EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 533 final

POROČILO KOMISIJE

Avstrija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Avstrija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih avstrijski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat[1], kažejo, da je saldo sektorja država v Avstriji leta 2019 dosegel 0,7 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 70,4 % BDP. V skladu s programom stabilnosti Avstrija v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 8,0 % BDP, dolg pa naj bi znašal 81,4 % BDP[2].

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Avstrija izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f.

[2] Avstrijski organi so 30. aprila Komisiji predložili tehnično posodobitev programa stabilnosti za obdobje 2019–2021. S posodobitvijo so se avstrijski organi odzvali na zahtevo Komisije iz Mnenja Komisije o posodobljenem osnutku proračunskega načrta za leto 2020.

Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjkljaja	saldo sektorja država	–1,5	–0,8	0,2	0,7	–6,1	–1,9
Merilo glede dolga	bruto dolg sektorja država	82,9	78,3	74,0	70,4	78,8	75,8

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi tehnične dopolnitve programa stabilnosti naj bi primanjkljaj sektorja država Avstrije v letu 2020 dosegel 8,0 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 5,5 %.

Glede na pomladansko napoved Komisije 2020, v skladu s katero naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2021 zmanjšal pod 3 % BDP, naj bi bilo načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe začasno. Vendar so te projekcije povezane z izjemno visoko stopnjo negotovosti.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba ter Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, narava tega preseganja pa se trenutno šteje za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Delež dolga sektorja država v BDP se je zmanjšal s 74,0 % BDP v letu 2018 na 70,4 % BDP v letu 2019. Razloga za zmanjšanje sta predvsem izboljšanje primarnega salda in prilagoditve stanj in tokov, ki izhajajo iz odprodaje oslabljenih sredstev slabih bank, vključenih v račune države.

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da je Avstrija v letu 2019 izpolnila merilo glede zmanjšanja dolga, saj je vrzel glede na referenčno vrednost znašala –6,1 % BDP.

Analiza torej kaže, da je merilo glede dolga na podlagi podatkov o realizaciji iz leta 2019 izpolnjeno.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali

javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so osnova za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Avstriji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V trenutnih razmerah so med ključnimi dejavniki, ki jih je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki imajo izjemno velike posledice za proračunsko stanje in povzročajo izredno negotove obete. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

4.1 Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči tistim posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

4.2 Srednjeročni gospodarski položaj

Pandemija COVID-19 močno ogroža obete za rast v Avstriji. Ker je avstrijsko gospodarstvo majhno in odprto, so gospodarska gibanja v državi močno povezana z gibanji v njenih glavnih trgovinskih partnericah. Zato so zajezitveni ukrepi proti virusu in s tem povezane motnje v dobavnih verigah prizadeli tako povpraševanje kot tudi ponudbo v gospodarstvu, kar je privedlo do široko osnovanega gospodarskega upada. Zaradi omejitev mednarodnih potovanj so še posebej močno prizadeti sektorji, povezani s turizmom. Vendar je bila Avstrija zaradi razmeroma hitrega upada novih okužb ena od prvih držav članic, ki je napovedala postopno sproščanje ukrepov zapore, ki so bili uvedeni sredi aprila. Recesija v prvi polovici leta naj bi bila tako nekoliko manj huda kot v drugih državah članicah euroobmočja. V pomladanski napovedi Komisije 2020 naj bi se realni BDP v tekočem letu zmanjšal za 5,5 %, kar je široko osnovano; zmanjšanje bo vplivalo zlasti na domače povpraševanje in izvoz storitev. To je olajševalni dejavnik pri oceni, ali država članica v letu 2020 izpolnjuje merilo

glede primanjkljaja. Ob predpostavki postopne normalizacije se pričakuje, da si bo rast BDP v drugi polovici leta spet opomogla, čemur bo v letu 2021 sledilo hitro okrevanje v višini 5,0 %. Makroekonomski obeti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije COVID-19 in njenih gospodarskih učinkov.

4.3 Srednjeročni proračunski položaj

Glede na podatke o realizaciji in napoved Komisije je Avstrija v letu 2019 izpolnjevala srednjeročni proračunski cilj.

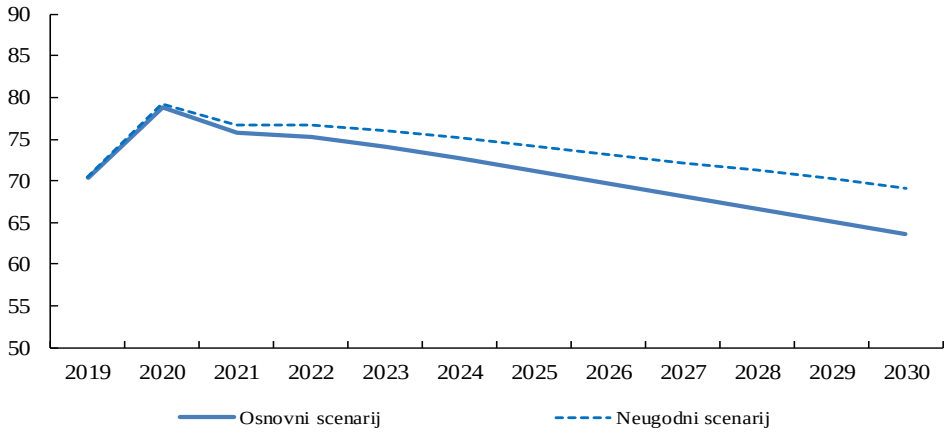
V skladu s programom stabilnosti je v središču obvladovanja krize zmanjševanje socialno-ekonomskih učinkov pandemije, kar tudi v veliki meri oblikuje proračunska gibanja. Zvezna vlada je začela izvajati celovit sveženj ukrepov pomoči v vrednosti 38 milijard EUR (približno 9,9 % BDP). Glavni namen svežnja pomoči v zvezi s koronavirusom je zagotoviti zdravstveno varstvo, zavarovati delovna mesta in Avstrijo ohraniti kot poslovno lokacijo. Sveženj sestavljajo takojšnja pomoč za MSP, povečani javnofinančni odhodki za zdravstvo in socialno politiko, neposredno zagotavljanje likvidnosti in finančne pomoči podjetjem v težavah, sredstva za skrajšani delovnik ter odlogi plačila davkov. Poleg tega proračunske posledice nadaljnjih ukrepov za spodbuditev gospodarske dejavnosti še niso vključene v projekcije.

4.4 Srednjeročno stanje javnega dolga

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se dolg sektorja država povečal s 70,4 % BDP, kolikor je znašal v letu 2019, na 78,8 % BDP do leta 2020. Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena na podlagi te napovedi. Ta analiza potrjuje, da je stanje dolga v Avstriji kljub tveganjem srednjeročno še vedno vzdržno, tudi zaradi pomembnih olajševalnih dejavnikov (vključno s profilom dolga in zgodovinsko nizko ravnjo obrestnih mer). Stanje dolga se zaradi krize ob izbruhu COVID-19 sicer poslabšuje, vendar se pričakuje, da bo delež javnega dolga po osnovnem scenariju srednjeročno ostal na vzdržni poti (zniževanja) (graf 1)[3].

[3] Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okvirom EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za –0,5 odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).

Graf 1: Delež javnega dolga v BDP, Avstrija, v % BDP



Vir: službe Komisije.

4.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Avstrijski organi so 11. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi. Dodatni dejavniki, ki zgoraj še niso obravnavani, so ukrepi za spodbuditev gospodarske dejavnosti, ki jih nacionalni organi načrtujejo skupaj s socialnimi partnerji. Kar zadeva ukrepe, navedene v tehnični posodobitvi programa stabilnosti, je vodilno načelo napovedanega programa okrevanja ohranitev proizvodnega potenciala avstrijskega gospodarstva.

5. ZAKLJUČEK

Na podlagi tehnične posodobitve programa stabilnosti naj bi se primanjkljaj sektorja država Avstrija v letu 2020 povečal na 8,0 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno in se trenutno šteje za začasno.

Bruto dolg sektorja država je ob koncu leta 2019 znašal 70,4 % BDP, kar je precej nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Avstrija je v letu 2019 izpolnjevala merilo glede zmanjšanja dolga.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki. Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so osnova za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Avstriji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.