PRIPOROČILO SVETA

z dne 12. julija 2011

v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Avstrije za obdobje 2011–2014

(2011/C 210/03)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 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 politik [1] ter zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic [2], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“ Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v svojih nacionalnih ekonomskih politikaj in politikah zaposlovanja.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturno reformo (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostnem obravnavanju ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter novih prizadevanj za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(5) Poleg tega je Evropski svet 25. marca 2011 pozval države članice, ki sodelujejo v paktu „euro plus“, naj pravočasno predstavijo svoje zaveze, da bodo mogoče vključene v njihove programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(6) Avstrija je 27. aprila 2011 predložila leta 2011 posodobljeno različico programa stabilnosti za obdobje 2011–2014, 2. maja 2011 pa nacionalni program reform za leto 2011. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave.

(7) Avstrijsko gospodarstvo je vstopilo v krizo z zdravimi temelji in v obdobju pred krizo ni utrpelo nobenih večjih neravnovesij ali izkrivljanj. Kljub temu se je zaradi finančne in gospodarske krize znašlo v najgloblji recesiji zadnjih desetletij. Na splošno se je realni BDP leta 2009 zmanjšal za skoraj 4 %. Zaradi krize se je zaposlenost leta 2009 zmanjšala za približno 1 %, s čimer se je brezposelnost povečala na 4,8 % (s 3,8 % v letu pred tem). Kriza je zaustavila predhodno nepretrgano rast presežka tekočega računa. Gospodarska in finančna kriza je močno obremenila javne finance. Zaradi sprejetja paketov spodbud in polnega delovanja avtomatskih stabilizatorjev je splošni javnofinančni primanjkljaj dosegel 4,1 % BDP leta 2009 oziroma 4,6 % BDP leta 2010. Javni dolg se je povečal na 69,9 % BDP leta 2009 oziroma 72,3 % BDP leta 2010. Ker je bila večina spodbujevalnih ukrepov trajne narave, je bila takoj po izboljšanju gospodarskih pogojev potrebna fiskalna konsolidacija. Konsolidacijski paket, ki znaša skoraj 1 % BDP, je bil sprejet z zakonom o proračunu za leto 2011. Gospodarstvo od tretjega četrtletja 2009 ob povečanem tujem povpraševanju in zlasti močnejši gospodarski dejavnosti v Nemčiji postopoma okreva po krizi. Na splošno je realna rast BDP leta 2010 dosegla 2 %.

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

[2] Veljajo tudi za leto 2011 s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

(8) Na podlagi ocene posodobljenega programa za stabilnost v skladu s členom 5(1) Uredbe (ES) št. 1466/97 je Svet mnenja, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, realističen, proti koncu programskega obdobja pa preveč ugoden. Glavni cilj srednjeročne proračunske strategije, predstavljene v zadnji posodobljeni različici programa za stabilnost, je postopoma zmanjšati splošen javnofinančni primanjkljaj z 4,6 % BDP leta 2010 na 2,4 % BDP leta 2014, in sicer predvsem z omejevanjem odhodkov. Zaradi dejstva, da ukrepi za podporo konsolidaciji na podnacionalni ravni niso določeni in dejstva, da se prihranki pri nekaterih ukrepih, sprejetih na zvezni ravni, npr. dobički iz kampanje proti davčnim goljufijam, katere predviden učinek se zdi zelo špekulativen, ne bodo realizirali, obstajajo pri teh ciljih predvsem negativna tveganja. Na drugi strani pa je dejavnik pozitivnega tveganja leta 2009 uveden večletni odhodkovni okvir, ki velja za zvezno vlado in za katerega se zdi, da je prispeval k povečanju predvidljivosti proračunskega postopka v srednjeročnem obdobju, čeprav samo na zvezni ravni. Program za stabilnost navaja, da se bo delež dolga v BDP povečal z 72,3 % leta 2010 na 75,5 % leta 2013, nato pa se leta 2014 zmanjšal na 75,1 %. Vendar je s to napovedjo povezanih nekaj tveganj v zvezi z naraščanjem dolga podjetij v državni lasti, ki niso del javnega sektorja, in morebitno dodatno obremenitvijo zaradi podpornih ukrepov za bančni sektor. Hkrati pa obstaja možnost, da bo delež dolga manjši, saj je verjetno, da bodo banke, ki so med krizo prejele javno podporo, to odplačale prej, kot je predvideno v programu za stabilnost.

(9) Splošni javnofinančni primanjkljaj naj bi se po programu za stabilnost leta 2013 zmanjšal pod referenčno vrednost 3 %, kar je v skladu z rokom, ki ga je določil Svet. Vendar je povprečni letni fiskalni napor v višini 0,2 % BDP, predviden v programu za stabilnost za obdobje 2011–2013, precej pod naporom 0,75 % BDP, h kateremu je Svet pozval Avstrijo.

(10) Čeprav je Avstrija izdelala nacionalni pakt za stabilnost, bi nadaljnja reforma fiskalnih odnosov med različnimi ravnmi oblasti zagotovila znatne prihranke, podprla fiskalno konsolidacijo in sprostila sredstva za naložbe, ki spodbujajo rast, na področjih kot sta raziskave in razvoj ter izobraževanje. Splošno priznano je, da so sedanji odnosi kompleksni: prihodki iz večine posameznih davkov so s fiksnimi deleži razdeljeni po različnih teritorialnih ravneh, poleg tega pa je odločanje na več področjih razdeljeno med različne ravni oblasti. Pri številnih dejavnostih odgovornost za pridobivanje prihodkov in odgovornost za porabo ni na isti ravni oblasti. Primeri neučinkovitosti, ki izhajajo iz sedanje oblike teh fiskalnih odnosov, se najdejo zlasti v sektorju zdravstvenga varstva in izobraževalnem sektorju.

(11) Povprečni davčni primež v Avstriji je med najvišjimi v EU. V primerjavi z drugimi državami EU so prispevki zaposlenih za socialno varnost zelo visoki. Zmanjšanje prispevkov za zavarovanje za primer brezposelnosti za osebe z nizkimi dohodki leta 2008 in reforma davka na dohodek leta 2009 sta prispevala k zmanjšanju davčne obremenitve zaposlenih, vendar pa z njima ni bilo možno preprečiti nekolikšnega povečanja davčnega primeža za osebe z nizkim in povprečno visokim dohodkom glede na začetek zadnjega desetletja. Ta primež negativno vpliva na zaposlovanje, zlasti delavcev z nizkimi dohodki in slabo kvalificiranih delavcev.

(12) Stopnja zaposlenosti starejših delavcev v Avstriji je kljub velikemu povečanju v zadnjem desetletju še vedno precej pod povprečjem EU. Še vedno se veliko uporabljajo sheme predčasnega upokojevanja in invalidske pokojnine. Skupno 72 % vseh novih pokojnin v letu 2010 je bilo dodeljenih, preden je bila dosežena zakonsko določena upokojitvena starost. Naslednji dejavnik, ki prispeva k nizki stopnji zaposlenosti starejših delavcev, je še vedno razmeroma nizka zakonsko predpisana upokojitvena starost za ženske (60 let). Glede na demografski razvoj v Avstriji sta dvig dejanske upokojitvene starosti in izboljšanje okvira, ki starejšim delavcem omogoča, da dalj časa ostanejo na trgu dela, pomembna za zagotovitev vzdržnosti javnih financ in povečanje ponudbe delovne sile, ki naj bi se po napovedih začela zmanjševati leta 2020.

(13) Stopnja zaposlenosti žensk v Avstriji je razmeroma visoka in povezana z eno od najvišjih stopenj zaposlitev s krajšim delovnim časom. Ženske so večinoma zaposlene na nizko plačanih delovnih mestih. Posledica teh vzorcev je razlika v plačilu med spoloma v višini 25,4 %, ki je druga največja v EU in eden od dejavnikov, ki vodijo k razmeroma visokemu tveganju za revščino pri ženskah. Razlog, da so ženske zaposlene s krajšim delovnim časom, je neenaka razdelitev obveznosti skrbi za otroke in starejše med ženskami in moškimi ter pomanjkanje storitev otroškega varstva in dolgotrajne oskrbe.

(14) Za izobraževalni sistem sta značilna „zgodnje razvrščanje“, pri katerem se morajo učenci, ko so stari 10 let, odločiti o svoji prihodnji izobraževalni poti, pri čemer je prepustnost med potmi omejena, in razširjeno poldnevno šolanje. To lahko privede do neoptimalnih rezultatov na področju izobraževanja za ranljive skupine mladih, zlasti tiste s priseljenskim ozadjem. Zgodnje odločitve v veliki meri vnaprej določijo prihodnje izobraževalne poti, zaradi česar je pozneje težje doseči višje

ravni izobrazbe. Enotna šola za vse prebivalce v starostni skupini 10–14 let bi prispevala k večji enakosti priložnosti v izobraževalnem sistemu in zmanjšanju stopenj osipa v šolah.

(15) Konkurenca v storitvenem sektorju, zlasti pri omrežnih storitvah, kot so telekomunikacije, prevoz, javne službe, ter prodaji na drobno in strokovnih storitev, ni dovolj razvita. Rast produktivnosti je bila počasna, tržna struktura pa ni spodbujala kupne moči in povpraševanja potrošnikov. Spodbujanje konkurence z olajšanjem vstopa na trg, zmanjšanjem zakonske regulacije poklicev ter zagotavljanjem konkurenčnega določanja cen bi povečalo izbiro potrošnikov in cenovno dostopnost za potrošnike. V Avstriji so se nakopičile velike zamude pri izvajanju direktive o storitvah in odprava teh bi lahko prispevala k sprostitvi rasti. Zlasti še ni sprejet „horizontalni zakon“, torej zvezni zakon za izvajanje glavnih načel te direktive.

(16) Avstrija je v okviru pakta „euro plus“ sprejela številne zaveze. Zaveze zadevajo tri od štirih področij pakta. Na fiskalni strani ukrepi obravnavajo potrebo po dvigu dejanske upokojitvene starosti in uspešnejšem nadzoru javne porabe na različnih ravneh oblasti. Kar zadeva zaposlenost, je poudarek na boju proti brezposelnosti mladih, na področju konkurenčnosti pa na dodatnih naložbah v raziskave in tehnično izobraževanje ter razvoju modelov za celodnevne šole. Pobude iz pakta so v skladu z nacionalnim programom reform, zveznim zakonom o proračunskem okviru in programom za stabilnost. Čeprav ukrepi obravnavajo nekatere glavne socialno-ekonomske probleme, s katerimi se sooča država, obstajajo še drugi izzivi, med drugim na področjih fiskalne politike, izobraževanja, konkurence in inovacij, in bilo bi koristno, da bi bili predmet zavez. Zaveze v okviru pakta "euro plus" so bile ocenjene in upoštevane v priporočilih.

(17) Komisija je ocenila avstrijski program za stabilnost in nacionalni program reform ter zaveze pakta „euro plus“ za Avstrijo. Zaradi potrebe po okrepitvi splošnega gospodarskega upravljanja EU z zagotavljanjem prispevka EU k prihodnjim nacionalnim odločitvam, je Komisija upoštevala njihov pomen za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Avstriji ter njihovo usklajenost s pravili in smernicami EU. Komisija je mnenja, da bi bilo treba zaradi ugodnih gospodarskih pogojev okrepiti napor za fiskalno konsolidacijo, zlasti v letu 2012, in nadalje reformirati fiskalne odnose med različnimi ravnmi oblasti. Zmanjšanje davčnega primeža, izboljšanje rezultatov na področju izobraževanja in boj proti segmentaciji glede na spol bi koristilo dinamiki trga dela, povečanje konkurence in spodbujanje inovacij pa bi povečala konkurenčnost.

(18) Glede na to oceno in ob upoštevanju priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 2. decembra 2009, je Svet preučil posodobljeno različico programa za stabilnost Avstrije za leto 2011, njegovo mnenje [1] pa je zlasti odraženo v priporočilih (1) in (2) v nadaljevanju –

PRIPOROČA, da Avstrija v obdobju 2011–2012 sprejme ukrepe, tako da:

1. Pospeši odpravo čezmerni primanjkljaj, ki je predviden predvsem na strani odhodkov, da se začne zmanjševati visok delež javnega dolga, pri čemer izkoristi ugodno trenutno gospodarsko okrevanje, da se zagotovi povprečen letni fiskalni napor v višini 0,75 % BDP v obdobju 2011–2013, v skladu s priporočili Sveta na podlagi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V ta namen sprejme in izvede potrebne ukrepe, med drugim na podnacionalni ravni.

2. Sprejme ukrepe za nadaljnjo okrepitev nacionalnega proračunskega okvira z uskladitvijo zakonodajnih in upravnih odgovornosti ter odgovornosti za pridobivanje prihodkov in porabo med različnimi ravnmi oblasti, zlasti na področju zdravstvenega varstva.

3. Ob posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami sprejme ukrepe za nadaljnjo omejitev dostopa do sedanje sheme predčasnega upokojevanja za ljudi z dolgimi zavarovalnimi dobami in sprejme ukrepe za skrajšanje prehodnega obdobja za poenotenje zakonsko določene upokojitvene starosti, da se zagotovi vzdržnost in primernost pokojninskega sistema. Dosledno uporablja pogoje za dostop do sheme invalidske pokojnine.

4. Sprejme ukrepe za povečanje udeležbe na trgu dela, tako da med drugim: na proračunsko nevtralen način zmanjša obremenitev dela z davki in prispevki za socialno varnost, zlasti za osebe z nizkimi in povprečno visokimi dohodki; izvaja

[1] Predvideno v členu 5(3) Uredbe (ES) št. 1466/97.

nacionalni akcijski načrt za enako obravnavanje moških in žensk na trgu dela, vključno s povečanjem razpoložljivosti storitev oskrbe in mest v celodnevnih šolah, da se povečajo možnosti žensk za delo s polnim delovnim časom, ter zmanjšanjem velike razlike v plačilu glede na spol; sprejme ukrepe za izboljšanje rezultatov na področju izobraževanja in preprečitev osipa v šolah.

5. Sprejme nadaljnje ukrepe za spodbujanje konkurence, zlasti v storitvenem sektorju, z zmanjšanjem ovir za vstop, odpravo neupravičenih omejitev za nekatere poklice ter s povečanjem pristojnosti organov za konkurenco; pospeši sprejetje manjkajočega „horizontalnega zakona“ za izvajanje direktive o storitvah.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet

Predsednik

J. VINCENT-ROSTOWSKI