



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.5.2016
COM(2016) 340 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2016
in mnenje Sveta o programu Avstrije za stabilnost za leto 2016

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2016

in mnenje Sveta o programu Avstrije za stabilnost za leto 2016

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije²,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta³,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti⁴, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁵, v katerem je Avstrijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja⁶. To priporočilo je Evropski svet potrdil na zasedanju 18. in 19. februarja 2016, Svet pa ga je sprejel 8. marca 2016. Avstrija bi morala kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² COM(2016) 340 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 in P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

ekonomske in monetarne unije zagotoviti, da ta priporočila v celoti in pravočasno izvede.

- (2) Poročilo o državi za Avstrijo za leto 2016⁷ je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Avstrije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 predstavila rezultate poglobljenega pregleda.⁸ Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Avstriji ne obstajajo makroekonomska neravnotežja.
- (3) Avstrija je 26. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016, 27. aprila 2016 pa program za stabilnost za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem⁹.
- (5) Program za stabilnost kaže, da je učinek izrednega pritoka beguncev na proračun znaten, ter vsebuje ustrezne podatke o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. Po izračunih Komisije so upravičeni dodatni odhodki v letu 2015 znašali 0,09 % BDP, v letu 2016 pa so trenutno ocenjeni na 0,26 % BDP. Ti zneski predstavljajo popravek ocen iz osnutka proračunskega načrta za leto 2016 navzgor, pri čemer znašajo pričakovani dodatni odhodki približno 0,08 % BDP za leto 2015 in 0,16 % za leto 2016. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 omogočajo upoštevanje teh dodatnih odhodkov, saj je pritok beguncev izreden dogodek, njegov vpliv na avstrijske javne finance je znaten in njihova vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Avstrija v letu 2015 ni izkoristila možnosti začasnega odklona, saj je izpolnjevala svoj srednjeročni proračunski cilj. Vendar ji bo za zagotovitev, da ji je dovoljen enak začasen odklon kot drugim državam, ki še ne izpolnjujejo svojega srednjeročnega proračunskega cilja, v letih 2016 in 2017 dovoljen odklon od srednjeročnega proračunskega cilja za znesek, ki je veljal za upravičenega za leto 2015. Kar zadeva morebiten dodaten odklon v letu 2016, bo končna ocena opravljena spomladi 2017, tudi glede upravičenih zneskov, in sicer na podlagi zabeleženih podatkov, ki jih bodo predložili avstrijski organi.
- (6) Za Avstrijo trenutno veljajo preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter prehodne določbe glede dolga. Vlada v programu za stabilnost za leto 2016 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj poslabšal na 1,6 % BDP v letu 2016 in nato postopno izboljšal na 0,4 % BDP v letu 2020. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,45 % BDP do leta 2016, ki je bil revidiran tako, da z

⁷ SWD(2016) 88 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

letom 2017 postane strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, naj bi bil dosežen od leta 2018 naprej. Vendar naj bi bil na podlagi preračunanega strukturnega salda srednjeročni proračunski cilj dosežen šele od leta 2019. V skladu s programom za stabilnost se pričakuje, da je delež javnega dolga v BDP v letu 2015 dosegel najvišjo vrednost 86,2 % in da se bo postopno zmanjšal na 76,6 % v letu 2020. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Hkrati pa potrebni ukrepi za podporo načrtovanim ciljnim primanjkljajem od leta 2017 naprej niso bili dovolj podrobno opredeljeni. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 obstaja tveganje določenega odklona v letu 2016. Če pa se iz ocene izključi tudi dodaten vpliv izrednega pritoka beguncev, ki se trenutno napoveduje za leto 2016, bi Avstrija v letu 2016 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast. Ob nespremenjenih politikah obstaja tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditve v letu 2017. Vendar napovedani odklon v letu 2017 ne bi bil več znaten, če se upošteva morebitno dodatno dovoljenje v zvezi z učinkom izrednega pritoka beguncev na proračun, ki bi lahko bilo odobreno za leto 2016. Avstrija naj bi v letu 2016 izpolnjevala prehodne določbe glede dolga, po izteku prehodnega obdobja pa v letu 2017 merilo glede zmanjšanja dolga. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da Avstrija ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo za zagotovitev izpolnjevanja določb v letih 2016 in 2017 potrebni dodatni ukrepi.

- (7) Proračunski učinek nedavne davčne reforme je še vedno dejavnik negotovosti. Pri sprejemanju ukrepov za zagotovitev fiskalne vzdržnosti je treba upoštevati dejstvo, da je davčna obremenitev dela kljub nedavnim reformam še vedno visoka in da je za Avstrijo v primerjavi z drugimi evropskimi državami značilen visok davčni primež. Po drugi strani pa se premalo uporabljajo rasti prijaznejši viri obdavčevanja, ki omogočajo zmanjšanje davčne obremenitve dela. K odpravi te težave bi prispevalo sprejetje ukrepov za zmanjšanje davčne obremenitve dela z njeno preusmeritvijo na druge vire, ki so manj škodljivi za rast.
- (8) V letu 2015 je stopnja zaposlenosti oseb med 55. in 64. letom starosti znašala 46,3 % (povprečje EU: 53,3 %) in je bila v primerjavi z drugimi državami članicami na 19. mestu. Od leta 2014 so bili izvedeni dodatni ukrepi za povišanje dejanske upokojitvene starosti, ki so imeli določen učinek. Ni pa še jasno, ali bodo ti ukrepi obrnili trend, v skladu s katerim dejanska upokojitvena starost v Avstriji srednjeročno zaostaja za povprečjem EU. Poleg tega trajanje upokojitve zaradi daljše pričakovane življenjske dobe narašča. Zakonsko določena upokojitvena starost za ženske se bo povišala in se med letoma 2024 in 2033 postopno uskladila z upokojitveno starostjo za moške. V Avstriji zakonsko določena upokojitvena starost ni vezana na naraščajočo pričakovano življenjsko dobo. Komisija ocenjuje, da se bodo v letu 2040 odhodki za pokojnine povečali za 0,8 % BDP v primerjavi z letom 2013. Dolgoročno (2060) naj bi se odhodki za pokojnine povečali za 0,5 % BDP. Podobno naj bi se odhodki za zdravstvo povečali za 1 % BDP med letoma 2013 in 2040 ter za 1,3 % BDP v letu 2060. To skupaj s predvidenim povečanjem odhodkov za dolgotrajno oskrbo predstavlja srednje tveganje za fiskalno vzdržnost Avstrije.
- (9) Fiskalna ureditev na različnih ravneh države (zvezni, deželni in lokalni ravni) je zapletena, pri čemer pristojnosti na prihodkovni in odhodkovni strani na številnih področjih, kot je zdravstvo, niso usklajene. Medtem ko imajo po podatkih OECD za leto 2014 regionalne in lokalne uprave politične pristojnosti, ki predstavljajo porabo

države v višini 16 % BDP, delež davkov na regionalni in lokalni ravni znaša le približno 2 % BDP. Ta zapletenost je draga in lahko zmanjša proračunsko disciplino. Trenutno potekajo pogajanja o razdelitvi prihodkov med tremi ravni države za obdobje, ki se začne leta 2017, kar je priložnost za obravnavo tega vprašanja.

- (10) Avstrija ima tradicionalno eno najnižjih stopenj brezposelnosti v EU, vendar ta od leta 2011 raste in je v letu 2015 dosegla 5,7 %. Stopnja brezposelnosti mladih je prav tako nizka, pri čemer je delež delovno aktivnih oseb, starih od 15 do 24 let, v letu 2015 znašal 10,6 %. Avstrija ima tudi visoko stopnjo zaposlenosti. Toda čeprav je stopnja zaposlenosti žensk s 70,2 % nad povprečjem EU, razmeroma veliko žensk dela s skrajšanim delovnim časom zaradi nege otrok ali starejših. To prispeva k eni največjih razlik v plačilu med spoloma v EU in veliki razliki v pokojninah med spoloma. Kar zadeva starejše delavce (stare od 55 do 64 let), je stopnja zaposlenosti pod povprečjem EU.
- (11) Avstrija je že presegla svoje nacionalne cilje iz strategije Evropa 2020 na področju izobraževanja. V letu 2015 je stopnja zgodnjega opuščanja šolanja znašala 7,3 %, stopnja doseganja terciarne izobrazbe pa 38,7 %. Vendar so rezultati izobraževanja zelo odvisni od socialno-ekonomskega ozadja. Stopnja medgeneracijske mobilnosti v izobraževanju je med najnižjimi med vsemi državami OECD, za katere so na voljo podatki. Stopnja osipa učencev, rojenih v tujini, je skoraj trikrat višja od stopnje osipa domačih učencev, dodaten izziv pa predstavlja tudi vključitev mladih šoloobveznih beguncev in migrantov v sistem izobraževanja in usposabljanja.
- (12) Čeprav se avstrijske banke soočajo z izzivi na domačih in tujih trgih, so nadzorni ukrepi na nacionalni in evropski ravni pomagali obravnavati tveganja zaradi poslabšanja kakovosti sredstev v srednji, vzhodni in jugovzhodni Evropi. Kar zadeva prestrukturiranje in likvidacijo finančnih institucij v težavah, so bila fiskalna tveganja že upoštevana pri računih države. Čeprav ni mogoče izključiti nadaljnjih tveganj, se zdi, da so ta omejena na težave, povezane s preteklostjo, pri določenih maloštevilnih institucijah.
- (13) Avstrija ima višjo stopnjo naložb od povprečja EU za vse sestavine BDP, razen stanovanj. Vendar so naložbe v Avstriji kljub dobri likvidnosti podjetij in ugodnim pogojem financiranja šibke že od leta 2012. Za spodbuditev naložb in rasti bi bilo treba odpraviti upravno zapletenost in ovire. Regulativne ovire in upravno breme na področju opravljanja storitev na primer ne spodbujajo ustanavljanja novih podjetij. Kar zadeva ovire za ustanavljanje interdisciplinarnih podjetij, kot je navedeno v priporočilih za posamezne države za leto 2015, je Avstrija začela razmišljati o izboljšavah, vendar še niso bile sprejete nobene odločitve. Na področju poslovnih storitev posebni izzivi izhajajo iz omejevalnih zahtev glede izdajanja dovoljenj ter omejitev glede pravne oblike in lastniške strukture, kar povzroča slabo dinamiko trga in negativno rast produktivnosti. V akcijskem načrtu, ki ga je Avstrija predložila na podlagi medsebojnega ocenjevanja glede dostopa do reguliranih poklicev in njihovega opravljanja, je predlagano le omejeno število ukrepov, čeprav obstaja veliko možnosti za bolj ambiciozne predloge.
- (14) Velik pritok beguncev v preteklem letu ima za Avstrijo številne socialne in ekonomske posledice. Čeprav se bodo zaradi pritoka beguncev kratkoročno povečali javni odhodki in domače povpraševanje, s čimer se bo povečal BDP, je srednjeročni učinek na zaposlovanje in rast odvisen od uspešnega vključevanja beguncev na trg dela in v družbo, med drugim tudi prek podpore za izobraževanje. Ta težava je

visoko med prednostnimi nalogami politike na ravni EU in držav članic ter se bo pozorno spremljala in analizirala, med drugim tudi v poročilu o državi za leto 2017.

- (15) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Avstrije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Avstrija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Avstriji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 3 spodaj.
- (16) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program za stabilnost, njegovo mnenje¹⁰ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Avstrija v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi, da je odklon od srednjeročnega proračunskega cilja v letih 2016 in 2017 omejen na dovoljenje v zvezi z učinkom izrednega pritoka beguncev na proračun v letu 2015, in v ta namen doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,3 % BDP v letu 2017, razen če se srednjeročni proračunski cilj spoštuje z nižjim naporom. Zagotovi vzdržnost zdravstvenega in pokojninskega sistema tako, da zakonsko določeno upokojitveno starost veže na pričakovano življenjsko dobo. Poenostavi, racionalizira in uskladi davčne odnose in pristojnosti med različnimi ravnmi države.
2. Poveča udeležbo žensk na trgu dela. Sprejme ukrepe za izboljšanje stopenj izobrazbe prikrajšanih mladih, zlasti tistih s priseljenkim poreklom.
3. Zmanjša upravne in regulativne ovire za naložbe, kot so omejevalne zahteve glede izdajanja dovoljenj ter omejitve glede pravne oblike in lastniške strukture, ter ovire za ustanavljanje interdisciplinarnih podjetij, zlasti na področju storitev.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

¹⁰ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.