Dziennik Urzędowy
Unii Europejskiej

PL
Seria C

C/2025/4001

20.8.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 8 lipca 2025 r.

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

(C/2025/4001)

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 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 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:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2024 r., wskazano, że celem zarządzania gospodarczego jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie promuje także poczucie odpowiedzialności za politykę budżetową na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres cztero- lub pięcioletni, w zależności od długości kadencji parlamentarnej w tym państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto ([3]) przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, 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, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

([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]) 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 dyskrecjonalne 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.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ([4]), którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF"), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność 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.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ([5]) („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomaga to osiągać bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikować dostawy 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.

(4) W dniu 28 maja 2021 r. Szwecja przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. W dniu 4 maja 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Szwecji ([6]), którą to decyzję zmieniono dnia 9 listopada 2023 r. zgodnie z art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU ([7]). Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Szwecja osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Szwecji ([8]). Plan – przedłożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 – obejmuje okres od 2025 r. do 2028 r. oraz określa ograniczenie budżetowe w postaci maksymalnej stopy wzrostu wydatków netto rozłożone na okres czterech lat.

(6) W dniu 26 listopada 2024 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 r., w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, 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 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([9]) w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje, (ii) dekarbonizację i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji

([4]) 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).

([5]) 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).

([6]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Szwecji (ST 7772/2022; ST 7772/2022 ADD1).

([7]) 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 14474/2023).

([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Szwecji (Dz.U. C, C/2025/644, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/644/oj).

([9]) Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu start-up za pomocą inicjatyw, takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, aby przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności został skoordynowany z europejskim semestrem i dzięki temu zapewniono spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych 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. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają aktualne również w odniesieniu do oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, które są zmieniane zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Szwecji. Oceniła w nim postępy Szwecji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Szwecję. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Szwecja. Oceniono w nim również postępy Szwecji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, 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 Komisja przeprowadziła do celów tego rozporządzenia, opublikowano 13 maja 2025 r. ([10]) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja stwierdziła, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności, pomimo pewnego złagodzenia sytuacji w ostatnim czasie nadal występują istotne podatności na zagrożenia związane z rynkiem nieruchomości i wysokim zadłużeniem sektora prywatnego, które to podatności będą się utrzymywać, jeżeli nie zostaną podjęte zdecydowane działania. Pomimo niewielkiej poprawy sytuacji zadłużenie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w stosunku do PKB pozostaje jednym z najwyższych w UE, a ceny nieruchomości mieszkalnych utrzymują się na stałym poziomie nominalnym, ale nadal są zawyżone. Zaostrzenie warunków finansowych spowodowało również załamanie się budownictwa mieszkaniowego i wywarło dodatkową presję na wydatki gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a sektor finansowy pozostaje w dużym stopniu narażony na ryzyko związane z sektorem nieruchomości, w tym nieruchomościami komercyjnymi. Postępy w realizacji polityki są ograniczone. Polityka nadal sprzyja nabywaniu nieruchomości finansowanych z kredytów, podczas gdy nadal odczuwalna jest niedostateczna podaż mieszkań. System podatkowy wciąż zachęca do nabywania nieruchomości finansowanych z kredytów przez znaczne odliczenia od podatku odsetek od kredytów hipotecznych. Działania na rzecz zwiększenia podaży mieszkań w przyszłości pomogłyby złagodzić wzrost cen nieruchomości, ale nie zastąpią reform ukierunkowanych na główne przyczyny zadłużenia gospodarstw domowych. Nie przeprowadzono jeszcze reform w odniesieniu do rynku wynajmu. Powyższe podatności na zagrożenia mogą się pogłębić, jeśli dojdzie do ponownego wzrostu finansowania zakupu nieruchomości z kredytu oraz zawyżania cen nieruchomości w wyniku złagodzenia działań makroostrożnościowych, które wydają się rozważane, przy dodatkowo sprzyjających warunkach finansowania.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(11) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła Szwecji następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 4,0 % w 2025 r., 4,4 % w 2026 r., 4,4 % w 2027 r. oraz 4,6 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym poprzez odniesienie do roku 2023, wynoszącym: 10,7 % w 2025 r., 15,5 % w 2026 r., 20,6 % w 2027 r. oraz 26,1 % w 2028 r. W dniu 30 kwietnia 2025 r. Szwecja przedłożyła roczne sprawozdanie z postępów ([11]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również

([10]) SWD(2025)124 final.

([11]) Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

półroczną sprawozdawczość Szwecji z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(12) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie, w skoordynowany sposób, krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, aby wspierać wysiłki UE mające na celu osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu wydatków na obronę, i propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Radę Europejską w dniu 6 marca 2025 r.

(13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat ([12]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Szwecji, który w 2023 r. wynosił 0,8 % PKB, wzrósł do 1,5 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 31,6 % PKB na koniec 2023 r. do 33,5 % na koniec 2024 r. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto równej 6,1 % w 2024 r. W rocznym sprawozdaniu z postępów Szwecja szacuje wzrost wydatków netto w 2024 r. na 6,1 %. Z szacunków Komisji wynika, że w 2024 r. kurs polityki fiskalnej ([13]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był ekspansywny, na poziomie 0,7 % PKB.

(14) Według rocznego sprawozdania z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Szwecji, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 2,1 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 2,1 % w 2025 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 1,1 % w 2025 r. i 1,9 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 2,2 % w 2025 r. i 1,6 % w 2026 r.

(15) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 1,3 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 34,3 % PKB do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 4,1 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,5 % PKB w 2025 r. Według obliczeń Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 1,7 % w 2025 r. Ta niższa stopa wzrostu wydatków netto w porównaniu ze stopą określoną w rocznym sprawozdaniu z postępów odzwierciedla różne prognozy dotyczące między innymi kosztów związanych z zatrudnieniem i rzeczowych transferów socjalnych dostarczanych za pośrednictwem producentów rynkowych. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie restrykcyjny, na poziomie 0,7 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 33,8 % do końca 2025 r.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 0,1 % PKB mają być finansowane w 2025 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają realizację wysokiej jakości inwestycji i reform zwiększających produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Szwecji.

(17) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę w Szwecji wyniosły 1,3 % PKB w 2021 r., 1,7 % PKB w 2022 r. oraz 1,8 % PKB w 2023 r. ([14]) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają wynieść 2,3 % PKB w 2024 r. i 2,5 % PKB w 2025 r. Stanowi to wzrost o 1,2 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto w Szwecji mają wzrosnąć o 1,7 % w 2025 r., a o 7,9 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Szwecji w 2025 r. będzie niższy od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu, zarówno w ujęciu rocznym, jak i łącznie w latach 2024 i 2025.

(19) Roczne sprawozdanie z postępów nie zawiera prognoz budżetowych na okres po 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu, w którym przypada data graniczna prognozy, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 0,8 % PKB. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 2,6 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2026 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak

([12]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2025 r.

([13]) 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 ze środków 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 oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([14]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG). Ze względu na różnice metodyczne między definicjami stosowanymi przez COFOG i NATO wydatki oparte na definicji COFOG mogą różnić się od wydatków opartych na definicji NATO.

i unijnych, będzie restrykcyjny, na poziomie 0,4 % PKB.Według prognoz Komisji relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma zmniejszyć się do 33,3 % do końca 2026 r.

