

I

(Resolucije, priporočila, smernice in mnenja)

MNENJA

SVET

MNENJE SVETA

z dne 10. julija 2007

o posodobljenem programu Avstrije za stabilnost, 2006-2010

(2007/C 182/01)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

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⁾ in zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom –

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

- (1) Svet je 10. julija 2007 je preučil posodobljeni program Avstrije za stabilnost, ki zajema obdobje od leta 2006 do 2010. Po splošnih volitvah oktobra 2006 je bila januarja 2007 sestavljena nova vlada, ki je 29. marca 2007 Parlamentu predstavila dvojni proračun za leto 2007/2008. Istega dne, tj. dva meseca in pol po roku, ki je za Avstrijo v kodeksu ravnanja določen 15. decembra, je bil predložen posodobljeni program za stabilnost.
- (2) Makroekonomski scenarij, na katerem temelji program, predvideva, da se bo realna rast BDP spustila s cikličnega vrha 3,1 % v letu 2006 na povprečno 2,5 % v preostalem programskem obdobju. Glede na trenutno razpoložljive podatke se zdi, da ta scenarij temelji na previdnih predpostavkah o rasti do leta 2008, saj nedavni podatki kažejo višjo rast. Za zadnja leta programskega obdobja se napoved zdi uresničljiva, kljub temu, da je stopnja rasti rahlo višja od povprečne letne stopnje rasti, ki so jo izračunale službe Komisije. Napovedi programa glede inflacije se zdijo realistične.
- (3) Javnofinančni primanjkljaj je v letu 2006 znašal 1,1 % BDP, pri čemer je bil ciljni primanjkljaj v prejšnjem posodobljenem programu za stabilnost 1,7 % BDP. Prekoračitev ciljnega zneska je posledica cikličnega razvoja, ki je boljši od pričakovanega. Čeprav je delež prihodkov v razmerju do BDP v primerjavi s prejšnjim letom rahlo padel, je bil za več kot eno odstotno točko višji od ciljnega zneska. Rast BDP, ki je bila višja od pričakovane, je prispevala k zmanjšanju deleža odhodkov v primerjavi s prejšnjim letom. Vendar je delež odhodkov ciljni znesek presegel za več 0,5 odstotne točke, kar pomeni, da izvrševanje proračuna ni bilo tako strogo, kot se je načrtovalo.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1055/2005 (UL L 174, 7.7.2005, str. 1). Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

- (4) Glavni cilj proračunske strategije je doseganje uravnoteženega proračuna v cikličnem obdobju, tako da se izkoristijo ugodnosti upravne reforme, medtem ko se krepijo odhodki v več kategorijah. V primerjavi s predhodno posodobljeno različico najnovejši cilj odraža preložitev proračunske konsolidacije na zadnja leta programskega obdobja. Posodobitev predvideva izboljšanje javnofinančnega položaja s primanjkljaja v višini 1,1 % BDP v letu 2006 do presežka v višini 0,4 % v letu 2010. Načrtuje se, da bo konsolidacija, ki bo potekala v zadnjih dveh letih programskega obdobja, temeljila na odhodkih, kjer bosta igrala glavno vlogo omejitve socialnih stroškov in postopno opuščanje nekaterih posebnih odhodkov. V primerjavi s prejšnjim programom posodobljena različica še bolj osredotoča načrtovano prilagoditev na konec programskega obdobja na podlagi manj ugodnega makroekonomskega scenarija.
- (5) Preložitev prilagoditve proračuna se odraža tudi v strukturnem saldu (tj. ciklično prilagojeni proračunski saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov), izračunan v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo, ki le zelo postopno izboljšuje primanjkljaj s približno 1 % BDP v letu 2006 in ga rahlo dvigne šele na koncu programskega obdobja. V skladu s programom na profil prilagoditve vpliva nakup vojaške opreme med letoma 2007 in 2009, ki v nasprotju z napovedjo služb Komisije iz spomladi 2007 velja za enkratni ukrep, ki povečuje primanjkljaj. Tako kot v prejšnjem posodobljenem programu za stabilnost tudi ta program kot srednjeročni cilj za proračunsko stanje navaja uravnotežen položaj v strukturnem smislu. Vendar naj bi bil srednjeročni cilj po tem programu skoraj dosežen do leta 2009, leta 2010 pa rahlo presežen, medtem ko naj bi bil po prejšnji posodobljeni različici dosežen že leta 2008. Ker srednjeročni cilj presega najnižje merilo (ocenjen glede na primanjkljaj v višini okoli 1,5 % BDP), bi se moral ob njegovi uresničitvi izpolniti tudi cilj, da se zagotovi varnostna rezerva za preprečitev pojava čezmerne primanjkljaja. Srednjeročni cilj programa se nahaja v obsegu, določenem za države članice euroobmočja in MDT II v Paktu stabilnosti in rasti ter kodeksu ravnanja ter ustrezno odraža delež dolga in dolgoročno povprečno rast.
- (6) Tveganja za proračunske napovedi v programu se zdijo precej uravnotežena za leti 2007 in 2008, toda za leti 2009 in 2010 je lahko proračunski rezultat kljub uresničljivim makroekonomskim predpostavkam slabši od napovedanega. Predvideva se, da bo delež odhodkov v razmerju do BDP v zadnjih dveh letih občutno padel. Postopno opuščanje nekaterih odhodkov, zlasti za vojaško opremo in varčevanje pri odhodkih za dajatve za brezposelnost ter pokojnine, ki so posledica pokojninske reforme iz leta 2004, mora prispevati k zmanjšanju deleža odhodkov v zadnjih letih. Po drugi strani bi bila dodatnih poraba v programskem obdobju namenjena izobraževanju, raziskavam in razvoju ter infrastrukturi, medtem ko pričakovana učinkovitost v javni upravi ostaja negotova. Nazadnje program nakazuje možnost nadaljnjih davčnih znižanj, ki se financirajo iz načrtovanega varčevanja pri odhodkih.
- (7) Glede na to oceno tveganja je mogoče, da proračunska naravnost programa ne bo zadostovala za uresničenje srednjeročnega cilja do leta 2010, kot je predvideno v programu. Po spomladanskih napovedih služb Komisije naj bi se strukturni primanjkljaj v letih 2007 in 2008 povečal. Vendar zagotavlja dovolj varnostne rezerve, da se prepreči prekoračitev praga primanjkljaja v višini 3 % BDP, ob običajnih makroekonomskih nihanjih skozi vse programsko obdobje. Prilagajanje za doseganje srednjeročnega cilja programa ne poteka dovolj hitro in ga je treba pospešiti, zlasti v letih 2007 in 2008, da bo skladno s Paktom stabilnosti in rasti, ki opredeljuje, da mora za države članice euroobmočja in MDT II merilo za letno izboljšanje strukturnega salda znašati 0,5 % BDP ter da mora biti prilagoditev višja v obdobju ugodnejših gospodarskih razmer in bi lahko bila nižja v obdobju slabših gospodarskih razmer. Zlasti se pričakuje le omejeno izboljšanje strukturnega salda med letom 2007 in 2009, ko naj bi v Avstriji prevladovala dobre gospodarske razmere. Zaključek ni nič drugačen, tudi če se nakup vojaške opreme upošteva kot za enkratni ukrep, ki povečuje primanjkljaj; kot takšnega ga upošteva tudi program.
- (8) Ocenjuje se, da se je bruto javni dolg v letu 2006 zmanjšal na 62,2 % BDP, kar je še vedno nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 60 % BDP. V programu je predvideno, da bo delež dolga do leta 2008 padel pod referenčno vrednost in se do zadnjega leta programskega obdobja nadalje zmanjšal na 56,8 % BDP. Glede na to oceno tveganja se delež dolga v začetnem delu programskega obdobja zadovoljivo zmanjšuje proti referenčni vrednosti in naj bi se ji približal do leta 2007.

- (9) Dolgoročni vpliv staranja prebivalstva na proračun je v Avstriji precej manj izrazit od povprečja EU, saj naj bi se odhodki za pokojnine kot delež BDP dolgoročno zmanjšali, in sicer zaradi znatne omejitve odhodkov, ki se pričakuje od pokojninske reforme iz leta 2004. Začetno proračunsko stanje s strukturnim primarnim presežkom dolgoročno prispeva k manjšemu vplivu staranja prebivalstva na proračun. Vse večji primarni presežki v srednjeročnem obdobju, kot so napovedani v tem programu, in povečanje stopnje zaposlovanja starejših delavcev bi prispevalo k omejevanju tveganj glede vzdržnosti javnih financ. Na splošno se zdi, da je Avstrija izpostavljena nizkemu tveganju, kar zadeva vzdržnost javnih financ.
- (10) Program za stabilnost vsebuje kvalitativno oceno splošnega učinka poročila o izvajanju nacionalnega programa reform iz septembra 2006 v okviru srednjeročne fiskalne strategije. Poleg tega ponuja nekatere informacije glede neposrednih proračunskih stroškov ali prihrankov bistvenih reform, ki so predvidene v nacionalnem programu reform; javnofinančne posledice ukrepov, opisanih v nacionalnem programu reform, pa so v veliki meri skladne s proračunskimi napovedmi. Ukrepi na področju javnih financ, predvideni v programu za stabilnost, se zdijo skladni z ukrepi, predvidenimi v nacionalnem programu reform. Oba programa izpostavljata zlasti pričakovane prihranke zaradi upravne reforme in večjo porabo za raziskave in razvoj.
- (11) Proračunska strategija v programu je delno skladna s širšimi smernicami ekonomskih politik, ki jih vsebujejo integrirane smernice za obdobje 2005-2008.
- (12) Kar zadeva zahteve po podatkih, določenih v kodeksu ravnanja za programe za stabilnost in konvergenčne programe, vsebuje program vse obvezne in večino neobveznih podatkov ⁽¹⁾.

Svet je na splošno mnenja, da ob dobrih možnosti za rast program predvideva počasno napredovanje k srednjeročnemu cilju s prilagoditvijo, ki je postavljena na konec programskega obdobja in temelji zlasti na omejevanju odhodkov, ki v celoti ni natančno določeno. Kljub ugodnim časom Avstrija ni dosegla srednjeročnega cilja, zato naj se tudi strukturni primanjkljaj ne bi zmanjšal pred letom 2009. Doseganje proračunskih ciljev po letu 2008 ni povsem gotovo in možno je, da srednjeročni cilj do konca programskega obdobja ne bo dosežen. Javni dolg bi se leta 2007 približal referenčni vrednosti 60 % BDP in v naslednjih letih še naprej upadal.

Ob upoštevanju zgornje ocene Svet poziva Avstrijo, naj izkoristi dobre gospodarske pogoje in primanjkljaj, ki je bil leta 2006 nižji od načrtovanega, da poudari in okrepi potek prilagoditve v letu 2008 in naj nato nadaljuje fiskalno konsolidacijo za doseganje srednjeročnega cilja, zlasti z nepopustljivim omejevanjem odhodkov in z uporabo nepričakovanih davčnih prihodkov za konsolidacijo.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih napovedi

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realni BDP (spremembe v %)	PS mar. 2007	2,0	3,1	2,7	2,3	2,5	2,6
	COM maj 2007	2,0	3,1	2,9	2,5	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	1,7	1,8	2,4	2,5	ni podatkov	ni podatkov
Inflacija po HICP (%)	PS mar. 2007	2,1	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
	COM maj 2007	2,1	1,7	1,8	1,7	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	2,3	2,1	1,7	1,5	ni podatkov	ni podatkov
Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP)	PS mar. 2007 ⁽¹⁾	- 1,1	- 0,3	0,1	- 0,1	0,1	0,3
	COM maj 2007 ⁽²⁾	- 1,1	- 0,2	0,5	0,8	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005 ⁽¹⁾	- 0,7	- 1,1	- 0,9	- 0,5	ni podatkov	ni podatkov

⁽¹⁾ Vendar niso navedeni neobvezni podatki o zaposlovanju in opravljenih urah ter plačah javnega sektorja.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Javnofinančni saldo (v % BDP)	PS mar. 2007	- 1,6	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 0,2	0,4
	COM maj 2007	- 1,6	- 1,1	- 0,9	- 0,8	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	- 1,9	- 1,7	- 0,8	0,0	ni podatkov	ni podatkov
Primarni saldo ⁽⁶⁾ (v % BDP)	PS mar. 2007	1,3	1,9	2,0	2,1	2,6	3,1
	COM maj 2007	1,3	1,6	1,8	1,7	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	1,1	1,2	2,0	2,7	ni podatkov	ni podatkov
Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP)	PS mar. 2007 ⁽¹⁾	- 1,1	- 1,0	- 0,9	- 0,7	- 0,2	0,2
	COM maj 2007	- 1,1	- 1,0	- 1,1	- 1,2	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	- 1,6	- 1,2	- 0,4	0,2	ni podatkov	ni podatkov
Strukturni saldo ⁽²⁾ (v % BDP)	PS mar. 2007 ⁽³⁾	- 1,1	- 1,0	- 0,8	- 0,4	- 0,2	0,2
	COM maj 2007 ⁽⁴⁾	- 1,1	- 1,0	- 1,1	- 1,2	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	- 1,6	- 1,2	- 0,4	0,2	ni podatkov	ni podatkov
Bruto javni dolg (v % BDP)	PS mar. 2007	63,5	62,2	61,2	59,9	58,5	56,8
	COM maj 2007	63,5	62,2	60,6	59,2	ni podatkov	ni podatkov
	PS nov. 2005	63,4	63,1	61,6	59,5	ni podatkov	ni podatkov

Opombe:

- (1) Izračuni služb Komisije na podlagi podatkov iz programa z ocenjeno potencialno rastjo v višini 2,3 %, 2,3 %, 2,4 %, 2,4 % in 2,3 % v tem zaporedju v obdobju 2006-2010.
- (2) Ciklično prilagojeni saldo (kot v prejšnjih vrsticah) brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.
- (3) Enkratni in drugi začasni ukrepi, kakor so razloženi v programu (nakup vojaškega letala v višini 0,2 % BDP v letu 2007, 0,4 % v letu 2008 in 0,1 % v letu 2009).
- (4) Napovedi služb Komisije spomladi 2007 ne upoštevajo nakupa vojaškega letala kot enkratni ukrep.
- (5) Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 2,3 %, 2,0 %, 2,2 % in 2,2 % v tem zaporedju v obdobju 2005-2008.
- (6) Podatki o primarnem saldu iz programa in napovedi služb Komisije niso neposredno primerljivi zaradi različne obravnave FISIM. Podatki iz programa se ravnajo po opredelitvah iz kodeksa ravnanja. Podatki Komisije glede primarnega salda so primerljivi s podatki iz programa, če se jih prilagodi za približno 0,1-0,2 % BDP.

Vir:

Program za stabilnost (PS); gospodarske napovedi služb Komisije iz pomladi 2007 (COM); izračuni služb Komisije.