



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2018
COM(2018) 419 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2018 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu
stabilności na 2018 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2018 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2018 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Austrii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 419 final.

³ P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Austria powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Austrii⁴ zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Austrii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 kwietnia 2018 r. Austria przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 21 marca 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁵, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁶.
- (6) Austria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd oczekuje poprawy salda nominalnego z deficytu 0,7 % PKB w 2017 r. do nadwyżki 0,4 % PKB w 2022 r. Prognozuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB w ujęciu na 2017 r. – zostanie osiągnięty do 2019 r. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać z poziomu 78,1 % PKB w 2017 r. do 62,2 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach w odniesieniu do 2018 r. i jest wiarygodny w odniesieniu do późniejszego okresu. Główne czynniki ryzyka związane ze średniookresowymi planami budżetowymi to uznaniowe środki polityki przewidywane od 2020 r., takie

⁴ SWD(2018) 218 final.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

jak zapowiadana reforma podatku dochodowego od osób fizycznych, której skutki budżetowe netto nie zostały jeszcze w pełni określone.

- (7) W programie stabilności wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet wyjątkowo duży napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2017 r. 0,03 % PKB z tytułu wyjątkowego napływu uchodźców, natomiast nie powstały żadne dodatkowe koszty z tytułu środków bezpieczeństwa. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie terroryzmem stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Austrii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z napływem uchodźców.
- (8) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Austrii, aby zapewniła w 2018 r. utrzymanie odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego na poziomie dopuszczonym w związku z wpływem na budżet nadzwyczajnego napływu uchodźców i środków bezpieczeństwa. Odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 3,3 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Uwzględniając przyznane odstępstwa, prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. oraz w latach 2017 i 2018 w ujęciu łącznym.
- (9) Austria powinna osiągnąć w 2019 r. swój średniookresowy cel budżetowy, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego z nadzwyczajnymi wydarzeniami, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 2,9 %, co oznaczałoby poprawę salda strukturalnego o 0,3 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2018 r. w przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki w Austrii istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. z uwagi na odchylenie w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Prognozy wskazują jednocześnie, że w 2019 r. Austrię będzie dzielić 0,1 % PKB od osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognozuje się również, że Austria spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia w latach 2018 i 2019. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Austria powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., a w 2019 r. powinna wprowadzać konieczne środki w celu spełnienia tych wymogów.
- (10) Według sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. przewidywany wzrost wydatków na emerytury, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową wskazuje na średnie ryzyko dla stabilności budżetowej w średnim i długim okresie. Wydatki publiczne na emerytury w Austrii są na poziomie powyżej średniej UE (13,8 % w porównaniu z 11,2 % PKB w 2016 r.) i przewiduje się, że do 2070 r. nastąpi ich dalszy wzrost (0,5 % w porównaniu z -0,2 % PKB). Mimo że w wyniku niedawnych reform pomyślnie wprowadzono zachęty do późniejszego przechodzenia na emeryturę, dalsza akumulacja praw do świadczeń w przedłużonym okresie aktywności zawodowej nie przyczynia się do poprawy stabilności w długim okresie. Ustawowy

wiek emerytalny kobiet (60 lat) należy do najniższych w UE. Ustawowy wiek emerytalny kobiet zacznie być stopniowo dostosowywany dopiero od 2024 r. i dorówna ustawowemu wiekowi emerytalnemu mężczyzn w 2033 r. Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przyczyniłoby się do stabilności świadczeń emerytalnych w starzejącym się społeczeństwie.

- (11) Wydatki na publiczną opiekę zdrowotną znajdują się na poziomie powyżej średniej UE (7 % w porównaniu z 6,8 % PKB w 2016 r.) i przewiduje się, że będą one wzrastały w tempie szybszym niż średnia UE (1,3 % w porównaniu z 0,9 % PKB), co powinno doprowadzić do wzrostu wydatków na publiczną opiekę zdrowotną do 8,3 % PKB w 2070 r. Prognozuje się, że wydatki na opiekę długoterminową wzrosną dwukrotnie z 1,9 % do 3,8 % PKB do 2070 r. Wprowadzenie pułapów wydatków w ustawie o wyrównywaniu dochodów z 2017 r. oraz reforma wzmacniająca podstawową opiekę zdrowotną i ograniczająca zależność od sektora szpitalnego to początkowe działania mające na celu osiągnięcie stabilności. Utrzymująca się wysoka liczba agencji ubezpieczeń zdrowotnych wskazuje na możliwość uzyskania dalszych oszczędności kosztów zarządzania i kosztów administracyjnych. Ponadto bardziej wydajne udzielanie zamówień publicznych (np. przetargi obejmujące całą UE, wykorzystanie kryteriów udzielenia zamówienia innych niż cena oraz międzyregionalne kumulowanie przetargów) przyczyniłoby się do poprawy jakości i oszczędności kosztowej. Przewiduje się, że niedawne środki polityki wprowadzone w obszarze opieki długoterminowej, takie jak decyzja o zniesieniu możliwości wykorzystywania prywatnego majątku pacjentów do finansowania ich długoterminowego pobytu w szpitalu, doprowadzą raczej do zwiększenia, a nie ograniczenia wydatków.
- (12) Ustawa o wyrównywaniu dochodów z 2017 r. przyczyniła się do ujednolicenia relacji budżetowych między poszczególnymi szczeblami administracji rządowej przez wprowadzenie finansowania zorientowanego na zadania, uproszczenie przydzielania transferów międzyrządowych oraz przypisanie krajom związkowym własnego źródła dochodu. Niemniej jednak, mimo tych reform, ramy budżetowe nadal są nieprzejrzyste i utrzymują się znaczne rozbieżności między obowiązkami w zakresie wydatków i pozyskiwania dochodów, co osłabia zachęty do utrzymywania dyscypliny budżetowej na szczeblu niższym niż krajowy.
- (13) W 2016 r. przeprowadzono wprowadzenie reformy podatkowej, obciążenie podatkowe pracy pozostaje jednak wysokie i będzie z czasem stopniowo wzrastać, jeżeli przedziały podatkowe nie zostaną indeksowane wskaźnikiem inflacji. Osoby osiągające wyższe dochody w stosunkowo większym stopniu skorzystały z reformy w porównaniu z osobami o niższych dochodach, a obciążenie podatkowe dla osób o niższych dochodach pozostaje wysokie. Na reformie podatkowej w większym stopniu skorzystali mężczyźni niż kobiety. Wydaje się, że źródła dochodów, które uznaje się za mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, takie jak regularne podatki od nieruchomości, nie są wykorzystywane w wystarczającym stopniu. Dochody z tytułu regularnych podatków od nieruchomości w Austrii są niskie – 0,2 % PKB, podczas gdy w 2016 r. wynosiły one w Unii średnio 1,6 % PKB. Przeniesienie obciążenia podatkowego z pracy na mniej szkodliwe źródła dochodu mogłoby przyczynić się do rozwiązania tego problemu.
- (14) Wyniki rynku pracy są dobre, nadal jednak istnieją wyzwania dla pewnych grup społecznych (np. kobiet i osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych). Mimo ogólnie wysokiego wskaźnika zatrudnienia kobiet wyniki rynku pracy pod względem

zatrudnienia kobiet w pełnym wymiarze czasu pracy pozostają niezadowolające. Odsetek kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy wyniósł 47,9 % w 2016 r. i należy do najwyższych w UE (średnia UE: 31,4 %). Do tej sytuacji przyczyniają się kwestie związane z dostępem do formalnej opieki nad dziećmi, w tym zwłaszcza na obszarach pozamiejskich. Stale wysokie zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć jest związane z wysokim odsetkiem kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (co wynika głównie z faktu, że kobiety wykonują ważne nieodpłatne zadania, takie jak opieka nad dziećmi i krewnymi), a także z niższym wynagrodzeniem godzinowym. Ten ostatni czynnik ma bezpośredni wpływ na nabywane przez kobiety prawa do emerytury, prowadząc do dużej luki emerytalnej z perspektywy płci.

- (15) Wyniki nauczania wśród uczniów z grup defaworyzowanych nie poprawiły się. Istnieją duże rozbieżności wyników między uczniami pochodzącymi i niepochodzącymi ze środowisk migracyjnych. Z krajowych testów przeprowadzonych w 2016 r. wynika, że ponad 25 % uczniów nie posiada podstawowej znajomości języka niemieckiego. Niedawno przeprowadzone testy międzynarodowe wykazały, że powiększa się dysproporcja, jeśli chodzi o umiejętność czytania wśród osób w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej lub wywodzących się ze środowisk migracyjnych. W porównaniu z wynikami Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) z 2012 r. i 2015 r. odsetek osób osiągających słabe wyniki wzrósł we wszystkich trzech podstawowych obszarach poddanych badaniu, tj. matematyce, czytaniu i naukach ścisłych. Uczniowie urodzeni w Austrii osiągają lepsze wyniki niż migranci w pierwszym pokoleniu; różnica w wynikach odpowiada okresowi 3 lat nauki szkolnej.
- (16) Wydajność w Austrii jest wprawdzie na wysokim poziomie, wzrost wydajności w ostatnich latach był jednak nieznaczny mimo podjęcia przez Austrię intensywnych działań, takich jak inwestowanie w badania i rozwój oraz poprawa ram działalności przedsiębiorstw typu start-up. Pozostałe czynniki wspierające wzrost wydajności są związane z cyfryzacją przedsiębiorstw, rozwojem przedsiębiorstw i wzrostem konkurencji w sektorze usług. W Austrii występują znaczne bariery dostępu i panują restrykcyjne zasady dotyczące wykonywania usług dla biznesu i zawodów regulowanych. Obejmują one szczególne wymogi dotyczące własności udziałów, szeroki zakres czynności zastrzeżonych oraz ograniczenia wielodyscyplinarne⁷. Istotnymi działaniami mającymi na celu rozwiązanie tych kwestii są trwające wysiłki na rzecz ograniczenia obciążeń oraz planowana ocena austriackiej ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej (niem. *Gewerbeordnung*).
- (17) Większa konkurencja w sektorze usług ułatwiłaby Austrii rozpowszechnianie cyfrowych technologii i modeli biznesowych, w szczególności wśród mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Cyfryzacja tych przedsiębiorstw jest szczególnie istotna w Austrii, gdyż stanowią one podstawę gospodarki austriackiej. Kluczowe znaczenie mają inicjatywy takie jak „KMU Digital” i „AT:net” oraz realizacja austriackiego cyfrowego planu działania. Kolejną kwestią jest możliwość zwiększenia wielkości przedsiębiorstw, w szczególności przedsiębiorstw wysoce innowacyjnych. Trudności stwarza finansowanie na późniejszym etapie, na przykład w formie kapitału wysokiego ryzyka oraz dostępu do publicznych rynków kapitałowych dla przedsiębiorstw typu *scale-up*.

⁷

Zalecenia dotyczące rozwiązania tych kwestii przedstawiono w styczniu 2017 r. w dokumentach COM(2016) 820 i SWD (2016)436.

Przedsiębiorstwa charakteryzujące się szybkim wzrostem mają podstawowe znaczenie dla rozpowszechniania nowych technologii i modeli biznesowych, w tym cyfrowych, co z kolei ma znaczenie dla wzrostu wydajności.

- (18) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Austrii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia⁸ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego z nadzwyczajnymi wydarzeniami, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz systemu emerytalnego, w tym w drodze podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Zwiększenie wydajności usług publicznych, w tym przez dopasowanie obowiązków w zakresie finansowania i wydatkowania.
2. Zmniejszenie klina podatkowego, w szczególności dla osób o niskich dochodach, przez przesunięcie obciążenia podatkowego na źródła dochodu mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Poprawa sytuacji kobiet na rynku pracy. Zwiększenie umiejętności podstawowych u młodych osób z grup defaworyzowanych oraz osób pochodzących ze środowisk migracyjnych. Wspieranie wzrostu wydajności przez pobudzanie cyfryzacji przedsiębiorstw i wzrostu przedsiębiorstw oraz ograniczanie barier regulacyjnych w sektorze usług.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁸

Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.