KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
COM(2022) 625 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2022 r.

{SWD(2022) 625 final} - {SWD(2022) 640 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2022 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 9 ust. 2,

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] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i wzrost potencjalny gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[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).

Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [został] zaktualizowany [XX] czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej potwierdzone wspólne zobowiązanie, które podjęto w maju 2021 r. podczas Szczytu Społecznego w Porto, do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. 24 listopada 2021 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji[4]. W tym samym dniu Komisja przyjęła również wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i który Rada przyjęła 14 marca 2022 r.

(3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to m.in. wyższe ceny energii i żywności i słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii wpływają zwłaszcza na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone. UE doświadcza również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. W tym kontekście 4 marca 2022 r. uruchomiono[5] po raz pierwszy dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony, przyznając osobom wysiedlonym z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w UE, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.

(4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., jednocześnie rozwijając się zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest nieodzowna do osiągnięcia priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają co najmniej znaczną część stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych w cyklach semestru w latach 2019 i 2020. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, obok zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia zmodyfikowanego planu.

---

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[5] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1.

(5) Ogólna klauzula wyjścia obowiązuje od marca 2020 r.[6] W komunikacie z 3 marca 2021 r.[7] Komisja przedstawiła opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowymi podwyżkami cen energii i utrzymującymi się zakłóceniami w łańcuchu dostaw uzasadniają przedłużenie do końca 2023 r. ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

(6) Zgodnie z podejściem przyjętym w opinii Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. na temat programu konwergencji na 2021 r., kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego[8]. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej i cyfrowej transformacji; z tego powodu uwagę zwraca się również na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19) i inwestycji finansowanych ze środków krajowych[9].

(7) 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. w celu wsparcia państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienia koordynacji polityki[10]. Komisja stwierdziła, że w oparciu o perspektywy makroekonomiczne prognozy z zimy 2022 r. stosowne wydaje się przejście w 2023 r. od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy zachowaniu gotowości do odpowiedniej reakcji w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. Komisja oznajmiła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała

---

6 Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, Bruksela, COM(2020) 123 final z 20.3.2020.

7 Komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Bruksela, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

8 Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jej komponentów w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach stanowiących podstawę prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego wzrostu potencjalnego nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogą pobudzić wzrost potencjalny.

9 Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani z innych funduszy UE.

10 Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r., Bruksela, COM(2022) 85 final z 2.3.2022.

państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w swoich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

(8) W stosunku do wytycznych fiskalnych przedstawionych 2 marca 2022 r. zalecenia fiskalne na 2023 r. uwzględniają gorsze perspektywy gospodarcze, większą niepewność i dodatkowe ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie zimowej. W tym kontekście działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki wzrostu cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych środków tymczasowych; polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosowywać do szybko zmieniających się okoliczności; musi też być różna dla poszczególnych krajów w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, m.in. pod względem narażenia na kryzys i napływu wysiedleńców z Ukrainy.

(9) 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 zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. 4 maja Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Szwecji[11]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i 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.

(10) 29 kwietnia 2022 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r. i program konwergencji na 2022 r., zgodnie z terminem ustanowionym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Szwecji z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Szwecji na 2022 r.[12]. Oceniono w nim postępy Szwecji we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Szwecję, z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań,

[11] 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 ADD 1).

[12] SWD(2022) 625 final.

w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Szwecji we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Szwecji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 23 maja 2022 r.[13] Komisja stwierdziła, że Szwecja boryka się z zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. Podatności na zagrożenia wiążą się z wysokimi i wciąż rosnącymi cenami nieruchomości mieszkalnych oraz wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych. Zadłużenie sektora prywatnego wzrosło do 216 % PKB w 2020 r., co budzi zaniepokojenie z powodu dużej części tego zadłużenia przeznaczonej na zakup nieruchomości. Instytucje finansowe są narażone na zakłócenia na rynku nieruchomości przez udzielanie kredytów hipotecznych oraz kredytowanie przedsiębiorstw zajmujących się nieruchomościami komercyjnymi i przedsiębiorstw budowlanych. Niedobór mieszkań, przeregulowany rynek wynajmu, zachęty podatkowe do zaciągania kredytów hipotecznych oraz malejące stopy oprocentowania spowodowały, że gospodarstwa domowe w coraz większym stopniu zadłużają się, aby sfinansować zakup nieruchomości mieszkalnych. W rezultacie są one narażone na potencjalne zmiany stóp procentowych. Na koniec 2020 r. zadłużenie gospodarstw domowych wyniosło 188 % dochodu do dyspozycji i 95 % PKB. Korekta mogłaby mieć niekorzystny wpływ na gospodarkę i sektor bankowy. W efekcie mogłyby wystąpić skutki uboczne dla państw mających gospodarcze i finansowe powiązania ze szwedzką gospodarką i sektorem bankowym. W ostatnich latach zastosowano pewne środki, aby zaradzić tym zakłóceniom równowagi, ale ich wpływ był ograniczony. Najważniejsze luki w polityce utrzymują się zwłaszcza w odniesieniu do bodźców podatkowych zachęcających do finansowania zakupu nieruchomości mieszkalnych długiem, podaży nieruchomości mieszkalnych oraz rynku wynajmu.

(13) 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła Szwecji wprowadzenie w 2020 i 2021 r. wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Szwecji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Szwecji zmniejszył się z 2,7 % PKB w 2020 r. do 0,2 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Szwecję wspierały ożywienie gospodarcze w 2021 r., podczas gdy tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmniejszono z 3,3 % PKB w 2020 r. do 2,2 % w 2021 r. Działania podjęte przez Szwecję w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, miały w większości charakter tymczasowy. Jednocześnie niektóre działania dyskrecjonalne podjęte w latach 2020–2021 nie miały charakteru tymczasowego ani nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi, obejmując głównie kilka środków w zakresie wydatków oraz cięcia podatków dochodowych. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2021 r. 36,7 % PKB.

[13] SWD(2022) 639 final.

(14) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 3,1 %, a w 2023 r. – o 1,6 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się mniejszy wzrost realnego PKB – o 2,3 % w 2022 r. i o 1,4 % w 2023 r. Rząd oczekuje, że deficyt nominalny wzrośnie do 0,5 % PKB w 2022 r. i zmieni się w nadwyżkę w wysokości 0,5 % PKB w 2023 r. Wzrost w 2022 r. jest głównie odzwierciedleniem słabszego wzrostu gospodarczego i dodatkowych priorytetów wydatkowania, które razem wzięte przeważają nad skutkami wycofywania środków nadzwyczajnych. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2022 r. zmniejszy się do 33,5 % i będzie dalej spadać w 2023 r. – do 30,7 % PKB. Przy uwzględnieniu zapowiadanych środków z zakresu polityki znanych w dniu będącym datą graniczną prognozy Komisji z wiosny 2022 r. w prognozie tej przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. wyniesie 0,5 % PKB, a w 2023 r. zmieni się w nadwyżkę 0,5 % PKB. Jest to zgodne z poziomem deficytu prognozowanym w programie konwergencji na 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który w 2022 r. wyniesie 33,8 %, a w 2023 r. – 30,5 %.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 1,9 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć wzrost potencjalny Szwecji.

(15) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmaleją z 2,2 % PKB w 2021 r. do 1,2 % PKB w 2022 r. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które wprowadzono, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i które w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 0,4 % PKB w 2022 r. i 0,0 % PKB w 2023 r.[14] W porównaniu ze średnią UE w Szwecji gospodarka jest mniej energochłonna i niższy jest udział wydatków gospodarstw domowych na energię[15]. Środki te obejmują transfery socjalne na rzecz gospodarstw domowych celem skompensowania wyższych cen energii elektrycznej oraz cięcia podatków od paliw w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie również w 2023 r., niektóre z tych środków mogą zostać utrzymane. Niektóre z tych środków nie są ukierunkowane, w szczególności transfery na rzecz gospodarstw domowych na pokrycie wyższych cen energii elektrycznej. Koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. mają wynieść 0,1 % PKB w 2022 r. i 2023 r.[16], natomiast koszty zwiększenia wydatków na obronę sięgają nieco poniżej 0,1 % PKB w samym 2022 r.

---

14 Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie wydatków kapitałowych.

