

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Austrii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 210/03)

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia

15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 27 kwietnia 2011 r. Austria przedstawiła aktualizację do programu stabilności, obejmującą lata 2011–2014, a w dniu 2 maja 2011 r. – krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, zostały one poddane ocenie w tym samym czasie.
- (7) W okresie poprzedzającym kryzys gospodarka Austrii nie odnotowywała żadnych znacznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej ani innych zakłóceń i dzięki temu z chwilą wybuchu kryzysu opierała się na solidnych podstawach. Pomimo tego z powodu kryzysu finansowego i gospodarczego gospodarka znalazła się w najpoważniejszej od kilkudziesięciu lat recesji. W ujęciu ogólnym realny PKB skurczył się w 2009 r. o blisko 4 %. W wyniku kryzysu zatrudnienie spadło o około 1 % w 2009 r., powodując wzrost stopy bezrobocia do 4,8 % (z 3,8 % w poprzednim roku). Występujący poprzednio stały wzrost nadwyżki na rachunku obrotów bieżących uległ zatrzymaniu. Kryzys gospodarczo-finansowy odcisnął swoje piętno na stanie finansów publicznych. W następstwie przyjęcia pakietów stymulacyjnych oraz działania automatycznych stabilizatorów deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 4,1 % i 4,6 % PKB odpowiednio w latach 2009 i 2010. Dług publiczny zwiększył się odpowiednio do 69,6 % i 72,3 % PKB odpowiednio w latach 2009 i 2010. Ponieważ większość środków stymulacyjnych miała charakter stały, w momencie poprawy warunków gospodarczych zaistniała potrzeba konsolidacji budżetowej. W ustawie budżetowej na 2011 r. przyjęto pakiet konsolidacyjny w wysokości bliskiej 1 % PKB. Począwszy od trzeciego kwartału 2009 r. gospodarka konsekwentnie przezwycięża skutki kryzysu dzięki poprawie popytu zagranicznego, a w szczególności dzięki ożywieniu działalności gospodarczej w Niemczech. W ujęciu ogólnym wzrost realnego PKB osiągnął poziom 2 % w 2010 r.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych zawartych w programie jest realistyczny, lecz zbyt optymistyczny w odniesieniu do końcowego okresu objętego programem stabilności. Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej przedstawionej w najnowszej aktualizacji programu stabilności jest stopniowe obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,6 % PKB w 2010 r. do 2,4 % PKB w 2014 r., głównie poprzez ograniczenie wydatków. Realizacja tych celów jest obciążona ryzykiem z uwagi na fakt, że nie sprecyzowano środków mających wspierać proces konsolidacji na szczeblu regionalnym, a także fakt, iż oszczędności mające wyniknąć z niektórych środków przyjętych na szczeblu federalnym mogą się nie pojawić, na przykład dodatkowe dochody w wyniku kampanii przeciw oszustwom podatkowym, której oczekiwane skutki wydają się być w dużym stopniu nieprzewidywalne. Z drugiej strony korzystny wpływ na realizację celów mają wieloletnie ramy wydatków wprowadzone dla rządu federalnego w 2009 r., które, jak się wydaje, przyczyniły się do zwiększenia przewidywalności procedury budżetowej w perspektywie średniookresowej, mimo że dotyczy to jedynie szczebla federalnego. Program stabilności przewiduje, że relacja długu do PKB wzrośnie z poziomu 72,3 % w 2010 r. do 75,5 % w 2013 r., a następnie spadnie do 75,1 % w 2014 r. Istnieją jednak pewne zagrożenia związane z tą prognozą, które odnoszą się do rosnącego zadłużenia przedsiębiorstw państwowych zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych oraz potencjalnego dodatkowego obciążenia wynikającego z zastosowania środków wsparcia dla sektora bankowego. Jednocześnie jednak wskaźnik zadłużenia może okazać się niższy, ponieważ możliwe jest, że banki, które otrzymały pomoc publiczną w czasie kryzysu, spłacą ją przed upływem terminów przewidzianych w programie stabilności.
- (9) Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej wynoszącej 3 % wartości referencyjnej w 2013 r., co jest zgodne z terminem wyznaczonym przez Radę. Jednakże średni roczny wysiłek fiskalny w wysokości 0,2 % PKB przewidziany w programie stabilności na lata 2011–2013 jest znacznie niższy niż wysiłek fiskalny rządu 0,75 % PKB, który zgodnie z zaleceniem Rady miała osiągnąć Austria. Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych wydają się być średnie.
- (10) Mimo że Austria stosuje zaawansowany krajowy pakt na rzecz stabilności, dalsze reformy relacji budżetowych pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji publicznej przysporzyłyby znacznych oszczędności, wsparłyby konsolidację budżetową oraz umożliwiłyby przeznaczenie większych zasobów na sprzyjające wzrostowi gospodarczemu inwestycje w obszarach takich jak badania i rozwój oraz edukacja. Powszechnie uważa się, że obecne relacje są złożone: dochody z większości poszczególnych podatków dzieli się w ustalonych proporcjach między różne szczeble terytorialne, a ponadto proces decyzyjny w wielu obszarach przebiega przy podziale kompetencji między różne poziomy władzy. W przypadku wielu rodzajów działalności kompetencje w zakresie dochodów i wydatków nie są przyporządkowane tym samym szczeblom administracji publicznej. Istotne przykłady braku skuteczności, wynikających z obecnego kształtu relacji budżetowych, można znaleźć w sektorach opieki zdrowotnej i edukacji.
- (11) Średni klin podatkowy w Austrii jest jednym z najwyższych w UE. W porównaniu z innymi krajami UE składki na ubezpieczenie społeczne pracowników są bardzo wysokie. Zmniejszenie składek na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia osób o niskich dochodach w 2008 r. oraz reforma podatku dochodowego z 2009 r. przyczyniły się do zmniejszenia obciążenia płac podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne, lecz nie mogły zapobiec nieznacznemu wzrostowi klina podatkowego zarówno dla osób o niskich, jak i średnich dochodach, w porównaniu z początkiem ostatniego dziesięciolecia. Klin ten ma negatywny wpływ na zatrudnienie, w szczególności dla słabo opłacanych pracowników oraz dla pracowników o niskich kwalifikacjach.
- (12) Wskaźnik zatrudnienia pracowników w starszym wieku w Austrii jest w dalszym ciągu znacznie niższy niż średnia UE, pomimo znacznego wzrostu w ostatnim dziesięcioleciu. Programy wcześniejszego przejścia na emeryturę i pobierania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy są nadal szeroko stosowane. Łącznie 72 % wszystkich nowych świadczeń emerytalnych w 2010 r. zostało przyznane osobom, które nie osiągnęły jeszcze ustawowego wieku emerytalnego. Innym czynnikiem, który przyczynia się do niskiego poziomu zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku, jest nadal stosunkowo niski ustawowy wiek emerytalny dla kobiet (60 lat). Ze względu na kształtowanie się sytuacji demograficznej w Austrii, podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i udoskonalenie warunków umożliwiających pracownikom w starszym wieku przedłużenie okresu aktywności zawodowej są istotne zarówno w kontekście zapewnienia stabilności finansów publicznych, jak i zwiększenia podaży siły roboczej, która zgodnie z prognozami ma się zacząć zmniejszać począwszy od 2020 r.
- (13) Stopa zatrudnienia kobiet jest względnie wysoka, co jest spowodowane faktem, iż Austria charakteryzuje się jednym z najwyższych wskaźników pracy w niepełnym wymiarze godzin. Zatrudnienie kobiet jest głównie skoncentrowane w sektorze pracy nisko płatnej. Taki model spowodował zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć; różnica wynosi obecnie 25,4 %, co stanowi drugi pod względem wysokości wynik w UE oraz jest jednym z czynników, które przyczyniły się do stosunkowo wysokiego zagrożenia ubóstwem wśród kobiet. Główną przyczyną, dla której kobiety pracują w niepełnym wymiarze godzin, jest niejedolite rozłożenie obowiązków rodzicielskich oraz związanych ze sprawowaniem opieki nad osobami starszymi między kobiety i mężczyzn, jak również brak usług w zakresie opieki nad dzieckiem oraz długoterminowej opieki nad osobami starszymi.
- (14) System edukacji charakteryzuje się wczesnym podziałem między poszczególne ścieżki kształcenia, w ramach

którego uczniowie muszą zdecydować w wieku 10 lat o dalszym kierunku kształcenia, a możliwości zmiany wybranej ścieżki są ograniczone; ponadto rozpowszechniony jest system edukacji, w którym nieliczne są szkoły całodzienne. Może to prowadzić do niezadowalających wyników kształcenia wśród młodych osób z najsłabszych grup społecznych, zwłaszcza osób pochodzących ze środowisk imigracyjnych. Dokonanie wyboru na wczesnym etapie kształcenia przesądza w dużej mierze o dalszej ścieżce kształcenia, utrudniając dostęp do wyższego wykształcenia na późniejszym etapie. Jednolity system kształcenia dla wszystkich uczniów w wieku od 10 do 14 lat przyczyniłby się do wyrównania szans w zakresie edukacji oraz pomógłby w rozwiązaniu problemu, jakim jest przedwczesne kończenie nauki szkolnej.

- (15) Konkurencja w sektorze usług, w szczególności usług sieciowych, takich jak telekomunikacja, transport, usługi użyteczności publicznej, jak również w handlu detalicznym i sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, nie jest wystarczająco rozwinięta. Wzrost wydajności jest bardzo powolny, a struktura rynku nie wspiera zwiększenia siły nabywczej i popytu konsumentów. Wspieranie konkurencji poprzez ułatwienie wejścia na rynek, zmniejszenie liczby i zakresu regulacji dotyczących wykonywania zawodu oraz zapewnienie ustalania cen na warunkach konkurencyjnych mogłyby zwiększyć możliwości wyboru dla konsumentów, jak również pozytywnie wpłynąć na przystępność cenową. W Austrii występują znaczne opóźnienia we wdrażaniu dyrektywy usługowej; ich zlikwidowanie mogłoby się przyczynić do pobudzenia wzrostu gospodarczego. W szczególności tzw. „ustawa horyzontalna”, czyli ustawa federalna wdrażająca główne zasady dyrektywy, oczekuje wciąż na przyjęcie.
- (16) Austria podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te dotyczą trzech z czterech obszarów paktu. W obszarze polityki budżetowej środki odnoszą się do konieczności podwyższenia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, jak również skuteczniejszej kontroli wydatków publicznych na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. W obszarze zatrudnienia główny nacisk położono na zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży, a w obszarze konkurencyjności – na dalsze inwestycje w badania naukowe i kształcenie techniczne, jak również opracowanie modeli szkół całodziennych. Inicjatywy przedstawione w ramach paktu są zgodne z krajowym programem reform oraz ustawą o federalnych ramach budżetowych, jak również z programem stabilności. Jednakże, mimo iż środki uwzględniają niektóre główne kwestie społeczno-ekonomiczne, przed którymi postawiony jest kraj, pozostają inne wyzwania, które można było z powodzeniem uwzględnić w zobowiązaniach, w tym w obszarze polityki budżetowej, edukacji, konkurencji i innowacji. Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (17) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, a także zobowiązań Austrii w ramach paktu euro plus. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki

budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także stopień ich zgodności z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na potrzebę wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Komisja uważa, że biorąc pod uwagę korzystne warunki gospodarcze, należy wzmocnić wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej, w szczególności w 2012 r., oraz poddać dalszym reformom relacje budżetowe pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji rządowej i samorządowej. Zmniejszanie klina podatkowego, poprawa wyników kształcenia oraz przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy pod względem płci stanowiłyby czynniki korzystne dla dynamiki rynku pracy, natomiast zwiększenie konkurencji i wspieranie innowacji przyczyniłoby się do wzrostu konkurencyjności.

- (18) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację z 2011 r. do programu stabilności Austrii i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Przyspieszenie korygowania nadmiernego deficytu, przewidzianego głównie po stronie wydatków, zmniejszając tym samym wysoki wskaźnik zadłużenia publicznego, wykorzystując trwające ożywienie gospodarcze, aby zapewnić średni roczny wysiłek fiskalny na poziomie 0,75 % PKB w latach 2011–2013 zgodnie z zaleceniami Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Przyjęcie i wdrożenie niezbędnych środków w tym celu, w tym również na szczeblu regionalnym. Określenie środków potrzebnych do zapewnienia odpowiedniego postępu w ramach realizacji średnio-terminowego celu budżetowego zgodnie z paktem stabilności i wzrostu po skorygowaniu nadmiernego deficytu.
2. Podjęcie kroków w celu dalszego wzmocnienia krajowych ram budżetowych poprzez harmonizację kompetencji legislacyjnych i administracyjnych oraz w zakresie dochodów i wydatków na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej, w szczególności w obszarze opieki zdrowotnej.
3. Podjęcie, w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami, kroków w celu dalszego ograniczenia dostępu do obecnego systemu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę dla osób z długim okresem opłacania składek oraz podjęcie kroków mających na celu ograniczenie okresu przejściowego przy harmonizacji ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, aby zapewnić stabilność i adekwatność systemu emerytalnego. Ponadto ścisłe stosowanie warunków dostępu do systemu ubezpieczenia rentowego.
4. Podjęcie środków mających na celu zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, w tym: zmniejszenie rzeczywistego obciążenia płac z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne w sposób neutralny dla budżetu, zwłaszcza w odniesieniu do osób o niskich i średnich dochodach;

(¹) Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

wdrożenie krajowego planu działania dotyczącego równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy, obejmującego między innymi zwiększenie dostępności usług związanych z opieką oraz liczby miejsc w szkołach całodziennych, aby zwiększyć możliwości podejmowania przez kobiety pracy w pełnym wymiarze czasu, jak również zlikwidowanie wysokiego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć; podjęcie kroków mających na celu poprawę wyników kształcenia oraz kroków zapobiegających przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej.

5. Podjęcie dalszych kroków w celu zwiększenia konkurencji, w szczególności w sektorze usług, poprzez łagodzenie barier

wejścia na rynek, usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń w zakresie wykonywania niektórych zawodów, jak również zwiększenie uprawnień organów ochrony konkurencji. Przyspieszenie przyjęcia „ustawy horyzontalnej” wdrażającej dyrektywę usługową.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący