KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.2.2024 r.
COM(2024) 82 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Wzmacnianie UE w drodze ambitnych reform i inwestycji

{SWD(2024) 70 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Wzmacnianie UE w drodze ambitnych reform i inwestycji

Niniejszy komunikat wyznacza półmetek realizacji Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). RRF – opracowany w odpowiedzi na gospodarcze i społeczne skutki pandemii COVID-19 i ustanowiony w lutym 2021 r. - jest centralnym elementem NextGenerationEU (NGEU), unijnego narzędzia służącego odbudowie gospodarki. Instrument ten, który ma obowiązywać do końca 2026 r., jest bezprecedensowy zarówno pod względem skali, jak i poziomu ambicji. Jego podwójnym celem jest pomoc państwom członkowskim w odbudowie i wyjściu silniejszymi z kryzysu spowodowanego katastrofalnymi skutkami gospodarczymi i społecznymi pandemii, a także zwiększenie odporności UE i dostosowanie europejskich gospodarek i społeczeństw do wymogów przyszłości, zwłaszcza przez wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej. RRF jest pierwszym dużym unijnym programem finansowania uzależnionego od wyników, w ramach którego środki wypłaca się państwom członkowskim na podstawie postępów poczynionych w kierunku realizacji ambitnych reform i inwestycji przedstawionych w ich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP). Te reformy i inwestycje muszą być zgodne z priorytetami UE określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF i stanowić odpowiedź na krajowe wyzwania w zakresie koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia wskazane w ramach europejskiego semestru za pomocą zaleceń dla poszczególnych krajów.

W ciągu trzech lat od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie RRF państwa członkowskie wykorzystywały RRF w sposób strategiczny do realizacji swoich programów reform i inwestycji oraz do sprostania zarówno długotrwałym, jak i nowym wyzwaniom. Wypłacono już 225 mld EUR, a około 75 % kamieni milowych i wartości docelowych, które mają zostać osiągnięte do końca 2023 r., zostało już ocenionych przez Komisję jako osiągnięte w zadowalający sposób albo zgłoszonych przez państwa członkowskie jako zrealizowane. Ponadto w ramach RRP państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych w kontekście europejskiego semestru.

W ramach RRF skutecznie wspiera się ożywienie gospodarcze w UE. Szacuje się, że około połowa wzrostu inwestycji publicznych oczekiwanego w UE w latach 2019–2025 wynika z inwestycji finansowanych z budżetu UE, w szczególności z RRF[1]. Z przeprowadzonego

[1] Zob. Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2023 r., dostępna pod adresem: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en

Fundusze RRF i polityki spójności łącznie stanowią główne źródło finansowania inwestycji w ramach budżetu UE.

przez Komisję modelowania[2] wynika, że NGEU[3] może spowodować wzrost realnego PKB UE nawet o 1,4 % w 2026 r., co stanowi wynik wyższy niż w scenariuszu zakładającym brak NGEU. Symulacje modelowe wskazują również na znaczny, krótkoterminowy wzrost zatrudnienia w UE (o 0,8 %). Według prognoz będzie temu towarzyszyć utrzymujący się wzrost płac realnych w perspektywie średnioterminowej, odzwierciedlający potencjalny wzrost wydajności wynikający z inwestycji realizowanych przez państwa członkowskie. Przewiduje się, że jedna czwarta lub jedna trzecia łącznego szacowanego wpływu RRF na PKB będzie wynikiem pozytywnych efektów mnożnikowych występujących między państwami członkowskimi w związku z jednoczesną realizacją inwestycji we wszystkich państwach członkowskich.

RRF okazał się elastycznym instrumentem pomagającym państwom członkowskim w stawianiu czoła nowym wyzwaniom i okolicznościom. Niczym niesprowokowana agresja Rosji na Ukrainę spowodowała niewyobrażalnie trudną sytuację w Ukrainie i doprowadziła do zakłóceń na światowym rynku energii i w światowych łańcuchach dostaw. Niespotykany od dziesięcioleci gwałtowny wzrost cen energii i towarów konsumpcyjnych spowodował kryzys dotyczący kosztów utrzymania w przypadku wielu gospodarstw domowych w całej Europie, którego skutki odczuły najdotkliwiej gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji. W tym kontekście państwa członkowskie mogły zwrócić się o wprowadzenie zmian w istniejących RRP w celu uwzględnienia nowych, obiektywnych okoliczności, takich jak wysoka inflacja i zakłócenia w łańcuchach dostaw. Ponadto w kontekście planu REPowerEU państwa członkowskie mogły skorzystać z dodatkowych zasobów na wprowadzenie rozdziałów REPowerEU oraz pobudzenie reform i inwestycji, które przyczynią się do dywersyfikacji dostaw energii w UE, przyspieszenia zielonej transformacji i wsparcia gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

W połowie okresu obowiązywania tego wyjątkowego, terminowego instrumentu Komisja publikuje swoją ocenę śródokresową. Zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie RRF w ocenie śródokresowej na podstawie dostępnych dowodów analizuje się skuteczność RRF, jeżeli chodzi o realizację określonych w nim celów. Oceny tej dokonuje się na podstawie pięciu kryteriów: skuteczności, efektywności, adekwatności, spójności i europejskiej wartości dodanej. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu komunikatowi zawiera dalsze szczegółowe informacje na temat oceny śródokresowej przeprowadzonej przez Komisję. Ocena opiera się na różnych źródłach, w tym na niezależnym, publikowanym równolegle badaniu przeprowadzonym przez konsorcjum wykonawców zewnętrznych oraz na szeroko zakrojonych konsultacjach[4].

---

[2] QUEST to globalny model makroekonomiczny wykorzystywany przez Dyrekcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) do analizy i badań polityki makroekonomicznej, zob. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en Więcej informacji na temat wyników QUEST dotyczących makroekonomicznych skutków RRF można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie oceny śródokresowej RRF.

[3] Budżet NGEU wynosi łącznie 806,9 mld EUR (w cenach z 2021 r.), z czego 723,8 mld EUR przeznaczono na RRF (dotacje i pożyczki). Środki NGEU przeznacza się również na REACT-EU, który uzupełnił programy polityki spójności na lata 2014–2020 kwotą 50,6 mld EUR, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (10,9 mld EUR), rozwój obszarów wiejskich (8,1 mld EUR), InvestEU (6,1 mld EUR), program „Horyzont Europa” (5,4 mld EUR) i rescEU (2 mld EUR).

[4] Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (2020–2024) – ocena śródokresowa (europa.eu)

W niniejszym komunikacie przedstawiono główne wnioski z oceny śródokresowej i podsumowano wdrażanie RRF. W sekcji 1 oceniono dotychczasowe postępy we wdrażaniu RRF, koncentrując się na konkretnych wynikach osiągniętych w terenie. W sekcji 2 przeanalizowano, co sprawdziło się i co można poprawić, a także określono najważniejsze dotychczasowe doświadczenia i wnioski. Sekcja 3 zawiera podsumowanie i wnioski oraz przyszłe kierunki działania.

1. **Poczyniono widoczne postępy we wdrażaniu RRF**

1.1. Wdrożenie przyniosło wymierne rezultaty w państwach członkowskich

Państwa członkowskie realizują reformy i inwestycje zawarte w ich RRP. Do końca 2023 r. Komisja oceniła już ponad 1 150 kamieni milowych i wartości docelowych jako osiągnięte w zadowalający sposób[5]. Osiągnięcie tych kamieni milowych i wartości docelowych przyniosło konkretne rezultaty w terenie, z wyraźnymi oznakami, że RRF przynosi realne zmiany w całej UE. W ramce 1 przedstawiono istotne przykłady inwestycji i reform, w których osiągnięto już wymierne postępy w terenie m.in. w zakresie agresywnego planowania podatkowego, równego dostępu do edukacji, włączenia społecznego oraz wspierania zrównoważonej mobilności i transportu.

Ramka 1: RRF przynosi wymierne rezultaty w terenie

Cypr zintensyfikował swoje działania na rzecz rozwiązania problemu agresywnego planowania podatkowego. *W celu zapewnienia, aby nie dochodziło do sytuacji, w których płatności dokonane przez przedsiębiorstwa wielonarodowe opuszczają UE bez opodatkowania, Cypr przyjął reformę wprowadzającą podatek u źródła od płatności wychodzących na rzecz jurysdykcji „niechętnych współpracy". Jest to ważny krok torujący drogę do przyszłych działań w tej dziedzinie.*

Bułgaria podjęła działania mające na celu poprawę adekwatności i zasięgu systemu dochodów minimalnych. *W drodze przyjęcia zmian legislacyjnych Bułgaria wprowadziła stopniowy wzrost progów dochodów dla wszystkich potencjalnych beneficjentów systemu dochodów minimalnych w latach 2022–2024. Jest to ważny krok w rozwiązywaniu długotrwałych problemów społecznych w tym kraju.*

Austria wprowadziła system „KlimaTicket", który ułatwił korzystanie z mobilności przyjaznej dla klimatu i sprawił, że jest to rozwiązanie przystępne cenowo. *W ramach tego systemu wprowadzono jednolity bilet zryczałtowany zapewniający niemal nieograniczoną możliwość korzystania z transportu publicznego w całej Austrii i przewidziano zniżki dla studentów, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i rodzin. Od czasu jego uruchomienia w październiku 2021 r. bilet klimatyczny zakupiło już ponad 260 000 Austriaków.*

Litwa przyjęła Milenijny Program Postępu w Szkole, aby zreorganizować i poprawić infrastrukturę szkolną oraz zapewnić litewskim dzieciom równy dostęp do edukacji. *Celem programu jest zapewnienie wszystkim dzieciom dostępu do szkolnictwa na wysokim poziomie, niezależnie od ich pochodzenia. Ma to kluczowe znaczenie, ponieważ Litwa boryka się z większymi niż średnie w UE różnicami między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz różnicami społeczno-gospodarczymi w wynikach kształcenia. Program wdroży co najmniej 80 % litewskich gmin, w wyniku czego do końca czerwca 2026 r. wsparcie otrzyma 150 szkół.*

[5] Gdy państwa członkowskie składają wnioski o płatność, Komisja ocenia dostarczone dowody i ustala, czy spełnione są wymogi dotyczące odpowiednich kamieni milowymi i wartości docelowych określonych w załączniku do decyzji wykonawczej Rady. Jest to warunek wstępny wypłaty środków.

Zgodnie z poczynionymi postępami i osiągniętymi wynikami na wsparcie gospodarek UE wypłacono 225 mld EUR. W ramach płatności zaliczkowych wypłacono blisko 67 mld EUR, co pomogło złagodzić krótkoterminowy wpływ kryzysu na budżety państw członkowskich i rozpocząć wdrażanie[6]. Ponadto wypłacono 157,2 mld EUR po osiągnięciu w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych, co odzwierciedla postępy w zakresie reform i inwestycji w terenie. Znaczna część tych wypłat jest związana z postępami we wdrażaniu reform, które celowo skoncentrowano na wstępie, aby stworzyć podstawę do udanych inwestycji w drugiej połowie okresu obowiązywania RRF.

Około 75 % kamieni milowych i wartości docelowych, które mają zostać osiągnięte do końca 2023 r., zostało już ocenionych przez Komisję albo jako osiągnięte, albo jako zgłoszone przez państwa członkowskie jako zrealizowane[7]. Nawet te państwa członkowskie, które do tej pory nie złożyły wniosków o płatność ani nie otrzymały środków z RRF, odnotowały już postępy we wdrażaniu reform i inwestycji określonych w ich RRP.

1.2. Wszystkie plany zostały uzupełnione z myślą o zmaksymalizowaniu wpływu RRF w zmieniającym się kontekście

W 2023 r. państwa członkowskie skoncentrowały się na dostosowywaniu RRP do nowych wyzwań, a jednocześnie na poczynieniu postępów w ich realizacji. Ze względu na wzrost cen energii, wysoką inflację i zakłócenia w łańcuchach dostaw spowodowane niczym niesprowokowaną wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie oraz, w niektórych przypadkach, klęski żywiołowe państwom członkowskim trudno było wdrożyć niektóre reformy i inwestycje określone w RRP. Komisja wspierała państwa członkowskie[8] w działaniach na rzecz złagodzenia tych ograniczeń zewnętrznych i uzupełnienia odpowiednich działań w RRP z wykorzystaniem elastyczności przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie RRF. Zmiany były również okazją do aktualizacji RRP w celu uwzględnienia zmienionej alokacji finansowej dla państw członkowskich[9] i wykorzystania pozostałego wsparcia w formie pożyczki[10] dostępnego w ramach RRF.

Dzięki uzupełnieniu RRP plany te pozostały zarówno ambitne, jak i adekwatne do zakładanych celów. Wszystkie RRP zaktualizowano w 2023 r., ze szczególnym uwzględnieniem nie tylko jakości działań, ale również poziomu ich zaawansowania i horyzontu wdrażania, biorąc pod uwagę określony czas na realizację RRF. Zobowiązania, których realizacja nie była już możliwa ze względu na obiektywne okoliczności, zostały skorygowane i w wielu przypadkach zastąpione bardziej odpowiednimi rozwiązaniami

---

6 Z płatności zaliczkowych na kwotę 67 mld EUR 10,4 mld EUR wypłacono pod koniec 2023 r. i na początku 2024 r. po zatwierdzeniu rozdziałów REPowerEU.

7 Dane dotyczące ukończonych kamieni milowych i wartości docelowych są zgłaszane przez państwa członkowskie we własnym zakresie w kontekście sprawozdań półrocznych.

8 Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU – Komisja Europejska (europa.eu).

9 Zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF maksymalny wkład finansowy na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego dla każdego państwa członkowskiego zaktualizowano w czerwcu 2022 r. na podstawie danych Eurostatu dotyczących wyników w odniesieniu do zmiany wzrostu realnego PKB w 2020 r. i zagregowanej zmiany realnego PKB w okresie 2020–2021.

10 Państwa członkowskie mogły ubiegać się o (dodatkowe) wsparcie w formie pożyczki do 31 sierpnia 2023 r., jak określono w art. 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF. Z całkowitej puli środków w wysokości 385,8 mld EUR, dostępnej na wsparcie w formie pożyczki w ramach RRF, do końca 2023 r. zaciągnięto zobowiązania w wysokości prawie 291 mld EUR.

alternatywnymi, przy jednoczesnym utrzymaniu pierwotnego poziomu ambicji RRP. Ze względu na szeroki zakres RRF państwa członkowskie zyskały niezbędną elastyczność w przydzielaniu zasobów odpowiednio do zmieniających się priorytetów, zgodnie z celami RRF. W ramce 2 przedstawiono przykłady tego, w jaki sposób dzięki zmianom zmaksymalizowano wpływ RRF w obszarach takich jak zapobieganie klęskom żywiołowym, jakość usług publicznych lub instrumenty finansowe wspierające MŚP.

Dzięki zmianom znacznie wzrosła wielkość wsparcia UE dla państw członkowskich. W

Ramka 2: RRP zostały uzupełnione z myślą o zmaksymalizowaniu ich wpływu w zmieniającym się kontekście

Słowenia zwróciła się o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki w celu zaradzenia niszczycielskim skutkom powodzi, które dotknęły ten kraj w sierpniu 2023 r. *Dodatkowe pożyczki zostaną ponadto wykorzystane na zwiększenie odporności Słowenii na skutki zmiany klimatu i pobudzenie jej zielonej transformacji, na przykład przez inwestycje w zrównoważoną renowację budynków i odbudowę dwóch regionalnych linii kolejowych zniszczonych w wyniku powodzi i burz.*

Włochy wprowadziły ukierunkowane działania mające na celu wzmocnienie narzędzi służących zmniejszeniu zaległości w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. *Obejmuje to działania mające na celu wzmocnienie Biura Procesowego oraz ustanowienie systemów zachęt dla biur sędziowskich do osiągnięcia celów polegających na zmniejszeniu liczby spraw w toku. Ostatecznym celem jest stworzenie otoczenia bardziej przyjaznego dla biznesu, przyciągnięcie większej liczby inwestycji i wspieranie wzrostu gospodarczego.*

Chorwacja wykorzystała dodatkowe wsparcie w formie pożyczki w celu wyeliminowania wpływu wysokiej inflacji na projekt dotyczący publicznej sieci wodociągowej. *W wyniku wzrostu kosztów budowy częściowo nie można było osiągnąć wartości docelowej dotyczącej kilometrów wybudowanej lub przebudowanej publicznej sieci wodociągowej. Chorwacja postanowiła jednak zwrócić się o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki nie tylko w celu pokrycia zwiększonych kosztów budowy, ale nawet w celu zwiększenia poziomu ambicji działania. W uzupełnionym RRP zwiększono obecnie ostateczną wartość docelową z 956 do 1 087 km wybudowanej lub przebudowanej publicznej sieci wodociągowej. W rezultacie jeszcze więcej obywateli skorzysta na lepszym dostępie do zaopatrzenia w wodę.*

Hiszpania uwzględniła w swoim planie instrumenty finansowe mające na celu poprawę dostępu MŚP do finansowania. *Biorąc pod uwagę, że MŚP odgrywają kluczową rolę w hiszpańskim otoczeniu gospodarczym, Hiszpania zwróciła się o dodatkowe pożyczki w celu poprawy dostępu MŚP do rynków kapitałowych i pobudzenia inwestycji prywatnych, w szczególności dla MŚP działających w sektorach ekologicznym i cyfrowym.*

2023 r. gospodarkom UE udostępniono wsparcie finansowe na poziomie niemal 150 mld EUR w formie zarówno dodatkowych dotacji na rozdziały REPowerEU, jak i pożyczek w wysokości 125,5 mld EUR. Duża absorpcja wsparcia w formie pożyczki świadczy o ciągłej atrakcyjności RRF jako instrumentu perspektywicznego wspierania i przekształcania gospodarek UE. Pod warunkiem że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zostaną

osiągnięte, wsparcie finansowe dla gospodarek UE zapewniane w ramach RRF wyniesie łącznie 650 mld EUR[11].

1.3. REPowerEU jeszcze bardziej przyspieszy zieloną transformację

RRF pomaga przyspieszyć zieloną transformację UE. Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera wymóg, aby we wszystkich RRP co najmniej 37 % łącznej alokacji przeznaczono na działania wspierające zieloną transformację. Wszystkie państwa członkowskie przekroczyły ten cel (średnio 40 %), przy czym niektóre państwa członkowskie przeznaczyły ponad 50 % łącznej alokacji w ramach planu na cele klimatyczne. Szacowane wydatki na klimat wynoszą łącznie około 275 mld EUR. Ponadto wszystkie działania wspierane w ramach RRF muszą być zgodne z zasadą „nie czyń poważnych szkód" i tym samym RRF stanowi pierwszy instrument UE, w którym zasada ta jest horyzontalnym ogólnym kryterium kwalifikowalności. Co więcej, RRF, podobnie jak Europejski Fundusz Społeczny Plus i Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, wykorzystuje się do wsparcia polityki zatrudnienia i polityki społecznej z myślą o tym, aby zielona transformacja przebiegała w sposób sprawiedliwy.

REPowerEU przyczynia się do dalszego oszczędzania energii, przyspieszenia produkcji czystej energii i dywersyfikacji dostaw energii w UE. W marcu 2023 r. weszło w życie zmienione rozporządzenie w sprawie RRF, w którym zwrócono się do państw członkowskich o wprowadzenie rozdziałów REPowerEU do RRP. Od tego czasu zatwierdzono 23 rozdziały REPowerEU[12]. Obejmują one reformy i inwestycje, które pomogą zaoszczędzić energię oraz przyczynią się do produkcji energii ze źródeł odnawialnych i zmniejszenia zależności Unii od rosyjskich paliw kopalnych dzięki stworzeniu bardziej odpornych sieci energetycznych.

W ramach rozdziałów REPowerEU dodatkowe 60 mld EUR zostanie przeznaczone na przyspieszenie zielonej transformacji. Z tej kwoty 40 mld EUR stanowią nowo wnioskowane pożyczki na realizację rozdziałów REPowerEU, natomiast pozostała część jest przeznaczona na dodatkowe dotacje na działania określone w rozdziale REPowerEU z zasobów dostępnych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji i pobrexitowej rezerwy dostosowawczej. Reformy i inwestycje wprowadzone rozdziałami REPowerEU uzupełniają i przyspieszają reformy i inwestycje już uwzględnione w RRP. W ramce 3 przedstawiono przykłady tego, w jaki sposób rozdziały REPowerEU przyspieszają zieloną transformację. Działania w ramach REPowerEU przyczynią się do realizacji znacznych inwestycji mających na celu na przykład: wdrożenie mocy wytwórczej energii odnawialnej, w tym technologii od niedawna zaawansowanych, takich jak morska energia wiatrowa; instalowanie zdolności do magazynowania energii; obniżenie emisyjności systemów grzewczych; rozwijanie zdolności w zakresie produkcji wodoru; oraz wspieranie działań mających na celu zmniejszenie ubóstwa energetycznego. Ponadto państwa członkowskie uwzględniły w rozdziałach REPowerEU ambitne reformy, na przykład reformy służące uproszczeniu procedur administracyjnych i ułatwieniu wdrażania odnawialnych źródeł energii lub rozwijaniu umiejętności ekologicznych, które powinny ułatwić transformację pracownikom i MŚP.

---

[11] Do końca 2023 r. (termin przekazania środków z RRF związanych z NGEU) na wsparcie finansowe dla gospodarek UE przeznaczono blisko 650 mld EUR. Kwota ta obejmuje 357 mld EUR w formie dotacji i 291 mld EUR w formie pożyczek.

[12] Pozostałe cztery państwa członkowskie (Bułgaria, Niemcy, Irlandia i Luksemburg) do tej pory nie przedłożyły Komisji rozdziału REPowerEU.

Plan REPowerEU będzie również służył do promowania celów planu przemysłowego Zielonego Ładu[13] i zapewnienia środowiska bardziej sprzyjającego zwiększeniu konkurencyjności przemysłu UE i zwiększeniu zdolności produkcyjnych przemysłu technologii neutralnych emisyjnie. RRP, w tym ich nowe rozdziały REPowerEU, mogą i powinny być wykorzystywane do wspierania produkcji czystych technologii. Przykłady inwestycji lub reform ukierunkowanych bezpośrednio na przemysł technologii neutralnych emisyjnie można zobaczyć w Hiszpanii, Chorwacji, we Włoszech, w Polsce lub Portugalii. Przykłady wsparcia na rzecz dekarbonizacji przemysłu można zobaczyć w Belgii, Niemczech, Grecji, Francji, na Węgrzech, we Włoszech, w Portugalii lub Słowenii. Ogółem 68 mld EUR z RRF zostanie przeznaczone na wsparcie czystych technologii, czystej energii i dekarbonizacji europejskiego przemysłu.

[13] Komunikat: Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej | Komisja Europejska (europa.eu)

Ramka 3: REPowerEU przyspiesza transformację ekologiczną

RRP, wraz z ich wyjątkowym połączeniem reform i inwestycji, w znacznym stopniu przyczyniają się do dekarbonizacji europejskiego systemu energetycznego. Biorąc pod uwagę cele UE polegające na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz pośredni cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r., a także trwający dialog na temat ustalenia celu redukcji emisji na 2040 r. (zob. niedawny komunikat Komisji w sprawie celu klimatycznego na 2040 r., COM(2024) 63), dekarbonizacja rynków energii elektrycznej będzie wymagała nie tylko przejścia na odnawialne źródła energii, ale także budowy infrastruktury niezbędnej do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej dla wszystkich obywateli. W tym celu państwa członkowskie uwzględniły dalsze działania w swoich rozdziałach REPowerEU.

Dekarbonizacja rynków energii i ich przekształcenie w rynki oparte na odnawialnych źródłach energii: państwa członkowskie przyspieszają wdrażanie odnawialnych źródeł energii i wykorzystują je na szeroką skalę

- ***Republika Czeska*** *wprowadziła dalekosiężne reformy obejmujące zniesienie wymogów dotyczących pozwoleń dla instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy do 50 kW, skrócenie procedur wydawania pozwoleń i zapewnienie cyfrowego punktu kompleksowej obsługi, który pomoże wnioskodawcom w procesach wydawania pozwoleń.*
- ***Belgia*** *rozwinie „wyspę energetyczną" w belgijskiej części Morza Północnego, która to wyspa umożliwi podłączenie przyszłej morskiej energii wiatrowej o mocy co najmniej 3,15 GW do lądowej sieci elektroenergetycznej.*

Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii i przystępnej cenowo energii: państwa członkowskie zabezpieczają sieci energetyczne przez poprawę infrastruktury i rozwiązanie problemu wąskich gardeł

- ***Słowacja*** *zmodernizuje 250 km linii przesyłowych, udoskonali handel energią elektryczną z sąsiednimi państwami członkowskimi i zoptymalizuje wykorzystanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.*
- ***Łotwa*** *zwiększy bezpieczeństwo i stabilność dostaw energii, aby przyspieszyć realizację projektu transgranicznego realizowanego obecnie przez Łotwę, Litwę, Estonię i Polskę, którego celem jest zapewnienie synchronizacji sieci elektroenergetycznych państw bałtyckich z siecią Europy kontynentalnej.*

Zwiększenie konkurencyjności przemysłu UE: państwa członkowskie zwiększają zdolności produkcyjne przemysłu technologii neutralnych emisyjnie

Portugalia *będzie wspierać inwestycje w projekty produkcji technologii neutralnych emisyjnie w celu zwiększenia konkurencyjności portugalskiego przemysłu. Łącznie 50 mln EUR przeznaczono na wsparcie poszczególnych przedsiębiorstw lub projektów inwestowania w technologie zgodne z aktem w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, takie jak fotowoltaika, lądowa i morska energia wiatrowa oraz baterie i magazynowanie.*

1.4. Oczekuje się, że realizacja i wypłata środków przyspieszą w przyszłości

Tempo wypłat w ramach RRF spadło w pierwszej połowie 2023 r., a następnie w ostatnich miesiącach ponownie wzrosło. Przez większą część 2023 r. państwa członkowskie skoncentrowały się na uzupełnianiu RRP i dodaniu rozdziałów REPowerEU, w szczególności w świetle wspomnianych powyżej wydarzeń zewnętrznych, które doprowadziły do spowolnienia, jeżeli chodzi o składanie wniosków o płatność. Wraz z postępami w uzupełnianiu RRP w drugiej połowie 2023 r. odnotowano znaczne przyspieszenie pod względem składania wniosków o płatność. W szczególności w okresie od maja do grudnia 2023 r. złożono 26 wniosków o płatność i wypłacono 60,9 mld EUR. Większość tych wypłat miała miejsce w ostatnim kwartale 2023 r. Do końca 2023 r. osiem państw członkowskich otrzymało już ponad 40 % przydzielonych im dotacji, a w sumie wypłacono ponad 34 % całkowitej puli środków na RRF.

Oczekuje się, że ta pozytywna dynamika utrzyma się przy szybszym tempie wdrażania w drugiej połowie okresu obowiązywania RRF. Uwzględniając 18 wniosków o płatność złożonych pod koniec 2023 r., Komisja ocenia obecnie ponad 650 kamieni milowych i wartości docelowych. Jeżeli te kamienie milowe i wartości docelowe zostaną uznane za osiągnięte w zadowalający sposób, wypłacona zostanie dodatkowa kwota 41 mld EUR, co oznacza, że do czerwca 2024 r. łączne wypłaty wyniosą ponad 40 % puli środków na RRF. Oczekuje się, że ta dynamika utrzyma się w drugiej połowie roku. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z obecnym planowaniem, na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie, Komisja oczekuje, że w tym roku otrzyma ponad 20 kolejnych wniosków o płatność, co odpowiadałoby wypłacie ponad 100 mld EUR w 2024 r.

Oczekuje się, że państwa członkowskie przyspieszą wdrażanie, biorąc pod uwagę, że RRF obowiązuje do 2026 r. Należy przyspieszyć wdrażanie wszystkich reform i inwestycji ujętych w planach. Warunki do tego przyspieszenia przygotowano w ramach uzupełnienia planów w 2023 r.

2. RRF wspiera ożywienie gospodarcze i wprowadza innowacje w wydatkach UE

2.1. RRF skutecznie przyczynia się do ożywienia gospodarczego w UE

Chociaż jest zbyt wcześnie na ocenę pełnego zakresu wpływu RRF, instrument ten utorował drogę do ożywienia gospodarczego UE. Zdecydowane i skoordynowane działania na szczeblu UE w ramach NGEU stanowiły jasny wyraz europejskiej jedności, dzięki czemu wzrosło zaufanie gospodarcze, a oczekiwania rynkowe ustabilizowały się. Po utworzeniu RRF większość wstępnych RRP została przygotowana przez państwa członkowskie w 2021 r. wyjątkowo szybko i niebawem rozpoczęło się ich wdrażanie. Do trzeciego kwartału 2021 r. nastąpiło ożywienie działalności gospodarczej, która powróciła do poziomu sprzed pandemii. Wskaźniki zatrudnienia osiągnęły rekordowo wysoki poziom, natomiast bezrobocie spadło do rekordowo niskiego poziomu około 6 % w maju 2023 r. i od tego czasu utrzymuje się na poziomie zbliżonym do tego rekordowo niskiego poziomu. Jest to jeszcze bardziej niezwykłe, biorąc pod uwagę dwa epokowe wstrząsy gospodarcze spowodowane pandemią COVID-19 i kryzysem energetycznym. Uniknięto długotrwałych skutków, jakie wstrząsy te mogły wywołać na rynkach pracy UE. Tych pozytywnych wyników w zakresie gospodarki i zatrudnienia nie można oczywiście przypisać wyłącznie RRF. Kluczową rolę odegrały również inne instrumenty UE – takie jak fundusze polityki spójności lub europejski instrument SURE zapewniający wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej – oraz działania państw członkowskich i innych instytucji UE.

W ramach RRF zapewniono wsparcie finansowe państwom członkowskim, z których wiele nie dysponowało przestrzenią fiskalną pozwalającą na złagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu związanego z COVID-19. W ramach RRF zapewniono szybką reakcję i wypłacono 56,5 mld EUR w formie płatności zaliczkowych w 2021 r. i 2022 r. oraz dodatkowe 10,4 mld EUR płatności zaliczkowych w 2023 r. i na początku 2024 r. po zatwierdzeniu rozdziałów REPowerEU. W ten sposób państwa członkowskie otrzymały szybkie i bezpośrednie wsparcie, w uzupełnieniu elastyczności i dodatkowego finansowania udostępnionego w ramach funduszy polityki spójności, co miało istotną rolę stabilizującą w następstwie kryzysu. Wypłaty te zmniejszyły pilne potrzeby finansowe w państwach członkowskich, wspierały wczesne podejmowanie działań mających pomóc przedsiębiorstwom i obywatelom, a także umożliwiły państwom członkowskim realizację bardzo potrzebnych natychmiastowych inwestycji, które w przeciwnym razie mogłyby nie zostać zrealizowane. Znaczne zmniejszenie się unijnych spreadów rentowności obligacji skarbowych w następstwie historycznego porozumienia w sprawie emisji wspólnych obligacji UE w celu finansowania NGEU i RRF dodatkowo przyczyniło się do zmniejszenia presji fiskalnej.

Inaczej niż miało to miejsce podczas poprzednich kryzysów inwestycje publiczne w UE utrzymano, a nawet wzrosły one po pandemii COVID-19 i kryzysie energetycznym z 3,0 % w 2019 r. do oczekiwanych 3,3 % w 2023 r. RRF w znacznym stopniu przyczynił się do tego pozytywnego wyniku. Oczekuje się, że ta obiecująca tendencja utrzyma się w latach 2024 i 2025, ponieważ łączny wskaźnik inwestycji publicznych ma wzrosnąć do 2025 r. do poziomu 3,5 % PKB. Z jesiennej prognozy gospodarczej Komisji[14] wynika, że około połowa

[14] Prognoza gospodarcza z jesieni 2023 r.: A modest recovery ahead after a challenging year [Perspektywa umiarkowanego ożywienia gospodarczego po trudnym roku] – Komisja Europejska (europa.eu).

oczekiwanego wzrostu inwestycji publicznych w latach 2019–2025 jest związana z inwestycjami finansowanymi z budżetu UE, w szczególności RRF.

Z przeprowadzonego przez Komisję modelowania ekonomicznego[15] wynika, że inwestycje w ramach NGEU będą miały znaczne skutki makroekonomiczne[16]. Z modelu Komisji wynika, że NGEU[17] może spowodować wzrost realnego PKB UE nawet o 1,4 % w 2026 r., w porównaniu ze scenariuszem zakładającym brak NGEU[18]. Jest on podobny do szacunków innych organizacji[19]. Z modelu tego wynika również, że NGEU może zapewnić wzrost zatrudnienia w UE nawet o 0,8 % w perspektywie krótkoterminowej, zapewniając stale wyższe płace realne w perspektywie średnioterminowej, które odzwierciedlają potencjalny wzrost wydajności inwestycji produkcyjnych[20].

Szacuje się, że jednoczesne wdrożenie RRF przez wszystkie państwa członkowskie przyniesie znaczny pozytywny efekt mnożnikowy, który zwiększa średni PKB w porównaniu z sytuacją, w której brak jest takich wspólnych i skoordynowanych działań. Szacuje się, że te efekty mnożnikowe wygenerują dla UE wartość dodaną w wysokości od jednej czwartej do jednej trzeciej całkowitego wpływu RRF. Chociaż szacuje się, że wszystkie państwa członkowskie czerpią korzyści wynikające ze znaczących transgranicznych efektów mnożnikowych z uwagi na wzrost popytu we wszystkich sektorach zintegrowanej gospodarki UE, impuls do wspólnych inwestycji w ramach RRF przyczynia się również do pozytywnej konwergencji gospodarczej w UE. Wyniki wskazują, że państwa członkowskie o PKB poniżej średniej odniosą szczególną korzyść z tych efektów mnożnikowych, ponieważ pobudzają one większą aktywność gospodarczą i handel transgraniczny.

RRF opracowano w taki sposób, aby skoncentrować wsparcie na państwach członkowskich o niższych dochodach i bardziej podatnych na zagrożenia, które najbardziej odczuły skutki pandemii. Klucz do ustalenia wkładu w ramach RRF, który określa, ile środków finansowych może otrzymać każde państwo członkowskie, dostosowano do panujących w tamtym czasie wyjątkowych okoliczności kryzysowych, z uwzględnieniem znacznej niepewności co do skutków nadal rozwijającej się pandemii w całej UE. W związku z tym uwzględniono zarówno kontekst społeczno-gospodarczy na początku pandemii, jak

---

15 Model QUEST (por. przypis 2).

16 Aby oszacować makroekonomiczny wpływ RRF, Komisja Europejska opracowała stylizowane oceny *ex ante* makroekonomicznego wpływu inwestycji NGEU. Te symulacje modelowe nie są oceną *ex post* rzeczywistego wpływu, ale raczej prognozą modelu *ex ante* opartą na stylizowanych założeniach. Przedstawione tutaj symulacje uwzględniają jednak aktualne informacje na temat wniosków o udzielenie pożyczki, inflacji i oczekiwanych profili wydatków. Skoncentrowano się w nich na inwestycjach, ponieważ makroekonomiczne skutki reform strukturalnych są znacznie trudniejsze do modelowania. Więcej informacji można znaleźć w szczególności w: Pfeiffer P., J. Varga i J. in 't Veld (2023) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics* (27), s. 1843–1865. Zob. też dokument konsultacyjny DG ECFIN (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

17 Wyniki modelu QUEST obliczono na podstawie inwestycji w ramach NGEU, a nie RRF. Inwestycje (pożyczki i bezzwrotne wsparcie) oparte na RRF stanowią jednak około 90 % inwestycji w ramach NGEU.

18 Szczegółowe omówienie założeń i specyfikacji modelowych można znaleźć w załączniku II do dokumentu roboczego służb Komisji w sprawie oceny śródokresowej.

19 Zob. konsultacje Międzynarodowego Funduszu Walutowego 2023 na podstawie art. IV w sprawie strefy euro (s. 44), lipiec 2023 r.

20 Należy zauważyć, że ponieważ symulacje koncentrują się na inwestycjach publicznych (bez towarzyszących im reform rynku pracy), skutki dla zatrudnienia są stosunkowo krótkotrwałe, a wzrost płac realnych odzwierciedla większość średnio- i długoterminowych korzyści na rynku pracy w symulacjach. Natomiast reformy ukierunkowane na rynki pracy i zwiększające uczestnictwo, które uwzględniono w licznych RRP, mogą prowadzić do znacznego wzrostu zatrudnienia i większego potencjalnego wzrostu w perspektywie średnio- i długoterminowej.

i wyniki odbudowy państw członkowskich po kryzysie do czerwca 2022 r. Jednocześnie klucz do ustalenia wkładu w ramach RRF jest nadal silnie oparty na logice spójności gospodarczej, ponieważ odzwierciedla różnice w PKB na mieszkańca w poszczególnych państwach członkowskich. Dzięki temu RRF pomaga przeciwdziałać dywergencji gospodarczej, wspierając stabilność gospodarczą i wzrost gospodarczy w miejscach, w których są najbardziej potrzebne. Z przeprowadzonego przez Komisję modelowania wynika, że wzrost produkcji gospodarczej w 2026 r. wyniesie do 4,5 % w Grecji, ponad 4 % w Chorwacji oraz około 3,5 % w Hiszpanii i Bułgarii, w porównaniu ze średnim wzrostem w UE wynoszącym 1,4 %.

2.2. RRF odgrywa kluczową rolę we wspieraniu reform strukturalnych i wspólnych priorytetów polityki UE.

Jednym z najbardziej znaczących sukcesów RRF jest jego udowodniona zdolność do zachęcania do wdrażania reform strukturalnych. Uzależnienie wypłat z RRF od wdrożenia spójnych pakietów inwestycji i reform stworzyło skuteczne zachęty do wdrażania reform. Obejmuje to w szczególności reformy zalecane od wielu lat przez UE w kontekście europejskiego semestru. Wszystkie plany musiały uwzględniać wszystkie istotne zalecenia krajowe lub ich znaczną część. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) potwierdził, że RRP przyczyniają się do realizacji znacznej części zaleceń dla poszczególnych krajów[21]. W ciągu dwóch lat poprzedzających RRF odsetek zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2016–2017, w przypadku których osiągnięto co najmniej „pewne postępy", wzrósł jedynie o sześć punktów procentowych, z 53 % w 2018 r. do 59 % w 2020 r. Dla porównania odsetek zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020, w przypadku których osiągnięto co najmniej „pewne postępy", wzrósł o 17 punktów procentowych, z 52 % w 2021 r., przed wdrożeniem RRF, do prawie 69 % w 2023 r. Największe postępy poczyniono w obszarach dostępu do finansowania i usług finansowych, funkcjonowania rynku pracy, przeciwdziałania praniu pieniędzy i otoczenia działalności gospodarczej. Ponieważ państwa członkowskie kontynuują wdrażanie swoich planów, które dotyczą wszystkich skierowanych do tych państw zaleceń lub znacznej ich części, oczekuje się, że postępy w realizacji zaleceń znacznie wzrosną w przyszłości.

Wspierane w ramach RRF reformy strukturalne i inwestycje przyczyniły się do postępów w realizacji wspólnych priorytetów polityki i wspierały konwergencję społeczno-gospodarczą w UE. Reformy i inwestycje wspierane w ramach RRF sprzyjają w szczególności transformacji ekologicznej i cyfrowej, a także konwergencji społeczno-gospodarczej i wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych. RRF zapewnia również wsparcie reform, które zwiększają odporność instytucjonalną, na przykład w celu poprawy funkcjonowania administracji publicznej i skuteczności systemów sądowych. W ramce 4 przedstawiono przykłady odpowiednich reform i inwestycji. Obejmują one efektywność energetyczną, cyfrowe usługi publiczne, zrównoważony transport, badania naukowe i innowacje, ochronę socjalną, a także dostęp do rynku pracy i promowanie równości płci. W przyszłości realizacja reform i inwestycji zgodnie z priorytetami politycznymi UE nadal będzie kluczowym celem ram polityki UE, w tym w ramach nadzoru budżetowego.

[21] Sprawozdanie specjalne nr 21/2022:Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu).

W kontekście przeglądu reguł fiskalnych UE Komisja zwróciła szczególną uwagę na rolę reform i inwestycji, które zwiększają stabilność fiskalną, a także uwzględniają priorytety UE i wyzwania specyficzne dla poszczególnych krajów.

Można dostrzec znaczne synergie między RRF a innymi funduszami UE, w szczególności w obszarze polityki spójności. Wraz z równoległym wdrażaniem RRF i programów polityki spójności państwa członkowskie musiały podjąć strategiczne decyzje co do tego, które fundusze należy wykorzystać do finansowania kwalifikowalnych inwestycji. Decyzje te zależały od odpowiedniego zakresu, harmonogramu i kryteriów kwalifikowalności funduszy. Kilka państw członkowskich skorzystało z możliwości finansowania, zarówno w ramach RRF, jak i funduszy strukturalnych, reform i inwestycji wspomagających służących maksymalizacji wpływu finansowania unijnego. Na przykład włoski RRP obejmuje reformę mającą na celu zwiększenie skuteczności inwestycji publicznych w sektorze gospodarki wodnej, która ma przyczynić się do wyeliminowania barier utrudniających inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodną w ramach polityki spójności. Podobnie w ramach RRF Słowacja zaktualizowała swoje ramy prawne, aby ułatwić podłączenie nowych odnawialnych źródeł energii do sieci, co będzie stanowić wsparcie realizacji inwestycji w ramach polityki spójności w celu rozwoju inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania energii. Chociaż jest zbyt wcześnie, aby przedstawić kompleksową ocenę oddziaływania w terenie, oczekuje się, że wspomniane synergie między RRF a innymi funduszami UE wzrosną wraz z dalszymi postępami we wdrażaniu RRF i polityki spójności. Będzie to również wymagało stałego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron i koordynacji między nimi. Jednocześnie skupienie się na wdrażaniu RRP spowodowało m.in. opóźnienia we wdrażaniu funduszy strukturalnych w niektórych państwach członkowskich, istnieje również możliwość dalszego wykorzystania synergii między RRF a innymi funduszami UE.

Ramka 4: RRF przyspiesza realizację priorytetów polityki UE

Dzięki szerokiemu zakresowi i dużej puli środków finansowych RRF zapewnia znaczne środki finansowe na przyspieszenie wdrażania wspólnych polityk UE.

Zwiększenie efektywności energetycznej budynków *jest priorytetem UE służącym osiągnięciu unijnych celów klimatycznych i środowiskowych przy jednoczesnym obniżeniu rachunków za energię dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. RRF zapewni realizację wartych ponad 102 mld EUR inwestycji w efektywność energetyczną wraz z ambitnymi reformami mającymi na celu usunięcie barier administracyjnych.*

- ***Francja inwestuje 1,9 mld EUR za pośrednictwem RRF, aby wspierać renowację energetyczną mieszkań socjalnych oraz program dotacji „MaPrimeRenov" dla mieszkań prywatnych.*** *W ramach tego planu 1,5 mln gospodarstw domowych (z których 750 000 otrzymało już dotację) otrzyma wsparcie prac w zakresie renowacji energetycznej.* ***Hiszpania*** *wykona średnio****57 000 renowacji lokali mieszkalnych pod kątem efektywności energetycznej rocznie****. Jest to więcej niż cel pierwotnie określony w hiszpańskim krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu, który przewidywał renowację 50 000 lokali mieszkalnych rocznie.*

W planach przewidziano znaczne wsparcie na rzecz ***cyfryzacji administracji publicznej****. Obecnym celem UE, określonym w programie polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie" i w ramach cyfrowego kompasu, jest zapewnienie, aby do 2030 r. wszystkie najważniejsze usługi publiczne były w pełni dostępne dla wszystkich w internecie, w tym dla osób z niepełnosprawnościami. Te najważniejsze usługi publiczne powinny być zgodne z rygorystycznymi normami bezpieczeństwa i prywatności. Dzięki RRF w cyfryzację administracji publicznej zainwestowano ponad 48 mld EUR.*

- ***Grecja przeznaczyła 2,8 mld EUR na transformację cyfrową podmiotów sektora publicznego****. Reformy i inwestycje skupiono na digitalizacji archiwów i udoskonaleniu usług cyfrowych, wykorzystując do ich świadczenia nowoczesne systemy informatyczne i zwiększając interoperacyjność między systemami i danymi.*

Badania naukowe i innowacje *stanowią jedne z najpotężniejszych narzędzi wzmacniania gospodarki i konkurencyjności Unii na arenie międzynarodowej. Regularnie wydawano zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich mające na celu zwiększenie skuteczności polityki i inwestycji wspierających badania i innowacje. Dzięki RRF przeznaczono ponad 47 mld EUR na przyspieszenie rozwoju i transformacji systemu badań i innowacji w państwach członkowskich oraz zwiększenie wsparcia w najważniejszych obszarach technologicznych.*

- ***Czechy udzieliły zamówień publicznych o wartości ponad 195 mln EUR na prace badawczo-rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych.*** *W ramach tych zamówień pięć konsorcjów (obejmujących uczelnie wyższe, publiczne instytucje badawcze oraz inne podmioty publiczne i prywatne) ma prowadzić prace badawczo-rozwojowe w najważniejszych obszarach nauk medycznych, w tym badania w dziedzinie chorób zakaźnych, chorób nowotworowych, neuronauki, zaburzeń metabolizmu, chorób układu krążenia, a także badania nad społeczno-gospodarczymi skutkami chorób.*

Mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju *stanowi jeden głównych priorytetów polityki UE, przy czym transport od dawna należał do tych sektorów, w których obniżenie emisyjności jest najtrudniejsze. Dzięki RRF zainwestowano ponad 38 mld EUR w infrastrukturę kolejową i sieci kolejowe. Środki te służą również poprawie jakości połączeń kolejowych w Europie przez rozbudowę sieci TEN-T. Wiele państw członkowskich wspiera tę rozbudowę przez wprowadzenie europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), który zwiększy bezpieczeństwo i interoperacyjność kolei w Europie.*

- ***Włochy*** *wykorzystują swój RRP* ***do wdrożenia ERTMS na 2 800 km sieci kolejowej,*** *aby osiągnąć swoje cele w ramach europejskiego planu wdrożenia tego systemu.* ***W Niemczech*** *wykorzystuje się RRP do wspierania* ***cyfryzacji kolei na potrzeby kolejnych wersji ERTMS***.

Opieka społeczna: *W Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, opublikowanym przez Komisję w marcu 2021 r., określono m.in. dalsze działania na rzecz wzmocnienia i modernizacji systemów ochrony socjalnej. Obejmuje on główny cel polegający na zmniejszeniu liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Dzięki RRF zainwestowano ponad 14,1 mld EUR w ochronę socjalną w uzupełnieniu do kwot wydanych w ramach innych wydatków UE.*

- ***Chorwacja przeprowadzi reformę i dokona inwestycji w celu zapewnienia mentoringu społecznego osobom zagrożonym dyskryminacją lub zmarginalizowanym****. Dzięki tym środkom w ośrodkach opieki społecznej świadczona będzie dostosowana do indywidualnych potrzeb nowa usługa opieki mentorskiej. Głównym celem tej usługi będzie włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami, ofiar przemocy, osób bezdomnych, migrantów, Romów, osób młodych, osób odbywających karę pozbawienia wolności oraz członków innych grup w trudnej sytuacji społecznej.*

- ***Polska przeprowadzi reformę i inwestycje w celu poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy, a w szczególności kobiet, dzięki zwiększeniu dostępu do wysokiej jakości opieki nad dziećmi.*** *Reforma zakłada wprowadzenie ram dotyczących norm jakości w zakresie opieki nad dziećmi, w tym wytycznych w zakresie edukacji i standardów usług opieki nad dziećmi poniżej trzeciego roku życia. Reformie tej towarzyszyć będzie wdrożenie systemu informatycznego na potrzeby finansowania i tworzenia nowych placówek opieki nad dziećmi oraz tworzenia nowych miejsc w placówkach istniejących.*

2.3. W RRF położono nacisk na kształtowanie polityki w sposób całościowy i zwiększanie odpowiedzialności kraju za własny rozwój, ale pojawiły się apele o zwiększenie elastyczności.

W ocenie śródokresowej podkreślono, że podejście polegające na połączeniu reform i inwestycji w ramach jednego instrumentu za pośrednictwem kompleksowych krajowych planów średnioterminowych (RRP) stanowi jeden z najskuteczniejszych elementów RRF. W RRF położono nacisk na wprowadzanie kompleksowego i spójnego programu reform i inwestycji, które dotyczą zarówno priorytetów polityki UE, jak i specyficznych wyzwań poszczególnych krajów. Podejście to skłania państwa członkowskie do opracowywania planów w sposób metodyczny i umożliwia skuteczniejsze wdrażanie. Na przykład wprowadzenie reform i inwestycji w jasno określonej kolejności umożliwia przeprowadzenie reform jako pierwszych, co przyczynia się do zwiększenia wpływu następujących po nich inwestycji. Ponadto, jeżeli wdrażanie odbywa się w sposób zintegrowany, łatwiej wykorzystać efekt synergii między reformami i inwestycjami.

W ramach RRF państwa członkowskie mogą projektować reformy i inwestycje zgodnie ze swoimi priorytetami i potrzebami, co zapewnia przyjęcie podejścia dostosowanego do poszczególnych krajów, a jednocześnie przyczynia się do realizacji wspólnej polityki UE. W rozporządzeniu w sprawie RRF określono nadrzędne kryteria, z którymi plany muszą być zgodne, ale to państwa członkowskie odpowiadają za opracowanie swoich planów i decyzje w sprawie reform i inwestycji, które należy przedstawić, w wyniku czego powstaje silne poczucie odpowiedzialności oraz zwiększa się zaangażowanie i rozliczalność, co z kolei ułatwia wdrażanie. Dotyczy to w szczególności reform, ponieważ często wymagają zatwierdzenia przez parlament narodowy. Ponadto wymóg ścisłej współpracy między Komisją, ministerstwami krajowymi i organami wykonawczymi przyniósł pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie planowania polityki i poprawy koordynacji międzyinstytucjonalnej. Na poziomie UE ważną rolę w monitorowaniu wdrażania RRF odgrywa Parlament Europejski. Ilustruje to 14 dialogów na temat odbudowy i odporności oraz 34 spotkania grup roboczych, w których dotychczas uczestniczył Parlament Europejski. Aby jeszcze bardziej zwiększyć widoczność i przejrzystość RRF, Komisja uruchomiła interaktywną mapę projektów wspieranych w ramach RRF w poszczególnych państwach członkowskich[22].

Zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron stanowi jeden z najważniejszych elementów planowania i wdrażania działań w ramach RRP. Chociaż w rozporządzeniu w sprawie RRF zobowiązano państwa członkowskie do uwzględniania informacji na temat konsultacji przeprowadzonych przy opracowywaniu krajowych RRP, poziom i forma zaangażowania zainteresowanych stron zależą od krajowych ram prawnych i mogą się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Obok organów krajowych, które w obecnych ramach prawnych odgrywają główną rolę koordynacyjną i nadzorczą, bardzo ważną rolę do odegrania mają również władze lokalne i regionalne, a także partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne zainteresowane strony. Władze lokalne i regionalne oraz odpowiednie zainteresowane strony,

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pl#map

w tym partnerzy społeczni, wskazują, że w niewystarczającym stopniu włącza się je w opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie działań zawartych w RRP. Chociaż można to częściowo wytłumaczyć potrzebą szybkiego przygotowania RRP wynikającą z sytuacji kryzysowej, bardzo ważne jest, by w przyszłości ściśle angażować te podmioty, gdyż zwiększy to poczucie odpowiedzialności za wdrażanie działań w terenie. Partnerzy społeczni powinni na przykład odgrywać kluczową rolę w reformowaniu rynku pracy i polityki społecznej.

Zapewnienie trwałego wytwarzania wartości dodanej i sprawnego wdrażania wymaga odpowiedniego poziomu swobody w projektowaniu i wdrażaniu RRP. W ramach oceny śródokresowej RRF państwa członkowskie wezwały do zapewnienia im większej swobody we wdrażaniu planów. Państwa członkowskie stwierdziły na przykład, że definicja kamieni milowych i wartości docelowych jest zbyt szczegółowa, a wymóg osiągnięcia sztywnych kombinacji kamieni milowych i wartości docelowych przy każdej transzy jest zbyt rygorystyczny, w szczególności gdy nieprzewidziane okoliczności zakłócą pierwotne plany wdrażania. Może to spowodować opóźnienia we wdrażaniu i zwiększać obciążenie administracyjne wszystkich zaangażowanych stron.

Komisja szybko podjęła działania w odpowiedzi na zalecenia dotyczące zwiększenia przejrzystości we wdrażaniu RRF. Zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Komisja, z pomocą państw członkowskich, wykorzystała możliwość, jaką dały jej przeglądy planów w 2023 r., aby w stosownych przypadkach i w razie potrzeby doprecyzować definicję kamieni milowych i wartości docelowych. W 2023 r. Komisja opublikowała również[23] metodykę oceny kamieni milowych i wartości docelowych, częściowego zawieszenia płatności oraz „odwrócenia"[24] kamieni milowych i wartości docelowych w celu objaśnienia stosowania rozporządzenia w sprawie RRF i zwiększenia świadomości państw członkowskich w tym obszarze. Chociaż dodatkowe wytyczne spotkały się z pozytywnym odbiorem, należy dalej rozważyć, czy można zrobić więcej w tej kwestii.

Zmiany RRP mogą wymagać dużych zasobów, ale ukierunkowane dostosowania rozpatrzono szybko. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie uważają, że wprowadzanie zmian jest uciążliwe, ponieważ wymaga obszernego uzasadnienia oraz zatwierdzenia przez Radę, co ogranicza elastyczność instrumentu. Można je jednak wprowadzić stosunkowo szybko, jeżeli są ukierunkowane. Na przykład zmiany w RRP Niemiec i Luksemburga zostały ocenione przez Komisję i zatwierdzone przez Radę w ciągu dwóch miesięcy. To ukierunkowane podejście można ponownie wykorzystać w przyszłości do szybkiego reagowania na nowe wyzwania związane z wdrażaniem, przy jednoczesnym utrzymaniu ambitnego charakteru planów i dalszym spełnianiu wymogów rozporządzenia w sprawie RRF.

Należy kontynuować wysiłki na rzecz poprawy zdolności administracyjnych państw członkowskich i organów wykonawczych. Od czasu powstania RRF niektóre państwa członkowskie napotkały trudności w ograniczaniu wzrostu obciążenia pracą administracji. Zwiększenie zdolności administracyjnych państw członkowskich nadal ma zasadnicze znaczenie. Bardzo ważne jest zapewnienie, aby państwa członkowskie mogły czerpać korzyści gospodarcze i społeczne z RRF i innych funduszy UE, oraz zwiększanie absorpcji. Państwa

[23] Komunikat w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – Komisja Europejska (europa.eu).

[24] Załącznik 2 do dokumentu COM(2023) 545 (europa.eu).

członkowskie zwróciły się o wsparcie w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego (TSI) i uzyskały je na potrzeby opracowania i wdrożenia swoich RRP i rozdziałów REPowerEU. Ponad 400 projektów zatwierdzonych w ramach TSI jest związanych z przygotowaniem lub realizacją RRP państw członkowskich. Komisja będzie nadal zapewniać państwom członkowskim wsparcie i doradztwo w celu rozwiązania problemów związanych ze zdolnościami administracyjnymi i wąskimi gardłami w zakresie inwestycji. W stosownych przypadkach Komisja zachęcała państwa członkowskie do uwzględnienia w RRP dalszych środków wsparcia ułatwiających bieżące zarządzanie instrumentem (np. pracowników zatrudnionych na czas określony, szkoleń, nowych systemów informatycznych) oraz zwiększenia wydajności administracji publicznej (np. reforma zamówień publicznych na Słowacji i procedur udzielania pozwoleń w Polsce; cyfryzacja administracji i procedur w Hiszpanii).

2.4. RRF jest pierwszym istotnym instrumentem opartym na wynikach wprowadzonym na szczeblu UE

Środki z RRF, funduszu bezprecedensowego pod względem skali i ambicji, wypłaca się na podstawie konkretnych osiągnięć, co czyni go pierwszym opartym na wynikach instrumentem o dużej skali na poziomie UE. Zamiast brać pod uwagę koszty poniesione w związku z realizacją projektów, jak ma to miejsce w przypadku instrumentów opartych na kosztach, udostępnienie funduszy następuje po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych, które wyznaczają konkretne etapy wdrażania reform lub inwestycji przez państwa członkowskie, przy zastosowaniu podejścia opartego na wynikach.

Stosowanie tego opartego na wynikach podejścia jest bardzo ważne dla skuteczności RRF, zapewniając osiągnięcie wymiernych rezultatów w terenie. Szeroki zakres kamieni milowych i wartości docelowych umożliwia skuteczne monitorowanie realizacji RRP, ponieważ dzięki nim można śledzić działania wspierane w ramach RRF w całym cyklu ich życia[25]. Podejście to umożliwia również wypłatę środków po osiągnięciu etapów pośrednich reform i inwestycji, nagradzając postępy w osiąganiu rezultatów i rzeczywistych wyników w terenie. W związku z tym w ocenie śródokresowej podkreślono, że ponieważ RRF zakłada nagradzanie postępów czynionych w trakcie realizacji, wypłaty następują szybciej niż w przypadku innych instrumentów UE. Co istotne, takie podejście stwarza również skuteczne zachęty dla państw członkowskich do realizacji reform, które niekoniecznie wiążą się z kosztami (finansowymi).

Finansowanie oparte na wynikach zwiększa spójność i przewidywalność wydatków UE. Oparcie RRF na wynikach doprowadziło do przyjęcia bardziej całościowego podejścia do wydatków publicznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Udzielanie bezpośredniego wsparcia finansowego w następstwie osiągania kamieni milowych i wartości docelowych prowadzi do podejmowania zobowiązań i stwarzania zachęt do faktycznej realizacji uzgodnionych działań. Ponadto RRP można postrzegać jako umowy między państwami członkowskimi a UE, w ramach których obie strony podejmują aktywną

[25] Ponadto w rozporządzeniu w sprawie RRF wprowadzono koncepcję wspólnych wskaźników, które stanowią uzupełnienie kamieni milowych i wartości docelowych i służą jako źródło informacji na temat ogólnych wyników i postępów w realizacji celów instrumentu. W ocenie śródokresowej zwrócono uwagę na niedociągnięcia w projektowaniu wspólnych wskaźników RRF, które należy wziąć pod uwagę w rozważaniach na temat przyszłych instrumentów opartych na wynikach.

współpracę na podstawie jasnych zobowiązań. W kontekście oceny śródokresowej RRF zainteresowane strony zauważyły, że podejście oparte na wynikach zwiększyło przewidywalność i rozliczalność. Konkretne rezultaty, które należy osiągnąć, określa się jasno i z wyprzedzeniem (w decyzjach wykonawczych Rady), co zwiększa zdolność państw członkowskich do planowania z wyprzedzeniem. Podejście to wymaga odpowiedniego określenia kamieni milowych i wartości docelowych, które pozwala uniknąć niejasności w odniesieniu do procesu wdrażania i uzgodnionych działań. Ogólnie rzecz biorąc, elementy te oznaczają zmianę w planowaniu i realizowaniu polityki, a także, szerzej ujmując, w wydatkach UE: zamiast opierać wydatki na poniesionych kosztach, ukierunkowano je na rzeczywiste rezultaty i realizację uzgodnionych działań.

2.5. System sprawozdawczości i kontroli RRF będzie wymagał dalszego wsparcia i dostosowań.

Pomimo zalet podejścia opartego na wynikach wprowadzenie RRF wiązało się z poniesieniem przez administracje państw członkowskich pewnych kosztów początkowych, przy czym istnieją możliwości dalszego uproszczenia procedur administracyjnych. Jeżeli chodzi o kształt instrumentu, wymogi dotyczące ochrony interesów finansowych Unii wiązały się z podobnym nakładem pracy administracyjnej jak w przypadku innych, opartych na kosztach, funduszy UE. Wynika to z faktu, że oprócz niezbędnych dowodów osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych państwa członkowskie muszą gromadzić szereg rodzajów danych do celów audytu i kontroli. Jako nowy instrument RRF spowodował powstanie kosztów początkowych dla administracji krajowych, a organy państw członkowskich na wszystkich szczeblach uznały procedury audytu i kontroli za zbyt skomplikowane. Ponadto państwa członkowskie wyraziły niezadowolenie z powodu nakładania się na siebie kontroli przeprowadzanych przez organy krajowe, Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wrażenie to mogło być spotęgowane przez wdrażanie RRF jednocześnie z funduszami polityki spójności, w przypadku których obowiązują inne zasady i które w większości opierają się na kontrolach opartych na kosztach. Złożoność ram audytu i kontroli spowolniła tempo wdrażania RRF. Określanie obszarów, w których można wprowadzić uproszczenia w tym zakresie, pozostaje priorytetem dla Komisji, m.in. rozważenie bardzo dokładnego sprawdzenia, przed zatwierdzeniem wypłat, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w sposób zadowalający. Należy to jednak zrównoważyć z koniecznością odpowiedniego zarządzania funduszami UE, aby chronić interesy finansowe Unii i zapewnić przejrzystość we wdrażaniu funduszy, w szczególności biorąc pod uwagę skalę instrumentu i zastosowanie nowego podejścia.

3. RRF będzie przynosił rezultaty również w drugiej połowie okresu jego obowiązywania.

RRF stanowił skuteczną odpowiedź na bezprecedensowe skutki gospodarcze i społeczne pandemii COVID-19. Miał zasadnicze znaczenie dla ochrony jednolitego rynku, uniknięcia wzrostu nierówności gospodarczych w UE, przyspieszenia transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz wspierania państw członkowskich w przekształceniu ich gospodarek w celu dostosowania do przyszłych wyzwań. RRF w znacznym stopniu przyczynił się do zwiększenia poziomu inwestycji publicznych w czasie pandemii i po jej zakończeniu, a jego ustanowienie stanowiło zasadniczą zmianę w zdolności UE do reagowania na kryzysy gospodarcze. RRF przyczynia się również do wzmocnienia konkurencyjności i strategicznej autonomii Europy w dłuższej perspektywie.

Wraz z RRF przyjęto bardziej całościowe podejście do wydatków UE. Środki z RRF wypłaca się na podstawie osiągniętych postępów i wyników, a nie poniesionych kosztów, co zapewnia przewidywalność i rozliczalność zarówno dla państw członkowskich, jak i Komisji. Konsultacje przeprowadzone w ramach oceny śródokresowej pokazują, że na szczeblu UE istnieje szerokie poparcie dla instrumentów opartych na wynikach. Na tym podejściu do unijnych wydatków oparto już nowe istotne programy, takie jak Społeczny Fundusz Klimatyczny i Instrument na rzecz Ukrainy. W tym kontekście przyjęte w ramach RRF podejście oparte na wynikach będzie stanowiło punkt odniesienia w dyskusjach na temat instrumentów UE w zakresie wydatkowania pod kątem kolejnych wieloletnich ram finansowych, a niniejsza ocena śródokresowa stanowi odpowiednią podstawę do wyciągnięcia pewnych wniosków.

Szybkie wdrożenie i szybkie wypłaty w ramach RRF potwierdzają zdolność instrumentu do wspierania państw członkowskich w czasach kryzysu, podczas gdy silna zachęta do przeprowadzania reform pomaga unijnym gospodarkom i społeczeństwom lepiej przygotować się na przyszłość. RRF okazał się istotnym narzędziem realizacji od dawna potrzebnych reform w wielu państwach członkowskich, a połączenie reform i inwestycji w jednym instrumencie umożliwia lepsze planowanie, synergię i działanie w bardziej spójny sposób zgodnie z priorytetami unijnymi i krajowymi.

Rozpoczęła się druga połowa okresu obowiązywania RRF i jego wdrażanie powinno przyspieszyć. Zrealizowanie zaplanowanych ambitnych reform i inwestycji do 2026 r. będzie wymagało znacznych wysiłków i ciągłego zaangażowania ze strony wszystkich państw członkowskich i Komisji. Komisja będzie nadal analizować możliwe sposoby dalszego wsparcia państw członkowskich we wdrażaniu ich planów i będzie dążyć do zwiększenia komplementarności między unijnymi narzędziami finansowania oraz między tymi narzędziami i budżetami krajowymi. Chociaż na obecnym etapie nie wydaje się, aby zmiany legislacyjne były potrzebne, rozważone zostaną dalsze działania wchodzące w zakres rozporządzenia w sprawie RRF mające na celu ułatwienie wdrażania.

Obecne są wszystkie elementy konieczne do zapewnienia, aby RRP przyczyniły się do odbudowy gospodarczej i modernizacji UE. W wielu przypadkach reformy i inwestycje przewidziane w poszczególnych planach już teraz przynoszą realne i trwałe zmiany w terenie. Dzięki zmianom planów powstały podstawy do przyspieszenia ich wdrażania. W ten sposób program reform i inwestycji w ramach RRF pomaga uczynić UE bardziej nowoczesną, dostatnią, sprzyjającą włączeniu społecznemu, neutralną dla klimatu i zrównoważoną, jak

również bardziej odporną i lepiej przygotowaną do wykorzystania przyszłych możliwości i radzenia sobie z przyszłymi wyzwaniami. Cele te należy osiągnąć wspólnie, w drodze ścisłej współpracy między wszystkimi instytucjami UE, państwami członkowskimi, społeczeństwem obywatelskim, pracownikami i przedsiębiorstwami.