

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Estonii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na lata 2011–2015

(2011/C 213/02)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z

przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 29 kwietnia 2011 r. Estonia przedstawiła swój program stabilności z 2011 r., obejmujący lata 2011–2015, oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Światowy kryzys finansowy dotknął Estonię szczególnie mocno, dodatkowo potęgując załamanie na krajowym rynku nieruchomości i załamanie konsumpcji. Łączny spadek PKB w latach 2008–2009 osiągnął poziom 19 %, a stopa bezrobocia wzrosła do 2010 r. prawie czterokrotnie, do poziomu 16,8 %. Jednak gospodarka szybko odbiła się od dna, a w nadchodzących latach oczekuje się przyspieszenia tempa wzrostu realnego PKB. Siłą napędową ożywienia jest przede wszystkim eksport, ale popyt krajowy również się umacnia, głównie za sprawą dużej dynamiki inwestycji. Poprawa perspektyw wzrostu przełożyła się na pozytywny bodziec dla rynku pracy. Stopa zatrudnienia znacząco wzrosła w ostatnim czasie, choć stopa długoterminowego bezrobocia utrzymuje się na wysokim poziomie. Inflacja wzrosła wprawdzie w porównaniu z rokiem ubiegłym, jednak oczekuje się jej wyhamowania wraz z kształtowaniem się cen surowców na rynkach światowych.
- (8) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest realistyczny. Zawarta w programie stabilności średniookresowa strategia budżetowa przewiduje osiągnięcie celu średniookresowego, jakim jest równowaga strukturalna, do 2013 r. oraz jego utrzymanie przez pozostałą część okresu objętego programem stabilności, poprzez dążenie do uzyskania nadwyżek strukturalnych w roku 2013 i latach kolejnych. Przewiduje się, że w 2013 r. nominalne saldo

