



## Plan gospodarczy i inwestycyjny UE dla państw Partnerstwa Wschodniego

Elżbieta Kaca

Gospodarka państw Partnerstwa Wschodniego (PW) ucierpiała przez pandemię COVID-19, a niski poziom szczepień ich mieszkańców spowalnia poprawę sytuacji. Przed planowanym szczytem inicjatywy w grudniu br. UE zaproponowała Plan gospodarczy i inwestycyjny (PGI) wspomagający państwa PW. Program ma duży potencjał do rozwoju gospodarki cyfrowej i wsparcia przedsiębiorstw, ale inwestycje infrastrukturalne może ograniczać powszechność korupcji w tym regionie. Warunkiem powodzenia planu będzie też przyspieszenie szczepień, w czym może pomóc zwiększenie dostaw szczepionek z UE.

W lipcu br. Komisja Europejska (KE) oraz wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell zaproponowali Plan gospodarczy i inwestycyjny dla PW – program, który ma pomóc zniwelować negatywne społeczno-gospodarcze skutki pandemii COVID-19. W ciągu najbliższych pięciu lat KE może przeznaczyć na niego do 2,3 mld euro, co w połączeniu z pożyczkami międzynarodowych organizacji finansowych mogłoby wygenerować inwestycje o wartości do 17 mld euro (zob. tabela). Plan przewiduje wsparcie dla wszystkich państw PW, w tym dla Białorusi, o ile nastąpią w niej przemiany demokratyczne. KE będzie konsultować PGI w ramach UE i z państwami partnerskimi przed szczytem PW.

**Społeczno-gospodarczy wpływ pandemii COVID-19 na region PW.** Pandemia COVID-19 pogorszyła sytuację ekonomiczną wszystkich państw PW, zwłaszcza Armenii, Mołdawii i Gruzji. Według Banku Światowego (BŚ) w tych państwach spadek realnego PKB w 2020 r. wyniósł odpowiednio aż 7,6%, 7% i 6,2%, podczas gdy w Azerbejdżanie – 4,3%, na Ukrainie – 4%, na Białorusi – 0,9%. Szczególnie Gruzja, w której turystyka generuje 7,5% PKB, poniosła straty wskutek ograniczeń mobilności. We wszystkich państwach PW zwiększył się deficyt budżetowy i dług publiczny, a najwyższe wzrosty obu wskaźników odnotowały Armenia, Gruzja i Ukraina – poziom długu przekroczył w nich 60% PKB, a deficyt wzrósł o ponad 4 pp. (9,8% PKB w Gruzji, 6,2% na Ukrainie, 5,1% w Armenii).

Pogorszyła się sytuacja społeczna państw PW. Według BŚ poziom ubóstwa wzrósł w 2020 r. o 4–7 pp. w Armenii, Gruzji i Mołdawii. Stopa bezrobocia zwiększyła się nieznacznie w większości państw PW (o 0,5–1,4 pp.), mimo to w Armenii sięgnęła aż 20%, a w Gruzji – 12%. Oficjalne statystyki nie oddają jednak rzeczywistego pogorszenia się sytuacji społecznej. Wysoki poziom nieformalnego zatrudnienia pracowników w regionie PW oznacza, że wiele osób straciło pracę bez możliwości otrzymania świadczeń socjalnych. Położenie gospodarstw domowych zapewne pogorszył także spadek przekazów pieniężnych od migrantów zarobkowych, które w większości państw PW generowały ponad 10% PKB w 2019 r. (oprócz Białorusi i Azerbejdżanu).

W perspektywie krótkofalowej na poprawę stanu gospodarki w regionie PW wpływ będzie miało – poza uwarunkowaniami globalnymi i środowiskowymi – tempo szczepień ludności przeciw COVID-19. Wszystkie państwa PW borykają się z niedoborami szczepionek i niskim zaufaniem społecznym do szczepień (szczególnie w Gruzji i na Ukrainie). Liczba dawek szczepionki przekazana przez UE za pośrednictwem COVAX (ok. 2,6 mln, czyli ok. 50% zakontraktowanych dostaw) jest poniżej potrzeb państw PW. Według danych Our World in Data co najmniej jedną dawkę szczepionki podano 28,8% populacji w Azerbejdżanie, 14,1% – na Białorusi, 13,6% – w Mołdawii, 8,6% – w Gruzji, 8,2% – na Ukrainie, 4,1% – w Armenii, podczas gdy w UE i EOG – 70,6%.

## BIULETYN PISM

**Szanse i wyzwania.** Zwiększenie przez KE w ramach PGI finansowania pożyczek w walucie lokalnej i usług doradczych dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), czyli zatrudniających do 250 pracowników, jest istotne ze względu na ich znaczenie dla rynku pracy. Oprócz Białorusi i Azerbejdżanu, w 2020 r. sektor MŚP generował w pozostałych państwach PW 64–70% miejsc pracy w biznesie. Udział tego sektora w wytworzeniu wartości dodanej (różnicy między wartością rynkową wszystkich produktów i usług a rzeczywistymi kosztami ich wytworzenia) wyniósł ponad 60% w Armenii, Gruzji i Mołdawii, a 53% – na Ukrainie. Co istotne, MŚP odnotowały duże straty finansowe podczas pandemii. Z danych KE wynika, że na Ukrainie 84% takich firm doświadczyło spadku obrotów, a 25% zredukowało liczbę pracowników. Dla zwiększenia liczby odbiorców pomocy KE ważne będzie jednak udzielanie pożyczek mikroprzedsiębiorstwom (jedno- i kilkusobowym), które stanowią zdecydowaną większość MŚP w regionie PW. Dla przykładu w Armenii 40% MŚP to firmy jednoosobowe, a na Ukrainie – aż 80%, przy czym MŚP w tych państwach zatrudniają średnio 2–3 osoby. Do tej pory pożyczki dotowane przez KE pozyskiwały głównie firmy zatrudniające średnio 8–9 pracowników. We wszystkich państwach PW wyzwaniami w rozwoju sektora MŚP pozostaną jego niska produktywność oraz niewystarczający poziom cyfryzacji i umiędzynarodowienia.

Wsparcie UE dla cyfrowej transformacji państw PW będzie miało duże znaczenie ze względu na braki w infrastrukturze i edukacji społeczeństwa w tej dziedzinie. W 2019 r. średnio 88% populacji tego regionu miało dostęp do sieci 4G, a liczba abonentów internetu szerokopasmowego wyniosła 19 na 100 osób, podczas gdy w UE te wskaźniki wyniosły odpowiednio 99% i 36 na 100 osób. Blisko jedna trzecia społeczeństwa Gruzji, Armenii, Ukrainy, a jedna czwarta Mołdawii nie korzysta z sieci regularnie. Dostęp do internetu jest nierówny, zwłaszcza jeśli chodzi o kobiety w Mołdawii i Azerbejdżanie, a w całym regionie – o osoby niepełnosprawne, starsze, ludność wiejską, ubogą oraz żyjącą na terenach objętych konfliktami zbrojnymi. Szansą na powodzenie działań KE są duże możliwości rozwoju innowacji cyfrowych. Choć istnieje wiele barier systemowych, sektor informatyczny dynamicznie rozwija się w większości państw PW. Najlepszą pozycję mają Ukraina i nadal – pomimo odpływu pracowników z tej branży w 2020 r. – Białoruś, a w dalszej kolejności Armenia i Mołdawia. W 2020 r. usługi ICT stanowiły jedną czwartą całego eksportu usług Ukrainy, a jedną piątą – Białorusi. Według rankingu Global Startup Ecosystem 2021 najwyższe miejsca w rozwoju cyfrowych start-upów spośród członków PW zajmowały Ukraina (34), Armenia (65) i Białoruś (67).

Wyzwaniem dla KE będzie realizacja inwestycji transportowych i energetycznych. [Duży poziom korupcji w większości państw PW](#), zwłaszcza na wysokim szczeblu politycznym, w obszarze zamówień publicznych i w sądownictwie, ogranicza przejrzystość inwestycji i spowalnia ich realizację. W rankingu percepcji korupcji Transparency International w 2020 r. Gruzja zajęła 45. miejsce, Armenia – 60., Białoruś – 63., Mołdawia – 115., Ukraina – 117., a Azerbejdżan – 129. (na 180 uwzględnionych państw). Choć KE podkreśla, że elementem PGI będzie podjęcie reform w tych dziedzinach, to możliwości nacisku UE są ograniczone. Przykładem są połowiczne rezultaty reform antykorupcyjnych w Ukrainie, blokowanych m.in. przez orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Co więcej, wielkość planowanych inwestycji jest znacznie poniżej potrzeb regionu PW. KE chce m.in. dofinansować budowę 3000 km dróg i linii kolejowych do 2025 r., podczas gdy wg ocen BŚ większość infrastruktury transportowej w całym regionie jest w złym stanie. Skala inwestycji w dziedzinie ekologii również jest niewielka w stosunku do wyzwań środowiskowych w regionie (zob. tabela). Prognozy państw PW wskazują, że do 2030 r. liczba użytkowanych w nich samochodów podwoi się, ruch towarowy może zwiększyć się o 30–50%, a emisja CO<sub>2</sub> generowana przez transport wzrośnie dwukrotnie.

**Wnioski.** Priorytety PGI w większości odpowiadają na wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego państw PW, ale poziom finansowania inwestycji infrastrukturalnych w niewielkim stopniu pokrywa ich potrzeby. Największy potencjał planu jest we wsparciu rozwoju gospodarki cyfrowej i przedsiębiorstw. Ze względu na dynamicznie rozwijający się sektor IT i MŚP w regionie stosunkowo niewielkie nakłady finansowe KE mogą przynieść oczekiwane rezultaty. Warunkiem skutecznej realizacji inwestycji infrastrukturalnych będzie przeprowadzenie reform antykorupcyjnych przez państwa PW. W programie brakuje działań dotyczących zwiększenia dostaw szczepionek przeciw COVID-19 dla regionu, choć przyspieszenie procesu szczepień jest największym wyzwaniem państw PW.

W trakcie konsultacji PGI przez państwa członkowskie Francja i Holandia będą zapewne domagać się uzależnienia inwestycji od wprowadzenia surowych warunków co do przejrzystości ich realizacji. Państwa nordyckie mogą dążyć do zwiększenia wsparcia dla grup społecznych szczególnie dotkniętych przez pandemię, np. kobiet, dzieci z terenów wiejskich. Kwestią kontrowersyjną dla państw bałtyckich i Polski będzie dość skromny pakiet wsparcia demokratycznej Białorusi (870 mln euro). Polska może też podnieść kwestię uzupełnienia działań PGI w obszarze zdrowia, np. o kampanie społeczne na rzecz szczepień i uruchomienie przez UE mechanizmu dzielenia się szczepionkami przeciw COVID-19 z regionem PW.

# BIULETYN PISM

## Najważniejsze elementy Planu gospodarczego i inwestycyjnego

<b>Transport</b> (co najmniej 4,5 mld euro)
Budowa lub modernizacja 3000 km dróg priorytetowych i linii kolejowych Realizacja planów zrównoważonej mobilności miejskiej w 30 miastach
<b>Pomoc finansowa dla MŚP</b> (co najmniej 2,9 mld euro)
Pożyczki i usługi doradcze dla 500 tys. MŚP, w tym: – co najmniej 1,5 mld euro pożyczek w walucie lokalnej – 720 mln euro pożyczek dla kobiet prowadzących firmy Emisja zielonych obligacji (do 1,4 mld euro)
<b>Konkurencyjność MŚP i integracja firm z UE</b> (1 mld euro)
Integracja MŚP z unijnymi łańcuchami dostaw i promowanie dywersyfikacji handlu (500 mln euro) Zwiększenie transgranicznego handlu elektronicznego UE–PW o 50% Inwestycje w sektorze rolnictwa (co najmniej 500 mln euro)
<b>Infrastruktura, usługi i umiejętności cyfrowe</b> (1,5 mld euro)
Rozwój i/lub modernizacja: – infrastruktury szerokopasmowego internetu (co najmniej 80% gospodarstw domowych) – usług cyfrowych (co najmniej 80% usług publicznych) – innowacji cyfrowych, w tym start-upów (100 mln euro).
<b>Zrównoważona energia</b> (co najmniej 3,4 mld euro)
Poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej i mieszkalnych: co najmniej 25 tys. gospodarstw domowych zmniejszy zużycie energii o co najmniej 20% Rozwój infrastruktury energetycznej między UE a regionem PW Zwiększenie udziału energii odnawialnej w miksie energetycznym o 10 pp.

## BIULETYN PISM

<b>Środowisko i klimat</b> (1,33 mld euro)
Modernizacja zaopatrzenia w wodę, infrastruktury sanitarnej oraz gospodarowanie wodami na obszarach dorzeczy (co najmniej 750 mln euro) Poprawa usług komunalnych, jakości powietrza i zielonych obszarów miejskich (485 mln euro) Rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarowanie odpadami (co najmniej 100 mln euro)
<b>Sektor zdrowia</b> (do 600 mln euro)
Wsparcie procesu szczepień, w tym wprowadzenia szczepionek przeciw COVID-19 i infrastruktury Rozwój narzędzi cyfrowych i e-usług
<b>Kapitał ludzki</b> (do 1,3 mld euro)
Wsparcie reformy edukacji, w tym w szkolnictwie wyższym, podstawowym i zawodowym Wymiany studentów w ramach programu Erasmus+ oraz innych programów mobilności (70 tys. osób)
<b>Inicjatywa flagowa dla demokratycznej Białorusi</b>
Pomoc finansowa dla 20 000 MŚP (co najmniej 350 mln euro na pożyczki i zwiększenie możliwości eksportowych) Poprawa połączeń transportowych i ułatwienie handlu na granicach UE–Białoruś, np. modernizacja przejścia drogowego na granicy białorusko-litewskiej (co najmniej 200 mln euro) Wsparcie innowacyjności i transformacji cyfrowej, np. utworzenie szkoły informatycznej PW w Mińsku (do 20 mln euro) Wspieranie zielonej Białorusi — efektywności energetycznej, gospodarowania odpadami i infrastruktury (do 200 mln euro) Inwestowanie w demokratyczną, przejrzystą i odpowiedzialną Białoruś, np. granty dla organizacji pozarządowych (do 100 mln euro)

Źródło: opracowanie własne.