



Wyzwania związane z wdrażaniem instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności

Melchior Szczepanik

Instrument na rzecz odbudowy i zwiększania odporności (RRF) stanowi rdzeń unijnego funduszu odbudowy Przyszłe Pokolenie. Ma być jednocześnie źródłem dodatkowych środków służących pobudzeniu wzrostu i narzędziem gospodarczej transformacji. Realizacja tych celów może sprawić, że Unia będzie częściej wykorzystywać wspólny dług, by finansować większe przedsięwzięcia. Wdrożenie instrumentu skomplikują jednak różnice zdań między państwami w kwestii równowagi między wspieraniem gospodarek ze środków publicznych a reformami zorientowanymi na cięcia wydatków.

W lutym br. Rada i Parlament Europejski (PE) przyjęły rozporządzenie o RRF, określające warunki wydatkowania 90% środków z funduszu odbudowy Przyszłe Pokolenie, który opiewa na 750 mld euro (pozostała część trafi do budżetów już istniejących polityk unijnych). Uruchomienie funduszu wymaga jeszcze ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich decyzji o zasobach własnych, która upoważni Komisję Europejską (KE) do emisji finansujących fundusz obligacji. Kilkanaście państw dokonało już ratyfikacji, pozostałe najprawdopodobniej w ciągu kilku tygodni doprowadzą odpowiednie procedury do końca.

Charakter RRF. Środki z RRF są podzielone na dwie części: 312,5 mld euro zostanie przekazane państwom członkowskim w formie bezzwrotnych dotacji (patrz tabela), 360 mld euro stanowi pulę, z której państwa będą mogły pożyczyć pieniądze na korzystnych warunkach. Nie będą jednak miały pełnej swobody wykorzystania środków, które muszą być przeznaczone na wspólnie wyznaczone cele. Chodzi przede wszystkim o inwestycje wspierające dwa kluczowe projekty KE: zieloną i cyfrową transformację, na które ma być przeznaczone odpowiednio co najmniej 37% i 20% środków. Ponadto do wszystkich finansowanych projektów ma być stosowana zasada, że nie mogą one wywoływać istotnych szkodliwych skutków dla klimatu. Obok klimatu i cyfryzacji wyznaczono jeszcze cztery dziedziny, do których inwestycje powinny być kierowane:

dynamizacja wzrostu gospodarczego, spójność społeczna i terytorialna, zdrowie oraz edukacja.

Państwa członkowskie muszą przygotować strategie wykorzystania środków – krajowe plany odbudowy (KPO). Po zaopiniowaniu przez KE będą one zatwierdzane przez Radę (większością kwalifikowaną). Zakładając sprawny przebieg procedury, państwa mogą otrzymać pierwszą transzę (13% środków) już w czerwcu lub lipcu br. Reszta będzie wypłacana w ratach po osiągnięciu określonych w KPO celów. KE będzie prowadzić arkusz ocen postępów państw i będzie mogła ograniczyć lub zawiesić transfery w przypadku braku realizacji założeń.

KPO powinny również zawierać program reform odpowiadający na sugestie Komisji wyrażone w 2019 i 2020 r. w ramach semestru europejskiego – procedury oceny przez KE polityki gospodarczej państw członkowskich. Komisja chce w ten sposób zachęcić rządy, by inwestycje modernizacyjne połączyć z działaniami, które mogą zwiększyć konkurencyjność ich gospodarek i umożliwić bardziej efektywne zarządzanie środkami publicznymi, a w dalszej perspektywie – ograniczenie długów. Chodzi m.in. o usprawnienie działania administracji, ograniczenie biurokratycznych barier dla działalności gospodarczej i uszczelnienie systemu podatkowego.

BIULETYN PISM

Problemy dotyczące wdrożenia. Proces zatwierdzania i oceny wdrażania KPO może generować spory. KE zależy, by inwestycje z RRF były zgodne z promowanymi przez nią kierunkami rozwoju gospodarczego. Dlatego będzie należało, by państwa usunęły z planów projekty sprzeczne z tymi celami czy zachowujące status quo (np. wspierające nierentowne firmy). Będzie również wymagać konkretnych wskaźników mogących posłużyć jako kryteria oceny realizacji projektów.

Różnice zdań mogą pojawić się również między państwami podczas wzajemnej oceny planów. Tzw. koalicja oszczędnych (Austria, Dania, Finlandia, Holandia i Szwecja) niechętnie przystała na stworzenie funduszu pomocowego składającego się z bezzwrotnych dotacji, argumentując, że może to zachęcać do nieprzemysłanych wydatków. Można więc przypuszczać, że państwa te uważnie przeanalizują strategię wykorzystania unijnych środków przez mocno zadłużone państwa południa Europy. Zależy im, by inwestycje popłynęły do firm i sektorów dających szansę na wysoki zwrot, co pozwoli przyspieszyć odbicie gospodarcze i względnie szybko przejść do kolejnego etapu procesu odbudowy – redukcji długów. Oszczędni obawiają się, że jeśli kryzys covidowy zamieni się na Południu w kryzys długu, będą musieli ponieść część kosztów ewentualnych pakietów ratunkowych. Naciskają więc, by KPO zawierały reformy zorientowane na odzyskiwanie równowagi budżetowej.

Inaczej rozkładają akcenty państwa Południa, które najmocniej odczuły gospodarcze skutki kryzysu epidemicznego. Podkreślają one społeczne koszty kryzysu i konieczność wsparcia gospodarki przez państwa. Oponują natomiast przeciw włączaniu warunkowości makroekonomicznej do RRF. Rozwój pandemii i utrzymywanie związanych z nią ograniczeń działalności gospodarczej sprawiają, że przekonanie o konieczności wspierania gospodarki z funduszy publicznych dominuje obecnie nad troską o równowagę budżetową. KE i państwa członkowskie postanowiły przedłużyć do końca 2022 r. zawieszenie przepisów Paktu Stabilności i Wzrostu, które zobowiązują państwa m.in. do redukcji długu publicznego do poziomu poniżej 60% PKB. Oznacza to, że KE nie będzie mogła skorzystać z zawartej w rozporządzeniu o RRF możliwości zawieszenia transferów w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla równowagi makroekonomicznej.

Państwa Południa lansują przy okazji postulat rewizji reguł paktu, wskazując, że wymusza on ograniczenia wydatków i nadmiernie krępuje swobodę kreowania polityki gospodarczej, szczególnie w czasach kryzysu. Jedną z propozycji jest niewliczanie do deficytu wydatków o charakterze rozwojowym (np. edukacja, badania naukowe). Pojawiają się także sugestie [umorzenia części długów](#) państw członkowskich przez Europejski Bank

Centralny. Choć okoliczności gospodarcze sprzyjają ofensywie Południa, przygotowywana przez rząd Hiszpanii reforma systemu emerytalnego pokazuje, że naciski koalicji oszczędnych odniosły pewien skutek.

Sprawne wykorzystanie środków z RRF może napotkać bariery natury organizacyjnej. RRF został stworzony jako krótkoterminowy fundusz ratunkowy – narzędzie walki z gospodarczymi skutkami kryzysu pandemicznego. Dotacje dla projektów muszą być zatwierdzone do 2023 r. i wydane przed końcem 2026 r. Dla państw członkowskich znalezienie przedsięwzięć, które w krótkim czasie byłyby w stanie zagospodarować znaczące środki może być wyzwaniem. Hiszpania i Włochy, do których trafi 40% dotacji z RRF, należą do państw, które najwolniej wydają unijne fundusze strukturalne. Wykorzystały dotychczas odpowiednio 43% i 51% funduszy z wieloletnich ram finansowych 2014–2020, przy średniej unijnej 56%.

Wnioski i perspektywy. RRF, którego znaczną część stanowią bezzwrotne dotacje, ma być potwierdzeniem, że UE ma tym razem inną metodę walki z kryzysem niż polityka oszczędności zastosowana w czasach kryzysu finansowego i powszechnie obecnie krytykowana. Państwa członkowskie są zgodne, że warunkiem odbicia jest silny impuls inwestycyjny. Jednak porozumienie wokół RRF i konkretnych sum przeznaczonych na ten cel nie położyło kresu różnicy opinii dotyczących optymalnej strategii gospodarczej dla Unii między koalicją oszczędnych a państwami Południa.

Pozyskanie środków na fundusz odbudowy poprzez zaciągnięcie wspólnego długu przez państwa członkowskie było przez wielu analityków określane jako moment przełomowy w historii UE. Jednak dopiero skuteczne wdrożenie RRF, połączone z ustanowieniem [nowych źródeł dochodu](#) w celu spłaty długu, pozwoli ocenić znaczenie tego instrumentu i szansę jego ponownego wykorzystania w sytuacjach wymagających znacznych nakładów finansowych. Pokaże również, w jakim stopniu państwa są gotowe wprowadzać w życie zapowiedzi tworzenia gospodarki mniej szkodliwej dla klimatu i środowiska.

Dla Polski zastrzyk środków z RRF jest przede wszystkim szansą na przyspieszenie transformacji energetycznej. Biorąc pod uwagę ambitne unijne plany redukcji emisji dwutlenku węgla i związany z nimi nieuchronny wzrost kosztów energii z wysokoemisyjnych źródeł, taka transformacja jest warunkiem zachowania konkurencyjności polskiej gospodarki. Pandemia pokazała również skalę potrzeb systemu edukacji i służby zdrowia. Przygotowanie, we współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, ostatecznej wersji KPO, która zyska poparcie znacznej większości ugrupowań politycznych, będzie sprzyjała zatwierdzeniu planu przez Komisję oraz Radę.

BIULETYN PISM

Dotacje z RRF i stan gospodarek wybranych państw członkowskich

Państwo	Dotacje RRF		Spadek PKB 2020 r. (%)	Deficyt budżetowy w relacji do PKB (%)	
	(mld euro, ceny z 2018 r.)*	per capita		Koniec 2019 r.	3. kwartał 2020 r.
Hiszpania	59,2	1,29	11	95	114
Włochy	65,4	1,09	8,9	134	154
Portugalia	13,2	1,29	7,6	117	130
Francja	37,4	0,56	8,1	98	116
Polska	23	0,61	2,7	45	56
Niemcy	22,7	0,27	4,9	59	70
Holandia	5,5	0,32	3,8	48	55
Szwecja	3,7	0,36	2,8	35	38
Austria	3	0,34	6,6	70	79

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Komisji Europejskiej i Eurostatu.

*Sumy dostępne dla państw członkowskich mogą ulec niewielkim zmianom. W przypadku 30% dotacji ostateczny podział zostanie dokonany na podstawie kryterium zmian w PKB w 2020 i 2021 r.