



C/2024/6834

29.11.2024

ZALECENIE RADY

z dnia 21 października 2024 r.

**w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej
Szwecji**

(C/2024/6834)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 3 ust. 3,

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 ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ⁽³⁾, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej Instrument przyczynia się do osiągnięcia odbudowy gospodarczej i społecznej oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.
- (2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ⁽⁴⁾ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukcje zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomogłoby to w osiągnięciu bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Szwecja dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.
- (3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”, aby wnieść wkład w podejmowanie decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oparte na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach. Wśród tych czynników na pierwszy plan wysuwają się: dostęp do kapitału

⁽¹⁾ Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj>.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>).

prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz funkcjonujący jednolity rynek jako najważniejsze obszary polityki, których powinny dotyczyć reformy i inwestycje mające sprostać obecnym wyzwaniom związanym z produktywnością, a także wzmocnić długoterminową konkurencyjność Unii i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku i konkurencyjności za 2024 r.”. W komunikacie tym wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem wskazanych dziewięciu czynników konkurencyjności.

- (4) W dniu 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego (2024), rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego (2024) skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 r., w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (2024), w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁽⁵⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro (2024)”) w dniu 12 kwietnia 2024 r. oraz wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu w dniu 11 marca 2024 r.
- (5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te obejmują nowe rozporządzenie (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego, zmienione rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97⁽⁶⁾ w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę Rady 2011/85/UE⁽⁷⁾ w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Nowe ramy zarządzania gospodarczego mają na celu wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego promują także poczucie odpowiedzialności na poziomie krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie musi przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji zaplanowane na okres najbliższych 4 lub 5 lat, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto⁽⁸⁾ w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała wskazówki dotyczące informacji, jakie państwa członkowskie mają przedstawiać w swoich krajowych średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdaniach z postępów. Zgodnie z art. 5 i 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja w stosownych przypadkach przekazała państwom członkowskim trajektorie referencyjne i informacje techniczne. Państwa członkowskie muszą przedłożyć swoje krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie – zgodnie ze swoimi krajowymi ramami prawnymi – mogą poddać projekt krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego pod dyskusję na forum parlamentu krajowego, zwrócić się do niezależnej instytucji fiskalnej o wydanie opinii oraz przeprowadzić konsultacje z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

⁽⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 12 kwietnia 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj>).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj>).

⁽⁷⁾ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>).

⁽⁸⁾ Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecyjne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

- (6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega w sposób zgodny z wdrażaniem Instrumentu. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które zostały uzupełnione, zaktualizowane lub zmienione zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (7) W dniu 28 maja 2021 r. Szwecja przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 4 maja 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Szwecji⁽⁹⁾, którą to decyzję zmieniono w dniu 9 listopada 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU⁽¹⁰⁾. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241, stwierdzającej, że Szwecja osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (8) W dniu 26 kwietnia 2024 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2024 r. i program konwergencji na 2024 r., zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97⁽¹¹⁾. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2024 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Szwecji z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (9) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Szwecji. Oceniała w nim postępy Szwecji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Szwecję. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w odniesieniu do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Szwecji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (10) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji Szwecji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Główne ustalenia z oceny podatności Szwecji na zagrożenia makroekonomiczne, którą służby Komisji przeprowadziły do celów tego rozporządzenia, opublikowano w marcu 2024 r. W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja stwierdziła, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Szwecja podatna jest w szczególności na zagrożenia związane z rynkiem nieruchomości i wysokim zadłużeniem sektora prywatnego, które się utrzymują pomimo pewnych korekt w ostatnim czasie, a działania, jakie podjęto w ramach polityki, aby tym zagrożeniom przeciwdziałać, są ograniczone. W latach 2022–2023, po trwającym kilka lat okresie znacznych wzrostów cen nieruchomości, zaobserwowano ich spadek. Zadłużenie sektora prywatnego zmniejszyło się w stosunku do PKB z uwagi na wysoki wzrost nominalnego PKB zawdzięczany wysokiej inflacji, natomiast poziomy zadłużenia w ujęciu nominalnym nadal rosły. Gwałtowny wzrost stóp procentowych wpłynął negatywnie na koszty obsługi zadłużenia ponoszone przez gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa działające na rynku nieruchomości komercyjnych, ograniczył popyt oraz wpłynął na ceny nieruchomości. Przewaga zmiennych stóp procentowych i kredytów hipotecznych o bardzo długich okresach spłaty wywarła presję na bilanse gospodarstw domowych, ograniczając zdolność spłaty zadłużenia i powodując spadek konsumpcji, co przyczyniło się do recesji w 2023 r. Jednocześnie gwałtownie spadła liczba nowo budowanych budynków mieszkalnych. Mimo ostatnich spadków ceny nieruchomości mieszkalnych są nadal znacząco zawyżone; wydaje się, że w przypadku cen nieruchomości komercyjnych nie nastąpiła jeszcze pełna korekta, a przy tym istnieje ryzyko wystąpienia trudności ze spłatą zadłużenia, jeżeli stopy procentowe utrzymają się na wysokim poziomie, a wyceny będą się obniżać. Sektor finansowy jest w dużym stopniu narażony na zmiany na rynku nieruchomości, ale powinien być zabezpieczony przed rozprzestrzenianiem się problemów sektora nieruchomości w szeroko pojmowanej gospodarce, o czym świadczą wskaźniki potwierdzające jego dobrą kondycję. Postęp w realizacji polityk jest ograniczony, a przy braku bardziej zdecydowanych działań stwierdzone podatności na zagrożenia utrzymują się i mogą doprowadzić do ponownego gwałtownego wzrostu zainteresowania nabywaniem nieruchomości mieszkalnych z wykorzystaniem finansowania dłużnego oraz ponownego zawyżania cen. Środki zwiększające podaż nieruchomości mieszkalnych mogłyby w dużej mierze zapobiec tym zagrożeniom. Ponadto system podatkowy w dalszym ciągu promuje nabywanie nieruchomości mieszkalnych z wykorzystaniem finansowania dłużnego dzięki możliwości znaczącego odliczania odsetek od kredytów hipotecznych od podatku, a także faworyzuje posiadanie nieruchomości. Nie przeprowadzono reform w odniesieniu do rynku wynajmu.

⁽⁹⁾ Dok. ST 7772/22 INIT i ST 7772/22 ADD 1.

⁽¹⁰⁾ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 9 listopada 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Szwecji (ST 14474/23 INIT i ST 14474/23 ADD 1).

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj>).

- (11) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Szwecji obniżyło się – nadwyżka wynosząca 1,2 % PKB w 2022 r. zmieniła się w deficyt wynoszący 0,6 % w 2023 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z poziomu 33,2 % PKB na koniec 2022 r. do 31,2 % na koniec 2023 r.
- (12) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła⁽¹²⁾ Szwecji podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki fiskalnej⁽¹³⁾, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Szwecja powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rada zaleciła również Szwecji zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej⁽¹⁴⁾ w 2023 r. był zasadniczo neutralny, na poziomie 0 % PKB. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał zasadniczo neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,1 % PKB, i był zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Zasadniczo neutralny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych wynikał z obniżenia o 0,3 pp. kosztów nadzwyczajnych środków wsparcia (ukierunkowanych i nieukierunkowanych) dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w odpowiedzi na podwyżki cen energii, częściowo kompensowanego szeregiem środków na mniejszą skalę, m.in. obniżeniem podatku energetycznego od paliwa. Inwestycje finansowane z zasobów krajowych wyniosły w 2023 r. 4,9 % PKB, co oznacza wzrost o 0,2 pp. w porównaniu z 2022 r. Szwecja sfinansowała inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego na przykład w ramach programów „Skok sektora przemysłu” i „Skok klimatyczny”, zapewniła finansowanie zarówno projektów w dziedzinie klimatu, jak i technologii niskoemisyjnych w różnych gałęziach przemysłu oraz rozbudowę sieci szerokopasmowych. Do tej pory Szwecja nie przedłożyła wniosku o płatność z Instrumentu.
- (13) W programie konwergencji na 2024 r. scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, przewiduje wzrost realnego PKB o 0,7 % w 2024 r. i 2,5 % w 2025 r. oraz inflację cen konsumpcyjnych bez kosztów odsetek (szw. KPIF) na poziomie 2,1 % w 2024 r. i 1,7 % w 2025 r. Oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 1,2 % w 2024 r., a następnie spadnie do 0,3 % w 2025 r., podobnie jak relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która ma wzrosnąć do 32,0 % do końca 2024 r., a następnie obniżyć się do 31,4 % do końca 2025 r. Prognozuje się, że po 2025 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie nadwyżkę na poziomie 0,7 % PKB w 2026 r. i 1,7 % PKB w 2027 r. W związku z tym planuje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się w okresie objętym programem na poziomie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB. Z kolei w odniesieniu do okresu po 2025 r. prognozowane jest, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje do 30,0 % w 2026 r. i do 28,0 % w 2027 r.
- (14) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB wzrośnie o 0,2 % w 2024 r. i 2,1 % w 2025 r., a inflacja mierzona przez zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP) wyniesie 2,0 % w 2024 r. i 1,8 % w 2025 r.
- (15) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,4 % PKB w 2024 r., co odzwierciedla między innymi osłabienie wzrostu dochodów podatkowych i wzrost wydatków, w szczególności na emerytury indeksowane w podsektorze instytucji na szczeblu regionalnym i lokalnym, natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 32 % do końca 2024 r. Zgodnie z szacunkami Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie ekspansywny, na poziomie 0,6 % PKB.
- (16) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki, które mają być sfinansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia (zwanego dalej „dotacjami”) z Instrumentu, wyniosą w 2024 r. 0,1 % PKB, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo lub dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Szwecji.

⁽¹²⁾ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2022 r. (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 221).

⁽¹³⁾ Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2024 r. średniookresowy wzrost produktu potencjalnego Szwecji w 2023 r. szacuje się – w oparciu o średnią rzeczywistą stopę wzrostu potencjalnego z 10 lat oraz deflator PKB z 2023 r. – na 7,7 % w ujęciu nominalnym.

⁽¹⁴⁾ Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych z zasobów krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów (z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19) oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Ujemna wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej polityce fiskalnej, a dodatnia wartość wskaźnika – o restrykcyjnej polityce fiskalnej.

- (17) W dniu 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła⁽¹⁵⁾ Szwecji utrzymanie stabilnej sytuacji fiskalnej w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowywaniu budżetów na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja proponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wynik strukturalny Szwecji wyniesie 0,0 % PKB w 2024 r., podczas gdy w 2023 r. wynosił 0,1 %, a tym samym przewyższy średniookresowy cel budżetowy tego państwa, którym jest wynik strukturalny na poziomie - 1 % PKB. Jest to zgodne z zaleceniem Rady.
- (18) Rada zaleciła ponadto Szwecji, aby w latach 2023 i 2024 podjęła działania w celu jak najszybszego wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii. Rada zaleciła ponadto, aby w przypadku gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Szwecja zapewniła, by takie środki wsparcia były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto⁽¹⁶⁾ nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie poniżej 0,1 % PKB w 2023 r. i ma nadal wynosić poniżej 0,1 % PKB w 2024 r. i 0 % PKB w 2025 r. Nadzwyczajne środki wsparcia w dziedzinie energii zostały wycofane w latach 2023 i 2024. Jest to zgodne z zaleceniem Rady.
- (19) Oprócz tego Rada zaleciła też Szwecji utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane z zasobów krajowych wzrosną z 4,9 % PKB w 2023 r. do 5,1 % PKB w 2024 r. Jest to zgodne z zaleceniem Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy unijnych, w tym z dotacji w ramach Instrumentu, spodziewane jest z kolei, że pozostaną one stabilne na poziomie 0,2 % PKB w 2024 r.
- (20) Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki Komisja w swojej prognozie z wiosny 2024 r. przewiduje, że w 2025 r., m.in. w związku z oczekiwanym ożywieniem gospodarczym, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 0,9 % PKB, a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie poziom 31,3 %.
- (21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Oczekuje się, że te reformy i inwestycje przyczynią się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Szwecji dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby do sierpnia 2026 r. zrealizować zobowiązania przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności, Szwecja musi kontynuować wdrażanie reform i inwestycji. Systematyczne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla celu zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (22) W ramach przeglądu śródkresowego programów polityki spójności Szwecja ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060⁽¹⁷⁾, dokonać przeglądu poszczególnych programów wspieranych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Szwecja poczyniła postępy we wdrażaniu programów polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania i utrzymują się dysproporcje między regionem stołecznym a resztą kraju. Ważne jest przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności, przy czym priorytety uzgodnione w ramach tych programów pozostają aktualne. Niezwykle istotne jest kontynuowanie wspierania innowacji przyczyniających się do dalszej ekologizacji społeczeństwa w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej gospodarki, a jednocześnie dalsze niwelowanie dysproporcji społeczno-gospodarczych między regionami oraz dysproporcji między obszarami miejskimi i pozamiejskimi. Ponadto kluczowe znaczenie ma promowanie podnoszenia i zmiany kwalifikacji, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych, zwłaszcza osób pochodzących ze środowisk migracyjnych. Szwecja może również wykorzystać inicjatywę

⁽¹⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2023 r. (Dz.U. C 312 z 1.9.2023, s. 252).

⁽¹⁶⁾ Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

„Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy”, ustanowioną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795⁽¹⁸⁾, do zwiększania inwestycji w technologie wspierające transformację ekologiczną. Rozwój i produkcja czystych i zasobooszczędnych technologii, w tym wzmocnienie łańcuchów wartości i zaradzenie niedoborom siły roboczej i umiejętności, ma istotne znaczenie dla długoterminowej zrównoważoności i konkurencyjności szwedzkich regionów oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które działają na ich terenie.

- (23) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy unijnych Szwecja stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą: (a) pogarszających się wyników kształcenia uczniów, zwłaszcza ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym i ze środowisk migracyjnych; (b) niedoborów kwalifikacji, które są największe w przypadku osób ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym i ze środowisk migracyjnych; oraz (iii) ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.
- (24) Wyniki Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) z 2022 r. wskazują, że umiejętności podstawowe szwedzkich uczniów pogorszyły się od 2018 r. Największe pogorszenie nastąpiło w matematyce – w przypadku tego przedmiotu odsetek uczniów osiągających najsłabsze wyniki był znacznie wyższy od unijnego celu. Odsetek uczniów osiągających najsłabsze wyniki rośnie jeszcze bardziej w przypadku uczniów ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym, a różnica między uczniami urodzonymi w Szwecji a uczniami ze środowisk migracyjnych jest bardzo duża. Ponadto istnieje ryzyko, że utrzymujący się niedobór wykwalifikowanych nauczycieli może negatywnie wpłynąć na jakość systemu edukacji i wyniki uczniów.
- (25) W 2022 r. 15 % wszystkich uczniów kończących szkołę średnią I stopnia nie mogło zostać przyjętych do szkoły średniej II stopnia z powodu zbyt niskich lub niekompletnych ocen. Dotyczy to w szczególności uczniów ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym i ze środowisk migracyjnych. Uczniów tych również mniej w szkołach prywatnych, których absolwenci mają średnio większe szanse na dalszą naukę. Wynikająca z tego luka w poziomie wykształcenia zwiększa również ryzyko niemożności znalezienia pracy, gdyż na większości stanowisk pracy w Szwecji wymagane jest wykształcenie średnie II stopnia lub wykształcenie wyższe, a trudności w znalezieniu pracy mają negatywne konsekwencje dla integracji.
- (26) Między różnymi grupami istnieją znaczne różnice dotyczące poziomu umiejętności i poziomu wykształcenia. Różnice te są najbardziej widoczne w przypadku osób młodych urodzonych poza Unią, które rzadziej kończą szkołę średnią II stopnia i rzadziej pracują, kształcą się lub szkołę niż osoby urodzone w Szwecji. Zmniejsza to ich szanse na zatrudnienie i stanowi ryzyko dla zdolności Szwecji do dalszej poprawy jej trwałej konkurencyjności. Ponadto te niedobory kwalifikacji dodatkowo powodują pogłębienie niedoborów siły roboczej, które są szczególnie widoczne w sektorach przemysłu i usług, i stanowią poważne wyzwanie dla rozwoju i ekologicznej transformacji przemysłowej najbardziej wysuniętych na północ regionów kraju.
- (27) Przy obecnej polityce wydaje się mało prawdopodobne, aby Szwecja osiągnęła swoje cele na 2030 r. wyznaczone w ramach unijnej polityki zmniejszania emisji gazów cieplarnianych (cele emisyjne na 2030 r.). Nadal brakuje zaktualizowanych kompleksowych scenariuszy, które dotyczyłyby emisji gazów cieplarnianych i odzwierciedlałyby zmiany polityki w latach 2023 i 2024, ponieważ w obecnie dostępnym planie działania w dziedzinie klimatu rząd skoncentrował się na dłuższym horyzoncie czasowym do 2045 r. i nie uwzględnił scenariuszy ilościowych dotyczących trajektorii emisji na okres do 2030 r. Wydaje się jednak, że szereg analiz przeprowadzonych przez oficjalne i niezależne organy potwierdza, że w wyniku obecnej polityki Szwecja w znacznie mniejszym stopniu będzie w stanie osiągnąć unijne cele emisyjne na 2030 r. Dla osiągnięcia przez Szwecję tych celów kluczowe znaczenie ma redukcja emisji w transporcie drogowym. Transport drogowy odpowiada za trzy czwarte zapotrzebowania na energię, przypadającego na ropę naftową i produkty ropopochodne, które w Szwecji są głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw kopalnych.

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/241 (Dz.U. L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>).

- (28) Udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w Szwecji jest najwyższy w Unii, choć potencjał tego kraju w zakresie odnawialnych źródeł energii nie jest jeszcze do końca wykorzystany. Okazją do wykorzystania tego potencjału może być trwająca elektryfikacja różnych szwedzkich gałęzi przemysłu, zmiany w przemyśle, jakie dokonują się w związku z wprowadzaniem innowacyjnych i ekologicznych rozwiązań, oraz dekarbonizacja na północy Szwecji – wszystko to wymaga dalszego zwiększenia produkcji energii elektrycznej. Nadal istnieje kilka przeszkód utrudniających zwiększenie zdolności produkcyjnej kraju w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Ze względu na te przeszkody Szwecja może nie osiągnąć przewidywanego zwiększenia mocy wytwórczej w latach 2021–2030, która w przypadku energii wiatrowej miała wzrosnąć o 13 GW, a w przypadku energii słonecznej – o około 5 GW. Jedną z takich przeszkód stanowi proces wydawania pozwoleń zarówno w przypadku morskich, jak i lądowych elektrowni wiatrowych. Bariery te wynikają m.in. z nieefektywnych procedur wydawania pozwoleń oraz prawa weta, jakie przysługuje gminom i organom obrony.
- (29) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i stwierdzonego przez nią istnienia zakłóceń równowagi zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych i wysokimi cenami nieruchomości,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie ryzyka związanego z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych i zakłóceniami równowagi na rynku nieruchomości mieszkalnych przez ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego i przez zwiększenie pobieranych okresowo podatków od nieruchomości, oraz równoczesne stworzenie odpowiednich narzędzi służących lepszej ocenie i lepszemu ukierunkowaniu polityki. Pobudzanie inwestycji w budownictwo mieszkaniowe, aby załagodzić najpilniejsze niedobory mieszkań, w szczególności przez wyeliminowanie barier strukturalnych dla budownictwa. Poprawę efektywności rynku nieruchomości mieszkaniowych, m.in. przez wprowadzenie reform rynku wynajmu.
2. W związku z długimi opóźnieniami – znaczne przyspieszenie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU oraz zapewnienie zakończenia reform i inwestycji do sierpnia 2026 r. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności. W kontekście przeglądu śródkokresowego tych programów – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w celu poprawy konkurencyjności.
3. Poprawę wyników w nauce, w tym uczniów ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym i ze środowisk migracyjnych, przez rozwiązanie problemu utrzymującego się niedoboru wykwalifikowanych nauczycieli, przez zapewnienie równego dostępu do systemu szkolnictwa oraz przez dalsze wspieranie przechodzenia uczniów do szkół średnich II stopnia. Rozwijanie umiejętności siły roboczej, zwłaszcza osób wywodzących się ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym i ze środowisk migracyjnych, za pomocą ukierunkowanych środków z zakresu polityki i zasobów, aby poprawić integrację tych osób na rynku pracy.
4. Zapewnienie osiągnięcia celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych przez ograniczenie w szczególności emisji z transportu drogowego oraz przyspieszenie i uproszczenie procedur wydawania pozwoleń na budowę instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, zwłaszcza w odniesieniu do morskiej i lądowej energii wiatrowej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 21 października 2024 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

NAGY I.