



WiseEuropa

Zielona Odbudowa

Od kryzysu do realnej zmiany

Dla budowania odporności Polski po kryzysie COVID-19 kluczowe będzie nie tyle sprawne wydatkowanie dostępnych środków europejskich, ale wpisanie ich w szersze zarządzanie zmianą dostosowującą kraj do wyzwań, jakie przynosi XXI w.

Maciej Bukowski, Paweł Leszczyński, Zofia Wetmańska



ENERGIA, KLIMAT I ŚRODOWISKO

Zielona Odbudowa.
Od kryzysu do realnej zmiany.

Autorzy:

Maciej Bukowski,
Paweł Leszczyński,
Zofia Wetmańska



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich

Ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa

www.wise-europa.eu

Projekt okładki, skład, łamanie: Studio graficzne TEMPERÓWKA s.c.

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich,
Warszawa, 2020



WiseEuropa

Maciej Bukowski, Paweł Leszczyński, Zofia Wetmańska

Zielona Odbudowa

Od kryzysu do realnej zmiany

Warszawa, 2020

Spis treści

1. Streszczenie	5
2. COVID19 - przejściowy problem czy systemowe wyzwanie?	7
3. Czy Zielona Odbudowa po pandemii ma sens?	10
4. Czy Polska prowadzi Zieloną Odbudowę?	14
5. Jaki Krajowy Plan Odbudowy dla Polski?	19
6. Rekomendacje	24

1. Streszczenie

- Pandemia COVID-19 i kryzys klimatyczny to dwa szoki systemowe asymetrycznie obciążające różne sektory i grupy społeczne, a zarazem wydobywające z ukrycia najłabsze punkty współczesnego systemu społeczno-gospodarczego. Dla polityki publicznej kryzys klimatyczny może być przy tym wyzwaniem większym niż pandemia COVID-19. Mobilizacja niezbędnych zasobów w odpowiedzi na długookresowe zagrożenie jest bowiem znacznie trudniejsza i wolniejsza, niż w sytuacji szybko rosnącego i łatwo identyfikowalnego kryzysu. Błędem byłoby jednak potraktowanie kryzysu COVID-19 jedynie jako krótkookresowego szoku makroekonomicznego i porzucenie szansy na wykorzystanie go do przyspieszenia reform odpowiadających na technologiczne, zdrowotne i klimatyczne wyzwania XXI w.
- Implementowane obecnie w Polsce programy masowej pomocy firmom i obywatelom wiążą się z poważnym ryzykiem nieefektywnej alokacji zasobów w gospodarce, przy jednoczesnym znacznym wzroście zadłużenia publicznego i kosztów jego obsługi w długim okresie. Z tego punktu widzenia szczególnie ważne są środki europejskie przewidziane w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Mogą one znacząco ułatwić prowadzenie krajowej polityki fiskalnej w sposób umiarkowany i konserwatywny, przy jednoczesnym uniknięciu ryzyka recesji wywołanej gwałtownym zacieśnieniem wydatków publicznych lub znacznego wzrostu opodatkowania w latach 2021-2023.
- Na europejskie mechanizmy finansowania odbudowy gospodarki po kryzysie należy także patrzeć jako na pakiet na rzecz suwerenności gospodarczej UE, wdrażający sformułowane jeszcze przed epidemią COVID19 założenia strategiczne Wspólnoty. Skorzystanie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nieprzypadkowo warunkowane więc będzie przygotowaniem w Krajowym Planie Odbudowy (KPO) projektów o charakterze zielonym i cyfrowym - strategicznych dla Unii Europejskiej, lecz traktowanych dotąd w polskiej polityce publicznej jako drugorzędne.
- Poszczególne państwa powinny z przyznanych środków z europejskiego Instrumentu Odbudowy i Rozwoju przeznaczyć co najmniej 20% na cele cyfrowe i 37% na cele klimatyczne. Pozostałe inwestycje powinny być realizowane zgodnie z zasadą „nie szkodzić” - żadna z inwestycji wspierana z tych środków nie będzie mogła stać w sprzeczności z zasadą poszanowania celów środowiskowych.
- W Polsce kryteria te mogą być dużym problemem ze względu na brak wdrożenia zasad zrównoważonego rozwoju w krajowym systemie planowania strategicznego, sprawozdawczości sektora finansów publicznych oraz w Tarczy Antykryzysowej. Część Krajowego Planu Odbudowy zawierająca projekty z zakresu gospodarki niskoemisyjnej (inwestycje w OZE, magazynowanie energii, efektywność energetyczną, dekarbonizację transportu i przemysłu) lub cyfrowej nie będzie odpowiadała skali i tempu zmian wynikających z wiążących celów klimatycznych UE na 2030 r. jeśli w ich centrum znajdą się środki wydatkowane rutynowo w ramach od dawna funkcjonujących programów.

- **Rekomendacje dla decydentów:**
 - **Nastawienie na rozwiązywanie problemów systemowych:** Reformy podejmowane w chwili obecnej, na czele z przygotowaniami do uruchomienia drugiej fazy krajowej Tarczy Antykryzysowej oraz wydatkowania środków Instrumentu Odbudowy i Odporności UE, muszą dążyć nie tylko do realizacji krótkookresowych celów ekonomicznych, ale i do systemowego wzmocnienia europejskiej i krajowej gospodarki.
 - **Adaptacja strategiczna do megatrendów:** Kluczowe jest przyjęcie i realne wdrożenie Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie wraz z implikowanymi przez nią dokumentami sektorowymi. Dokumenty te powinny być nie tylko wewnętrznie spójne, ale i zarazem definiować w sposób mierzalny kierunki rozwoju kraju na poziomie makroekonomicznym i sektorowym: powinny one zawierać konkretne wskaźniki i cele służące projektowaniu instrumentów wsparcia i monitorowaniu postępów ich wdrażania.
 - **Zaadresowanie w Krajowym Planie Odbudowy realnych wyzwań transformacji kluczowych sektorów:** Projekty selekcjonowane w ramach KPO powinny opierać się na jednolitych kryteriach doboru, zaczerpniętych np. z europejskiej Taksonomii Zrównoważonego Finansowania. Zarazem KPO powinien dokonać kwantyfikacji w jakim zakresie ich wdrożenie przyczyni się do osiągnięcia przez Polskę celów polityki klimatycznej 2030 rok oraz polityki cyfrowej.
 - **Pilne wprowadzenie reform eliminujących sprzeczności między polityką rozwoju a polityką odbudowy:** Konieczne jest wprowadzenie zmian regulacyjnych uspołniających politykę krajową z celami UE. W szczególności dotyczy to pilnego uwzględnienia w Tarczy Antykryzysowej kryteriów zielonych i cyfrowych w przyznawaniu wsparcia publicznego w drugiej fazie pandemii COVID-19, Również niezbędne są działania liberalizujące otoczenie regulacyjno-prawne inwestycji w OZE.
 - **Wykorzystanie oceny zgodności projektów z Taksonomią jako jedno z kryteriów wyboru projektów do KPO:** Pozwoli to na uniknięcie problemu „greenwashingu” poprzez jednoznaczne określenie, które z projektów przyczynią się do dekarbonizacji polskiej gospodarki. Wykorzystanie Taksonomii dodatkowo ułatwi śledzenie przepływów finansowych wspierających rozwój niskoemisyjnych inwestycji, a tym samym proces rozliczania udziału zielonych inwestycji w strukturze wydatkowania funduszy europejskich.
 - **Komplementarność działań rządu centralnego i samorządów:** Z uwagi na to, że duża część środków publicznych jest w Polsce wydatkowana za pośrednictwem samorządów, konieczne jest uwzględnienie potrzeb samorządów przy projektowaniu reform sektora finansów publicznych będących odpowiedzią na COVID-19. Komplementarność może być zapewniona poprzez zwiększenie autonomii fiskalnej miast i samorządów województw, albo przedstawienie mechanizmu centralnego (Funduszu) wspierającego budżety samorządów w realizacji celów strategicznych.

2. COVID19 – przejściowy problem czy systemowe wyzwanie?

Pandemia COVID-19 uderzyła w fundamenty gospodarki i stylu życia społeczeństw państw rozwiniętych. Wprowadzone z dnia na dzień administracyjne ograniczenia aktywności gospodarczej oraz podyktowane obawą o zdrowie własne i rodziny spontaniczne zmiany wzorców konsumpcyjnych, doprowadziły w niemal wszystkich krajach rozwiniętych do bezprecedensowego spadku PKB w drugim kwartale 2020 r. Również w Polsce nie uniknęliśmy tego scenariusza. Jednak dzięki małej skali zakażeń pierwotnych, korzystnej strukturze sektorowej oraz skutecznemu wdrożeniu płynnościowej Tarczy Antykryzysowej recesja w przekroju całego roku nie powinna przekroczyć 4%, sytuując Polskę wśród krajów najmniej dotkniętych kryzysem COVID-19 na świecie (EBOR 2020). Na przeszkodzie realizacji tego scenariusza może jednak stanąć wzbierająca druga fala pandemii COVID-19, która w całej Europie Środkowej jest wielokrotnie większa od fali wiosennej. Wprowadzane od połowy października 2020 znaczne ograniczenia mobilności społeczeństw środkami administracyjnymi zwiększa ryzyko poważnego spowolnienia gospodarczego nie tylko w 2020, ale i w 2021 r. Tym istotniejsze staje się przygotowanie przemyślanego planu odbudowy gospodarki na kolejne lata.

Od strony gospodarczej na problem COVID-19 warto spojrzeć jak na szok ujawniający głębsze problemy systemowe, w szczególności słabe przygotowanie państwa do reakcji na kryzys w dwóch z pozoru rozłącznych sferach – polityki makroekonomicznej i reform strukturalnych. W pierwszej z nich rząd polski zdecydował się na wdrożenie bardzo dużego (ok. 10% PKB) pakietu interwencyjnego, sfinansowanego skokowym wzrostem długu publicznego. Podstawowym zadaniem tego pakietu (tzw. Tarczy Antykryzysowej) było zastosowanie środków administracyjnych w celu podtrzymania płynności przedsiębiorstw w sytuacji nagłego ograniczenia ich aktywności ekonomicznej. Rząd oczekiwał, że w ten sposób możliwe będzie uniknięcie masowych bankructw, skokowego wzrostu bezrobocia, a potencjalnie także długotrwałego spadku zdolności wytwórczych całej gospodarki. Zarazem, wobec gwałtownego spadku dochodów podatkowych, konieczne było sfinansowanie pakietu znaczącym zwiększeniem publicznych potrzeb pożyczkowych oraz ograniczeniem niektórych wydatków, przede wszystkim po stronie samorządów. Wdrożenie kosztownej Tarczy Antykryzysowej, polegającej na wielkoskalowych subsydiach dla firm i gospodarstw domowych (tzw. helicopter money), było prawdopodobnie nieuniknione w odpowiedzi na pierwszą falę COVID-19 ze względu na konieczność „kupienia czasu” umożliwiającego służbie zdrowia niezbędne dostosowania organizacyjne, materiałowe i sprzętowe.

Jednocześnie nie jest jasne, czy i w jakiej skali polska gospodarka powinna wdrożyć podobny instrument wobec niekontrolowanego wzrostu zakażeń na przełomie lat 2020 i 2021. Łut szczęścia w postaci niewielkiej liczby osób zarażonych wiosną 2020 r. spowodował, że kluczowe w kontekście pandemii, systemowe problemy polskiej ochrony zdrowia pozostały zaniedbane. Polska wciąż boryka się z problemami wynikającymi m.in. z: niewielkiej liczby oraz zaawansowanego wieku lekarzy

i pielęgniarek, braków w infrastrukturze i sprzęcie medycznym, połowicznie rozwiniętych zdolności diagnostycznych, nieefektywnych procedur zarządzania istniejącymi zasobami czy trudności ze skutecznym śledzeniem osób i miejsc będących źródłem zakażeń. Wątpliwości co do przygotowania kraju na drugą falę pandemii jest obecnie w Polsce bardzo wiele. Prawdopodobnie również w 2021 r. Polska będzie zmagać się z większą liczbą wyzwań niż kraje, które – jak Włochy – miały okazję nauczyć się na własnych błędach, lub które – jak Niemcy czy Szwecja – od razu podjęły systematyczne działania nakierowane na długofalowe opanowanie problemu COVID-19 od strony strukturalnej, na wypadek gdyby nie udało się wypracować rozwiązań globalnych np. w formie skutecznej szczepionki.

Niedostateczne przygotowanie polskiego systemu ochrony zdrowia do drugiej fali pandemii jest dziś systemowym czynnikiem ryzyka, który może na przełomie lat 2020 i 2021 zanegować sens wdrażania instrumentarium pomocowego poprzez takie instytucje jak Polski Fundusz Rozwoju czy Bank Gospodarstwa Krajowego. Wobec niekontrolowanego rozłania się liczby zakażeń, prawdopodobne jest wyczerpanie się możliwości absorpcji przez państwo ryzyka sektora prywatnego. Szybko rosnące zadłużenie publiczne oraz subsydiowanie setek tysięcy firm i miejsc pracy mogło być odpowiedzią krótkoterminową, nie jest jednak do utrzymania jako regularnie uruchamiana odpowiedź na kolejne fale pandemii. Wyczerpanie się dotychczasowej formuły osłony polskiej gospodarki przed efektami pandemii spowoduje szereg niekorzystnych efektów ubocznych w postaci znaczącego spadku rentowności sektora bankowego, utrwalenia się wysokiej lub nawet bardzo wysokiej inflacji czy znacznego osłabienia kursu złotego względem euro, dolara i franka szwajcarskiego.

Kryzys COVID-19 przypomina więc inne szoki systemowe wydobywające z ukrycia słabe punkty całego polskiego systemu społeczno-gospodarczego. Należą do nich przede wszystkim niedostateczna odporność i ograniczona adaptacyjność polskiego państwa do zmieniających się warunków otoczenia. Tego rodzaju szokiem systemowym jest także globalny kryzys klimatyczny, ponieważ uderza w podstawy funkcjonowania dotychczasowego modelu gospodarczego. Podobnie jak w przypadku COVID-19, zmiana klimatu powoduje napięcia systemowe przejawiające się m.in. w asymetrycznych kosztach i korzyściach odczuwanych przez różne sektory gospodarki i grupy społeczne. Dla polityki publicznej może być to wyzwanie nawet większe niż pandemia COVID-19. Ze względu na inny charakter oraz rozłożenie skutków kryzysu klimatycznego w czasie, mobilizacja zasobów w odpowiedzi na to długookresowe zagrożenie jest znacznie trudniejsza i powolniejsza.

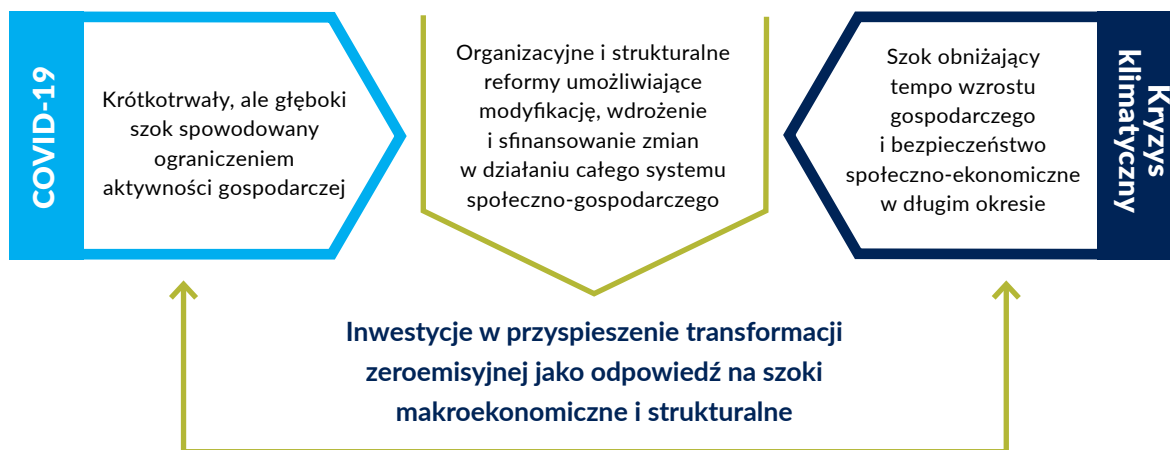
Zarazem, odpowiedź na kryzys klimatyczny wymaga podobnych działań co odpowiedź na kryzys wywołany pandemią COVID-19. Powinna polegać na wdrożeniu i sfinansowaniu reform trwale wpływających na podstawy funkcjonowania kluczowych podsystemów gospodarki, przy jednoczesnym unikaniu działań pozornych, które nie likwidują przyczyn zaistniałego kryzysu. Zgodnie z kanonem makroekonomii, zwiększony wolumen wydatków publicznych mógłby być pomocny zarówno w wychodzeniu z zapaści, jak i niskoemisyjnej transformacji gospodarki. Jednak musiałyby być spełnione dwa warunki 1) ograniczenia pierwotnych przyczyn kryzysu oraz 2) ukierunkowania przepływów finansowych na projekty podnoszące zdolności produkcyjne gospodarki w średnim i długim okresie. Samo podtrzymanie zagregowanego popytu na wysokim poziomie nie wystarczy, szczególnie gdy ten zanika z przyczyn nie poddających się bezpośredniej kontroli żadnego z aktorów politycznych czy gospodarczych. Generowany w ten sposób wzrost zadłużenia publicznego w krótkim okresie może wywołać trudności z jego bezinflacyjną spłatą lub obsługą

w przyszłości. Kluczowe jest więc takie – bezpośrednie lub pośrednie – wspieranie aktywności sektora prywatnego ze środków publicznych, które nie doprowadzi do erozji zdolności produkcyjnych gospodarki, ale też nie będzie podtrzymywało firm lub typów produkcji, na które popyt w wyniku pojawienia się danego kryzysu (COVID-19 lub klimatycznego) znacząco maleje lub załamuje się. **Nieukierunkowane, długotrwałe i masowe programy typu *helicopter money* prowadzą do nieefektywnej alokacji zasobów w gospodarce, a co za tym idzie – znaczącego i trwałego osłabienia dynamiki wzrostu gospodarczego i ograniczenia możliwości poprawy warunków życia obywateli. Co równie istotne, stanowią również zaprzepaszczenie szansy na bardziej przemysłane ukierunkowanie zasobów na budowę trwałych fundamentów przyszłego dobrobytu.**

Nic więc dziwnego, że na fali kryzysu COVID-19 liczne europejskie instytucje i organizacje pozarządowe zaczęły apelować do polityków o uwzględnienie wymiaru ekologicznego w prowadzonej polityce antykryzysowej. Wyszły one bowiem z założenia, że państwa wydające duże środki publiczne powinny nie tylko podtrzymywać zatrudnienie w trakcie pandemii i wspomagać wychodzenie z wywołanego przez nią kryzysu gospodarczego, ale i zarazem wzmacniać odporność na przyszłe szoki systemowe, w tym kolejne pandemii i kryzys klimatyczny. Apele te nie były jednak na ogół powiązane ze wskazaniem bardziej kompleksowego zestawu polityk makroekonomicznych i w wielu przypadkach powtarzały wcześniejsze rekomendacje, w tym uzgodnione przez liderów UE założenia co do kształtu budżetu wspólnoty na lata 2021-2027.

