

Bruselj, 12. junij 2017
(OR. en)

9282/17

ECOFIN 391
UEM 140
SOC 370
EMPL 285
COMPET 388
ENV 487
EDUC 215
RECH 171
ENER 210
JAI 468

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	ST 9229/17 ECOFIN 362 UEM 111 SOC 340 EMPL 255 COMPET 357 ENV 457 EDUC 185 RECH 141 ENER 181 JAI 432 - COM(2017) 519 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2017 in mnenje Sveta o programu Avstrije za stabilnost za leto 2017

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2017) 519 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim programom reform Avstrije za leto 2017

in mnenje Sveta o programu Avstrije za stabilnost za leto 2017

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 komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

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,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Avstrije ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil na zasedanju 9. in 10. marca 2017. Svet je Priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 21. marca 2017.³
- (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 za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilu 1.
- (3) Poročilo o državi za Avstrijo za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Avstrije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Avstrija je 21. aprila 2017 predložila nacionalni program reform za leto 2017, 2. maja 2017 pa program stabilnosti za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

² Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

³ UL C 92, 24.3.2017, str. 1.

- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁴ določa, da 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 dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Za Avstrijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v programu stabilnosti za leto 2017 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj v letu 2017 izboljšal na 1,0 % BDP in nato v letu 2021 dosegel 0,3 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,45 % BDP do leta 2016 in nato 0,5 % BDP, naj bi bil dosežen v letu 2019. V skladu s programom stabilnosti naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP postopno znižal s 84,6 %, kolikor je znašal leta 2016, na 71 % leta 2021. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je ugoden ob predpostavki živahne rasti naložb in izvoza v letih 2017 in 2018.

⁴ 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).

- (7) Program stabilnosti 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 2016 znašali 0,25 % BDP za izreden pritok beguncev in 0,04 % BDP za varnostne ukrepe. Za leto 2017 je dodaten učinek z varnostjo povezanih ukrepov v primerjavi z letom 2016 trenutno ocenjen na 0,01 % BDP. 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 vpliv na avstrijske javne finance je znaten in vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Zato je bila zaradi dodatnih stroškov v zvezi z begunci in varnostjo zahtevana prilagoditev za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju za leto 2016 znižana. Za leto 2017 bo končna ocena opravljena spomladi 2018, tudi glede upravičenih zneskov, in sicer na podlagi zabeleženih podatkov, ki so jih predložili avstrijski organi.

- (8) Svet je 12. julija 2016 Avstriji priporočil, naj zagotovi, da bo odklon od srednjeročnega proračunskega cilja omejen na dovoljen odklon v zvezi z učinkom izrednega pritoka beguncev na proračun⁵, in v ta namen v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,3 % BDP, razen če srednjeročni proračunski cilj doseže z manjšim naporom. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 bi moral ostati strukturni saldo v letu 2017 stabilen ob upoštevanju dovoljenega odklona. Napoved Komisije kaže na tveganje določenega odklona od te zahteve v letu 2017. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 bi morala Avstrija v letu 2018 zagotoviti, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov⁶ ne bo presegla 2,2 %, kar ustreza izboljšanju strukturnega salda v višini 0,3 % BDP⁷. Ob nespremenjenih politikah obstaja za Avstrijo v letu 2018 tveganje določenega odklona od te zahteve. Hkrati naj bi Avstrija v letih 2017 in 2018 izpolnjevala pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bi morala biti Avstrija pripravljena na sprejetje dodatnih ukrepov za zagotovitev skladnosti v letih 2017 in 2018.

⁵ Avstriji je dovoljen odklon od doseganja srednjeročnega proračunskega cilja do let 2017 in 2018 v višini dodatnega vpliva na proračun, povezanega z izrednim pritokom beguncev in varnostnimi ukrepi v letih 2015 in 2016, saj se začasni odkloni v vsakem primeru prenesejo naprej za skupno obdobje treh let.

⁶ Neto javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglašene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

⁷ Zahteva za prilagoditev v letu 2018 za Avstrijo upošteva dovoljen odklon za leto 2016, povezan z izrednimi dogodki, ker se začasni odkloni prenesejo naprej za obdobje treh let.