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- budżetowe sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie nadwyżkę, natomiast w perspektywie krótkoterminowej oczekiwać można pewnego wzrostu deficytu nominalnego za sprawą jednorazowego wpływu inwestycji na rzecz ochrony środowiska związanych z jednostkami emisji dwutlenku węgla. Przewidziane w programie stabilności dostosowanie budżetowe opiera się na zahamowaniu wzrostu wydatków na spożycie publiczne. Program stabilności zawiera pewne informacje dotyczące środków mających na celu osiągnięcie docelowej sytuacji budżetowej, a wyniki Estonii w zakresie przestrzegania celów budżetowych w przeszłości zmniejszają ryzyko niezrealizowania ich w nadchodzących latach. W szczególności planowane reformy dążą do poprawy efektywności w różnych obszarach, takich jak edukacja i aktywna polityka rynku pracy. Zagrożenia dla realizacji celów budżetowych wydają się zatem zasadniczo zrównoważone. Istotne będzie jednak, aby w przyszłych budżetach zawarto najważniejsze informacje na temat środków mających na celu dalszą poprawę efektywności wydatków publicznych, tym samym wspierając realizację programu stabilności.
- (9) Długoterminowe bezrobocie utrzymuje się na wysokim poziomie, a stopa bezrobocia w różnych regionach jest dość zróżnicowana i trwa. Pomimo znacznego wzrostu od 2009 r. finansowanie aktywnej polityki rynku pracy pozostaje na poziomie należącym do najniższych w UE, a skutkiem tego jest niewielki odsetek bezrobotnych otrzymujących aktywne wsparcie. Estoński rynek pracy jest stosunkowo elastyczny, do czego dodatkowo przyczynia się decyzja o odroczeniu do 2013 r. przewidzianego w pakiecie prawa pracy wzrostu świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Pomimo tej elastyczności Estonia posiada stosunkowo wysokie obciążenia podatkowe pracy, co może mieć negatywny wpływ na podaż pracy i popyt na nią. Problem ten jest szczególnie dotkliwy w związku z wysoką stopą bezrobocia wśród młodzieży oraz osób o niskich kwalifikacjach, którzy są zagrożeni ubóstwem. Reformy mające na celu obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne stanowią krok we właściwym kierunku, lecz muszą mieć miejsce przy jednoczesnej poprawie sytuacji budżetowej. Istnieje potencjał zwiększenia efektywności poprzez bardziej rygorystyczne kryteria dochodowe w celu lepszego ukierunkowania innych świadczeń.
- (10) Intensywność wykorzystania zasobów w Estonii należy do najwyższych w UE. Jest to częściowo wynikiem struktury produkcji, która skoncentrowana jest w energochłonnych sektorach i gałęziach przemysłu. Innym czynnikiem, który o tym decyduje, jest niska efektywność energetyczna na poziomie sektorowym. W krajowym programie reform Estonia wyznaczyła krajowy cel w zakresie oszczędności energii w wysokości 9 % w roku 2016 w porównaniu do prognoz (16 % do roku 2020). Ponadto niewiele jest informacji na temat sposobu i terminów realizacji środków oraz oczekiwanych wyników. Tym samym istnieje potencjał dalszej poprawy efektywności energetycznej. Poprawa efektywności energetycznej może mieć pozytywny wpływ na środowisko naturalne i na bezpieczeństwo dostaw energii, ale również może przyczynić się do ograniczenia presji inflacyjnej oraz do poprawy konkurencyjności pod względem kosztów.
- (11) Niezależnie od ogólnie wysokiego odsetka osób z wyższym wykształceniem, dalsze reformy systemu edukacji na wszystkich szczeblach mogłyby przyczynić się do rozwiązania problemów braków w umiejętnościach, dużej liczby szkół i placówek szkolnictwa wyższego, a także braku nacisku na kształcenie zawodowe, czego konsekwencją jest wysoki odsetek osób, które nie posiadają kwalifikacji zawodowych. Biorąc pod uwagę obecne tendencje demograficzne, poprawa jakości kapitału ludzkiego ma istotne znaczenie dla zwiększenia potencjalnego wzrostu w perspektywie średnioterminowej. W szczególności zapewnienie, aby szkolnictwo wyższe było nastawione na dziedziny o kluczowym znaczeniu dla gospodarki (np. kierunki inżynierskie), mogłoby wspomóc dokonujące się aktualnie przenoszenie punktu ciężkości w kierunku sektorów dóbr wymiennych. Realizacja reform edukacji może również przyczynić się do poprawy efektywności sektora publicznego, jako że obecny system zarządzania edukacją jest zbyt rozdrobniony na szczeblu lokalnym, co prowadzi do nieskuteczności subsydiów oraz do niskiej jakości usług.
- (12) Estonia podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Obejmują one podjęcie środków na rzecz stabilności finansów publicznych, zatrudnienia i konkurencyjności. Po stronie budżetowej pakt zobowiązuje do osiągnięcia równowagi budżetowej do roku 2013 i nadwyżki w roku 2014; do zawarcia w krajowym prawie budżetowym przepisów dotyczących równowagi budżetowej sektora publicznego; oraz do podjęcia pierwszych kroków w kierunku reformy specjalnych programów emerytalnych. W celu propagowania zatrudnienia przewiduje się pewne zachęty podatkowe. W zakresie konkurencyjności środki koncentrują się na innowacjach, szkolnictwie wyższym i reformie służby publicznej. Zobowiązania w ramach paktu odzwierciedlają treść krajowego programu reform. Dla realizacji wyznaczonych w pakcie celów korzystne byłoby podjęcie dalszych środków na rzecz wzmocnienia polityki rynku pracy, a także zajęcie się kwestią efektywnego korzystania z zasobów i rynkiem energii. Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (13) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, a także zobowiązań w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Komisja uważa, że choć środki służące osiągnięciu docelowej sytuacji budżetowej będą musiały zostać doprecyzowane w przyszłych budżetach, to wyniki osiągnięte dotąd przez władze estońskie zmniejszają ryzyko niezrealizowania celów budżetowych. Należy podjąć dalsze kroki w celu wzmocnienia polityki rynku pracy oraz zapewnić lepsze zachęty do podejmowania zatrudnienia, poprawić jakość kapitału ludzkiego poprzez szeroko zakrojoną reformę edukacji, a także zająć się kwestią efektywnego korzystania z zasobów i rynkiem energii.

(14) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności Estonii z 2011 r. i jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Estonię,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Osiągnięcie nadwyżki strukturalnej najpóźniej do 2013 r., przy jednoczesnym ograniczeniu deficytu do poziomu nieprzekraczającego 2,1 % PKB w 2012 r., utrzymaniu ścisłej kontroli nad wydatkami i poprawie efektywności wydatków publicznych.
2. Podjęcie kroków celem wsparcia popytu na pracę oraz zmniejszenia ryzyka ubóstwa poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych i obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych w sposób neutralny dla budżetu jak i poprz poprawę skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, w tym ukierunkowanie środków na osoby młode i długotrwale bezrobotne, zwłaszcza na obszarach charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia.

3. Zapewnienie wprowadzenia planowanych zachęt do ograniczania energochłonności i poprawy efektywności energetycznej w gospodarce, ukierunkowanych na budownictwo i transport, w tym poprzez zapewnienie lepszego funkcjonowania rynku.

4. Podczas wprowadzania w życie reformy systemu edukacji nadanie pierwszeństwa środkom na rzecz poprawy dostępności edukacji przedszkolnej oraz poprawy jakości i dostępności systemu kształcenia zawodowego. Lepsze dopasowanie wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz stworzenie pracownikom niskowykwalifikowanym możliwości uczenia się przez całe życie.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.