



Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Śródkresowy przegląd europejskiego planu odbudowy po pandemii COVID-19 (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności)

(C/2024/7057)

Sprawozdawca:	Christophe ROUILLON (FR/PES), mer Coulaines
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji Europejskiej „Wzmacnianie UE w drodze ambitnych reform i inwestycji” COM(2024) 82 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Z aprobatą odnosi się do publikacji śródkresowej oceny Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), której dokonano zgodnie z art. 32 rozporządzenia ustanawiającego RRF.
2. Podkreśla, że w obliczu kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 fundusz na rzecz odbudowy był ważnym krokiem naprzód, zarówno jeśli chodzi o zaciąganie pożyczek, jak i bardzo szybką wypłatę środków UE. W ten sposób przyczynił się do ograniczenia wpływu kryzysu na gospodarkę europejską, a w szczególności do utrzymania, za pośrednictwem mechanizmu płatności zaliczkowych, poziomu inwestycji publicznych. Centralizacja zarządzania stwarza jednak zagrożenia dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej w perspektywie średnio- i długoterminowej.
3. Uważa, że ta wspólna reakcja na bezprecedensowy kryzys umożliwiła przywrócenie zaufania do instytucji UE i stworzenie potężnego instrumentu europejskiej solidarności.
4. Podkreśla, że ze względu na konkurencję między RRF a polityką spójności, które mogą obejmować podobne cele, szybkie wydatkowanie środków z RRF doprowadziło do obniżenia wskaźników absorpcji w programach polityki spójności. Projekty kwalifikujące się do wsparcia w ramach polityki spójności zostały przesunięte, ponieważ projekty finansowane w ramach RRF podlegają bardziej korzystniejszym przepisom wykonawczym, które na przykład nie wymagają współfinansowania. Jednocześnie KR ubolewa, że to szybkie finansowanie z RRF czasami prowadziło do efektu deadweight („zdarzenia występującego niezależnie”) w przypadku projektów, które niekoniecznie wymagały wsparcia ze strony UE.
5. Przypomina też, że makroekonomiczny wpływ finansowania z RRF zależy w dużej mierze od dodatkowości finansowanych projektów oraz że długoterminowo lepsze rezultaty można byłoby osiągnąć dzięki zwiększeniu budżetu polityki spójności UE. Dodaje, że RRF jest rozdzielany na podstawie innych kryteriów dystrybucji niż polityka spójności, a zatem nie ma takich samych celów i rezultatów w zakresie spójności, choć jego podstawą prawną także jest art. 175 TFUE.
6. Z zadowoleniem przyjmuje zachęcające wyniki finansowania w ramach RRF, jeśli chodzi o promowanie transformacji ekologicznej i cyfrowej. Wyniki te są rezultatem istnienia obowiązków regulacyjnych określających rygorystyczne minima dla odsetka inwestycji w ramach RRF, które mają być przeznaczone na te strategie polityczne.
7. Popiera zasadę „nie czyni poważnych szkód” w kontekście celów ekologicznych, która została wprowadzona w RRF i skutecznie dba o jego dobry wpływ na środowisko. Podkreśla również swoje poparcie dla zasady „nie szkodzić spójności” i ubolewa, że RRF nie jest z nią w pełni zgodny.
8. Cieszy się z tego, że RRF wydaje się pozytywnie wpływać na stopę bezrobocia, zwłaszcza w państwach członkowskich z południa Europy, szczególnie mocno dotkniętych pandemią. Podkreśla jednak, że trzeba jeszcze poczekać, czy wyniki te potwierdzą się z upływem czasu.

Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz spójność

9. Przypomina, że władze lokalne i regionalne odpowiadają za ponad jedną trzecią wydatków publicznych i ponad połowę inwestycji publicznych w UE. Podkreśla, że ponieważ RRF ma na celu stymulowanie reform i inwestycji, niezbędny jest aktywny udział władz lokalnych i regionalnych w całym procesie wdrażania RRF, co zresztą przyznano w motywie 34 rozporządzenia ustanawiającego.

10. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne nie zostały w wystarczającym stopniu lub w ogóle zaangażowane w proces wdrażania RRF. Ubolewa w związku z tym, że RRF nie przestrzega zasady wielopoziomowego sprawowania rządów ani zasady partnerstwa, mających zastosowanie do polityki spójności, co podważa samą zasadę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zapisaną w traktatach.

11. Przypomina, że z najnowszego sprawozdania KR-u na temat stanu miast i regionów oraz jego dorocznego barometru wynika, iż prawie 44 % wybranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych stwierdziło, że nie uczestniczyło w projektach finansowanych z funduszu odbudowy w ich mieście lub regionie ani nie zostało o nich poinformowanych. Podkreśla, że scentralizowane zarządzanie RRF umożliwiło niektórym rządów krajowym wyłączenie niektórych miast i regionów, których samorząd wywodzi się z partii opozycyjnych, z możliwości uzyskania dotacji lub wsparcia europejskiego oferowanych przez RRF.

12. Ubolewa, że w ocenie śródkresowej Komisja jedynie powierzchownie poruszyła kwestię faktycznego wkładu RRF w spójność, choć podstawą prawną rozporządzenia ustanawiającego RRF jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a spójność społeczna i terytorialna jest jednym z sześciu filarów określonych w art. 3 tego rozporządzenia.

13. Ubolewa, że wkład krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w europejską spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną jest bardzo nierównomierny i że niektóre plany w ogóle nie zawierają strategii wspierania spójności. Przypomina również, że RRF jest z natury znacznie mniej nastawiony na redystrybucję niż fundusze strukturalne ze względu na wagę stopy bezrobocia we wzorze obliczania alokacji krajowych, co sprawia, że niektóre kraje objęte polityką spójności otrzymują finansowanie na mieszkańca niższe niż średnia dla UE.

14. Jest zaniepokojony faktem, że jedna trzecia organizacji objętych badaniem przeprowadzonym przez KR i Radę Gmin i Regionów Europy (CEMR) stwierdziła, że krajowy plan reform i zwiększania odporności w ich państwie w ogóle nie przyczynia się do wzmocnienia spójności terytorialnej.

15. Podkreśla, że niezależne sprawozdanie z oceny śródkresowej RRF wskazuje na bardzo ograniczone wyniki w promowaniu spójności terytorialnej i na to, że RRF konkuruje z polityką spójności i ją zastępuje, ponieważ przyznano mu do pewnego stopnia priorytet. Zgadza się zatem z niezależną oceną, że brak wymiaru terytorialnego RRF jest sprzeczny z celem dotyczącym spójności i grozi zwiększeniem dysproporcji między państwami członkowskimi.

16. Uważa, że wynika to bezpośrednio z odgórnego i scentralizowanego podejścia przyjętego w większości krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz z braku włączenia w nie władz lokalnych i regionalnych. Zastanawia się zatem, czy odpowiednio wybrano podstawę prawną rozporządzenia ustanawiającego RRF.

Funkcjonowanie, zdolności i harmonogram RRF

17. Zauważa, że funkcjonowanie RRF znacznie się różni od funkcjonowania innych instrumentów i programów UE, w szczególności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. System płatności RRF nie opiera się na kosztach, lecz na wynikach – osiąganiu wartości docelowych i celów pośrednich. Chociaż finansowanie oparte na wynikach może być przydatne w przypadku niektórych instrumentów, KR sprzeciwia się rozszerzeniu budżetowania wynikowego na programy w zakresie polityki spójności, ponieważ nie wszystkie inwestycje (a zwłaszcza nie inwestycje społeczne lub związane z dobrostanem społeczności) można mierzyć wyłącznie na podstawie wyników i celów ilościowych oraz w ujęciu krótkoterminowym. Dodaje, że Europejski Trybunał Obrachunkowy w swoim sprawozdaniu 26/2023 stwierdził, że chociaż wskaźniki opracowane w ramach RRF umożliwiają monitorowanie postępów we wdrażaniu, nie pozwalają jeszcze ocenić rzeczywistych wyników programu. KR jest również zaniepokojony trudnościami napotykanymi przez Komisję Europejską przy przeprowadzaniu audytów RRF.

18. Uważa również, że sztywność krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz złożoność procedur wprowadzania zmian (które podobnie jak pierwotne plany muszą zostać przyjęte w drodze decyzji wykonawczej Rady) nie mogą być odpowiednie dla polityki spójności ze względu na jej długi okres wdrażania. Sądzi w związku z tym, że w przypadku niewielkich zmian w planach powinna być możliwa uproszczona procedura, w szczególności bardziej ograniczona rola Rady.

19. Zgadza się z ustaleniami z niezależnego sprawozdania z oceny śródkresowej RRF, w którym podkreślono, że znaczna kwota środków dostępnych z RRF dodatkowo oprócz środków polityki spójności wywarła presję na zdolności administracyjne i absorpcyjne instytucji zarządzających europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Przyjmuje do wiadomości sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 13/2024 pt. „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – Postępy są powolne, a ukończenie działań i tym samym osiągnięcie celów RRF jest wciąż niepewne”, a także główny wniosek z tego sprawozdania, że niski wskaźnik absorpcji w niektórych krajach zagraża osiągnięciu celów w zakresie pomocy państwom UE w odbudowie po pandemii COVID-19 i zwiększania ich odporności.

20. Podkreśla, że obecnie wykorzystana jest jedynie jedna trzecia środków RRF, co ogranicza jego funkcjonalność i oznacza, że władze lokalne i regionalne potrzebują więcej czasu na wdrożenie RRF. W związku z tym ma poważne wątpliwości co do tego, czy Komisja, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne będą w stanie wspólnie zapewnić wdrożenie wszystkich środków przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, a tym samym wypłatę wszystkich środków przed wygaśnięciem instrumentu zaplanowanym na koniec 2026 r. Sugeruje zatem przesunięcie terminu wydatkowania środków z RRF i skupienie się w większym stopniu na inwestycjach społecznych w obszarach takich jak mieszkalnictwo lub zdrowie.

21. Proponuje, by większy odsetek niewykorzystanych środków RRF przekierować na filar inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w celu stawienia czoła ostremu spadkowi konkurencyjności UE w porównaniu z jej konkurentami na świecie.

22. Akcentuje znaczenie inwestycji w projekty dotyczące energii odnawialnej, takie jak energia wiatrowa, słoneczna i geotermalna. Podkreśla potrzebę odpowiedniego finansowania inicjatyw w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej, takich jak rozwój transportu publicznego, infrastruktury rowerowej i przyjaznego dla pieszych planowania miast. Wzywa ponadto do stałego wspierania projektów na rzecz różnorodności biologicznej i odbudowy ekosystemów, aby miasta i obszary wiejskie w Europie mogły czynić postępy w osiągnięciu zrównoważenia środowiskowego i budowaniu odporności.

23. Przypomina, że niektóre państwa członkowskie, będące głównymi beneficjentami RRF, miały trudności z absorpcją funduszy strukturalnych jeszcze przed pojawieniem się RRF. Uważa, że opóźnienie we wdrażaniu reform i inwestycji, jeżeli jest uzasadnione obiektywnymi względami, nie powinno prowadzić do utraty odpowiednich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W wielu przypadkach byłoby to równoznaczne z dalszym pogorszeniem sytuacji państw i społeczności, które mają ograniczone zdolności absorpcyjne i często także niższy poziom rozwoju.

24. Uważa, że nowy harmonogram wdrażania RRF – w przypadku wydłużenia terminu wydatkowania RRF – powinien umożliwiać państwom członkowskim dokonanie przeglądu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, i zaleca, aby Rada miała możliwość sprawdzenia, czy wnioski o wydłużenie terminu są uzasadnione obiektywnymi względami.

RRF i reformy

25. Podkreśla, że inaczej niż polityka spójności, której głównym celem jest zapewnienie większej spójności w UE, RRF był powiązany również z reformami.

26. Uważa, że reformy wspierane przez RRF muszą mieć własną legitymację demokratyczną, opartą na konsultacjach, dialogu i partnerstwie, w tym zwłaszcza z władzami lokalnymi i regionalnymi, aby zapewnić poczucie odpowiedzialności za te reformy.

27. Zauważa, że pozytywna ocena Komisji dotycząca wpływu RRF na wdrażanie reform koncentruje się w dużej mierze na reformach wskazanych w kontekście zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

28. Podkreśla, że w niezależnej ocenie śródkresowej zwrócono uwagę na rozbieżne interpretacje słowa „reforma” w krajowych programach reform. Uważa, że brak jasnej definicji kwalifikujących się reform w ramach RRF nie tylko budzi wątpliwości co do dodatkowości i przejrzystości finansowania, ale również jest problemem z punktu widzenia pomocniczości.

29. Przypomina, że w opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia wezwał do zdefiniowania reform jako środków, które: „i) realizują cele Traktatu UE; (ii) mają znaczenie dla konwergencji i zmniejszania dysproporcji regionalnych, w tym łagodzenia strukturalnych ograniczeń terytorialnych, w duchu podstawy prawnej rozporządzenia, którą jest art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); (iii) są w stanie pobudzić inwestycje publiczne i stymulować długoterminowy zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju”.

Przyszłe instrumenty związane ze zdolnością fiskalną

30. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska zaproponowała specjalny unijny instrument odbudowy dla UE, aprobując wdrożenie RRF i uznając jego główną rolę w reagowaniu Europy na kryzys związany z COVID-19 w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Uważa, że ten pierwszy duży europejski instrument oparty na wynikach uwytatnia zarówno zalety, jak i wady takiego podejścia.

31. Apeluje, by kolejne sprawozdanie roczne dotyczące RRF zawierało analizę tematyczną zaangażowania władz lokalnych i regionalnych na podstawie podsumowań przewidzianych w art. 18 ust. 4 lit. q) oraz – ze względu na podstawę prawną – jakościową i szczegółową ocenę wkładu RRF w spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

32. Proponuje, by Komisja rozpoczęła refleksję na temat zdolności administracyjnych wszystkich szczebli sprawowania rządów w celu oceny ich zdolności do wdrażania funduszy UE, ponieważ jest to jeden z głównych czynników decydujących o sukcesie i szybkości wdrażania RRF i innych funduszy, a także o ich długoterminowym oddziaływaniu.

Bruksela, dnia 8 października 2024 r.

Vasco ALVES CORDEIRO
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów