EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.5.2016.
COM(2016) 340 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Austrije za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Austrije za 2016.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Austrije za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Austrije za 2016.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[2],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[3],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta[4], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2016. Prioritete godišnjeg pregleda rasta odobrilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[5], u kojem Austriju smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja[6]. Tu je preporuku Europsko vijeće odobrilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016. Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Austrija bi trebala osigurati punu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

---

1 [1]SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
2 COM(2016) 340 final.
3 P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, and P8_TA(2016)0060.
4 COM(2015) 690 final.
5 COM(2015) 691 final.
6 COM(2015) 692 final.

(2) Izvješće za Austriju za 2016.[7] objavljeno je 26. veljače 2016. Njime je ocijenjen napredak Austrije u odnosu na preporuke za Austriju koje je Vijeće donijelo14. srpnja 2015. te napredak te zemlje u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila rezultate detaljnog preispitivanja. [8] U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Austriji ne postoje makroekonomske neravnoteže.

(3) Austrija je 26. travnja 2016. dostavila svoj nacionalni program reformi za 2016., a 27. travnja 2016. program stabilnosti za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

(4) Pri planiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013, ako je potrebna potpora pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i povezanih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova i dobro ekonomsko upravljanje[9].

(5) U programu stabilnosti navodi se znatan učinak iznimnog priljeva izbjeglica na proračun i pružaju odgovarajući dokazi o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. Prema Komisiji prihvatljivi dodatni izdaci iznosili su 0,09 % BDP-a u 2015., a trenutačne procjene za 2016. iznose 0,26 % BDP-a. Ti su iznosi korigirani naviše u odnosu na procjene iz nacrta proračunskog plana za 2016. u kojem su očekivani dodatni izdaci činili otprilike 0,08 % BDP-a u 2015. i 0,16 % BDP-a u 2016. Odredbama iz članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 dozvoljava se uzimanje u obzir tih dodatnih rashoda jer je priljev izbjeglica izvanredan događaj, a njegov utjecaj na javne financije Austrije je znatan te održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju. Budući da je postigla svoj srednjoročni proračunski cilj, Austrija u 2015. nije iskoristila moguće privremeno odstupanje. Međutim, kako bi joj se dopustilo jednako privremeno odstupanje kao državama koje još nisu postigle svoj srednjoročni proračunski cilj, Austriji će u 2016. i 2017. biti dopušteno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja za iznos koji se smatrao prihvatljivim za 2015. Završna ocjena u pogledu mogućeg dodatnog odstupanja u 2016., uključujući i prihvatljive iznose, bit će pripremljena u proljeće 2017. na temelju zabilježenih podataka koje su dostavila austrijska nadležna tijela.

(6) Austrija je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu i prijelaznim pravilom o dugu. Vlada u svojem programu stabilnosti za 2016. očekuje pogoršanje ukupnog deficita na 1,6 % BDP-a u 2016. i postupno poboljšanje na 0,4 % BDP-a u 2020. Predviđeno je da se srednjoročni proračunski cilj – strukturni deficit od 0,45 % BDP-a do 2016., revidiran da postane strukturni deficit od 0,5 % BDP-a za razdoblje od 2017. – dosegne od 2018. nadalje. Međutim na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja očekuje se tek od 2019. U skladu s programom stabilnosti očekuje se da je udio

7 SWD(2016) 88 final.
8 COM(2016) 95 final.
9 [9]COM(2014) 494 final.

državnog duga u BDP-u dosegao vrhunac od 86,2 % u 2015. te da će postupno pasti na 76,6 % u 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije vjerojatan je. Istodobno nisu dovoljno precizirane mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita od 2017. nadalje. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2016. postoji rizik od određenog odstupanja u 2016. Međutim, ako se dodatni učinak iznimnog priljeva izbjeglica koji je trenutačno predviđen za 2016. također isključi iz ocjene, očekuje se da će Austrija u 2016. ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Ne bude li promjena u politikama, postoji rizik od toga da u 2017. dođe do znatnog odstupanja od preporučene prilagodbe. Međutim, predviđeno odstupanje u 2017. više ne bi bilo znatno nakon što se u obzir uzme dodatno odstupanje zbog proračunskog učinka iznimnog priljeva izbjeglica koje će možda biti odobreno za 2016. Predviđa se da će Austrija ispuniti zahtjeve prijelaznog pravila o dugu u 2016., a nakon završetka prijelaznog razdoblja i referentno mjerilo ispunjenja duga u 2017. Na temelju ocjene programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2016. Vijeće smatra da postoji rizik da Austrija neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje njihova ispunjivanja u 2016. i 2017. biti potrebne dodatne mjere.

(7) Učinak nedavne porezne reforme na proračun i dalje je neizvjestan. Pri poduzimanju mjera za osiguranje fiskalne održivosti trebalo bi voditi računa o činjenici da je usprkos nedavnim reformama porezno opterećenje na rad i dalje visoko i da je u usporedbi s ostalim europskim zemljama porezni klin u Austriji visok. Istodobno su porezni izvori koji više pogoduju rastu i omogućuju smanjenje poreznog opterećenja na rad i dalje nedovoljno iskorišteni. Poduzimanje koraka za smanjenje poreznog opterećenja na rad premještanjem poreznog opterećenja na ostale izvore koji manje štete rastu pridonijelo bi rješenju tog problema.

(8) U 2015. stopa zaposlenosti osoba u dobi između 55 i 64 godine iznosila je 46,3 % (prosjek EU-a iznosi 53,3 %) i zauzela 19. mjesto u usporedbi s ostalim državama članicama. Dodatne mjere za povećanje stvarne dobi za umirovljenje na snazi su od 2014. i djelomično su učinkovite. Treba vidjeti hoće li se uz pomoć tih mjera u srednjem roku preokrenuti trend zaostajanja stvarne dobi za umirovljenje u Austriji za prosjekom u EU-u. Osim toga zbog dužeg očekivanog životnog vijeka povećava se trajanje mirovine. Od 2024. do 2033. zakonska dob za umirovljenje žena povećavat će se i postupno usklađivati s onom za muškarce. U Austriji zakonska dob za umirovljenje nije povezana s produljenjem očekivanog životnog vijeka. Komisija procjenjuje da će se u 2040. rashodi za mirovinu povećati za 0,8 % BDP-a u usporedbi s 2013. U dugom roku (2060.) očekuje se da će se rashodi za mirovinu povećati za 0,5 % BDP-a. Isto tako očekuje se da će se rashodi za zdravstvo od 2013. do 2040. povećati za 1 % BDP-a, a u 2060. za 1,3 % BDP-a. Ta činjenica zajedno s predviđenim porastom rashoda za dugotrajnu skrb predstavlja srednjoročni rizik za fiskalnu održivost Austrije.

(9) Porezni režimi na različitim razinama vlasti (federalna, državna i lokalna razina) složeni su, a nadležnosti u pogledu prihoda i rashoda u mnogim područjima politika, primjerice zdravstvena skrb, nisu usklađene. Iako su u skladu s podacima OECD-a za 2014. podnacionalne vlasti nadležne za politike kojima su namijenjeni rashodi opće države u iznosu od 16 % BDP-a, udio podnacionalnih poreza iznosi tek oko 2 % BDP-a. Ta složena situacija uzrokuje visoke troškove, a može dovesti i do smanjenja proračunske discipline. U tijeku su pregovori o raspodjeli rashoda među tri razine vlasti za razdoblje od 2017., što omogućuje razmatranje tog pitanja.

(10) Austrija tradicionalno ima jednu od najnižih stopa nezaposlenosti u EU-u, ali ona od 2011. raste te je u 2015. dosegla 5,7 %. Stopa nezaposlenosti mladih također je niska: 10,6 % aktivnih mladih u dobi između 15 i 24 godine u 2015. Austrija ima i visoku stopu zaposlenosti. Međutim, iako stopa zaposlenosti žena iznosi 70,2 %, što je iznad prosjeka EU-a, relativno velik udio žena zbog skrbi za djecu i starije radi u nepunom radnom vremenu. Time se pridonosi jednoj od najvećih razlika u plaćama među spolovima u EU-u i velikoj razlici u visini mirovina između muškaraca i žena. Stopa zaposlenosti starijih radnika (55 do 64 godine) ispod je prosjeka EU-a.

(11) Austrija je već premašila svoj nacionalni cilj strategije Europa 2020. u području obrazovanja. U 2015. stopa ranog napuštanja školovanja iznosila je 7,3 %, a stopa stjecanja visokog obrazovanja 38,7 %. Obrazovni rezultati međutim u velikoj mjeri ovise o socioekonomskom položaju. Međugeneracijska mobilnost u području obrazovanja jedna je od najnižih među zemljama OECD-a za koje su podaci dostupni. Stopa napuštanja školovanja učenika rođenih u inozemstvu gotovo je tri puta više od one učenika rođenih u Austriji, a tu je i dodatni izazov integracije mladih izbjeglica i migranata obvezne školske dobi i starijih u sustav obrazovanja i osposobljavanja.

(12) Iako se austrijske banke susreću s izazovima na domaćem tržištu i stranim tržištima, nadzorne mjere na nacionalnoj i europskoj razini pridonijele su rješavanju rizika od smanjenja kvalitete imovine u srednjoj, istočnoj i jugoistočnoj Europi. Fiskalni rizici u pogledu restrukturiranja i likvidacije financijskih institucija u poteškoćama već su uzeti u obzir u državnim računima. Iako daljnje rizike nije moguće isključiti, čini se da su ograničeni na naslijeđene probleme nekoliko posebnih institucija.

(13) Austrija ima višu stopu ulaganja od prosjeka EU-a za sve komponente BDP-a, osim stambenih nekretnina. Međutim, usprkos stabilnoj likvidnosti poduzeća i povoljnim financijskim uvjetima, od 2012. ulaganja su slaba u Austriji. Kako bi se potaklo ulaganje i rast potrebno je ukloniti administrativne poteškoće i prepreke. Primjerice, regulatornim preprekama i administrativnim opterećenjem u području pružanja usluga ne potiče se otvaranje novih poduzeća. Što se tiče prepreka osnivanju interdisciplinarnih poduzeća, kako je navedeno u preporukama za Austriju za 2015., Austrija je počela razmatrati poboljšanja, ali odluke još nisu donesene. U području poslovnih usluga osobit izazov predstavljaju strogi zahtjevi za izdavanje odobrenja i ograničenja u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture, čime se uzrokuje slaba dinamika tržišta i negativan rast produktivnosti. Akcijskim planom koji je Austrija dostavila kao rezultat uzajamnog ocjenjivanja pristupa reguliranim profesijama i njihova obavljanja predlaže se tek ograničen broj mjera, a postoji jasan prostor za ambicioznije prijedloge.

(14) Veliki priljev izbjeglica u protekloj godini imao je brojne socijalne i gospodarske posljedice za Austriju. Iako će se zbog priljeva izbjeglica kratkoročno povećati javni rashodi i stvoriti dodatna domaća potražnja te će to dovesti do rasta BDP-a, srednjoročni učinak na zapošljavanje i rast ovisi o uspješnoj integraciji izbjeglica na tržište rada i socijalnoj integraciji, čemu može pridonijeti i obrazovna potpora. To pitanje zauzima visoko mjesto u političkim programima na razini EU-a i nacionalnoj razini te će ga se pomno pratiti i analizirati, uključujući i u izvješću za Austriju za 2017.

(15) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Austrije, koju je objavila u izvješću za Austriju za 2016. Ocijenila je i program stabilnosti, nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na

preporuke upućene Austriji prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Austriji nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a s obzirom na potrebu doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama, a time i jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja EU-om. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 3. u nastavku.

(16) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je preispitalo austrijski program stabilnosti, a njegovo je mišljenje[10] posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE Austriji da u 2016. i 2017. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati da odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja u 2016. i 2017. bude ograničeno na odstupanje zbog učinka iznimnog priljeva izbjeglica na proračun u 2015. i u tu svrhu postići godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,3 % BDP-a u 2017., osim ako se srednjoročni proračunski cilj ostvari uz niži napor. Osigurati održivost zdravstvenog i mirovinskog sustava povezivanjem zakonske dobi za umirovljenje s očekivanim životnim vijekom. Racionalizirati i pojednostavniti fiskalne odnose i nadležnosti na različitim razinama vlasti.

2. Povećati sudjelovanje žena na tržištu rada. Poduzeti korake za poboljšanje obrazovnih uspjeha mladih ljudi u nepovoljnom položaju, a osobito mladih migrantskog podrijetla.

3. Smanjiti administrativne i regulatorne prepreke ulaganjima, kao što su strogi zahtjevi za izdavanje odobrenja i ograničenja u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture, te prepreke osnivanju interdisciplinarnih poduzeća, osobito u području usluga.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

[10] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.