EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 527 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sveriges nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2020

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sveriges nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2020

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 17 december 2019 antog kommissionen den årliga strategin för hållbar tillväxt, som inledde 2020 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. Den 17 december 2019 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 2020 för Sverige[3] offentliggjordes den 26 februari 2020. Den innehöll en bedömning av hur väl Sverige hade lyckats med den landsspecifika rekommendation som rådet antog den 9 juli 2019[4], med uppföljningen av tidigare års

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] SWD(2020) 526 final.
[4] EUT C 301, 5.9.2019, s. 117.

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 26 februari 2020. 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. Detta kan ha en negativ effekt på ekonomin och potentiellt sett också på banksektorn. Alla negativa effekter på banksektorn kan också leda till negativa spridningseffekter i grannländerna, eftersom de finansiella systemen är så sammanlänkade. Vissa åtgärder har vidtagits på senare år för att komma till rätta med de här obalanserna. Åtgärderna har dock haft begränsade effekter hittills. Det finns fortfarande brister i politiken, särskilt när det gäller skatteincitament för lånefinansierat bostadsägande samt bostadsutbudets och framför allt hyresmarknadens funktion.

(3) Den 11 mars 2020 klassificerade Världshälsoorganisationen officiellt covid-19 som en global pandemi. Pandemin är en allvarlig folkhälsokris för människor, samhällen och ekonomier. Den leder till hårt ansatta hälso- och sjukvårdssystem, störningar i de globala leveranskedjorna, volatilitet på finansmarknaderna, kraftigt minskad konsumentefterfrågan och negativa effekter för olika sektorer. Den hotar människors arbeten och deras inkomster liksom företagens verksamheter. Pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som redan har fått allvarliga återverkningar inom EU. Den 13 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande[5] om en samordnad ekonomisk reaktion på krisen, omfattande alla aktörer på nationell nivå och unionsnivå.

(4) Flera medlemsstater har utlyst undantagstillstånd eller infört nödåtgärder. Nödåtgärderna bör vara strikt proportionella, nödvändiga, tidsbegränsade och i linje med europeiska och internationella standarder. De bör vara föremål för demokratisk tillsyn och oberoende rättslig prövning.

(5) Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten[6]. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) nr 1467/97, underlättar samordningen av budgetpolitiken under en allvarlig konjunkturnedgång. I meddelandet framför kommissionen till rådet att man bedömer att det rådande läget med en allvarlig konjunkturnedgång till följd av covid-19-pandemin innebär att villkoren för att aktivera undantagsklausulen är uppfyllda. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad finanspolitisk strategi. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den tillåter medlemsstaterna att avvika från de budgetkrav som normalt skulle gälla, samtidigt som kommissionen och rådet kan vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

(6) Det krävs fortsatta åtgärder för att begränsa och bekämpa smittspridningen, stärka de nationella hälso- och sjukvårdssystemens resiliens och mildra de socioekonomiska konsekvenserna genom stödåtgärder till företag och hushåll samt för att säkerställa

[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

adekvata arbetsmiljöförhållanden så att den ekonomiska verksamheten kan återupptas. Unionen bör använda alla tillgängliga verktyg för att stödja medlemsstaternas insatser inom dessa områden. Samtidigt bör medlemsstaterna och unionen samarbeta för att utforma de åtgärder som krävs för både en återgång till normalt fungerande samhällen och ekonomier och till en hållbar tillväxt, där bland annat den gröna och digitala omställningen integreras och man drar nytta av lärdomarna från krisen.

(7) Covid-19-krisen har visat på den inre marknadens flexibilitet när det gäller att anpassa sig till extraordinära omständigheter. För att säkerställa en snabb och smidig övergång till återhämtningsfasen och en snabb och smidig återgång till fri rörlighet för varor, tjänster och arbetstagare måste dock de extraordinära åtgärder som hindrar den inre marknaden från att fungera normalt upphöra så snart de inte längre behövs. Den nuvarande krisen har visat att det behövs krisberedskapsplaner inom hälso- och sjukvården, bl.a. bättre inköpsstrategier, diversifierade leveranskedjor och strategiska reserver av viktig utrustning. De är centrala faktorer för arbetet med att ta fram mer omfattande krisberedskapsplaner.

(8) Unionens lagstiftare har redan ändrat de relevanta regelverken[7] för att ge medlemsstaterna möjlighet att mobilisera alla outnyttjade resurser från de europeiska struktur- och investeringsfonderna så att de kan hantera de extraordinära konsekvenserna av covid-19-pandemin. Ändringarna kommer att öka flexibiliteten och förenkla och effektivisera förfarandena. För att minska pressen på kassaflödena kan medlemsstaterna också använda en medfinansieringsgrad på 100 % från unionsbudgeten under räkenskapsåret 2020–2021. Sverige uppmanas att fullt ut utnyttja dessa möjligheter för att hjälpa sina hårdast drabbade invånare och sektorer.

(9) Pandemins socioekonomiska konsekvenser kommer troligtvis att vara ojämnt fördelade mellan regioner på grund av olika specialiseringsmönster – i synnerhet regioner som är påtagligt beroende av turism och, mer allmänt, av direkta kontakter mellan företag och konsumenter. Det medför betydande risker för ökande regionala och territoriella skillnader inom Sverige, vilket förvärrar den redan observerade trenden mot långsamt växande skillnader mellan huvudstaden och övriga landet eller mellan stad och land. I kombination med risken för en tillfällig upplösning av konvergensprocessen mellan medlemsstaterna krävs i den nuvarande situationen riktade politiska insatser.

(10) Den 27 april 2020 lade Sverige fram sitt nationella reformprogram för 2020 och den 28 april 2020 sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.

(11) Sverige omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.

(12) Enligt konvergensprogrammet för 2020 planerar regeringen att det samlade saldot i de offentliga finanserna försämras från ett överskott på 0,4 % av BNP för 2019 till ett underskott på 3,8 % av BNP för 2020. Underskottet väntas uppgå till 1,4 % av BNP

[7] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/460 av den 30 mars 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013 och (EU) nr 508/2014 vad gäller särskilda åtgärder för att mobilisera investeringar i medlemsstaternas hälso- och sjukvårdssystem samt i andra sektorer av deras ekonomier som reaktion på covid-19-utbrottet (Investeringsinitiativ mot effekter av coronavirus) (EUT L 99, 31.3.2020, s. 5) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/558 av den 23 april 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 1301/2013 och (EU) nr 1303/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-utbrottet (EUT L 130, 24.4.2020, s. 1).

2021 och nå ett överskott på 1,5 % till 2023. Efter att ha sjunkit till 35 % av BNP 2019 väntas den offentliga skuldkvoten öka till 40 % under 2020 enligt konvergensprogrammet för 2020. De makroekonomiska och finanspolitiska prognoserna påverkas av den stora osäkerhet som covid-19-pandemin orsakar.

(13) Som reaktion på covid-19-pandemin, och som del av en samordnad EU-strategi, har Sverige antagit budgetåtgärder för att öka kapaciteten i hälso- och sjukvårdssystemet, begränsa smittspridningen och hjälpa de hårdast drabbade invånarna och branscherna. Enligt konvergensprogrammet för 2020 uppgår de budgetåtgärderna till 2,4 % av BNP. Åtgärderna omfattar en förstärkning av hälso- och sjukvården (0,1 % av BNP), nödhjälp till utsatta branscher (1,6 % av BNP) samt arbetsmarknadsåtgärder och socialpolitiska åtgärder (0,2 % av BNP). Dessutom har Sverige aviserat åtgärder som, även om de inte har någon direkt budgetpåverkan, kommer att bidra till att stödja likviditeten i företagen. Enligt konvergensprogrammet omfattar de åtgärderna i synnerhet anstånd med skatter motsvarande upp till 6,9 % av BNP, samt olika typer av lånegarantier och utökade kreditmöjligheter som uppgår till cirka 4,7 % av BNP. Sammantaget ligger de åtgärder som Sverige har vidtagit i linje med riktlinjerna i kommissionens meddelande om en samordnad ekonomisk reaktion på covid-19-utbrottet. Ett fullständigt genomförande av dessa åtgärder, följt av en omläggning av finanspolitikens inriktning mot en välgenomtänkt offentligfinansiell ställning på medellång sikt när det ekonomiska läget medger detta, kommer att bidra till att bevara hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt.

(14) Enligt kommissionens vårprognos 2020 beräknas Sveriges saldo i de offentliga finanserna vid oförändrad politik uppgå till -5,6 % av BNP 2020 och -2,2 % 2021. Den offentliga skuldkvoten väntas ligga kvar under 60 % av BNP under 2020 och 2021.

(15) Den 20 maj 2020 utfärdade kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget på grund av att Sverige planerade att överträda underskottsgränsen på 3 % av BNP 2020. Sammantaget visar denna analys att underskottskriteriet enligt fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.

(16) Sveriges ekonomi har bromsat in på ett ojämförligt sätt sedan covid-19-pandemin bröt ut. Enligt kommissionen prognos väntas arbetslösheten öka till 9,7 % under 2020 och återhämta sig något, till 9,3 % 2021. Den privata konsumtionen väntas sjunka kraftigt, i synnerhet inom de mest utsatta konsumtionskategorierna som transporter samt hotell och restaurang. De fasta bruttoinvesteringarna väntas falla ännu mer än konsumtionen, främst på grund av osäkerheten kring hur snabbt återhämtningen kan gå. De svenska myndigheterna började tidigt vidta åtgärder och har successivt ökat omfattningen på de politiska åtgärderna i takt med att smittspridningen har ökat. Åtgärderna har gällt hälso- och sjukvården och varit inriktade på nedgången i ekonomin. De hälso- och sjukvårdsrelaterade åtgärderna omfattar statligt ekonomiskt stöd till alla extrakostnader som hälso- och sjukvårdsansvariga regioner och kommuner har till följd av covid-19-utbrottet. På det ekonomiska området har regeringen agerat brett för att mildra kostnaderna för företagssektorn (korttidspermittering, sjuklönekostnader, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter, lånegarantier och hyressänkningar) och säkerställa likviditeten i företagen (anstånd med skatteinbetalningar, inklusive momsinbetalningar). Riksbanken har dessutom beslutat om lån till banker för vidareutlåning till företag och köp av stats-, kommun- och bostadsobligationer samt köp av obligationer och företagscertifikat utgivna av svenska icke-finansiella företag. Vid utformningen och genomförandet av åtgärderna måste banksektorns motståndskraft beaktas. Riksbanken har också ingått swapavtal med andra centralbanker för att säkerställa att de större valutorna finns tillgängliga för den

finansiella sektorn. Social- och arbetsmarknadspolitiken har breddats genom höjd arbetslöshets- och sjukersättning, sänkta krav för rätt till arbetslöshetssystemet och aktiva arbetsmarknads- och utbildningsåtgärder (gröna jobb, förlängning av nystartsjobb, sommarkurser, fler studenter i den högre utbildningen).

(17) Sveriges reaktion på kort sikt med anledning av covid-19-pandemin är beroende av att lämpliga resurs- och kapacitetsbuffertar går att säkerställa och att vårdpersonalens roll och ansvar kan anpassas. På medellång sikt bör detta leda till en adekvat och geografiskt balanserad hälso- och sjukvård, ett bra utnyttjande av vårdpersonalen i de olika vårdformerna (t.ex. öppenvård och sluten vård), och bidra till att undvika en strukturell brist på medicinsk personal. Att utnyttja Sveriges starka forsknings- och innovationssektor för vetenskapsstyrda åtgärder kan bidra till utvecklingen av vaccin, behandlingar och diagnostik och till att omvandla forskningsrön till folkhälsopolitik.

(18) Genom att stödja kompetensförsörjningen, i synnerhet digital kompetens, kan man upprätthålla en högre produktivitetstillväxt med hjälp av forskning och innovation inom högteknologiska sektorer, och hjälpa Sverige att nå sina ambitiösa klimat- och energimål i den nationella energi- och klimatplanen. Det krävs också investeringar för att minska skillnaderna i utbildningsresultat mellan elever med utrikes och inrikes bakgrund. Arbetskraftens höga kvalitet har varit en viktig bidragande faktor till tillväxten i arbetsproduktivitet men det bidraget hade i princip upphört före covid-19-krisen. Det kommer också att bli nödvändigt att överväga hur man kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden för de grupper vars potential inte utnyttjades fullt ut före krisen, till exempel invandrare från länder utanför EU och personer med funktionsnedsättning. Bristen på kvalificerad arbetskraft är särskilt markant inom utbildningssektorn, hälso- och sjukvården, socialt arbete, informationsteknik, industrin och byggbranschen.

(19) För att främja den ekonomiska återhämtningen är det viktigt att tidigarelägga mogna offentliga investeringsprojekt och stimulera privata investeringar, till exempel genom relevanta reformer. Över hälften av arbetsgivarna inom den digitala branschen och mikroelektronikbranschen uppger att bristen på kvalificerad arbetskraft påverkar tillväxten. Att upprätthålla en hög andel offentliga utgifter inom forskningsområdet är ett nödvändigt villkor för att förbättra produktiviteten. Det krävs också kapitalfördjupning och större investeringar i högteknologiska och innovativa näringar för att återställa arbetsproduktivitetstillväxten. Spridning av ny digital teknik bland små och medelstora företag kommer också att främja produktiviteten. Krisen har också visat hur viktig den digitala infrastrukturen är och att snabba och stabila uppkopplingar måste finnas på alla platser där människor bor eller arbetar. Utökningen av det mobila bredbandet i 700 MHz-bandet kommer att spela en viktig roll, liksom möjligheten till ekonomiskt stöd för utbyggnaden av fast bredband. Den kommande 5G-auktionen kommer att ge en extra knuff framåt för digitaliseringen av den svenska ekonomin. Målet om ett klimatneutralt samhälle till 2045 kommer också att kräva investeringar i forskning och innovation så att nya, konkurrenskraftiga lösningar kan utvecklas och införas för utfasningen av fossila bränslen och samordnade sociala och politiska åtgärder. Transporterna är den främsta måltavlan för insatserna att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser. En omfattande och relativt snabb omvandling av fordonsparken till utsläppssnåla fordon står på den politiska dagordningen. Planerade investeringar i järnvägsinfrastrukturen är viktiga för att underlätta en färdmedelsfördelning och för att nå Sveriges långtgående klimatmål. Elektrifieringen av transporterna och industrin kommer att kräva betydande investeringar i produktion och distribution av energi. Programplaneringen för Fonden för en rättvis omställning

för perioden 2021–2027 kan hjälpa Sverige att hantera en del av de utmaningar som omställningen till en klimatneutral ekonomi innebär, särskilt inom de områden som anges i bilaga D till landsrapporten[8]. Detta skulle ge Sverige möjlighet att på bästa sätt använda fonden.

(20) De svenska bankernas anseende har skadats av envisa rykten om misstänkt penningtvätt, och att förebygga penningtvätt är en fortsatt prioritering för Sverige. Effektiv tillsyn kräver ökade resurser och lämpliga förfaranden för att tillämpa en riskbaserad strategi. Sverige är medvetet om att det krävs mer resurser för att utöva lämplig tillsyn och göra utredningar, och har stärkt Finansinspektionens kapacitet. Finansinspektionen har dock fortfarande låg kapacitet i förhållande till storleken på den svenska finansiella sektorn. Utmaningar består och den riskbaserade strategin har ännu inte införts i sin helhet.

(21) Dessa rekommendationer är visserligen inriktade på hur de socioekonomiska effekterna av pandemin ska hanteras och den ekonomiska återhämtningen underlättas, men de landsspecifika rekommendationer för 2019 som rådet antog den 9 juli 2019 innehåller reformer som krävs för att kunna åtgärda strukturella problem på medellång och lång sikt. De rekommendationerna är fortsatt aktuella och kommer att fortsätta att övervakas nästa år, inom ramen för den europeiska planeringsterminens årliga cykel. Det gäller även rekommendationer rörande investeringsrelaterade ekonomiska strategier. De senare rekommendationerna bör beaktas vid finansieringen av sammanhållningspolitikens strategiska programplanering efter 2020, inbegripet riskreducerande åtgärder och strategier för att lätta på restriktionerna vad gäller den rådande krisen.

(22) Den europeiska planeringsterminen utgör en ram för en kontinuerlig samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken i unionen, vilket kan bidra till en hållbar ekonomi. Medlemsstaterna har utvärderat framstegen vad gäller genomförandet av FN:s mål för hållbar utveckling i sina nationella reformprogram för 2020. Genom att säkerställa ett fullständigt genomförande av rekommendationerna nedan kommer Sverige att bidra till målen för hållbar utveckling och till de gemensamma insatserna för en konkurrenskraftig hållbarhet i unionen.

(23) Kommissionen har inom ramen för 2020 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Sveriges ekonomiska politik och redogjort för den i 2020 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt konvergensprogrammet för 2020 och det nationella reformprogrammet för 2020 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.

(24) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2020 och dess yttrande[9] återspeglas i rekommendation 1.

(25) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2020 och konvergensprogrammet för 2020. I dessa rekommendationer beaktas behovet av att bekämpa pandemin och

[8] SWD(2020) 526 final.

[9] I enlighet med artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

underlätta den ekonomiska återhämtningen som ett första nödvändigt steg för att möjliggöra en justering av obalanserna. Till följd av att rekommendationernas inriktning lagts om mot målet att åtgärda pandemins socioekonomiska konsekvenser och underlätta den ekonomiska återhämtningen, är ingen av de aktuella rekommendationerna direkt inriktad på att korrigera de makroekonomiska obalanser som kommissionen identifierat enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011,

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Sverige att 2020 och 2021 vidta följande åtgärder:

1. I enlighet med den allmänna undantagsklausulen vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt hantera pandemin, hålla igång ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. När de ekonomiska förhållandena tillåter, driva en finanspolitik som syftar till att nå en välgenomtänkt offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna stärks. Säkerställa hälso- och sjukvårdssystemets resiliens, däribland genom tillräcklig tillgång till kritiska medicinska produkter, infrastruktur och personal.
2. Främja innovation och stödja utbildning och färdighetsutveckling. Tidigarelägga mogna offentliga investeringsprojekt och främja privata investeringar för att stödja den ekonomiska återhämtningen. Inrikta investeringarna på den gröna och digitala omställningen, särskilt ren och effektiv produktion och användning av energi, högteknologiska och innovativa branscher, 5G-nät och hållbara transporter.
3. Effektivisera penningtvättstillsynen och tillämpa regelverket mot penningtvätt effektivt.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande