

**ZALECENIE RADY****z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2014 r.**

(2014/C 247/25)

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 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 dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, 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<sup>(3)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swoich krajowych politykach gospodarczych i politykach zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i strefy euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, w szczególności wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(4)</sup> w sprawie krajowego programu reform Szwecji z 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Szwecję zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012–2016.

<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.<sup>(3)</sup> Utrzymana na rok 2014 decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).<sup>(4)</sup> Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 86.

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Także w dniu 13 listopada 2013 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.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki swojej szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Szwecji, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji w dalszym ciągu występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. W szczególności uwagi nadal wymaga rozwój sytuacji w zakresie zadłużenia gospodarstw domowych w połączeniu z niewydolnościami na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących nie stwarza wprawdzie takiego ryzyka jak duże deficyty, częściowo wynika też z konieczności delewarowania, jednak Komisja – w ramach europejskiego semestru – będzie obserwować sytuację na rachunku obrotów bieżących w Szwecji.
- (8) W dniu 16 kwietnia 2014 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r. oraz swój program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie konwergencji na 2014 r. jest zapewnienie nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości średnio 1 % PKB w trakcie cyklu koniunkturalnego, zgodnie z ramami budżetowymi Szwecji. W programie konwergencji potwierdzono średniookresowy cel budżetowy – określony w poprzednim programie konwergencji – jakim jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB, co odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Na podstawie (ponownie obliczonego) salda strukturalnego w programie konwergencji przewiduje się wynik, który przekracza średniookresowy cel budżetowy w całym okresie objętym programem. W programie konwergencji prognozuje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, który utrzymuje się znacznie poniżej wartości referencyjnej 60 % PKB, zmaleje z 41,5 % PKB w 2014 r. do 35 % w 2017 r. Ogólnie rzecz biorąc, określona w programie konwergencji strategia budżetowa jest zgodna z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest wykonalny. Jeżeli chodzi o długoterminową stabilność finansów publicznych, wydatki na opiekę długoterminową stanowią duży udział w PKB, a w perspektywie długookresowej przewiduje się znaczne ich zwiększenie, aby w wystarczający sposób uwzględnić starzenie się społeczeństwa, w związku z czym wydatki te w Szwecji w 2060 r. będą wynosić 6,4 % PKB. Szwecja musiałaby zająć się tą kwestią, zapewniając wystarczające nadwyżki pierwotne, a następnie ograniczać wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w celu zapewnienia długoterminowej stabilności budżetowej. Rada – na podstawie swojej oceny programu konwergencji z 2014 r. i prognozy Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że program konwergencji Szwecji jest zgodny z zasadami paktu stabilności i wzrostu, a cele budżetowe obarczone są niewielkim ryzykiem.
- (10) Problemem pozostaje wysokie zadłużenie sektora prywatnego, a zwłaszcza szwedzkich gospodarstw domowych. Ponadto wpływ sektora finansowego na gospodarstwa domowe, w przeciwieństwie do sektora przedsiębiorstw, rósł proporcjonalnie do zadłużenia sektora gospodarstw domowych wynoszącego obecnie 83 % PKB, czyli około 160 % dochodu do dyspozycji. Zadłużenie jest powodowane stałym wzrostem akcji kredytowej i wolnym tempem spłaty kredytów hipotecznych. W przypadku wzrostu stóp procentowych, spadku cen domów lub niekorzystnego rozwoju sytuacji makroekonomicznej wysokie zadłużenie sektora gospodarstw domowych byłoby czynnikiem ryzyka. Miałoby to wpływ na sytuację gospodarstw domowych i strukturę ich konsumpcji. Mogłoby to także mieć niekorzystny wtórny wpływ na sektor bankowy poprzez wzrost liczby kredytów zagrożonych i kosztu finansowania przez rynek. Szwecja nie zapowiedziała ani nie przyjęła żadnych środków służących zajęciu się problemem preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania związanym z sektorem mieszkaniowym, co można by zrobić w ramach przesunięcia obciążeń podatkowych bez zwiększania całkowitego obciążenia podatkowego. Szwecja podjęła jednak pewne działania zachęcające do ostrożnego udzielania pożyczek, wprowadzając w maju 2013 r. 15 % pułap ważenia ryzyka dla ekspozycji hipotecznych; zapowiedziano też dalsze jego zwiększenie. Jednak praktyki w zakresie spłaty są nadal rozluźnione, z bardzo długimi okresami spłat charakteryzującymi się współczynnikami pokrycia należności zabezpieczeniem w wysokości poniżej 75 %,

nie podjęto też zdecydowanych środków w tym zakresie, zważywszy na dobrowolny charakter zalecenia z października 2013 r. w sprawie indywidualnych planów spłat. Szwedzkie Stowarzyszenie Bankowców w swoim zaleceniu z marca 2014 r. wprowadziło zaostreżenie, wzywając do obniżenia spłaty do 70 % współczynnika pokrycia należności zabezpieczeniem. Szwecja zajęła się także problemem preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania przedsiębiorstw poprzez dalsze wzmocnienie ograniczeń w zakresie możliwości odliczania odsetek, obejmując tymi ograniczeniami od stycznia 2013 r. wszelkie rodzaje pożyczek wewnątrz grup kapitałowych i wprowadzając tak zwaną możliwość odliczania dla inwestorów, która może ograniczyć rozwiązania sprzyjające zadłużeniu w zakresie opodatkowania. Z początkiem 2013 r. obniżono także podatek od przedsiębiorstw z 26,3 % do 22 %.

- (11) Szwedzki rynek nieruchomości mieszkaniowych, charakteryzujący się gwałtownymi wzrostami cen w ostatnich dwóch dziesięcioleciach, nadal pozostaje potencjalnym źródłem braku stabilności. Niewydolności wciąż mają negatywny wpływ na podaż na rynku nieruchomości mieszkaniowych, co wynika w szczególności ze złożonych procedur planowania, ograniczonej konkurencji w sektorze budowlanym i wysokiego stopnia kontroli czynszów. Wraz z opodatkowaniem sprzyjającym zadłużeniu, niewydolności te wpływają na powstawanie zwykłego trendu w cenach domów. Szwecja podjęła pewne środki w odniesieniu do rynku wynajmu mieszkań, wydają się one jednak niewystarczające, aby zaradzić leżącemu u ich podstaw problemowi strukturalnemu związanemu z dużym brakiem elastyczności systemu wynajmu mieszkań. W przedstawionym w dniu 9 kwietnia 2014 r. przez rząd wiosennym projekcie ustawy nie zawarto żadnych środków odnoszących się do rynku wynajmu mieszkań. Szwecja przyjęła środki zmierzające do usunięcia nieskutecznych elementów w procedurach podziału na strefy i planowania oraz monopolu gmin na planowanie, poprzez nałożenie na gminy wymogu uwzględniania perspektywy regionalnej przy określaniu potrzeb mieszkaniowych. Środki te zmierzają w dobrym kierunku; dotychczas nie wszystkie jeszcze wdrożono, nie przewidziano też żadnych sankcji dla gmin, które tego nie zrobią.
- (12) Istnieją dowody na to, że – pomimo wysokich nakładów – wyniki w nauce w szkolnictwie obowiązkowym mierzone według międzynarodowej oceny umiejętności uczniów są gorsze niż w pierwszych latach XXI w., a wyniki Szwecji we wszystkich trzech badanych dziedzinach (czytanie, matematyka i nauki ścisłe) są obecnie gorsze zarówno od średniej UE, jak i OECD. Zwiększyła się ponadto zależność między pochodzeniem społeczno-gospodarczym a wynikami, pogłębiły się też różnice pomiędzy szkołami. Proponowane przez rząd środki są wprawdzie krokiem w dobrą stronę, wydaje się jednak, że konieczne będą radykalniejsze zmiany strukturalne. Szwecja zamierza przeprowadzić w tym celu przegląd skuteczności systemu szkolnictwa, aby przywrócić wysokie wyniki.
- (13) Na rynku pracy sytuacja młodzieży, osób niskowyzwalifikowanych oraz osób ze środowisk migracyjnych jest nadal słaba. Bezrobocie młodzieży nadal przewyższa średnią UE. Rząd podjął wprawdzie działania w tej kwestii, wydaje się jednak, że trudności mogą być związane z problemami w dziedzinie kształcenia polegającymi na tym, że z systemu edukacji wychodzi niewystarczający odsetek młodych ludzi posiadających umiejętności niezbędne do pomyślnego integracji na rynku pracy. Jeżeli chodzi o integrację na rynku pracy oraz kształcenie i szkolenie, Szwecja przyjęła środki ułatwiające przejście od kształcenia do zatrudnienia (reforma przyuczania do zawodu obejmująca „wynagrodzenie ucznia”) oraz pomoc w uzyskaniu przez młodych ludzi doświadczenia zawodowego („zatrudnienie wprowadzające do zawodu”). Wprowadzenie wczesnych środków dla osób najbardziej potrzebujących wzmocniło *de facto* to przejście. Jednak zasięg i zakres w odniesieniu do niezarejestrowanych osób, które nie uczą się, nie pracują ani nie szkolą się, jest nadal słaby. Szwecja dokłada także starań, aby przyspieszyć integrację osób ze środowisk migracyjnych, nadal jednak boryka się z problemem, jaki stanowią zwłaszcza takie osoby pochodzące spoza Unii. Szwecja przeprowadza aktualnie ocenę skuteczności obecnej obniżonej stawki VAT na usługi restauracyjne i cateringowe, która ma wspierać tworzenie miejsc pracy. Ostateczna ocena ma być gotowa w styczniu 2016 r.
- (14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę szwedzkiej polityki gospodarczej. Oceniała krajowy program reform i program konwergencji. 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 wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–4.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

- (16) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Dalszą realizację polityki budżetowej sprzyjającej wzrostowi i zachowanie należytej sytuacji budżetowej, z zapewnieniem przestrzegania średniookresowego celu budżetowego w całym okresie objętym programem konwergencji, także z myślą o trudnościach z utrzymaniem długoterminowej stabilności finansów publicznych wynikających ze starzenia się społeczeństwa.
2. Złagodzenie wzrostu akcji kredytowej w sektorze gospodarstw domowych i zadłużenia sektora prywatnego. W tym celu – ograniczanie skutków rozwiązań sprzyjających zadłużeniu w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych poprzez stopniowe ograniczanie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych lub zwiększenie pobieranych okresowo podatków majątkowych. Podjęcie dalszych kroków w celu zwiększenia tempa spłaty kredytów hipotecznych.
3. Dalszą poprawę efektywności rynku nieruchomości mieszkaniowych przez dalsze reformy systemu ustalania czynszów. W szczególności dopuszczenie bardziej zorientowanych na rynek poziomów czynszów poprzez odejście od systemu wartości użytkowej i dalszą liberalizację pewnych segmentów rynku wynajmu mieszkań, a także umożliwienie większej swobody zawierania umów między indywidualnymi najemcami a właścicielami. Skrócenie i uproszczenie procedur planowania i odwoływania się poprzez ograniczenie i łączenie wymogów administracyjnych, harmonizowanie między gminami wymogów i standardów budowlanych oraz zwiększanie przejrzystości w przypadku procedur przydzielania gruntów. Zachęcanie gmin do udostępniania własnych gruntów pod nowe projekty mieszkaniowe.
4. Podjęcie odpowiednich środków w celu poprawy podstawowych umiejętności oraz ułatwienie przejścia od kształcenia do rynku pracy, między innymi dzięki szerszemu stosowaniu szkolenia poprzez praktykę w miejscu pracy i przyuczania do zawodu. Zwiększenie wysiłków na rzecz skuteczniejszego ukierunkowania środków związanych z rynkiem pracy i kształceniem na słabo wykształconych młodych ludzi i osoby ze środowisk migracyjnych. Poszerzenie objęcia wczesną interwencją i zasięgiem młodych ludzi, którzy nie są zarejestrowani w publicznych służbach zatrudnienia.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

*W imieniu Rady*

P.C. PADOAN

*Przewodniczący*

---