- (9) Zaradi hitrega staranja prebivalstva predstavlja poraba za pokojnine in zdravstvo srednje tveganje za vzdržnost javnih financ v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. Javnofinančni odhodki Avstrije za pokojnine so v primerjavi z drugimi državami članicami razmeroma visoki in naj bi se do leta 2060 po pričakovanjih povečali za 0,5 odstotne točke BDP. Povprečje Unije naj bi se v primerjavi s tem v istem obdobju zmanjšalo za 0,2 odstotne točke BDP. Dejanska upokojitvena starost je kljub nedavnim reformam še vedno nizka in je eden od glavnih vzrokov za višje odhodke za pokojnine. Izražena je kot povprečna starost ob odhodu s trga dela, pri čemer znaša 62 let in šest mesecev za moške ter 61 let za ženske, kar je pod povprečjem Unije v višini 63 let in sedem mesecev za moške ter 62 let in sedem mesecev za ženske (leta 2014). Poleg tega je zakonsko določena upokojitvena starost 60 let za ženske med najnižjimi v Uniji in se bo z upokojitveno starostjo za moške začela usklajevati šele leta 2024. Usklajevanje zakonsko določene upokojitvene starosti s spremembami pričakovane življenjske dobe bi v razmerah starajočega prebivalstva pomagalo zagotoviti vzdržnost pokojnin, tudi ker bi prispevalo k dvigu dejanske upokojitvene starosti.
- (10) Javnofinančni odhodki za zdravstvo naj bi se po pričakovanjih v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju z že tako visokih ravni še zvišali, in sicer za 1,3 odstotne točke BDP do leta 2060 v primerjavi s povprečjem Unije, ki znaša 0,9 odstotne točke. Glavni dejavnik za visoko porabo za zdravstvo je velik bolnišnični sektor, medtem ko se cenejša ambulantna oskrba premalo uporablja. Delež odhodkov bolnišnic v skupnih stroških zdravstva je med najvišjimi v Uniji. Zato je treba nedavne pobude, namenjene krepitvi zagotavljanja primarnega zdravstvenega varstva, temeljito izvesti, tudi s spodbujanjem novih finančnih sporazumov med zdravstvenimi ponudniki in skladi socialnega zavarovanja. Poleg tega avstrijski bolnišnični sektor premalo uporablja učinkovita javna naročila, kot so razpisi na ravni Unije (0,23 % BDP, medtem ko je povprečje Unije 0,62 %), združevanje naročil in merila za dodelitev, ki ne temeljijo na ceni.
- (11) Zakon o finančni izravnavi iz leta 2017 je pripomogel k poenostavitvi finančnih razmerij med različnimi ravni uprave v Avstriji. Kljub temu je fiskalni okvir v Avstriji še vedno čezmerno zapleten v smislu pristoynosti in finančnih ureditev in zanj so še vedno značilne neusklajenosti med omejenimi pooblastili za zbiranje prihodkov in širšimi pristoynostmi za porabo lokalnih uprav in vlad zveznih dežel.

- (12) Čeprav se je davčni primež z davčno reformo leta 2016 zmanjšal z 49,5 % na 46,7 %, je še vedno razmeroma visok v primerjavi s povprečjem Unije, ki znaša 40,6 % (podatki se nanašajo na povprečno gospodinjstvo z enim dohodkom brez otrok). Ker se davčni razredi ne usklajujejo z inflacijo, se bo davčni primež ponovno postopno povečal zaradi učinka letnih zaviralnih fiskalnih dejavnikov. Nasprotno se premalo uporabljajo rasti prijaznejši viri prihodkov, kot so periodični davki na nepremičnine, zlasti zaradi zastarele davčne osnove. Prihodki od periodičnih davkov na nepremičnine so v Avstriji, kjer znašajo 0,2 % BDP, v primerjavi s povprečjem Unije, ki je v letu 2014 znašalo 1,6 % BDP, zelo nizki. Podobno je implicitna davčna stopnja za energijo v Avstriji razmeroma nizka, kar kaže na neizkoriščen potencial za okoljske davke, ki zajema tudi pozitivne spodbude za ustrezno ravnanje.
- (13) Na trgu dela, ki v Avstriji sicer deluje bolje kot v večini držav članic, vseeno ostajajo izzivi. Zlasti je premalo izkoriščen potencial žensk na trgu dela, kot je razvidno iz velike razlike v plačah med spoloma, ki je med drugim posledica velikega deleža zaposlitev za krajši delovni čas. V letu 2015 je razlika v plačah med spoloma znašala 21,7 %, medtem ko je povprečje Unije 16,3 %. Visok in nadpovprečen delež žensk, zaposlenih za krajši delovni čas, je v veliki meri posledica odgovornosti žensk za nego otrok ali starejših. Število mest v predšolski vzgoji za otroke do treh let je leta 2015 znašalo 25,5 %, kar je še vedno znatno pod barcelonskim ciljem, ki pa znaša 33 %.
- (14) Avstrija je že presegla svoje nacionalne cilje iz strategije Evropa 2020 na področju izobraževanja. Vendar so rezultati izobraževanja močno odvisni od socialnoekonomskega ozadja, kar potrjujejo tudi rezultati raziskave, izvedene leta 2015 v okviru Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) pod okriljem OECD. Poleg tega so rezultati izobraževanja učencev z migrantskim ozadjem precej slabši od rezultatov učencev brez migrantskega ozadja. V letu 2016 je bilo za učence, rojene v tujini, 2,7-krat bolj verjetno, da bodo opustili šolanje pred dokončanjem višjega sekundarnega izobraževanja, kot za učence, rojene v Avstriji. Problem integracije zadeva tudi otroke migrantov, rojene v Avstriji. Poleg tega se Avstrija sooča z izzivi pri integraciji številnih prosilcev za azil in beguncev v svoj izobraževalni sistem.

- (15) Gibanja v bančnem sektorju kažejo na stabilno, čeprav počasno izboljševanje. Kapitalizacija avstrijskih bank ostaja nižja od kapitalizacije podobnih bank v Uniji in njihova zmogljivost za ustvarjanje dobičkov na domačem trgu je pod pritiskom. Pri mednarodnem poslovanju sta se kakovost sredstev in dobičkonosnost na več trgih srednje, vzhodne in jugovzhodne Evrope še izboljšali, vendar še vedno obstajajo ranljiva območja. Medtem povečanje cen nepremičnin in ponovno hipotekarno posojanje poudarjata pomembnost makrobonitetnih ukrepov.
- (16) Naložbe so v Avstriji v letu 2016 spet začele rasti, vendar so naložbe MSP in v storitvenem sektorju še vedno skromne. Avstrija priznava vlogo, ki jo imata ustanavljanje podjetij in njihova rast pri novih naložbah (tj. preseganje nadomestitvenih naložb) in pri povezanem ustvarjanju delovnih mest. Zato si je Avstrija zastavila ambiciozne cilje za olajšanje digitalne preobrazbe ter obravnavanje svoje tradicionalno nizke stopnje ustanavljanja podjetij (7,4 %, medtem ko je povprečje Unije 10,8 %) in njihove rasti (7,3-odstotni delež podjetij z visoko rastjo, povprečje Unije pa znaša 9,2 %). Nekateri specifični ukrepi, ki združujejo zmanjšanje ovir za naložbe ter izboljšane okvirne pogoje za financiranje z lastniškim kapitalom, spodbujanje podjetništva in davčne spodbude, so bili že napovedani.

- (17) Sektor poslovnih storitev in regulirani poklici se še vedno spopadajo z velikimi regulativnimi ovirami, pri čemer so omejitve, zlasti za arhitekte in inženirje, višje od povprečja Unije. Poleg tega je pogostost odhodov v teh poklicih, pa tudi pri pravnikih, računovodjih/davčnih svetovalcih, patentnih odvetnikih, nepremičninskih agentih in turističnih vodnikih precej nižja od povprečja Unije, kar bi lahko kazalo na razmeroma majhno dinamiko in konkurenco v poklicnih storitvah v Avstriji. Te ovire med drugim vključujejo (1) omejitve glede lastniške strukture in pravne oblike za arhitekte, inženirje in patentne odvetnike, (2) omejitve v zvezi z večdisciplinarnostjo za arhitekte in inženirje ter (3) posebej širok obseg dejavnosti, rezerviranih za arhitekte, inženirje in turistične vodnike. Zmanjševanje takšnih ovir bi lahko ustvarilo intenzivnejšo konkurenco, kar bi omogočilo dostop do trga več podjetjem in prineslo koristi za potrošnike v smislu nižjih cen. Priporočila za rešitev te problematike je Komisija pripravila januarja 2017 v svojem sporočilu, ki je bilo del svežnja ukrepov za odpravo ovir na trgih storitev.
- (18) Avstrija je storila veliko na področju sprejema prosilcev za azil ter integracije beguncev in drugih priseljencev. Kljub temu ostaja vključitev oseb z migrantskim ozadjem na trg dela, zlasti žensk, rojenih zunaj Unije, in beguncev, ki iščejo zaposlitev, še vedno izziv.
- (19) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Avstrije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2017 in nacionalni program reform za leto 2017 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 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.
- (20) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2017, njegovo mnenje⁸ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 –

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

PRIPOROČA, da Avstrija v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Izvaja fiskalno politiko v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, kar pomeni, da v letu 2018 doseže srednjeročni proračunski cilj ob upoštevanju dovoljenega odklona, povezanega z izrednimi dogodki. Zagotovi vzdržnost zdravstvenega in pokojninskega sistema. Racionalizira pristojnosti različnih ravni uprave ter uskladi njihove odgovornosti glede financiranja in porabe.
2. Izboljša udeležbo žensk na trgu dela, med drugim z zagotavljanjem storitev celodnevne oskrbe. Izboljša šolske dosežke prikrajšanih mladih, zlasti tistih z migrantskim ozadjem. Spodbuja naložbe v sektorju storitev z zmanjšanjem upravnih in regulativnih ovir, olajšanjem vstopa na trg in lajšanjem rasti podjetij.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*
