

**ZALECENIE RADY****z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/26)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych 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 również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności utrzymujący się wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych – z poziomów już zawyżonych – w połączeniu ze stale rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych stwarza ryzyko nieuporządkowanej korekty. Choć wydaje się, że banki są odpowiednio skapitalizowane, nieuporządkowana korekta może mieć negatywny wpływ również na sektor finansowy z powodu rosnącej ekspozycji banków na kredyty mieszkaniowe. To z kolei może wpłynąć na sytuację w krajach sąsiadujących, ponieważ szwedzkie grupy banków mają znaczenie systemowe w regionie krajów nordyckich i bałtyckich. Szwedzkie władze mają wysoką świadomość rosnącego ryzyka. W ostatnich latach przedsięwzięto środki mające zatrzymać wzrost zadłużenia hipotecznego i zwiększyć liczbę budowanych mieszkań. Dotychczasowe działania polityczne okazały się jednak niewystarczające, aby rozwiązać problem przegrzania sektora nieruchomości mieszkaniowych. Zasadniczo nadal brakuje działań politycznych w zakresie opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, uregulowań makroostrożnościowych oraz środków mających rozwiązać problem ograniczonej podaży nowych mieszkań. Utrzymują się też bariery utrudniające efektywne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych.

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

- (3) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (4) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup> Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, 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 należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę wynoszącą 0,3 % PKB w 2017 r. oraz w dalszym ciągu spełniać średniookresowy cel budżetowy – tj. deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB – w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 39,5 % w 2017 r. i będzie nadal się nadal zmniejszać, aż osiągnie poziom 31,4 % w 2020 r. Głównymi czynnikami napędzającymi spadek relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB mają być solidny wzrost gospodarczy oraz zdrowe finanse publiczne. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,4 % PKB w 2017 r. oraz nadwyżkę w wysokości 0,8 % PKB w 2018 r., a więc osiągnie poziom przekraczający średniookresowy cel budżetowy. Opierając się na ocenie programu konwergencji na 2017 r. i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2017 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (6) Zadłużenie gospodarstw domowych, już teraz bardzo wysokie, wciąż rośnie. W 2016 r. zadłużenie gospodarstw domowych zwiększyło się o 7,1 %, zbliżając się do 86 % PKB i około 180 % dochodu do dyspozycji, głównie z powodu wyższych kredytów hipotecznych związanych ze stale rosnącymi cenami nieruchomości mieszkaniowych. Dystrybucja poziomów zadłużenia jest coraz bardziej nierówna: duża część nowo zadłużonych gospodarstw domowych (16,4 % w 2016 r.) wzięła kredyt hipoteczny na poziomie aż 600 % dochodu do dyspozycji. Rząd zastosował pewne istotne środki makroostrożnościowe – m. in. wprowadził w 2016 r. nowy wymóg spłaty kredytów hipotecznych – jednak wciąż nie wiadomo, czy wpływ tych środków w perspektywie średnioterminowej będzie wystarczający. W lutym 2017 r. rząd wszczął procedurę ustawodawczą w celu zwiększenia mandatu prawnego organu makroostrożnościowego. Celem jest zapewnienie, aby w przyszłości organ ten mógł wprowadzać potencjalne środki makroostrożnościowe w odpowiednim czasie oraz stosować szerszą gamę narzędzi. Te zmiany legislacyjne mają wejść w życie do lutego 2018 r. Dostosowanie zachęt podatkowych, na przykład przez stopniowe ograniczanie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększanie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości, mogłoby pomóc zahamować wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, ale rząd nie poczynił w tej dziedzinie żadnych postępów.
- (7) W Szwecji od połowy lat 90. obserwuje się szybki i utrzymujący się wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych. Ceny te wciąż rosną w szybkim tempie, zwłaszcza na najważniejszych obszarach miejskich. Do najistotniejszych przyczyn tego zjawiska należą: korzystne opodatkowanie mieszkań własnościowych oraz długów hipotecznych, sprzyjające warunki udzielania kredytów hipotecznych w połączeniu ze stosunkowo niskimi wskaźnikami spłaty kredytów hipotecznych, a także utrzymujący się niedobór nieruchomości mieszkaniowych. Niedobór ten wiąże się ze strukturalnymi wadami rynku nieruchomości mieszkaniowych. Budownictwo mieszkaniowe nadal się rozwija, ale wciąż nie zaspokaja nowych potrzeb w tym zakresie. W rządowym 22-punktowym planie dotyczącym rynku nieruchomości mieszkaniowych zajęto się niektórymi przyczynami niedoboru mieszkań, w tym zaplanowano środki w celu zwiększenia terenów dostępnych pod budowę, ograniczenia kosztów budowy oraz skrócenia czasu trwania procesu planowania. Nie zwraca się jednak odpowiedniej uwagi na inne problemy strukturalne, w tym słabą konkurencję w sektorze budowlanym. Niedobór mieszkań pogarszają bariery utrudniające skuteczne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych. Szwedzki ściśle regulowany rynek wynajmu mieszkań stwarza efekt „lock-in” (efekt zamknięcia) i efekt działania modelu swoi–obcy, jednak nie podjęto żadnych istotnych działań politycznych, aby wprowadzić większą elastyczność w ustalaniu cen wynajmu. Stosunkowo wysokie podatki od dochodów kapitałowych na rynku nieruchomości zamieszkałych przez właścicieli ograniczają mobilność właścicieli mieszkań i domów. Wprowadzono tymczasową reformę przepisów dotyczących odroczenia płatności podatku od dochodów

<sup>(1)</sup> 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).

kapitałowych z transakcji nieruchomościowych, ale jej skutki prawdopodobnie będą ograniczone. Brak dostępnych i przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych może też ograniczać mobilność na rynku pracy oraz skuteczną integrację migrantów na rynku pracy, a także przyczyniać się do nierówności międzypokoleniowej.

- (8) W 2016 r. w Szwecji odnotowano jeden z najwyższych w Unii wskaźników zatrudnienia (81,2%), a jednocześnie jeden z najniższych wskaźników bezrobocia długotrwałego. Utrzymują się jednak problemy, na przykład dotyczące integracji na rynku pracy osób o niskich umiejętnościach oraz migrantów spoza UE; wyzwaniem jest też skrócenie długości przerw między następującymi po sobie okresami zatrudnienia w przypadku kobiet urodzonych poza UE. Szwecja podjęła znaczne starania na rzecz przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz integracji uchodźców i innych imigrantów. Możliwa wydaje się jednak dalsza poprawa sytuacji, jako że w 2016 r. zaledwie jedna trzecia uczestników programu wprowadzającego znalazła pracę lub kontynuowała naukę po upływie 90 dni od zakończenia tego programu. Nadal brakuje kompleksowego podejścia do odpowiedniego uznawania kwalifikacji, a także kompleksowego zarządzania tą dziedziną.
- (9) Badanie PISA (Program międzynarodowej oceny umiejętności uczniów) przeprowadzane przez OECD pokazało w 2015 r., że po latach pogarszających się wyników poprawił się poziom umiejętności podstawowych 15-latków. Odsetek osób osiągających słabe wyniki wciąż jednak utrzymuje się na poziomie zbliżonym do średniej unijnej, a różnice w osiągniętych wynikach związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną uczniów pogłębiły się. Środki wprowadzone przez rząd w celu poprawy wyników nauczania oraz zwiększenia równości wymagają ścisłego monitorowania, wraz z inicjatywami mającymi na celu integrację nowo przybyłych uczniów-migrantów w systemie szkolnictwa.
- (10) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w latach poprzednich. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie – na poziomie unijnym – wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program konwergencji na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z zadłużeniem gospodarstw domowych, w szczególności przez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększenie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości, przy jednoczesnym ograniczeniu kredytowania na nadmiernie wysokich poziomach wskaźnika zadłużenia do dochodów. Wspieranie inwestycji na rynku mieszkaniowym i poprawę efektywności tego rynku, między innymi poprzez zwiększenie elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od dochodów kapitałowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.