Główne wyzwania polityczne

(20) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 określonym w załączniku 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. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te napięte ramy czasowe dokończenie 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. W komunikacie Komisji pt. „NextGenerationEU – droga do 2026 r." przyjętym dnia 4 czerwca 2025 r. sprecyzowano harmonogram mający zastosowanie w kontekście zakończenia funkcjonowania Instrumentu i – aby zmaksymalizować wdrażanie do dnia 31 sierpnia 2026 r. – przedstawiono wskazówki dla państw członkowskich, m.in. co do możliwości dalszego usprawniania krajowych RRP, określono warianty do rozważenia przy zmianach tych planów oraz podkreślono, jak ważne jest, by starannie wspólnie zaplanować z wyprzedzeniem przedłożenie ostatnich wniosków o płatność w 2026 r. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(21) W Szwecji przyspieszyło wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Ważne jest kontynuowanie wysiłków, aby zapewnić szybkie wdrożenie tych programów i zarazem zmaksymalizować ich skutki w praktyce. Szwecja podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost przy jednoczesnym zwiększaniu spójności społecznej. Jednocześnie Szwecja nadal boryka się z wyzwaniami, w tym związanymi z niedoborem kwalifikacji i niedopasowaniem umiejętności, i na szczeblu regionalnym możliwe jest wsparcie wzrostu przy uwzględnieniu regionalnych potrzeb pod względem konkurencyjności, transformacji energetycznej i odporności wodnej. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Szwecja jest zobowiązana dokonać przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę między innymi wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych z 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych w dniu 1 kwietnia 2025 r. ([15]) przedłużono – w odniesieniu do każdego programu – termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródokresowego na okres po dniu 31 marca 2025 r. Zapewniono w nich także mechanizmy elastyczności, aby pomóc przyspieszyć wdrażanie programów i zachęcić państwa członkowskie do przeznaczania zasobów polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych dla Unii, którymi są konkurencyjność w dziedzinie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodna i transformacja energetyczna, a także na inwestycje w umiejętności w sektorach priorytetowych, przy czym programy EFS+ powinny nadal koncentrować się na osobach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

(22) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) zapewnia możliwość inwestowania w kluczowe priorytety strategiczne UE przez zwiększanie konkurencyjności UE. Środki ze STEP są przekazywane za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie też mogą wnosić wkład do programu InvestEU, wspierając inwestycje w obszarach priorytetowych. Szwecja może optymalnie wykorzystać te inicjatywy, aby wspierać rozwój lub tworzenie technologii krytycznych, w tym czystych i zasobooszczędnych technologii.

(23) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Szwecja powinna skutecznie sprostać pozostałym wyzwaniom, które dotyczą: (i) pogarszających się wyników kształcenia uczniów, zwłaszcza ze środowisk defaworyzowanych społeczno-ekonomicznie i ze środowisk migracyjnych; (ii) niedoborów kwalifikacji, które są największe w przypadku osób ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym i ze środowisk migracyjnych; (iii) wysokiego zadłużenia sektora prywatnego w połączeniu z zawyżeniem cen nieruchomości; (iv) ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz (v) zdolności sieci energetycznej i ograniczeń przesyłowych w związku ze wdrażaniem energii ze źródeł odnawialnych.

([15]) Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego – COM(2025) 123 final.

(24) Wyniki Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) z 2022 r. pokazują, że spadek umiejętności podstawowych szwedzkich uczniów od 2018 r. należy do najsilniejszych w UE, zwłaszcza w dziedzinie matematyki. Odsetek słabych wyników w nauce w zakresie umiejętności podstawowych jest szczególnie wysoki w przypadku uczniów wywodzących się ze środowisk migracyjnych lub defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym, przy czym wzrost odsetka słabych wyników w nauce wśród osób ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym jest jeszcze wyższy. Istnieje również znaczna różnica w wynikach osiąganych przez uczniów urodzonych w kraju i tych, który urodzili się za granicą, przy czym jest większe prawdopodobieństwo koncentracji uczniów ze środowisk migracyjnych w niektórych szkołach. Uczniowie ze środowisk defaworyzowanych są również niedostatecznie reprezentowani w szkołach prywatnych, których uczniowie przeciętnie mają większe szanse na podjęcie dalszej nauki. W 2022 r. 15 % wszystkich uczniów kończących szkołę średnią I stopnia miało zbyt niskie lub niepełne oceny, które uniemożliwiały im przyjęcie do szkoły średniej II stopnia. Utrzymujący się niedobór wykwalifikowanych nauczycieli, zwłaszcza w szkołach, do których uczęszcza wielu uczniów ze środowisk defaworyzowanych, zagraża jakości systemu kształcenia i jeszcze bardziej pogłębia problem coraz gorszych wyników w nauce.

(25) Szwecja nadal boryka się z wyzwaniami związanymi z integracją na rynku pracy osób z grup szczególnie wrażliwych, zwłaszcza osób ze środowisk defaworyzowanych i migracyjnych, oraz z niwelowaniem utrzymującego się niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. W 2023 r. w Szwecji odnotowano najwyższą stopę bezrobocia w UE wśród osób urodzonych poza UE, przy czym różnica między osobami urodzonymi poza UE a rodowitymi Szwedami utrzymuje się na szczególnie wysokim poziomie. Wśród osób z grup szczególnie wrażliwych zarejestrowanych jako osoby bezrobotne niemal połowa nie posiada wykształcenia średniego II stopnia, a wiele z nich nie spełnia również podstawowych warunków wstępnych umożliwiających znalezienie zatrudnienia lub podjęcie nauki, w tym pod względem umiejętności językowych. Ukończenie szkoły średniej II stopnia jest nieodzowne dla podjęcia pracy w Szwecji, dlatego należałoby podjąć dalsze działania w celu wsparcia uczniów odbywających naukę na poziomie średnim II stopnia, podejmujących studia wyższe lub kształcenie i szkolenie zawodowe. Przyczyniłoby się to do zwiększenia podaży pracowników z odpowiednimi umiejętnościami w celu wsparcia zatrudnienia, wzrostu wydajności i potencjału wzrostu szwedzkiej gospodarki.

(26) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach mających kluczowe znaczenie dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, znacznie utrudniają przechodzenie na gospodarkę neutralną emisyjnie w Szwecji. Istnieje duże zapotrzebowanie na inżynierów i specjalistów w sektorach istotnych dla zielonej transformacji, zwłaszcza na północy kraju. W związku z tym dalsza poprawa dopasowania do potrzeb rynku pracy oferowanych systemów kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji są kluczowe dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej.

(27) Wysokie zadłużenie sektora prywatnego i zawyżenie cen nieruchomości stanowią zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które w dalszym ciągu mogą rozwijać się w niekontrolowany sposób. Ceny nieruchomości mieszkalnych pozostają wysokie, a przy tym utrzymuje się niedobór podaży, ponieważ liczba nowo budowanych budynków mieszkalnych nadal jest niższa od prognozowanego zapotrzebowania. Niedobór ten wiąże się z brakami strukturalnymi, takimi jak m.in. ograniczona konkurencja w sektorze budowlanym, wynikająca z barier utrudniających wejście na rynek małym i zagranicznym przedsiębiorstwom, oraz z możliwości kontrolowania zasobów gruntowych przez dużych deweloperów. Ogólne obciążenie podatkowe nieruchomości pozostaje stosunkowo niskie ze względu na korzystne ulgi podatkowe od płatności odsetek z tytułu kredytów hipotecznych oraz niskie pobierane okresowo podatki od nieruchomości. Wpływ zmian w polityce na spłatę kredytów hipotecznych po opodatkowaniu jest trudny do oszacowania ze względu na brak danych dotyczących aktywów i zobowiązań indywidualnych gospodarstw domowych. Dostępność takich danych mogłaby prowadzić do przyrostu wydajności w kształtowaniu polityki, w ramach której można by zmniejszyć bariery wejścia na rynek mieszkaniowy i bardziej równomiernie rozłożyć obciążenia związane z mieszkalnictwem wśród ludności. Rynek wynajmu oferuje niewiele alternatyw i w dalszym ciągu wymaga reformy w celu skrócenia list osób oczekujących i promowania budowy mieszkań na wynajem. Jakiekolwiek rozluźnienie polityki makroostrożnościowej przed dokonaniem reform w celu rozwiązania obecnego problemu dysfunkcyjnego rynku może doprowadzić do wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych, a zarazem zwiększenia zadłużenia gospodarstw domowych.

(28) Przy obecnej polityce Szwecja nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia celów UE na 2030 r. dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W 2024 r. w Szwecji nastąpił wzrost emisji gazów cieplarnianych, a z szeregu badań przeprowadzonych przez oficjalne i niezależne organy wynika, że obecna polityka tego kraju doprowadzi do znaczącego osłabienia realizacji celów klimatycznych UE na 2030 r. W szczególności o ich niedostatecznej realizacji świadczą niedawne zmiany polityki, w tym dotyczące obniżenia obowiązku stosowania domieszek biopaliw oraz wprowadzenia niższych podatków od paliw ciekłych, które doprowadziły do zwiększenia emisji wytwarzanych w transporcie drogowym, stanowiącym główne źródło emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw kopalnych w Szwecji.

(29) Chociaż Szwecja w dalszym ciągu jest państwem członkowskim o najwyższym udziale energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej, ograniczenia zdolności sieci energetycznej i ograniczenia przesyłowe mogą utrudnić dalsze wdrażanie energii ze źródeł odnawialnych. Wyeliminowanie tych ograniczeń ma kluczowe znaczenie, ponieważ do 2045 r. końcowe zużycie energii elektrycznej w Szwecji ma znacząco wzrosnąć ze względu na zwiększone potrzeby przemysłu i transportu w zakresie elektryfikacji. Poprawa dostępu do niewykorzystanego potencjału Szwecji w zakresie energii ze źródeł odnawialnych może zaspokoić potrzeby w zakresie trwającej elektryfikacji przemysłu na południu kraju oraz przyczynić się do innowacyjnego rozwoju zielonego przemysłu i dekarbonizacji na północy. Zmniejszenie zużycia energii poprzez zwiększenie efektywności energetycznej ma również zasadnicze znaczenie dla ograniczenia emisji dwutlenku węgla i kontroli kosztów energii ponoszonych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Jeśli chodzi o efektywność energetyczną, mając na uwadze sposób, w jaki dotychczas kształtowało się zużycie energii w Szwecji, Szwecja może nie osiągnąć krajowego celu zakładającego poprawę efektywności energetycznej o 50 % do 2030 r. w porównaniu z 2005 r. Zużycie energii pierwotnej w 2023 r. wyniosło ponad 41 Mtoe, co oznacza, że Szwecja pozostaje jednym z państw członkowskich o najwyższym zużyciu energii na mieszkańca.

(30) Nadal istnieje kilka przeszkód utrudniających zwiększenie zdolności produkcyjnej kraju w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Jedną z takich przeszkód stanowi brak przewidywalności związany z procesem wydawania pozwoleń zarówno w przypadku morskich, jak i lądowych elektrowni wiatrowych. Bariery wynikające między innymi z nieefektywnych procedur wydawania pozwoleń oraz prawa weta, jakie przysługuje gminom i organom odpowiedzialnym za obronę, powodują niepewność inwestycyjną i utrudniają wykorzystanie potencjału energii ze źródeł odnawialnych.

(31) 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 5. Polityki, o których mowa w zaleceniu 5, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z rynkiem nieruchomości i wysokim zadłużeniem sektora prywatnego,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo i wzmocnienie ogólnej gotowości obronnej, przy zapewnieniu stabilności długu zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 6 marca 2025 r. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r.

2. Zapewnienie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy na dokończenie reform i inwestycji mające zastosowanie na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie unijnych instrumentów, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy.

3. Zapewnienie osiągnięcia celów redukcji emisji gazów cieplarnianych przez ograniczenie w szczególności emisji z transportu drogowego. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych przez przyspieszenie wdrażania energii ze źródeł odnawialnych, w tym przez rozbudowę i modernizację sieci przesyłu energii i poprawę efektywności energetycznej. Przyspieszenie i usprawnienie procedur wydawania pozwoleń na wdrażanie odnawialnych źródeł energii, w szczególności w odniesieniu do morskiej i lądowej energii wiatrowej, oraz unikanie uchylania zatwierdzonych pozwoleń.

4. 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.

5. Poprawę efektywności rynku nieruchomości mieszkaniowych, m.in. przez wprowadzenie reform rynku wynajmu. Pobudzanie inwestycji w budownictwo mieszkaniowe, aby załagodzić najpilniejsze niedobory mieszkań. Wyeliminowanie barier strukturalnych, aby ułatwić budowanie lokali mieszkaniowych. Przeciwdziałanie ryzykom związanym z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych przez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększenie pobieranych okresowo podatków od nieruchomości, przy jednoczesnym opracowaniu odpowiednich narzędzi służących lepszej ocenie i lepszemu ukierunkowaniu polityki. Utrzymanie środków makroostrożnościowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodnicząca

S. LOSE