

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/19)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i nie wskazała w nim 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 w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (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 dla strefy euro, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu nr 1 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Austrii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Austrii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 21 kwietnia 2017 r. Austria przedłożyła krajowy program reform na 2017 r., a w dniu 2 maja 2017 r. – program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Austria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd oczekuje poprawy deficytu nominalnego do poziomu 1,0 % PKB w 2017 r., a w 2021 r. – do 0,3 % PKB. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,45 % PKB do 2016 r. a późniejszym okresie 0,5 % PKB – 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 84,6 w 2016 r. do 71,0 % w 2021 r. Stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych scenariusz makroekonomiczny, zakładający prężny wzrost inwestycji i eksportu w latach 2017 i 2018, jest korzystny.
- (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 2016 r. 0,25 % PKB z tytułu wyjątkowego napływu uchodźców i 0,04 % PKB z tytułu środków bezpieczeństwa. W 2017 r. dodatkowy wpływ środków bezpieczeństwa (w porównaniu do 2016 r.) szacuje się obecnie na 0,01 % PKB. 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 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z uchodźcami i środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze austriackie.
- (8) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Austrii, aby zapewniła utrzymanie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego na poziomie dopuszczonym w związku z wpływem na budżet wyjątkowego napływu uchodźców⁽²⁾ i dokonała w tym celu rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,3 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszej korekcie fiskalnej. W świetle prognozy Komisji z wiosny 2017 r. jest wymagane, aby saldo strukturalne pozostało na niezmiennym poziomie w 2017 r., uwzględniając udzielone zezwolenia na odstępstwo. Prognoza Komisji wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2017 r. Z prognozy Komisji z wiosny 2017 r. wynika, że w 2018 r. Austria powinna zapewnić, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽³⁾ nie przekroczyła 2,2 %, co odpowiadałoby poprawie

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Austria może odstąpić od średniookresowego celu budżetowego w latach 2017 i 2018 o wartość odpowiadającą dodatkowemu wpływowi, jaki wywarły na budżet w latach, odpowiednio, 2015 i 2016 wyjątkowy napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, ponieważ tymczasowe odstępstwa są przenoszone – w przypadku obu tych nadzwyczajnych wydarzeń – na okres wynoszący w sumie trzy lata.

⁽³⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwale finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

saldy strukturalnego o 0,3 % PKB ⁽¹⁾. Przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki Austria byłaby narażona na ryzyko pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Austria spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Austria powinna być gotowa do wprowadzenia w latach 2017 i 2018 dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie warunków.

- (9) Wydatki na świadczenia emerytalne i opiekę zdrowotną związane z szybkim starzeniem się społeczeństwa stanowią ryzyko średniego stopnia dla stabilności fiskalnej w średnim i długim okresie. Na tle innych państw członkowskich wydatki publiczne Austrii na świadczenia emerytalne są stosunkowo wysokie i oczekuje się, że do 2060 r. wzrosną o 0,5 p.p. PKB. Jest to porównywalne ze średnimi wydatkami w Unii, które w tym samym okresie powinny spaść o 0,2 p.p. PKB. Jednym z głównych czynników przyczyniających się do tych wysokich wydatków emerytalnych jest rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę, który pozostaje niski, mimo niedawno wprowadzonych reform. Rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę wyrażony jako średni wiek, w którym pracownicy opuszczają rynek pracy, wynosi 62 lata i 6 miesięcy w przypadku mężczyzn i 61 lat w przypadku kobiet, jest zatem niższy od średniej unijnej wynoszącej 63 lata i 7 miesięcy dla mężczyzn i 62 lata i 7 miesięcy w przypadku kobiet (2014 r.). Co więcej, ustawowy wiek emerytalny dla kobiet wynoszący obecnie 60 lat jest jednym z najniższych w Unii i zacznie być wyrównywany z wiekiem emerytalnym dla mężczyzn dopiero w 2024 r. Powiązanie wysokości ustawowego wieku emerytalnego ze zmianami średniego dalszego trwania życia przyczyniłoby się do zapewnienia stabilności świadczeń emerytalnych w starzejącym się społeczeństwie, w tym przez opóźnienie rzeczywistego przechodzenia na emeryturę.
- (10) W średnim i długim okresie prognozuje się, że wydatki publiczne na opiekę zdrowotną, które już teraz są wysokie, wzrosną znacząco – o 1,3 p.p. PKB do 2060 r.; dla porównania w Unii wzrost tych wydatków wyniesie średnio 0,9 p.p. Wysokie wydatki na opiekę zdrowotną są generowane głównie przez duży sektor szpitalnictwa; w niedostatecznym stopniu korzysta się natomiast z systemu opieki ambulatoryjnej, który jest mniej kosztowny. Udział wydatków na leczenie szpitalne w kosztach opieki zdrowotnej ogółem jest jednym z najwyższych w Unii. Należy w związku z tym w pełni wdrożyć niedawno zaprezentowane inicjatywy mające na celu poprawę świadczenia podstawowej opieki zdrowotnej, w tym przez wspieranie nowych umów finansowych między podmiotami świadczącymi usługi opieki zdrowotnej a funduszami zabezpieczenia społecznego. Co więcej, austriacki sektor szpitalnictwa zbyt rzadko korzysta ze skutecznych procedur zamówień publicznych, takich jak ogólnounijne postępowania o udzielenie zamówienia (0,23 % PKB, podczas gdy średnia unijna wynosi 0,62 %), agregacja zamówień publicznych i pozacenowe kryteria udzielenia zamówienia.
- (11) Ustawa o podziale dochodów z 2017 r. przyczyniła się do uproszczenia relacji finansowych pomiędzy różnymi szczeblami administracji państwowej w Austrii. Austriackie ramy fiskalne są jednak w dalszym ciągu nadmiernie skomplikowane, jeżeli chodzi o kompetencje i mechanizmy finansowe. Ich słabością jest nadal brak równowagi pomiędzy ograniczonym władztwem dochodowym a szerokim władztwem wydatkowym na szczeblach władz lokalnych i federalnych.
- (12) W ramach reformy podatkowej z 2016 r. zmniejszono wprawdzie klin podatkowy z 49,5 % do 46,7 %, ale na tle unijnej średniej wynoszącej 40,6 % jest on nadal stosunkowo wysoki (dane liczbowe dotyczą bezdzietnej osoby stanu wolnego zarabiającej średnią krajową). Ponieważ w Austrii nie istnieje mechanizm indeksacji przedziałów podatkowych do inflacji, efekt drenażu podatkowego będzie powodować co roku ponowny wzrost klina podatkowego. Niedostatecznie wykorzystuje się natomiast źródła dochodów bardziej sprzyjające wzrostowi gospodarstwu, takie jak regularne podatki od nieruchomości. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest przestarzały model podstawy opodatkowania. Dochody z tytułu regularnych podatków od nieruchomości w Austrii są bardzo niskie – 0,2 % PKB (w 2014 r. wynosiły one w Unii średnio 1,6 % PKB). Stosunkowo niska jest też stawka ukrytego podatku od zużycia energii, co wskazuje na niewykorzystane możliwości związane z podatkami środowiskowymi, które obejmują pozytywne zachęty do działań chroniących środowisko.
- (13) Sytuacja na rynku pracy w Austrii jest wprawdzie lepsza niż w większości państw członkowskich, utrzymuje się jednak szereg wyzwań. Dotyczą one w szczególności niedostatecznego wykorzystania potencjału kobiet na rynku pracy, przejawiającego się dużym zróżnicowaniem wynagrodzenia ze względu na płeć, które wynika m.in. z faktu, że kobiety są często zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy. W 2015 r. różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wynosiła 21,7 %, podczas gdy średnia dla Unii wynosiła 16,3 %. Fakt, że wysoki – i przekraczający średnią unijną – odsetek kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy można wyjaśnić w dużej mierze spoczywającymi na nich obowiązkami opieki nad dziećmi i osobami starszymi. W 2015 r. liczba miejsc opieki nad małymi dziećmi w wieku do 3 lat wynosiła 25,5 %, a zatem pozostawała znacznie poniżej celu barcelońskiego ustalonego na poziomie 33 %.
- (14) Austria osiągnęła już z nadwyżką swoje krajowe cele dotyczące kształcenia określone w ramach strategii „Europa 2020”. Wyniki nauczania zależą jednak w znacznym stopniu od sytuacji społeczno-ekonomicznej uczniów, co potwierdzają wyniki przeprowadzonego w 2015 r. przez OECD badania Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA). Oprócz tego wyniki edukacyjne uczniów pochodzących ze środowisk migracyjnych są

⁽¹⁾ W przypadku Austrii korekta wymagana na 2018 r. uwzględniła zezwolenie na odstępstwo udzielone na 2016 r. w związku z wydarzeniami nadzwyczajnymi, ponieważ tymczasowe odstępstwa są przenoszone na trzy kolejne lata.

znacznie słabsze niż w przypadku uczniów niepochozących z takich środowisk. Dane za 2016 r. pokazują, że w przypadku uczniów urodzonych za granicą prawdopodobieństwo zakończenia nauki przed ukończeniem szkoły średniej II stopnia było 2,7 razy wyższe niż dla uczniów urodzonych w Austrii. Problemem dotyczącym integracji w ramach systemu kształcenia dotknięte są również dzieci imigrantów urodzone już w Austrii. Austria napotyka również na wyzwania związane z włączeniem do systemu kształcenia dużej liczby azylantów i uchodźców.

- (15) Zmiany zachodzące w sektorze bankowym wskazują na stałą, choć powolną poprawę sytuacji. Kapitalizacja banków austriackich pozostaje niższa niż w innych porównywalnych gospodarkach w Unii, a zdolność tego sektora do generowania zysków na rynku krajowym jest pod presją. Jeżeli chodzi o działalność międzynarodową, jakość aktywów i rentowność na kilku rynkach w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej uległa wprawdzie dalszej poprawie, lecz wciąż istnieją pewne obszary podatne na ryzyko. Z uwagi na wzrost cen nieruchomości i ożywienie akcji kredytowej na rynku kredytów hipotecznych należy zwrócić uwagę na środki makroostrożnościowe.
- (16) W 2016 r. odnotowano w Austrii ożywienie inwestycyjne, które nie objęło jednak inwestycji MŚP i inwestycji w sektorze usług. Austriacki rząd jest świadomy, że zakładanie przedsiębiorstw i ich rozwój odgrywa dużą rolę w nowych inwestycjach (których zakres wykracza poza inwestycje odtworzeniowe) i w powstawaniu miejsc pracy. W związku z powyższym wyznaczono ambitne cele, aby ułatwić transformację cyfrową i poprawić wskaźnik nowych przedsiębiorstw, który jest tradycyjnie niski w Austrii (7,4 %, podczas gdy średnia unijna wynosi 10,8 %), oraz przyczynić się do szybszego rozwoju przedsiębiorstw (wskaźnik przedsiębiorstw wysokiego wzrostu wynosi w Austrii 7,3 %, podczas gdy średnia unijna to 9,2 %). Zapowiedziano już pewne konkretne środki, które mają jednocześnie zmniejszyć bariery inwestycyjne oraz poprawić warunki ramowe dla finansowania kapitałem własnym, promowania przedsiębiorczości i zachęt podatkowych.
- (17) W sektorze usług biznesowych i w odniesieniu do zawodów regulowanych utrzymują się nadal wysokie bariery regulacyjne. Na tle innych państw Unii poziom ograniczeń regulacyjnych jest ponadprzeciętnie wysoki zwłaszcza w przypadku architektów i inżynierów. W przypadku tych dwóch zawodów, a także prawników, księgowych i doradców podatkowych, rzeczników patentowych, agentów nieruchomości oraz przewodników turystycznych stopa rotacji przedsiębiorstw jest znacznie niższa od unijnej średniej, co wydaje się świadczyć o stosunkowo niskiej dynamice działalności i konkurencyjności w austriackim sektorze zawodów regulowanych. Bariery te obejmują m.in. (1) ograniczenia dotyczące struktury własnościowej przedsiębiorstw i formy prawnej prowadzenia działalności przez architektów, inżynierów i rzeczników patentowych; (2) ograniczenia dotyczące prowadzenia wielu rodzajów działalności przez architektów i inżynierów oraz (3) bardzo szeroki zakres czynności zastrzeżonych w przypadku architektów, inżynierów i przewodników turystycznych. Zniesienie takich barier mogłoby pobudzić konkurencję, w wyniku czego więcej firm wchodziłoby na rynek, a konsumenci korzystaliby z niższych cen. Zalecenia dotyczące tej kwestii przedstawiono w styczniu 2017 r. w komunikacie Komisji wchodzącym w skład pakietu środków na rzecz zniesienia barier na rynkach usług.
- (18) Austria podjęła znaczne starania na rzecz przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz integracji uchodźców i innych imigrantów. Integracja na rynku pracy osób ze środowisk migracyjnych, zwłaszcza kobiet urodzonych poza Unią i uchodźców poszukujących pracy, pozostaje jednak wyzwaniem.
- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii i opublikowała tę analizę w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi Unii, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

1. Kontynuowanie polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co oznacza, że Austria powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy w 2018 r., uwzględniając zezwolenie na odstępstwo udzielone w związku z wydarzeniami nadzwyczajnymi. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego. Zracjonalizowanie i uporządkowanie kompetencji na poszczególnych szczeblach administracji państwowej oraz dopasowanie ich zadań w zakresie finansowania i wydatkowania.
2. Zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy, między innymi przez zapewnienie całodziennych usług opiekuńczych. Poprawę osiągnięć edukacyjnych młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza osób ze środowisk migracyjnych. Wspieranie inwestycji w sektorze usług przez zmniejszanie barier administracyjnych i regulacyjnych, ułatwianie wejścia na rynek i przyczynianie się do szybszego rozwoju przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący
