

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Estland voor de periode 2011-2015

(2011/C 213/02)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ⁽¹⁾, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) aangenomen en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten ⁽²⁾ vastgesteld, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 12 januari 2011 heeft de Commissie de eerste jaarlijkse groeianalyse vastgesteld en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun

stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's moeten worden opgenomen.

- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en hun nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 29 april 2011 heeft Estland zijn stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De mondiale financiële crisis heeft in Estland bijzonder hard toegeslagen, met een instorting van de torenhoge groei op het gebied van onroerend goed en consumptie tot gevolg. Het bbp daalde met cumulatief 19 % in 2008-2009 en het werkloosheidspercentage verviervoudigde tegen 2010 nagenoeg tot 16,8 %. De economie heeft zich echter snel hersteld en verwacht wordt dat de reële groei van het bbp de komende jaren zal versnellen. De belangrijkste motor van het herstel was de export, maar ook de binnenlandse vraag trekt aan als gevolg van forse investeringen. De verbeterde groeivoorzichten hebben bovendien een impuls gegeven aan de arbeidsmarkt. Het werkgelegenheidspercentage is onlangs opmerkelijk gestegen, hoewel hierbij moet worden aangetekend dat de langdurige werkloosheid nog steeds hoog is. De inflatie is versneld ten opzichte van het vorig jaar, maar zal naar verwachting matigen overeenkomstig de ontwikkelingen op het gebied van de mondiale grondstoffencijzen.
- (8) Op basis van de beoordeling van het op grond van Verordening (EG) nr. 1466/97 opgestelde stabiliteitsprogramma is de Raad van mening dat het macro-economische scenario dat ten grondslag ligt aan de begrotingsprognoses, plausibel is. De middellange begrotingsstrategie die in het stabiliteitsprogramma wordt uiteengezet, heeft tot doel om, via het nastreven van structurele overschotten in 2013 en daarna, de middellangetermijndoelstelling, d.i. een structureel evenwicht, te bereiken tegen 2013 en dit evenwicht gedurende de rest van de programmaperiode aan te houden. De nominale begrotings-situatie van de overheid zal volgens de prognoses een overschot bereiken tegen 2013, terwijl wordt verwacht dat het nominale tekort op korte termijn enigszins zal verslechteren als gevolg van het eenmalige effect van milieu-investeringen in verband met koolstofkredieten. De in het stabiliteitsprogramma uiteengezette budgettaire aanpassing berust op het beperken van de stijging van de groei in de consumptieve overheidsbestedingen. Het stabiliteitsprogramma bevat enige informatie over maatregelen om de beoogde situatie te bereiken en uit de prestaties die in het verleden zijn geleverd om de begrotingsdoelstellingen te halen, blijkt dat weinig gevaar bestaat

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

⁽²⁾ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

dat deze de komende jaren niet zullen worden gehaald. De geplande hervormingen moeten met name leiden tot meer efficiency op verschillende gebieden, zoals onderwijs en actief arbeidsmarktbeleid. De risico's dat de begrotingsdoelstellingen niet worden gehaald, blijken dus door de bank genomen in evenwicht. Niettemin is het belangrijk dat de maatregelen die de doeltreffendheid van de overheids uitgaven verder moeten versterken, nauwkeurig worden omschreven in de volgende begrotingen en de uitvoering van het stabiliteitsprogramma ondersteunen.

- (9) De langdurige werkloosheid blijft hoog, met uiteenlopende en weinig veranderende percentages in de verschillende regio's. Estland heeft zijn financiering van het actief arbeidsmarktbeleid sinds 2009 weliswaar fors opgetrokken, maar is niettemin nog steeds één van de EU-lidstaten met het laagste financieringspercentage op dit gebied, met als gevolg dat slechts een klein deel van de werklozen activeringssteun krijgt. De Estse arbeidsmarkt is relatief flexibel, onder meer vanwege het besluit om een toename van de dekkingsgraad van de werkloosheidsverzekeringssuitkeringen in het kader van het arbeidswetgevingspakket uit te stellen tot 2013. Ondanks deze flexibiliteit heeft Estland een relatief grote loonbelastingwijdte die vraag en aanbod op het gebied van arbeid negatief zou kunnen beïnvloeden. Dit probleem is bijzonder acuut in het licht van het hoge werkloosheidspercentage bij jongeren en laaggeschoolden, die blootgesteld worden aan het risico in de armoede terecht te komen. De geplande hervormingen om de socialezekerheidspremies te verlagen, pakken weliswaar de juiste thema's aan, maar moeten hun beslag krijgen samen met de inspanningen om de begrotingssituatie te verstevigen. Er is nog ruimte om de efficiency te verbeteren aan de hand van een strengere inkomensrooftering om andere uitkeringen doelgerichter te maken.
- (10) Estland behoort tot de groep EU-landen die het hoogste scoren op het gebied van gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Dit ligt onder meer aan het feit dat de productiestructuur vooral bestaat uit energie-intensieve sectoren en industrieën. Een andere bepalende factor is de slechte energie-efficiëncy-prestatie op sectoraal niveau. Estland geeft in zijn nationale hervormingsprogramma een energiebesparingsstreefcijfer van 9 % in 2016 aan ten opzichte van de projecties (in het nationale hervormingsprogramma: 16 % tegen 2020). Bovendien is er weinig informatie beschikbaar over hoe en wanneer de maatregelen ten uitvoer zullen worden gelegd, en over de resultaten die ervan worden verwacht. Er mag dan ook worden geconcludeerd dat er meer potentieel voor energie-efficiency voorhanden is. Verbetering van de energie-efficiency zal waarschijnlijk een positief effect hebben op het milieu en op de continuïteit van de energiebevoorrading en zal bovendien bijdragen tot een verlaging van de inflatiedruk en een verbetering van het concurrentievermogen op kostengebied.
- (11) Ondanks het doorgaans grote aandeel mensen met een tertiaire opleiding zou een verdere hervorming van het onderwijssysteem op alle niveaus kunnen helpen om bepaalde problemen op te lossen, zoals de lacunes in vaardigheden, het grote aantal scholen en hogeronderwijsinstellingen en de onvoldoende gerichte aanpak in het kader van beroepsopleidingen die tot gevolg heeft dat een groot aantal mensen niet over beroepskwalificaties beschikt. Gezien de huidige demografische tendensen is

het belangrijk dat de kwaliteit van het menselijk kapitaal wordt verbeterd, wil men ervoor zorgen dat de potentiële groei op middellange termijn naar een hoger niveau wordt getild. Door erop toe te zien dat met name tertiaire opleidingen op gebieden die essentieel zijn voor de economie (bijv. ingenieursstudies), worden aangeboden, kunnen de huidige inspanningen om een nieuw evenwicht — ten voordele van de sector verhandelbare goederen — tot stand te brengen, worden ondersteund. De tenuitvoerlegging van de onderwijshervorming zou bovendien bijdragen tot de efficiënte werking van de overheid; het huidige systeem om het onderwijs te beheren, is namelijk te gefragmenteerd op lokaal niveau en werkt om die reden inefficiënte subsidiëring en dienstverlening van lage kwaliteit in de hand.

- (12) Estland heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze betreffen onder meer maatregelen op het gebied van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen. Wat de begroting betreft, heeft Estland in het kader van het pact de toezegging gedaan om tegen 2013 een begroting in evenwicht en tegen 2014 een begroting met een overschot voor te leggen, om een overheidsbegroting in evenwicht als vereiste op te nemen in de wet inzake de grondslag voor het opstellen van de begroting, en om inleidende maatregelen te nemen met het oog op de hervorming van bijzondere pensioenregelingen. Om de werkgelegenheid te bevorderen, is een aantal fiscale stimuli gepland. De maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen hebben met name betrekking op innovatie, hoger onderwijs en hervorming van de overheidsdiensten. De toezeggingen in het kader van het pact weerspiegelen de agenda die in het nationale hervormingsprogramma wordt voorgesteld. De in het pact opgenomen doelstellingen zouden baat hebben bij aanvullende maatregelen die het arbeidsmarktbeleid versterken en maatregelen die betrekking hebben op een efficiënt gebruik van hulpbronnen en de energiemarkt. De toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact zijn geëvalueerd en in aanmerking genomen in de aanbevelingen.
- (13) Het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma van Estland en de toezeggingen die het land in het kader van het Europlus-pact heeft gedaan, zijn door de Commissie onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Estland, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de EU te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In de volgende begrotingen moet weliswaar worden gespecificeerd aan de hand van welke maatregelen de beoogde begrotingssituatie moet worden bereikt, maar uit de inspanningen die de Estse overheid in het verleden heeft geleverd, blijkt dat weinig gevaar bestaat dat de begrotingsdoelstellingen de komende jaren niet zullen worden gehaald. Er moeten extra maatregelen worden genomen om het arbeidsmarktbeleid te versterken, de prikkels om aan de arbeidsmarkt te participeren te verbeteren, het menselijk kapitaal middels een grootschalige onderwijshervorming beter op de arbeidsmarkt af te stemmen en zowel de efficiency op het gebied van gebruik van hulpbronnen als de energiemarkt aan te pakken.

(14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2011 van Estland onderzocht. Zijn advies ⁽¹⁾ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Estland onderzocht,

BEVEELT AAN dat Estland in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. Uiterlijk in 2013 een structureel overschot te bereiken en tegelijkertijd het tekort in 2012 te beperken tot ten hoogste 2,1 % van het bbp door de uitgaven strikt te controleren en de overheidsmiddelen doeltreffender uit te geven.
2. Maatregelen te nemen om de vraag naar arbeid te ondersteunen en het risico voor armoede te reduceren, door op een begrotingsneutrale manier de fiscale en socialezekerheidslasten te verlagen en door de doeltreffendheid van het actief arbeidsmarktbeleid te verbeteren met name door, waar de werkloosheid hoog is, maatregelen te nemen die vooral gericht zijn op jongeren en langdurig werklozen.

3. Te zorgen voor de tenuitvoerlegging van de geplande stimuli om de energie-intensiviteit te reduceren en de energie-efficiency van de economie te verbeteren, met name in de sectoren gebouwen en vervoer, onder meer door een betere marktwerking te waarborgen.

4. In het kader van de uitvoering van de hervorming van het onderwijssysteem voorrang te geven aan maatregelen die beschikbaarheid van voorschools onderwijs verbeteren en de beschikbaarheid en kwaliteit van beroepsopleidingen verbeteren. Het onderwijs beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen en laaggeschoolde werknemers de kans te geven een leven lang te leren.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97.