

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/13)

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. 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 korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Szwecji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wysokie i rosnące zadłużenie gospodarstw domowych związane z wysokimi i rosnącymi cenami nieruchomości mieszkaniowych w kontekście pozytywnego przyływu kredytowego stwarza w szczególności ryzyko nieuporządkowanej korekty mającej wpływ na gospodarkę realną i sektor bankowy. Podjęto działania polityczne w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, które mogą jednak nadal być niewystarczające. Nadal brakuje działań politycznych w dziedzinie opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, spłaty kredytów hipotecznych, funkcjonowania podaży i rynku wynajmu mieszkań.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w 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 wówczas, 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 należytyim zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje osiągnięcie salda nominalnego w wysokości -0,4 % PKB i kontynuowanie osiągania swojego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego wynoszącego 1 % PKB, przez cały czas trwania programu. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 42,5 % w 2016 r. i będzie nadal spadać do poziomu 39,1 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny do 2016 r. i ostrożny w odniesieniu do późniejszego okresu. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. zakłada się, że saldo strukturalne będzie na poziomie -0,5 % w 2016 r. i -0,9 % PKB w 2017 r., powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odchylenia zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na swojej ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że należy się spodziewać, iż Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Poziom zadłużenia gospodarstw domowych jest w Szwecji bardzo wysoki i w ostatnim dziesięcioleciu rośnie w tempie, które należy do najwyższych w Unii. Według szacunków Riksbank (szwedzkiego banku centralnego) w 2015 r. stosunek zadłużenia gospodarstw domowych do rocznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych wynosił 175 %, a do PKB – 87 %. Szwecja oferuje jedne z najwyższych w Unii zachęt podatkowych do nabywania na własność domów i mieszkań ze względu na stosunkowo niskie podatki od nieruchomości i możliwość odliczania w dużym stopniu odsetek od kredytu hipotecznego. Wysokie zadłużenie gospodarstw domowych stanowi ryzyko dla stabilności makroekonomicznej. Rząd podjął pewne kroki, by zahamować zadłużenie gospodarstw domowych, w tym poprzez przyjęte przez parlament dnia 23 marca 2016 r. przepisy mające na celu narzucenie obowiązkowych wymogów dotyczących spłaty nowych kredytów hipotecznych. Przyjęcie tego kluczowego środka zostało znacznie opóźnione z powodu wątpliwości co do posiadania przez szwedzki organ nadzoru makroostrożnościowego mandatu prawnego, aby wprowadzić ten wymóg. Istnieje ryzyko, że jeżeli ramy prawne dotyczące kompetencji organu nadzoru makroostrożnościowego nie zostaną zmienione, dalsze środki, które mogą być konieczne do zaradzenia rosnącym zakłóceniom równowagi Szwecji, zostaną także wprowadzone z opóźnieniem. Ponadto rząd nie podjął żadnych działań w celu dostosowania zachęt podatkowych, na przykład poprzez ograniczenie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych lub zmianę opodatkowania nieruchomości.
- (7) Szwedzki rynek mieszkaniowy pozostaje potencjalnym źródłem niestabilności. Przez ostatnie 20 lat ceny nieruchomości mieszkaniowych rosły niemal cały czas, zwłaszcza w obszarach metropolitalnych Sztokholmu i Göteborga. Ciągły wzrost cen mieszkań jest spowodowany nie tylko silnymi warunkami podstawowymi, takimi jak wzrost dochodu do dyspozycji, ale również strukturalną niewydolnością rynku mieszkaniowego. Podaż na rynku mieszkaniowym jest ograniczana nieefektywnym wykorzystaniem istniejących zasobów mieszkaniowych, wysokim stopniem kontroli czynszów, słabą konkurencją w sektorze budownictwa, niewystarczającą dostępnością gruntów na budowę nowych obiektów oraz długimi i skomplikowanymi procedurami planowania.

⁽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).

Istniejąca konstrukcja podatku od transakcji od zysków kapitałowych ze sprzedaży nieruchomości ogranicza możliwości efektywniejszego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych. Niewydolności strukturalne skutkują niewystarczającym inwestowaniem w nieruchomości i powszechnym niedoborem mieszkań oraz przyczyniają się do stałego wzrostu cen nieruchomości. Brak dostępnych i przystępnych cenowo mieszkań ogranicza również mobilność na rynku pracy i stanowi przeszkodę w skutecznej integracji migrantów na rynku pracy. Rząd podjął pewne środki obejmujące zwiększenie środków publicznych na inwestycje w sektorze budownictwa mieszkaniowego i uproszczenie niektórych procedur planowania. W grudniu 2015 r. w wyniku badania konkurencji w branży budowlanej przedstawiono szereg możliwych środków, takich jak zwiększanie przejrzystości w dziedzinie zamówień na mieszkania socjalne. Rząd nie poczynił jednak żadnych postępów w zakresie reformy systemu ustalania czynszów.

- (8) Mimo stosunkowo dobrych wyników inwestycyjnych przed Szwecją stoją wyzwania, które mogą mieć negatywny wpływ na długoterminową konkurencyjność kraju. W szczególności niewydolności strukturalne na rynku mieszkaniowym hamują inwestycje w tym sektorze. W świetle ograniczeń powodowanych brakiem mieszkań inwestycje w infrastrukturę ukierunkowane na poprawę połączeń w ramach obszarów miejskich i pomiędzy nimi są niewystarczające.
- (9) Badanie PISA wskazuje, że w minionym dziesięcioleciu w Szwecji odnotowano największy ze wszystkich państw OECD spadek wyników w nauce 15-latków, i są one obecnie gorsze zarówno od średniej UE, jak i OECD. Pogarszające się wyniki edukacji szkolnej mogą rzutować na konkurencyjność i innowacyjność Szwecji w perspektywie długoterminowej. Wyraźne różnice w wynikach uczniów ze środowisk migracyjnych i niemigracyjnych zwiększają wyzwanie edukacyjne. Luka ta zasługuje na szczególną uwagę w świetle dużej liczby nowo przybyłych młodych migrantów, których należy objąć systemem edukacji. Niejasne mechanizmy finansowania szkół przy niesystematycznym monitorowaniu wykorzystania finansowania na różnych poziomach systemu szkolnego hamują wydajne wykorzystanie zasobów. Rząd udostępnił dodatkowe środki w celu poprawy wyników nauczania i zwiększenia równego dostępu do szkół oraz podejmuje kroki w celu integracji nowo przybyłych migrantów w systemie edukacji.
- (10) Wysoka liczba napływających uchodźców, odnotowana w minionym roku, ma dla Szwecji szereg konsekwencji społecznych i gospodarczych. W perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców powoduje wzrost wydatków publicznych i tworzy dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, tym samym podnosząc PKB. Wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej zależy od skutecznej integracji społecznej i zawodowej uchodźców, w tym za pośrednictwem wsparcia w zakresie kształcenia. Kwestia ta jest priorytetem politycznym na szczeblu UE oraz państw członkowskich i będzie ona ściśle monitorowana i analizowana, w tym w sprawozdaniu krajowym na 2017 r.
- (11) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji i jest zdania⁽¹⁾, że należy się spodziewać, iż Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (13) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 przedstawionym poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Zarządzenie wzrostowi zadłużenia gospodarstw domowych przez dostosowanie zachęt podatkowych, w szczególności stopniowe ograniczanie możliwości odliczania od podatku spłaty odsetek od kredytów hipotecznych lub podniesienie pobieranych okresowo podatków od majątku. Zapewnienie, by organ nadzoru makroostrożnościowego posiadał mandat prawny do wdrożenia środków na rzecz terminowego zabezpieczenia stabilności finansowej. Wspieranie

⁽¹⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

inwestycji na rynku mieszkaniowym i poprawę efektywności tego rynku, między innymi poprzez wprowadzenie większej elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od zysków kapitałowych, aby ułatwić transakcje mieszkaniowe.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący
