

ZALECENIE RADY**z dnia 8 lipca 2014 r****w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2014 r.**

(2014/C 247/06)

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,

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 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 polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada, na podstawie wniosków Komisji, 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⁽²⁾, 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 lub rządów państw członkowskich 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 polityk. 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⁽³⁾ 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013⁽⁴⁾, Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Estonii na 2014 r.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Podtrzymana na 2014 r. decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 21.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Również w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽¹⁾, sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, 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 kredytowania, 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 utrzymanie się w trakcie trwania programu na poziomie celu średniookresowego oraz stworzenie wystarczających zabezpieczeń fiskalnych na wypadek trudności gospodarczych. W programie stabilności potwierdzono poprzedni średniookresowy cel dotyczący nadwyżki strukturalnej, który jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Zakłada się, że w 2014 r. przeliczone saldo strukturalne Estonii pogorszy się o 0,1 punktu procentowego PKB, a tym samym nastąpi jego odchylenie od wymaganej ścieżki korekty, po czym w 2015 r. nastąpi jego poprawa o 0,4 punktu procentowego PKB, a w latach 2016–2017 jego wartość pozostanie na poziomie zbliżonym do równowagi. W programie stabilności wskazano ponadto na ryzyko odchylenia od wartości odniesienia dla wydatków w 2014 r., a także na ryzyko znaczącego odchylenia w 2015 r. Ogólnie rzecz biorąc, planowana ścieżka korekty w kierunku średniookresowego celu budżetowego stwarza ryzyko, jeśli chodzi o przestrzeganie wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe zawarte w programie stabilności, który nie został zaaprobowany przez niezależny podmiot, jest wykonalny i w dużej mierze zgodny z prognozą służb Komisji z wiosny 2014 r. Zgodnie z tą prognozą deficyt strukturalny ma się pogorszyć o 0,1% PKB w 2014 r., co w efekcie doprowadzi do różnicy w wysokości 0,3% PKB w porównaniu z wymaganą korektą oraz znaczącego odchylenia, przy ocenie obejmującej dwa lata. 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 również znaczne odchylenie względem 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.
- (10) Co się tyczy rynku pracy, odnotowano znaczne postępy w dziedzinie redukcji bezrobocia wśród młodzieży oraz bezrobocia długotrwałego. Szczególną uwagę należy zwrócić na środki, które zachęcają do pracy osoby o niskich dochodach. 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 jednocześnie zapewnienie dostępności usług wspierających. Dalszej poprawy wymagałaby opłacalność wydatków na politykę rodzinną, między innymi poprzez zwiększenie dostępu do opieki 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 gospodarczym oraz zmniejszyć wskaźnik bezrobocia, zwłaszcza wśród osób nisko wykwalifikowanych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

- (11) Jeśli chodzi o kształcenie i szkolenie, niedawno przyjęto reformy służące dostosowaniu edukacji do wymogów rynku pracy. Konieczne będą dalsze działania, by ułatwić przechodzenie z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia. Ponadto niezbędne będzie podejmowanie regularnych działań, przede wszystkim przy zaangażowaniu partnerów społecznych, w celu zwiększenia udziału w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz w uczeniu się poprzez praktykę w miejscu pracy, a zwłaszcza poprzez przyuczanie do zawodu. Realizacja strategii uczenia się przez całe życie będzie wymagała podjęcia poważnych wysiłków, by zapewnić tak bardzo potrzebne podnoszenie umiejętności, przekwalifikowanie oraz zdobywanie poziomów kwalifikacji, 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, przy uwzględnieniu niewielkich rozmiarów gospodarki.
- (12) Estonia nadal odnotowuje bardzo wysoki poziom zasobochłonności. Poczyniono postępy w zakresie efektywności energetycznej budynków publicznych, lecz wysiłki w tej dziedzinie należy kontynuować i zwiększyć, szczególnie w sektorze mieszkaniowym i przemysłowym. Nastąpił znaczny postęp w zarządzaniu odpadami i składowaniu, lecz należy zapewnić efektywność ekonomiczną w dziedzinie recyklingu. Należy wprowadzić środki przewidziane w planie rozwoju transportu, przede wszystkim w celu umożliwienia Estonii ograniczenia emisji CO₂ w sektorze nieobjętym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Można podnieść skuteczność energetyczną transportu towarowego poprzez wykorzystywanie bardziej zrównoważonych rodzajów 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 przekracza średnią unijną; nowe samochody osobowe znajdują się w czołówce najbardziej zanieczyszczających w Unii. Konieczna jest istotna poprawa zachęt w zakresie ochrony środowiska, w tym opodatkowania. Mimo podjęcia obiecujących kroków w zakresie zwiększania transgranicznych powiązań rynków energii, pełne powiązanie estońskiego rynku energii z rynkiem Unii będzie wymagało czasu i inwestycji.
- (13) Pogłębiające się różnice między regionami w połączeniu ze spadkowymi tendencjami demograficznymi, niedociągnięciami 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 oraz usług socjalnych.
- (14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii. Oceniała krajowy program reform i program stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–5.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała osobne zalecenia dla tych państw członkowskich, których walutą jest euro⁽²⁾. Jako kraj, którego walutą jest euro, Estonia powinna zagwarantować pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

⁽²⁾ Zob. s. 141 niniejszego Dziennika Urzędowego.

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., wskazującej na istotne odchylenie w stosunku do wymogów funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Znaczącą poprawę w 2015 r. strategii budżetowej, aby zapewnić osiągnięcie, a później utrzymanie celu średnioterminowego. Uzupełnienie reguły fiskalnej o bardziej wiążące wieloletnie reguły wydatkowe w obrębie średniookresowych ram budżetowych oraz dalszą poprawę wydajności wydatków publicznych.
2. Poprawę zachęt do pracy w formie środków skierowanych do osób o niskich dochodach. Ukierunkowanie działań aktywizacyjnych 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 opieki nad dziećmi. Wprowadzenie skoordynowanych środków na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości w regionach dotkniętych wysokim bezrobociem.
3. Zapewnienie, by systemy kształcenia i szkolenia odpowiadały wymogom rynku pracy, podnoszenie umiejętności i poziomów kwalifikacji poprzez rozszerzanie działań w dziedzinie uczenia się przez całe życie oraz systematyczne zwiększanie udziału w kształceniu i szkoleniu zawodowym, w tym w przyuczaniu do zawodu. Dążenie do ściślejszego określania priorytetów i specjalizacji w systemach badań naukowych i innowacji oraz poprawę współpracy między przedsiębiorstwami, instytucjami szkolnictwa wyższego i ośrodkami badawczymi, aby przyczynić się do międzynarodowej konkurencyjności.
4. Wzmocnienie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, zwłaszcza w budynkach mieszkalnych i przemysłowych. Istotną poprawę zachęt w zakresie ochrony środowiska dla sektora transportu, by przyczynić 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 lokalnych a zakresem nakładanej na nie odpowiedzialności. Poprawę skuteczności samorządów lokalnych i zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych na poziomie lokalnym, zwłaszcza usług socjalnych uzupełniających środki aktywizacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

W imieniu Rady

P. C. PADOAN

Przewodniczący