



Bruksela, dnia 29.5.2013
COM(2013) 377 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Szwecji z 2013 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na lata 2012–2016

{SWD(2013) 377 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Szwecji z 2013 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na lata 2012–2016

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 Europejskiej³,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego⁴,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 wzrostu i zatrudnienia, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego 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 członkowskich⁵, które razem

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2013) 377 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 i P7_TA(2013)0053.

⁵ Decyzja Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r.

stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, określając spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, wyrażając przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 6 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Szwecji z 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Szwecję zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁶, rozpoczynając w ten sposób europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Również w dniu 28 listopada 2012 r., na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 z dnia w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Komisja przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁷, w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, zmniejszenia problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) Dnia 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji⁸ dotyczącej Szwecji, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. W szczególności należy zwrócić uwagę na tendencje makroekonomiczne dotyczące zadłużenia i delewarowania sektora prywatnego w połączeniu z wciąż występującymi niewydolnościami na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Choć spora nadwyżka na rachunku obrotów bieżących nie stwarza takiego ryzyka jak duże deficyty, Komisja będzie nadal monitorować sytuację na rachunku obrotów bieżących w Szwecji.
- (8) W dniu 19 kwietnia 2013 r. Szwecja przedłożyła program konwergencji z 2013 r. obejmujący lata 2012–2016 oraz krajowy program reform z 2013 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 124 final.

podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w tym programie jest realistyczny na 2013 r. Rząd prognozuje wzrost PKB rządu 1,2 % w 2013 r. oraz 2,2 % w 2014 r., natomiast Komisja przewiduje, że wyniesie on odpowiednio 1,5 % i 2,5 %. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest zagwarantowanie długoterminowej stabilności finansów publicznych przez poszanowanie zasad szwedzkich ram budżetowych zakładających między innymi osiągnięcie w trakcie cyklu koniunkturalnego nadwyżki wierzycelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości średnio 1 % PKB. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych spadło z poziomu niewielkiej nadwyżki wynoszącej 0,2 % PKB w 2011 r. do deficytu 0,5 % w 2012 r. W programie potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy: -1,0 % PKB. Średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Program przewiduje, że strukturalne saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z ponownymi wyliczeniami Komisji, wzrośnie z niewielkiego deficytu około 0,4 % PKB w latach 2012–2013 do nadwyżki w 2014 r. i w kolejnych latach. Z tego względu średniookresowy cel budżetowy zostanie prawdopodobnie osiągnięty w okresie trwania programu. Według informacji przedstawionych w programie tempo wzrostu wydatków publicznych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, przekroczy referencyjne średniookresowe potencjalne tempo wzrostu PKB w 2012 i 2013 r., lecz spadnie poniżej tego poziomu w 2014 r. Biorąc pod uwagę nawet możliwość dalszych ekspansywnych działań dyskrecjonalnych w 2014 r., cele budżetowe obarczone są niewielkim ryzykiem. W programie przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia, który nie przekracza wartości referencyjnej 60 % PKB, wzrośnie tymczasowo do 42 % PKB w 2013 r., a następnie spadnie znowu do poziomu poniżej 40 % PKB w 2015 r. Komisja prognozuje obniżenie wskaźnika zadłużenia do 39 % w 2014 r.

- (10) Problemem pozostaje wysokie zadłużenie sektora prywatnego (235 % PKB w 2012 r.). Zadłużenie gospodarstw domowych, wynoszące około 80 % PKB lub 170 % dochodu do dyspozycji, dopiero niedawno się ustabilizowało i prawdopodobnie nie zmniejszy się w najbliższej przyszłości, biorąc pod uwagę stały wzrost kredytów i wolne tempo spłaty kredytów hipotecznych. Obecne możliwości odliczenia od podatku spłaty odsetek od kredytów oraz niskie stałe podatki od majątku przyczyniają się do tego, że szwedzki system opodatkowania nieruchomości sprzyja zaciąganiu pożyczek, co wpływa na wysoki poziom zadłużenia. Ponadto stosunkowo duża różnica pomiędzy efektywną marginalną stawką podatkową od zadłużenia a odpowiadającą jej stawką podatkową od kapitału własnego na nowe inwestycje sugeruje, że istnieje stała tendencja sprzyjająca finansowaniu dłużnemu dla przedsiębiorstw. Szwecja ograniczyła ostatnio możliwości odliczania odsetek w rozliczeniach wewnątrz grup kapitałowych, lecz nie dysponuje kompleksowym systemem korygującym sytuację, w której system podatkowy sprzyja bardziej zadłużaniu się niż inwestycjom kapitałowym. Zadłużenie przedsiębiorstw jest nadal znaczne i wynosi 149 % PKB.
- (11) Mimo że szwedzki rynek nieruchomości mieszkaniowych jest w ostatnim czasie stabilny, nadal pozostaje on potencjalnym źródłem braku stabilności. Po stronie podaży szwedzki rynek nieruchomości mieszkaniowych charakteryzuje się pewną niewydolnością, która może się przyczyniać do wzrostu cen mieszkań i wywoływać niepożądane efekty „lock-in”. W Szwecji realizuje się o połowę mniej inwestycji budowlanych niż w innych krajach nordyckich, zarówno w stosunku do PKB, jak i w stosunku do liczby ludności. Obecnie z powodu długotrwałych procedur na poziomie municypalnym często potrzeba kilku lat, aby rozpocząć nowy projekt. Usprawnienie

tych procedur zwiększyłyby elastyczność podaży mieszkań, sprzyjałyby konkurencyjności w sektorze budownictwa i zmniejszyłyby koszty prac budowlanych. Potrzeba dalszych reform systemu ustalania wysokości czynszów, aby umożliwić mechanizmom rynkowym ustanowienie optymalnej podaży mieszkań na wynajem po odpowiednich cenach. Rozwiązanie problemu niewydolności rynku nieruchomości mieszkaniowych prawdopodobnie pomoże też zmniejszyć poziom zadłużenia gospodarstw domowych, jako że kwestie te są ze sobą powiązane.

- (12) W Szwecji stopa bezrobocia wśród ludzi młodych, osób ze środowisk migracyjnych oraz pracowników o niskich kwalifikacjach jest znacznie wyższa od stopy bezrobocia reszty ludności w wieku produkcyjnym i wyższa od średniej unijnej. Szwecja wprowadziła liczne nowe środki zaradcze dla rozwiązania tego problemu. Środki mające na celu integrację osób ze środowisk migracyjnych na rynku pracy przyniosły już pierwsze efekty w postaci obniżenia stopy bezrobocia, konieczne są jednak dalsze działania, aby zmniejszyć różnicę między tą grupą społeczną a resztą ludności. Dotychczas widocznych korzyści nie odnieśli ludzie młodzi. Niemniej jednak wprowadzono szereg obiecujących środków lub planuje się ich przedsięwzięcie; należy do nich wspieranie umów wprowadzających do pracy w ramach szwedzkiego modelu ustalania wynagrodzeń przez w pełni niezależnych partnerów społecznych. Równie istotne są także wysiłki na rzecz usprawnienia programów przyuczania do zawodu i innych rodzajów kształcenia zawodowego poprzez praktykę, jednak działania te powinny być bardziej ambitne, jeśli mają przynieść oczekiwany skutek. Uzasadnione byłoby także regularne dokonywanie przeglądu przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz wykorzystanie koncepcji gwarancji zatrudnienia dla młodych ludzi. Powinno się dać pierwszeństwo ściśle określonym środkom adresowanym do najbardziej potrzebujących w odróżnieniu od ogólnych dotacji. Na podstawie szwedzkiej gwarancji zatrudnienia młodzi ludzie, którzy szukają pracy za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia i są bezrobotni od 90 dni, mogą skorzystać ze specjalnie dostosowanych do ich potrzeb usług mających poprawić ich szanse na znalezienie pracy oraz możliwości dalszej nauki. Obecnie jednak gwarancja ta wydaje się być mniej skuteczna, jeśli chodzi o młodych ludzi, którzy nie uczą się, ani nie szkolą, i nie są zarejestrowani w publicznych służbach zatrudnienia. Zgodnie z zaleceniem z 2012 r. Szwecja zleciła przeprowadzenie analizy skutków obniżonej stawki VAT na usługi restauracyjne i cateringowe w odniesieniu do cen, wynagrodzeń oraz zatrudnienia młodych ludzi. Wstępne wyniki tego badania powinny być znane w styczniu 2014 r., a ostateczne wnioski opublikowane w 2016 r. Opracowanie to będzie ważne ze względu na obawy związane z opłacalnością tego środka.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę szwedzkiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt 1–4.
- (14) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Szwecji, a jej opinia⁹ znalazła odzwierciedlenie szczególnie w pkt 1 niniejszego zalecenia,

⁹ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

- (15) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i wspomnianej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program konwergencji Szwecji. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania znajdują odzwierciedlenie poniżej w pkt 2 i 3,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2013-2014 działań mających na celu:

1. Przedsięwzięcie środków koniecznych do prowadzenia polityki fiskalnej sprzyjającej wzrostowi oraz utrzymanie stabilnej sytuacji budżetowej zapewniającej zgodność ze średniookresowym celem budżetowym w okresie objętym programem.
2. Kontynuowanie działań dotyczących ryzyka związanego z zadłużeniem sektora prywatnego, polegających na ograniczaniu sprzyjających zadłużeniu rozwiązań w zakresie podatków od nieruchomości poprzez wycofywanie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych lub podnoszenie podatków od majątku. Podejmowanie dalszych działań zachęcających do ostrożnego udzielania pożyczek za pomocą środków promujących spłatę kredytów hipotecznych. Dalsze redukcje sprzyjających zadłużeniu rozwiązań podatkowych dla przedsiębiorstw.
3. Poprawę efektywności rynku nieruchomości mieszkaniowych przez wycofywanie pozostałych elementów kontroli czynszów oraz umacnianie swobody umów między indywidualnymi najemcami a właścicielami. Promowanie zwiększonej konkurencji w sektorze budownictwa oraz dokonanie przeglądu procedur planowania, podziału na strefy i wydawania pozwoleń w celu zwiększenia przejrzystości, skrócenia okresów projektowania i wdrażania oraz ograniczenia barier wejścia na rynek dla przedsiębiorstw budowlanych.
4. Zwiększenie starań o poprawę integracji na rynku pracy młodych ludzi o niskich kwalifikacjach oraz osób ze środowisk migracyjnych za pomocą bardziej skutecznych i lepiej ukierunkowanych środków służących poprawie zdolności do zatrudnienia oraz zwiększeniu popytu na rynku pracy na te grupy pracowników. Zwiększenie wysiłków na rzecz ułatwienia przejścia od kształcenia do zatrudnienia, w tym przez szersze wykorzystanie programów uczenia się poprzez praktykę i przyuczania do zawodu oraz innych rodzajów umów łączących zatrudnienie i kształcenie. Dokończenie prac nad gwarancją dla młodzieży w celu objęcia pomocą młodych ludzi, którzy nie uczą się ani nie szkolą. Dokończenie i sformułowanie wniosków analizy skuteczności obecnej obniżonej stawki VAT na usługi restauracyjne i cateringowe we wspieraniu tworzenia miejsc pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*