15 Udział wydatków gospodarstw domowych na energię mierzy się wagą składnika energii w koszyku HICP.

16 Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do UE, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej UE od marca 2022 r. W przypadku kosztów

(16) 18 czerwca 2021 Rada zaleciła, by w 2022 r. Szwecja[17] kontynuowała wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniony przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymała inwestycje finansowane ze środków krajowych. Zaleciła również, by Szwecja prowadziła – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

(17) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. i z uwzględnieniem informacji zawartych w programie konwergencji Szwecji na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -0,6 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady[18]. Szwecja planuje dalsze wspieranie ożywienia gospodarczego przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowego impulsu dla gospodarki, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki mają na działalność gospodarczą wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,1 p.p. PKB w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej w 2022 r.[19]. W związku z tym Szwecja planuje utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,4 p.p. Obejmuje to dodatkowy wpływ wspomnianych wyżej środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,4 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB).

(18) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej będzie na poziomie +1,3 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki[20]. Prognozuje się, że w 2023 r. Szwecja będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowego wsparcia na rzecz ożywienia gospodarczego. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki mają na działalność gospodarczą wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,1 p.p. PKB w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się,

---

budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

17 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 131.

18 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

19 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ, który wyniesie 0,0 p.p. PKB.

20 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały nieco restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,1 p.p. w 2023 r.[21]. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 1,1 p.p. Obejmuje to wpływ stopniowego wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,4 % PKB).

(19) W programie konwergencji na 2022 r. przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać do 0,8 % PKB w 2024 r. i do 1,4 % w 2025 r. Planuje się zatem, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie się nadal zmniejszać i w 2024 r. wyniesie 28,9 %, a w 2025 r. spadnie dalej do 26,4 % PKB. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się niskie w średnim okresie.

(20) Połączenie wysokich cen nieruchomości mieszkalnych i zadłużenia gospodarstw domowych stwarza ryzyko nieuporządkowanej korekty. W ostatnich latach Szwecja wprowadziła szereg środków makroostrożnościowych w celu ograniczenia zadłużenia gospodarstw domowych w stosunku do dochodu i wartości nieruchomości obciążonej hipoteką. Utrzymują się jednak inne zachęty do zaciągania kredytów i zadłużania się. W efekcie dotychczasowe środki z zakresu polityki wydają się mieć ograniczony wpływ na wzrost udzielania kredytów hipotecznych. Ceny nieruchomości mieszkalnych rosną od połowy lat 90-tych w tempie przewyższającym wzrost dochodów gospodarstw domowych. W 2021 r. trend ten nasilił się i w trzecim kwartale nominalne ceny nieruchomości mieszkalnych wzrosły o 11,3 % w ujęciu rok do roku. Do najważniejszych przyczyn tej sytuacji należą: bodźce podatkowe zachęcające do własności nieruchomości i zaciągania kredytów hipotecznych, korzystne warunki kredytowe oraz stosunkowo niskie wskaźniki spłaty kredytów hipotecznych. Ogólne obciążenie podatkowe nieruchomości jest w Szwecji stosunkowo niskie ze względu na korzystne ulgi podatkowe od płatności odsetek z tytułu kredytów hipotecznych oraz niskie pobierane okresowo podatki od nieruchomości. Choć w latach 2020 i 2021 obniżono podatki od dochodów kapitałowych, aby zmniejszyć koszty zakupu i zmiany mieszkania lub domu dla osób będących już właścicielami nieruchomości, zmiana ta mogła nieco zwiększyć barierę wejścia dla kupujących pierwszy raz z powodu wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych. Pomimo znaczącego nasilenia działalności budowlanej w ostatnich latach oraz wzrostu liczby wydanych pozwoleń na budowę, zgodnie z oczekiwaniami niedobór mieszkań ma się utrzymać w nadchodzących latach. Ponadto zasoby mieszkaniowe nie są wykorzystywane efektywnie. Wszystko to utrudnia zmianę pracy i prawdopodobnie przyczynia się do nierówności międzypokoleniowej. Na rynku wynajmu regulowane czynsze niższe od rynkowych przynoszą korzyści ograniczonej grupie gospodarstw domowych. Nie ma powiązania między wysokością czynszu a potrzebami i dochodem gospodarstwa domowego. Czynsze, które odzwierciedlałyby ceny rynkowe, w połączeniu z dopłatami do czynszu uzależnionymi od dochodu i majątku netto, przyniosłyby przyrost wydajności.

[21] Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ, który wyniesie 0,0 p.p. PKB.

(21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Szwecji przez Radę w ramach europejskiego semestru w 2019 i 2020 r., obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu, lub znacznej części tych wyzwań. Plan przewiduje w szczególności reformy i inwestycje mające wesprzeć zieloną i cyfrową transformację, zwiększyć odporność systemu opieki zdrowotnej, ograniczyć ryzyko prania pieniędzy oraz podnieść poziom edukacji i umiejętności.

(22) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Szwecji przyczyni się do dalszych postępów zielonej i cyfrowej transformacji. Działania wspierające realizację celów klimatycznych w Szwecji stanowią 44 % łącznej alokacji w ramach planu, a działania wspierające realizację celów cyfrowych – 21 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Szwecji szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, wzmacniając jednocześnie jej odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(23) Szwecja przedłożyła dokumenty programowe dotyczące polityki spójności między listopadem 2021 r. a lutym 2022 r.[22] Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. Szwecja jest zobowiązana do uwzględniania w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosownych zaleceń krajowych. Jest to warunek wstępny poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności i jednocześnie przyczynia się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

(24) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Szwecja mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań związanych z (i) zawyżonym poziomem cen nieruchomości mieszkalnych w połączeniu ze stale rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych; (ii) nierównością możliwości kształcenia dla uczniów ze środowisk defaworyzowanych i migracyjnych oraz potrzebą lepszej integracji grup w niekorzystnej sytuacji na rynku

[22] 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 Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

pracy oraz (iii) potrzebą dalszego zmniejszenia zależności od paliw kopalnych, w tym pochodzących z Rosji.

(25) Pomimo ogólnie dobrych wyników nierówności w szwedzkim systemie edukacji wywierają wpływ na poziom umiejętności podstawowych uczniów z grup w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowisk migracyjnych. Różnice między wynikami w nauce uczniów urodzonych w Szwecji a uczniów urodzonych za granicą znacznie wzrosły, w sytuacji gdy liczba uczniów ze środowisk migracyjnych podwoiła się w latach 2009–2018. Chociaż wyniki testów międzynarodowych pokazują ogólną poprawę umiejętności podstawowych, różnice pod względem umiejętności czytania między uczniami ze środowisk migracyjnych a pozostałymi uczniami należą do największych w UE. Wczesne kończenie nauki jest także znacznie częstsze wśród uczniów urodzonych za granicą. Nierówności edukacyjne pogłębiają się i są często związane z ograniczonymi możliwościami wyboru szkoły dla uczniów ze środowisk migracyjnych. Różnice w wynikach edukacji mają duży wpływ na szanse uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rozwijanie odpowiednich umiejętności pozwalających znaleźć zatrudnienie. Istnieją możliwości usprawnienia organizacji systemu edukacji i zarządzania nim, w tym w zakresie procesu naboru, a także możliwości zaradzenia długotrwałym niedoborom wykwalifikowanych nauczycieli, aby wspierać jakość i równość systemu edukacji. Szwecja boryka się też z wyzwaniami dotyczącymi integracji na rynku pracy osób, które przekroczyły wiek obowiązku szkolnego, mają niskie umiejętności i pochodzą ze środowisk migracyjnych. Ogółem wszystko to przyczynia się do utrzymujących się luk w zakresie uczestnictwa w rynku pracy i umiejętności znacznej liczby pracowników.

(26) Plan REPowerEU przyjęto w odpowiedzi na mandat udzielony przez szefów państw lub rządów UE w Deklaracji wersalskiej i ma on na celu jak najszybsze uniezależnienie Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. W ramach dialogu z państwami członkowskimi określane są najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy służące temu celowi na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym. Działania te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

(27) Niezbędne jest zwiększenie wysiłków na rzecz osiągnięcia celów w zakresie odnawialnych źródeł energii określonych w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. Choć Szwecja notuje największy w UE udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii (51,1 % w 2020 r.), należy ona do państw członkowskich o najwyższym poziomie zużycia energii na osobę. Ponadto duża część emisji gazów cieplarnianych w Szwecji pochodzi z sektora transportowego, zwłaszcza transportu drogowego. Sektor ten jest wciąż mocno uzależniony od ropy naftowej, która stanowi 17,7 % ogólnego koszyka energetycznego. Na dodatek w 2021 r. wciąż rosły ograniczenia w zakresie pojemności energetycznej i przepustowości sieci, zwłaszcza na południu Szwecji, hamując rozwój i lokalizację działalności handlowej na tym obszarze. Brak zdolności przesyłowych między północą i południem jeszcze bardziej pogłębia ten problem. Konieczne są dodatkowe inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych, przepustowość i wydajność sieci oraz połączenia międzysystemowe między różnymi regionami kraju, aby osiągnąć krajowy cel 100 % energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do 2040 r. oraz neutralność pod względem emisji dwutlenku węgla do 2045 r. Dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń złagodziłoby obciążenia związane z wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności energii wiatrowej. Do obniżenia emisji dwutlenku węgla i kosztów energii dla konsumentów i przedsiębiorstw niezbędne jest też ograniczenie zużycia

energii przez poprawę efektywności energetycznej. Zwiększenie inwestycji w odnawialne źródła energii i elektryfikację, rozwiązanie problemu wąskich gardeł w infrastrukturze, poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie zużycia paliw kopalnych przyczynią się do ograniczenia ogólnej zależności od paliw kopalnych, w tym pochodzących z Rosji. Udział paliw kopalnych w koszyku energetycznym Szwecji (gaz 2,6 %, węgiel 3,2 % i ropa naftowa 17,7 % w 2020 r.) jest znacznie niższy od średniej UE (gaz 24,4 %, węgiel 10,8 % i ropa naftowa 32,7 % w 2020 r.). Możliwe jest jednak dalsze ograniczenie zależności Szwecji od paliw kopalnych z Rosji. Dotyczy to szczególnie ropy naftowej (w 2020 r. 20 % importu rafinowanej ropy naftowej i 8 % importu surowej ropy naftowej pochodziło z Rosji) i gazu (13 % łącznego importu gazu w 2020 r. pochodziło z Rosji). Zależność od rosyjskich dostaw gazu i ropy, choć znacząca, utrzymuje się poniżej średniej UE, wynoszącej w przypadku importu gazu – 44 %, surowej ropy naftowej – 23 % i rafinowanej ropy naftowej – 35 %[23]. Przyspieszenie projektów dotyczących połączeń międzysystemowych z sąsiednimi państwami mogłoby zwiększyć bezpieczeństwo Szwecji w zakresie dostaw energii oraz jej zdolność przystosowania się do różnic regionalnych, w świetle ostatnich wydarzeń geopolitycznych. Należy zwrócić uwagę, że realizacja przez Szwecję celów pakietu „Gotowi na 55" wymagać będzie dalszego zwiększenia poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i poprawy efektywności energetycznej.

(28) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Szwecja może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Szwecja może ponadto wykorzystywać Europejski Fundusz Społeczny Plus do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.

(29) W świetle niniejszej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2022 r., a jej opinia[24] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(30) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i niniejszej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2022 r. i program konwergencji na 2022 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej. Polityki, o których mowa w zaleceniach 1 i 2, pomagają między innymi przeciwdziałać zakłóceniom równowagi związanym ze słabo działającym rynkiem nieruchomości mieszkalnych i zawyżonymi cenami nieruchomości mieszkalnych w połączeniu ze stale rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla

[23] Eurostat (2020); udział importu z Rosji w całkowitym imporcie gazu ziemnego, surowej ropy naftowej i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Szwecji całkowity import obejmuje handel wewnątrz UE. Dane dotyczące surowej ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych.

[24] Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy UE. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie. 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 lub przez zwiększenie pobieranych okresowo podatków od nieruchomości. Pobudzanie inwestycji w budownictwo mieszkaniowe, aby załagodzić najpilniejsze niedobory mieszkań, w szczególności przez wyeliminowanie strukturalnych barier dla budownictwa oraz zapewnienie gruntów pod zabudowę. Poprawę efektywności rynku nieruchomości mieszkaniowych, m.in. przez wprowadzenie reform rynku wynajmu.

2. Kontynuowanie realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z ustalonymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z 4 maja 2022 r. Szybkie sfinalizowanie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu rozpoczęcia ich wdrażania.

3. Ograniczenie wpływu środowiska społeczno-ekonomicznego i migracyjnego uczniów na ich wyniki w nauce przez zapewnienie równego dostępu do szkół i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanych nauczycieli. Rozwijanie umiejętności grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób ze środowisk migracyjnych, przez dostosowanie zasobów i metod do ich potrzeb, aby pomóc im w integracji na rynku pracy.

4. Ograniczenie ogólnej zależności od paliw kopalnych przez przyspieszenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i pobudzanie dodatkowych inwestycji w infrastrukturę sieciową, wzmocnienie wewnętrznych sieci krajowych dla zapewnienia wystarczającej wydajności sieci, poprawę efektywności energetycznej oraz dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń w odniesieniu do projektów w dziedzinie energii odnawialnej.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący