



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2018
COM(2018) 419 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2018

in mnenje Sveta o programu Avstrije za stabilnost za leto 2018

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2018

in mnenje Sveta o programu Avstrije za stabilnost za leto 2018

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

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 politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije²,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta³,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 22. novembra 2017 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2018. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 22. marca 2018 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 22. novembra 2017 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Avstrije ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil na zasedanju 22. marca 2018. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 14. maja 2018.

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² COM(2018) 419 final.

³ P8_TA(2018)0077 in P8_TA(2018)0078.

- (2) Avstrija bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja, ki je izraženo v priporočilih 1 in 2 spodaj.
- (3) Poročilo o državi za Avstrijo⁴ za leto 2018 je bilo objavljeno 7. marca 2018. V njem so bili ocenjeni napredek Avstrije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 11. julija 2017, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Avstrija je 25. aprila 2018 predložila nacionalni program reform za leto 2018, 21. marca 2018 pa program za stabilnost za leto 2018. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (6) Za Avstrijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. V programu za stabilnost za leto 2018 vlada pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj izboljšal s primanjkljaja v višini 0,7 % BDP v letu 2017 na presežek v višini 0,4 % BDP v letu 2022. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP leta 2017, naj bi bil dosežen leta 2019. V skladu s programom za stabilnost se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP postopoma zmanjšal z 78,1 % BDP v letu 2017 na 62,2 % BDP v letu 2022. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je ugoden za leto 2018 in verjeten za poznejša leta. Glavna tveganja za srednjeročno proračunsko načrtovanje predstavljajo diskrecijski ukrepi, predvideni leta 2020, kot je napovedana reforma dohodnine, katere neto učinki na proračun še niso bili v celoti določeni.
- (7) Program za stabilnost kaže, da je učinek izrednega pritoka beguncev in varnostnih ukrepov na proračun znaten, ter vsebuje ustrezne podatke o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. Po mnenju Komisije so upravičeni dodatni odhodki v letu 2017 znašali 0,03 % BDP za izreden pritok beguncev, za varnostne ukrepe pa ni bilo dodatnih stroškov. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 upoštevajo te dodatne odhodke, saj sta pritok beguncev in resnost teroristične grožnje izredna dogodka, njun učinek na avstrijske javne finance je znaten in njihova vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Zato je bila zaradi dodatnih stroškov v

⁴ SWD(2018) 218 final.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

zvezi z begunci zahtevana prilagoditev za doseg srednjeročnega cilja za leto 2017 znižana.

- (8) Svet je 11. julija 2017 Avstriji priporočil, naj zagotovi, da bo odklon od srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2018 omejen na olajšavo, povezano z učinkom izrednega pritoka beguncev in varnostnih ukrepov na proračun. To je skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 3,3 % v letu 2018, kar ustreza dovoljenemu poslabšanju strukturnega salda za 0,2 % BDP. Ob upoštevanju odobrenih olajšav pomladanska napoved Komisije iz leta 2018 kaže na tveganje določenega odklona od te zahteve v letu 2018 ter v letih 2017 in 2018 skupaj.
- (9) Avstrija bi morala ob upoštevanju olajšave, povezane z izrednimi dogodki, za katere je odobren začasen odklon, v letu 2019 doseči srednjeročni proračunski cilj. To je skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 2,9 %, kar ustreza izboljšanju strukturnega salda za 0,3 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2018 in ob nespremenjenih politikah obstaja za Avstrijo tveganje znatnega odklona od zahteve v letu 2019 zaradi odklona v letih 2018 in 2019 skupaj. Hkrati naj bi bila država v letu 2019 za 0,1 % BDP oddaljena od srednjeročnega cilja. Poleg tega naj bi v letih 2018 in 2019 izpolnjevala pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bi morala biti Avstrija pripravljena v letu 2018 sprejeti dodatne ukrepe za zagotovitev skladnosti in da bi bilo treba v letu 2019 sprejeti potrebne ukrepe za izpolnitev določb Pakta za stabilnost in rast.
- (10) Glede na poročilo o staranju prebivalstva za leto 2018 napovedano povečanje odhodkov za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo kaže na srednje- in dolgoročno tveganje za vzdržnost javnih financ. Javnofinančni odhodki Avstrije za pokojnine so nad povprečjem EU (13,8 % v primerjavi z 11,2 % BDP leta 2016) in naj bi se do leta 2070 še povečali (0,5 % v primerjavi z -0,2 % BDP). Čeprav so bile z nedavnimi reformami uspešno zagotovljene spodbude za poznejše upokojevanje, nadaljnje kopičenje pravic do ugodnosti v podaljšani delovni dobi ne izboljšuje dolgoročne vzdržnosti. Zakonsko določena upokojitvena starost žensk, ki je 60 let, je med najnižjimi v EU. Leta 2024 se bo ta starost šele postopoma začela prilagajati, z zakonsko določeno upokojitveno starost za moške pa bo usklajena šele leta 2033. Na splošno bi povišanje zakonsko določene upokojitvene starosti in omejevanje predčasnega upokojevanja prispevalo k vzdržnosti pokojnin v razmerah starajočega se prebivalstva.
- (11) Javnofinančni odhodki za zdravstvo so nad povprečjem EU (7 % v primerjavi s 6,8 % BDP v letu 2016) in naj bi se povečali bolj kot povprečje EU (1,3 % v primerjavi z 0,9 % BDP), s čimer naj bi do leta 2070 dosegli 8,3 % BDP. Odhodki za dolgotrajno oskrbo naj bi se podvojili, in sicer z 1,9 % na 3,8 % BDP do leta 2070. Z uvedbo zgornjih mej za odhodke z zakonom o finančni izravnavi iz leta 2017 ter reformo za okrepitev primarnega zdravstva in zmanjšanje odvisnosti od bolnišničnega sektorja se je začelo obravnavati vprašanje vzdržnosti. Še vedno visoko število zdravstvenih zavarovalnic kaže na morebitne dodatne prihranke pri upravljanju in upravnih stroških. Poleg tega bi učinkovitejša javna naročila (npr. razpisi na ravni EU, uporaba meril za dodelitev, ki ne temeljijo na ceni, in medregionalno združevanje razpisov) prispevali k izboljšanju kakovosti in stroškovne učinkovitosti. Na področju dolgotrajne oskrbe naj bi se odhodki zaradi nedavnih ukrepov politik, kot je odločitev o odpravi uporabe zasebnih sredstev oseb za financiranje bolnišnične dolgotrajne oskrbe, povečali namesto omejili.

- (12) Zakon o finančni izravnavi iz leta 2017 je prispeval k racionalizaciji fiskalnih odnosov med različnimi ravnmi države, in sicer z uvedbo financiranja na podlagi nalog, poenostavitvijo razporeditve transferjev med ravnmi države in dodelitvijo lastnega vira prihodkov zveznim deželam. Vendar je fiskalni okvir kljub tem reformnim prizadevanjem še vedno nepregleden in še vedno ni skladnosti med odhodki in odgovornostmi za povečanje prihodkov, kar ne zagotavlja močnih spodbud za proračunsko disciplino na podnacionalni ravni.
- (13) Kljub davčni reformi leta 2016 davčna obremenitev dela ostaja visoka in se bo sčasoma še povišala, če se davčni razredi ne bodo usklajevali glede na inflacijo. Osebe z višjimi dohodki so imele razmeroma večje koristi od reforme kot osebe z nižjimi dohodki, davčna obremenitev za osebe z nizkimi dohodki pa je še najprej visoka. Poleg tega je davčna reforma koristila bolj moškim kot ženskam. Viri prihodkov, ki manj škodujejo rasti, kot so periodični davki na nepremičnine, se zdijo premalo izkoriščeni, zlasti zaradi precej zastarele davčne osnove. Prihodki od periodičnih davkov na nepremičnine so v Avstriji nizki, pri čemer so leta 2016 znašali 0,2 % BDP, medtem ko je povprečje EU znašalo 1,6 % BDP. Preusmeritev davčne obremenitve dela na manj škodljive vire prihodkov bi lahko prispevala k odpravi te težave.
- (14) Trg dela deluje dobro, vendar se nekatere skupine (npr. ženske in osebe z migrantskim ozadjem) še vedno soočajo z izzivi. Kljub na splošno visoki stopnji zaposlenosti žensk njihova udeležba na trgu dela v smislu zaposlitve za polni delovni čas ostaja precej šibka. Delež žensk, zaposlenih za krajši delovni čas, ki je leta 2016 znašal 47,9 % (povprečje EU: 31,4 %), je še vedno med najvišjimi v EU. K temu prispevajo težave v zvezi z dostopom do formalnega otroškega varstva, zlasti zunaj mest. Visok delež žensk, zaposlenih za krajši delovni čas, ki je večinoma posledica dejstva, da ženske opravljajo pomembne neplačane naloge, kot je nega otrok in sorodnikov, in nižje plače na uro prispevajo k trajno velikim razlikam v plačah med spoloma. Slednje celo neposredno vpliva na pridobivanje pokojninskih pravic žensk, kar povzroča velike razlike v pokojninah.
- (15) Učni rezultati prikrajšanih učencev se niso izboljšali. Še vedno obstajajo velike razlike v uspešnosti med učenci z migrantskim ozadjem in učenci brez njega. V okviru nacionalnega preizkusa znanja, ki je bil izveden leta 2016, je bilo potrjeno, da več kot 25 % učencev nima osnovnega znanja nemščine. Poleg tega so bile v okviru nedavnega mednarodnega preizkusa znanja potrjene čedalje večje razlike v bralni pismenosti pri učencih s šibkejšim socialno-ekonomskim ali migrantskim ozadjem. Iz primerjave rezultatov Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) iz leta 2012 in 2015 je razvidno, da se je delež učencev s podpovprečnimi dosežki povečal na vseh treh ključnih področjih, tj. pri matematiki, bralni pismenosti in naravoslovju. Učenci, rojeni v Avstriji, dosegajo boljše rezultate kot prva generacija migrantov, pri čemer je ta razlika enakovredna skoraj trem letom šolanja.
- (16) Produktivnost v Avstriji je sicer visoka, vendar je bila njena rast v zadnjih letih skromna kljub znatnim prizadevanjem države, na primer z vlaganjem v raziskave in razvoj ter izboljšanjem okvira za zagonska podjetja. Preostali vzvodi za podporo rasti produktivnosti so povezani z digitalizacijo podjetij, rastjo podjetij in konkurenčnostjo na področju storitev. Avstrija ima visoke ovire za dostop ter omejevalna pravila o opravljanju poslovnih storitev in poklicnih dejavnosti. To vključuje posebne zahteve glede lastništva, obsežne rezervirane dejavnosti in omejitve glede multidisciplinarnih

dejavnosti⁷. Nadaljnja prizadevanja za zmanjšanje bremena in načrtovana ocena avstrijskega zakona o dovoljenju za poslovanje (*Gewerbeordnung*) so pomembna orodja za obravnavanje tega vprašanja.

- (17) Večja konkurenca v storitvenem sektorju bi prispevala k obravnavanju izzivov, s katerimi se Avstrija sooča pri širjenju uporabe digitalnih tehnologij in poslovnih modelov, zlasti med mikro, malimi in srednjimi podjetji. Digitalizacija teh podjetij je v Avstriji še posebej pomembna, saj predstavljajo temelj avstrijskega gospodarstva. Pri tem so ključnega pomena pobude, kot sta „KMU Digital“ in „AT.net“, ter izvajanje avstrijskega digitalnega načrta. Problematična je tudi razširitev podjetij, zlasti tistih, ki so zelo inovativna. Financiranje v poznejši fazi, na primer v obliki tveganega kapitala in dostopa do javnih kapitalskih trgov za rastoča podjetja, predstavlja ozko grlo. Hitro rastoča podjetja so ključna za širjenje uporabe novih tehnologij in poslovnih modelov, vključno z digitalnimi, ter posledično tudi za rast produktivnosti.
- (18) V okviru evropskega semestra 2018 je Komisija izvedla izčrpano analizo ekonomske politike Avstrije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2018. Prav tako je ocenila program za stabilnost za leto 2018 in nacionalni program reform za leto 2018 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Avstrija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Avstriji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program za stabilnost za leto 2018, njegovo mnenje⁸ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Avstrija v letih 2018 in 2019 ukrepa tako, da:

1. Ob upoštevanju olajšave, povezane z izrednimi dogodki, za katere je odobren začasen odklon, v letu 2019 doseže srednjeročni proračunski cilj. Zagotovi vzdržnost zdravstvenega sistema, sistema dolgotrajne oskrbe in pokojninskega sistema, vključno s povišanjem zakonsko določene upokojitvene starosti in omejevanjem predčasnega upokojevanja. Poveča učinkovitost javnih storitev, med drugim tudi z uskladitvijo obveznosti glede financiranja in porabe.
2. Zmanjša davčni primež, zlasti za osebe z nizkimi dohodki, s preusmeritvijo davčne obremenitve na vire, ki manj škodujejo rasti. Izboljša udeležbo žensk na trgu dela. Izboljša osnovna znanja in spretnosti prikrajsanih mladih in oseb z migrantskim ozadjem. Podpre rast produktivnosti s spodbujanjem digitalizacije podjetij in rast podjetij z zmanjšanjem regulativnih ovir v storitvenem sektorju.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

⁷ Priporočila za obravnavo teh vprašanj so bila podana januarja 2017 v dokumentih COM(2016) 820 in SWD(2016) 436.

⁸ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.