KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.5.2016 r.
COM(2016) 340 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2016 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2016 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2016 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2016 r.

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[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[4], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym wskazała Austrię jako jedno 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[6]. Zalecenie to zostało zatwierdzone

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] COM(2016) 340 final.
[3] P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 i P8_TA(2016)0060.
[4] COM(2015) 690 final.
[5] COM(2015) 691 final.
[6] COM(2015) 692 final.

przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Austria powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.

(2) Sprawozdanie krajowe za 2016 r. dotyczące Austrii[7] opublikowano w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Austrii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020". Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. [8] W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Austrii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

(3) W dniu 26 kwietnia 2016 r. Austria przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r., zaś w dniu 27 kwietnia 2016 r. – swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym[9].

(5) Program stabilności wskazuje, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo wysoki napływ uchodźców, jest znaczny, i przedstawia stosowne dowody na zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynosiły w 2015 r. 0,09 % PKB, a obecnie szacuje się je na 0,26 % PKB w 2016 r. Wartości te zostały skorygowane w górę w stosunku do szacunkowych danych zawartych w projekcie planu budżetowego na 2016 r., w którym zakładano dodatkowe wydatki na poziomie około 0,08 % PKB w 2015 r. i 0,16 % PKB w 2016 r. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 zezwalają na poniesienie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest wydarzeniem wyjątkowym, jego wpływ na finanse publiczne Austrii – znaczny, a zezwolenie na odstępstwo od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagroziłoby stabilności. Ponieważ w 2015 r. Austria osiągnęła swój średniookresowy cel budżetowy, nie skorzystała ona w tymże roku z możliwości tymczasowego odstępstwa. Aby jednak zapewnić Austrii możliwość skorzystania z takiego samego tymczasowego odstępstwa, co państwa, które nie osiągnęły jeszcze swojego średniookresowego celu budżetowego, Austria otrzyma zezwolenie na odstępstwo od swojego średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 o wartość uznaną za kwalifikowalną w

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

odniesieniu do roku 2015. Jeśli chodzi o możliwe dodatkowe odstępstwo w 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze austriackie.

(6) Austria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd przewiduje pogorszenie deficytu nominalnego do poziomu 1,6 % PKB w 2016 r., a następnie jego stopniową poprawę do poziomu 0,4 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,45 % PKB w okresie do 2016 r. i zmieniony do wartości 0,5 % PKB od 2017 r. – zostanie osiągnięty od 2018 r. Na podstawie przeliczonego salda strukturalnego średniookresowy cel budżetowy zostanie najprawdopodobniej osiągnięty jednak dopiero od 2019 r. Zgodnie z programem stabilności zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB najwyższy poziom 86,2 % osiągnęła w 2015 r. i będzie stopniowo spadać do 76,6 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia w 2016 r. Gdyby jednak wyłączyć z oceny również dodatkowy wpływ nadzwyczajnego napływu uchodźców, przewidywany obecnie na 2016 r., można by założyć, że Austria spełni w 2016 r. warunki paktu stabilności i wzrostu. Przy niezmiennym kursie polityki istnieje ryzyko znaczącego odchylenia od zalecanej korekty w 2017 r. Przy uwzględnieniu jednakże zezwolenia na odstępstwo związane z wpływem nadzwyczajnego napływu uchodźców na budżet, które to zezwolenie Austria może otrzymać na 2016 r., odchylenie przewidywane w 2017 r. nie byłoby już istotne. Jednocześnie prognozuje się, że w 2016 r. Austria spełni warunki przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, a po okresie przejściowym osiągnie w 2017 r. wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Austria nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.

(7) W dalszym ciągu niepewne są skutki, jakie dla budżetu będzie miała najnowsza reforma podatkowa. Podczas wprowadzania środków służących zapewnieniu stabilności finansów publicznych należy pamiętać o tym, że mimo najnowszych reform obciążenie podatkowe pracy jest w dalszym ciągu duże i że w Austrii występuje wysoki klin podatkowy w porównaniu z innymi państwami europejskimi. Zbyt rzadko wykorzystuje się bardziej przyjazne wzrostowi źródła opodatkowania, które pozwalają na ograniczenie obciążenia podatkowego pracy. W rozwiązaniu tego problemu pomogłoby podjęcie kroków na rzecz ograniczenia obciążenia podatkowego siły roboczej poprzez przesunięcie obciążenia podatkowego w kierunku innych źródeł, tak aby oddziaływanie na wzrost gospodarczy było mniej niekorzystne.

(8) W 2015 r. stopa zatrudnienia osób między 55 a 64 rokiem życia wynosiła 46,3 % (średnia UE: 53,3 %) co dawało Austrii 19. miejsce w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Od 2014 r. obowiązują dodatkowe środki służące podnoszeniu rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę; przyniosły one pewne efekty. Należy jeszcze poczekać, aby przekonać się, czy w perspektywie średnioterminowej środki te odwrócą tendencję, która sprawia, że rzeczywisty wiek

przechodzenia na emeryturę w Austrii pozostaje w tyle za średnią wartością w UE. Ponadto ze względu na wydłużające się średnie trwanie życia rośnie długość okresu pobierania emerytur. Ustawowy wiek emerytalny dla kobiet zostanie podniesiony i będzie stopniowo dostosowywany do wieku emerytalnego mężczyzn. Proces ten rozpocznie się w 2024 r., a jego zakończenie przewiduje się na 2033 r. Ustawowy wiek emerytalny w Austrii nie jest powiązany z wydłużającym się średnim trwaniem życia. Komisja szacuje, że w 2040 r. wydatki na emerytury wzrosną o 0,8 % PKB w porównaniu z 2013 r. W perspektywie długoterminowej (2060 r.) zakłada się, że wydatki na emerytury wzrosną o 0,5 % PKB. Podobnie zakłada się, że wydatki na opiekę zdrowotną wzrosną w okresie od 2013 r. do 2040 r. o 1 % PKB i o 1,3 % PKB do 2060 r. Powyższy fakt, wraz z przewidywanym wzrostem wydatków na opiekę długoterminową, kwalifikuje się w jako średnioterminowe ryzyko dla stabilności finansów publicznych Austrii.

(9) Systemy podatkowe funkcjonujące na poszczególnych szczeblach administracji (na szczeblu federalnym, kraju związkowego i na szczeblu lokalnym) są złożone, zaś w wielu sektorach polityki (np. w sektorze opieki zdrowotnej) odpowiedzialność w zakresie dochodów i wydatków nie jest jednolita. Zgodnie z danymi OECD za 2014 r. odpowiedzialność polityczna rządów na szczeblu niższym niż federalny kształtuje się na poziomie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych rzędu 16 % PKB, natomiast udział podatków na szczeblu niższym niż federalny wynosi jedynie około 2 % PKB. Takie złożone rozwiązania są kosztowne i mogą negatywnie odbijać się na dyscyplinie budżetowej. Obecnie negocjowany jest rozdział wpływów między trzema szczeblami administracji w okresie rozpoczynającym się w 2017 r.; tym samym istnieje możliwość rozwiązania tej kwestii.

(10) Austria już od dawna odnotowuje jeden z najniższych poziomów bezrobocia w UE, jednak od 2011 r. poziom ten rośnie, a w 2015 r. osiągnął 5,7 %. Niska jest również stopa bezrobocia młodzieży: w 2015 r. wynosiła 10,6 % aktywnych zawodowo osób młodych w wieku 15-24 lat. Austria ma również wysoką stopę zatrudnienia. Stopa zatrudnienia kobiet wynosi obecnie 70,2 %, co stanowi wartość powyżej średniej UE, jednak stosunkowo duża część kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu ze względu na obowiązki związane z opieką nad dziećmi lub osobami starszymi. Przyczynia się to do istnienia jednego z najwyższych w UE zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć oraz wysokiego zróżnicowania emerytur z tego samego względu. Jeżeli chodzi o pracowników w starszym wieku (od 55 do 64 lat), stopa zatrudnienia jest niższa od średniej UE.

(11) Austria przekroczyła już swoje krajowe cele dotyczące edukacji określone w ramach strategii „Europa 2020”. W 2015 r. odsetek osób przedwcześnie kończących naukę wynosił 7,3 %, zaś odsetek osób z wyższym wykształceniem – 38,7 %. Wyniki kształcenia są jednak w dużej mierze powiązane z zapleczem społeczno-gospodarczym. Międzypokoleniowa mobilność w zakresie edukacji jest jedną z najniższych wśród wszystkich krajów OECD, w przypadku których dostępne są dane. Liczba uczniów przedwcześnie kończących naukę, którzy są obcokrajowcami, jest niemal trzy razy wyższa niż w przypadku osób urodzonych w Austrii. Dodatkowym wyzwaniem jest włączenie młodych uchodźców i migrantów podlegających obowiązkowi edukacji szkolnej do systemu kształcenia i szkolenia.

(12) Austriackie banki zmagają się z pewnymi wyzwaniami, zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach zagranicznych, jednak działania nadzorcze na szczeblu krajowym i europejskim pomogły w pokonaniu zagrożeń związanych z pogarszaniem się jakości aktywów w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-

Wschodniej. Jeżeli chodzi o restrukturyzację i likwidowanie instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, ryzyko finansowe zostało już uwzględnione w rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie można wykluczyć dalszych zagrożeń, jednak wydaje się, że są one ograniczone do kilku konkretnych instytucji oraz bezpośrednio powiązanych z nimi kwestii wynikających z przeszłości.

(13) Austria wykazuje wyższą niż średnia UE stopę inwestycyjną dla wszystkich elementów PKB, z wyjątkiem budownictwa mieszkalnego. Od 2012 r. inwestycje w Austrii uległy jednak osłabieniu, mimo niezaburzonej płynności przedsiębiorstw i korzystnych warunków finansowania. Aby ożywić inwestycje i wzrost, należy znieść skomplikowane wymogi i bariery administracyjne. Na przykład bariery regulacyjne i obciążenia administracyjne w zakresie świadczenia usług nie sprzyjają zakładaniu nowych przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o bariery utrudniające zakładanie interdyscyplinarnych przedsiębiorstw, o których mowa w zaleceniach dla Austrii z 2015 r., Austria zaczęła rozważać wprowadzenie ulepszeń, jednak nie podjęto jeszcze żadnych decyzji. W zakresie usług biznesowych występują szczególne wyzwania związane z restrykcyjnymi wymogami dotyczącymi upoważniania oraz formy prawnej i nabywania udziałów w spółkach; prowadzi to do spowolnienia dynamiki rynku oraz ujemnego wzrostu wydajności. W złożonym przez Austrię planie działania będącym wynikiem wzajemnej oceny dostępu do zawodów regulowanych oraz wykonywania tych zawodów zawarto jedynie ograniczoną liczbę działań, przy czym istnieją wyraźne możliwości przygotowania bardziej ambitnych propozycji.

(14) Wysoka liczba napływających uchodźców, odnotowana w minionym roku, ma dla Austrii szereg konsekwencji społecznych i gospodarczych. W perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców powoduje wzrost wydatków publicznych i tworzy dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, tym samym podnosząc PKB. Wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej zależy od skutecznej integracji społecznej i zawodowej, w tym realizowanej za pośrednictwem wsparcia w zakresie kształcenia. Kwestia ta jest priorytetem politycznym na szczeblu UE oraz państw członkowskich, będzie ona ściśle monitorowana i analizowana, w tym za pośrednictwem sprawozdania krajowego na 2017 r.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Austrii w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

(16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia[10] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

[10] Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, aby odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 nie przekraczało dozwolonej wartości związanej z wpływem nadzwyczajnego napływu uchodźców na budżet w 2015 r., i dokonanie w tym celu rocznej korekty budżetowej w wysokości 0,3 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszej korekcie budżetowej. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego poprzez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia. Uproszczenie, zracjonalizowanie i usprawnienie relacji i odpowiedzialności budżetowych na poszczególnych szczeblach administracji.

2. Zwiększenie integracji kobiet na rynku pracy. Podjęcie kroków na rzecz poprawy osiągnięć edukacyjnych młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza osób ze środowisk migracyjnych.

3. Ograniczenie administracyjnych i regulacyjnych utrudnień dla inwestycji, takich jak restrykcyjne wymogi związane z upoważnianiem oraz ograniczenia dotyczące formy prawnej i nabywania udziałów w spółkach, jak również utrudnień w zakładaniu interdyscyplinarnych przedsiębiorstw, przede wszystkim w obszarze usług.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący