KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2013
COM(2013) 356 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Estonii z 2013 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na lata 2012-2017

{SWD(2013) 356 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Estonii z 2013 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na lata 2012-2017

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,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. 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[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i 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,

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2013) 356 final.
3 P7_TA(2013)0052 i P7_TA(2013)0053.
4 Decyzja Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r.

instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do zdecydowanej realizacji celów strategii „Europa 2020" oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

(4) W dniu 6 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Estonię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011-2015.

(5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[5], rozpoczynając tym samym europejski semestr w 2013 r. na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Również w dniu 28 listopada 2012 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania Komisja przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym nie wskazała Estonii jako jednego z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(6) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

(7) W dniu 30 kwietnia 2013 r. Estonia przedłożyła program stabilności z 2013 r. obejmujący lata 2012-2017 oraz krajowy program reform z 2013 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Na podstawie oceny programu stabilności z 2013 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny w latach 2013–2014, w których przewiduje się rzeczywisty wzrost PKB w wysokości ok. 3,3 %. W prognozie Komisji z wiosny 2013 r. przewidziano wzrost rzędu 3,5 % w latach 2013-2014. Deficyt nominalny Estonii w 2012 r. wyniósł 0,3 % PKB. W programie potwierdza się poprzedni średniookresowy cel budżetowy w postaci nadwyżki strukturalnej. Jest on bardziej ambitny, niż cel określony w pakcie stabilności i wzrostu. Jako że Estonia odnotowała w 2012 r. nadwyżkę salda strukturalnego, państwo to osiągnęło swój średniookresowy cel budżetowy rok wcześniej, niż to przewidywano w jego poprzednim programie. Celem strategii budżetowej opisanej w programie stabilności jest zapewnienie zrównoważonej polityki fiskalnej wspierającej zrównoważony wzrost poprzez pozostanie na poziomie średniookresowego celu budżetowego przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczających zabezpieczeń fiskalnych i obniżeniu obciążeń podatkowych pracy. W programie przewiduje się, że planowany deficyt nominalny, tj. 0,5 % PKB w 2013 r., powinien poprawić się w okresie objętym prognozą, osiągając równowagę w 2014 r., a następnie przejść w nadwyżkę. Jak wynika z ogólnej oceny przeliczonego salda strukturalnego, w tym analizy wartości odniesienia dotyczącej wydatków, w 2013 r. Estonia nie oddala się znacząco od średniookresowego celu budżetowego, powracając do nadwyżki strukturalnej w 2014 r. Wskaźnik zadłużenia nie przekracza 60 % PKB i zgodnie z

[5] COM(2012) 750 final.
[6] COM(2012) 751 final.

programem prawdopodobnie zmaleje po 2013 r. osiągając wartość około 9 % w latach 2015-2016. Estonia planuje wprowadzić w 2013 r. regułę strukturalnego salda budżetu, zgodnie z wymogami Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu. Niezwłocznie po jej przyjęciu reguła powinna zostać wzmocniona wiążącym charakterem wieloletnich celów w zakresie wydatków.

(9) Co się tyczy rynku pracy, chociaż liczba miejsc pracy zwiększa się, to wciąż istnieją istotne czynniki ograniczające wzrost gospodarczy, takie jak utrzymujące się bezrobocie osób młodych i bezrobocie długotrwałe, niedopasowanie umiejętności, czy też coraz większy niedobór pracowników na rynku, w tym utrata pracowników w wyniku przewlekłych problemów zdrowotnych. System świadczeń społecznych powinien stać się bardziej elastyczny i ukierunkowany, tak by świadczył usługi wsparcia i oferował zachęty osobom bezrobotnym i nieaktywnym zawodowo, które mogłyby zostać ponownie zatrudnione. Należy również wzmocnić środki aktywizacji zawodowej, tak by mieć pewność, że dotrą do najbardziej potrzebujących osób. Skuteczność gospodarowania środkami w zakresie wydatków w ramach polityki rodzinnej mogłaby zostać poprawiona w sposób neutralny dla budżetu, w tym poprzez realokację finansowania ze świadczeń rodzinnych do skuteczniejszych środków, takich jak usługi opieki nad dziećmi, co dawałoby oczekiwany pozytywny efekt zwiększenia zatrudnienia kobiet. Kwestią rozwoju gospodarczego regionów należy zająć się w bardziej skoordynowany sposób, tak by uzyskać bardziej widoczne rezultaty.

(10) Estonia częściowo wdrożyła zalecenia z 2012 r. w dziedzinie kształcenia i szkolenia. W 2012 r. przyjęto reformę szkolnictwa wyższego, a w 2013 r. ma zostać przyjęta nowa całościowa reforma systemu kształcenia i szkolenia. Ze szczególną uwagą trzeba będzie zadbać o wystarczające uczestnictwo w tym procesie partnerów społecznych, tak by zapewnić wystarczająco dużą liczbę miejsc służących przyuczaniu do zawodu w ramach edukacji zawodowej. Zracjonalizowany dostęp do kształcenia średniego jest wciąż istotnym zobowiązaniem, które nie zostało zrealizowane. W świetle dużej liczby osób bez wykształcenia wyższego lub zawodowego konieczne jest zajęcie się problemem nadal stosunkowo wysokiego bezrobocia osób młodych. Wciąż jeszcze nie podjęto w wystarczającym stopniu tematu dostępu pracowników o niskich kwalifikacjach do programów uczenia się przez całe życie, a środki dla bezrobotnych osób młodych nie zawsze właściwie odpowiadają potrzebom rynku pracy. Istniejący brak powiązań między publicznym sektorem badań naukowych a gospodarką w dalszym ciągu hamuje wzrostu wydajności i wpływa na konkurencyjność Estonii. Ponadto umiędzynarodowienie i określanie priorytetów systemu badań i innowacji pozostaje wyzwaniem, biorąc pod uwagę niewielkie rozmiary gospodarki.

(11) Energochłonność Estonii jest w dalszym ciągu bardzo duża. Mimo iż rząd podjął pewne kroki, konieczne są dalsze, zwiększone wysiłki, przy czym szczególny nacisk należy położyć na odnawianie budynków mieszkalnych. Flota nowych samochodów w Estonii jest najbardziej energochłonna w UE, a nawyki klientów nie zmieniają się pomimo podniesienia podatku akcyzowego od paliw. W przypadku niepodjęcia dodatkowych działań, Estonia prawdopodobnie nie osiągnie swojego celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych, w szczególności jeśli nie zostaną wdrożone środki w dziedzinie transportu i budownictwa mieszkaniowego. Rynek energetyczny Estonii pozostaje stosunkowo odizolowany, jako że połączenia transgraniczne nie są wystarczające.

(12) Świadczenie usług, do oferowania których samorządy są zobligowane przepisami prawa, jest w większości sektorów nieefektywne, szczególnie w zakresie opieki

długoterminowej, usług pomocy dla rodzin, opieki zdrowotnej, edukacji i transportu. Wynika to ze słabych zdolności administracyjnych samorządów oraz niedopasowania ich dochodów do zakresu odpowiedzialności, jakie im powierzono. Nie stworzono jeszcze możliwego do realizacji planu poprawy administracji lokalnej.

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

(14) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności Estonii i jej opinia[7] znalazła odzwierciedlenie zwłaszcza w pkt 1 niniejszego zalecenia.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro. Estonia powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2013-2014 działań mających na celu:

1. Realizowanie polityki fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu oraz utrzymanie przewidywanej stabilnej sytuacji budżetowej, a równocześnie zapewnienie zgodności ze średniookresowym celem budżetowym w okresie objętym programem. Uzupełnienie planowanej reguły fiskalnej o bardziej wiążące wieloletnie reguły wydatkowe w ramach średniookresowych ram fiskalnych oraz dalszą poprawę wydajności wydatków publicznych.

2. Zwiększenie zachęt do pracy w drodze uspójnienia różnych istniejących systemów świadczeń społecznych i zwiększenie elastyczności oraz ukierunkowanie sposobu przyznawania świadczeń. Poprawę zasad świadczenia usług socjalnych, w tym opieki nad dziećmi, przy równoczesnym zwiększeniu skuteczności oraz opłacalności polityki rodzinnej. Wzmocnienie środków aktywizacji zawodowej w celu ułatwienia powrotu na rynek pracy długotrwale bezrobotnym i osobom otrzymującym renty i świadczenia z tytułu niezdolności do pracy. Opracowanie skoordynowanej strategii wspierania rozwoju gospodarczego w regionach dotkniętych wysokim bezrobociem.

3. Kontynuowanie wysiłków w celu lepszego dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, w tym dalsze angażowanie partnerów społecznych i prowadzenie ukierunkowanych działań służących walce z bezrobociem osób młodych. Znaczące zwiększenie uczestnictwa osób o niskich kwalifikacjach w procesie uczenia się przez całe życie. Zintensyfikowanie wysiłków w celu określenia priorytetów i umiędzynarodowienia systemów badań i innowacji oraz rozszerzenie współpracy między przedsiębiorstwami oraz instytucjami szkolnictwa wyższego i naukowymi.

4. Zwiększenie efektywności energetycznej, w szczególności w sektorach budownictwa i transportu, a także zwiększenie zachęt w zakresie ochrony

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

środowiska dotyczących pojazdów i odpadów poprzez rozważenie opodatkowania samochodów lub podniesienia akcyzy na paliwa silnikowe. Przyspieszenie rozwoju energetycznych połączeń transgranicznych w celu zdywersyfikowania źródeł energii i promowania konkurencji na rynku energii.

5. Zapewnienie większej równowagi między dochodami samorządów a zakresem nakładanej na nie odpowiedzialności. Poprawę skuteczności samorządów i zapewnienie właściwej jakości świadczenia lokalnych usług publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący