



Krajowe plany odbudowy

Krajowe plany odbudowy (KPO) to plany reform i inwestycji publicznych, które państwa członkowskie chcą przeprowadzić dzięki wsparciu z **funduszu odbudowy (FO)** – instrumentu stworzonego w **2020 r.** na potrzeby walki z gospodarczymi skutkami pandemii **COVID-19** w Unii.

FO sfinansuje łącznie **312,5 mld euro** dotacji dla stolic oraz **360 mld euro** niskooprocentowanych pożyczek. **70 proc.** tych środków ma zostać rozdyskretybuowane w ciągu następnych dwóch lat, a całość do **2026 r.** Polska ma uzyskać **23,1 mld euro** w dotacjach i **34,2 mld euro** w pożyczkach.





Kontekst

W obliczu pandemii unijne stolice i instytucje utworzyły szereg programów ratunkowych dla europejskiej gospodarki. Już w kwietniu 2020 r. ministrowie finansów Unii zatwierdzili programy o łącznej wartości 540 mld euro, z których 100 mld euro zostało przeznaczone na wsparcie dla osób zatrudnionych (program SURE), 200 mld euro na inwestycje Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i 240 mld euro na dodatkowe wsparcie dla strefy euro. Komisja Europejska ułatwiła ponadto dostęp do środków z polityki spójności, aby umożliwić państwom wykorzystanie tych pieniędzy do wsparcia służby zdrowia i firm. Autoryzowała też plany ratunkowe krajów członkowskich opiewające na tryliony euro (w ramach kontroli pomocy publicznej).

W maju 2020 r. Unia zdecydowała się na bardziej zdecydowane działania, których celem miało być nie tylko ratowanie gospodarek, ale też wzmocnienie ich na wypadek kolejnych kryzysów zdrowotnych i gospodarczych. W szczególności ma to się odbywać dzięki przyspieszeniu transformacji w zakresie cyfryzacji i ochrony środowiska, wpisując się tym samym w ramy nowego unijnego zielonego ładu („zielona odbudowa”). Ten zamysł stoi za instrumentem dla odbudowy i odporności (IOO), który ma wesprzeć stolice Unii we wdrożeniu koniecznych reform i inwestycji. Liderzy zatwierdzili IOO jako część funduszu odbudowy na szczycie Rady Europejskiej 17-21 lipca. Chodzi o 312,5 mld euro bezzwrotnych dotacji i 360 mld euro pożyczek. Aby uzyskać do nich dostęp, poszczególne stolice będą musiały przygotować **krajowe plany odbudowy (KPO)**.

Fundusz odbudowy i sposób dystrybuowania unijnych środków w ramach KPO to jednorazowe ćwiczenie, by wzmocnić europejskie gospodarki po pandemii. Jeśli jednak działania przyniosą znaczące pozytywne efekty, np. zwiększając unijną koordynację polityk fiskalnych i rzeczywiste wzmacniając odporność państw dzięki zielonym i cyfrowym inwestycjom, model ten może być kontynuowany w kolejnych cyklach budżetowych Unii.

Unia sfinansuje fundusz odbudowy dzięki emisji długu na rynkach finansowych. Dług ten będzie spłacany przez kolejne 30 lat ze składek państw członkowskich oraz z nowych unijnych podatków (np. podatku cyfrowego i granicznego podatku węglowego).



Kto dostanie ile

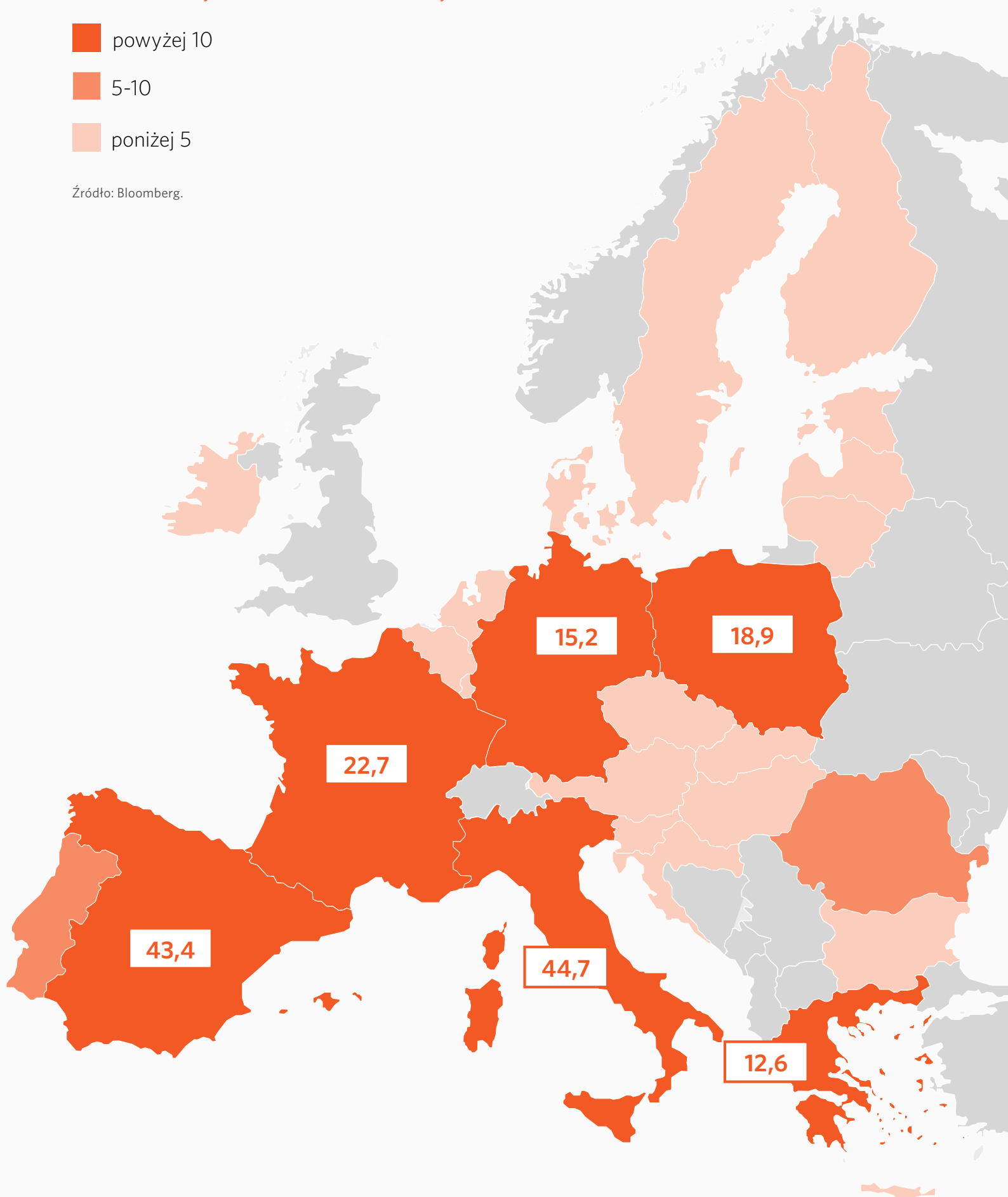
Pieniądze dostępne dla stolic w ramach FO na wsparcie odbudowy i wzmocnienie odporności będą rozdystrybuowane tak, aby największą pomoc trafiła do państw najbardziej dotkniętych przez pandemię. 70 proc. funduszy zostanie przekazanych w latach 2021-2022 – wtedy pod uwagę będzie brana liczba ludności danego kraju, PKB per capita i średnie bezrobocie w latach 2015-2019. Pozostałe 30 proc., do którego stolice będą miały dostęp w kolejnych latach, będzie rozdzielone na podstawie faktycznych danych o tym, jak skurczyły się gospodarki w czasie kryzysu wywołanego pandemią. W pierwszych latach działania funduszu jego największymi beneficjentami będą: Hiszpania, Włochy, Francja i Polska.

Państwa nie mają obowiązku skorzystania z dotacji i tanich pożyczek. Większość skorzysta zapewne z tych pierwszych, natomiast część może nie być zainteresowana pożyczkami, ponieważ zadłuża się na rynkach na podobnych warunkach, co Unia. Polska wyraziła zainteresowania obiema formami pomocy.

Kwota dotacji z funduszu odbudowy w latach 2021-2022 (mld euro)

- powyżej 10
- 5-10
- poniżej 5

Źródło: Bloomberg.





Procedura zatwierdzania krajowych planów odbudowy

Aby uzyskać dostęp do środków z FO, każde państwo członkowskie musi przygotować własny plan odbudowy (KPO). Unia chciała w ten sposób niejako wymusić na krajowych instytucjach poczucie współodpowiedzialności za realizację planu, a także mieć pewność, że plany dostosowane będą do potrzeb danego państwa.

Główną rolę w przygotowywaniu KPO odgrywają instytucje krajowe. W przypadku Polski początkowo było to Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR). Resort zaczął pracę nad planem od zebrania propozycji działań od pozostałych ministerstw, a także od władz lokalnych (podobnie robiły instytucje odpowiedzialne za plany w innych państwach). Instytucje mogły nieformalnie konsultować swoje pomysły z Komisją Europejską, co ma sprawić, że gdy plany zostaną oficjalnie przedstawione Komisji, zostaną szybko zaakceptowane.

KPO mają być notyfikowane do Komisji do kwietnia 2021 r. Następnie będą one zatwierdzane przez przedstawicieli państw Unii w Brukseli w głosowaniu większościowym. Elementem wciąż toczących się negocjacji między Parlamentem Europejskim a Radą Unii jest ustalenie tego, w jaki sposób europosłowie będą zaangażowani w proces zatwierdzania planów.



Krajowe plany odbudowy – cele i kryteria

KPO mają stanowić impuls dla odbudowy gospodarczej i poprawienia odporności gospodarek. Planowane działania mają więc wzmacniać gospodarczą, społeczną i terytorialną spójność w Unii, sektory zdrowia, edukacji i umiejętności, badań i innowacji oraz zatrudnienie i inwestycje. Dzięki pomocy unijnej gospodarki mają być bardziej konkurencyjne, odporne, zielone i ucyfrowione, a KPO mają wspierać zrównoważony i przyjazny dla społeczeństwa wzrost.

Plany będą musiały spełnić szereg kryteriów formalnych. KPO muszą być zgodne z unijnymi ramami koordynacji polityk fiskalnych (semestr europejski), celami polityki energetycznej (narodowe plany energetyczne i klimatyczne) i programami wydatkowania innych unijnych środków, np. z polityki spójności. Kluczowy spośród tych kryteriów jest pierwszy. Co roku Komisja przygotowuje bowiem ocenę reform gospodarczych w państwach członkowskich, przedstawiając konkretne rekomendacje działań. Dotychczas niewiele stolic faktycznie je implementowało, ale teraz państwa członkowskie będą się musiały uważniej stosować do wytycznych i uwzględniać je w planach odbudowy, co w dłuższym terminie zwiększy koordynację polityki fiskalnej w ramach Unii.

Wybrane zalecenia dla Polski w ramach semestru europejskiego w 2020 r.:

- Poprawa dostępności, odporności i skuteczności systemu ochrony zdrowia.
- Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie (m.in. udoskonalenie elastycznych form pracy) i podnoszenie umiejętności cyfrowych. Promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.
- Ukierunkowanie inwestycji publicznych na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na infrastrukturę cyfrową, czyste i wydajne wytwarzanie energii oraz zrównoważony transport.
- Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów.

Źródło: Komisja Europejska.

Dodatkowymi kryteriami są kryteria ilościowe: co najmniej 37 proc. środków ma być przeznaczonych na cele związane z unijnym zielonym ładem, a 20 proc. na cele związane z cyfryzacją. Chodzi o to, by kraje, wzmacniając gospodarki, wspierały przy okazji transformację całej Unii. Unia chciała też mieć pewność, że pieniądze nie zostaną wykorzystane wyłącznie na „twarde” inwestycje infrastrukturalne. Wciąż nie wiadomo, w jakim stopniu fundusz odbudowy będzie mógł wspierać inwestycje związane z gazem i atomem. Ta możliwość będzie zależała od tego, na ile ostateczna wersja rozporządzenia będzie opierać się na zasadzie „nie czyni szkód”, szczegółowo zdefiniowanej w unijnej regulacji tworzącej wspólne ramy dla oceny ryzyka środowiskowego w sektorze finansowym (tzw. zielona taksonomia) oraz na ile ta będzie uznawała inwestycje w gaz i atom za zrównoważone. Do końca roku Komisja Europejska przedstawi rozporządzenie, które uregułuje kwestię gazu – najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest częściowe uznanie tego źródła energii za umożliwiające transformację energetyczną przy ograniczonych emisjach. W sprawie atomu stolice (np. Praga) będą naciskać, by podkreślony był aspekt bezpieczeństwa i zrównoważonego zarządzania odpadami.

Aby ułatwić stolicom przygotowania planów, Komisja Europejska przedstawiła we wrześniu wytyczne. Zawierają one szablon, który wymaga od stolic wskazania w ramach KPO celów inwestycyjnych, wyszczególnienia zielonych i cyfrowych wymiarów planowanych działań, przedstawienia sposobu osiągnięcia celów i ich weryfikacji, a także kosztorysu. Stolice będą musiały wskazać, w jaki sposób proponowane działania są zgodne z innymi inwestycjami i prowadzonymi programami naprawczymi, oraz jakie będą zasady kontroli i audytu poprawności wydatkowania środków.

W sierpniu 2020 r. Komisja Europejska utworzyła specjalną jednostkę RECOVER (*Recovery and Resilience Task Force*), by móc wspierać stolicę w przygotowywaniu KPO, a także sprawnie oceniać i monitorować implementację planów.



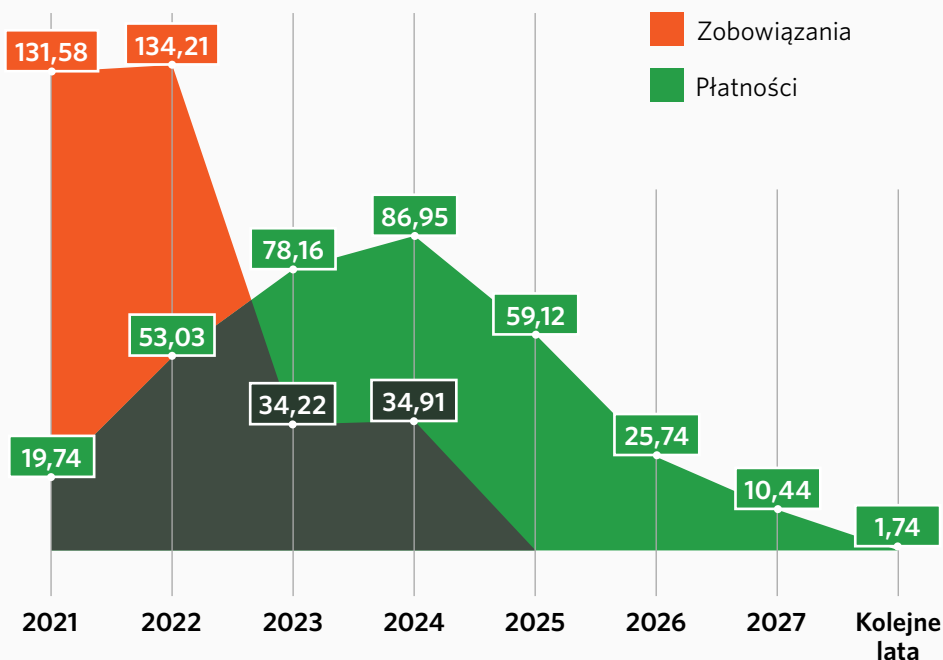
Jak będzie wyglądać procedura przekazywania środków

Po zatwierdzeniu KPO i podpisaniu odpowiedniej umowy z Komisją Europejską państwa członkowskie będą mogły dwa razy do roku zgłaszać się po pieniądze na podstawie osiągniętych celów pośrednich. Wypłaty będą podlegać szczegółowej kontroli. Chodzi o to, by uniknąć ewentualnych oszustw i konfliktów interesów. Parlament Europejski chciałby natomiast, by sprawdzane było, czy instytucje, które wydają pieniądze przestrzegają zasad praworządności. Po otrzymaniu zgłoszenia o wypłatę Komisja Europejska będzie oceniać, czy państwo wywiązało się z przewidzianych w KPO zobowiązań. Na tym etapie zaangażowani będą też przedstawiciele stolic w Brukseli. Zgodnie z ustaleniami lipcowego szczytu Rady Europejskiej, jeśli ktoś z nich uzna, że dany kraj nie przestrzega zobowiązań zawartych w swoim KPO, sprawą będą musieli omówić liderzy państw. Będą mieli na to trzy miesiące.

Przewidziane środki mają zostać przekazane na podstawie corocznych KPO do 2023 r. (możliwe przedłużenie do 2024 r.). Częściowa dystrybucja środków na zasadzie prefinansowania może się rozpocząć już w 2021 r. (10-20 proc. pieniędzy) – chodzi bowiem o to, by dotacje były szybkim zastrzykiem finansowania dla krajowych budżetów.

Oprócz przygotowania KPO i podań o dystrybucję kolejnych transz środków, państwa będą musiały dwa razy w roku przekazywać Komisji Europejskiej raport nt. stanu realizacji celów przewidzianych w planach. Komisja raz w roku przygotowuje sprawozdanie na ten temat, które zostanie następnie przedstawione europosłom.

Dystrybucja środków z funduszu odbudowy w latach 2021-2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Co wiemy o polskim KPO

Prace nad polskim krajowym planem odbudowy trwają praktycznie od czasu ogłoszenia przez Komisję Europejską propozycji rozporządzenia o funduszu odbudowy w maju 2020 r. Do końca sierpnia MFIRR przyjmowało zgłoszenia ze strony ministerstw i władz lokalnych. Wśród nich były projekty ministerstw sprawiedliwości (m.in. informatyzacja sądownictwa), aktywów państwowych, rolnictwa (wspieranie gospodarki wodnej w gospodarstwach rolnych, produkcja zielonej energii) i klimatu (wsparcie rządowych programów „Czyste Powietrze” i „Mój Prąd”). MFIRP otrzymał ponad 2,5 tys. pomysłów, z których wyłoniono te, które najlepiej wpisywały się w cele instrumentu.

4 listopada wiceminister Małgorzata Jarosińska-Jedynak rozpoczęła nieformalne konsultacje z Komisją Europejską. Jeśli unijny budżet i FO zostaną zatwierdzone i wejdą w życie w styczniu 2021 r., formalna notyfikacja planu mogłoby nastąpić już na początku roku.

Według dostępnych informacji polski KPO opiera się czterech filarów:

- społeczeństwo (rozwój kompetencji miękkich, edukacja, przebranżowienie)
- odporna gospodarka (cyfryzacja i nowe technologie)
- odporne środowisko (proces zielonej transformacji polskiej gospodarki)
- odporne państwo (cyfryzacja usług publicznych, budowa i remonty obiektów, które przyczynią się do poprawy świadczenia usług publicznych).

Kalendarium prac nad polskim krajowym planem odbudowy

2020 r.		2021 r.	
lipiec-październik przygotowanie wstępnego projektu KPO, identyfikacja i wyłonienie projektów	listopad dialog nieformalny z Komisją, wprowadzenie ewentualnych zmian i prace nad projektami	koniec grudnia konsultacje społeczne	początek 2021 r. przekazanie KPO do Komisji Europejskiej
		przełom 2020/2021 prace w komitetach i Radzie Ministrów	

Źródło: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.



Co wiemy o planach pozostałych państw Unii

Znaczna część stolic zamierza wykorzystać środki z FO w ramach swoich kompleksowych programów naprawczych mających wesprzeć zieloną i cyfrową transformację przemysłu i społeczeństw. Tę drogę wybrały między innymi Francja, Hiszpania i Niemcy. 3 września francuski rząd przedstawił swój program odbudowy (*France Relance*), którego wartość wyniosła 100 mld euro – 40 proc. tej kwoty ma pochodzić z budżetu UE. Z kolei państwa takie jak Czechy i Rumunia, które przyzwyczajone są do zastrzyków inwestycyjnych z Unii, szukają synergii między nowymi planami a projektami przygotowywanymi w ramach polityki spójności.

ZOBOWIĄZANIA I PŁATNOŚCI Z DOTACJI I POŻYCZEK FUNDUSZU ODBUDOWY (MLD EURO W CENACH Z 2018 R. I BIEŻĄCYCH)

	Zobowiązania	Płatności	Zobowiązania = Payments	Płatności	Płatności	Płatności	Płatności	Płatności	Płatności
	w cenach z 2018 r.	w cenach z 2018 r.	w cenach bieżących	w cenach bieżących	w cenach bieżących	w cenach bieżących	w cenach bieżących	w cenach bieżących	w cenach bieżących
	total 2021- 2026	total 2021- 2026	total 2021- 2026	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Austria	3,95	3,82	4,27	0,37	0,56	0,99	1,12	0,72	0,50
Belgia	6,49	6,26	7,00	0,63	0,96	1,61	1,77	1,17	0,86
Bułgaria	7,31	7,07	7,89	0,83	1,05	1,86	2,08	1,31	0,76
Chorwacja	6,87	6,63	7,40	0,70	0,93	1,76	2,02	1,23	0,76
Cypr	1,21	1,17	1,30	0,13	0,17	0,31	0,36	0,21	0,13
Czechy	8,77	8,48	9,45	0,99	1,30	2,24	2,54	1,51	0,87
Dania	2,02	1,95	2,18	0,20	0,30	0,51	0,58	0,35	0,25
Estonia	1,45	1,40	1,56	0,16	0,22	0,37	0,42	0,25	0,14
Finlandia	3,09	2,98	3,33	0,33	0,45	0,77	0,86	0,56	0,36
Francja	45,02	43,44	48,53	4,46	6,26	11,43	13,03	8,02	5,32
Niemcy	28,62	27,64	30,87	2,96	4,11	7,21	8,08	5,08	3,42
Grecja	19,66	18,97	21,18	1,99	2,75	5,06	5,83	3,43	2,12
Węgry	7,65	7,38	8,24	0,76	1,07	1,97	2,27	1,34	0,84
Irlandia	1,82	1,75	1,96	0,17	0,26	0,46	0,53	0,32	0,22
Włochy	82,96	80,01	89,31	8,02	11,79	21,54	25,27	13,95	8,74
Łotwa	2,26	2,18	2,44	0,24	0,32	0,58	0,66	0,40	0,24
Litwa	2,99	2,89	3,22	0,31	0,42	0,77	0,88	0,53	0,32
Luksemburg	0,28	0,27	0,30	0,02	0,05	0,08	0,10	0,03	0,02
Malta	0,36	0,35	0,39	0,03	0,06	0,10	0,12	0,05	0,03
Holandia	7,18	6,93	7,74	0,74	1,07	1,80	1,99	1,26	0,88
Polska	27,81	26,88	30,00	3,07	3,92	7,07	7,95	5,00	2,99
Portugalia	15,57	15,02	16,77	1,55	2,14	4,01	4,63	2,74	1,71
Rumunia	16,97	16,40	18,30	1,83	2,40	4,33	4,91	3,02	1,80
Słowacja	6,99	6,75	7,54	0,73	0,97	1,80	2,06	1,23	0,75
Słowenia	2,07	2,00	2,23	0,22	0,30	0,53	0,61	0,35	0,21
Hiszpania	76,15	73,43	81,95	7,32	10,91	19,90	23,50	12,59	7,75
Szwecja	4,48	4,32	4,83	0,45	0,63	1,13	1,27	0,81	0,55
UE27	390,00	376,38	420,20	39,21	55,38	100,18	115,44	67,45	42,54

Źródło: Bruegel.