DOPORUČENÍ RADY

ze dne 12. července 2011

k národnímu programu reforem Rakouska na rok 2011 a stanovisko Rady k aktualizovanému programu stability Rakouska na období 2011–2014

(2011/C 210/03)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik [1], a zejména na čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států [2], které společně tvoří „integrované hlavní směry". Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 12. ledna 2011 přijala Komise první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy ekonomických záležitostí a prvního evropského semestru, v němž se provádí integrovaná ex ante koordinace politiky, vycházející se strategie Evropa 2020.

(4) Dne 25. března 2011 potvrdila Evropská rada priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti, na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce a na další úsilí o posílení růstu. Požádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Dne 25. března 2011 Evropská rada rovněž vyzvala členské státy účastnící se Paktu euro plus, aby představily své závazky včas tak, aby mohly být zahrnuty do jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(6) Rakousko předložilo dne 27. dubna 2011 aktualizaci svého programu stability na období 2011–2014 za rok 2011 a dne 2. května 2011 svůj národní program reforem na rok 2011. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(7) Rakouská ekonomika vstoupila do období krize se zdravými základy, aniž by v období předcházejícím krizi vykazovala výraznou nevyváženost či deformaci. Navzdory tomu finanční a hospodářská krize uvrhla ekonomiku do nejhlubší recese za celá desetiletí. Celkově v roce 2009 klesl reálný HDP o téměř 4 %. Zaměstnanost vlivem krize poklesla v roce 2009 o zhruba 1 % a vyhnala míru nezaměstnanosti na 4,8 % (oproti 3,8 % v předcházejícím roce). Dosavadní trvalý růst přebytku běžného účtu se následkem krize zastavil. Hospodářská a finanční krize si vyžádala svou daň i na veřejných financích. V důsledku přijetí souborů stimulačních opatření a v situaci, kdy se naplno projevil účinek automatických stabilizátorů, dosáhl schodek veřejných financí v roce 2009 výše 4,1 % HDP a v roce 2010 pak 4,6 % HDP. Veřejný dluh vzrostl v roce 2009 na 69,6 % HDP a v roce 2010 na 72,3 % HDP. Vzhledem k trvalému charakteru většiny stimulačních opatření bylo nutno přikročit k fiskální konsolidaci, jakmile se hospodářské podmínky zlepšily. Spolu se zákonnou úpravou rozpočtu na rok 2011 byl přijat soubor konsolidačních opatření v hodnotě téměř 1 % HDP. Od třetího čtvrtletí 2009 se ekonomika z krize trvale zotavuje díky vyšší zahraniční poptávce a zejména výraznější hospodářské aktivitě v Německu. Celkově dosáhl v roce 2010 růst reálného HDP 2 %.

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 o hlavních zásadách politiky zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 138, 26.5.2011, s. 56) stanoví, že platí i pro rok 2011.

(8) Na základě posouzení aktualizovaného programu stability podle čl. 5 odst. 1 nařízení (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce, vychází z realistických a ke konci období programu stability z příliš optimistických předpokladů. Hlavním cílem střednědobé rozpočtové strategie představené v poslední aktualizaci programu stability je postupné snížení schodku veřejných financí ze 4,6 % HDP v roce 2010 na 2,4 % HDP v roce 2014, a to hlavně omezováním výdajů. Splnění těchto cílů ohrožují rizika, jež spočívají především v možnosti horšího vývoje, než s jakým program počítá vzhledem k tomu, že opatření na podporu konsolidace nejsou upřesněna na úrovních nižších, než je úroveň celostátní, a že některá opatření přijatá na spolkové úrovni nepřinesou očekávané úspory; zde se jedná například o zisky z kampaně proti daňovým podvodům, jejichž předvídaný dopad je podle všeho velmi spekulativní. Na druhé straně je dán i pozitivní rizikový faktor, jímž je víceletý výdajový rámec zavedený pro spolkovou vládu v roce 2009, který podle všeho přispěl ke zlepšení předvídatelnosti vývoje rozpočtového procesu ve střednědobém horizontu, i když pouze na spolkové úrovni. Program stability stanoví, že poměr dluhu k HDP vzroste ze 72,3 % v roce 2010 a na 75,5 % v roce 2013 a následně v roce 2014 klesne na 75,1 %. Tato projekce je však vystavena jistým rizikům, jež jsou dána rostoucím zadlužením státních podniků, které jsou vykazovány mimo sektor vládních institucí, a možností, že další zátěž budou znamenat opatření na podporu bankovního sektoru. Současně by však mohla míra zadlužení dosáhnout nakonec nižší úrovně, neboť je pravděpodobné, že banky, jež během krize získaly podporu z veřejných zdrojů, tuto podporu vrátí k dřívějšímu termínu, než s jakým počítá program stability.

(9) Podle programu stability má schodek veřejných financí poklesnout pod 3 % referenční hodnotu v roce 2013 a tento předpoklad je v souladu se lhůtou stanovenou Radou. Průměrné roční fiskální úsilí ve výši 0,2 % HDP, s níž program stability na období 2011–2013 počítá, je však výrazně pod úrovní 0,75 % HDP, k jejímuž dosažení Rada Rakousko vyzvala. Podle posledního hodnocení Komise jsou rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí střední.

(10) Rakousko sice zavedlo národní pakt stability, avšak značných úspor, podpory fiskální konsolidace a uvolnění zdrojů v zájmu prorůstových investic například v oblasti výzkumu a vývoje či vzdělání by dosáhlo, pokud by reformovalo fiskální vztahy mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Panuje široká shoda v tom, že jsou tyto vztahy v současnosti složité: nejen, že se o většinu příjmů z daní fyzických osob dělí v pevně stanovených poměrech různé územní celky, ale mezi různé úrovně veřejné správy jsou v řadě oblastí rozděleny i rozhodovací procesy. U řady činností není za výběr příjmů a uskutečňování výdajů odpovědna vždy tatáž úroveň veřejné správy. Jako nápadné příklady neefektivnosti, jež pramení ze stávající podoby těchto fiskálních vztahů, lze uvést oblast zdravotnictví a vzdělávání.

(11) Průměrná daňová zátěž v Rakousku patří k nejvyšším v EU. Příspěvky zaměstnanců na sociální zabezpečení jsou v porovnání s ostatními zeměmi EU velmi vysoké. V roce 2008 byly omezeny příspěvky na pojištění pro případ nezaměstnanosti, které odvádějí pracovníci s nízkými příjmy, a v roce 2009 proběhla reforma daně z příjmů, což pomohlo daňové zatížení práce snížit, avšak nezabránilo to mírnému nárůstu daňového zatížení osob s nízkými a průměrnými příjmy v porovnání s počátkem posledního desetiletí. Toto zatížení má nepříznivý dopad na zaměstnanost, zejména u pracovníků s nízkými příjmy a nízkou kvalifikací.

(12) Míra zaměstnanosti starších pracovníků v Rakousku je stále výrazně pod průměrem EU, a to navzdory prudkému nárůstu během posledních deseti let. V Rakousku jsou stále velmi rozšířeny systémy předčasného odchodu do důchodu a invalidní důchody. Ještě před dosažením zákonného věku pro odchod do důchodu bylo v roce 2010 přiznáno celkem 72 % nových důchodů. Dalším faktorem, jenž se na nízké zaměstnanosti starších pracovníků podílí, je stále relativně nízká zákonná věková hranice pro odchod do důchodu u žen (60). Vzhledem k demografickému vývoji v Rakousku je důležité zvýšení věkové hranice skutečného odchodu do důchodu a zlepšení podmínek k tomu, aby starší pracovníci zůstávali déle začleněni na trhu práce, a to jak z hlediska udržitelnosti veřejných financí, tak z hlediska stimulace nabídky pracovních sil, jež má podle prognóz počínaje rokem 2020 začít klesat.

(13) Míra zaměstnanosti žen v Rakousku je relativně vysoká, přičemž ji doprovází jeden z nejvyšších výskytů práce na částečný úvazek. Pracovní místa žen jsou vysoce koncentrována v segmentu zaměstnání s nízkým platovým ohodnocením. V důsledku těchto vzorců dosahuje rozdíl v odměňování žen a mužů 25,4 %, což je druhý nejvyšší rozdíl v EU a jeden z faktorů přispívající k relativně vysokému riziku chudoby u žen. Jedním z důvodů, proč ženy volí práci na částečný úvazek, je jednak nerovná dělba povinností mezi ženami a muži v péči o děti a staré lidi, jednak nedostatečná nabídka služeb péče o dítě a dlouhodobé péče.

(14) Vzdělávací systém se vyznačuje brzkým rozřazováním žáků do různých typů škol, kdy se žáci musí o své budoucí vzdělávací dráze rozhodovat ve věku deseti let, přičemž možnosti změnit tuto dráhu jsou omezené, a rozšířenou půldenní školní docházkou. Tento systém

může mít za následek suboptimální výsledky v případě zranitelných skupin mladých lidí, zejména těch, kteří pocházejí z přistěhovaleckého prostředí. Rozhodování v raném věku do značné míry předurčuje budoucí vzdělávací dráhu a ztěžuje možnost získat vyšší úrovně vzdělání v pozdější fázi. Přínosem pro rovnost příležitostí ve vzdělávacím systému a pro omezení případů předčasného ukončování školní docházky by byl společný typ školy pro všechny děti ve věku 10 až 14 let.

(15) V odvětví služeb, zejména služeb síťových, k nimž patří telekomunikace, doprava a veřejné služby, jakož i v odvětví maloobchodu a mezi příslušníky svobodných povolání není dostatečně rozvinuta hospodářská soutěž. Růst produktivity doposud váznul a struktura trhu nenapomáhala ani kupní síle, ani spotřebitelské poptávce. Přínosem pro dostupnost služeb a výběr pro spotřebitele by byla podpora hospodářské soutěže, jež by spočívala ve zjednodušování podmínek pro vstup na trh, omezování zákonné regulace svobodných povolání a zajištění konkurenceschopné tvorby cen. Rakousko je značně zpožděné v provádění směrnice o službách, vyřešení tohoto problému by přispělo k uvolnění růstového potenciálu. Zejména dosud nebyl přijat spolkový horizontální právní předpis, jímž by byly provedeny hlavní zásady uvedené směrnice.

(16) V rámci Paktu euro plus přijalo Rakousko řadu závazků. Tyto závazky spadají do tří ze čtyř tematických okruhů paktu. Ve fiskální oblasti řeší předmětná opatření potřebu navýšit hranici skutečného odchodu do důchodu i potřebu zefektivnit kontrolu veřejných výdajů na jednotlivých úrovních veřejné správy. Pokud jde o zaměstnanost, jsou tato opatření zacílena na boj proti nezaměstnanosti mezi mladými lidmi, a pokud jde o konkurenceschopnost, na další investice do výzkumu a technického vzdělávání a rovněž na vývoj modelů škol s celodenním programem. Tyto iniciativy představené v rámci paktu jsou v souladu s národním programem reforem a se spolkovým rámcovým zákonem o rozpočtu i s programem stability. I když související opatření řeší některé z hlavních sociálně-ekonomických problémů země, existují nicméně další problémy, které by bylo užitečné do závazků zahrnout, včetně problémů v oblasti fiskální politiky, vzdělávání, hospodářské soutěže a inovací. Závazky přijaté v rámci Paktu euro plus byly posouzeny a při zpracování doporučení k nim bylo přihlédnuto.

(17) Komise posoudila program stability a národní program reforem Rakouska, jakož i závazky, jež tato země přijala v rámci Paktu euro plus. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku Rakouska, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí EU tím, že budou rozhodnutí členských států zahrnovat vstupy na úrovni EU. Komise má za to, že s ohledem na příznivé hospodářské podmínky by mělo být úsilí o fiskální konsolidaci zejména v roce 2012 posíleno a že by měla pokračovat reforma fiskálních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Snížení daňové zátěže, zlepšení výsledků vzdělávání a boj proti genderové segmentaci by prospěly dynamice trhu práce, přičemž posílení hospodářské soutěže a podpora inovací by napomohly konkurenceschopnosti.

(18) Rada na základě tohoto posouzení a rovněž s ohledem na doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 2. prosince 2009 přezkoumala aktualizaci programu stability Rakouska za rok 2011 a její stanovisko [1] se odráží zejména v jejích doporučeních v bodech 1 a 2 níže,

DOPORUČUJE, aby Rakousko v období 2011–2012 provedlo tato opatření:

1. Využít stávající ekonomické oživení k urychlení nápravy nadměrného schodku, která je plánována zejména na straně výdajů, a snížit tak vysokou míru veřejného zadlužení, aby bylo pro období 2011–2013 zajištěno průměrné roční fiskální úsilí ve výši 0,75 % HDP v souladu s doporučeními Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Za tímto účelem přijmout a provést nezbytná opatření, včetně opatření na úrovních nižších, než je úroveň celostátní. Upřesnit opatření nezbytná k zajištění odpovídajícího pokroku, pokud jde o dosažení střednědobého cíle Paktu stability a růstu poté, co bude napraven nadměrný schodek.

2. Přijmout kroky k dalšímu posílení vnitrostátního rozpočtového rámce, za jehož účelem bude mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy sladěna odpovědnost legislativní a administrativní, jakož i odpovědnost za výběr příjmů a uskutečňování výdajů, zejména v oblasti zdravotnictví.

3. V konzultaci se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátními postupy přijmout opatření směřující k dalšímu omezení přístupu ke stávajícímu systému předčasného odchodu do důchodu pro osoby s dlouhým pojistným obdobím a přijmout opatření ke snížení přechodného období pro harmonizaci zákonného věku odchodu do důchodu pro ženy a muže tak, aby byla zajištěna udržitelnost a přiměřenost důchodového systému. Přísně uplatňovat podmínky pro získání invalidního důchodu.

4. Přijmout opatření ke zvýšení účasti pracovníků na trhu práce, včetně: rozpočtově neutrálním způsobem snížit

[1] Podle čl. 5 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97.

skutečné daňové zatížení práce a související odvody na sociální zabezpečení, zejména v případě pracovníků s nízkými a středními příjmy; provést národní akční plán pro rovné zacházení s ženami a muži na trhu práce, včetně zlepšení dostupnosti pečovatelských služeb a míst ve školách s celodenním programem, jež zvýší možnosti žen pracovat na plný úvazek, včetně omezení vysokého rozdílu v odměňování žen a mužů; přijmout kroky ke zkvalitnění výsledků vzdělávání a k prevenci předčasného ukončování školní docházky.

5. Přijmout další kroky k posílení hospodářské soutěže, zejména v odvětví služeb, prostřednictvím uvolnění překážek vstupu na trh, odstranění bezdůvodných omezení pro výkon některých svobodných povolání, jakož i posílení pravomocí orgánu pro hospodářskou soutěž. Urychlit přijetí dosud neschváleného horizontálního právního předpisu k provedení směrnice o službách.

V Bruselu dne 12. července 2011.

Za Radu

předseda

J. VINCENT-ROSTOWSKI