



Bruksela, 2 lipca 2019 r.
(OR. en)

10180/19

ECOFIN 638
UEM 238
SOC 489
EMPL 378
COMPET 516
ENV 609
EDUC 322
RECH 355
ENER 359
JAI 719
FSTR 138
REGIO 174

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9953/19 - COM(2019) 527 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2019 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2019 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2019) 527 final.

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2019 r.

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 gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

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,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r.³, działań podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Szwecji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano także w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności zawyżony poziom cen nieruchomości mieszkaniowych w połączeniu ze stale rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych stwarza ryzyko nieuporządkowanej korekty. Wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych w relacji do PKB dalej rośnie. W drugiej połowie 2017 r. nastąpiła korekta cen nieruchomości mieszkaniowych i od tamtej pory ceny te stopniowo się stabilizują. Wskaźniki wyceny pokazują jednak, że poziom cen nieruchomości mieszkaniowych jest wciąż wysoki w stosunku do fundamentalnych parametrów gospodarczych. Wydaje się, że sektor bankowy jest odpowiednio skapitalizowany, jednak nieuporządkowana korekta miałaby negatywny wpływ na sektor finansowy z powodu dużej ekspozycji banków na kredyty hipoteczne dla gospodarstw domowych. W przypadku takiej korekty mogą pojawić się negatywne skutki uboczne w krajach sąsiadujących z uwagi na systemowe powiązania finansowe. Utrzymują się strukturalne wąskie gardła w odniesieniu do podaży nieruchomości mieszkaniowych, a produkcja budowlana zmalała. Mimo że w ostatnich latach podjęto działania w zakresie polityki makroostrożnościowej w celu zatrzymania wzrostu zadłużenia hipotecznego, wydaje się, że skutki tych działań są jak dotąd ograniczone. Nie udało się usunąć poważnych luk w polityce, w szczególności w odniesieniu do bodźców podatkowych zachęcających do nabywania nieruchomości na własność, ani też poprawić podaży nieruchomości i sytuacji na rynku wynajmu.

³ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 116.

- (3) W dniu 26 kwietnia 2019 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 29 kwietnia 2019 r. – program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

⁴ 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).

- (5) Szwecja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje osiągnięcie nadwyżki w wysokości 0,6 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r.; przewiduje się, że nadwyżka ta będzie dalej rosła w okresie objętym programem. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁵ planuje się osiągnięcie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 34,5 % w 2019 r. i będzie się nadal zmniejszać, aż do poziomu 28,2 % w 2022 r. Zdrowe finanse publiczne i stabilny wzrost gospodarczy mają być głównymi przyczynami malejącej relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,5 % PKB w 2019 r. i 0,6 % PKB w 2020 r., a więc powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Szwecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (6) Zadłużenie gospodarstw domowych, już teraz bardzo wysokie, wciąż rośnie. W 2018 r. zadłużenie gospodarstw domowych wzrosło o 5,5 % i osiągnęło około 88 % PKB i 186 % dochodu do dyspozycji, co należy do najwyższych poziomów w Unii. Wynika to przede wszystkim z wyższych kredytów hipotecznych związanych z wysokimi cenami nieruchomości mieszkaniowych w połączeniu z zakłóceniami strukturalnymi sprzyjającymi zakupom nieruchomości finansowanym kredytami hipotecznymi. W ostatnich latach Szwecja wprowadziła szereg środków makroostrożnościowych, w tym obowiązujący od marca 2018 r. wzmocniony system spłaty kredytów hipotecznych o wysokim wskaźniku zadłużenia do dochodu, oraz wdrożyła decyzję o podniesieniu poziomu antycyklicznego bufora kapitałowego dla banków od września 2019 r. Niemniej jednak wydaje się, że podjęte dotychczas działania w ramach polityki miały ograniczony ogólny wpływ na wzrost udzielania kredytów hipotecznych, a nie podjęto żadnych działań w ramach polityki w celu zreformowania bodźców podatkowych dotyczących własności nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenia hipotecznego.

⁵ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (7) Choć ceny nieruchomości mieszkaniowych obniżyły się pod koniec 2017 r. i od tej pory utrzymują się na ogólnie stabilnym poziomie, sytuację tę poprzedził długi okres silnego wzrostu cen, a wycena nieruchomości znacznie przekracza poziomy wynikające z fundamentalnych parametrów gospodarczych. Do kluczowych kwestii należą: bodźce podatkowe premiujące własność nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenie hipoteczne oraz sprzyjające warunki udzielania kredytów w połączeniu z nadal stosunkowo niskimi wskaźnikami spłaty kredytów hipotecznych. Mimo że w ostatnich pięciu latach nastąpił wyraźny wzrost budownictwa mieszkaniowego, wciąż występują niedobory, w szczególności w zakresie przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych w pobliżu najważniejszych miast. Podaż nowych nieruchomości mieszkaniowych nie zaspokoiła prognozowanych krótkoterminowych potrzeb, które szacuje się na około 90 000 nowych mieszkań rocznie w latach 2018–2020. Niedobór ten wiąże się z brakami strukturalnymi, takimi jak m.in. ograniczona konkurencja w sektorze budowlanym, wynikająca z barier utrudniających wejście na rynek małym i zagranicznym przedsiębiorstwom, oraz z możliwości kontrolowania zasobów gruntowych przez dużych deweloperów. Nie wykorzystuje się efektywnie zasobów mieszkaniowych. Na rynku wynajmu czynsze niższe od rynkowych stwarzają efekt „lock-in” (efekt zamknięcia) i efekt działania modelu „swoi–obcy”. Podatki od dochodów kapitałowych na rynku nieruchomości zamieszkałych przez właścicieli ograniczają mobilność właścicieli mieszkań i domów. Niedobór mieszkań utrudnia zmianę pracy i może się przyczyniać do nierówności międzypokoleniowej. Władze szwedzkie kontynuują stopniowe wdrażanie 22-punktowego planu na rzecz zwiększenia budownictwa mieszkaniowego i wydajności sektora mieszkaniowego. Jak dotąd nie podjęto konkretnych działań z zakresu polityki, aby zliberalizować surowe regulacje na rynku wynajmu oraz zmienić system opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych zamieszkałych przez właścicieli; w styczniu 2019 r. nowy rząd ogłosił jednak plany wprowadzenia reform w tych obszarach, z zastrzeżeniem zbadania tych kwestii w ramach prac przygotowawczych.
- (8) W niektórych sektorach, takich jak budownictwo, edukacja oraz technologie informacyjno-komunikacyjne, pojawia się problem niedoboru pracowników. Zapewnienie podaży wyspecjalizowanego kapitału ludzkiego ma zasadnicze znaczenie zarówno dla wspierania inwestycji w badania naukowe i rozwój, jak i cyfryzacji. Inwestowanie w edukację i umiejętności, w tym umiejętności cyfrowe, pomoże sprostać tym wyzwaniom. Jak dotąd wyniki edukacyjne nieco się poprawiły, ale różnice w wynikach osiągniętych w nauce przez uczniów z poszczególnych środowisk społecznych są duże i wciąż rosną. Zmiany demograficzne prowadzić będą do wzrostu liczby uczniów, co pogłębi obecny problem niedoboru nauczycieli. Sytuacja migrantów spoza Unii i ich zstępnych oraz skutki ostatnio przyjętych programów wymagają dokładniejszego monitorowania, ponieważ integracja szkolna uczniów urodzonych za granicą oraz trwałe włączenie do rynku pracy nisko wykwalifikowanych i pochodzących spoza Unii migrantów (zwłaszcza kobiet) wciąż stanowią wyzwanie.

- (9) Utrzymanie poziomu inwestycji w infrastrukturę transportową może się przyczynić w Szwecji do większej mobilności pracowników, poprawy spójności regionalnej i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz pobudzić wzrost wydajności w perspektywie długoterminowej. W krajowym planie infrastruktury na lata 2018–2029 rząd zapowiedział znaczące inwestycje w infrastrukturę transportową, mające na celu unowocześnienie różnych środków transportu (w szczególności transportu kolejowego i drogowego). Plan obejmuje duże inwestycje na rzecz rozwoju sieci kolejowej, sprzyjające przejściu z drogowego transportu towarów na transport kolejowy, co pomoże również w obniżeniu emisji. Utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, korzystne warunki ramowe oraz szersza baza innowacji są kluczem do zapewnienia Szwecji pozycji lidera innowacji. Szwedzki model innowacji tradycyjnie opiera się na niewielkiej liczbie dużych, działających na światową skalę przedsiębiorstw technologicznych. Ważne byłoby stworzenie warunków, które sprzyjałyby również potencjałowi innowacji MŚP i przedsiębiorstw typu start-up. Zdolności innowacyjne Szwecji można by również poprawić dzięki zwiększonej współpracy między środowiskiem akademickim i MŚP.
- (10) Zapobieganie praniu pieniędzy stało się dla Szwecji priorytetowym zadaniem ze względu na wciąż rozwijający się skandal dotyczący prania pieniędzy, związany z jedną z największych instytucji finansowych w kraju. Szwedzkie i estońskie organy nadzoru finansowego rozpoczęły wspólne dochodzenie, razem z łotewskimi i litewskimi partnerami. Choć ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy w Szwecji zostały wzmocnione w 2017 r., kiedy weszła w życie ustawa o praniu pieniędzy, nadal ważne jest, aby kontynuowano prace nad identyfikowaniem i korygowaniem wszelkich utrzymujących się słabości tych ram. Problemy wciąż występują i organ nadzoru finansowego musi przyjąć dodatkowe środki i wytyczne dotyczące wzmocnienia nadzoru w tym obszarze. Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków po ich przyjęciu.
- (11) Programowanie unijnych funduszy na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Szwecji na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

- (12) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r. i jej zdaniem należy spodziewać się, że Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (14) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych poprzez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub poprzez zwiększenie pobieranych okresowo podatków od nieruchomości. Wspieranie inwestycji w budownictwo mieszkaniowe w obszarach, gdzie występuje największy problem niedoborów, w szczególności poprzez usunięcie barier strukturalnych utrudniających budownictwo. Poprawę efektywności rynku mieszkaniowego, między innymi poprzez zwiększenie elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od dochodów kapitałowych.
2. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na edukację i umiejętności, przy jednoczesnym utrzymaniu inwestycji w zrównoważony transport w celu unowocześnienia różnych środków transportu, zwłaszcza kolei, oraz na badania naukowe i innowacje, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

3. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący
