powiązanie estońskiego rynku energii z rynkiem UE będzie wymagało czasu i inwestycji.

(12) Pogłębiające się różnice między regionami w połączeniu ze spadkowymi tendencjami demograficznymi, niewydolnością oraz brakiem współpracy na poziomie samorządów lokalnych krępują potencjał rozwoju Estonii. Częściowo odzwierciedla to utrzymujące się niedopasowanie zdolności budżetowych do nakładanej na małe gminy odpowiedzialności, jak również ograniczone korzyści skali. Zasadniczym warunkiem skutecznej aktywizacji oraz skutecznych działań na rynku pracy jest bardziej wydajne i dostępne świadczenie wysokiej jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym, według obszarów usług oraz minimalnych norm w zakresie usług, zwłaszcza w dziedzinie transportu, długoterminowej opieki, wczesnej edukacji dzieci oraz usług socjalnych.

(13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii. Oceniła program stabilności i krajowy program reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–5.

(14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Estonii, a jej opinia[8] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia dla tych państw członkowskich, których walutą jest euro. Estonia powinna zagwarantować pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń.

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie środków budżetowych na 2014 r. w świetle pojawiającej się luki w wysokości 0,3 % PKB na podstawie prognozy służb Komisji z wiosny 2014 r., ze

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

zwróceniem uwagi na istotne odchylenie w stosunku do wymogów paktu stabilności i wzrostu. Znaczącą poprawę w 2015 r. strategii budżetowej, aby zapewnić osiągnięcie celu średnioterminowego oraz utrzymanie go w dalszych latach. Uzupełnienie reguły fiskalnej o bardziej wiążące wieloletnie reguły wydatkowe w ramach średniookresowych ram budżetowych oraz dalszą poprawę wydajności wydatków publicznych.

2. Poprawę zachęt do pracy w formie środków skierowanych do osób o niskich dochodach. Skierowanie działań aktywizacyjnych do osób, które najbardziej oddaliły się od rynku pracy, w szczególności poprzez zapewnienie terminowego przyjęcia i realizacji reformy w zakresie zdolności do pracy. Zwiększenie skuteczności i opłacalności polityki rodzinnej przy jednoczesnej poprawie dostępności i przystępności cenowej usług związanych z opieką nad dziećmi. Wprowadzenie skoordynowanych środków na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości w regionach dotkniętych wysokim bezrobociem.

3. Zapewnienie, że systemy kształcenia i szkoleń odpowiadają wymogom rynku pracy, podnoszenie umiejętności i poziomów kształcenia poprzez działania w dziedzinie uczenia się przez całe życie oraz systematyczne podnoszenie wskaźnika udziału w kształceniu zawodowym i w szkoleniach, w tym w przyuczaniu do zawodu. Dążenie do bardziej ścisłego określania priorytetów i specjalizacji w systemach badań naukowych i innowacji oraz poprawę współpracy między przedsiębiorstwami, instytucjami szkolnictwa wyższego i ośrodkami badawczymi, by przyczyniać się do międzynarodowej konkurencyjności.

4. Wzmożenie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, zwłaszcza w budynkach mieszkalnych i przemysłowych. Istotną poprawę zachęt w zakresie ochrony środowiska dla sektora transportu, by przyczyniać się do mniej zasobochłonnej mobilności. Kontynuowanie rozwoju powiązań transgranicznych z sąsiadującymi państwami członkowskimi, by zróżnicować źródła energii i wspierać konkurencyjność poprzez poprawę integracji rynków energii państw bałtyckich.

5. Zapewnienie większej równowagi między dochodami samorządów a zakresem nakładanej na nie odpowiedzialności. Poprawę skuteczności samorządów i zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych na poziomie lokalnym, zwłaszcza usług socjalnych uzupełniających środki aktywizacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący