KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.7.2022 r.
COM(2022) 383 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie z przeglądu wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Sprawozdanie z przeglądu wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Lipiec 2022 r.

Spis treści

Wprowadzenie 2

I. W TRAKCIE WDRAŻANIA RRF: JESZCZE SILNIEJSI PO GLOBALNEJ PANDEMII 3

I.a. Tempo realizacji inwestycji i reform na rzecz gospodarki europejskiej 3

I.b. Zapewnienie natychmiastowego wsparcia finansowego 6

II. DOTYCHCZASOWE POSTĘPY: WKŁAD W REALIZACJĘ CELÓW SZEŚCIU FILARÓW I W RÓWNOŚĆ PŁCI 8

II.a. Sześć filarów odbudowy gospodarczej dostosowanej do przyszłych wyzwań: przegląd osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych 8

II. b. Wkład RRF w rozwiązanie problemu zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn 27

III. DALSZE DZIAŁANIA: ELASTYCZNY INSTRUMENT DOSTOSOWANY DO POJAWIAJĄCYCH SIĘ WYZWAŃ 34

III.a. Wzmocnienie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w celu uwzględnienia nowych wyzwań 34

III.b. Na drodze do postępu: wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aktualizacji planów 36

Wniosek 37

Wprowadzenie

19 lutego 2021 r. rozporządzeniem (UE) 2021/241 ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) w celu wspierania spójności przez łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków pandemii COVID-19 oraz lepsze przygotowanie Unii na przyszłe wyzwania, zwłaszcza poprzez wspieranie zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Osiemnaście miesięcy później wdrażanie instrumentu jest na dobrej drodze i postępuje szybko, zgodnie z harmonogramem reform i inwestycji ustalonym przez państwa członkowskie. Dotychczas wypłacono już 100 mld EUR ze środków RRF: 56,6 mld EUR w formie płatności zaliczkowych i 43 mld EUR w ramach płatności, a realizacja planów odbudowy i zwiększania odporności przynosi wymierne rezultaty w terenie zarówno w odniesieniu do inwestycji, jak i reform we wszystkich sześciu filarach objętych instrumentem.

Po opublikowaniu 1 marca 2022 r. pierwszego sprawozdania rocznego[1] z wdrażania instrumentu i zgodnie z art. 16 rozporządzenia w niniejszym sprawozdaniu z przeglądu przedstawiono aktualne informacje na temat wdrażania instrumentu wraz z ilościową oceną wkładu planów odbudowy i zwiększania odporności w realizację celów klimatycznych i cyfrowych, a także w odniesieniu do każdego z sześciu filarów. W sprawozdaniu opisano również, w jaki sposób plany odbudowy i zwiększania odporności przeciwdziałają zróżnicowaniu sytuacji kobiet i mężczyzn. Odnosi się ono do sprawozdania Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[2], zawiera informacje na temat realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności do 30 czerwca 2022 r. i opiera się na danych opublikowanych w tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Dalsze informacje są również promowane w ramach kampanii NextGenEU zainicjowanej przez Komisję w maju 2022 r.[3]

Art. 16 rozporządzenia w sprawie RRF stanowi, że sprawozdanie z przeglądu powinno również zawierać uwagi i wytyczne dla państw członkowskich przed aktualizacją ich planów odbudowy i zwiększania odporności w związku z aktualizacją maksymalnego wkładu finansowego w 2022 r. Reagując na wydarzenia geopolityczne i gospodarcze wywołane inwazją Rosji na Ukrainę, Komisja przyspieszyła jednak przedstawienie swoich uwag i wytycznych, które stanowiły część opublikowanych w maju 2022 r. wytycznych Komisji dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU[4].

[1] COM(2022) 75 final.
[2] Tekst dostępny pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0171_PL.html
[3] Zgodnie z art. 34 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF, zob. https://europa.eu/next-generation-eu/index_pl
[4] Wytyczne są dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2022_3300_1_en_0.pdf

I. W TRAKCIE WDRAŻANIA RRF: JESZCZE SILNIEJSI PO GLOBALNEJ PANDEMII

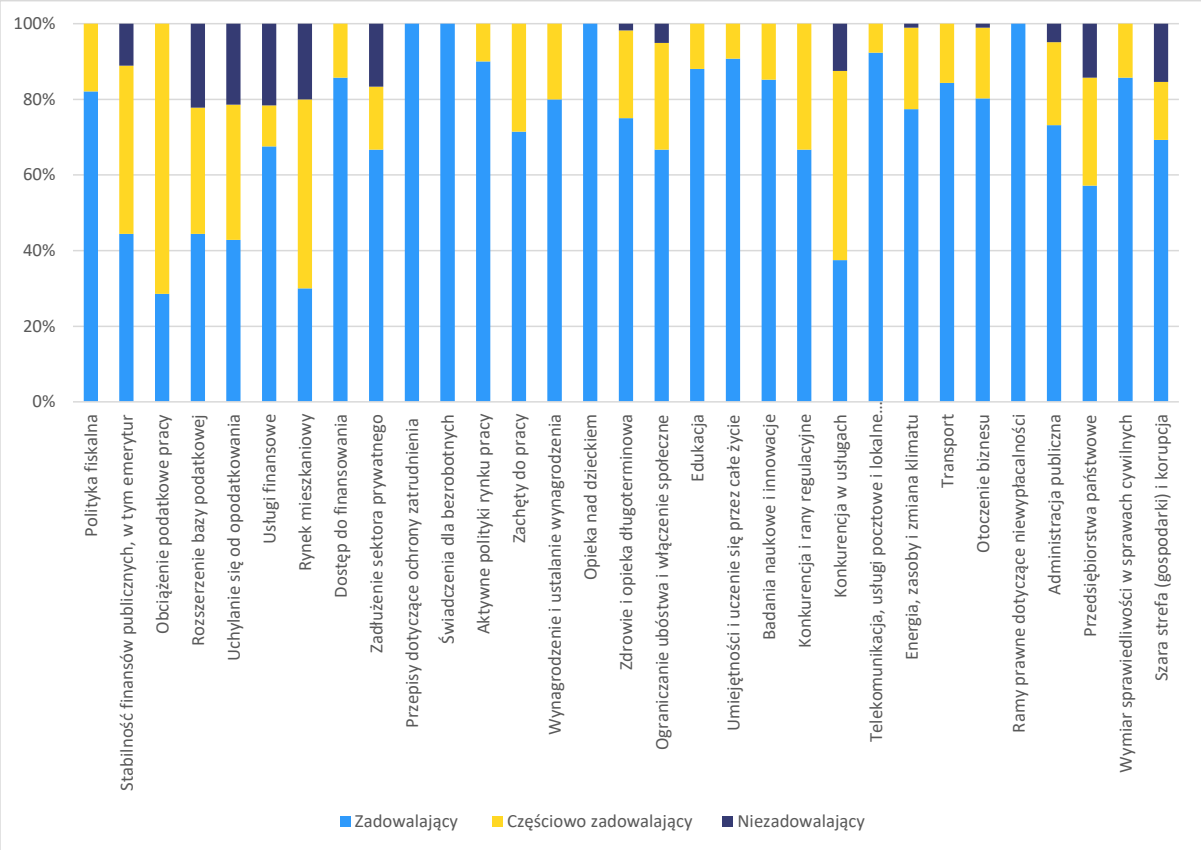
I.a. Tempo realizacji inwestycji i reform na rzecz gospodarki europejskiej

Minęły ponad dwa lata, odkąd przedstawiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będący odpowiedzią Europy na bezprecedensowy kryzys. Gospodarka europejska przechodzi gruntowną przemianę w kontekście globalnych zakłóceń, w którym występuje wiele niewiadomych. Z tego powodu głównym celem RRF jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii przez finansowanie reform i inwestycji mających długotrwały wpływ oraz zapewnienie wszechstronnego wsparcia zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Tym samym celem opartej na wynikach logiki Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest zapewnienie skutecznego tempa realizacji reform w każdym państwie członkowskim do 2026 r. Zgodnie z szacunkami[5], jeśli fundusze z NextGenerationEU zostaną dobrze wykorzystane, mogą zwiększyć unijny PKB o około 1,5 %, wspierając jednocześnie tworzenie nowych miejsc pracy. Wdrożenie wieloletnich ram finansowych i NextGenerationEU wraz z bilionami euro wydanymi już przez rządy na działania krajowe sprawiło, że UE jest bardziej odporna i lepiej przygotowana, aby sprostać wyzwaniom związanym z pandemią i innymi przyszłymi kryzysami. Ostatnie prognozy potwierdzają solidny potencjał wzrostu gospodarki UE pomimo trwających zawirowań i niedoborów paliwa na rynkach światowych, które spowodowała wojna w Ukrainie. Według prognoz wzrost gospodarczy jest jednak obarczony wyjątkową niepewnością i narażony na silne ryzyko spadku. W przyszłości, w kontekście niedawnego gwałtownego wzrostu inflacji i stóp procentowych, wsparcie w ramach RRF będzie potrzebne bardziej niż kiedykolwiek; RRF może zapewnić istotną pomoc państwom członkowskim, które znajdują się w trudnej sytuacji.

Komisja i Rada zatwierdziły plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP) 25 państw członkowskich. Reformy i inwestycje uwzględnione w RRP przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich w kontekście europejskiego semestru lub znacznej części tych wyzwań (na co zwrócono uwagę na rys. 1).

[5] Zob. P. Pfeiffer, J. Varga i J. in 't Veld (2021), „Quantifying Spillovers of NGEU investment" [„Przedstawienie efektów mnożnikowych inwestycji NGEU w ujęciu ilościowym"], European Economy Discussion Papers, nr 144 oraz Afman i in. (2021), „An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility" [„Przegląd ekonomiki Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności"], sprawozdanie kwartalne dotyczące strefy euro (QREA), t. 20, nr 3, s. 7–16. W obydwu tych badaniach zwrócono również uwagę na wrażliwość wyników na kluczowe założenia.

Rys. 1. Udział zaleceń dla poszczególnych krajów objętych 25 RRP według obszarów polityki (zgodnie z definicją ustanowioną w CeSaR)



Źródło: Komisja Europejska.

Dzięki stałemu zaangażowaniu państw członkowskich wdrażanie Instrumentu nabierało stopniowo właściwego tempa. Obecnie uzgadniane są ustalenia operacyjne między wieloma państwami członkowskimi a Komisją. Ich podpisanie jest warunkiem wstępnym złożenia wniosku o płatność. Dotychczas zawarto 13 ustaleń operacyjnych[6], co doprowadziło do złożenia 11 wniosków o płatność[7] i wypłaty na rzecz 6 państw członkowskich[8]. Dalsze zaangażowanie państw członkowskich w terminową realizację kamieni milowych i wartości docelowych jest niezbędne dla powodzenia Instrumentu w perspektywie długoterminowej. Sukces RRF zależy również od ścisłego zaangażowania partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych i innych zainteresowanych stron, które przyczyniły się do opracowania planów, a obecnie odgrywają kluczową rolę w ich realizacji. Ponadto przy realizacji swoich planów państwa członkowskie mogły również korzystać z Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji Europejskiej.

[6] Ustalenia operacyjne podpisane z Chorwacją, Cyprem, Estonią, Francją, Grecją, Włochami, Łotwą, Litwą, Portugalią, Rumunią, Słowacją, Słowenią i Hiszpanią. Oczekuje się, że 12 dodatkowych ustaleń operacyjnych zostanie podpisanych do końca 2022 r.

[7] Wnioski o płatność złożone przez Chorwację, Francję, Grecję, Włochy, Portugalię, Rumunię, Słowację i dwa przez Hiszpanię i Włochy.

[8] Środki wypłacono Chorwacji, Francji, Grecji, Włochom, Portugalii i Hiszpanii.

Postępy w realizacji celów cyfrowych i klimatycznych określonych w rozporządzeniu

W Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zaproponowano bogate spektrum reform i inwestycji, które będą wspierać cele środowiskowe i cyfrowe w całej UE. We wszystkich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności zdecydowanie wspiera się zieloną transformację. W każdym planie odbudowy i zwiększania odporności co najmniej 37 % środków należy przeznaczyć na działanie w dziedzinie klimatu. Oprócz celu klimatycznego na poziomie 37 % każde indywidualne działanie musi być zgodne z zasadą „nie czyń poważnych szkód" w odniesieniu do szerszego zestawu celów środowiskowych. Chociaż wszystkie plany przekraczają poziom odniesienia wynoszący 37 % (40 % środków w ramach planów przeznaczono na cele klimatyczne), szereg państw członkowskich wykorzystało ponad połowę przydzielonych im środków na cele klimatyczne. Ponadto instrument przyczyni się do transformacji cyfrowej UE. Wspiera on reformy i inwestycje w infrastrukturę cyfrową, umiejętności, technologie cyfrowe oraz badania naukowe i rozwój mające wspierać doskonałość technologiczną Europy, jak również cyfryzację przedsiębiorstw i usług publicznych. Na podstawie rozporządzenia państwa członkowskie zobowiązano, aby przeznaczyły ponad 20 % przydzielonych im środków na działania służące transformacji cyfrowej, ale większość państw członkowskich wyszła poza ten zakres – na cele cyfrowe przeznaczono 26 % łącznej alokacji w ramach planów. Na przykład Niemcy i Austria zainwestują odpowiednio około 53 %, a Luksemburg, Litwa i Irlandia 32 % swojej maksymalnej łącznej alokacji na cele cyfrowe.

Na podstawie informacji zebranych w sprawozdaniach półrocznych kamienie milowe i wartości docelowe są realizowane terminowo. Pod koniec kwietnia 2022 r. państwa członkowskie złożyły sprawozdania z realizacji swoich planów w ramach drugiej półrocznej tury sprawozdawczej. Przedstawione dane wskazują na stałe postępy w realizacji planów, ponieważ państwa członkowskie są na dobrej drodze do wdrożenia swoich RRP.

Postępy we wdrażaniu zarówno reform, jak i inwestycji w ramach RRP, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe, są zrównoważone.

Przykłady reform, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe

- **Chorwacja** przyjęła ustawę o alternatywnych paliwach transportowych.
- **Francja** wdrożyła reformę związaną z zarządzaniem finansami publicznymi.
- **Grecja** przyjęła ustawę o gospodarowaniu odpadami i rozpoczęła jej wdrażanie.
- **Włochy** przyjęły przepisy mające na celu reformę wymiaru sprawiedliwości.
- **Portugalia** przyjęła krajową strategię zwalczania ubóstwa.
- **Hiszpania** przyjęła krajowy plan w zakresie kompetencji cyfrowych.

Państwa członkowskie dokonały również znacznej liczby inwestycji. Kilka przykładów przedstawiono w ramce poniżej.

Przykłady inwestycji, w przypadku których osiągnięto wartości docelowe

- **Chorwacja** udzieliła przedsiębiorstwom wsparcia na zwiększanie efektywności energetycznej i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych w sektorze przemysłowym.
- **Francja** przyznała 400 000 premii na renowację prywatnych budynków mieszkalnych.
- **Grecja** ogłosiła przetarg na budowę 13 regionalnych ośrodków ochrony ludności (PEKEPP) w ramach programów partnerstwa publiczno-prywatnego.
- **Włochy** rozszerzyły zachęty do promowania efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych.
- **Portugalia** podpisała niezbędne umowy na planowany zakup 600 000 indywidualnych komputerów dla uczniów i nauczycieli.
- **Hiszpania** zatwierdziła plan cyfryzacji MŚP na lata 2021–2025, aby pobudzić cyfryzację małych przedsiębiorstw i wspierać innowacje technologiczne.

Ponadto warto podkreślić, że w pierwszym etapie wdrażania RRP państwa członkowskie zrealizowały szereg kamieni milowych służących wspieraniu wykorzystania inwestycji na poziomie krajowym, zapewniając jednocześnie odpowiednie systemy kontroli. Na przykład Włochy wprowadziły nowe procedury administracyjne w celu uproszczenia i znormalizowania zestawu obowiązków dla przedsiębiorstw korzystających ze środków RRF oraz opracowały system repozytorium służący do monitorowania wdrażania RRF we wszystkich regionach. Podobnie Francja poprawiła system kontroli i audytu, określając role i obowiązki organu koordynującego i odpowiednich ministerstw, wprowadzając procedury gromadzenia i przechowywania danych dotyczących RRF oraz określając strategię audytu przed złożeniem wniosków o płatność.

I.b. Zapewnienie natychmiastowego wsparcia finansowego

Stała realizacja planów odbudowy i zwiększania odporności doprowadziła już do wypłaty około 20 % przydzielonych środków z RRF. 21 państwom członkowskim wypłacono ponad 56,6 mld EUR w formie płatności zaliczkowych, natomiast 43 mld EUR wypłacono po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych. Od pierwszego wniosku o płatność złożonego przez Hiszpanię 11 listopada 2021 r. Komisja otrzymała 10 kolejnych wniosków o płatność[9], a w 2022 r. oczekuje się, że złożonych zostanie ponad 30 wniosków o płatność. Zgodnie ze stanem na 30 czerwca[10] 6 państw otrzymało pierwsze płatności (Chorwacja, Francja, Grecja, Włochy, Portugalia i Hiszpania), a ostatnia wypłata na rzecz Chorwacji sprawiła, że całkowita kwota wypłacona przez Komisję z RRF osiągnęła przełomowe 100 mld

[9] Hiszpania po raz drugi 30.04, Francja 26.11.2021 r., Grecja, Włochy, Portugalia, Chorwacja, Słowacja 29.04, a Rumunia 31.05.

[10] Pierwszy wniosek o płatność złożony przez Słowację i drugi wniosek o płatność złożony przez Hiszpanię zostały zatwierdzone przez Komisję 21 lipca 2022 r. Całkowita wypłacona kwota z uwzględnieniem obydwu płatności wynosi 112,4 mld EUR.

zaledwie rok po oficjalnym przedłożeniu pierwszych planów. Dotychczasowe szybkie tempo wypłat świadczy o skuteczności instrumentu finansowego RRF oraz o dużym zaangażowaniu państw członkowskich w realizację związanych z nim reform i inwestycji.

RRF – komunikacja i widoczność

Art. 34 rozporządzenia w sprawie RRF określa wymogi dotyczące komunikacji w odniesieniu do państw członkowskich i RRP. Wyjaśniono w nim, że państwa członkowskie podają informacje o pochodzeniu środków oraz zapewniają eksponowanie finansowania unijnego, w tym przez umieszczenie godła Unii i odpowiedniego oświadczenia o finansowaniu w brzmieniu „sfinansowane przez Unię Europejską – NextGenerationEU", oraz poprzez dostarczanie skutecznych i proporcjonalnych ukierunkowanych informacji przeznaczonych dla różnych grup odbiorców, w tym dla mediów i opinii publicznej. Wymogi te określono ponadto w porozumieniu finansowym podpisanym przez Komisję ze wszystkimi państwami członkowskimi otrzymującymi wsparcie w ramach RRF, a państwa członkowskie określiły swoją strategię komunikacyjną w RRP.

Państwa członkowskie podjęły szereg działań mających na celu zapewnienie widoczności wsparcia w ramach RRF. Obejmuje to: uruchomienie krajowych stron internetowych poświęconych RRF; opublikowanie odpowiednich krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz wdrożenie strategii komunikacyjnych określonych w RRP. Państwa członkowskie (i beneficjenci końcowi) zamieszczają również odpowiednie oświadczenia o finansowaniu, w stosownych przypadkach, wraz z godłem Unii.

Komisja regularnie zapewnia państwom członkowskim wytyczne i nadal wspiera ich starania na rzecz zwiększenia widoczności RRF. Oprócz stworzenia tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności Komisja uruchomiła stronę internetową poświęconą Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[11]), na której zamieszczono również krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności oraz linki do odpowiednich stron krajowych. Komisja omawia także regularnie z państwami członkowskimi tematy związane z RRF w kontekście sieci INFORM EU (ogólnounijna sieć urzędników ds. komunikacji odpowiedzialnych za informowanie o projektach UE i państw członkowskich w ramach funduszy UE, w tym RRF). Komisja zorganizowała pięć specjalnych klinik INFORM EU, aby zapewnić doradztwo ekspertom z państw członkowskich i umożliwić wymianę najlepszych praktyk w zakresie konkretnych kwestii związanych z komunikacją i widocznością RRF.

Komisja organizuje również wraz z państwami członkowskimi wspólne wydarzenia, które podkreślają europejski wymiar projektów wspieranych w ramach RRF. Na szczególną uwagę zasługują coroczne wydarzenia, które stanowią kluczowy moment służący komunikacji skupiający instytucje, zainteresowane strony (w szczególności partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie) oraz beneficjentów wsparcia w ramach RRF w celu omówienia postępów i obecnego stanu realizacji RRP.

W 2022 r. odbyły się już cztery coroczne wydarzenia (EE, LV, MT i PT), a pozostałe będą miały miejsce jesienią. Urzędnicy ds. europejskiego semestru oddelegowani do przedstawicielstw

[11] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pl

Komisji odgrywają główną rolę w organizacji corocznych wydarzeń oraz, mówiąc bardziej ogólnie, we wspieraniu współpracy w zakresie komunikacji w państwach członkowskich.

Poza tym Komisja regularnie zaprasza lokalne media na sesje informacyjne w kontekście rozpatrywania wniosków o płatność, aby odpowiedzieć na wszystkie możliwe pytania dotyczące oceny Komisji.

Ponadto Komisja rozpoczęła również kampanię komunikacji instytucjonalnej NextGenEU, aby podnieść w całej Europie świadomość na temat zakresu i celów planu odbudowy. W rozpoczętej wiosną 2021 r. kampanii większy nacisk zostanie wkrótce położony na informowanie o konkretnych korzyściach płynących z projektów finansowanych w ramach NextGenerationEU w każdym państwie członkowskim.

II. DOTYCHCZASOWE POSTĘPY: WKŁAD W REALIZACJĘ CELÓW SZEŚCIU FILARÓW I W RÓWNOŚĆ PŁCI

II.a. Sześć filarów odbudowy gospodarczej dostosowanej do przyszłych wyzwań: przegląd osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych

W art. 29 ust. 3 rozporządzenia wezwano Komisję do składania sprawozdań dotyczących wkładu każdego planu odbudowy i zwiększania odporności w sześć filarów Instrumentu określonych w art. 3 lit. a)–f). Wspomniane sześć filarów to:

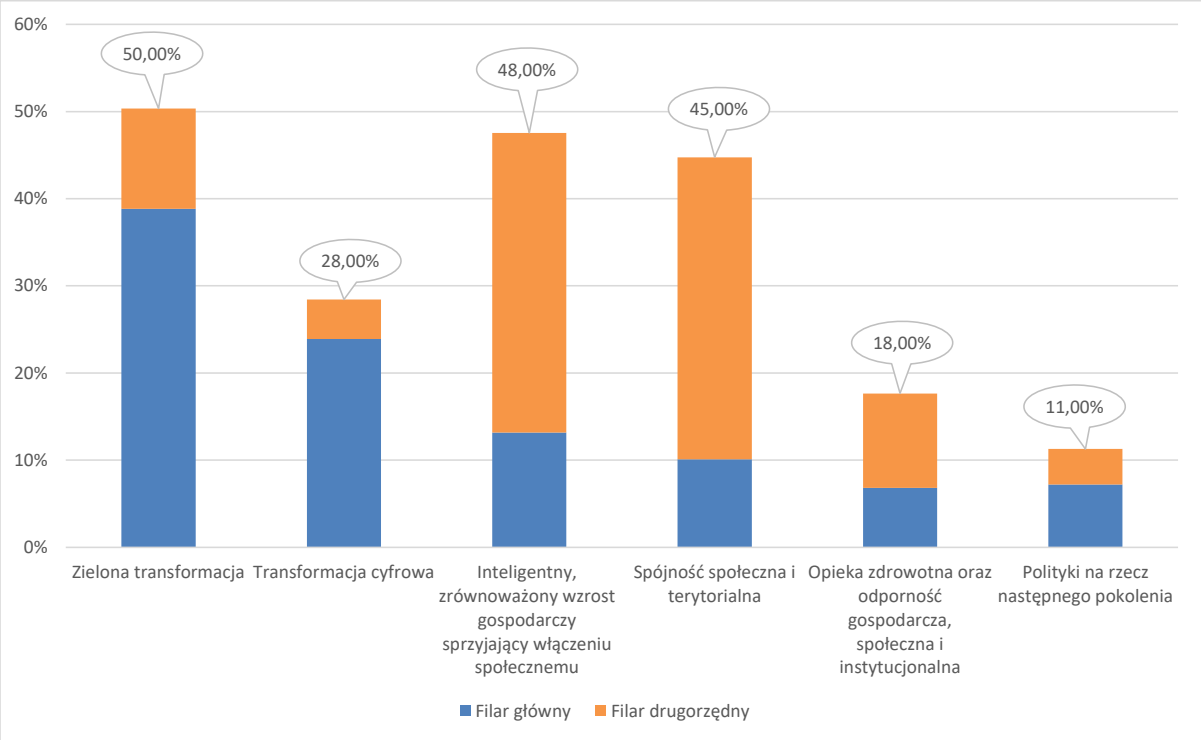
- zielona transformacja;
- transformacja cyfrowa;
- inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP);
- spójność społeczna i terytorialna;
- opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu między innymi zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego;
- polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, takie jak edukacja i umiejętności.

Sześć filarów polityki odzwierciedla priorytetowe obszary polityki o znaczeniu europejskim oraz ogólny zakres RRF. Aby zachować spójność z wieloaspektowym charakterem poszczególnych działań, w przypadku gdy działanie jest często powiązane z kilkoma filarami, sprawozdawczość opiera się na przypisaniu każdego działania (lub poddziałania) do dwóch filarów polityki (tj. filaru głównego i drugorzędnego)[12]. Na poniższym

[12] Działania przypisuje się do filarów głównych i drugorzędnych na podstawie ich znaczenia. Dominujący obszar polityki danego działania (np. ekologiczny, cyfrowy itp.) decyduje o jego głównym charakterze. Drugorzędny charakter zależy od drugiego najistotniejszego obszaru polityki w ramach danego działania.

rysunku przedstawiono przegląd szacunkowych wydatków w poszczególnych filarach polityki na podstawie 25 planów przyjętych przez Radę. Zielona transformacja, inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, a także spójność społeczna i terytorialna znajdują się w badanych państwach członkowskich na szczycie priorytetów w zakresie wydatkowania (ze stawką wkładu między 40 a 50 %). 29 % wydatków w ramach działań przyczynia się do transformacji cyfrowej, a 16 % do polityki związanej z opieką zdrowotną oraz odpornością gospodarczą, społeczną i instytucjonalną, odzwierciedlając również reakcje na pandemię COVID-19. Co więcej, ponad 12 % wydatków przeznacza się na politykę na rzecz przyszłego pokolenia, w tym na edukację i umiejętności.

Rys. 2. Udział w szacunkowych wydatkach w ramach RRP w poszczególnych filarach polityki

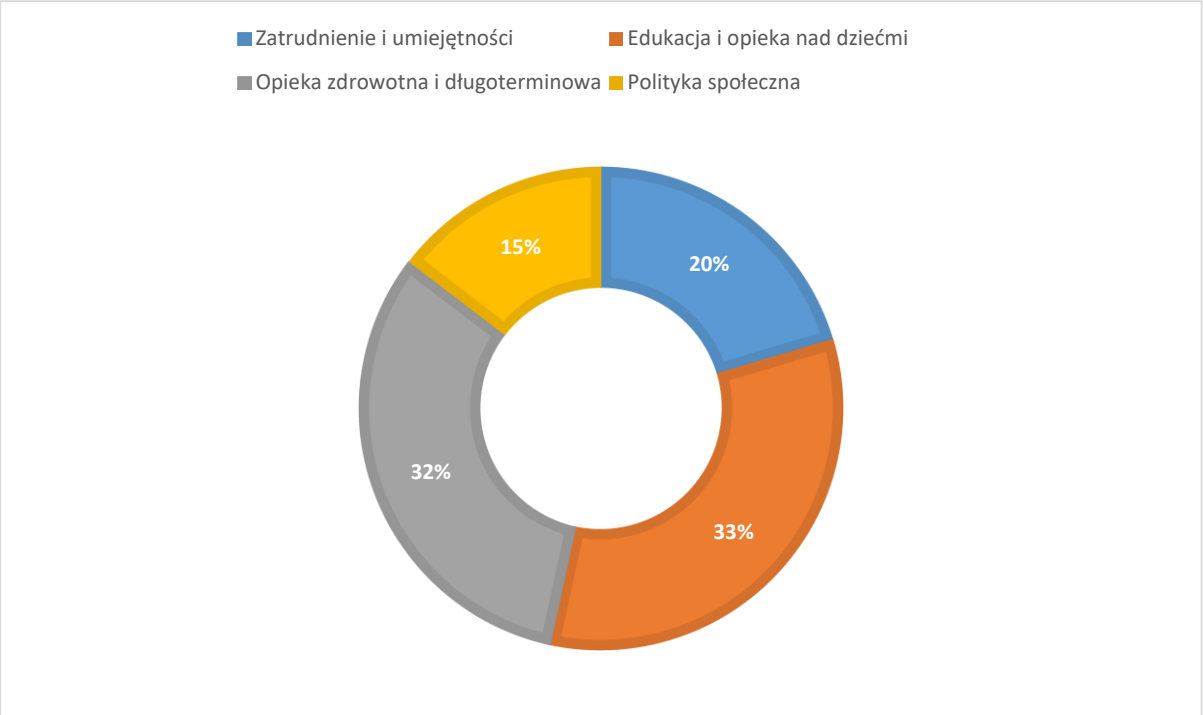


Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Uwaga: każde działanie przyczynia się do realizacji dwóch obszarów polityki w ramach sześciu filarów (obszaru głównego i drugorzędnego), dlatego też całkowity wkład we wszystkie filary przedstawione na tym wykresie wynosi 200 % szacunkowego kosztu zatwierdzonych RRP. Wartości procentowe obliczone dla wkładu w filary zielonej transformacji i transformacji cyfrowej różnią się od wartości procentowych obliczonych dla wkładu w cele klimatyczne i cyfrowe; wartości procentowe dla wkładu w cele klimatyczne i cyfrowe oblicza się według innej metodyki (opisanej szczegółowo w załącznikach VI i VII do rozporządzenia w sprawie RRF).

Szacuje się, że ponad jedną czwartą łącznych wydatków w przyjętych planach stanowią wydatki socjalne, w tym wydatki na dzieci i młodzież (rys. 3). Biorąc pod uwagę znaczenie wydatków socjalnych w następstwie pandemii COVID-19, w rozporządzeniu w sprawie RRF upoważniono Komisję do przyjęcia aktu delegowanego ustanawiającego metodykę sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, w tym wydatków na dzieci i młodzież, w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (art. 29 ust. 4 lit. b))[13]. W metodyce przyjętej przez Komisję wszystkie wydatki finansowane z Instrumentu związane z reformami i inwestycjami klasyfikuje się w ramach dziewięciu szerzej rozumianych obszarów polityki, które są następnie agregowane w cztery kategorie społeczne: 1) zatrudnienie i umiejętności, 2) edukacja i opieka nad dziećmi, 3) opieka zdrowotna i długoterminowa oraz 4) polityka społeczna. Na wydatki socjalne przeznaczono łącznie 135 mld EUR, co stanowi około 30 % łącznych szacunkowych wydatków. Około jedna trzecia tej kwoty przeznaczona jest na wydatki na edukację i opiekę nad dziećmi, kolejna jedna trzecia na opiekę zdrowotną i długoterminową, a resztę dzieli się między wydatki na zatrudnienie i umiejętności oraz na politykę społeczną.

[13] Rozporządzenie delegowane 2021/2105.

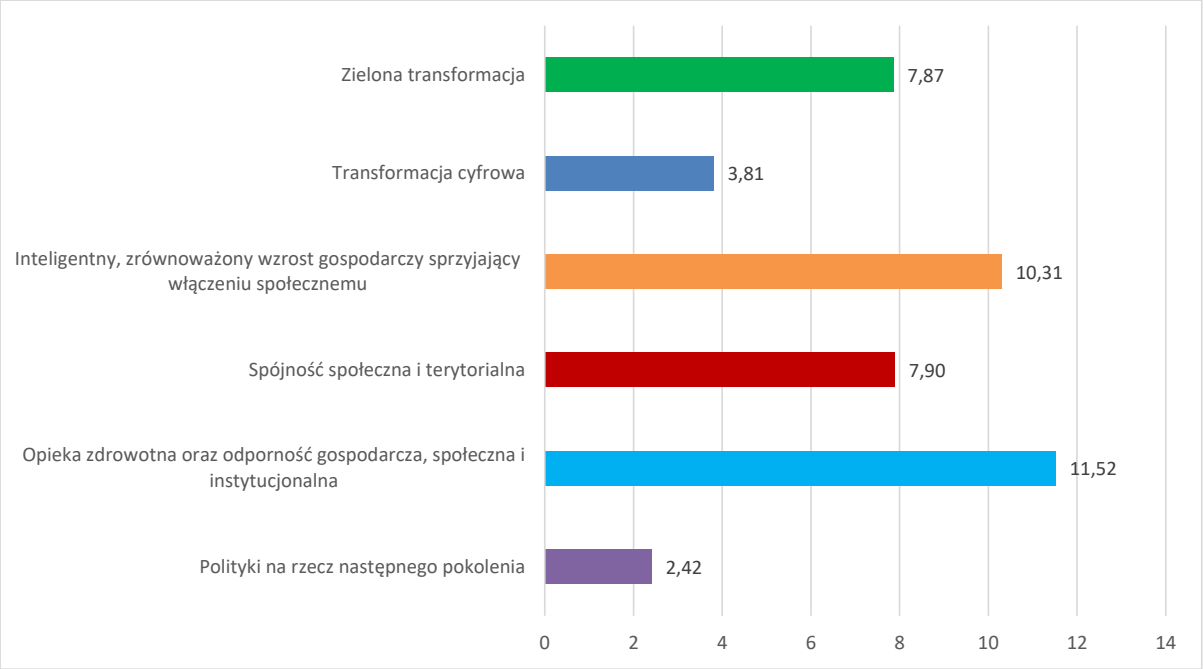
Rys. 3. Udział w wydatkach socjalnych w ramach RRF według głównych kategorii społecznych



Uwaga: na rysunku tym przedstawiono podział szacunkowych wydatków socjalnych we wszystkich zatwierdzonych RRP. Kategorie społeczne określa się i stosuje na podstawie metodyki przyjętej przez Komisję w porozumieniu z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi w *rozporządzeniu delegowanym 2021/2105*.

Dotychczas kwoty płatności po osiągniętych kamieniach milowych i wartościach docelowych związanych z działaniami w zakresie opieki zdrowotnej oraz odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej, a także inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu są największe (około 10 mld EUR każda). Na osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych związanych z zieloną transformacją oraz spójnością społeczną i terytorialną wypłacono około 8 mld EUR. Pozostałe 6 mld EUR szacunkowych wydatków podzielono między transformację cyfrową oraz polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży (rys. 4).

Rys. 4. Płatność według filaru (w mld EUR) – z wyłączeniem płatności zaliczkowych



Uwaga: wykres ten opiera się na metodyce opracowanej przez Komisję w celu monitorowania postępów w zakresie wydatków w poszczególnych filarach. Zgodnie z tą metodyką każda płatność jest rozdzielana na sześć filarów na podstawie kategorii filarów przypisanych do działań związanych z zestawem kamieni milowych i wartości docelowych wniosku o płatność.

Filar 1: Zielona transformacja

RRF pomoże w realizacji celów UE w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % do 2030 r. i osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Działania objęte wsparciem w ramach RRF nie tylko przyczynią się do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych i celów REPowerEU, takich jak wspieranie mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, zwiększanie efektywności energetycznej i większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, ale także zapewnią postępy w osiąganiu innych celów środowiskowych, takich jak zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym lub przywracanie i ochrona różnorodności biologicznej itp. Na działania przyczyniające się do realizacji filaru zielonej transformacji, który można podzielić na 11 obszarów polityki (zob. rys. 5), przeznaczono ogółem 249 mld EUR z łącznej alokacji państw członkowskich.

Rys. 5. Podział wydatków na wsparcie zielonej transformacji według obszarów polityki



Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.
Wartość procentowa odnosi się do całkowitego udziału oznakowanego w ramach tego filaru polityki 25 planów przyjętych 30 czerwca 2022 r.

Spośród tych, które dotychczas osiągnięto, 89 kamieni milowych i wartości docelowych przyczynia się do realizacji filaru 1[14]. Poniżej przedstawiono kilka przykładów.

Przykłady działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

- **Francja** wprowadziła inwestycje mające na celu wspieranie renowacji zwiększających efektywność energetyczną oraz gruntownej renowacji mieszkań prywatnych i socjalnych.
- **Włochy** wprowadziły nowe przepisy wspierające produkcję i zużycie biometanu.

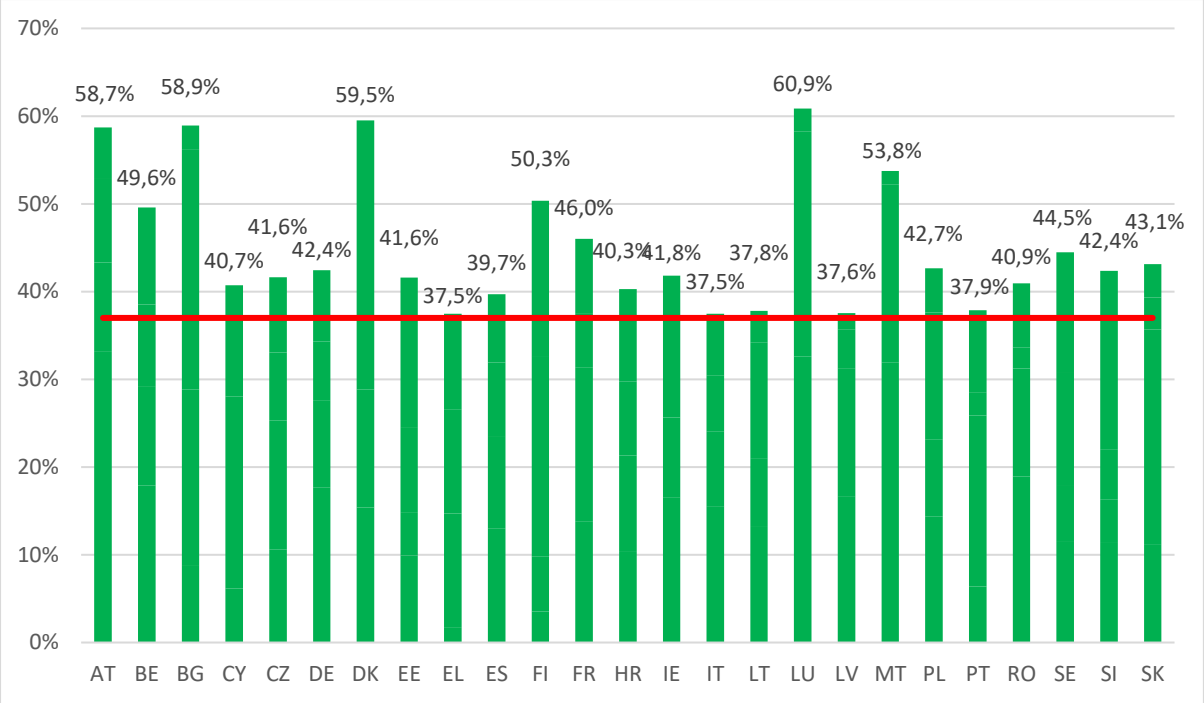
[14] Kamień milowy i wartość docelowa mogą przyczyniać się do realizacji więcej niż jednego filaru.

- **Hiszpania** wprowadziła reformę mającą na celu ustanowienie ram umożliwiających włączenie odnawialnych źródeł energii do systemu energetycznego: sieci, magazynowanie i infrastruktura.
- **Portugalia** zatwierdziła reformę wspierającą realizację planu innowacji dla rolnictwa 2030, ukierunkowując badania naukowe i innowacje na potrzeby sektora rolnego, żywności i przemysłu rolnego, oraz ogłosiła pierwsze zaproszenie do składania ofert dotyczących inwestycji wspierających obniżenie emisyjności przemysłu.
- **Grecja** uchwaliła reformę mającą na celu ustanowienie ram dotyczących instalacji i eksploatacji punktów ładowania pojazdów elektrycznych.
- **Chorwacja** przyjęła programy na rzecz efektywności energetycznej budynków i zmniejszenia ubóstwa energetycznego, wprowadziła program efektywności energetycznej na rzecz dekarbonizacji sektora energetycznego oraz przyjęła ustawę o paliwach alternatywnych dla transportu.

Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera wymóg, aby co najmniej 37 % łącznej alokacji w ramach każdego RRP wspierało cele klimatyczne. Reformy i inwestycje zaproponowane przez państwa członkowskie przekroczyły wspomniany cel wynoszący 37 % (zob. również rys. 6 poniżej). Całkowite szacowane wydatki związane z klimatem w przyjętych planach wynoszą 198 mld EUR, co stanowi około 40 % wszystkich środków przydzielonych w planach, licząc zgodnie z metodyką znakowania klimatycznego[15].

Rys. 6. Wkład w osiąganie celów klimatycznych jako odsetek przydziału środków w ramach RRP

[15] W RRP należało zawrzeć szczegółowe informacje, oraz uzasadnienie, na temat tego, w jakim stopniu każde działanie przyczynia się do osiągania celów klimatycznych – w pełni (100 %), częściowo (40 %) lub nie ma wpływu (0 %), korzystając z załącznika VI do rozporządzenia w sprawie RRF. Połączenie współczynników z szacunkowymi kosztami każdego działania pozwala obliczyć, w jakim stopniu plany przyczyniają się do osiągania celu klimatycznego.

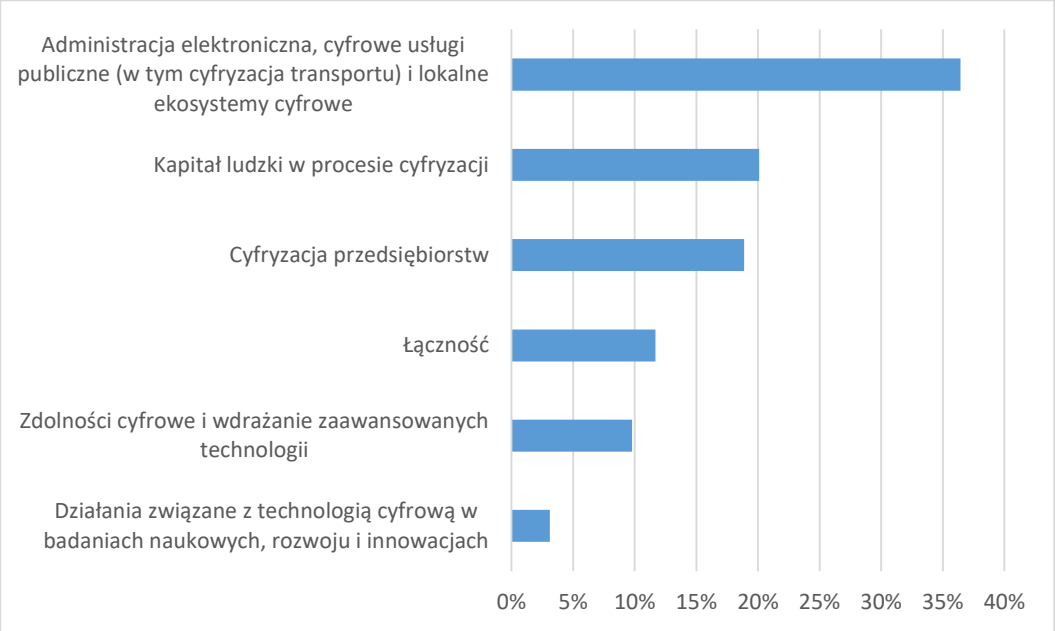


Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

Filar 2: Transformacja cyfrowa

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowi istotny wkład w transformację cyfrową w Unii. Plany zawierają szereg działań, w tym wdrożenie infrastruktury cyfrowej i zaawansowanych technologii następnej generacji, rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli i siły roboczej oraz wsparcie cyfryzacji przedsiębiorstw, a także usług użyteczności publicznej. Łącznie 141 mld EUR zasili filar transformacji cyfrowej i zostanie rozdzielone na obszary polityki cyfrowej, jak pokazano na rys. 7.

Rys. 7. Podział wydatków na wsparcie transformacji cyfrowej według obszarów polityki



Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.
Wartość procentowa odnosi się do całkowitego udziału oznakowanego w ramach tego filaru polityki 25 planów przyjętych 30 czerwca 2022 r.

Dotychczas osiągnięto 44 kamienie milowe i wartości docelowe wchodzące w zakres filaru cyfrowego. Poniżej przedstawiono kilka przykładów pochodzących z pozytywnie ocenionych wniosków o płatność.

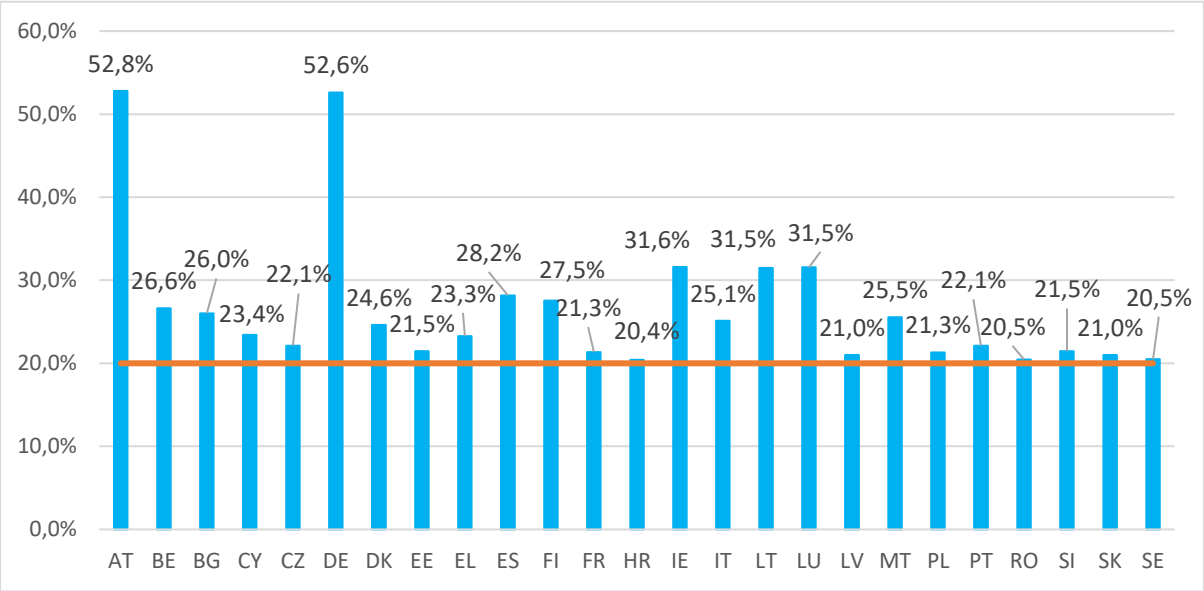
Przykłady działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

- **Włochy** udzieliły zamówień na rozwój portalu turystyki cyfrowej oraz ogłosiły zaproszenia do identyfikacji krajowych projektów w ramach IPCEI dotyczących mikroelektroniki i chmury.
- **Hiszpania** przyjęła plan na rzecz cyfryzacji MŚP na lata 2021–2025 i plan w zakresie kompetencji cyfrowych.
- **Portugalia** podpisała umowy na zakup 600 000 nowych laptopów do wynajęcia nauczycielom i uczniom oraz wybrała 17 ośrodków innowacji cyfrowych, które będą wspierać przedsiębiorstwa w ich działaniach na rzecz cyfryzacji.
- **Francja** przyjęła sześć „strategii przyspieszenia" na rzecz innowacji w kluczowych technologiach cyfrowych (technologie kwantowe, cyberbezpieczeństwo, edukacja cyfrowa, sektor kultury i sektor kreatywny, 5G, chmura obliczeniowa).
- **Grecja** ogłosiła zaproszenie dla banków komercyjnych w ramach instrumentu pożyczkowego RRF. Co najmniej 20 % finansowania będzie wspierało cele cyfrowe.
- **Chorwacja** utworzyła Jednostkę ds. Wdrażania Projektów Transformacji Cyfrowej w Ministerstwie Rolnictwa i Zarządzania, która zapewni realizację co najmniej 30 cyfrowych usług publicznych, operacyjną platformę inteligentnej gospodarki rolnej i publicznie dostępny system informacji o identyfikowalności.

Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera wymóg, aby co najmniej 20 % łącznej alokacji w ramach każdego RRP wspierało cele cyfrowe. Reformy i inwestycje zaproponowane przez państwa członkowskie przekroczyły wspomniany cel cyfrowy wynoszący 20 %; całkowite szacunkowe wydatki na technologie cyfrowe w przyjętych planach wynoszą 127 mld EUR, co stanowi 26 % wszystkich środków przydzielonych w planach, licząc zgodnie z metodyką znakowania cyfrowego[16].

[16] W RRP należało zawrzeć szczegółowe informacje oraz uzasadnienie na temat tego, w jakim stopniu każde działanie przyczynia się do osiągania celów cyfrowych – w pełni (100 %), częściowo (40 %) lub nie ma wpływu (0 %), korzystając z załącznika VII do rozporządzenia w sprawie RRF. Połączenie współczynników z szacunkowymi kosztami każdego działania pozwala obliczyć, w jakim stopniu plany przyczyniają się do osiągnięcia celu cyfrowego.

Rys. 8. Wkład w osiąganie celów cyfrowych jako odsetek przydziału środków w ramach RRP



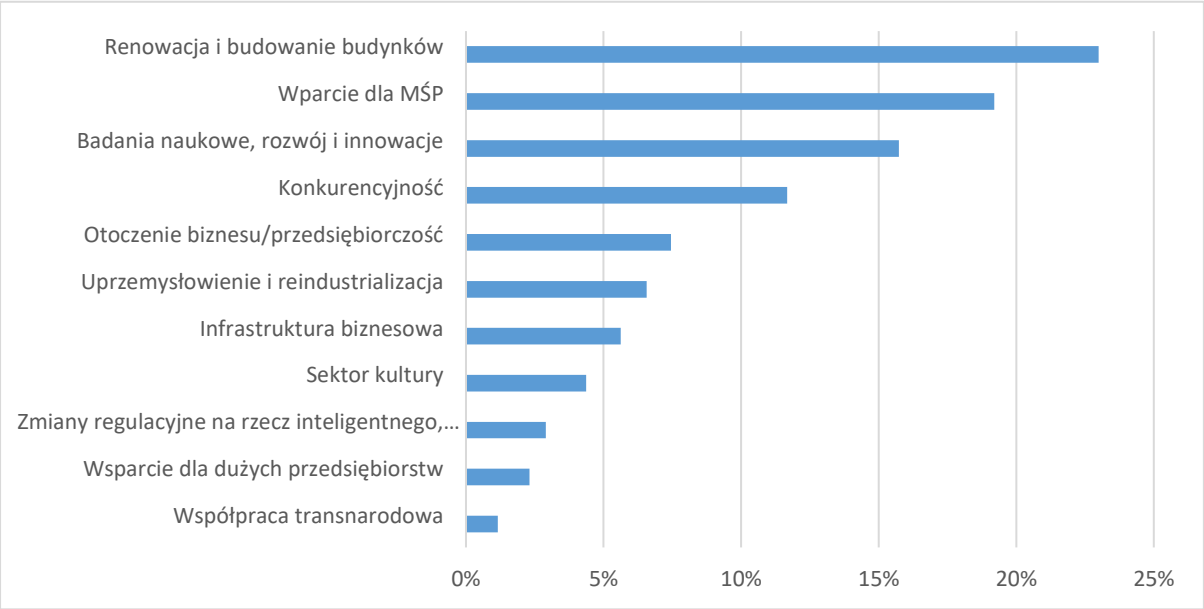
Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

Filar 3: Inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi MŚP

W swoich planach państwa członkowskie uwzględniły wiele reform i inwestycji, które przyczyniają się do wspierania inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz do zwiększenia odporności ich gospodarek, jak również całej gospodarki Unii. W szczególności, biorąc pod uwagę znaczenie małych, średnich i dużych przedsiębiorstw (MŚP) dla naszych gospodarek i dla procesu odbudowy, państwa członkowskie zaproponowały znaczną liczbę działań bezpośrednio i pośrednio wspierających MŚP[17]. W sumie 25 planów przyjętych przez Radę na dzień 30 czerwca przyczynia się do realizacji filaru 3, przeznaczając kwotę około 235 mld na promowanie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w wielu różnych obszarach polityki (zob. rys. 9).

[17] Więcej informacji oraz konkretne przykłady działań zapewniających wsparcie na rzecz MŚP można znaleźć w analizie tematycznej „Wsparcie na rzecz MŚP" opublikowanej w tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/3_SME.pdf

Rys. 9. Podział wydatków na wsparcie inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu według obszarów polityki



Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.
Wartość procentowa odnosi się do całkowitego udziału oznakowanego w ramach tego filaru polityki 25 planów przyjętych 30 czerwca 2022 r.

W szczególności z 228 osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych 115 przyczynia się do realizacji filaru 3, co świadczy o tym, że dokonuje się istotny postęp w zakresie odbudowy i promowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego. W poniższej ramce przedstawiono kilka przykładów działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe.

Ponadto państwa członkowskie są na dobrej drodze do wdrożenia reform i inwestycji wspierających MŚP w procesie odbudowy oraz poprawiających ich dostęp do finansowania, w tym przez środki z RRF. Na przykład Chorwacja wdraża reformę otoczenia biznesu i otoczenia regulacyjnego w celu wzmocnienia konkurencyjności gospodarki, w której zwraca się szczególną uwagę na skutki gospodarcze regulacji dla sektora MŚP. Grecja przeprowadzi reformę swojego otoczenia biznesu, której celem jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw, w tym MŚP. W szczególności reforma ta zmniejszy złożoność, koszty i długość różnych procesów, takich jak procedury przyznawania kredytów, procedury dotyczące połączenia elektroenergetycznego, rejestracji nieruchomości i uzyskania pozwolenia na budowę. W greckim planie przewidziano również reformę ram zamówień publicznych, m.in. w celu poprawy dostępu MŚP do zamówień publicznych. Włoska reforma zamówień publicznych doprowadzi do uproszczenia przepisów dotyczących zamówień publicznych i procesów udzielania zamówień publicznych, zwiększy pewność prawa dla przedsiębiorstw, przyspieszy udzielanie zamówień publicznych i ograniczy opóźnienia w płatnościach dokonywanych przez administrację publiczną, co również przyniesie korzyści MŚP.

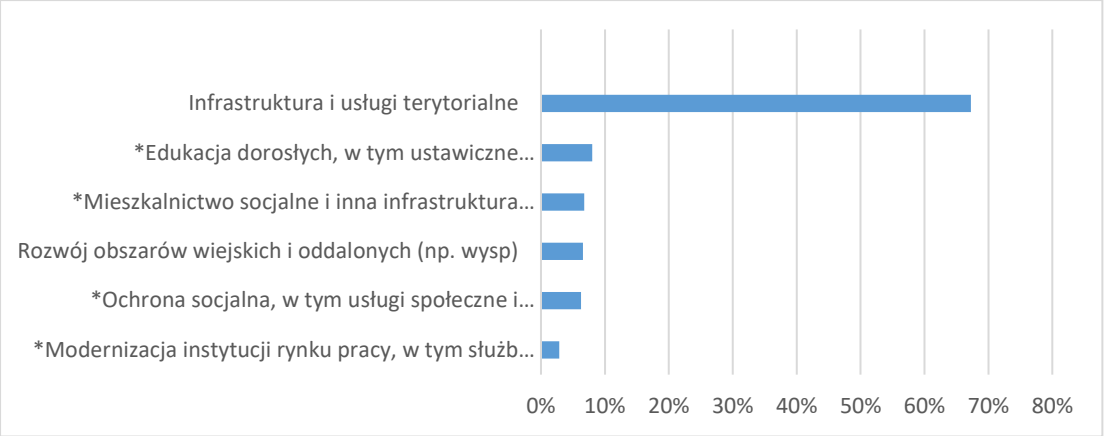
Przykłady działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

- **Portugalia** wprowadziła reformę mającą na celu stworzenie niezbędnych warunków legislacyjnych i regulacyjnych dla stopniowego wprowadzania wodoru ze źródeł odnawialnych uwzględnionego w krajowej strategii w zakresie technologii wodorowych oraz wprowadziła inwestycje w modernizację obszarów przyjmujących (przedsiębiorstwa) w zakresie interwencji, aby poprawić zrównoważenie środowiskowe i cyfryzację.
- **Francja** wspierała inwestycje w badania w zakresie zaawansowanych technologii na rzecz zielonej transformacji (projekty wchodzące w zakres siedmiu „strategii przyspieszenia": (i) dekarbonizowany wodór, (ii) dekarbonizacja przemysłu, (iii) zrównoważone systemy rolnicze, (iv) recykling i ponowne włączenie materiałów pochodzących z recyklingu, (v) zrównoważone miasta i innowacyjne budynki, (vi) cyfryzacja i dekarbonizacja mobilności oraz (vii) bioprodukty i biotechnologie przemysłowe – zrównoważone paliwa) w celu promowania innowacji na rzecz zielonej transformacji gospodarki.
- **Grecja** przygotowała reformę, opracowując przepisy mające na celu wdrożenie systemu zachęt do wspierania produktywności i ekspansji przedsiębiorstw (zwiększenie wielkości przedsiębiorstw).
- **Włochy** uruchomiły inwestycje wspierające przedsiębiorstwa działające w sektorze turystyki, w szczególności przez fundusze na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw turystycznych. Ponadto 4 000 MŚP skorzystało już z ukierunkowanego wsparcia i finansowania dzięki refinansowaniu i reorganizacji funduszu 394/81 zarządzanego przez SIMEST.
- **Chorwacja** przyjęła ustawę o ramach instytucjonalnych funduszy UE, która ma poprawić ich zdolności absorpcyjne i ułatwić szybszą realizację projektów inwestycyjnych.
- **Hiszpania** wprowadziła dwie ważne reformy w celu regulacji audiowizualnych ram regulacyjnych, co pozwoli Hiszpanii stać się centrum audiowizualnym Europy, oraz reorganizacji publicznych instytucji badawczych i racjonalizacji ich struktury i funkcjonowania.

Filar 4: Spójność społeczna i terytorialna

Państwa członkowskie uwzględniły znaczną liczbę działań wspierających spójność społeczną i terytorialną, w szczególności przyczyniających się wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. Dokładniej rzecz ujmując, 25 RRP przyjętych dotychczas przez Radę wesprze filar 4 kwotą około 222 mld EUR. Podział wydatków w tym filarze przedstawiono na rys. 10.

Rys. 10. Podział wydatków na wsparcie spójności społecznej i terytorialnej według obszarów polityki



Źródło:

Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

Wartość procentowa odnosi się do całkowitego udziału oznakowanego w ramach tego filaru polityki 25 planów przyjętych 30 czerwca 2022 r. Metodyka sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, określona w rozporządzeniu delegowanym (UE) 2021/2105 jest w pełni zgodna i zintegrowana z metodyką składania sprawozdań z wydatków w ramach przedmiotowych sześciu filarów. W przypadku tego filaru obszary polityki oznaczone gwiazdką (*) stosuje się do celów sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, w tym wydatków na dzieci i młodzież, w ramach Instrumentu.

Jeżeli chodzi o wnioski o płatność ocenione pozytywnie na dzień 30 czerwca 2022 r., 82 z osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych wspierają filar 4. Warto podkreślić, że w ramach 28 osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych wspiera się szeroko pojęte zatrudnienie[18], co świadczy o tym, że już na pierwszych etapach realizacji RRP państwa członkowskie zdecydowanie dążą do tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości.

[18] Te kamienie milowe wiążą się z działaniami wpisującymi się w kategorię społeczną „Zatrudnienie” określoną w rozporządzeniu delegowanym 2021/2105.

Przykłady działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

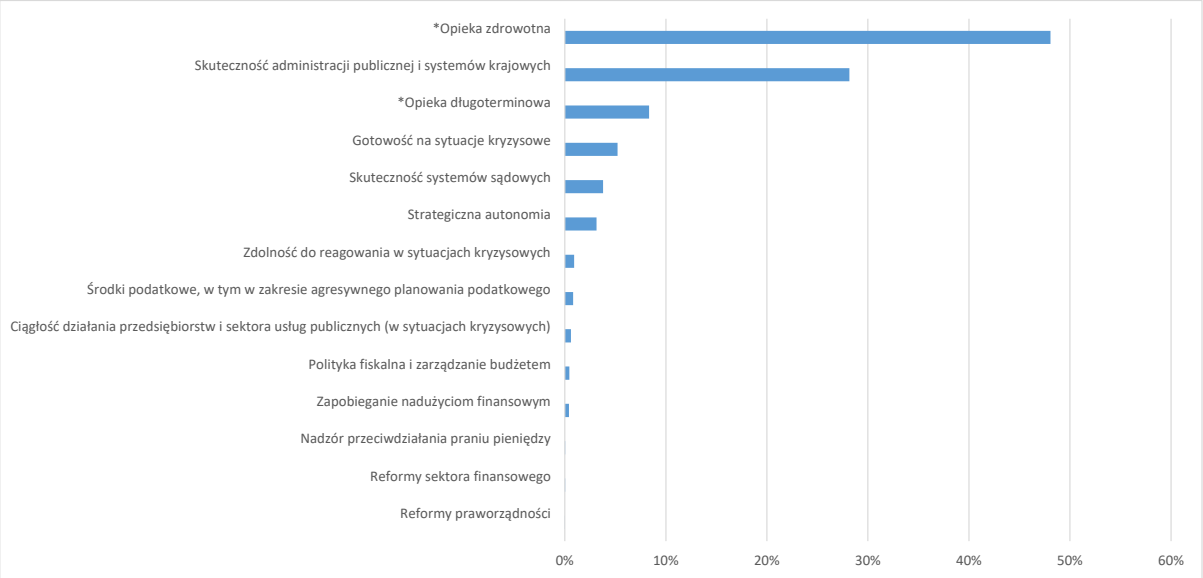
- **Francja** uruchomiła inwestycje na rzecz wsparcia infrastruktury i usług terytorialnych, w tym na renowację lokalnych linii kolejowych, oraz zatwierdziła reformę służącą przekazywaniu uprawnień terytoriom lokalnym. Ponadto Francja przyjęła umowy o finansowaniu projektów takich jak budowa zarezerwowanych pasów ruchu na potrzeby transportu publicznego lub systemu wspólnego użytkowania samochodów.
- **Włochy** wprowadziły inwestycje na rzecz wsparcia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji i zapobiegania instytucjonalizacji poprzez: pomoc dla rodzin wymagających szczególnego traktowania, deinstytucjonalizację opieki nad osobami starszymi, wzmocnienie domowych usług socjalnych w celu zapobiegania hospitalizacji i zapobiegania wypaleniu pracowników socjalnych oraz wprowadziły nową reformę mającą zmodernizować aktywne polityki rynku pracy i udoskonalić system szkolenia zawodowego.
- **Portugalia** przygotowała nową reformę w celu ustanowienia krajowego planu mieszkalnictwa, któremu towarzyszą stosowne inwestycje na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych w zasobach mieszkaniowych na poziomie regionalnym.
- **Grecja** ustanowiła plan działania w sprawie ubóstwa energetycznego, który obejmuje ukierunkowane środki polityczne mające na celu poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych wśród gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej.
- **Chorwacja** przyjęła krajowy plan walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym na lata 2021–2027 w celu poprawy codziennego życia osób zagrożonych ubóstwem i osób doświadczających poważnej deprywacji materialnej. Plan ten stwarza ważne warunki wstępne na potrzeby reformy legislacyjnej krajowego planu rozwoju usług socjalnych z myślą o poprawie sytuacji w kierunku deinstytucjonalizacji i rozwoju usług domowych i usług środowiskowych w zakresie opieki długoterminowej. Ponadto Chorwacja ulepszyła swoje prawo pracy, wprowadzając zmiany do ustawy o płacy minimalnej, które polegały m.in. na wykluczeniu możliwości rezygnacji z płacy minimalnej i wzmocnieniu kontroli oraz ponownym określeniu kar w celu zapobiegania niewypłaceniu płac minimalnych.

Filar 5: Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu między innymi zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego

Istotnym elementem planów odbudowy i zwiększania odporności są działania służące promowaniu opieki zdrowotnej oraz odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej z myślą o wzmocnieniu systemów opieki zdrowotnej oraz odporności i gotowości instytucji. Reformy i inwestycje przyczyniają się do osiągnięcia celów filaru 5 za

sprawą wkładu około 87 mld EUR (zob. podział na rys. 10), a 98 kamieni milowych i wartości docelowych zostało już osiągniętych, co wyraźnie wskazuje na to, że państwa członkowskie dokładają znacznych starań, aby zwiększyć swoją odporność i poczynić postępy w kierunku otwartej strategicznej autonomii Unii.

Rys. 11. Podział wydatków na wsparcie opieki zdrowotnej oraz odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej



Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Wartość procentowa odnosi się do całkowitego udziału oznakowanego w ramach tego filaru polityki 25 planów przyjętych 30 czerwca 2022 r. Metodyka sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, określona w rozporządzeniu delegowanym (UE) 2021/2105 jest w pełni zgodna i zintegrowana z metodyką składania sprawozdań z wydatków w ramach przedmiotowych sześciu filarów. W przypadku tego filaru obszary polityki oznaczone gwiazdką (*) stosuje się do celów metodyki sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych.

Poniżej przedstawiono kilka przykładów działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe.

Przykłady działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

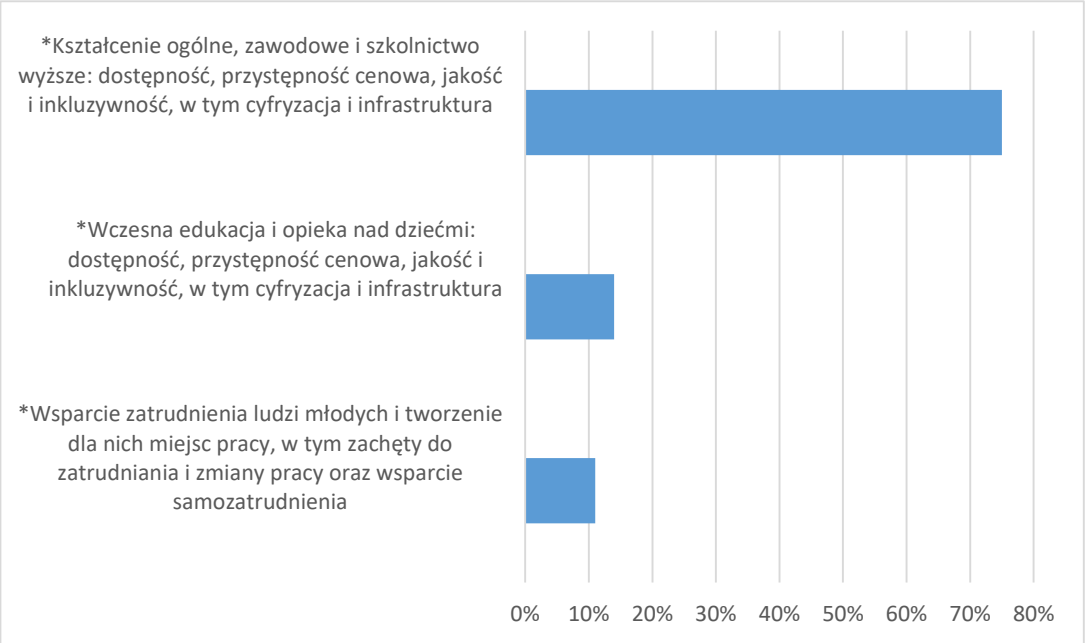
- **Francja** udoskonaliła krajowy system opieki zdrowotnej w ramach reformy obejmującej uproszczenie zarządzania szpitalami poprzez zapewnienie im większej elastyczności w organizacji.
- **Grecja** przyjęła plan działania na rzecz kompleksowej reformy w celu kodyfikacji i uproszczenia przepisów podatkowych oraz wprowadziła nowe inwestycje w budowę regionalnych ośrodków ochrony ludności.
- **Włochy** przeprowadziły reformę wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych oraz zapewniły inwestycje w cyfrową aktualizację wyposażenia szpitali.
- **Portugalia** wsparła cyfryzację administracji publicznej w celu zapewnienia cyfrowych, prostych, sprzyjających włączeniu społecznemu i bezpiecznych usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw oraz przyjęła nowy dekret z mocą ustawy o zdrowiu psychicznym, który określa zasady organizacji usług w zakresie zdrowia psychicznego.
- **Hiszpania** zmodernizowała strukturę instytucjonalną zarządzania gospodarczego.
- **Chorwacja** przyjęła ustawę budżetową w celu usprawnienia procedur budżetowych i wzmocnienia ram fiskalnych. Przyjęto nową ustawę o zapobieganiu konfliktom interesów i strategię antykorupcyjną na lata 2021–2030 w celu wzmocnienia ram antykorupcyjnych. Ponadto przyjęto krajowy plan rozwoju w obszarze zdrowia na lata 2021–2027, w którym określono szczegółowe cele, środki i działania mające na celu poprawę systemu opieki zdrowotnej i poprawę wyników zdrowotnych.

Ze wzmacnianiem instytucji, zwiększaniem gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego wiąże się również propagowanie otwartej strategicznej autonomii Unii. Szereg państw członkowskich będzie inwestować we wzmocnienie krajowych ram cyberbezpieczeństwa w tym obszarze. Hiszpania będzie zwiększać zdolności w zakresie cyberbezpieczeństwa obywateli, MŚP i specjalistów oraz będzie dążyć do wzmocnienia ogólnego ekosystemu w sektorze, a Rumunia zapewni bezpieczeństwo cybernetyczne podmiotów publicznych i prywatnych posiadających infrastrukturę o wartości krytycznej. Słowacja zbuduje i zmodernizuje odnawialne źródła energii elektrycznej oraz zwiększy elastyczność systemów elektroenergetycznych w celu większej integracji odnawialnych źródeł energii, co przyczyni się do zwiększenia niezależności energetycznej kraju. Niektóre państwa członkowskie będą również inwestować w projekty przemysłowe uznawane za projekty o znaczeniu strategicznym, na przykład we Francji będą to projekty w sektorach lotniczym i kosmicznym.

Filar 6: Polityki na rzecz następnego pokolenia

Działania realizowane w ramach polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży dotyczą w szczególności edukacji, szkoleń, wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a także obejmują działania wspierające zatrudnienie ludzi młodych. Około trzy czwarte łącznych wydatków związanych z filarem 6 – 56 mld EUR – przeznacza się na kształcenie ogólne i zawodowe oraz szkolnictwo wyższe. Pozostałe 25 % niemal po równo rozkłada się na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem i wsparcie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Rys. 12. Podział wydatków na wsparcie polityki na rzecz następnego pokolenia według obszarów polityki



Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Wartość procentowa odnosi się do całkowitego udziału oznakowanego w ramach tego filaru polityki 25 planów przyjętych 30 czerwca 2022 r. Metodyka sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, określona w rozporządzeniu delegowanym (UE) 2021/2105 jest w pełni zgodna i zintegrowana z metodyką składania sprawozdań z wydatków w ramach przedmiotowych sześciu filarów. W przypadku tego filaru obszary polityki oznaczone gwiazdką (*) stosuje się do celów metodyki sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych.

Spośród kamieni milowych i wartości docelowych dotyczących filaru 6 18 zostało osiągniętych. Te kamienie milowe i wartości docelowe wiążą się z działaniami dotyczącymi aktywnej polityki rynku pracy, wsparcia transformacji cyfrowej w edukacji, wsparcia nauczania, dotacji na zatrudnienie w przypadku przygotowania zawodowego, a także wsparcia na szkolnictwo wyższe dla osób młodych.

Przykłady działań, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

- **Hiszpania** wprowadziła plan działania mający na celu rozwiązanie problemu bezrobocia wśród młodzieży w ramach szerszej reformy służącej modernizacji aktywnej polityki rynku pracy.
- **Portugalia** wsparła transformację cyfrową w edukacji poprzez nowe inwestycje.
- **Francja** wprowadziła nowe dotacje w przypadku przygotowania zawodowego, propaguje szkolnictwo wyższe dla studentów po maturze oraz wspiera ekosystemy nauczania, badań naukowych, rozwoju i innowacji.
- **Włochy** wprowadziły nowe inwestycje na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji i zapobiegania instytucjonalizacji.

II. b. Wkład RRF w rozwiązanie problemu zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn

Wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na równouprawnienie płci

Kryzys związany z COVID-19 uwidocznił i pogłębił problemy występujące w UE, jeżeli chodzi o zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn. W czasie kryzysu wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie i liczbę przepracowanych godzin był jeszcze większy, a wskaźnik zatrudnienia matek małych dzieci w UE był o 11,8 punktu procentowego niższy w porównaniu ze wskaźnikiem zatrudnienia kobiet bezdzietnych w 2020 r.[19] Z powodu wypełniania nieodpłatnych obowiązków opiekuńczych około 7,7 mln kobiet w UE nie uczestniczy w rynku pracy, przy czym liczba mężczyzn znajdujących się w takiej sytuacji to zaledwie 450 000[20]. Sytuacja ta wynika z utrwalonych różnic w liczbie kobiet i mężczyzn w sektorach i zawodach odczuwających skutki kryzysu – chodzi tu na przykład o przeważającą liczbę kobiet w sektorach, które odczuły poważne negatywne skutki lockdownów, czy też o różnice między kobietami i mężczyznami pod względem wykonywania pracy zdalnej – oraz z wpływu nagłego wzrostu nieodpłatnej pracy opiekuńczej.

Fizyczny i psychospołeczny wpływ pandemii przyczynił się również do wzrostu nierówności i w szczególności dotknął kobiety, dzieci i grupy defaworyzowane[21]. Wśród

[19]Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2022 r., zob. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2022_european_semester_proposal_for_a_joint_employment_report_0.pdf

[20] EIGE, „Gender inequalities in care and consequences for the labour market" [„Zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie pracy opiekuńczej a konsekwencje dla rynku pracy"], 2021 r.

[21] Takie jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze i osoby należące do mniejszości rasowej lub etnicznej.

istotnych czynników należy wymienić wzrost przemocy domowej i większy wpływ pandemii na zdrowie psychiczne kobiet i osób z grup defaworyzowanych[22].

Aspekty równouprawnienia płci uwzględniane w europejskim semestrze

Co roku w ramach europejskiego semestru Komisja przedstawia Radzie propozycję szeregu zaleceń dla poszczególnych krajów, aby zapewnić lepszą koordynację polityki gospodarczej, fiskalnej i społecznej oraz polityki zatrudnienia między państwami członkowski. Jest to element ram zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Od czasu proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych europejski semestr zapewnia również ramy na potrzeby koordynacji i monitorowania działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu przestrzegania praw i zasad określonych w tym filarze w zakresie równych szans i dostępu do zatrudnienia, uczciwych warunków pracy oraz ochrony socjalnej i integracji społecznej. Zasada 2 wyraźnie dotyczy równouprawnienia płci, a zasada 3 – polityki równych szans.

Państwa członkowskie uwzględniły znaczną część wyzwań w zakresie równouprawnienia płci wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2019 r. w zatwierdzonych do tej pory planach odbudowy i zwiększania odporności. W 2019 r. zalecenia dla poszczególnych krajów w zakresie równouprawnienia płci wydano w odniesieniu do dziewięciu państw (Austria, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Niemcy, Irlandia, Włochy, Polska i Słowacja). Zalecenia te obejmowały zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy i zapewnianie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej jako warunek konieczny do zwiększenia tego uczestnictwa, konieczność ograniczenia czynników podatkowych zniechęcających do dłuższego czasu pracy oraz konieczność niwelowania luki płacowej między kobietami a mężczyznami.

W kontekście pandemii COVID-19 zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w 2019 r. pozostają aktualne w 2020 r. i zostały uzupełnione o zalecenia dotyczące dodatkowych wyzwań powstałych w wyniku kryzysu. Ponieważ w europejskim semestrze z 2020 r. znacznie zmienił się zakres tematyczny zaleceń dla poszczególnych krajów, nie wydano żadnego zalecenia krajowego wyraźnie odnoszącego się do równouprawnienia płci, ale 22 państwa członkowskie otrzymały zalecenia odnoszące się do ogólnej sytuacji grup defaworyzowanych. W motywach wielu zaleceń dla poszczególnych krajów odniesiono się również do kwestii równości, podkreślając jej znaczenie w różnych obszarach polityki. Chociaż w 2021 r. nie przedstawiono propozycji niefiskalnych zaleceń dla poszczególnych krajów, zalecenia odnoszące się do równouprawnienia płci przedstawiono dla trzech państw (Austria, Niemcy, Polska) w 2022 r., ze szczególnym uwzględnieniem uczestnictwa kobiet w rynku pracy i zapewniania opieki nad dzieckiem.

[22] EIGE, zob. https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2021-health

RRF a równouprawnienie płci

Kwestie równości są ważnym elementem RRF, chociaż nie stanowią one formalnego kryterium w przeprowadzanej przez Komisję ocenie planów krajowych. Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą wyjaśnić, w jaki sposób działania przewidziane w ich planach mają przyczynić się do równouprawnienia płci i równych szans dla wszystkich, zgodnie z zasadami 2 i 3 Europejskiego filaru praw socjalnych, 5. celem zrównoważonego rozwoju NZ (osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt) i, w stosownych przypadkach, krajową strategią na rzecz równouprawnienia płci[23]. W rozporządzeniu tym wymaga się również, aby państwa członkowskie opisały spójność i komplementarność ich działań z innymi obszarami polityki, a także z finansowaniem z innych źródeł unijnych, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+).

Zgodnie z ogólnymi celami tego rozporządzenia w działaniach w ramach Instrumentu ukierunkowanych na łagodzenie skutków kryzysu szczególną uwagę należy poświęcić kobietom (zob. w szczególności art. 4 i art. 18 ust. 4 lit. o)). Ponadto zakres zastosowania Instrumentu obejmuje filar 4 (zob. art. 3 lit. d)), który koncentruje się na spójności społecznej i terytorialnej, przy czym pojęcie spójności społecznej obejmuje tutaj zwiększenie równouprawnienia płci i równych szans. Kwestie równości podejmuje się również w ramach celu polegającego na zmniejszeniu podatności na zagrożenia społeczne stanowiącego element kryteriów oceny planów.

Ponadto art. 17 ust. 3 rozporządzenia zawiera wymóg, zgodnie z którym w planach należy uwzględnić wszystkie wyzwania wskazane w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znaczną ich część, w tym w zaleceniach skierowanych do państw członkowskich w latach 2019 i 2020, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z celem poprawy równouprawnienia płci. Na etapie sporządzania planów Komisja stale wzywała państwa członkowskie do tego, aby w krajowych planach odzwierciedliły kwestie równości. Zgodnie z dwutorowym podejściem przyjętym w strategii na rzecz równouprawnienia płci[24] Komisja zachęcała państwa członkowskie do uwzględnienia ukierunkowanych środków w celu promowania równości oraz do włączenia kwestii równości w plany.

Sprawozdanie na temat równouprawnienia płci w ramach realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności

Komisja propaguje rozwój narzędzi sprawozdawczych na szczeblu UE i państw członkowskich w celu monitorowania wdrażania RRF i zapewnienia, aby w efekcie UE i proces odbudowy bardziej sprzyjały włączeniu, w tym dzięki zapewnieniu, że różne

[23] Art. 18 ust. 4 lit. o) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

[24] Realizacja tej strategii wiąże się z zastosowaniem dwutorowego podejścia polegającego na uwzględnianiu aspektu płci w połączeniu z prowadzeniem ukierunkowanych działań.

zgłaszane dane dezagreguje się według płci. W tym celu Komisja przyjęła dwa akty delegowane: a) w sprawie tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności oraz wspólnych wskaźników oraz b) sprawozdawczości *ex post* z wydatków socjalnych. Oba te akty weszły w życie 2 grudnia 2021 r.

Te akty delegowane zawierają szereg przepisów służących śledzeniu wpływu RRF w aspekcie płci:

- W rozporządzeniu delegowanym (UE) 2021/2106[25] określono 14 wspólnych wskaźników, na podstawie których państwo członkowskie składa sprawozdanie z postępów w osiągnięciu celów instrumentu, a wśród tych wspólnych wskaźników cztery wymagają dezagregacji danych według płci.
- Aby monitorować wkład RRF na rzecz równouprawnienia płci, Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, w swoich narzędziach do oceny stosuje oznaczenie służące identyfikacji działań, które koncentrują się na kwestii równouprawnienia płci, zgodnie z metodyką określoną w rozporządzeniu delegowanym (UE) 2021/2105[26].

Co istotne, ze względu na ograniczenia metodyczne, wstępny charakter oceny oraz fakt, że RRF jest instrumentem opartym na wynikach, rzeczywistego wpływu i wydatków na równouprawnienie płci nie można określić bezpośrednio na podstawie samych planów.

Uwzględnione w planach krajowych działania skoncentrowane na równouprawnieniu płci

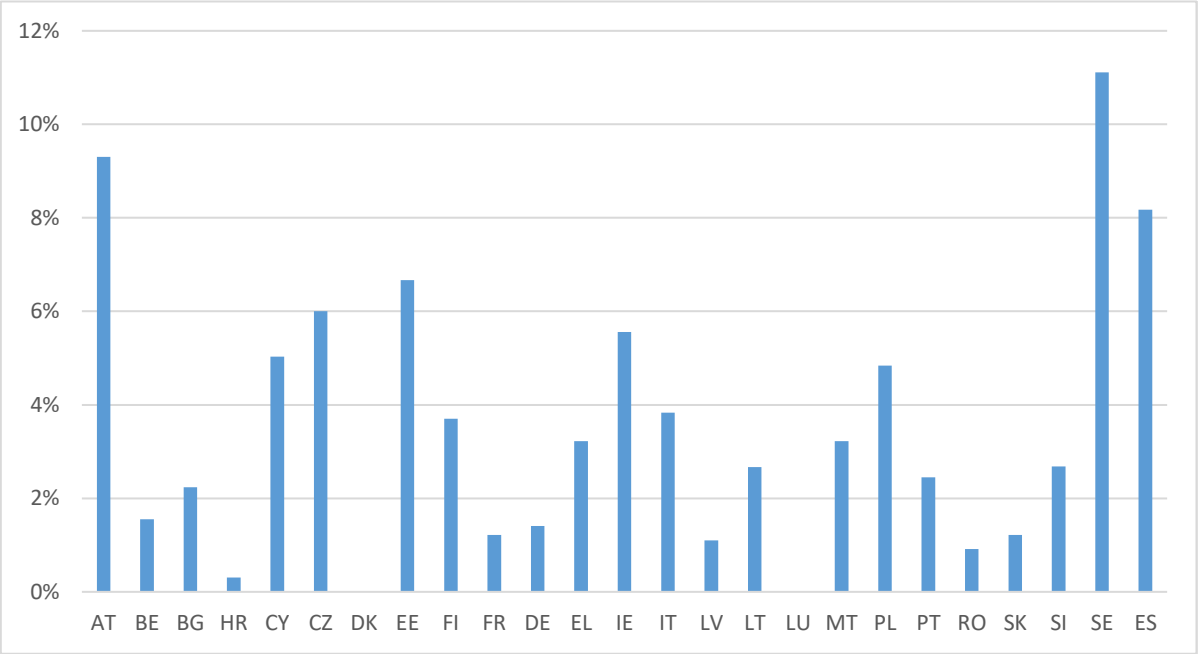
Na podstawie oznaczeń zastosowanych przez Komisję do identyfikacji w planie działań dotyczących równouprawnienia płci, w porozumieniu z państwami członkowskimi, uznaje się, że w 25 planach przyjętych 30 czerwca 2022 r. zawarto 129 działań skoncentrowanych na równouprawnieniu płci. Zob. podział na poszczególne państwa członkowskie na rys. 13[27].

[25]Rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2106 w sprawie określenia wspólnych wskaźników oraz szczegółowych elementów tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

[26] Rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2105 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przez określenie metodyki sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych. Należy zauważyć, że Komisja stosowała tę metodykę nie tylko do środków o charakterze społecznym, ale również do wszystkich innych zawartych w przyjętych planach odbudowy i zwiększania odporności działań dotyczących w szczególności kwestii równouprawnienia płci, aby je skuteczniej identyfikować w całych planach. Nie chodziło wyłącznie o działania, których głównym przedmiotem jest równouprawnienie płci. Oznacza to, że działania nieoznaczone również mogą mieć wpływ na równouprawnienie płci. Ponadto ze względu na ograniczenia metodyczne, wstępny charakter oceny oraz fakt, że RRF jest instrumentem opartym na wynikach, bezpośrednio na podstawie takich oznaczeń nie można określić rzeczywistego wpływu i wydatków na równouprawnienie płci.

[27] Rysunki mają charakter orientacyjny, służą do analizy jakościowej i nie stanowią porównawczej oceny planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich. Między poszczególnymi planami krajowymi występują znaczne różnice pod względem liczby i struktury działań oraz metody stosowanej do odzwierciedlenia zobowiązania do zapewnienia równouprawnienia płci. Bardziej szczegółową analizę przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji przyjętym przez Komisję Europejską w odniesieniu do każdego zatwierdzonego planu.

Rys. 13. Udział (procentowy) działań skoncentrowanych na równouprawnieniu płci w przyjętych planach odbudowy i zwiększania odporności



Źródło: tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

Chociaż poszczególne działania przeważnie przyczyniają się do realizacji filarów 4 (spójność społeczna i terytorialna), 5 (opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna) i 6 (polityki na rzecz następnego pokolenia) RRF, wsparcie na rzecz równouprawnienia płci stanowi również przedmiot działań wchodzących w zakres filarów 1 (zielona transformacja), 2 (transformacja cyfrowa) i 3 (inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu).

Na przykład niektóre działania wspierające zieloną transformację w ramach filaru 1 przyczyniają się do osiągnięcia celów dotyczących równouprawnienia płci (między innymi w przypadku Belgii, Republiki Czeskiej, Finlandii, Słowacji i Hiszpanii) dzięki propagowaniu szkoleń z zakresu umiejętności ekologicznych wśród kobiet lub tworzeniu i renowacji placówek opieki nad dziećmi o wyższej efektywności energetycznej.

Szereg państw członkowskich (np. Cypr, Estonia, Finlandia, Łotwa, Portugalia, Hiszpania i Szwecja) **w działaniach wspierających transformację cyfrową w ramach filaru 2** uwzględniło działania mające na celu poprawę umiejętności cyfrowych wśród dziewcząt i kobiet, a także działania mające na celu zapewnienie równej reprezentacji w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki oraz w dziedzinie ICT (np. Portugalia, Włochy).

W ramach filaru 3 dotyczącego inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu niektóre państwa członkowskie uwzględniły kwestie równouprawnienia płci poprzez określenie działań poprawiających dostęp do finansowania dla

kobiet będących przedsiębiorcami oraz wspierających przedsiębiorstwa typu start-up należące do kobiet. Podobnie określono działania mające pomóc kobietom rozwinąć umiejętności w zakresie przedsiębiorczości. Szereg państw członkowskich wprowadziło również obowiązki sprawozdawcze lub wartości docelowe uwzględniające aspekt płci (np. Cypr, Francja, Włochy, Portugalia, Słowenia i Hiszpania).

Działania w filarze 4 obejmują reformy mające ograniczyć lukę emerytalną między kobietami a mężczyznami (np. Austria), poprawić sytuację pod względem równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i poprawić warunki pracy (np. Chorwacja i Słowenia) oraz zapewnić, aby w większym stopniu uwzględniano aspekt płci w aktywnej polityce rynku pracy (np. Hiszpania), a także inwestycje mające zachęcić kobiety do uczestnictwa w rynku pracy (np. Włochy) i zwiększyć wiedzę finansową wśród kobiet (np. Cypr).

Wiele działań służących wzmocnieniu systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej w ramach filaru 5 ma na celu poprawę jakości i świadczenia opieki formalnej i nieformalnej zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym lub lokalnym, tak aby ograniczyć obowiązki opiekuńcze, które często biorą na siebie kobiety w gospodarstwach domowych (np. Austria, Republika Czeska, Estonia, Włochy, Litwa, Słowenia, Hiszpania, Szwecja). Ponadto niektóre działania przyczynią się konkretnie do wsparcia kobiet w ciąży znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej oraz do poprawy warunków pracy w zawodach wykonywanych głównie przez kobiety, w tym w pielęgniarstwie (np. Austria i Szwecja).

Ponadto działania w ramach filaru 6 obejmują reformy i inwestycje służące zwiększeniu dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (np. Austria, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Włochy, Polska, Słowacja i Hiszpania), co stanowi istotną pomoc

Przykłady działań skoncentrowanych na kwestii równouprawnienia płci, w przypadku których osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe

- **Włochy** utworzyły fundusz na rzecz wspierania przedsiębiorczości kobiet oraz przewidziały inwestycje w zapobieganie podatności rodzin na zagrożenia, w tym poprzez wspieranie rodziców dzieci w wieku 0–17 lat.
- **Grecja** ustanowiła nowe ramy, których celem jest poprawa równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz niwelowanie luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami.
- **Portugalia** zapewniła nowy sprzęt cyfrowy w szkołach, aby promować równy rozwój umiejętności cyfrowych wśród dziewcząt i chłopców oraz wspierać równe uczestnictwo w zakresie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki.
- **Hiszpania** wprowadziła nowe obowiązki wobec pracodawców w celu zapewnienia równości wynagrodzeń mężczyzn i kobiet oraz gwarantowania przejrzystości wynagrodzeń. Reforma ta pomoże w zidentyfikowaniu sytuacji dyskryminujących ze względu na nieprawidłowe oceny pracy (tj. niższe wynagrodzenie za pracę o równej wartości). W ramach tej reformy wprowadzono zmianę w zakresie rekompensowania rodzicom, przede wszystkim matkom, kosztów urodzenia i opieki nad dziećmi w celu zmniejszenia zróżnicowania emerytur ze względu na płeć w perspektywie długoterminowej.

i warunek wsparcia uczestnictwa kobiet w rynku pracy.

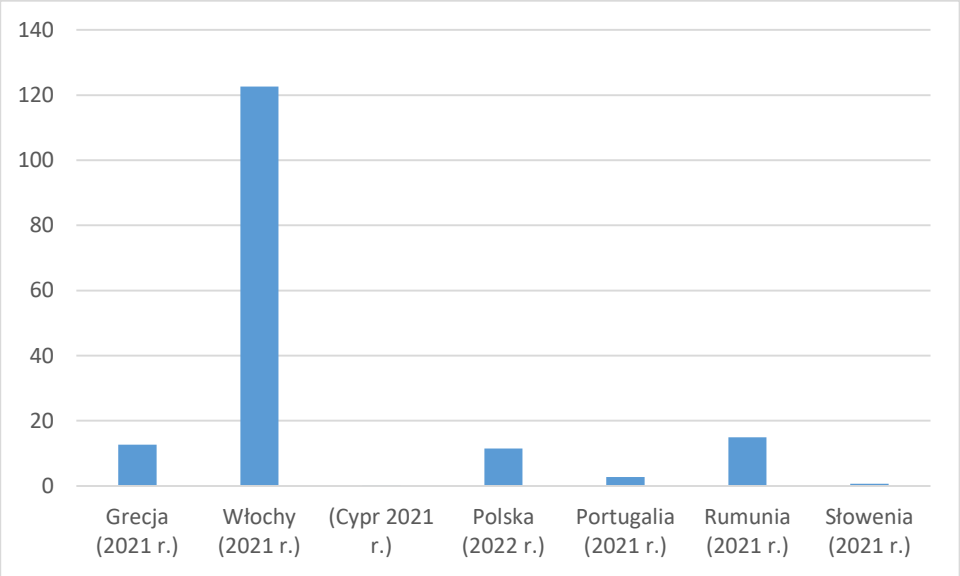
Dotychczas 13 działań skoncentrowanych na kwestii równouprawnienia płci obejmuje osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe, zob. kilka przykładów poniżej.

III. DALSZE DZIAŁANIA: ELASTYCZNY INSTRUMENT DOSTOSOWANY DO POJAWIAJĄCYCH SIĘ WYZWAŃ

III.a. Wzmocnienie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w celu uwzględnienia nowych wyzwań

W ramach RRF państwom członkowskim oferuje się finansowanie na bardzo korzystnych warunkach, co ma na celu wsparcie dodatkowych reform i inwestycji. Należy pamiętać, że państwa członkowskie mają możliwość wprowadzenia do swoich planów nowych reform i inwestycji finansowanych w ramach pożyczek. W rozporządzeniu w sprawie RRF określono maksymalną kwotę pożyczek wynoszącą 360 mld EUR w cenach z 2018 r. Do tej pory w ramach wsparcia w formie pożyczek przydzielono około 165 mld EUR, jak wskazano na rys. 13 poniżej. Kwota pożyczek w ramach RRF pozostała do rozdysponowania na wniosek państw członkowskich wynosi około 225 mld EUR po przeliczeniu na ceny bieżące. Pożyczki w ramach RRF można łączyć z finansowaniem prywatnym, co zwiększa ich wpływ. W celu szybkiego rozpatrywania wniosków o pożyczki i zapewnienia uczciwego i przejrzystego procesu Komisja zaproponowała – w ramach proponowanej zmiany rozporządzenia w sprawie REPowerEU – aby państwa członkowskie wyrażały zamiar ewentualnego skorzystania z pożyczek w ramach RRF w terminie 30 dni od wejścia w życie nowego rozporządzenia.

Rys. 14. Przegląd zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek (mld EUR)



Źródło: Komisja Europejska.

RRF jako narzędzie służące do osiągnięcia celów określonych w planie REPowerEU

W związku z rosyjską inwazją na Ukrainę i ostatnimi wydarzeniami geopolitycznymi państwa członkowskie stoją w obliczu bezprecedensowych wyzwań. Obecnie jeszcze bardziej niż kiedykolwiek wcześniej ważne jest, aby zwiększyć odporność państw członkowskich i wspólnie oraz w skoordynowany sposób w całej Unii inwestować w obszary o znaczeniu strategicznym, z poszanowaniem zasad sprawiedliwości i solidarności. Coraz większy nacisk kładzie się dzisiaj na przyspieszenie zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, a także na realizację reform i inwestycji na rzecz zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego. Wiele planów odbudowy i zwiększania odporności zawiera już działanie służące wyeliminowaniu tych wyzwań, a przyspieszenie realizacji takich istniejących działań bez wątpienia stanowi priorytet.

Komisja zaproponowała plan REPowerEU, a RRF ma stanowić jedno z głównych narzędzi realizacji tego planu. Celem planu REPowerEU jest jak najszybsza transformacja europejskiego systemu energetycznego, co stanowi pilną potrzebę z dwóch powodów: stopniowe wyeliminowanie uzależnienia UE od rosyjskich paliw kopalnych, które wykorzystuje się jako broń gospodarczą i polityczną i które oznaczają dla europejskich podatników koszt rzędu niemal 100 mld EUR rocznie, zwiększenie odporności UE i przyspieszenie transformacji w kierunku czystej energii. W oparciu o pakiet „Gotowi na 55” i w uzupełnieniu działań na rzecz bezpieczeństwa dostaw i magazynowania energii w planie REPowerEU przedstawiono dodatkowy zestaw działań na rzecz: 1) oszczędności energii i zwiększenia efektywności energetycznej, 2) dywersyfikacji dostaw energii, 3) przyspieszenia transformacji w kierunku czystej energii oraz 4) inteligentnego łączenia inwestycji i reform. Wniosek Komisji ma na celu zapewnienie, aby państwa członkowskie uwzględniły rozdział REPowerEU w każdym zmienionym planie odbudowy i zwiększania odporności. Taki rozdział powinien koncentrować się na działaniach przyczyniających się do osiągnięcia celów planu REPowerEU, tj. na wsparciu oszczędności energii, dywersyfikacji dostaw energii i przyspieszeniu wprowadzania energii odnawialnej w celu zastąpienia nią paliw kopalnych w nieruchomościach prywatnych, przemyśle, transporcie i sektorze wytwarzania energii elektrycznej. Powinien on wspierać powyższe cele poprzez szybsze przekwalifikowywanie siły roboczej ukierunkowane na umiejętności ekologiczne oraz poprzez wspieranie łańcuchów wartości w zakresie kluczowych materiałów i technologii związanych z zieloną transformacją.

Zaproponowano przeznaczenie dodatkowych zasobów na RRF w celu zareagowania na te bezprecedensowe geopolityczne wyzwania. Zwiększenie dywersyfikacji i bezpieczeństwa dostaw energii w Unii i ograniczenie uzależnienia UE od paliw kopalnych ma zasadnicze znaczenie w kontekście skutecznej i trwałej odbudowy. Państwa członkowskie mogą wykorzystać pozostałą pulę środków finansowych przeznaczonych na pożyczki w ramach RRF i wykorzystać pożyczki na wsparcie działań zgodnie z celami planu REPowerEU. Aby pomóc państwom członkowskim w wyeliminowaniu tych wyzwań, Komisja zaproponowała również zwiększenie środków finansowych dostępnych w ramach RRF o 20 mld EUR ze sprzedaży uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, które to uprawnienia obecnie znajdują się w rezerwie stabilności rynkowej. Ponadto we wniosku zapewniono państwom członkowskim możliwość przesunięcia, na ich wniosek, do RRF części ich alokacji z programów objętych zarządzaniem dzielonym. W szczególności większą część ich alokacji

na lata 2021–2027 ze środków finansowych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (wzrost z 5 % do nawet 12,5 %) i do 12,5 % krajowej alokacji w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich można przeznaczyć na plany odbudowy i zwiększania odporności, co jest uzasadnione wysoką zgodnością między celami RRF a celami tych programów.

Plany odbudowy i zwiększania odporności stanowią odpowiednie narzędzie do realizacji tych pilnych priorytetów. Plany odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich posłużą jako strategiczne ramy reform i inwestycji, aby zapewnić wspólne europejskie działanie na rzecz bardziej odpornych, bezpiecznych i zrównoważonych systemów energetycznych zgodnie z celami planu REPowerEU. W zmienionych planach trzeba będzie uwzględnić zalecenia dla poszczególnych krajów z 2022 r., w szczególności zalecenia w obszarze energii.

III.b. Na drodze do postępu: wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aktualizacji planów

Nowe wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU zawierają informacje i instrukcje potrzebne państwom członkowskich do zmiany planów krajowych w zakresie zaktualizowanej alokacji oraz w celu dodania reform i inwestycji ukierunkowanych na osiągnięcie celów REPowerEU.

Nowe wytyczne dotyczą w szczególności procesu zmiany obowiązujących już planów. Jeśli chodzi o sporządzanie RRP w ujęciu ogólnym, nadal obowiązują wytyczne ze stycznia 2021 r.[28] W nowych wytycznych określono przede wszystkim metody opracowywania rozdziału REPowerEU i jego elementy:

Ponadto w wytycznych Komisja wyraźnie stwierdziła, że dodatkowe rozdziały REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności nie powinny powodować opóźnienia realizacji tych planów. Państwa członkowskie nadal powinny skupiać się na realizacji obowiązujących RRP, aby umożliwić postępy w osiąganiu kamieni milowych i wartości docelowych, mając na względzie znaczenie tych planów dla przyspieszenia eliminacji skutków pandemii i zwiększenia odporności.

Zmiana RRP musi być zatem należycie uzasadniona i ograniczona do konkretnego zestawu sytuacji, aby umożliwić szybkie przyjęcie i uruchomienie dodatkowych inwestycji i reform. Nie można obniżać poziomu ambicji określonego w RRP, zwłaszcza w przypadku reform realizowanych w odpowiedzi na zalecenia dla poszczególnych krajów.

[28] Dokument roboczy służb Komisji (2021) 12 final.

Wniosek

W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 w lutym 2021 r. ustanowiono RRF, aby propagować spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną UE i zapewnić państwom członkowskim znaczące wsparcie finansowe na rzecz szybszej realizacji zrównoważonych reform i inwestycji. Po osiemnastu miesiącach poczyniono znaczne postępy: realizacja ambitnego programu reform i inwestycji zaproponowanego przez państwa członkowskie przebiega sprawnie i przyczynia się do przyspieszenia zielonej transformacji i transformacji cyfrowej w Europie.

Ponadto Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stał się podstawą przyszłościowej strategii Unii Europejskiej, jako że w planach odbudowy i zwiększania odporności określa się program inwestycji i reform służących pobudzeniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu na najbliższe lata. W tym zakresie RRF pomoże państwom członkowskim wyeliminować zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn dzięki działaniom koncentrującym się konkretnie na kwestii równouprawnienia płci oraz dzięki wsparciu na rzecz uwzględnienia aspektu równouprawnienia w sześciu filarach polityki.

RRF jest wyjątkowym narzędziem stymulowanym przez popyt i opartym na wynikach, czego pozytywne oddziaływanie widać już na tym wczesnym etapie. Instrument ten wspiera realizację zestawu wzajemnie się wzmacniających reform i inwestycji opracowanych wspólnie z państwami członkowskimi i dostosowanych do ich potrzeb oraz zapewnia odpowiednie zachęty do realizacji tych reform i inwestycji w perspektywie średniookresowej.

Od czasu ustanowienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności doszło do bezprecedensowych zdarzeń geopolitycznych i gospodarczych wywierających ogromny wpływ na społeczeństwo i gospodarkę Unii, które obecnie stoją w obliczu nowego kryzysu w związku ze skutkami rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Działania w kierunku osiągnięcia zielonej transformacji i transformacji cyfrowej uwzględnione w obowiązujących obecnie planach odbudowy i zwiększania odporności pozostają kluczowe i muszą zostać w pełni zrealizowane. Ponadto oczekuje się, że znaczna liczba działań uwzględnionych w planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich przyczyni się już do eliminacji nowych wyzwań. Jednocześnie ze względu na niedawne wydarzenia geopolityczne i gospodarcze jeszcze pilniejszą kwestią jest znaczne zwiększenie odporności unijnych dostaw energii, ograniczenie uzależnienia od przywozu energii i wsparcie sprawiedliwej transformacji, które to cele wymagają wyższego poziomu ambicji. W tym kontekście należy łączyć dodatkowe inwestycje i reformy zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

W związku z powyższym i mając na uwadze pierwsze konkretne sukcesy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja zaproponowała,

aby instrument ten był głównym narzędziem realizacji planu REPowerEU[29]. Dostępne możliwości udzielania pożyczek w ramach RRF oraz proponowane dodatkowe źródła finansowania mogą przyczynić się do zwiększenia otwartej strategicznej autonomii Europy, ograniczenia uzależnienia Unii od paliw kopalnych i ogólnego wsparcia wykorzystania energii odnawialnej i ograniczenia zużycia energii. Plany odbudowy i zwiększania odporności, rozszerzone o rozdział REPowerEU zwiększający poziom ich ambicji, idealnie nadają się do tego, aby służyły jako główne europejskie strategiczne ramy reform i inwestycji, aby zapewnić wspólne europejskie działanie na rzecz bardziej odpornych, bezpiecznych i zrównoważonych systemów energetycznych.

[29]Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE) 2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814. Pełny tekst dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/info/files/proposal-regulation-european-parliament-and-council-amending-regulation-eu-2021-241-regards-repowereu-chapters-recovery-and-resilience-plans-and-amending-regulation-2021-1060-2021-2115-2003-87-ec-2015-1814_pl