EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 527 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sveriges nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2019

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sveriges nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2019

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Sverige var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(2) Landsrapporten 2019 för Sverige[3] offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Sverige hade lyckats med den landsspecifika

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

rekommendation som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 27 februari 2019[4]. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Sverige har makroekonomiska obalanser. Framför allt innebär övervärderade bostadspriser i kombination med hushållens ständigt ökande skuldsättning en risk för en oordnad korrigering. Hushållens höga skuldsättning har fortsatt att öka som andel av BNP. Under andra halvåret 2017 korrigerades bostadspriserna och har därefter stegvis stabiliserat sig. Värderingsindikatorerna tyder emellertid på att bostadspriserna är fortsatt höga i förhållande till fundamenta. Trots att banksektorn förefaller vara tillräckligt kapitaliserad, skulle en oordnad korrigering påverka den finansiella sektorn negativt med tanke på den stora exponeringen mot hushållens bolån. I så fall skulle det också kunna uppstå negativa spridningseffekter till grannländerna, eftersom de finansiella systemen är så sammanlänkade. De strukturella falskhalsarna för bostadsutbudet består och byggproduktionen har avtagit. Trots att det på senare år har vidtagits åtgärder inom makrotillsynen för att ta itu med bolånetillväxten verkar effekterna hittills vara begränsade. Det finns fortfarande brister i politiken, särskilt när det gäller skatteincitament för bostadsägande och bostadsutbudets och hyresmarknadens funktion.

(3) Den 26 april 2019 lade Sverige fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.

(4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013[5] får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse[6].

(5) Sverige omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt konvergensprogrammet för 2019 planerar regeringen att nå ett överskott på 0,6 % av BNP för 2019, som väntas öka ytterligare under programperioden. På grundval av det omräknade strukturella saldot[7] väntas det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP – att överträffas under programperioden. Enligt konvergensprogrammet för 2019 väntas den offentliga skuldkvoten sjunka till

---

3 SWD(2019) 1026 final.

4 COM(2019) 150 final.

5 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

6 COM(2014) 494 final.

7 Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

34,5 % av BNP under 2019 och fortsätta att sjunka till 28,2 % för 2022. Sunda offentliga finanser och en stabil ekonomisk tillväxt är de viktigaste drivkrafterna för den sjunkande skuldkvoten. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Enligt kommissionens vårprognos 2019 beräknas det strukturella saldot ligga på ett överskott på 0,5 % av BNP för 2019 och 0,6 % av BNP för 2020, vilket överstiger det medelfristiga budgetmålet. Sammantaget anser rådet att Sverige kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler under 2019 och 2020.

(6) Hushållens skuldsättning har fortsatt att öka från redan höga nivåer. Hushållens skuldsättning ökade med 5,5 % under 2018 och uppgick till cirka 88 % av BNP och 186 % av den disponibla inkomsten, vilket är en av de högsta nivåerna i EU. Detta beror huvudsakligen på högre bolånevolymer med koppling till de höga bostadspriserna i kombination med strukturella snedvridningar som gynnar bolånefinansierade bostadsköp. Sverige har vidtagit flera makrotillsynsåtgärder på senare år, bland annat ett skärpt amorteringskrav sedan i mars 2018 för bolånetagare med hög skuldsättning i förhållande till inkomsten, och ett beslut om att höja det kontracykliska buffertvärdet för bankerna i september 2019. De politiska åtgärder som vidtagits hittills verkar dock ha haft begränsat genomslag på bolåneökningen och ingen politisk åtgärd har vidtagits för att reformera skatteincitamenten för bostadsägande och bolåneskulder.

(7) Bostadspriserna sjönk visserligen i slutet av 2017 och har sedan dess varit i stort sett stabila, men detta kommer efter en lång period med stora prisökningar och värderingarna ligger långt över ekonomiska fundamenta. Centrala frågor är bland annat skatteincitament som gynnar bostadsägande och bolån, och förmånliga kreditvillkor i kombination med amorteringskrav som fortfarande är relativt låga. Trots en betydande ökning av nybyggnationen de senaste fem åren råder det fortfarande bostadsbrist, särskilt för överkomligt prissatta bostäder i storstadsområdena. Nybyggnationen tillgodoser inte det prognostiserade behovet i närtid av cirka 90 000 nya bostäder årligen under 2018–2020. Den här bostadsbristen är kopplad till strukturella ineffektiviteter, till exempel begränsad konkurrens inom byggbranschen på grund av inträdeshinder för småföretag och utländska företag och de stora byggherrarnas förmåga att kontrollera markresurser. Bostadsbeståndet används inte på ett effektivt sätt. På hyresmarknaden uppstår inlåsnings- och utestängningseffekter till följd av hyror som ligger under marknadspris. På egnahemsmarknaden motverkar skatten på kapitalvinster husägarnas rörlighet. Bostadsbristen gör det svårare för människor att byta jobb och den kan också bidra till ojämlikheter mellan generationerna. De svenska myndigheterna fortsätter att stegvis genomföra 22-punktsprogrammet för att öka bostadsbyggandet och effektivisera bostadsmarknaden. Hittills har det inte vidtagits några konkreta politiska åtgärder för att liberalisera den hårt reglerade hyresmarknaden eller för att se över kapitalvinstbeskattningen. I januari 2019 aviserade dock den nya regeringen sina planer på att efter utredning reformera de här områdena.

(8) Inom vissa sektorer har det uppstått en brist på arbetskraft, till exempel inom bygg och anläggning, utbildning och it. Att säkra utbudet av specialiserad arbetskraft är avgörande för att stödja FoU-investeringar och digitalisering. Investeringar i utbildning och kompetens, däribland digital kompetens, kommer att bidra till att man kan ta itu med de utmaningarna. Hittills har skolresultaten förbättrats något, men det råder stora och ökande skillnader i utbildningsresultat mellan olika socialgrupper. Befolkningsutvecklingen kommer att leda till ett större elevantal, vilket kommer att

förvärra den rådande lärarbristen. Det behövs en närmare övervakning av situationen för utomeuropeiska migranter och deras barn och effekten av nyligen antagna program, liksom av integreringen i skolan av utrikes födda elever. En annan fortsatt utmaning är att varaktigt inkludera lågutbildade och utomeuropeiska migranter (särskilt kvinnor) på arbetsmarknaden.

(9) Fortsatta investeringar i transportinfrastruktur kan bidra till att förbättra arbetskraftens rörlighet, den regionala sammanhållningen och bostadsmarknaden och gynna Sveriges långsiktiga produktivitetsökning. Regeringen har aviserat stora satsningar på transportinfrastrukturen i den nationella infrastrukturplanen 2018–2029 för att upprusta de olika trafikslagen (framför allt järnväg och väg). Planen innehåller stora investeringar för att bygga ut järnvägsnätet och främja en övergång av godstrafik från väg till järnväg, vilket ska bidra till minskade utsläpp. En fortsatt hög nivå på FoU-investeringarna, fördelaktiga ramvillkor och en bredare innovationsbas är avgörande för att säkra Sveriges innovationsledande ställning. Sveriges innovationsmodell har traditionellt sett byggt på ett begränsat antal stora globalt verksamma teknikföretag. Det förefaller viktigt att skapa en miljö som också gynnar innovationspotentialen hos små och medelstora företag och startup-bolag. Sveriges innovationskapacitet kan också stärkas ytterligare genom att öka samarbetet mellan den akademiska världen och de små och medelstora företagen.

(10) Att motverka penningtvätt har blivit en prioritering för Sverige mot bakgrund av en pågående penningtvättskandal med koppling till en av landets största banker. Finanstillsynsmyndigheterna i Sverige och Estland har inlett en gemensam utredning, tillsammans med sina lettiska och litauiska motsvarigheter. Sveriges regelverk mot penningtvätt skärptes visserligen 2017 då penningtvättslagen trädde i kraft, men det är viktigt att fortsätta arbetet med att kartlägga och komma till rätta med eventuella återstående brister i regelverket. Det finns utmaningar kvar och tillsynsmyndigheten måste fortfarande anta åtgärder och riktlinjer om hur tillsynen på området kan förbättras. Efter antagandet av sådana åtgärder måste man noggrant följa att de genomförs effektivt.

(11) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt de områden som anges i bilaga D till landsrapporten[8]. Sverige skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.

(12) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Sveriges ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt konvergensprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Sverige har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Sverige utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(13) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2019 och anser att Sverige väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

(14) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2019 och konvergensprogrammet

[8] SWD(2019) 1026 final.

för 2019. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Sverige att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Ta itu med risker kopplade till hushållens höga skuldsättning genom att stegvis begränsa avdragsrätten för ränteutgifter för bolån eller genom att höja fastighetsskatten. Stimulera investeringar i bostadsbyggandet där bristen är som störst, främst genom att ta bort strukturella hinder för byggandet. Effektivisera bostadsmarknaden, bland annat genom en mer flexibel hyressättning och en översyn av kapitalvinstbeskattningen.

2. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på utbildning och färdighetsutveckling och fortsätta att investera i hållbara transporter för att upprusta de olika trafikslagen, i synnerhet järnvägen, samt i forskning och innovation, med beaktande av regionala skillnader.

3. Säkerställa en effektiv tillsyn och tillämpning av regelverket mot penningtvätt.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande