EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2014
COM(2014) 428 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Švedske za leto 2014

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Švedske za leto 2014

{SWD(2014) 428 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Švedske za leto 2014

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Švedske za leto 2014

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta, Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2014) 428 final.
4 P7_TA(2014)0128 in P7_TA(2014)0129.

(3) Voditelji držav oziroma vlad so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Odločili so se, da morajo biti ukrepi sprejeti na ravni držav članic, in zlasti izrazili polno zavezanost k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.

(4) Svet je 9. julija 2013 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Švedske za leto 2013 in dal mnenje o dopolnitvi konvergenčnega programa Švedske za obdobje 2012–2016.

(5) Komisija je 13. novembra 2013 sprejela letni pregled rasti[5], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2014. Istega dne je na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[6], v katerem je Švedsko opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.

(6) Evropski svet je 20. decembra 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, konsolidacije javnih financ in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne konsolidacije javnih financ, vrnitvi k normalnim posojilnim pogojem v gospodarstvu, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.

(7) Komisija je 5. marca 2014 objavila rezultate poglobljenega pregleda za Švedsko[7], ki ga je opravila v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Švedskem še naprej obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih je potrebno spremljanje in ukrepanje politike. Zlasti je treba pozornost še naprej namenjati gibanju zadolženosti gospodinjstev v povezavi z neučinkovitostjo nepremičninskega trga. Čeprav velik presežek na tekočem računu ne predstavlja tveganj, ki bi bila primerljiva s tveganji, povezanimi z velikimi primanjkljaji, in je deloma povezan s potrebo po razdolževanju, bo Komisija spremljala gibanja tekočega računa na Švedskem v okviru evropskega semestra.

(8) Švedska je 16. aprila 2014 predložila nacionalni reformni program za leto 2014 in konvergenčni program za leto 2014. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(9) Cilj proračunske strategije iz konvergenčnega programa za leto 2014 je, da se v skladu s švedskim fiskalnim okvirom v povprečju skozi celoten poslovni cikel zagotovi javnofinančni presežek v višini 1 % BDP. Sedanji program potrjuje srednjeročni cilj v zvezi s strukturnim primanjkljajem v višini 1 % BDP iz prejšnjega programa, pri čemer je navedeni strukturni primanjkljaj v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Na podlagi (preračunanega) strukturnega salda bo v skladu z napovedmi iz konvergenčnega programa srednjeročni cilj v proračunskem obdobju presežen. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja države, ki je občutno nižji od referenčne vrednosti 60 % BDP, po napovedih zmanjšal z 41,5 % BDP v letu 2014 na 35 % v letu 2017. Zato je proračunska strategija iz programa v glavnem v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo

[5] COM(2013) 800 final.
[6] COM(2013) 790 final.
[7] SWD(2014) 90 final.

proračunske napovedi v programu, je verjeten. Kar zadeva dolgoročno vzdržnost javnih financ, se velik delež BDP porabi za dolgotrajno oskrbo, dolgoročno pa se pričakuje pomembno povečanje porabe, ki ustrezno odraža staranje prebivalstva, zaradi katerega se bo poraba na Švedskem v letu 2060 povečala na 6,4 % BDP . Za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ bi morala Švedska to vprašanje reševati z zagotovitvijo zadostnih primarnih presežkov in nadaljnjo omejitvijo naraščanja izdatkov zaradi staranja prebivalstva. Na podlagi ocene konvergenčnega programa za leto 2014 in napovedi Komisije ter v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 je Svet mnenja, da je program Švedske v skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast, tveganja za neizpolnitev proračunskih ciljev pa so omejena.

(10) Velika zadolženost zasebnega sektorja, zlasti švedskih gospodinjstev, ostaja zaskrbljujoča. Poleg tega se je izpostavljenost finančnega sektorja do gospodinjstev v primerjavi z izpostavljenostjo do podjetniškega sektorja povečevala v skladu z zadolženostjo sektorja gospodinjstev, ki trenutno znaša 83 % BDP ali približno 160 % razpoložljivega dohodka. Zadolženost spodbuja nenehna rast kreditov in počasno odplačevanje hipotekarnih kreditov. V primeru povečanja obrestne mere, znižanja cen nepremičnin in/ali neugodnega makroekonomskega razvoja bi bila visoka zadolženost gospodinjskega sektorja dejavnik tveganja. Takšen razvoj bi vplival na gospodinjstva in njihove vzorce potrošnje. Lahko bi imel tudi neugodne sekundarne učinke na bančni sektor zaradi povečanja števila slabih posojil in stroškov financiranja trga. Švedska ni napovedala ali sprejela nobenih ukrepov za odpravo spodbud za zadolževanje v sistemu obdavčitve nepremičnin, pri čemer bi bilo ukrepe mogoče izvesti v okviru prenosa davčne obremenitve, ne da bi se povečala celotna davčna obremenitev. Po drugi strani pa je Švedska v maju 2013 sprejela nekatere ukrepe za spodbujanje preudarnega posojanja prek uvedbe spodnje meje uteži tveganja v višini 15 % za izpostavljenosti, ki izhajajo iz hipotekarnih kreditov, napovedano pa je bilo tudi nadaljnje povečanje spodnje meje uteži tveganja. Vendar je v skladu s prakso odplačevanje hipotekarnih kreditov počasno in obdobja odplačevanja kreditov so zelo dolga, pri čemer je razmerje med posojilom in vrednostjo zastavljenih nepremičnin nižje od 75 %, v zvezi s tem pa odločni ukrepi niso bili sprejeti zaradi prostovoljnega značaja priporočila o individualnih načrtih za odplačevanje hipotekarnih kreditov iz oktobra 2013 . Združenje švedskih bankirjev je svoje priporočilo okrepilo v marcu 2014 in pozvalo k temu, da bi se razmerje med vrednostjo kredita in vrednostjo zastavljenih nepremičnin pri odplačevanju hipotekarnih kreditov zmanjšalo na 70 %.– Švedska je obravnavala vprašanje spodbud za zadolževanje v sistemu obdavčitve podjetij z nadaljnjo krepitvijo omejitev v zvezi z davčnimi olajšavami za obresti in razširitvijo teh omejitev na vse vrste posojil znotraj skupin podjetij od januarja 2013 dalje ter z uvedbo tako imenovanih davčnih olajšav za vlagatelje, ki bi lahko ublažile spodbude za zadolževanje v sistemu obdavčitve. Z letom 2013 se je prav tako znižal davek od dohodkov pravnih oseb s 26,3 % na 22 %.

(11) Švedski trg nepremičnin, za katerega so bila v zadnjih dveh desetletjih značilna močna povišanja cen, še vedno predstavlja potencialen vir nestabilnosti. Zaradi neučinkovitosti trga nepremičnin je vprašljiva ponudba stanovanj, zlasti zaradi zapletenih postopkov načrtovanja, omejene konkurence znotraj gradbenega sektorja in visoke stopnje nadzora nad najemninami. Skupaj s sistemom obdavčitve, ki spodbuja zadolževanje, ta neučinkovitost prispeva k previsokim cenam nepremičnin. Švedska je sprejela nekatere ukrepe za trg najemnih stanovanj, vendar se zdi, da ti ukrepi ne bodo zadostovali za reševanje temeljnih strukturnih problemov, ki so povezani z visoko stopnjo togosti sistema najemnin. V predlog zakona iz letošnje

pomladi, ki ga je švedska vlada predstavila 9. aprila 2014, niso bili vključeni nobeni ukrepi za reševanje vprašanj v zvezi s trgom najemnih stanovanj. Švedska je sprejela ukrepe za obravnavo neučinkovitosti v zvezi z razdelitvijo območij po namembnosti monopolom občin pri načrtovanju, tako da je od občin zahtevala, naj potrebe po stanovanjih opredelijo z regionalnega vidika. Ti ukrepi pomenijo korak v pravo smer; vendar vsi ukrepi še niso bili izvedeni, za občine, ki jih ne bodo izvajale, pa niso predvidene nobene kazni.

(12) Kljub visoki ravni financiranja obstajajo dokazi, da so učni rezultati med obveznim šolanjem, kakor so bili izmerjeni z mednarodnimi preverjanji učencev, slabši kot na začetku tega tisočletja, pri čemer so rezultati na Švedskem danes slabši od povprečja držav članic EU in OECD na vseh treh področjih preverjanja (branje, matematika in naravoslovni predmeti). Poleg tega se je korelacija med socialno-ekonomskim ozadjem in uspešnostjo okrepila, razlike med šolami pa so se povečale. Čeprav ukrepi, ki jih je predlagala vlada, pomenijo korak v pravo smer, se zdi, da bodo potrebne radikalnejše strukturne spremembe. V ta namen namerava Švedska opraviti pregled učinkovitosti šolskega sistema, da se ponovno vzpostavi visoka raven uspešnosti.

(13) Položaj mladih, nizko kvalificiranih ljudi in ljudi s priseljenskim ozadjem je na trgu dela še vedno ranljiv. Brezposelnost mladih še vedno presega povprečje EU. Čeprav je švedska vlada sprejela ukrepe za obravnavo teh vprašanj, se zdi, da bi bile te težave lahko povezane s problemi na področju izobraževanja, saj švedski izobraževalni sistem ni uspešen pri uvajanju določenega deleža mladih s potrebnimi spretnostmi za uspešno vključitev na trg dela. Kar zadeva vključevanje na trg dela ter izobraževanje in usposabljanje, je Švedska sprejela ukrepe za olajšanje prehoda iz šolanja v zaposlitev (reforma vajeništva, ki zajema tudi „plačo za vajenca“) in za pomoč mladim pri pridobivanju delovnih izkušenj („podpora za poklicno uvajanje“). Ta prehod je bil dejansko okrepljen z uvedbo zgodnjih ukrepov za tiste, ki jih najbolj potrebujejo. Vendar pa sta pokritost in doseg, kar zadeva neregistrirane osebe, ki niso zaposlene in se ne izobražujejo ali usposabljajo, še vedno šibka. Švedska si prav tako prizadeva za hitrejše vključevanje ljudi s priseljenskim ozadjem, vendar zlasti ljudje s priseljenskim ozadjem iz držav zunaj EU predstavljajo velik izziv. Švedska trenutno izvaja oceno učinkovitosti veljavne znižane stopnje DDV za restavracije in gostinske storitve pri ustvarjanju delovnih mest. Pričakuje se, da bo končna ocena pripravljena januarja 2016.

(14) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo švedske ekonomske politike. Ocenila je konvergenčni program in nacionalni reformni program. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Švedskem, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 4 v nadaljevanju.

(15) Svet je ob upoštevanju te ocene proučil švedski konvergenčni program, njegovo mnenje[8] pa je izraženo zlasti v priporočilu iz točke 1 v nadaljevanju.

(16) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program in konvergenčni program. Njegova

[8] V skladu s členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih iz točk 2 in 3 v nadaljevanju –

PRIPOROČA, da Švedska v obdobju 2014–2015 ukrepa tako, da:

1. Si še naprej prizadeva za rasti prijazno fiskalno politiko in ohrani trden fiskalni položaj ter tako zagotovi izpolnjevanje srednjeročnega proračunskega cilja v celotnem obdobju, ki je zajeto s konvergenčnim programom, ob upoštevanju izzivov, ki jih za dolgoročno vzdržnost javnih financ predstavlja staranje prebivalstva.

2. Zmanjša rast kreditov sektorja gospodinjstev in zasebno zadolženost. V ta namen zmanjša učinke spodbud za zadolževanje v sistemu obdavčitve dohodkov fizičnih oseb s postopnim omejevanjem davčnih olajšav za plačila obresti na hipotekarne kredite in/ali poveča periodične davke na nepremičnine. Sprejme nadaljnje ukrepe za hitrejše odplačevanje hipotekarnih kreditov.

3. Nadalje izboljša učinkovitost trga nepremičnin z nadaljnjimi reformami sistema določanja višine najemnin. Zlasti omogoči bolj tržno naravnano višino najemnin z odmikom od sistema uporabne vrednosti in nadaljnjo liberalizacijo nekaterih segmentov trga najemnih stanovanj ter večjo svobodo pri sklepanju pogodb med posameznimi najemniki in najemodajalci. Zmanjša dolžino in zapletenost postopkov načrtovanja in pritožbenih postopkov prek zmanjšanja in združevanja upravnih zahtev, uskladitve gradbenih zahtev in standardov po vseh občinah ter večje preglednosti pri postopkih parcelacije. Spodbuja občine pri tem, da dajo na razpolago svoja zemljišča za novogradnje.

4. Sprejme ustrezne ukrepe za izboljšanje temeljnih spretnosti in znanj ter olajša prehod iz izobraževalnega sistema na trg dela, vključno z razširjenim izvajanjem usposabljanja na delovnem mestu in vajeništev. Okrepi prizadevanja za učinkovitejše ciljno usmerjanje ukrepov na trgu dela in na področju izobraževanja k nizko izobraženim mladim ter posameznikom s priseljenskim ozadjem. Poveča obseg zgodnjega ukrepanja in doseg ukrepov, kar zadeva mlade, ki niso registrirani pri javnih službah.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik