



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011  
SEK(2011) 804 endgültig

Empfehlung für

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Estlands 2011**

**und Stellungnahme des Rates**

**zum Stabilitätsprogramm Estlands für 2011-2015**

{SEK(2011) 715 endgültig}

Empfehlung für

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Estlands 2011**

**und Stellungnahme des Rates**

**zum Stabilitätsprogramm Estlands für 2011-2015**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>3</sup> an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. C vom , S. .

<sup>3</sup> Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011.

- (3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.
- (4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.
- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 29. April 2011 legte Estland sein Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum 2011-2015 sowie sein nationales Reformprogramm 2011 vor. Damit Querverbindungen berücksichtigt werden können, wurden die beiden Programme gleichzeitig geprüft.
- (7) Estland wurde von der weltweiten Finanzkrise besonders schwer getroffen, wodurch sich die Umkehr des Booms im inländischen Immobilien- und Konsumgütersektor verstärkte. Der Rückgang des BIP betrug im Zeitraum 2008-09 insgesamt 19 %, und die Arbeitslosenquote stieg bis 2010 auf 16,8 % und vervierfachte sich damit nahezu. Die Wirtschaft begann jedoch rasch wieder zu wachsen, und das reale BIP-Wachstum dürfte sich in den kommenden Jahren weiter beschleunigen. Die Erholung wurde vor allem durch den Export gestützt, aber auch die Inlandsnachfrage gewinnt insbesondere dank einer starken Investitionstätigkeit an Boden. Die verbesserten Wachstumsaussichten wirken sich auch positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Die Beschäftigungsquote ist in letzter Zeit deutlich gestiegen, wenngleich die Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin hoch ist. Zwar zog die Inflation im Vergleich zum Vorjahr an, doch dürfte sie sich entsprechend den Entwicklungen der weltweiten Rohstoffpreise wieder verlangsamen.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Ansicht, dass das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist. Die mittelfristige Haushaltsstrategie des Programms besteht darin, das mittelfristige Ziel – einen strukturell ausgeglichenen Haushalt – bis 2013 zu erreichen und es über den verbleibenden Programmzeitraum aufrechtzuerhalten, wozu im Jahr 2013 und darüber hinaus ein struktureller Überschuss angestrebt wird. Für die gesamtstaatliche Haushaltsposition wird bis 2013 ein Überschuss erwartet, während für das Gesamtdefizit kurzfristig mit einer leichten Verschlechterung gerechnet wird, die auf einmalige Auswirkungen von Umweltinvestitionen im Zusammenhang mit CO<sub>2</sub>-Gutschriften zurückgeht. Um die Haushaltsanpassung zu erreichen, sieht das

Programm eine Zurückhaltung bei den staatlichen Konsumausgaben vor. Das Programm enthält einige Angaben zu Maßnahmen, mit denen die angestrebte Position erreicht werden soll, und die bisherigen Ergebnisse bei der Erreichung der Haushaltsziele lassen das Risiko, dass die Haushaltsziele verfehlt werden, gering erscheinen. Insbesondere werden mit den vorgesehenen Reformen Effizienzsteigerungen in verschiedenen Bereichen angestrebt, so etwa im Bildungswesen und bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Risiken für die Haushaltsziele erscheinen daher weitgehend ausgeglichen. Dennoch sollten in den kommenden Haushaltsplänen die wichtigsten Details der Maßnahmen aufgeführt werden, die die Effizienz der öffentlichen Ausgaben weiter erhöhen sollen und somit die Grundlage für die Umsetzung des Stabilitätsprogramms bilden.

- (9) Die Langzeitarbeitslosigkeit ist weiterhin hoch, und die einzelnen Regionen weisen recht unterschiedliche, dauerhafte Arbeitslosenquoten auf. Trotz deutlicher Erhöhungen seit 2009 liegt die Finanzierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf einem im EU-Vergleich sehr geringen Niveau, so dass nur ein geringer Anteil der Arbeitslosen aktiv unterstützt wird. Der estnische Arbeitsmarkt ist relativ flexibel, was durch die Entscheidung verstärkt wird, eine Erhöhung des Deckungsgrads der Arbeitslosenleistungen im Arbeitsrechtspaket auf 2013 zu verschieben. Trotz dieser Flexibilität ist die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit in Estland relativ hoch, was negative Folgen für das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften haben könnte. Besonders akut ist dieses Problem angesichts der hohen Arbeitslosenquote bei jungen und geringqualifizierten Arbeitnehmern, die einem Armutsrisiko ausgesetzt sind. Die vorgesehenen Reformen zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zielen auf die richtigen Probleme ab, sollten jedoch mit einer Stärkung der Haushaltsposition einhergehen. Effizienzsteigerungen könnten auch durch eine strengere Prüfung der Mittel erzielt werden, damit diese gezielter für andere Leistungen eingesetzt werden können.
- (10) Die Ressourcenintensität Estlands zählt zu den höchsten in der EU. Einer der Gründe hierfür ist die Produktionsstruktur, die sich auf energieintensive Sektoren und Industrien konzentriert. Ein weiterer Faktor ist die niedrige Energieeffizienzbilanz auf sektoraler Ebene. In seinem nationalen Reformprogramm gibt Estland für das Jahr 2016 ein nationales Energieeinsparziel von 9 % gegenüber den Projektionen vor (16 % bis 2020 im nationalen Reformprogramm). Große Sektoren und Bereiche mit Einsparpotenzial, wie z. B. der Bausektor und der Verkehr, sind davon jedoch nicht betroffen. Zudem liegen wenige Angaben zu Art und Zeitpunkt der Umsetzung der Maßnahmen sowie zu den erwarteten Ergebnissen vor. Im Bereich der Energieeffizienz besteht daher weiteres Verbesserungspotenzial. Eine Verbesserung der Energieeffizienz wird sich voraussichtlich positiv auf die Umwelt und die Sicherheit der Energieversorgung auswirken, aber auch den Inflationsdruck verringern und die Wettbewerbsfähigkeit bei den Kosten verbessern.
- (11) Trotz des insgesamt hohen Akademikeranteils könnte eine weitere Reform des Bildungssystems auf allen Ebenen dazu beitragen, Probleme wie Qualifizierungslücken, eine hohe Zahl von Schulen und Tertiärbildungseinrichtungen und eine mangelnde Konzentration bei der beruflichen Ausbildung zu beheben, die zu einem hohen Anteil von Menschen ohne Berufsqualifikation geführt hat (32 % im Jahr 2009). Angesichts der derzeitigen demografischen Entwicklungen ist es wichtig, die Qualität des Humankapitals zu verbessern, um das Potenzialwachstum mittelfristig zu erhöhen. Insbesondere könnte die derzeit stärkere Konzentration auf Sektoren

handelbarer Güter unterstützt werden, wenn sichergestellt wird, dass sich die tertiäre Bildung auf wirtschaftliche Schlüsselgebiete (z. B. Ingenieurwesen) ausrichtet. Die Umsetzung der Bildungsreform würde auch dazu beitragen, die Effizienz im öffentlichen Sektor zu erhöhen, da das derzeitige Bildungsverwaltungssystem auf kommunaler Ebene zu sehr fragmentiert ist und zu ineffizienten Subventionen und einer geringen Dienstleistungsqualität führt.

- (12) Estland ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen<sup>4</sup>. Dazu zählen Maßnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie zur Förderung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit. Haushaltspolitisch sieht der Pakt einen ausgeglichenen Haushalt bis 2013 und einen Überschuss im Jahr 2014 vor; zudem soll im staatlichen Haushaltsgesetz eine Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Haushalt im öffentlichen Sektor eingeführt werden, und es sollen erste Schritte zur Reform von Sondersystemen für die Altersversorgung unternommen werden. Zur Förderung der Beschäftigung sind Steueranreize vorgesehen. Die Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren sich auf Innovationen, die höhere Bildung und eine Reform des öffentlichen Dienstes. Die Verpflichtungen im Rahmen des Paktes entsprechen der im nationalen Reformprogramm vorgelegten Agenda. Die im Pakt dargelegten Ziele könnten durch weitere Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsmarktpolitik, der Ressourceneffizienz und des Energiemarkts unterstützt werden. Die Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts wurden geprüft und bei der Formulierung der Empfehlungen berücksichtigt.
- (13) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts geprüft<sup>5</sup>. Sie hat dabei nicht nur deren Bedeutung für eine tragfähige Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in Estland berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und –Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Sie ist der Ansicht, dass die Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Haushaltsposition in den kommenden Haushaltsplänen präzisiert werden müssten, rechnet aber angesichts der bisherigen Ergebnisse der estnischen Behörden nur mit einem geringen Risiko, dass die Haushaltsziele verfehlt werden. Es sollten weitere Schritte unternommen werden, um die Arbeitsmarktpolitik zu stärken und stärkere Arbeitsanreize zu schaffen, das Humankapital durch eine umfassende Bildungsreform zu verbessern und Probleme in den Bereichen Ressourceneffizienz und Energiemarkt zu beheben.
- (14) Angesichts dieser Bewertung hat der Rat das estnische Stabilitätsprogramm 2011 geprüft, wobei insbesondere die Empfehlung unter Nummer 1 auf seiner Stellungnahme<sup>6</sup> beruht. Zudem prüfte der Rat unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 das nationale Reformprogramm Estlands.

---

<sup>4</sup> Weitere Einzelheiten zu den Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts finden sich in SEK(2011) 715.

<sup>5</sup> SEK(2011) 715.

<sup>6</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

EMPFIEHLT, dass Estland im Zeitraum 2011-2012 folgende Maßnahmen ergreift:

- (1) Estland sollte bis spätestens 2013 einen strukturellen Überschuss erzielen, das Defizit im Jahr 2012 auf höchstens 2,1 % des BIP begrenzen und dazu seine Ausgaben streng kontrollieren und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben erhöhen.
- (2) Estland sollte Schritte unternehmen, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu unterstützen und dazu die Steuer- und Abgabenlast insbesondere für Menschen mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf haushaltsneutrale Weise zu senken. Estland sollte die Wirksamkeit seiner aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessern und dazu insbesondere in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit gezielt Maßnahmen für junge Menschen und Langzeitarbeitslose treffen, um deren Armutsrisiko zu senken.
- (3) Estland sollte sicherstellen, dass die geplanten Anreize umgesetzt werden, die Energieintensität zu verringern und die Energieeffizienz der Wirtschaft insbesondere im Immobilien- und Verkehrssektor zu verbessern, und dazu z. B. für besser funktionierende Märkte sorgen.
- (4) Bei der Umsetzung der Reform des Bildungssystems sollte Estland denjenigen Maßnahmen Priorität einräumen, die die Qualität und Zugänglichkeit der Vorschulbildung und der beruflichen Bildung verbessern, und das System der Berufsqualifizierung stärken. Dabei sollten die Bildungsergebnisse stärker an die Arbeitsmarkterfordernisse angepasst und Möglichkeiten für geringqualifizierte Arbeitnehmer zur Teilnahme am lebenslangen Lernen geschaffen werden.

Geschehen zu

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*