



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 801 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Oostenrijk

en met een advies van de Raad

**over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Oostenrijk voor de periode 2011-
2014**

{SEC(2011) 728 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Oostenrijk

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Oostenrijk voor de periode 2011-2014

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten³ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Oostenrijk heeft op 27 april 2011 zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor de periode 2011-2014 en op 2 mei 2011 zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De Oostenrijkse economie ging de crisis in met een gezonde onderliggende economische situatie, zonder dat zij in de voorafgaande periode te kampen had met grote onevenwichtigheden of verstoringen. Desondanks heeft de financieel-economische crisis de economie in de zwaarste recessie sinds decennia gestort. Alles samengenomen is het reële bbp in 2009 met bijna 4% gekrompen. Door de crisis is de werkgelegenheid in 2009 met rond 1% gedaald, waardoor de werkloosheid is toegenomen tot 4,8% (tegenover 3,8% het jaar voordien). De crisis maakte een eind aan de voordien aanhoudende groei van het overschot op de lopende rekening. De economische en financiële crisis eiste zijn tol van de overheidsfinanciën. Door de goedkeuring van stimuleringspakketten en doordat de automatische stabilisatoren ten volle functioneerden, bedroeg het overheidstekort 4,1% van het bbp in 2009 en 4,6% in 2010. De overheidsschuld liep in 2009 op tot 69,6% van het bbp en tot 72,3% in 2010. Omdat de meeste van de stimuleringsmaatregelen permanent waren, was er een begrotingsconsolidatie nodig zodra de economische toestand verbeterde. Een consolidatiepakket, goed voor bijna 1% van het bbp, is in de begrotingswet voor 2011 goedgekeurd. Sinds het derde kwartaal 2009 is de economie zich geleidelijk aan het herstellen van de crisis dankzij een toename van de buitenlandse vraag en met name door sterkere economische activiteit in Duitsland. Alles samengenomen, beliep de reële bbp-groei 2% in 2010.
- (8) Op basis van de evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, komt de Raad tot de conclusie dat het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, plausibel is, maar te optimistisch tegen het eind van de programmaperiode. Het hoofddoel van de begrotingsstrategie op

middellange termijn, zoals die in de jongste actualisering van het stabiliteitsprogramma is gepresenteerd, is de geleidelijke terugdringing van het overheidstekort - van 4,6% van het bbp in 2010 tot 2,4% van het bbp in 2014 - vooral door het beperken van de uitgaven. Deze doelstellingen houden een aantal, vooral negatieve risico's in doordat de maatregelen om het consolideringstraject op het subnationale niveau te ondersteunen, weinig concreet zijn en doordat de bezuinigingen die een aantal op bondsniveau genomen maatregelen moesten opleveren, niet zullen worden gerealiseerd, zoals de opbrengst van de campagne tegen belastingfraude, waarvan het effect hoogst onzeker lijkt. Daartegenover staat dan weer dat het meerjarige uitgavenkader dat in 2009 voor de bondsoverheid is ingevoerd, een positieve risicofactor is, die lijkt te hebben bijgedragen tot een betere voorspelbaarheid van het begrotingsproces op de middellange termijn, zij het uitsluitend op het bondsniveau. Volgens het programma zal de schuldquote toenemen van 72,3% in 2010 tot 75,5% in 2013, om dan in 2014 af te nemen tot 75,1%. Toch is er aan deze prognose een aantal risico's verbonden, die verband houden met de toenemende schulden van overheidsbedrijven die niet onder de overheid worden ingedeeld, en met mogelijk verdere druk door steunmaatregelen voor de banksector. Tegelijk kan de schuldquote echter lager uitvallen, aangezien het waarschijnlijk is dat de banken die tijdens de crisis van de overheid steun hebben ontvangen, deze vroeger zullen terugbetalen dan is aangegeven in het tijdschema waarmee in het programma wordt gerekend.

- (9) Het overheidstekort zal volgens het programma dalen tot onder de referentiewaarde van 3% in 2013, hetgeen in lijn is met het tijdschema dat de Raad heeft vastgesteld. Toch ligt de gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van 0,35% van het bbp die in het programma voor de periode 2011-2013 wordt gehanteerd, onder de inspanning van 0,75% van het bbp die de Raad Oostenrijk gevraagd had te leveren.
- (10) Ook al heeft Oostenrijk een uitgewerkt nationaal stabiliteitspact lopen, toch kan een hervorming van de budgettaire betrekkingen tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid aanzienlijke bezuinigingen opleveren, de begrotingsconsolidatie ten goede komen en middelen vrijmaken voor groeibevorderende investeringen in sectoren zoals O&O en onderwijs. Algemeen wordt erkend dat de bestaande betrekkingen complex zijn: niet alleen worden de opbrengsten van het merendeel van de diverse belastingen in vaste verhoudingen over de verschillende overheidsniveaus verdeeld, ook de besluitvorming is op veel gebieden over diverse bestuurslagen gespreid. Voor een aantal activiteiten berust de verantwoordelijkheid voor het innen van inkomsten en het doen van uitgaven niet bij dezelfde bestuurslaag. Opvallende voorbeelden van ondoelmatigheden die het gevolg zijn van de huidige vorm van deze budgettaire betrekkingen, zijn te vinden in de zorg en het onderwijs.
- (11) De gemiddelde belastingwig in Oostenrijk behoort tot de hoogste in de EU. In vergelijking met andere EU-landen zijn de sociale premies van werknemers zeer hoog. De verlaging in 2008 van de premies voor de werkloosheidsverzekering van mensen met een laag loon en de hervorming van de inkomstenbelasting van 2009 hebben de belastingdruk op arbeid helpen te verminderen, maar konden niet voorkomen dat de belastingwig ten opzichte van het begin van het decennium licht is toegenomen voor zowel lage als middeninkomens. Deze wig heeft een negatief effect op de werkgelegenheid, met name voor laagbetaalde en laaggeschoolde werknemers.

- (12) De arbeidsparticipatie van oudere werknemers in Oostenrijk ligt nog steeds ver onder het EU-gemiddelde, ook al is er het afgelopen decennium een sterke stijging geweest. Nog steeds wordt in ruime mate gebruikgemaakt van regelingen voor vervroegde uittreding en van invaliditeitspensioenen. In 2010 werd in totaal 72% van alle nieuwe pensioenen toegekend voordat de pensioengerechtigde leeftijd was bereikt. Een andere factor die bijdraagt tot de lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers, is de nog steeds betrekkelijk lage pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen (60 jaar). Gezien de demografische ontwikkelingen in Oostenrijk zijn het optrekken van de effectieve pensioenleeftijd en het verbeteren van het kader waardoor oudere werknemers langer op de arbeidsmarkt kunnen blijven, van belang zowel om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren als om het aanbod aan arbeidskrachten, dat volgens prognoses vanaf 2020 zal beginnen te krimpen, te stimuleren.
- (13) De arbeidsparticipatie van vrouwen in Oostenrijk is betrekkelijk hoog en gaat vergezeld van een van de hoogste percentages deeltijdwerk. De aanwezigheid van vrouwen is sterk geconcentreerd in banen met lage lonen. Deze patronen leveren een genderloonkloof van 25,4% op, de op één na hoogste in de EU, en is een van de factoren die resulteren in een betrekkelijk hoog armoederisico voor vrouwen. Een belangrijke reden voor deeltijdwerk van vrouwen is de ongelijke verdeling tussen mannen en vrouwen van de zorgtaken voor kinderen en ouderen, en het ontbreken van diensten voor kinderopvang en langdurige zorg.
- (14) Het onderwijsbestel wordt gekenmerkt door vroegtijdige selectie, waarbij leerlingen, wanneer ze 10 zijn, hun verdere onderwijstraject moeten bepalen, met beperkte mogelijkheden om van traject te veranderen, en door vrij algemeen verbreid halfdaags onderwijs. Dit kan resulteren in suboptimale onderwijsresultaten voor kwetsbare jongeren, met name voor jongeren met een migrantenachtergrond. Vroege keuzes zijn in grote mate bepalend voor het verdere verloop van het onderwijstraject, waardoor het moeilijker wordt om nadien door te stoten naar hoger onderwijs. Een gemeenschappelijke school voor alle leerlingen van 10 tot 14 jaar kan de kanselijkheid in het onderwijsbestel helpen te vergroten en kan de schooluitval helpen aan te pakken.
- (15) De concurrentie is onvoldoende ontwikkeld in de dienstensector, met name voor netwerkdiensten zoals telecommunicatie, vervoer, nutsdiensten, maar ook de detailhandel en de vrije beroepen. De productiviteitsgroei was zwak en de marktstructuur heeft de koopkracht en de consumentenvraag niet gestimuleerd. Concurrentie bevorderen door markttoetreding te vergemakkelijken, de wettelijke regels voor ambachten en vrije beroepen te verminderen en concurrerende prijzen te garanderen, kan het aanbod voor de consumenten verruimen en goederen en diensten betaalbaarder maken. Oostenrijk heeft grote vertragingen opgelopen bij de omzetting van de dienstenrichtlijn; deze vertragingen aanpakken zou bijdragen tot meer groei. Met name is het nog wachten op de "horizontale wet", een bondswet ter implementatie van de leidbeginselen van de richtlijn.

- (16) Oostenrijk heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact⁴. Deze toezeggingen betreffen drie van de vier doelstellingen van het pact. Wat de begroting betreft, bieden de maatregelen een antwoord op de noodzaak om de effectieve pensioenleeftijd op te trekken en om de overheidsuitgaven op de verschillende bestuursniveaus beter onder controle te houden. Voor de werkgelegenheid ligt de nadruk op de strijd tegen de jeugdwerkloosheid en, wat concurrentievermogen betreft, op verdere investeringen in onderzoek en technologisch onderwijs, alsmede op de ontwikkeling van modellen voor Ganztagsschulen. De initiatieven die in het kader van het pact zijn gepresenteerd, sluiten aan bij het nationale hervormingsprogramma en zijn in overeenstemming met het Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) en het stabiliteitsprogramma. Hoewel met deze maatregelen een deel van de belangrijke sociaaleconomische problemen waarmee het land te maken heeft, worden aangepakt, blijft er nog een aantal uitdagingen die zeker in de toezeggingen hadden kunnen worden opgenomen, met name op het gebied van begrotingsbeleid, onderwijs, mededinging en innovatie. De in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn getoetst en in de aanbevelingen meegenomen.
- (17) De Commissie heeft voor Oostenrijk het stabiliteitsprogramma, het nationaal hervormingsprogramma en de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht⁵. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettaire en sociaaleconomisch beleid in Oostenrijk, maar ook of daarmee de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Zij is van oordeel dat, gezien de gunstige economische omstandigheden, de inspanningen met het oog op de begrotingsconsolidatie dienen te worden opgevoerd, met name in 2012, en dat de budgettaire betrekkingen tussen de verschillende bestuurslagen verder moeten worden hervormd. De belastingwig verkleinen, de onderwijsresultaten verbeteren en de strijd tegen de genderkloof voeren kan gunstig zijn voor de dynamiek van de arbeidsmarkt, terwijl het versterken van de concurrentie en het aanmoedigen van innovatie het concurrentievermogen kunnen verbeteren.
- (18) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Oostenrijk onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Oostenrijk in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

- (1) Het economisch herstel dat bezig is, aan te grijpen om de correctie van het buitensporige tekort te versnellen. Met het oog daarop de nodige maatregelen goed te keuren en ten uitvoer te leggen, ook op het subnationale niveau, om een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ten minste 0,75% van het bbp in 2012 en 2013 te verzekeren.

⁴ Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 728.

⁵ SEC(2011) 728.

⁶ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

- (2) Stappen te zetten om het nationale begrotingskader verder te versterken door tussen de verschillende bestuursniveaus de verantwoordelijkheden inzake wetgeving, administratie, het innen van inkomsten en het doen van uitgaven beter onderling af te stemmen, met name in de zorg.
- (3) In overleg met de sociale partners en overeenkomstig nationale praktijken maatregelen te nemen om de huidige regeling voor vervroegde uittreding van mensen die lang hebben bijgedragen (*Langzeitversicherte*), af te bouwen en de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen te versnellen om de betaalbaarheid en de toereikendheid van het pensioenstelsel te garanderen. De voorwaarden voor toegang tot de regeling inzake invaliditeitspensioenen strikt toe te passen.
- (4) De arbeidsparticipatie te vergroten door onder meer de volgende maatregelen te treffen: op een budgettair neutrale wijze de hoge belasting- en premiedruk verminderen, met name voor lage en middeninkomens; het nationale actieplan inzake de gelijke behandeling van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt ten uitvoer leggen, met onder meer een betere beschikbaarheid van zorgdiensten en van Ganztagschulen zodat vrouwen meer mogelijkheden krijgen om voltijds te werken, en het verkleinen van de grote genderloonkloof; stappen zetten om de leerprestaties te verbeteren en schooluitval tegen te gaan.
- (5) Verdere stappen te zetten om concurrentie te bevorderen, met name in de dienstensector, door de toegangsbarrières te versoepelen, door ongerechtvaardigde beperkingen inzake ambachten en vrije beroepen op te heffen en door de bevoegdheden van de mededingingsautoriteiten te verruimen. De aanneming te versnellen van de nog niet goedgekeurde "horizontale wet" ter implementatie van de dienstenrichtlijn.

Gedaan te Brussel, ...

*Voor de Raad
De voorzitter*