

СТАНОВИЩА

СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА

относно актуализираната програма за стабилност на Австрия за периода 2009—2013 г.

(2010/C 137/02)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ⁽¹⁾, и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

ИЗДАДЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

Нарастването на частното потребление, макар и много по-слабо отколкото през последните години, се оказва стабилизиращ фактор. През 2009 г. потребителските цени отбелязаха покачване с едва 0,4 %, което се дължеше предимно на силните базови ефекти от значителния спад на цените на горивата и мазута, както и на все по-тесните маржове на печалба вследствие на слабото търсене. След като рецесията започна да се отразява и на пазара на труда, равнището на заетост спадна с 1,4 % през 2009 г., като процентът на безработица достигна 5,0 % (спрямо 3,8 % през предходната година). В отговор австрийското правителство прие мащабен пакет от дискреционни мерки за фискално стимулиране в съответствие с Европейския план за икономическо възстановяване (ЕПИВ). В резултат на мерките за стимулиране и действието на автоматичните стабилизатори публичните финанси значително се влошиха, като през 2009 г. дефицитът на консолидирания държавен бюджет достигна 3,5 % от БВП (спрямо 0,4 % от БВП през 2008 г.), а държавният дълг — 66,5 % от БВП. На 2 декември 2009 г. Съветът реши, че в Австрия е налице прекомерен дефицит и отправи препоръка дефицитът да бъде коригиран до 2013 г. В началото на кризата Австрия разполагаше с почти балансиран бюджет, но поради последвалото значително влошаване на публичните финанси са необходими мащабни мерки за консолидация.

(1) На 26 април 2010 г. Съветът разгледа актуализираната програма за стабилност на Австрия за периода 2009—2013 г.

(2) В резултат на световната финансова и икономическа криза австрийската икономика навлезе в най-тежката рецесия в своята история след края на втората световна война. Основни причини за забавянето на икономическия растеж в Австрия са намаляването на износа вследствие на силния спад в световната търговия, както и по-ниските инвестиции в дълготрайни активи поради все по-слабото търсене и все по-труднодостъпните кредити. Като цяло, според последните официални прогнози, БВП се е свил с около 3,6 % ⁽²⁾ през 2009 г. Най-силно засегнат е ориентираният към износ производствен сектор.

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1. Документите, цитирани в настоящия текст, се намират на следния адрес в интернет: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm

⁽²⁾ Прогнозата е направена след представянето на програмата.

(3) Въпреки че в по-голямата си част наблюдаваният в условията на кризата спад на фактическия БВП е с цикличен характер, равнището на потенциалния БВП също претърпя отрицателно въздействие. Освен това кризата може да повлияе и на потенциалния растеж в средносрочен план вследствие на по-ниските инвестиции, ограниченията в достъпа до кредит и нарастващата структурна безработица. Нещо повече, въздействието на икономическата криза ще се прибави към негативните ефекти, които застаряването на населението оказва върху потенциалния БВП и устойчивостта на публичните финанси. В този контекст особено важно ще бъде да се ускори структурните реформи, като целта е да се осигури подкрепа на потенциалния растеж. По-специално, за Австрия е важно да предприеме реформи в сферата на предлагането на работна ръка (по-конкретно, да усъвършенства стимулите за удължаване на трудовата заетост на по-възрастните работници) и в сферата на образованието (да подобри перспективите на младите хора в неравностойно положение).

- (4) Според założения в програмата за стабилност от януари 2010 г. макроикономически сценарий се очаква възобновяване на растежа на реалния БВП от - 3,4 % през 2009 г. до 1,5 % през 2010—2011 г. и до около 2 % в периода след това. На фона на наличната към момента информация⁽¹⁾ този сценарий изглежда по-скоро оптимистичен за 2010 г., докато за периода 2011—2013 г. може да се смята, че е основан на сравнително реалистични прогнози за растежа. Различните прогнози за растежа през 2010 г. се дължат на очакваните постъпления от нетния износ, които са по-високи в програмата отколкото в прогнозата на службите на Комисията от есента на 2009 г. Прогнозите в програмата относно инфлацията изглеждат реалистични.
- (5) В програмата се предвижда дефицитът на консолидирания държавен бюджет през 2009 г. да достигне 3,5 % от БВП. Значителното влошаване на дефицита (спрямо дефицит в размер на 0,4 % от БВП през 2008 г.) отразява до голяма степен влиянието на кризата върху държавните финанси, като освен това принос имат и мерките за стимулиране в размер на 1,5 % от БВП, които бяха приети от правителството в съответствие с ЕПИВ. Повечето от въведените през 2009 г. мерки за фискално стимулиране бяха с постоянен характер (около 1,3 % от БВП през 2009 г. спрямо 0,2 % от БВП за временни мерки). В съответствие с подкрепената от Съвета стратегия за излизане от кризата и с оглед на коригирането на прекомерния дефицит до 2013 г. и възстановяването на устойчивостта на публичните финанси провежданата през 2010 г. експанзионистична фискална политика ще бъде последвана от значително затягане на бюджета след 2011 г.
- (6) Според програмата дефицитът на консолидирания държавен бюджет ще нарасне от 3,5 % през 2009 г. на 4,7 % през 2010 г. В програмата не се предвижда почти никакво изменение на съотношението на разходите през 2010 г., като влошаването в размер на над 1 % от БВП се дължи почти изцяло на приходната част. В актуализацията не се предвиждат никакви допълнителни мерки, с изключение на вече известните мерки от последния преглед на състоянието на Австрия в рамките на процедурата при прекомерен дефицит, което е в съответствие с препоръката на Съвета, че Австрия „следва да изпълни предвидените за 2010 г. фискални мерки“.

Прогнозираното влошаване се дължи отчасти на свободното действие на автоматичните стабилизатори и отчасти на някои дискреционни мерки. По-специално, една част от мерките за данъчна реформа през 2009 г., а именно облекченията за семейства с деца и намалението на данъците за самостоятелно заети лица, влизат в сила едва през 2010 г. и се очаква да натоварят бюджета с около 0,25 % от БВП. Приетата през януари 2009 г. разпоредба за ускорена амортизация допълнително ще обреме бюджета с около 0,1 % от БВП. Очакваната фискална политика е експанзионистична, тъй като влошаването на номиналното салдо е съпътствано от нарастване на коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл структурно салдо с 1,25 % от

БВП, изчислено от службите на Комисията въз основа на наличната в програмата информация и в съответствие с общоприетата методика. Тази промяна се отклонява от промяната, изчислена въз основа на ефективните през 2010 г. дискреционни мерки („възходящ подход“), която се оценява от службите на Комисията на около 0,5 % от БВП. Една част от това несъответствие може да се обясни с отрицателни структурни ефекти, като нетният износ се превръща в основен фактор за растежа, и със закъснялото въздействие върху доходите от корпоративния данък.

- (7) Основната цел на средносрочната бюджетна стратегия е дефицитът да бъде сведен под референтната стойност от 3 % от БВП до края на програмния период в съответствие с препоръката на Съвета от 2 декември 2009 г. съгласно член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В програмата се предвижда значителна и равномерно разпределена консолидация за периода 2011—2013 г. Очаква се структурното салдо да намалее от 3,9 % от БВП през 2010 г. на 2,2 % от БВП през 2013 г., което представлява средногодишно фискално подобрение малко по-ниско от 0,75 % от БВП за периода 2011—2013 г. Първичното структурно салдо се очаква да достигне излишък в размер на 0,75 % от БВП през 2013 г. спрямо дефицит в размер на 1,25 % от БВП през 2010 г. Според програмата съотношението на приходите спрямо БВП ще се задържи до голяма степен непроменено в периода от 2010 г. до 2013 г., като консолидацията ще бъде постигната главно чрез ограничения на разходите.

Единствената мярка в подкрепа на планираната консолидация в програмата обаче е договореното между федералното правителство и фондовете за обществено здравеопазване ограничаване на разходите в сферата на здравеопазването с около 1,7 млрд. EUR в периода от 2010 г. до 2013 г. Договорените икономии възлизат на около 0,6 % от БВП, т.е. тази мярка осигурява по-малко от една трета от предвидената консолидация за периода от 2010 г. до 2013 г. Средносрочната бюджетна цел (СБЦ) на Австрия е да постигне балансиран бюджет. Предвид последните прогнози и равнището на дълга, СБЦ отразява в достатъчна степен целите на Пакта. В програмата обаче не се предвижда постигането на СБЦ в рамките на програмния период.

- (8) През 2011 г. и след това бюджетните резултати може да се окажат по-неблагоприятни от предвиденото в програмата. Докато прогнозите за приходите в актуализацията остават реалистични, планираната консолидация на разходната част е подкрепена с конкретни мерки само частично. Специфични рискове има и във връзка с правителствените гаранции по отношение на банките в подкрепа на финансовия сектор, които при активиране ще доведат до увеличаване на дефицита и дълга. Въпреки това една част от разходите на правителството в подкрепа на финансовия сектор биха могли да бъдат възстановени в бъдеще. Добра новина по отношение на рисковете е възможното въвеждане на специален данък за банките от 2011 г., от който може да постъпят приходи в размер на около 0,2 % от БВП.

