

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/26)

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 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu 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 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 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 za 2018 r. dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 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. Dług gospodarstw domowych jest już wysoki i pomimo to utrzymuje tendencję wzrostową. Od około 20 lat trwa szybki i praktycznie nieprzerwany wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych. W ostatnim kwartale 2017 r. odnotowano ujemny wzrost. Wskaźniki wyceny pokazują jednak, że poziom cen nieruchomości mieszkaniowych jest wciąż bardzo wysoki w stosunku do fundamentalnych parametrów gospodarczych. 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. W przypadku takiej korekty mogą pojawić się skutki uboczne w krajach sąsiadujących za sprawą systemowych powiązań finansowych. W ostatnich latach wprowadzono środki mające zatrzymać wzrost długów hipotecznych i zwiększyć liczbę budowanych nieruchomości mieszkaniowych. Dotychczasowe działania polityczne okazały się jednak niewystarczające, aby powstrzymać nadmierny wzrost cen mieszkań. Nie udało się także usunąć poważnych luk w polityce mieszkaniowej, w szczególności w odniesieniu do zachęt podatkowych do nabywania nieruchomości na własność, ani też poprawić podaży mieszkań i działania rynku wynajmu.

<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> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (3) W dniu 27 kwietnia 2018 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 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 („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w 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, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę wynoszącą 1,0 % PKB w 2018 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 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 37,3 % w 2018 r. i będzie nadal maleć do poziomu 29,0 % w 2021 r. Głównymi czynnikami napędzającymi spadek relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB mają być wzrost gospodarczy oraz zdrowe finanse publiczne. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,7 % PKB w 2018 r. i nadwyżkę 1,0 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Opierając się na ocenie programu konwergencji na 2018 r. i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2018 r., Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Szwecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (6) Zadłużenie gospodarstw domowych, już teraz wysokie, wciąż rośnie. Zadłużenie gospodarstw domowych wzrosło w 2017 r. o 7,0 % i osiągnęło około 86 % PKB i 184 % dochodu netto, co należy do najwyższych poziomów w Unii. Po nieznacznym spadku w 2016 r. średni wskaźnik zadłużenia do dochodu netto nowych kredytobiorców hipotecznych w 2017 r. ponownie wzrósł do 411 %, co stanowi nowy rekord. Wzrost zadłużenia gospodarstw domowych wynika przede wszystkim z wyższych kredytów hipotecznych związanych z wysokimi cenami nieruchomości mieszkaniowych i zakłóceniami strukturalnymi, premiującymi inwestycje hipoteczne w nieruchomości. Poziom zadłużenia jest rozłożony nierówno – gospodarstwa domowe osób młodych i gospodarstwa domowe osób o niższych dochodach są zadłużone szczególnie wysoko w stosunku do swoich dochodów. W ostatnich latach Szwecja wdrożyła szereg środków makroostrożnościowych. Obejmują one ustanowienie minimalnych poziomów pokrywania należności zabezpieczeniem, dostosowanie dolnych limitów wagi ryzyka banków i wprowadzenie w czerwcu 2016 r. formalnej zasady dotyczącej tempa spłaty kredytów hipotecznych. W marcu 2018 r. wszedł w życie nowy zaostrożony wymóg dotyczący tempa spłaty kredytów hipotecznych, w których zadłużenie jest wysokie w stosunku do dochodów netto. Szwecja przyjęła też przepisy dotyczące wzmocnienia kompetencji prawnych organu makroostrożnościowego (*Finansinspektionen*). Rozszerzenie tych kompetencji nastąpiło w lutym 2018 r. i pozwoliło temu organowi na szybsze podejmowanie szerszego zakresu potencjalnych działań w odpowiedzi na ryzyko związane z rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych. Wydaje się, że podjęte do tej pory działania w ramach polityki makroostrożnościowej miały ograniczony wpływ na wzrost udzielania kredytów hipotecznych. Stopniowe ograniczanie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub zwiększanie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości mogłoby pomóc zahamować wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, ale rząd nie poczynił w tej dziedzinie żadnych postępów.
- (7) W 2017 r. szwedzka gospodarka wzrosła aż o około 2,4 %. Motorem wzrostu był solidny popyt wewnętrzny. Szczególnie duży wpływ na wzrost miały inwestycje, napędzane przez inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe – wzrosły przez pierwsze trzy kwartały o 6,0 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Mimo że w ostatnich latach budownictwo mieszkaniowe wyraźnie wzrosło, podaż wciąż jest niedostateczna, w szczególności podaż przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych w pobliżu najważniejszych miast. 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) Po dwóch dekadach szybkiego wzrostu cen jesienią 2017 r. rynek mieszkaniowy doświadczył stopniowego spadku, ceny wciąż jednak utrzymują się powyżej poziomu, który można wytłumaczyć podstawowymi czynnikami gospodarczymi. Do najistotniejszych przyczyn tego zjawiska należą: bodźce podatkowe premiujące własność i zadłużenie hipoteczne oraz wciąż sprzyjające warunki udzielania kredytów hipotecznych w połączeniu ze stosunkowo niskimi ratami kredytów hipotecznych. Oprócz tego niedobór nieruchomości mieszkaniowych wiąże się ze strukturalnymi brakami rynku nieruchomości, takimi jak m.in. ograniczona konkurencja w sektorze

(<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).

budowlanym, wynikająca z barier wejścia na rynek, które utrudniają rozpoczęcie działalności małym i zagranicznym przedsiębiorstwom, oraz z możliwości kontrolowania zasobów gruntowych przez dużych deweloperów. Występują też bariery utrudniające efektywne wykorzystanie istniejących 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. Szwedzkie władze kontynuują stopniowe wdrażanie 22-punktowego planu na rzecz zwiększenia budownictwa mieszkaniowego i wydajności rynku mieszkaniowego. Nie podjęto jednak istotnych działań w ramach polityki w celu zwiększenia elastyczności ustalania cen najmu lub przeprowadzenia przeglądu struktury podatku od dochodów kapitałowych.

- (9) W rozwiniętej gospodarce potrzebni są wysoko wykwalifikowani pracownicy – niedobór siły roboczej uwidocznił się w sektorach takich jak budownictwo, edukacja, ochrona zdrowia, badania naukowe, inżynieria i technologie informacyjno-komunikacyjne. W tym kontekście wyzwaniem pozostaje integracja na rynku pracy osób ze środowisk migracyjnych, zwłaszcza kobiet. Wskaźnik zatrudnienia kobiet urodzonych poza UE jest znacznie niższy niż ogólny wskaźnik zatrudnienia. Zwiększają się różnice w osiągnięciach edukacyjnych uczniów z różnych środowisk społeczno-ekonomicznych. Ścisłego monitorowania wymaga integracja w systemie kształcenia nowo przybyłych uczniów ze środowisk migracyjnych, a także niedobór nauczycieli.
- (10) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Szwecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program konwergencji na 2018 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu nr 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych przez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększenie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości. Wspieranie budownictwa mieszkaniowego na obszarach, gdzie występuje największy problem niedoborów, w szczególności przez usunięcie barier strukturalnych utrudniających budownictwo, oraz poprawę efektywności rynku mieszkaniowego, między innymi poprzez zwiększenie elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od dochodów kapitałowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

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