

MNENJA

SVET

MNENJA SVETA

o posodobljeni različici programa Avstrije za stabilnost, 2009–2013

(2010/C 137/02)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

oceni se je BDP leta 2009 skupno zmanjšal za okoli 3,6 %⁽²⁾. Najbolj je bil prizadet močno izvozno usmerjen proizvodni sektor.

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

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 Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom –

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

Rast zasebne potrošnje, ki je sicer precej nižja kot v zadnjih letih, je postala stabilizacijski dejavnik. Potrošniške cene so se leta 2009 povečale za samo 0,4 %, predvsem zaradi močnih baznih učinkov padajočih cen goriva in kurilnega olja ter zaradi dejstva, da je šibko povpraševanje vplivalo na zmanjševanje stopenj dobička. Recesija je trg dela prizadela tako, da se je zaposlenost leta 2009 zmanjšala za 1,4 %, kar pomeni, da se je stopnja brezposelnosti povečala na 5,0 % (s 3,8 % v prejšnjem letu). Avstrijska vlada se je na to odzvala z obsežnim svežnjem diskrecijskih fiskalnih spodbud v skladu z evropskim načrtom za oživitev gospodarstva. Zaradi stimulativnih ukrepov in delovanja avtomatskih stabilizatorjev so se javne finance znatno poslabšale, in sicer se je leta 2009 javnofinančni primanjkljaj povečal na 3,5 % BDP (z 0,4 % BDP leta 2008) in državni dolg na 66,5 % BDP. Svet je 2. decembra 2009 sklenil, da v Avstriji obstaja čezmeren primanjkljaj, in izdal priporočilo za njegovo odpravo do leta 2013. Čeprav je imela Avstrija na začetku krize skoraj uravnoteženo proračunsko stanje, so zaradi močnega poslabšanja javnih financ potrebni obsežni konsolidacijski ukrepi.

(1) Svet je 26. aprila 2010 preučil posodobljeno različico programa Avstrije za stabilnost, ki zajema obdobje 2009–2013.

(2) Zaradi mednarodne finančne in gospodarske krize se je avstrijsko gospodarstvo znašlo v najgloblji recesiji v povojni zgodovini. Upadanje gospodarske rasti je Avstrija občutila predvsem zaradi zmanjšanja izvoza, kar je odraz upada svetovne trgovine, in zmanjšanja investicij v osnovna sredstva zaradi manjšega povpraševanja in strožjih pogojev na kreditnem trgu. Po zadnji uradni

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_sl.htm

(3) Čeprav je ugotovljeni padec dejanskega BDP v kriznem obdobju v precejšnji meri ciklični, je bila prizadeta tudi raven potencialne proizvodnje. Kriza lahko vpliva tudi na potencialno rast v srednjeročnem obdobju, in sicer z nižjimi investicijami, omejeno razpoložljivostjo kreditov in vse večjo strukturno brezposelnostjo. Poleg tega je vpliv gospodarske krize potenciran z negativnimi učinki staranja prebivalstva na potencialno proizvodnjo in vzdržnost javnih financ. Glede na navedeno je ključnega pomena, da se pospešijo strukturne reforme za okrepitev potencialne rasti. Avstrija mora zlasti sprejeti reforme na področju ponudbe delovne sile (predvsem z nadaljnjo krepitvijo spodbud starejšim delavcem, da ostanejo dlje časa zaposleni) in šolstva (z izboljšanjem rezultatov pri prikrajšani mladini).

⁽²⁾ Ocena je bila opravljena po predložitvi programa.

- (4) Makroekonomski scenarij, na katerem temelji program za stabilnost iz januarja 2010, predvideva, da se bo realna rast BDP povečala z $-3,4\%$ leta 2009 na $1,5\%$ v obdobju 2010–2011 in potem na okoli 2% . Glede na trenutno razpoložljive informacije⁽¹⁾ se zdi, da je ta scenarij za leto 2010 precej optimističen, za obdobje 2011–2013 pa je oprt na uresničljive predpostavke o rasti. Do razlik v projekciji rasti za leto 2010 je prišlo zato, ker so v programu predvideni prispevki iz neto izvoza višji kot v napovedi služb Komisije iz jeseni 2009. Projekcije iz programa glede inflacije se zdijo realistične.
- (5) V programu se ocenjuje, da je javnofinančni primanjkljaj leta 2009 znašal $3,5\%$ BDP. Znatno poslabšanje primanjkljaja, ki je leta 2008 znašal $0,4\%$ BDP, je v veliki meri odraz vpliva krize na javne finance, vendar tudi stimulatивnih ukrepov, ki jih je vlada sprejela v skladu z evropskim načrtom za ožvitev gospodarstva in so znašali okoli $1,5\%$ BDP. Večina fiskalnih spodbud, ki so bile uvedene leta 2009, je bila trajne narave (okoli $1,3\%$ BDP leta 2009 v primerjavi z $0,2\%$ BDP v obliki začasnih ukrepov). Glede na izhodno strategijo, ki jo zagovarja Svet, ter zaradi odprave čezmernega primanjkljaja do leta 2013 in ponovne vzpostavitve vzdržnih javnih financ bo fiskalna naravnost leta 2010 še naprej podpirala konjunkturo, od leta 2011 naprej pa bo fiskalna politika bolj restriktivna.
- (6) V skladu s programom se bo nominalni javnofinančni primanjkljaj povečal s $3,5\%$ leta 2009 na $4,7\%$ leta 2010. Program predvideva, da se delež odhodkov leta 2010 skoraj ne bo spremenil, saj je vzrok za poslabšanje, ki presega 1% BDP, mogoče iskati skoraj izključno na strani prihodkov. V posodobljeni različici programa niso navedeni nobeni dodatni ukrepi poleg tistih, ki so bili že znani pri zadnjem preverjanju Avstrije v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, kar je v skladu s priporočilom Sveta, da naj Avstrija leta 2010 izvede fiskalne ukrepe, tako kot je bilo predvideno.

Delno so vzrok za predvideno poslabšanje prosto delujoči avtomatski stabilizatorji in nekateri diskrecijski ukrepi. Predvsem bodo deli davčne reforme iz leta 2009, kot so olajšave za družine z otroki in znižanje davkov za samozaposlene, začeli veljati šele leta 2010 ter bodo predvidoma obremenili proračun za okoli $0,25\%$ BDP. Določba o pospešeni amortizaciji, ki je bila sprejeta januarja 2009, bo dodatno obremenila proračun za okoli $0,1\%$ BDP. Pričakuje se ekspanzivna fiskalna naravnost, saj se poslabšanje nominalnega salda kaže v povečanju ciklično prilagojenega in strukturnega salda za $1,25\%$ BDP, kot so v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo ponovno izračunale službe Komisije na podlagi informacij

iz programa. Ta sprememba se razlikuje od spremembe, ki izhaja iz informacij o diskrecijskih ukrepih, ki začnejo veljati leta 2010 (pristop od spodaj navzgor), in ki po ocenah služb Komisije znaša $0,5\%$ BDP. Del tega razhajanja je mogoče razložiti z negativnimi učinki sestave, ko postaja neto izvoz vedno pomembnejše gonilo rasti, in zapoznelimi učinki na davke od dohodka pravnih oseb.

- (7) Glavni cilj srednjeročne proračunske strategije je v skladu s priporočilom Sveta z dne 2. decembra 2009 na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije do konca programskega obdobja zmanjšati primanjkljaj pod referenčno vrednost 3% BDP. Program predvideva znatno in enakomerno razporejeno konsolidacijo v obdobju 2011–2013. Pričakuje se, da se bo strukturni saldo zmanjšal s $3,9\%$ BDP leta 2010 na $2,2\%$ BDP leta 2013, kar ustreza povprečni letni fiskalni prilagoditvi okoli $0,75\%$ BDP v obdobju 2011–2013. Primarni strukturni saldo bo po pričakovanjih s primanjkljaja v višini $1,25\%$ BDP leta 2010 prešel v presežek v višini $0,75\%$ BDP leta 2013. Program predvideva, da bo delež prihodkov v BDP v obdobju 2010–2013 večinoma nespremenjen in da bo treba konsolidacijo doseči predvsem na strani odhodkov.

Vendar je edini ukrep, ki je v programu naveden kot opora načrtovani konsolidaciji, zmanjšanje odhodkov za zdravstvo v višini okrog $1,7$ milijarde EUR v obdobju 2010–2013, o katerem se je zvezna vlada dogovorila z javnimi zdravstvenimi skladi. Dogovorjeni prihranki znašajo okoli $0,6\%$ BDP, tako da je s tem ukrepom dosežena manj kot tretjina konsolidacije, predvidene v obdobju 2010–2013. Srednjeročni cilj Avstrije je doseči uravnotežen proračun. Glede na najnovejše projekcije in raven dolga srednjeročni cilj sicer več kot ustrezno odraža cilje pakta. Vendar v programu ni predvideno, da bo srednjeročni cilj dosežen v programskem obdobju.

- (8) Proračunski rezultati bi lahko bili od leta 2011 naprej slabši od rezultatov, predvidenih v programu. Medtem ko so projekcije prihodkov v posodobljeni različici programa še naprej realistične, pa je načrtovana konsolidacija na strani odhodkov le deloma oprta na ustrezne ukrepe. Posebna dodatna tveganja so povezana z državnimi bančnimi garancijami za podporo finančnemu sektorju, ki bi povečale primanjkljaj in dolg, če bi bile unovčene. Vendar pa bi bili lahko nekateri stroški podpore države finančnemu sektorju v prihodnosti povrnjeni. Majhen dejavnik pozitivnega tveganja je morebitna uvedba posebnega prispevka, ki bi ga banke plačevale od leta 2011 naprej in bi lahko predstavljal prihodke v višini $0,2\%$ BDP.

⁽¹⁾ V oceni so upošteevane zlasti napoved služb Komisije iz jeseni 2009 in tudi druge informacije, ki so od takrat na voljo.

- (9) Bruto državni dolg bo po ocenah leta 2009 znašal 66,5 %, medtem ko je v preteklem letu znašal 62,5 %. K večjemu deležu dolga je poleg večjega primanjkljaja in manjše rasti BDP prispevala tudi občutna uskladitev stanj in tokov, predvsem zaradi operacij reševanja bank. Delež bruto državnega dolga je bil leta 2009 nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe in se v celotnem programskem obdobju povečuje. Delež dolga se bo v programskem obdobju predvidoma povečal za 7,8 odstotne točke, in sicer predvsem zaradi trajno visokega javnofinančnega primanjkljaja. Poleg možnosti, da bo primanjkljaj od leta 2011 naprej višji od pričakovanega, je razvoj deleža dolga podvržen tveganju, ki izhaja zlasti iz negotovosti glede stroškov prihodnjega delovanja pete največje banke v državi – Hypo Alpe Adria (v državni lasti od decembra 2009) in državnih jamstev, izdanih za dolg avstrijskega organa za avtoceste (ASFINAG) ter avstrijskih zveznih železnic (ÖBB).
- (10) Srednjeročne projekcije dolga, v skladu s katerimi bo stopnja rasti BDP le postopoma dosegala vrednosti, ki so bile predvidene pred krizo, deleži davkov pa ravni pred krizo, ter ki vključujejo rast odhodkov, povezanih s predvidenim staranjem prebivalstva in predvidenim zvišanjem realnih obrestnih mer, kažejo, da proračunska strategija, ki je predvidena v programu, v takšni obliki in brez nadaljnjega spreminjanja politike ne bi zadostovala za stabilizacijo deleža dolga v BDP do leta 2020.
- (11) Dolgoročni proračunski učinek staranja prebivalstva v Avstriji je nekoliko nižji od povprečja EU, saj se bodo po projekcijah odhodki za pokojnine kot delež BDP dolgoročno le malo povečali. Proračunsko stanje leta 2009, kakor je ocenjeno v programu, se zaostruje z učinkom staranja prebivalstva na proračun. Doseganje primarnih presežkov v srednjeročnem obdobju bi prispevalo k zmanjšanju tveganj za vzdržnost javnih financ, ki so bila v poročilu Komisije o vzdržnosti ⁽¹⁾ iz leta 2009 ocenjena kot srednja.
- (12) Sedanji domači proračunski okvir, ki temelji na zakonu o fiskalni izravnavi („Finanzausgleichsgesetz“) in avstrijskem paktu za stabilnost je precej zapleten in premalo pregleden. 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 ista raven oblasti ni odgovorna za pobiranje prihodkov in njihovo porabo. Sistem kot takšen ne spodbuja najučinkovitejše izrabe sredstev. Vendar je Avstrija pred kratkim na zvezni ravni začela daljnosežno reformo proračunske zakonodaje.
- S prvim delom reforme, ki je začel veljati 1. januarja 2009, je bil vzpostavljen nov večletni okvir za odhodke s fiksnimi zgornjimi mejami (za približno 80 % vseh odhodkov), določenimi za štiri zaporedna leta na redni osnovi. Ta reforma naj bi preprečila prociklično porabo in izboljšala učinkovitost avtomatskih stabilizatorjev. Drugi del, ki je pravno že uveljavljen in naj bi začel veljati leta 2013, vključuje uvedbo priprave proračuna na podlagi rezultatov in posodobitev računovodskega sistema javne uprave.
- (13) Obstajajo možnosti za povečanje učinkovitosti na več področjih avstrijske javne porabe, zlasti v zdravstvu in šolstvu, kjer so rezultati Avstrije primerljivi s povprečjem v državah EU ali so malo pod njim, vendar je njihovo doseganje pogosto dražje. Eden od razlogov za to je zgoraj navedeno prekrivanje finančnih in upravnih odgovornosti treh ravni oblasti. V programu za leto 2010 so navedeni načrtovani prihranki v zdravstvu, ki v obdobju 2010–2013 znašajo okoli 0,6 % BDP. Poleg tega je navedeno, da je bila ustanovljena delovna skupina strokovnjakov, ki naj bi našla načine za povečanje učinkovitosti javne porabe na več področjih. Vendar v posodobitvi niso navedeni nobeni skorajšnji konkretni zakonski predlogi.
- (14) Na splošno je proračunska strategija za leto 2010, določena v programu, skladna s priporočilom Sveta na podlagi člena 126(7). Vendar se lahko zgodi, da proračunska strategija od leta 2011 naprej, ob upoštevanju tveganj, ne bo skladna s priporočilom Sveta na podlagi člena 126(7). Strategija zlasti predvideva zmanjšanje primanjkljaja na 2,7 % BDP – in s tem zmanjšanje čezmernega primanjkljaja – do leta 2013, povprečno letno fiskalno prilagoditev pa malce pod 0,75 % BDP v obdobju 2011–2013, vendar glede na tveganja ta fiskalna prilagoditev morda ne bo zadostovala. Načrt konsolidacije iz programa, ki naj bi se začela leta 2011, ni podložen z ustreznimi ukrepi. Poleg tega proračunska strategija morda ne bo dovolj, da bi se delež dolga v BDP ponovno pomikal navzdol.

⁽¹⁾ Svet v sklepih z dne 10. novembra 2009 o vzdržnosti javnih financ „poziva države članice, naj se v prihodnjih programih za stabilnost in konvergenco posvetijo predvsem strategijam za doseganje vzdržnosti“, in poleg tega „poziva Komisijo, naj skupaj z Odborom za ekonomsko politiko in Ekonomsko-finančnim odborom še pred objavo naslednjega poročila o vzdržnosti dodatno razvije metodologijo za ocenjevanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ“. Naslednje poročilo je predvideno leta 2012.

(15) Kar zadeva zahteve po podatkih, določene v kodeksu ravnanja za programe za stabilnost in konvergenčne programe, vsebuje program vse obvezne in večino neobveznih podatkov ⁽¹⁾. Svet je v priporočilih na podlagi člena 126(7) z dne 2. decembra 2009 za odpravo čezmernega primanjkljaja tudi pozval Avstrijo, naj o doseženem napredku pri izvajanju priporočil Sveta poroča v posebnem poglavju posodobljenih različic programov za stabilnost. Zadevni del posodobljenih različic programa prikazuje le omejene podatke o tem, kako namerava avstrijska vlada doseči napredek pri izvajanju priporočila Sveta.

Splošni zaključek je, da so se zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev in velikega paketa spodbud, ki ga je sprejela vlada, avstrijske javne finance med finančno in gospodarsko krizo znatno poslabšale. Ker je večina ukrepov za boj proti upadanju gospodarske rasti trajnih, je treba od leta 2011 naprej uvesti konsolidacijske ukrepe. Proračunska strategija za leto 2010, določena v programu, je v skladu s priporočilom Sveta z dne 2. decembra 2009. Vendar pa se lahko zgodi, da proračunska strategija za leta 2011–2013 ne bo v skladu s priporočilom. V programu je naveden načrt za konsolidacijo na strani odhodkov, ki se bo začel leta 2011, vendar zanj še niso predvideni konkretni ukrepi. V zadnjih letih je bilo v Avstriji izvedenih več pomembnih reform glede javnih izdatkov. Vendar se področja, kot sta zdravstvo in šolstvo, še vedno lahko izboljšajo. Učinkovitost na teh področjih bi bilo mogoče znatno izboljšati z reformami fiskalnih odnosov med različnimi ravnmi oblasti.

Ob upoštevanju zgornje ocene in priporočila z dne 2. decembra 2009 na podlagi člena 126 PDEU naj Avstrija:

- (i) konkretno opredeli ukrepe, ki veljajo za potrebne, da bi nanje lahko oprli načrtovano konsolidacijo od leta 2011 dalje, zato da bi dosegla priporočeno povprečno letno fiskalno prilagoditev 0,75 % BDP ter do leta 2013 javnofinančni primanjkljaj potisnila pod referenčno vrednost 3 % BDP; se v skladu s priporočilom o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem ob fiskalni prilagoditvi oklene sleherne priložnosti, vključno z boljšimi gospodarskimi razmerami, da bi pospešila zmanjševanje deleža bruto dolga nazaj proti referenčni vrednosti 60 % BDP;
- (ii) nadalje izboljša proračunski okvir za krepitev fiskalne discipline na vseh ravneh oblasti, tako da poveča preglednost in odgovornost, in sicer z uskladitvijo zakonodajnih, upravnih in finančnih odgovornosti med različnimi ravnmi oblasti in z okrepitvijo mehanizmov za izvrševanje v okviru avstrijskega pakta za stabilnost.

Avstrija naj, za oceno učinkovitosti ukrepov v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem pravočasno predloži tudi dodatek k programu, v katerem bo poročala o doseženem napredku pri izvajanju priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) z dne 2. decembra 2009 in podrobneje predstavila konsolidacijsko strategijo, ki bo potrebna za napredek pri odpravi čezmernega primanjkljaja.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih projekcij

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realni BDP (sprememba v %)	PS jan. 2010	2,0	- 3,4	1,5	1,5	1,9	2,0
	KOM nov. 2009	2,0	- 3,7	1,1	1,5	—	—
	PS apr. 2009	1,8	- 2,2	0,5	1,5	2,0	2,3
Inflacija po HICP (v %)	PS jan. 2010	3,2	0,4	1,3	1,5	1,8	1,9
	KOM nov. 2009	3,2	0,5	1,3	1,6	—	—
	PS apr. 2009	3,2	0,6	1,1	1,3	1,5	1,9
Proizvodna vrzel ⁽¹⁾ (v % potencialnega BDP)	PS jan. 2010	2,8	- 1,8	- 1,6	- 1,5	- 1,3	- 1,0
	KOM nov. 2009 ⁽²⁾	2,8	- 2,2	- 2,6	- 2,7	—	—
	PS apr. 2009	2,6	- 0,9	- 1,7	- 1,6	- 1,2	- 0,5
Neto posojanje/zadolževanje v razmerju do ostalega sveta (v % BDP)	PS jan. 2010	3,2	2,3	2,4	2,7	2,8	2,9
	KOM nov. 2009	3,6	1,4	1,3	1,7	—	—
	PS apr. 2009	2,9	1,6	0,6	1,0	1,3	1,4

⁽¹⁾ Izmed neobveznih podatkov manjkajo zlasti natančne kategorije neto posojil glede na preostali svet, natančne kategorije usklajevanja stanj in tokov ter nekatere natančne postavke o dolgoročni vzdržnosti.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Javnofinančni prihodki (v % BDP)	PS jan. 2010	48,4	48,0	46,9	46,8	46,9	46,9
	KOM nov. 2009	48,4	47,9	47,1	47,1	—	—
	PS apr. 2009	48,2	47,5	46,5	46,4	46,1	46,1
Javnofinančni odhodki (v % BDP)	PS jan. 2010	48,9	51,5	51,6	50,9	50,2	49,7
	KOM nov. 2009	48,9	52,3	52,6	52,4	—	—
	PS apr. 2009	48,7	51,1	51,3	51,1	50,9	50,1
Javnofinančni saldo (v % BDP)	PS jan. 2010	-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	-2,7
	KOM nov. 2009	-0,4	-4,3	-5,5	-5,3	—	—
	PS apr. 2009	-0,4	-3,5	-4,7	-4,7	-4,7	-3,9
Primarni saldo (v % BDP)	PS jan. 2010	2,2	-0,7	-1,8	-1,2	-0,4	0,2
	KOM nov. 2009	2,1	-1,4	-2,5	-2,1	—	—
	PS apr. 2009	2,2	-0,6	-1,7	-1,4	-1,3	-0,4
Ciklično prilagojeni saldo ⁽¹⁾ (v % BDP)	PS jan. 2010	-1,7	-2,7	-3,9	-3,3	-2,7	-2,2
	KOM nov. 2009	-1,8	-3,3	-4,3	-4,0	—	—
	PS apr. 2009	-1,6	-3,1	-3,9	-4,0	-4,1	-3,7
Strukturni saldo ⁽²⁾ (v % BDP)	PS jan. 2010	-1,7	-2,7	-3,9	-3,3	-2,7	-2,2
	KOM nov. 2009	-1,8	-3,3	-4,3	-4,0	—	—
	PS apr. 2009	-1,6	-3,1	-3,9	-4	-4,1	-3,7
Bruto javni dolg (v % BDP)	PS jan. 2010	62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3
	KOM nov. 2009	62,6	69,1	73,9	77,0	—	—
	PS apr. 2009	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7	78,5

Opombe:

⁽¹⁾ Proizvodne vrzeli in ciklično prilagojeni saldi iz programov glede na izračune služb Komisije na podlagi podatkov v programih.

⁽²⁾ Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 1,7 %, 1,2 %, 1,4 % oziroma 1,6 % v obdobju 2008–2011.

⁽³⁾ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. V najnovjšem programu in napovedi služb Komisije iz novembra leta 2009 ni enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Vir:

Program za stabilnost (PS); Napovedi služb Komisije iz jeseni 2009 (KOM); izračuni služb Komisije.