⁽¹⁾ При оценката се отчита най-вече прогнозата на службите на Комисията от есента на 2009 г., но и други данни, които са станали известни впоследствие.

- (9) Брутният държавен дълг през 2009 г. се оценява на 66,5 % от БВП, което е повишение спрямо равнището му от 62,5 % през предходната година. Освен увеличаването на дефицита и забавянето на растежа на БВП, за повишаването на съотношението на дълга допринесоха и операциите за спасяване на банките, които представляват основната част от значителната разлика между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо. Съотношението на брутния държавен дълг през 2009 г. надхвърля посочената в Договора референтна стойност и през целия програмен период следва възходяща тенденция. Очаква се съотношението на дълга да нарасне със 7,8 процентни пункта през програмния период, като основна причина за това ще са високите държавни дефицити през следващите години. Освен възможността дефицитите да бъдат по-големи от предвиденото от 2011 г. нататък, динамиката на съотношението на дълга е изложена на рискове, които са по-специално свързани с несигурности относно разходите, свързани с бъдещето на петата по големина банка в страната — групата Нуро Адре Адриа, която беше национализирана през декември 2009 г., и относно предоставените държавни гаранции за дълговете на Австрийския орган за пътна инфраструктура (ASFINAG) и на Австрийските федерални железници (ÖBB).
- (10) Средносрочните прогнози за дълга, в които се приема, че темповете на растеж на БВП постепенно ще се възстановят до прогнозираните преди кризата стойности, а съотношението на данъците ще достигне нивата от периода преди кризата, и които включват прогнозирано увеличаване на разходите, свързани със застаряването на населението, и прогнозирано нарастване на реалния лихвен процент, показват, че предвидената в програмата бюджетна стратегия, във вида, в който е представена, и без други промени в политиката, ще бъде почти достатъчна за стабилизиране на съотношението на дълга спрямо БВП до 2020 г.
- (11) Дългосрочното въздействие върху бюджета от застаряването на населението в Австрия е малко по-ниско от средното за ЕС, като се прогнозира разходите за пенсии като дял от БВП да нараснат слабо в дългосрочен план. Очакваното в програмата състояние на бюджета през 2009 г. отразява бюджетното въздействие на застаряването на населението. В средносрочен план постигането на първични излишъци би допринесло за намаляване на рисковете за устойчивостта на публичните финанси, чието ниво бе оценено като средно в Доклада на Комисията за устойчивостта от 2009 г.⁽¹⁾
- (12) Съществуващата национална бюджетна рамка, която се основава на Закона за бюджетно уравниване („Finanzausgleichsgesetz“) и на Пакта за вътрешна стабилност, е по-скоро сложна и непрозрачна. Не само че приходите от повечето данъци се разпределят съгласно фиксирани ставки между отделните териториални единици на държавно управление, но и в много сфери процесът на вземане на решения е поделен между различни равнища на властта. Събирането на приходите и управлението на разходите за голям брой дейности не се извършват в рамките на едно и също държавно ведомство. По този начин системата не насърчава най-ефикасното използване на ресурсите. Все пак наскоро в Австрия бе предприета широкомащабна реформа за изменение на закона за бюджетната рамка на федерално равнище.
- В първия етап от реформата, който е в сила от 1 януари 2009 г., бе създадена нова многогодишна разходна рамка с фиксирани тавани (за около 80 % от общите разходи), определяни периодично за четири последователни години. Очаква се с помощта на тази рамка да се избегнат прощичните разходи и да се засили ефективността на автоматичните стабилизатори. Вторият етап, който вече е приет и трябва да влезе в сила през 2013 г., включва въвеждането на бюджетиране на базата на крайния резултат и модернизация на счетоводната система на публичната администрация и дългосрочно прогнозиране.
- (13) Съществува възможност за подобряване на ефективността на редица аспекти на публичните разходи в Австрия, по-специално в областта на здравеопазването и образованието — области, в които Австрия предоставя услуги на идентично или на малко под средното за страните от ЕС ниво, но често на по-висока цена. Една от причините за това е гореспоменатото препокриване на финансовите и административните задължения на трите равнища на държавно управление. В програмата за 2010 г. се отбелязват планираните икономии в сектора на здравеопазването, които са в размер на около 0,6 % от БВП за периода 2010—2013 г. Освен това в нея се посочва, че е сформирана експертна работна група, за да се открият начини за засилване на ефективността на публичните разходи в много области. В актуализацията обаче не се споменават конкретно никакви предстоящи нови законодателни предложения.
- (14) Като цяло, през 2010 г. заложената в програмата бюджетна стратегия е в съответствие с препоръките на Съвета съгласно член 126, параграф 7. След 2011 г. обаче, като бъдат отчетени рисковете, може да се окаже, че бюджетната стратегия не е в съответствие с препоръките на Съвета съгласно член 126, параграф 7. По-специално, в стратегията се предвижда намаляване на дефицита до 2,7 % от БВП, и съответно коригиране на прекомерния дефицит до 2013 г. и средногодишно фискално подобрене малко под 0,75 % от БВП за периода 2011—2013 г., но с оглед на рисковете тази фискална корекция може да се окаже недостатъчна. Заложеният в програмата план за консолидация, който стартира през 2011 г., не е подкрепен с подходящи мерки. Освен това бюджетната стратегия не е достатъчна за обръщането на възходящата тенденция на съотношението на дълга спрямо БВП.

(1) В заключенията на Съвета от 10 ноември 2009 г. относно устойчивостта на публичните финанси „Светът призовава държавите-членки да съсредоточат вниманието си върху насочени към устойчивост стратегии в предстоящите си програми за стабилност и конвергентни програми“ и по-нататък „приканва Комисията да продължи, заедно с Комитета за икономическа политика и Икономическия и финансов комитет, разработването на методики за оценка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси навреме за следващия доклад за устойчивостта“, който е предвиден за 2012 г.

(15) По отношение на посочените в кодекса на програмите за стабилност и конвергентните програми изисквания за предоставяне на данни, програмата предоставя всички задължителни и повечето от незадължителните данни⁽¹⁾. В своите препоръки съгласно член 126, параграф 7 от 2 декември 2009 г. с оглед прекратяване на прекомерния дефицит Съветът прикани Австрия също да докладва относно напредъка, постигнат в изпълнението на препоръките на Съвета, в отделна глава в актуализациите на програмите за стабилност. Съответният дял от актуализираната програма предоставя твърде ограничена информация относно начина, по който австрийското правителство планира да осъществи напредък в прилагането на препоръките на Съвета.

Общото заключение е, че вследствие на финансовата и икономическа криза състоянието на публичните финанси на Австрия се влоши значително в резултат на действието на автоматичните стабилизатори и на приетия от правителството мащабен пакет от мерки за стимулиране. Тъй като повечето мерки, насочени към преодоляване на кризата, са с постоянен характер, от 2011 г. е необходимо да бъдат въведени консолидационни мерки. Изложената в програмата за 2010 г. бюджетна стратегия е в съответствие с препоръката на Съвета от 2 декември 2009 г. Съществува риск обаче бюджетната стратегия за периода 2011—2013 г. да не е в съответствие с препоръката. В програмата е представен план за консолидация на разходната част, който стартира през 2011 г., но все пак е необходимо той да бъде подкрепен с конкретни мерки. През последните години в Австрия бяха предприети много значителни реформи в областта на публичните разходи. Има още какво да се желае обаче в сферата на здравеопазването и на образованието. Би могло да се постигне значително подобряване на ефективността в тези области чрез реформи по отношение на фискалните взаи-

моотношения между отделните равнища на държавно управление.

Предвид горепосочената оценка и препоръката от 2 декември 2009 г. съгласно член 126 от Договора за функционирането на ЕС Австрия се приканва:

- i) да конкретизира мерките, които смята за необходими в подкрепа на планираната консолидация от 2011 г. нататък, с цел да постигне препоръчаното средногодишно фискално подобрене от 0,75 % от БВП и да сведе консолидирания държавен бюджет под референтната стойност от 3 % от БВП до 2013 г.; съгласно посоченото в препоръката относно ППД да се възползва, наред с фискалното подобрене, от всички възможности, включително от подобренията икономически условия, за да ускори намаляването на съотношението на brutния дълг спрямо БВП към референтната стойност от 60 % от БВП;
- ii) да подобри допълнително бюджетната рамка, за да се постигне по-добра бюджетна дисциплина на всички равнища на държавно управление чрез подобрена прозрачност и отчетност, особено чрез въвеждането на съответствие между законодателните, административните и финансовите отговорности на различните равнища на държавно управление и чрез укрепване на механизмите за приважване в изпълнение съгласно Пакта за вътрешна стабилност.

Освен това за извършване на оценката на ефективното действие в рамките на процедурата при прекомерен дефицит Австрия се приканва да представи своевременно допълнение към програмата, в което да се докладва за постигнатия напредък в прилагането на препоръката на Съвета съгласно член 126, параграф 7 от 2 декември 2009 г., и да изготви подробен план за стратегията за консолидация, необходима за постигане на напредък по отношение на корекцията на прекомерния дефицит.

Сравнение на основните макроикономически и бюджетни прогнози

		2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Реален БВП (изменение в %)	ПС януари 2010 г.	2,0	- 3,4	1,5	1,5	1,9	2,0
	КОМ ноември 2009 г.	2,0	- 3,7	1,1	1,5	няма данни	няма данни
	<i>ПС април 2009 г.</i>	1,8	- 2,2	0,5	1,5	2,0	2,3
Инфлация според Хармонизираня индекс на потребителските цени (ХИПЦ) (%)	ПС януари 2010 г.	3,2	0,4	1,3	1,5	1,8	1,9
	КОМ ноември 2009 г.	3,2	0,5	1,3	1,6	няма данни	няма данни
	<i>ПС април 2009 г.</i>	3,2	0,6	1,1	1,3	1,5	1,9
Разлика между фактическия и потенциалния БВП ⁽¹⁾ (% от потенциалния БВП)	ПС януари 2010 г.	2,8	- 1,8	- 1,6	- 1,5	- 1,3	- 1,0
	КОМ ноември 2009 г. ⁽²⁾	2,8	- 2,2	- 2,6	- 2,7	няма данни	няма данни
	<i>ПС април 2009 г.</i>	2,6	- 0,9	- 1,7	- 1,6	- 1,2	- 0,5
Нето предоставени/нето получени заеми на/от останалия свят (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	3,2	2,3	2,4	2,7	2,8	2,9
	КОМ ноември 2009 г.	3,6	1,4	1,3	1,7	няма данни	няма данни
	<i>ПС април 2009 г.</i>	2,9	1,6	0,6	1,0	1,3	1,4

⁽¹⁾ По-конкретно, липсват подробни категории на нетните предоставени/получени заеми на/от останалия свят, подробни категории на разликата между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо, както и някои подробни елементи относно дългосрочната устойчивост.

		2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Приходи на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	48,4	48,0	46,9	46,8	46,9	46,9
	КОМ ноември 2009 г.	48,4	47,9	47,1	47,1	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	48,2	47,5	46,5	46,4	46,1	46,1
Разходи на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	48,9	51,5	51,6	50,9	50,2	49,7
	КОМ ноември 2009 г.	48,9	52,3	52,6	52,4	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	48,7	51,1	51,3	51,1	50,9	50,1
Салдо на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
	КОМ ноември 2009 г.	- 0,4	- 4,3	- 5,5	- 5,3	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,7	- 4,7	- 3,9
Първично салдо (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	2,2	- 0,7	- 1,8	- 1,2	- 0,4	0,2
	КОМ ноември 2009 г.	2,1	- 1,4	- 2,5	- 2,1	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	2,2	- 0,6	- 1,7	- 1,4	- 1,3	- 0,4
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл ⁽¹⁾ (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	- 1,7	- 2,7	- 3,9	- 3,3	- 2,7	- 2,2
	КОМ ноември 2009 г.	- 1,8	- 3,3	- 4,3	- 4,0	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	- 1,6	- 3,1	- 3,9	- 4,0	- 4,1	- 3,7
Структурно салдо ⁽³⁾ (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	- 1,7	- 2,7	- 3,9	- 3,3	- 2,7	- 2,2
	КОМ ноември 2009 г.	- 1,8	- 3,3	- 4,3	- 4,0	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	- 1,6	- 3,1	- 3,9	- 4	- 4,1	- 3,7
Брутен държавен дълг (% от БВП)	ПС януари 2010 г.	62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3
	КОМ ноември 2009 г.	62,6	69,1	73,9	77,0	няма данни	няма данни
	ПС април 2009 г.	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7	78,5

Бележки:

⁽¹⁾ Разлики между фактическия и потенциалния БВП и коригирани спрямо фазата на икономическия цикъл салда от програмите, както са преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията в тях.

⁽²⁾ Въз основа на оценката за потенциален растеж от съответно 1,7 %, 1,2 %, 1,4 % и 1,6 % през периода 2008—2011 г.

⁽³⁾ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, с изключение на еднократните и други временни мерки. В последната програма и в прогнозите на службите на Комисията от ноември 2009 г. няма предвидени еднократни и други временни мерки.

Източник:

Програма за стабилност (ПС); прогноза на службите на Комисията от есента на 2009 г. (КОМ); изчисления на службите на Комисията.