

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Austrii z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na lata 2012–2017

(2013/C 217/01)

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 konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu 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 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się 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 dotyczącą

wytycznych w sprawie 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 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na lata 2011–2016.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽⁴⁾, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Austrii jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymaną w mocy na rok 2013 decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).

⁽³⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (8) W dniu 16 kwietnia 2013 r. Austria przedłożyła krajowy program reform z 2013 r. oraz program stabilności obejmujący lata 2012–2017. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Na podstawie oceny programu stabilności, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że Austria podjęła znaczne działania konsolidacyjne w celu wprowadzenia budżetu na ścieżkę korekty nadmiernego deficytu. W odniesieniu do programu stabilności scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest optymistyczny. Głównym celem strategii budżetowej nakreślonej w programie jest stopniowa redukcja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w celu uzyskania zrównoważonego budżetu w kategoriach nominalnych do 2016 r. oraz osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2017 r. W programie stabilności potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy, jakim jest deficyt strukturalny na poziomie 0,45 % PKB. Średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Według bieżących prognoz Austria jest na dobrej drodze do skorygowania swojego nadmiernego deficytu do 2013 r., zważywszy że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 2,5 % PKB w 2012 r. i prognozy służb Komisji zakładają jego dalszy spadek do 2,2 % PKB w 2013 r. i 1,8 % PKB w 2014 r. Jednakże w związku z zamknięciem dużego banku możliwe są dodatkowe koszty, co może znacznie wpłynąć na wzrost deficytu. Po wyraźnej poprawie w 2012 r., sięgającej dalej niż ścieżka dostosowania wymagana w procedurze nadmiernego deficytu, prognozuje się, że strukturalny deficyt budżetowy wzrośnie w 2013 r. do 1,8 %. Prognozy służb Komisji również potwierdzają nieznaczny wzrost strukturalnego deficytu w 2013 r. Według informacji przedstawionych w programie stabilności począwszy od 2014 r. przeliczone saldo strukturalne przewiduje dostosowanie strukturalne przekraczające 0,5 % w 2014 r. i 2015 r., co może umożliwić Austrii osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego dwa lata wcześniej, niż zakładał scenariusz przedstawiony w programie stabilności, tj. w 2015 r. zamiast w 2017 r.

Jeżeli chodzi o przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu wartość odniesienia dotyczącą wydatków, według informacji zawartych w programie stabilności stopa wzrostu wydatków publicznych, po pomniejszeniu o środki uznaniowe, w latach 2014–2016 ma przyczynić się do rocznego dostosowania strukturalnego w kierunku średniookresowego celu budżetowego o 0,5 % PKB. Prognozowany w scenariuszu zawartym w programie stabilności znaczny spadek wskaźnika wydatków do PKB jest jednak bardzo ambitny, ponieważ szacuje się, że za ponad 15 lat wydatki osiągną pod względem PKB jeden z najniższych poziomów. Można oczekiwać, że Austria znajdzie się w okresie przejściowym w latach 2014–2016 pod względem przestrzegania kryterium zadłużenia, a plany zapewniłyby dostateczne postępy w tym zakresie.

Wzmocnienie ram budżetowych w dużej mierze nie wpłynęło na stosunki budżetowe między szczeblami administracji rządowej, a wyzwaniem pozostają pokrywające się obowiązki i niespójności między obowiązkami w zakresie finansowania i wydatków. Skomplikowany mechanizm ciągłych porozumień między rządem krajowym, dostawcami ubezpieczeń społecznych oraz szczeblem niższym niż federalny stanowi zagrożenie dla wdrożenia środków mających na celu ograniczenie wydatków na zdrowie. W dziedzinie edukacji negocjacje w sprawie sześciopunktowego wniosku obejmującego zniesienie władz szkolnych na poziomie okręgu są pożądanym krokiem w kierunku zoptymalizowania podziału obowiązków na różnych szczeblach rządu, lecz konieczne byłoby dalsze uproszczenie, by w znacznym stopniu zmniejszyć rozdrobnienie.

- (10) Prognozuje się, że potencjał austriackiej siły roboczej będzie maleć od 2020 r.; gospodarka w coraz większym stopniu wymaga pracowników o odpowiednich umiejętnościach. Istnieje możliwość zoptymalizowania wykorzystania ludności w wieku produkcyjnym, zwłaszcza kobiet, migrantów i pracowników w starszym wieku.
- (11) Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników wciąż kształtuje się poniżej średniej unijnej (43,1 % w porównaniu z 48,8 %) – choć wyraźnie się poprawia i zbliża do średniej unijnej – a blisko 30 % osób przez okres od półtora roku do trzech lat jest bezrobotnych lub przebywa na zwolnieniu chorobowym tuż przed przejściem na emeryturę. Nadal stosunkowo powszechne programy wczesnych emerytur oraz rent, a także względnie niski ustawowy wiek emerytalny kobiet (60), który będzie się podnosić w przyszłości, ale bardzo stopniowo, mają negatywny wpływ na podaż pracy pracowników w starszym wieku. W 2012 r. przyjęto szereg środków, aby ponieść rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę, zwłaszcza poprzez ograniczenie korzystania ze wcześniejszych emerytur i z rent.
- (12) Choć poziom zatrudnienia kobiet w Austrii jest stosunkowo wysoki (70,3 % w porównaniu z 62,4 % na poziomie UE w 2012 r.), to nadal istnieje możliwość podniesienia go poprzez zmniejszenie segmentacji rynku pracy pod względem płci. Odsetek kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy jest jednym z najwyższych w Unii, a dostępność usług w zakresie

- opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej jest ograniczona. Wskaźniki zatrudnienia kobiet mierzone według ekwiwalentu pełnego czasu pracy sugerują, że Austria ma szczególne trudności z pełnym wykorzystaniem potencjału zawodowego kobiet. Ponadto blisko dwa razy częściej kobiety wykonują pracę o charakterze marginalnym; wśród kobiet wysoki jest również odsetek pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie. Prowadzi to do zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć równego 24 % – jest to trzeci najwyższy wskaźnik w Unii. Zmniejszenie obciążenia podatkowego w przypadku osób o niskich dochodach mogłoby zwiększyć zachęty do aktywniejszego uczestnictwa w rynku pracy. Struktura austriackiego systemu podatkowego stwarza możliwość zwiększenia opodatkowania z innych źródeł, które są mniej szkodliwe dla wzrostu. Dochody z podatku od nieruchomości wynoszą w Austrii 0,5 % PKB i kształtują się znacznie poniżej średniej unijnej równej 2,1 % PKB. Dochody z okresowo pobieranych podatków od nieruchomości, które uznaje się za najmniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, osiągają trzecią najniższą wartość w Unii, stanowiąc 0,2 % PKB w 2011 r. (średnia unijna: 1,3 %).
- (13) W 2011 r. odsetek ludności w wieku produkcyjnym obcego pochodzenia wyniósł 19 %, plasując Austrię wśród państw o najwyższym odsetku migrantów w wieku produkcyjnym w państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Migranci często mają trudności na rynku pracy. Odnotowuje się wśród nich znacznie wyższe wskaźniki bezrobocia (9,7 % w porównaniu z 3,6 %) oraz niższe wskaźniki zatrudnienia (obywatele spoza 27 państw członkowskich UE: 62,8 % w porównaniu z obywatelami Austrii: 76,4 %). Dodatkowo osoby ze środowisk migrantów są trzy razy częściej niż Austriacy zatrudniani i opłacani poniżej swoich kwalifikacji (2008: 27,5 % w porównaniu z 9,7 %). Poza tym osiągają oni gorsze wyniki kształcenia i grozi im dwa razy wyższe ryzyko ubóstwa (26,6 % w porównaniu z 12,6 %).
- (14) Prognozy dotyczące średnio- i długoterminowych wydatków na emerytury i opiekę zdrowotną zagrażają stabilności finansów publicznych. Prognozy dotyczące wydatków na opiekę długoterminową również wskazują na zagrożenie stabilności, choć w mniejszym zakresie. Niedawne reformy systemu emerytalnego mają szansę zmniejszyć do pewnego stopnia to zagrożenie stabilności, o ile towarzyszyć im będzie poprawa warunków na rynku pracy, które pozwolą pracownikom w starszym wieku dłużej utrzymać aktywność zawodową. Nadal brakuje jednak działań w kierunku przyspieszonego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a także podniesienia rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian w średnim dalszym trwaniu życia. Należy zająć się kwestią stabilności budżetowej systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, również z uwagi na coraz większe zapotrzebowanie na opiekę długoterminową. Środki podjęte niedawno w sektorach zdrowia prawdopodobnie zmierzają w dobrym kierunku, choć w najbliższych latach należy dokonać dokładnej oceny ich skuteczności. Możliwa jest poprawa w zakresie profilaktyki, rehabilitacji i samodzielnego funkcjonowania, by ograniczyć koszty opieki długoterminowej w przyszłości.
- (15) Jak wynika z międzynarodowych porównawczych badań i testów, wyniki kształcenia w Austrii plasują się poniżej średniej dla 10- i 15-latków pomimo faktu, że wydatki Austrii na edukację w 2009 r. (6,01 % PKB) znacznie przekraczały średnią UE (5,41 %). Ponad 25 % młodych osób w wieku 15 lat ma słabo rozwiniętą umiejętność czytania, a tylko nieznacznie lepsze wyniki w matematyce. Dysproporcje w wynikach między młodymi ludźmi ze środowisk migrantów a ich rówieśnikami pochodzącymi z Austrii należą do najwyższych w Unii. Choć w szkolnictwie wyższym rosnąca liczba studentów stanowi obciążenie dla systemów finansowych i organizacyjnych, to odsetek absolwentów jest niski. Podział kompetencji w dziedzinie zarządzania systemem edukacji i jego finansowania jest również rozdrobniony.
- (16) Austria jest jednym z tych państw członkowskich, które odniosłyby największe korzyści (pod względem PKB) z ograniczenia barier utrudniających świadczenie usług transgranicznych. Nadal jednak istnieją znaczne bariery wejścia i bariery utrudniające skuteczną konkurencję w sektorze usług. Są one szczególnie widoczne w przypadku wolnych zawodów i transportu kolejowego. Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów odgrywają ważną rolę na rynkach usług biznesowych, stanowiąc 10 % PKB i 11 % całkowitego zatrudnienia. Utrzymują się restrykcje dotyczące uzyskania dostępu do zawodów w sektorze usług i ich wykonywania, np. jeśli chodzi o wymogi dotyczące formy prawnej i struktury udziałowej. Istnieje poważny argument za tym, by ocenić, na ile zasadne są te restrykcje i czy tych samych celów leżących w interesie publicznym nie można by osiągnąć, stosując łagodniejsze systemy regulacyjne. Niedawna zmiana w prawie konkurencji zwiększyła uprawnienia austriackiego urzędu ds. konkurencji, jednakże jego zasoby finansowe i ludzkie są nadal poniżej poziomów odnotowanych w gospodarkach porównywalnych pod względem wielkości lub nawet mniejszych.
- (17) Austria poczyniła postępy w dziedzinie transgranicznej współpracy organów nadzoru finansowego kraju pochodzenia i kraju przyjmującego. Ponadto dokonała dalszych postępów w zakresie restrukturyzacji znacjonalizowanych lub częściowo znacjonalizowanych banków, które skorzystały z pomocy restrukturyzacyjnej. Jednak z powodu ryzyka związanego z dalszym pogorszeniem jakości aktywów tych banków nadal istnieją obszary zagrożenia, które wymagają baczniejszego monitorowania.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę austriackiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny krajowego programu reform i programu stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–7.

- (19) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.
- (20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na jej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro ⁽²⁾. Jako państwo, którego walutą jest euro, Austria powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Planowe wykonanie budżetu na rok 2013 w celu trwałej korekty nadmiernego deficytu i dokonanie średniej rocznej korekty strukturalnej określonej w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu – dążenie do korekty strukturalnej w odpowiednim tempie, tak aby do 2015 r. osiągnąć średniookresowy cel budżetowy. Zoptymalizowanie stosunków budżetowych między szczeblami administracji publicznej, na przykład poprzez uproszczenie struktury organizacyjnej i dostosowanie kompetencji w zakresie finansowania i wydatków.
2. Przyspieszenie zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, zwiększenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian średniego dalszego trwania życia, realizowanie i monitorowanie ostatnich reform ograniczających możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę oraz dalsze zwiększenie zdolności do zatrudnienia pracowników w starszym wieku, aby podnieść rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę oraz wskaźnik zatrudnienia wśród starszych pracowników.
3. Podjęcie nowych działań, by zwiększyć wskaźnik aktywności zawodowej kobiet poprzez dalszą poprawę jakości usług opieki nad dziećmi oraz opieki długoterminowej, a także rozwiązanie kwestii wysokich dysproporcji w wynagrodzeniach i świadczeniach emerytalnych kobiet i mężczyzn. Pełne wykorzystanie potencjału zawodowego osób ze środowisk migracyjnych poprzez dalszą poprawę w zakresie uznawania ich kwalifikacji i wyników kształcenia. Zmniejszenie faktycz-

nych obciążeń pracy z tytułu podatków i składek na zabezpieczenie społeczne w przypadku osób o niskich dochodach, bez wpływu na budżet, poprzez większe poleganie na innych źródłach opodatkowania mających mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy, takich jak pobierane okresowo podatki od nieruchomości.

4. Skuteczne wdrożenie niedawnych reform systemu opieki zdrowotnej, tak aby zapewnić osiągnięcie zakładanej oszczędności kosztowej. Opracowanie trwałego pod względem finansowym modelu świadczenia usług w zakresie opieki długoterminowej oraz większe skoncentrowanie się na profilaktyce, rehabilitacji i samodzielnym funkcjonowaniu.
5. Poprawę wyników kształcenia, zwłaszcza młodych osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, między innymi poprzez podniesienie jakości wczesnej edukacji oraz zmniejszenie negatywnych skutków wprowadzania na wczesnym etapie podziału na różne ścieżki kształcenia. Dalszą poprawę planowania strategicznego w szkolnictwie wyższym oraz doskonalenie środków służących zmniejszeniu liczby osób przedwcześnie kończących naukę.
6. Dalsze zwiększenie uprawnień i zasobów federalnego organu ds. konkurencji oraz monitorowanie wdrożenia reformy prawa konkurencji. Usunięcie nadmiernych barier, z jakimi spotykają się usługodawcy. Obejmuje to m.in. zweryfikowanie, czy istniejące restrykcje dotyczące wykonywania zawodów regulowanych są uzasadnione z uwagi na ogólny interes, oraz zwiększenie konkurencyjności, zwłaszcza w sektorze kolejowym.
7. W celu utrzymania stabilności finansowej – ściśle nadzorowanie znacjonalizowanych i częściowo znacjonalizowanych banków oraz przyspieszenie ich restrukturyzacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący

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

⁽²⁾ Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.