

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/06)

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu 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 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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 poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Estonii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Estonii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Estonii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Estonii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Estonia przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ 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).⁽³⁾ Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku 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 funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Estonia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Rząd planuje przejście od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,3 % PKB w 2017 r. do nadwyżki wynoszącej 0,2 % PKB w 2018 r. i 0,5 % w 2019 r., a następnie osiągnięcie równowagi budżetowej. Średniookresowy cel budżetowy Estonii zakłada deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że przeliczony ⁽²⁾ deficyt strukturalny wyniesie 0,8 % PKB w 2018 r., 0,4 % PKB w 2019 r., a następnie będzie się utrzymywać na niskim poziomie. Prognozuje się, że wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się w latach 2018 i 2019 poniżej poziomu 9 % PKB, po czym będzie maleć, do 2022 r. osiągając poziom 5,3 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Ryzyko niespełnienia założeń dotyczących dochodów dotyczy głównie pewnych niedostatecznie sprecyzowanych środków, które mają wpływ na wszystkie lata okresu objętego programem.
- (7) Na 2018 r. zalecono, aby Estonia przestrzegała w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽³⁾ wynoszącej 6,1 %, co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. W 2019 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 prognoz Komisji z wiosny 2018 r. w przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Estonia musi być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów w latach 2018 i 2019.
- (8) Jednym z głównych wyzwań dla Estonii jest zapewnienie bardziej adekwatnej siatki bezpieczeństwa socjalnego wspieranej lepszym świadczeniem usług. Estonia wydaje mniej na ochronę socjalną (około 16 % PKB) niż wynosi średnia unijna (około 28 % PKB). Wpływ transferów socjalnych na zmniejszanie ubóstwa poprawia się, nadal jednak jest słaby i kształtuje się poniżej średniej unijnej. Estonia nadal wykazuje wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem, przede wszystkim w przypadku osób niepełnosprawnych, gospodarstw domowych bez osób pracujących oraz w przypadku osób starszych, w szczególności mieszkających samotnie. Nierówności dochodowe wyniosły w 2016 r. 5,6 % i nadal plasują się powyżej średniej unijnej (5,2 % w 2016 r.), pomimo niedawnej poprawy w tym zakresie. Podejmuje się pewne działania w celu zapewnienia rodzinom wielodzietnym adekwatnych świadczeń rodzinnych, co prowadzi do dalszego ograniczenia ubóstwa względnego wśród dzieci. Podniesiono poziom świadczeń z tytułu minimalnego dochodu, którym towarzyszą zachęty do powrotu do pracy. Wypłata dodatku w wysokości 115 EUR mieszkającym samotnie osobom o niskich świadczeniach emerytalnych było pierwszym z działań mających na celu ograniczenie bardzo wysokiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem takich osób. Różnica pomiędzy wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osób niepełnosprawnych a takim wskaźnikiem odnośnie do osób bez niepełnosprawności (20,9 % w 2016 r.) była wyższa od średniej Unii Europejskiej (10,1 %). Finansowanie usług w zakresie opieki długoterminowej nie zaspokaja potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Wpływ przeprowadzanej reformy administracyjnej w zakresie świadczenia usług wysokiej jakości usług jest na razie niezany.
- (9) Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wynosi 25,3 % i mimo że maleje, należy nadal do największych w Unii. Niedawne zmiany w systemie urlopów rodzicielskich i świadczeń z tego tytułu mają promować równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Oczekuje się, że będą zachęcać kobiety do wcześniejszego powrotu do pracy, a tym samym przyczynić się do ograniczenia zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Wspomniane zmiany zostaną wdrożone między 2018 r. a 2020 r. Trwa dyskusja na temat propozycji

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

⁽³⁾ 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 dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

dotyczącej drugiego etapu reformy systemu urlopów rodzicielskich. W tym i w szerszym kontekście oraz w świetle bardzo niskiego poziomu uczestnictwa ważna jest ciągła współpraca z partnerami społecznymi oraz wzmocnienie ich zdolności. Poprawki do ustawy o równouprawnieniu płci mające na celu zwiększenie przejrzystości płac nie zostały jeszcze przyjęte, a nawet po przyjęciu będą miały zastosowanie jedynie do podmiotów sektora publicznego. Narzędzie umożliwiające analizę dysproporcji płacowych między kobietami i mężczyznami prawdopodobnie nie zostanie opracowane przed 2019 r.

- (10) Niski wzrost wydajności Estonii związany jest z umiarkowanymi wynikami, jakie kraj ten osiąga w zakresie badań naukowych, technologii i innowacji. W 2016 r. mniej niż 0,5 % estońskich przedsiębiorstw zadeklarowało działalność w zakresie badań naukowych, a intensywność badań i rozwoju w sektorze biznesu wynosi zaledwie 0,7 % PKB – połowę średniej unijnej wynoszącej 1,3 %. Poza tym w ostatnich latach obserwuje się znaczny spadek szeregu wskaźników służących do pomiaru innowacyjności, takich jak odsetek małych i średnich przedsiębiorstw tworzących nowe produkty i procesy lub wprowadzających innowacje w ramach własnej działalności. Gospodarka estońska może się wprawdzie wykazać szeregiem rodzajów działalności gospodarczej o wysokiej wartości dodanej oraz wymagających specjalistycznej wiedzy, niemniej jednak intensywność działalności badawczo-rozwojowej w sektorze biznesu oraz zdolności innowacyjne i technologiczne przedsiębiorstw pozostają niskie, a powiązania między sektorami nauki i biznesu – słabe. Wydatki sektora publicznego na badania naukowe, technologie i innowacje są tradycyjnie powyżej średniej unijnej. Problem stanowi jednak niewystarczające określanie priorytetów w dziedzinie publicznej działalności badawczej. Estonia wprowadziła szereg środków mających na celu poprawę wyników gospodarczych w zakresie badań naukowych i innowacji, wyzwaniem jest teraz maksymalizacja ich wpływu.
- (11) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Estonii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także stopień, w jakim są one zgodne 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.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego, w szczególności w przypadku osób starszych i osób niepełnosprawnych. Wdrożenie środków mających na celu zmniejszenie różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn, w tym przez zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń w sektorze prywatnym.
2. Promowanie badań naukowych i innowacji, przede wszystkim przez zapewnienie skutecznych zachęt do poszerzenia bazy innowacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący

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