Naszym zdaniem w warunkach polskich istnieje pilna potrzeba doprecyzowania podejścia do powiązań między polityką gospodarczą i klimatyczną w dobie kryzysu COVID-19. **Kluczowym błędem Polski może być potraktowanie kryzysu COVID-19 jedynie jako krótkookresowego szoku makroekonomicznego i rezygnacja z wykorzystania go jako katalizatora służącego wdrożeniu systemowych reform odpowiadających na technologiczne, zdrowotne i klimatyczne wyzwania stojące przed naszym krajem w XXI w.** W niniejszym tekście formułujemy zwięzłą diagnozę obecnej polityki Polski wobec kryzysu COVID-19 oraz przedstawiamy zalecenia w zakresie łączenia walki z krótkookresowym szokiem gospodarczym i długookresowym kryzysem klimatycznym.

Schemat 1. Kryzys pandemiczny a kryzys klimatyczny



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

3. Czy Zielona Odbudowa po pandemii ma sens?

W związku z koniecznością złagodzenia skutków gospodarczych pandemii COVID-19 w krajach Unii Europejskiej oraz okazją do wykorzystania środków na odbudowę po kryzysie na rzecz stworzenia podwalin pod przyszły, zrównoważony wzrost, liderzy państw członkowskich uzgodnili podczas szczytu Rady Europejskiej 21 lipca 2020 kompleksowy plan odbudowy gospodarki Wspólnoty po kryzysie COVID-19. Oprócz Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 zdecydowano o utworzeniu specjalnego narzędzia dedykowanego wsparciu wychodzenia z kryzysu: pakietu Next Generation EU (NGEU). Łącznie te dwa instrumenty opiewają – w skali całej Unii Europejskiej – na 1,85 biliona EUR (KE 2020a). Po uwzględnieniu wcześniejszej alokacji 540 miliardów EUR na rzecz wzmocnienia sieci zabezpieczenia społecznego dla pracowników i firm, całkowita wartość pakietu antykryzysowego UE sięga 2,3 biliona EUR. Kwota ta jest równowarta ok. 2,2% oczekiwanego PKB Wspólnoty w najbliższych siedmiu latach. Pakiet składa się z siedmiu programów, z których – w kontekście kryzysu COVID-19 - najważniejszym jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility). W tym programie państwa będą miały dostęp do 360 miliardów EUR w formie pożyczek oraz 312,5 miliarda EUR grantów (Rada Unii Europejskiej 2020a).

Zakłada się, że środki uzgodnione w ramach Instrumentu będą dystrybuowane w taki sposób, by trafiły do krajów i sektorów najmocniej dotkniętych kryzysem. Aż 70% grantów w ramach Instrumentu Odbudowy ma być przyznanych w latach 2021-2022, zaś pozostałe 30% w 2023 r. – a więc w okresie kiedy przywrócenie gospodarki europejskiej na poprzednią ścieżkę wzrostu gospodarczego będzie – z punktu widzenia makroekonomicznego – priorytetowe. Zarazem, liderzy UE uzgodnili, że środki na odbudowę będą wydawane w sposób zgodny z długofalowymi celami rozwojowymi UE. W szczególności, 30% środków NGEU musi być wydane na projekty proklimatyczne i zielone, zaś 20% na związane z cyfryzacją (KE 2020b). Poszczególne państwa powinny przeznaczyć co najmniej 37% środków z przyznanego Instrumentu Odbudowy na cele klimatyczne, a pozostałe inwestycje powinny być realizowane zgodnie z zasadą „nie szkodzić”, wprowadzoną przez Europejską Taksonomię Zrównoważonych Inwestycji (KE 2020c). Tym samym żadna z inwestycji zrealizowanych w oparciu o Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie będzie mogła stać w sprzeczności z zasadą poszanowania celów środowiskowych.

Tabela 1. Fundusze dostępne w ramach Europejskiego Pakietu Odbudowy

Europejski Pakiet Odbudowy	EU (mld 18'EUR)	Polska (mld 18'EUR)
Pakiet kryzysowy [w tym Ochrona firm i pracowników]	540 [100]	[11,2]
Wieloletnie Ramy Finansowe 2021-2027	1074	72,2
Next Generation EU	750	TBD
w tym Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności	672,5	57,3
Granty	312,5	23,1
Pożyczki	360	34,2
Łącznie	2364,3	Co najmniej 140,7

Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych Komisji Europejskiej i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

Umieszczenie koncepcji Zielonej i Cyfrowej Odbudowy w centrum planów Unii Europejskiej wyjścia z kryzysu COVID-19 nie jest przypadkiem. Ważną przesłanką za wysunięciem tych wymiarów rozwojowych na czoło planów wydatkowych UE w okresie wychodzenia z kryzysu był wzrost świadomości znaczenia, jakie dla dobrobytu mieszkańców Europy i jej pozycji strategicznej na świecie ma silne uzależnienie kontynentu od importu kluczowych surowców i komponentów z Azji, Bliskiego Wschodu i Ameryki Północnej. Deficyty wyrobów medycznych wiosną 2020, przy jednoczesnym przerwaniu kluczowych łańcuchów dostaw dla europejskiego przemysłu (m.in. samochodowego), skłoniły kluczowych aktorów politycznych i biznesowych do ponownego prze-myślenia pożądanego modelu rozwoju Wspólnoty i jej miejsca w gospodarce globalnej.

Efektem rozpoczętej dyskusji stała się m.in. mapa drogowa wychodzenia z kryzysu COVID-19 – Plan Odbudowy dla Europy (KE 2020d), w którym obok czysto makroekonomicznej roli post-kryzysowego pakietu fiskalnego wymieniono potrzebę przeniesienia produkcji dóbr krytycznych do Europy oraz inwestowania w łańcuchy wartości o strategicznym znaczeniu, podkreślając jednocześnie konieczność przyspieszenia tworzenia w Europie gospodarki o obiegu zamkniętym i zmniejszenia zależności UE od stron trzecich w zakresie produkcji energii i kluczowych dóbr przemysłowych. **Zarówno na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak i na dużą część innych środków składających się na NGEU¹, należy więc patrzeć jako na pakiet na rzecz suwerenności gospodarczej UE, wdrażający sformułowane jeszcze przed kryzysem założenia strategiczne Wspólnoty.**

1 Pozostałymi filarami NGEU są programy ReactEU (47,5 miliarda EUR), Horizon Europe (5 miliardów EUR), Invest EU (5,6 miliarda EUR), Rural Development (7,5 miliarda EUR), Just Transition Fund (10 miliardów EUR) oraz RescEU (1,9 miliarda EUR).

Jednym z takich obszarów priorytetowych jest dekarbonizacja europejskiej gospodarki. W opublikowanej pod koniec 2018 roku długoterminowej wizji strategicznej dot. gospodarki neutralnej dla klimatu (pn. Czysta Planeta dla wszystkich) wyznaczono strategiczne obszary inwestycyjne, które mają umożliwić UE osiągnięcie celu neutralności klimatycznej w roku 2050 (KE 2018). Wśród nich znalazła się m.in. poprawa efektywności energetycznej oraz zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w miksie energetycznym. Oba obszary są szczególnie istotne z perspektywy planowania procesu odbudowy gospodarki po pandemii. Osiągnięcie celów strategicznych w obszarze efektywności energetycznej wymagać będzie szybkiego podniesienia tempa renowacji budynków na terenie UE do poziomu 3% istniejącej substancji mieszkaniowej rocznie. Może to pozwolić na wygenerowanie ogromnego impulsu popytowego w europejskim sektorze budowlanym, szczególnie pożądanego w kontekście odbudowy. Podobny impuls inwestycyjny wiązać się ma z przewidywanym przyspieszeniem rozbudowy wolumenu energii odnawialnej w europejskim systemie energetycznym (do 32% w roku 2030 i co najmniej 50% w roku 2050), jak również dekarbonizacją procesów przemysłowych za pomocą zastosowania zielonego wodoru, CCSU lub bioenergii.

Analogiczny wymiar strategiczny – w kontekście planów odbudowy post-COVID-19 – mają wydatki wynikające ze strategii cyfryzacji UE (KE 2020e), postulującej inwestycje m.in. w obszarze 5G, technologii deep learning, kompetencji cyfrowych czy szerokiej cyfryzacji na poziomie sektorowym. Oblicza się, że inwestycje w tych obszarach mogą przełożyć się na 14-procentowy skumulowany wzrost PKB do 2030 r., jednocześnie podnosząc znacznie niezależność strategiczną UE w zakresie technologii cyfrowych (5G, AI, przemysłu 4.0 itp.) (NASK 2020).

Mankamentem uzależnienia dostępu do dużej części środków NGEU od przedstawienia odpowiedniej liczby projektów „zielonych” lub „cyfrowych” może być brak spójności między długofalowymi celami strategicznymi Europy a krótkookresowymi potrzebami dotkniętej kryzysem gospodarki. Z punktu widzenia makroekonomicznego szybkiego wyjścia z kryzysu sprzyja bowiem błyskawiczna odbudowa popytu zagregowanego oraz pewności inwestycyjnej dla biznesu. Liczy się więc szybkie uzupełnienie ubytków w popycie prywatnym przez odpowiednio wysokie wydatki publiczne. Konieczne też jest przekonanie konsumentów, inwestorów prywatnych i sektora finansowego, by ci nie wstrzymywali się z wydawaniem środków własnych lub pożyczaniem ich w okresie samego kryzysu i bezpośrednio po nim. Inwestorzy lub konsumenci mogą nie być jednak gotowi do uwzględnienia w swoich planach wydatkowych kryteriów ekologicznych lub cyfrowych w skali, której wcześniej nie zakładali. **Może się więc okazać, że strumienie finansowe przewidywane w europejskim Planie Odbudowy premiować będą kraje i podmioty od początku lepiej przygotowane do ich absorpcji od strony strategicznej i operacyjnej, a więc te, które już w minionej dekadzie jednoznacznie postawiły na budowę gospodarki cyfrowej i zielonej.** Te, które tego nie zrobiły, mogą napotkać na barierę, gdyż niedostateczna liczba przygotowanych zawczasu przedsięwzięć tego rodzaju może wręcz uniemożliwić skorzystanie z całej przypadającej na dany kraj alokacji środków NGEU. Z drugiej strony, Plan Odbudowy może stać się dla nich bodźcem do przebudowy własnych priorytetów działania w latach 20. i szybszej ich harmonizacji z celami całej Unii.

Ramka 1. Zielone obligacje jako istotny komponent odbudowy gospodarki UE

Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen w trakcie orędzia o stanie Unii we wrześniu 2020 r. zapowiedziała, że 30% wartego 750 mld EUR pakietu odbudowy europejskiej gospodarki Next Generation EU będzie pozyskanych za pośrednictwem zielonych obligacji. To nie tylko przełom dla rynku zrównoważonych instrumentów finansowych, ale także wyraźny sygnał ze strony Komisji, że podstawą odbudowy gospodarki UE oraz jej przyszłego wzrostu mają być projekty inwestycyjne, które przyczynią się do realizacji celów Porozumienia Paryskiego – ograniczenia wzrostu temperatur do poniżej 2°C względem poziomu przedindustrialnego. Wartość wyemitowanych zielonych obligacji sięgnie zatem 225 mld EUR i będzie w przybliżeniu odpowiadać wszystkim zielonym papierom wartościowym sprzedanym na całym świecie w 2019 r. (Zachmann 2020). Emisja na taką skalę podkreśla dodatkowo wagę obecnie toczących się w strukturach Komisji Europejskiej prac zarówno nad systemem jednolitej klasyfikacji inwestycji ze względu na ich wpływ na środowisko, tzw. Taksonomią, jak i Europejskim Standardem Zielonych Obligacji.

Unijne regulacje w zakresie taksonomii umożliwiają identyfikację zrównoważonych inwestycji poprzez odniesienie ich do sześciu celów:

- łagodzenia zmian klimatu;
- adaptacji do zmian klimatycznych;
- zrównoważonego użytkowania i ochrony zasobów wodnych i morskich;
- przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli;
- ochronie i odtwarzaniu różnorodności biologicznej i ekosystemów.

Jeśli przy okazji emisji związanej z pakietem Next Generation EU Komisja Europejska zdecyduje się wykorzystać obecnie wypracowywany Europejski Standard Zielonych Obligacji, to zgodnie z określonymi przez niego warunkami dochody pochodzące z zakupu zielonych obligacji powinny zostać zainwestowane w projekty, które w sposób znaczący przyczyniają się do realizacji przynajmniej jednego z wymienionych wyżej celów środowiskowych. Powinny one również być zgodne z kryteriami technicznymi opisanymi przez Taksonomię, przy czym jednocześnie nie mogą w negatywny sposób wpływać na pozostałe z celów. W tym kontekście sprawne włączenie oceny zgodności projektów inwestycyjnych z Taksonomią w proces sprawozdawczości sektora finansów publicznych może okazać się kluczowe do efektywnej absorpcji środków europejskich.

4. Czy Polska prowadzi Zieloną Odbudowę?

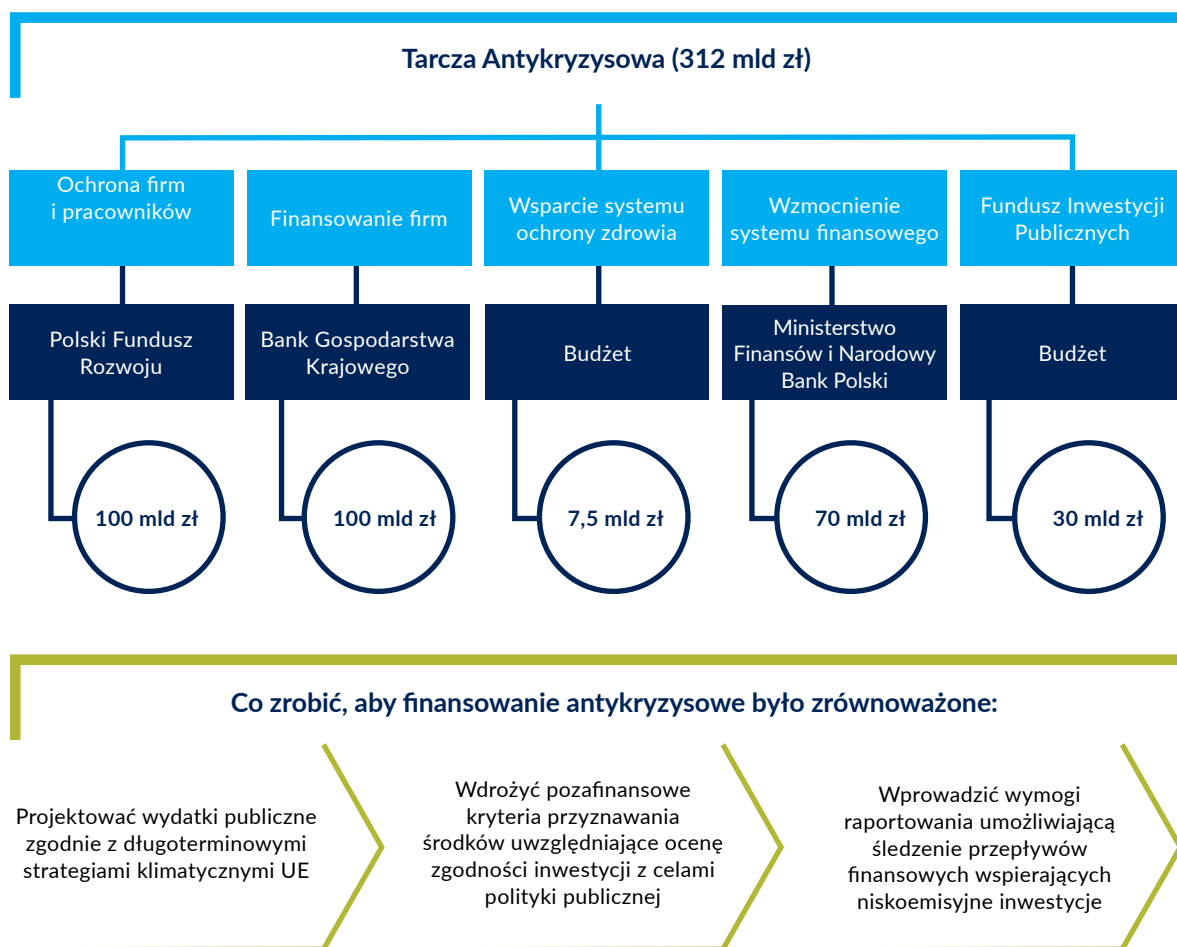
W marcu 2020 polski rząd ogłosił uruchomienie „Tarczy antykryzysowej” – pakietu o wartości 312 mld PLN. Głównymi wehikułami instytucjonalnymi Tarczy stały się budżet państwa, Polski Fundusz Rozwoju oraz Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, którego dysponentem jest Prezes Rady Ministrów, a operatorem Bank Gospodarstwa Krajowego. Nadrzędnym celem pakietu była ochrona przedsiębiorstw i pracowników przed krótkookresowymi skutkami administracyjnych obostrzeń wprowadzonych do walki z pandemią. Miał on na celu podtrzymanie płynności firm za pomocą subsydiów i niskooprocentowanych pożyczek, zmniejszenie ryzyka masowego wypowiedzania umów kredytowych przez banki oraz podtrzymanie popytu prywatnego poprzez formę para-zasiłków dla osób pozostających bez pracy w okresie obowiązywania najsilniejszych obostrzeń. Jednocześnie pakiet zakładał wspomaganie zagregowanego popytu poprzez utrzymanie wydatków publicznych na dotychczasowym poziomie, w tym zwłaszcza inwestycji publicznych oraz transferów dla gospodarstw domowych. W ten sposób spodziewano się zminimalizować recesję w skali całego roku dzięki szybkiej odbudowie produkcji po zdjęciu administracyjnych ograniczeń obrotu gospodarczego. Cele te zostały w dużej mierze – choć nie w całości – osiągnięte za cenę znacznego, sięgającego 10% PKB wzrostu zadłużenia publicznego. Wzrost zadłużenia dotyczył przy tym głównie instytucji centralnych, ponieważ wiele jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza miast, było w momencie wybuchu pandemii związanych regułą wydatkową, zmuszającą je do znaczącej redukcji wydatków oraz podnoszenia opłat za transport publiczny czy media. Większa pojemność fiskalna rządu centralnego została co prawda częściowo wykorzystana do wspomżenia budżetów samorządowych w postaci finansowanego z Funduszu COVID-19 Funduszu Inwestycji Lokalnych, jednak nie zapobiegło to ogłoszeniu przez wiele miast znaczących cięć planów inwestycyjnych na lata 2020-2022.

Od strony makroekonomicznej z szybkim wzrostem długu publicznego wiąże się ryzyko zmiany percepcji ratingu polskiego długu na rynkach finansowych, skokowego wzrostu inflacji, poważnego osłabienia złotego i atrakcyjności inwestycyjnej kraju oraz spowolnienia dynamiki wzrostu gospodarczego w wyniku odłożenia niezbędnej realokacji zasobów w gospodarce. By nie dopuścić do wzrostu oprocentowania obligacji w krótkim okresie, Tarcza Finansowa została sfinansowana dzięki interwencji banku centralnego. Stał się on pośrednim nabywcą długu emitowanego przez polski rząd w okresie wiosennym. Jednocześnie nie można zakładać, że taka polityka będzie możliwa do utrzymania w długim okresie. Z tego punktu widzenia kluczowa jest więc budowa wiarygodnego planu spłaty zadłużenia publicznego w okresie pokryzysowym. Częściowa odpowiedź na to wyzwanie znajduje się w samej Tarczy Finansowej, która przewiduje możliwość wdrożenia programów oszczędnościowych w sektorze publicznym, w tym przeprowadzenia dużych zwolnień w administracji. Wiedząc jednak, że ten instrument nie jest wystarczający, rząd rozpoczął dyskusję z partnerami społecznymi o możliwych podwyżkach podatków i składek.

Wobec szybkiego narastania drugiej fali pandemii, kolejnego zamknięcia gospodarki i przejściowego spadku jej możliwości wytwórczych, a co za tym idzie także dużego prawdopodobieństwa skoku zadłużenia publicznego, presja na przeprowadzenie przynajmniej umiarkowanej konsolidacji fiskalnej

będzie w kolejnych latach duża. Będzie ona tym większa, jeżeli na fali drugiej fali pandemii COVID-19 programy typu *helicopter money* zostaną znacząco rozbudowane. Z tego punktu widzenia za szczególnie ważne dla Polski należy uznać środki europejskie przewidziane w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Mogą one znacząco ułatwić prowadzenie krajowej polityki fiskalnej w sposób umiarkowanie konserwatywny, przy jednoczesnym uniknięciu ryzyka recesji wywołanej gwałtownym zacieśnieniem wydatków publicznych lub znacznego wzrostu opodatkowania w latach 2021-2023. Koszt fiskalny funduszy europejskich jest bowiem rozłożony na wszystkich członków UE, a zarazem ich źródłem finansowania mają być instrumenty o horyzoncie nawet trzydziestoletnim. Z drugiej strony stopień przygotowania Polski do absorpcji tych środków wydaje się być niższy niż w dwóch poprzednich latach. Po pierwsze, powodem są problemy fiskalne polskich samorządów, z których wiele zbliżyło się do prawnie dopuszczalnego pułapu zadłużenia przy niejasnym statusie perspektywy przedłużenia wsparcia ze strony rządu centralnego (Fundusz Inicjatyw Lokalnych) na lata 2021-2022. Po drugie, problem nadmiernego wzrostu zadłużenia może też dotknąć rząd centralny, zwłaszcza gdyby w wyniku porażki działań anty-pandemicznych został on zmuszony do przedłużenia horyzontalnych instrumentów Tarczy Antykryzysowej na okres jesienno-zimowy. Po trzecie, skorzystanie ze środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności warunkowane będzie przygotowaniem dużej liczby projektów o charakterze zielonym i cyfrowym, a więc spełniających kryteria do tej pory traktowane w polskiej polityce publicznej – tak centralnej jak lokalnej – jako drugorzędne.

Schemat 2. Struktura Tarczy Antykryzysowej



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju

Pouczającym przykładem może być tu sama Tarcza Antykryzysowa, która wdrażana była w oparciu o czysto ekonomiczne kryteria dostępu do środków publicznych. Brak dodatkowych klauzul wymagających wydatkowania przynajmniej części pozyskanego wsparcia na cele zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju czy cyfryzacją był zrozumiały tylko w odniesieniu do firm małych i średnich, korzystających z pierwszego (Ochrona miejsc pracy i pracowników) i drugiego (Finansowanie przedsiębiorców) filaru programu. Głównym celem obu instrumentów było podtrzymanie płynności tych przedsiębiorstw zagrożonych bankructwem, które w obliczu pandemii COVID-19 nie mogły liczyć na finansowanie bankowe. **W odniesieniu do przedsiębiorstw większych, do których trafia pomoc liczona w setkach milionów, a nawet miliardach złotych, brak kryteriów pozafinansowych był już jednak znacznie mniej uzasadniony.** Firmy te mają bowiem wielokrotnie większą zdolność kredytową i zaawansowanie organizacyjne od MŚP, a skorzystanie przez nie ze wsparcia publicznego powinno być uzależnione od wpisania się w inne cele polityki publicznej, takie jak podniesienie efektywności energetycznej, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, wzrostu produktywności pracy w wyniku cyfryzacji procesów zarządczych czy robotyzacji produkcji.

Schemat 3. Europejski modele odbudowy gospodarki po pandemii

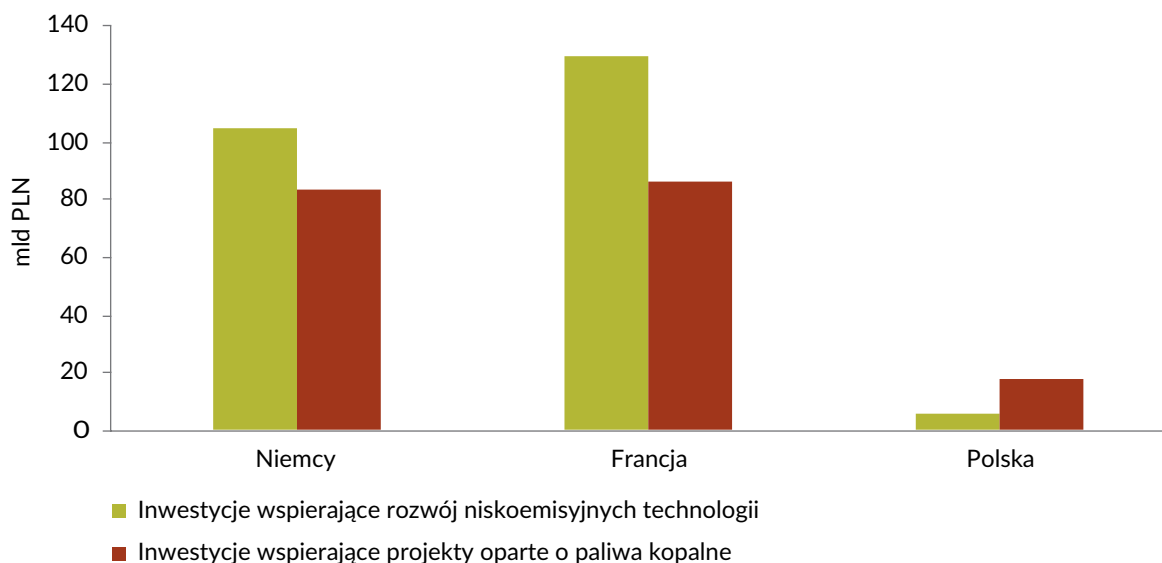


Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych International Institute for Sustainable Development

Jedynym priorytetem Tarczy Antykryzysowej, który uwzględniał kwestie transformacji energetycznej i ochrony środowiska był, skierowany do sektora publicznego, jej piąty filar (Inwestycje publiczne). Jednak nawet w jego przypadku nie zostały wprowadzone żadne konkretne procedury weryfikacji zgodności poniesionych wydatków np. z europejską Taksonomią Zrównoważonego Finansowania albo krajowymi strategiami klimatycznymi takimi jak Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie, Polityka Energetyczna Polski do roku 2040, czy Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu do roku 2030. W Tarczy nie znalazły się także precyzyjne wymogi sprawozdawczości i ujawniania informacji niefinansowych w zakresie wdrażania przez sektor publiczny priorytetów zrównoważonego rozwoju czy gospodarki cyfrowej. Podejście to odróżnia Polskę od takich krajów jak Niemcy czy Francja, które w swoich programach zobowiązały się do przeznaczania na cele niskoemisyjne istotnej części środków wydatkowanych w okresie kryzysu i bezpośrednio po nim. W ten sposób kraje te przygotowują się do wykorzystania pandemii COVID-19 jako okazji do strukturalnego wzmocnienia swoich gospodarek w perspektywie wieloletniej.

Brak bezpośredniego uwzględnienia wymiaru klimatycznego i cyfrowego w polskiej Tarczy Antykryzysowej może okazać się problematyczny już w drugiej połowie 2021 roku, kiedy krajom członkowskim Unii Europejskiej powinna zostać udostępniona pierwsza transza środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Odporności. Środki te będzie można wykorzystać nie tylko na wydatki ponoszone po dacie ich uruchomienia, lecz także na pokrycie kosztów walki z kryzysem w latach 2020-2021. Warunkiem sięgnięcia po nie będzie jednak pokazanie, w jaki sposób dany kraj zamierza wykorzystać na cele klimatyczne 37% alokowanych środków europejskich do wychodzenia z recesji i budowy nowych fundamentów zrównoważonego rozwoju. Wobec braku wdrożenia zasad zrównoważonego rozwoju nie tylko w Tarczy Antykryzysowej, ale i w całym systemie planowania strategicznego oraz sprawozdawczości sektora finansów publicznych, Polska zapewne będzie starała się udokumentować, że część środków wydatkowanych rutynowo w okresie kryzysu miała charakter „zielony”. Poważnym mankamentem takiego podejścia może okazać się jednak niewielka skala oraz fragmentaryczność podejmowanej interwencji, w tym brak jednoznacznego związku funkcjonujących już projektów z unijnymi celami klimatycznymi na rok 2030.

Wykres 1. Szacowana wielkość inwestycji publicznych związanych z sektorem energetyki wdrażanych w odpowiedzi na kryzys gospodarczy spowodowany pandemią w Niemczech, Francji i w Polsce*



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie Energy Policy Tracker²

*Dane dot. Polski są szacunkowe ze względu na brak publicznie dostępnych informacji dot. rodzaju inwestycji wspartych z Tarczy Antykryzysowej.

Problem ten stanie się wielokrotnie poważniejszy w odniesieniu do środków przewidzianych w całej nowej perspektywie finansowej UE obejmującej najbliższe siedem lat. W tym okresie nie tylko trzeba będzie przygotować się do wydatkowania co najmniej 30% alokowanych środków (w łącznej kwocie ponad 40 mld EUR) na cele klimatyczne i 20% na cele cyfrowe, ale jednocześnie dokonać głębokich, strukturalnych zmian prowadzących do bezprecedensowej (w porównaniu do ostatnich 30 lat) redukcji emisji gazów cieplarnianych, poprawy jakości powietrza, podniesienia efektywności energetycznej budynków oraz wprowadzenia odnawialnych źródeł energii do krajowego bilansu energetycznego. **Środki udostępnione Polsce nie tylko w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (57 mld EUR), ale i w całych Wieloletnich Ramach Finansowych (72,2 mld EUR), mogą znacząco te przeobrażenia ułatwić. Wymaga to jednak od polskiej administracji, przemysłu i obywateli sformułowania konkretnych zamierzeń budowy gospodarki zielonej i cyfrowej o ambicjach porównywalnych do najbardziej pod tym względem zaawansowanych państw UE.**

Ta konkretyzacja wymaga przyspieszenia prac strategicznych (przedstawienie przez rząd długoterminowej Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie oraz zaktualizowanego w sposób spójny z celami UE Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu i dokumentów powiązanych, w tym Strategii Renowacji Krajowych Zasobów Budowlanych) oraz przekucie ich w działania wdrożeniowe. Muszą one pozwolić na ukierunkowanie funkcjonowania sektora prywatnego i publicznego w taki sposób, aby były one zdolne do przedłożenia na czas dostatecznie dużej liczby odpowiednio ustrukturyzowanych (klimatycznie i cyfrowo) projektów inwestycyjnych. Od strony operacyjnej pierwszym, a zarazem koniecznym krokiem tego wdrożenia, jest przygotowanie i przyjęcie przez rząd Krajowego Planu Odbudowy na lata 2021-2023 w odpowiednim kształcie.

2 <https://www.energypolicytracker.org/>

5. Jaki Krajowy Plan Odbudowy dla Polski?

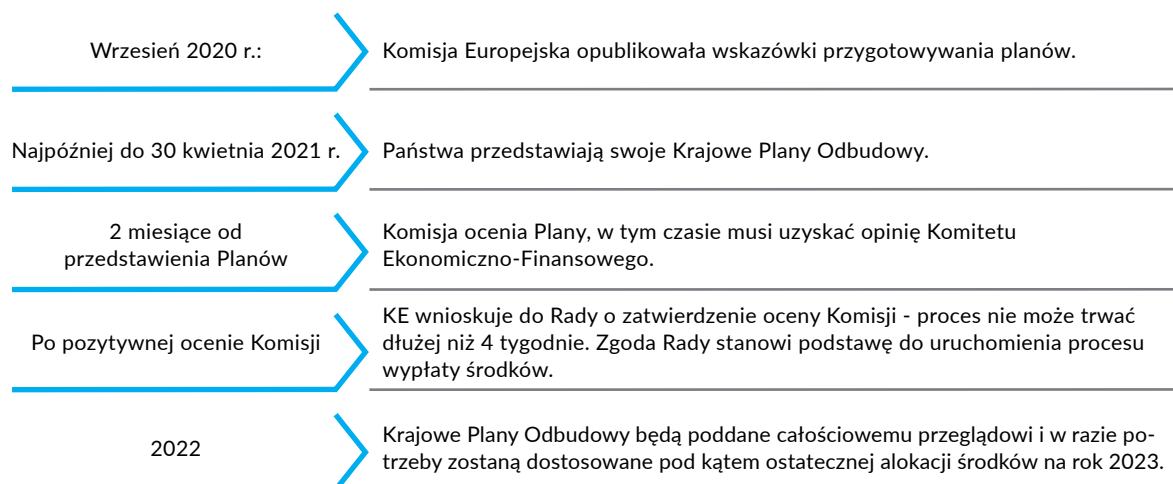
Każde państwo członkowskie, które chce w latach 2021-2023 skorzystać ze wsparcia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności powinno do 30 kwietnia 2021 r. przygotować odpowiedni dokument – Krajowy Plan Odbudowy.

Komisja Europejska dokona ich oceny w ciągu dwóch miesięcy od przekazania, przy czym najważniejszymi kryteriami tej oceny będą:

1. Stopień, w jakim projekty wpisane do KPO uwzględniają specyficzne dla kraju rekomendacje Komisji (Zalecenia Semestru Europejskiego),
2. Sposób, w jaki planowane inicjatywy będą wpływać na wzrost zatrudnienia, budowanie potencjału wzrostu gospodarczego i społeczno-ekonomicznej odporności po kryzysie,
3. Zakres, w jaki projekty KPO wpiszą się w kryterium przyspieszenia transformacji energetyczno-klimatycznej UE.

W czasie oceny Komisja powinna zwrócić się o opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, który w drodze konsensusu stwierdzi, na ile plan wypełnia wymagane cele. Po pozytywnej ocenie, Komisja wnioskuję do Rady, aby kwalifikowaną większością głosów zatwierdziła akt wykonawczy, który musi być wdrożony nie później niż cztery tygodnie od momentu głosowania. Państwa członkowskie będą miały wzajemnie wgląd w swoje plany i jeśli jakieś państwo uzna, że w którymś z nich występują poważne odstępstwa od uzgodnionych celów, może wnioskować o przedłożenie sprawy do dyskusji na najbliższym posiedzeniu Rady. Co do zasady, cały proces zatwierdzania finansowania nie powinien trwać dłużej niż trzy miesiące od momentu, kiedy Komisja zwróci się o opinię do Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Praktyka jednak pokaże, na ile to założenie jest realistyczne. W perspektywie kilkuletniej KPO zostaną poddane całościowemu przeglądowi i w razie potrzeby zmodyfikowane. Jednocześnie, inwestycje przewidziane przez Krajowe Plany Odbudowy muszą być wdrożone najpóźniej do 2026 r. (KE 2020g).

Schemat 4. Harmonogram tworzenia Krajowych Planów Odbudowy



Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie danych Komisji Europejskiej

Sposób procedowania Krajowego Planu Odbudowy oraz kryteria jego oceny mają dla Polski istotne znaczenie. Przede wszystkim implikują one, że działania przewidziane w Planie muszą odpowiadać na wskazania wynikające z zaleceń Semestru Europejskiego dla Polski (Rada Unii Europejskiej 2020b), wpisując się zarazem w szersze założenia strategiczne dla całej Europy. Oznacza to m.in.:

1. zapewnienie, że Plan będzie istotnie kontrybuował do osiągnięcia makroekonomicznej oraz systemowej stabilności i odporności polskiej gospodarki,
2. znacząco wpłynie na poprawę efektywności i spójności krajowego rynku pracy,
3. zainicjuje dużą dynamikę zmian w sferach transformacji cyfrowej i klimatycznej oraz
4. znacząco poprawi standardy procesu legislacyjnego i praworządności. W chwili obecnej nieznane są szczegółowe zapisy polskiego KPO.

Zarazem ryzyko niepełnego wpisania Planu nie tylko w założenia makroekonomiczne Semestru Europejskiego, ale i strategii klimatycznej i cyfrowej na poziomie europejskim jest wysokie. Z jednej strony rząd deklaruje dbałość o ograniczenie skali emisji długu publicznego i przygotowanie w KPO szeregu działań w sferze cyfrowej, kapitału ludzkiego i transformacji klimatycznej. Z drugiej zaś **ogromnym wyzwaniem organizacyjnym i planistycznym pozostaje zapewnienie spójności planowanych działań z innymi krajowymi programami reform, dokumentami strategicznymi w obszarze energii i klimatu, terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji oraz negocjowanymi równolegle umowami partnerstwa i programami operacyjnymi, przy jednoczesnym wpisaniu ich wprost w cele europejskie w tych obszarach.**

Tabela 2. Spójność Krajowego Planu Odbudowy z Zaleceniami Semestru Europejskiego

	Zalecenia Semestru Europejskiego (1)	Ujawnione obszary Polskiego KPO (2)	Ocena spójności między (1) i (2)
1	Wsparcie odbudowy gospodarki i prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji oraz poprawie odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia.		W dotychczasowych zapowiedziach rządowych dot. KPO brak jest jednoznacznego odniesienia się do problemu makroekonomicznej stabilności . Pojawiły się natomiast zapowiedzi dot. uwzględnienia problemu odporności systemowej w zakresie ochrony zdrowia. Ich treść nie została jednak ujawniona.
2	Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie , przede wszystkim poprzez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy, umożliwienie wykonywania jej w obniżonym wymiarze czasu, lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do nich osobom potrzebującym, jak również podnoszenie kompetencji cyfrowych i promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.	Odporna gospodarka jako filar obejmujący przede wszystkim cyfryzację oraz rozwój technologii w przedsiębiorstwach oraz programy kształcenia nowych umiejętności. Odporne społeczeństwo, gdzie uwzględniane będą projekty głównie z obszarów edukacji, rynku pracy i ochrony zdrowia. Odporne środowisko jako filar wspierający proces zielonej transformacji polskiej gospodarki i skupiający projekty z zakresu redukcji niskiej emisji, zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, ograniczenia ubóstwa energetycznego, zwiększenia efektywności energetycznej poszczególnych sektorów, promowania termomodernizacji, OZE oraz gospodarki obiegu zamkniętego. Odporne państwo, gdzie kluczowe będą inicjatywy wspierające rozwój nowych technologii i cyfryzacja usług publicznych, a także projekty infrastrukturalne.	Rząd patrzy na wymiar zatrudnieniowy i społeczny przede wszystkim przez pryzmat kapitału ludzkiego i edukacji, w tym kompetencji cyfrowych. Uwzględnia także problem transformacji przedsiębiorstw i instytucji publicznych w kierunku gospodarki cyfrowej i zrównoważonej środowiskowo. Czyni to jednak w sposób niepowiązany ze skwantyfikowanymi celami w zakresie klimatu, energii i gospodarki cyfrowej .
3	Wspieranie przedsiębiorstw w dostępie do finansowania oraz poprawa ich płynności , przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, a także ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na infrastrukturę cyfrową, czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii oraz zrównoważony transport w celu stopniowej dekarbonizacji gospodarki, m.in. w regionach górniczych.		Od strony formalnej, w polskich planach uwzględniono wymiar wspierania transformacji środowiskowej i dekarbonizacji polskiej gospodarki przy pomocy środków Instrumentu Odbudowy. Barierą skutecznego jego wdrożenia może być jednak niepełne przygotowanie strategiczne i operacyjne Polski, a więc brak realnych projektów mogących w zakładanym czasie kontrybuować istotnie do celów klimatycznych i środowiskowych . Istnieje duże ryzyko wydatkowania środków bez osiągnięcia efektów współmiernych z celami europejskimi na rok 2030.
4	Poprawa klimatu inwestycyjnego , w szczególności przez ochronę niezależności sądów oraz zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.		Wymiar ten jest nieobecny w zapowiedziach rządu dot. KPO.

Źródło: Opracowanie WiseEuropa na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej i danych Ministerstwa Rozwoju Pracy i Technologii

Ryzyka te mają cztery główne źródła. Po pierwsze, poważne ryzyko wiąże się z wdrażaniem Tarczy Antykryzysowej w jesienno-zimowej fali pandemii. Skala wydatkowanych środków może być bardzo duża, a zarazem – podobnie jak na wiosnę – niepowiązana z celami Instrumentu Odbudowy i Rozwoju i wzięcia pod uwagę kryteriów pozafinansowych. Może to spowodować, że ważna z punktu widzenia makroekonomicznego możliwość częściowego refinansowania krajowego pakietu ze środków ogólnoeuropejskich okaże się ograniczona. W takiej sytuacji Polska może w latach 2021-2023 stanąć przed koniecznością jednoczesnego konsolidowania własnych finansów publicznych i wydatkowania znacznych środków strukturalnych UE w celu uniknięcia ich niewykorzystania.

Po drugie, jak dotąd, nie został oficjalnie przyjęty przez rząd komplet kluczowych dokumentów strategicznych wyznaczających Polsce skwantyfikowane cele klimatyczno-energetyczne i cyfrowe na lata 2030, 2040 i 2050. Choć cele makroekonomiczne opisane są w Programach Konwergencji, w wyniku pandemii COVID-19 ostatni tego rodzaju dokument już się zdezaktualizował, co powoduje, że zakres reform adaptujących polskie finanse publiczne do kosztów Tarcz Antykryzysowych nie jest jeszcze znany. Z kolei w wymiarze środowiskowym problemem jest brak opublikowania Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie do roku 2050, której zadaniem powinno być zaprezentowanie szczegółowych założeń przebudowy gospodarki w kierunku net-zero w perspektywie nadchodzących trzech dekad. Rząd nie dysponuje także aktualnymi strategiami w zakresie budownictwa, transportu, energetyki, przemysłu i rolnictwa, które z jednej strony zapewnią przełożenie sektorowych założeń europejskiej agendy klimatycznej do roku 2030 na poziom krajowy, a z drugiej obudują skwantyfikowane cele sektorowe odpowiednim instrumentarium wdrożeniowym, uprawdopodobniającym ich wypełnienie w praktyce. Co prawda, projekty tych dokumentów w większości powstały, ale albo nie zostały oficjalnie przyjęte przez rząd (budownictwo, energetyka), albo nie są w pełni spójne z celami UE (energetyka, transport), albo nie ujmują celów klimatyczno-energetycznych w sposób umożliwiający ich skuteczną operacjonalizację (transport, rolnictwo, przemysł). **Rodzi to poważne ryzyko, że część Krajowego Planu Odbudowy zawierająca projekty z zakresu gospodarki niskoemisyjnej (inwestycje w OZE, magazynowanie energii, efektywność energetyczną, dekarbonizację transportu i przemysłu) nie będą odpowiadały skali i tempu zmian wynikających z wiążących celów klimatycznych UE na 2030 r. Tym samym Polska może nie skorzystać w pełni z KPO jako dźwigni ułatwiającej uruchomienie szybkiej zeroemisyjnej transformacji gospodarki.**

Po trzecie, słabością strukturalną polskiej polityki rozwoju jest pasywne podejście do modernizacji, odkładające w czasie podjęcie wysiłku zmiany status quo pomimo potencjalnych korzyści z transformacji. W rezultacie, w odróżnieniu od Komisji Europejskiej oraz wielu państw Europy Zachodniej, polska polityka gospodarcza nie traktuje celów strategicznych jako skutecznego instrumentu umożliwiającego biznesowi formułowanie planów inwestycyjnych na przyszłość. Polska od lat kwestionuje politykę stopniowego podwyższania celów redukcji emisji gazów cieplarnianych (ostatnio do 55% na rok 2030) nie rozumiejąc, że w ten sposób nie daje biznesowi jednoznacznego sygnału rynkowego, wskazującego pożądany kierunek inwestycji w przemyśle, transporcie, budownictwie i energetyce w horyzoncie kilkunastoletnim. Polityka krajowa stoi w tym względzie w sprzeczności z Wieloletnimi Ramami Finansowymi UE, które wspierają firmy w osiąganiu celów strategicznych UE wszędzie tam, gdzie – z przyczyn ekonomicznych – jest to trudniejsze. Jest to widoczne zarówno w warstwie deklaratywnej (werbalne wsparcie dla przemysłu ciężkiego), jak i praktycznej, poprzez finansowanie ze środków krajowych projektów węglowych

w energetyce czy podtrzymywanie nisko produktywnych mocy w górnictwie. **Powtarzającym się błędem polskiej polityki gospodarczej jest więc ponoszenie znacznych kosztów finansowych przy jednoczesnym nieosiąganiu zadowalających celów długoterminowych.** Podtrzymuje ona funkcjonowanie dużych grup interesu, dla których przeprowadzenie realnej zmiany jest trudne lub zgoła niemożliwe. Dostęp do bezprecedensowo dużych środków w ramach Instrumentu Odbudowy i Rozwoju stwarza tym samym dużą pokusę podwójnego finansowania, obejmującego z jednej strony wspieranie ze środków europejskich transformacji w części firm, a z drugiej – poprzez środki krajowe – konserwowanie emisyjnego status quo w innych. Może to rozszerzyć liczbę kosztownych „sektorów zombie”, mających problemy strukturalne i wymagających stałego wsparcia publicznego, opóźniających zarazem osiągnięcie realnej poprawy w skali makroekonomicznej nie tylko w sferze emisji gazów cieplarnianych, ale i produktywności pracy, efektywności energetycznej czy jakości powietrza.

Po czwarte, słabością polskiego KPO może okazać się tryb jego przygotowywania. Całość procesu powstawania dokumentu koordynowana jest na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które zbiera propozycje wkładów od szerokiej grupy podmiotów obejmujących zarówno instytucje centralne, jak i samorządowe, a następnie analizuje je pod kątem spójności z celami KPO i kryteriami tematycznymi. Podstawowym narzędziem porządkującym i zapewniającym spójność KPO ma być zapowiedziana przez rząd centralna Mapa Drogowa, służąca przygotowaniu jego zakresu tematycznego, weryfikacji zgłoszonych projektów pod kątem celów społeczno-gospodarczych oraz ich ostatecznej selekcji. Cały model opiera się więc na koncepcji koordynowanej agregacji z dołu do góry, w której spośród nadesłanych 2500 projektów wyselekcjonowano 1198, z czego 557 przygotowały regiony, a 641 ministerstwa (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020). **Przyjęty tryb prac nad Planem niesie za sobą ryzyko koncentracji na działaniach najłatwiejszych do implementacji dla zgłaszających je podmiotów, promując inicjatywy już od dawna planowane przez sektor publiczny, co grozi przekształceniem KPO nie tyle w plan rozwoju, co raczej przedłużenie instytucjonalnego status quo ante.** Wobec wieloletniej praktyki wdrażania w Polsce programów co najwyżej luźno związanych ze średnio- i długookresowymi celami strategicznymi Unii Europejskiej niesie to za sobą poważne ryzyko wydatkowania środków Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Rozwoju w sposób nieadekwatny do rzeczywistych potrzeb kraju.

Nie oznacza to, że ważnym kryterium selekcji projektów wytypowanych do wsparcia w Krajowym Planie Odbudowy nie powinien być stopień ich zaawansowania. Nie może on być jednak kryterium jedynym. Z punktu widzenia stricte makroekonomicznego projekty „gotowe do wbicia łopaty” mają największy potencjał realnego wpływu na szybkie odbicie gospodarcze. Zarazem wzrost konkurencyjności gospodarczej Polski po kryzysie będzie nierozzerwalnie związany ze zdolnością do absorpcji nowych technologii i twórczą imitacją najbardziej obiecujących rozwiązań technologicznych, biznesowych i regulacyjnych. **Dla mniej zaawansowanych na tym polu gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej oznaczać to musi konieczność wyjścia poza rutynę prostej agregacji pomysłów „z dołu do góry” poprzez promowanie projektów stawiających ambitne cele modernizacyjne w warstwie środowiskowej i cyfrowej.** Konieczne stają się także budowanie spójnych z nimi ram regulacyjnych i instytucjonalnych (np. liberalizację ustawy odległościowej w energetyce wiatrowej czy wdrożenie podwyższonych standardów efektywnościowych i cyfrowych dla nowopowstających i remontowanych budynków użyteczności publicznej). **Dla budowania odporności Polski po kryzysie COVID-19 kluczowe będzie nie tyle wydatkowanie dostępnych środków europejskich, ale umiejętne wpisanie ich w szersze zarządzanie zmianą dostosowującą kraj do wyzwań, jakie przynosi XXI w.**

6. Rekomendacje

1. Nastawienie na rozwiązywanie problemów systemowych

Pandemia COVID-19 uwiarydomiła jak duże znaczenie dla uniknięcia katastrofy humanitarnej miało przygotowanie kraju w warstwie sprawności instytucjonalnej, stabilności makroekonomicznej, zdolności do szybkiego i konsekwentnego reagowania rozproszonej grupy aktorów oraz zdolności do współpracy pomiędzy nimi. Pozwoliła ona także ocenić, w której sferze deficyty polskiego systemu społeczno-politycznego są największe, przynosząc ważne lekcje nie tylko w kontekście wyzwań krótkookresowych, takich jak pandemia, ale i długookresowych, takich jak zmiana klimatu czy wyzwania związane z cyfryzacją globalnej gospodarki. Dlatego wszelkie reformy podejmowane w chwili obecnej, na czele z przygotowaniami do uruchomienia drugiej fazy krajowej Tarczy Antykryzysowej oraz wydatkowania środków Instrumentu Odbudowy i Odporności UE, muszą dążyć nie tylko do krótkookresowych celów ekonomicznych, ale i do systemowego wzmocnienia europejskiej i krajowej gospodarki. Dla Polski oznacza to konieczność potraktowania ich jako niepowtarzalnej szansy do zrównoważenia gospodarczych, środowiskowych i społecznych celów rozwoju, a zarazem uniknięcia ryzyka pozostania na peryferiach nowego Zielonego Ładu, który rodzi się na świecie w wyniku kryzysów COVID-19 i klimatycznego.

2. Adaptacja strategiczna do megatrendów

Poważną słabością polskiej polityki rozwoju jest opóźnione dostosowywanie krajowych planów strategicznych do światowych megatrendów, a zarazem drugorzędna rola, jaką pełnią one w kształtowaniu krajowej polityki gospodarczej. O ile Polska podejmuje szereg działań służących nominalnie ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, cyfryzacji procesów administracyjnych i gospodarczych, czy wyróżnienia się na tle innych państw OECD pod kątem stabilności ekonomicznej, to wdrażane działania są rozproszone, nieskoordynowane i prowadzone niekonsekwentnie, bez jasno określonych celów ilościowych. W kontekście przygotowań do wydatkowania środków drugiej Tarczy Antykryzysowej oraz europejskiego Instrumentu Odbudowy i Odporności kluczowe jest więc nie tylko przyjęcie przez rząd, ale i realne wdrożenie Strategii Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej wraz z implikowanymi przez nią dokumentami sektorowymi dot. energetyki (Polityka Energetyczna Polski do 2040), budownictwa (Długoterminowa Strategia Renowacji Krajowych Zasobów Budowlanych), sektora transportowego (Strategia Rozwoju Transportu) oraz transformacji regionów górniczych (Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji). Podobnie jak przyjęte już strategie dot. cyfryzacji, dokumenty te powinny być nie tylko wewnętrznie spójne, ale i zarazem definiować w sposób mierzalny kierunki rozwoju kraju na poziomie makroekonomicznym i sektorowym: powinny one zawierać konkretne wskaźniki służące projektowaniu instrumentów i monitorowaniu postępów ich wdrażania. Zapisy zawarte w dokumentach strategicznych muszą zarazem znaleźć odbicie w implementacji zarówno wszystkich programów wsparcia projektowanych przy okazji kryzysu COVID-19 (w tym drugiej fazy Tarczy Antykryzysowej), jak również Wieloletnich Ram Finansowych UE oraz Instrumentu Odbudowy i Odporności.

3. Zaadresowanie w Krajowym Planie Odbudowy realnych wyzwań transformacji kluczowych sektorów

Widoczną słabością wielu funkcjonujących w przeszłości programów operacyjnych finansowanych ze środków UE było ich niedostateczne powiązanie z konkretnymi i mierzalnymi celami rozwojowymi np. w warstwie redukcji emisji gazów cieplarnianych czy tworzenia produktywnych miejsc pracy. W związku z wymogiem wydania aż 30% środków nowej perspektywy finansowej na cele zielonej transformacji i 20% na cele transformacji cyfrowej takie podejście wiąże się z poważnym ryzykiem wydatkowania znaczących środków bez osiągnięcia zakładanych celów rozwojowych w postaci np. redukcji emisji gazów cieplarnianych czy podniesienia efektywności energetycznej w skali lokującej Polskę na ścieżce do gospodarki net-zero w roku 2050. Dlatego projekty selekcjonowane w ramach KPO powinny opierać się na jednolitych kryteriach doboru, zaczerpniętych np. z europejskiej Taksonomii Zrównoważonego Finansowania. Zarazem KPO powinien dokonać kwantyfikacji w jakim zakresie ich wdrożenie przyczyni się do osiągnięcia przez Polskę celów na rok 2030 w obszarze redukcji emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej, udziału OZE w krajowym bilansie energetycznym czy budowy infrastruktury szybkiego Internetu, fundamentów społeczeństwa cyfrowego i przemysłu 4.0.

4. Pilne wprowadzenie reform eliminujących sprzeczności między polityką rozwoju a polityką odbudowy

Zarówno cel neutralności klimatycznej w roku 2050, jak i cel pośredni redukcji emisji do roku 2030, który prawdopodobnie do końca 2020 r. zostanie podwyższony z 40% do 55%, będą wymagały znacznego podniesienia efektywności strukturalnej wydatkowania funduszy krajowych i europejskich. Wymaga to wdrożenia szeregu zmian regulacyjnych uspójniających politykę krajową z celami UE. W szczególności dotyczy to m.in. pilnego uwzględnienia w Tarczy Antykryzysowej kryteriów zielonych i cyfrowych w przyznawaniu wsparcia publicznego w drugiej fazie pandemii COVID-19, odblokowania regulacyjnego inwestycji w farmy wiatrowe na lądzie, zadbania o konkurencyjne regulacyjno-infrastrukturalne środowisko dla morskiej energetyki wiatrowej, stopniowego zwiększania skali głębokiej renowacji do poziomu ok. 3% rocznie w perspektywie kolejnych kilkunastu lat, jak i wdrożenia zachęt do rozwoju pilotażowych zeroemisyjnych technologii przemysłowych (CCUS, wodór) oraz systemowego wsparcia gospodarki obiegu zamkniętego. Na potrzebę zwiększenia tempa we wprowadzaniu zmian umożliwiających zwiększenie skali inwestycji zielonych i cyfrowych wskazują nie tylko rekomendacje Semestru Europejskiego, lecz także KE w niedawno przedstawionej ocenie Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KE 2020h).

5. Wykorzystanie oceny zgodności projektów z Taksonomią jako jedno z kryteriów wyboru projektów

Mając na uwadze konieczność przeznaczenia 37% funduszy dedykowanych Polsce z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Odporności na inwestycje niskoemisyjne oraz weryfikacji, czy pozostałe fundusze są inwestowane z poszanowaniem środowiska (tj. zgodnie z zasadą „nie szkodzić”), niezbędne jest wykorzystanie Europejskiej Taksonomii zrównoważonego finansowania w procesie wyboru projektów do KPO. Pozwoli to na uniknięcie problemu „greenwashingu” poprzez jednoznaczne określenie, które z projektów przyczynią się do dekarbonizacji polskiej gospodarki w 2050, ale też osiągnięcia przez nią celów na rok 2030. Ponadto, wczesna weryfikacja ułatwi śledzenie przepływów finansowych wspierających rozwój niskoemisyjnych inwestycji, a tym samym proces rozliczania udziału zielonych inwestycji w strukturze wydatkowania funduszy europejskich.

6. Komplementarność działań rządu centralnego i samorządów

Z uwagi na to, że duża część środków publicznych jest w Polsce wydatkowana za pośrednictwem samorządów, zarówno dla powodzenia samej polityki wychodzenia z kryzysu COVID-19, jak i osiągnięcia celów klimatycznych i cyfrowych, konieczny jest aktywny udział samorządów. Zarazem ten szczebel sektora publicznego szczególnie dotkliwie odczuł skutki finansowe kryzysu COVID-19 zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. W horyzoncie najbliższej może to dekady przesądzić o niepowodzeniu Polski w osiąganiu celów strategicznych w sferze klimatycznej (zwłaszcza w zakresie transportu i budynków) oraz cyfrowej (szybki internet, budowa kompetencji cyfrowych). W tym kontekście konieczne jest więc uwzględnienie potrzeb samorządów przy projektowaniu reform sektora finansów publicznych w konsekwencji COVID-19 – albo zwiększenie autonomii fiskalnej miast i samorządów województw (po stronie dochodów i wydatków np. poprzez przekazanie całości PIT z danego obszaru w gestię samorządów województw, likwidację tzw. Janosikowego i subsydiowanie słabszych samorządów z budżetu centralnego), albo przedstawienie mechanizmu centralnego (Funduszu) wspierającego budżety samorządów w realizacji projektów dekarbonizujących transport publiczny, podnoszących efektywność energetyczną budynków (w tym wielorodzinnych, a także szkół i szpitali), jak również cyfryzujących administrację i usługi publiczne (w tym ochronę zdrowia i edukację).

Bibliografia

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (2020), *Regional Economic Prospects. COVID-19: Early estimates of the damage, uncertain prospects*, Londyn.

<https://www.ebrd.com/news/2020/ebd-revises-down-economic-forecasts-amid-continuing-coronavirus-uncertainty.html>

Horton M., El-Ganainy A (2020), *How Economies Function. Fiscal Policy: Taking and giving away*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.

<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/basics/36-fiscal-policy.htm>

Komisja Europejska (2018), *Communication from the Commission: A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Bruksela.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>

Komisja Europejska (2020a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, Bruksela.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

Komisja Europejska (2020b), *Supporting climate action through EU budget*, Bruksela.

https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en

Komisja Europejska (2020c), *Questions and answers: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*, Bruksela.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1659

Komisja Europejska (2020d) *Plan Odbudowy dla Europy*, Bruksela

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_pl

Komisja Europejska (2020e), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Shaping Europe's Digital Future*, Bruksela.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:67:FIN>

Komisja Europejska (2020f), *COVID-19: Council agrees its position on the Recovery and Resilience Facility*, Bruksela.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/09/covid-19-council-agrees-its-position-on-the-recovery-and-resilience-facility/>

Komisja Europejska (2020g), *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, Bruksela.

https://ec.europa.eu/info/files/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans_en Komisja Europejska (2020h), *Assessment of the final national energy and climate plan of Poland*, Bruksela.

https://ec.europa.eu/energy/content/individual-assessments-and-summaries_en

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020), *Mamy kryteria dla projektów Krajowego Planu Odbudowy*, Warszawa.

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/mamy-kryteria-dla-projektow-krajowego-planu-odbudowy>

NASK (2020), *Kształtowanie przyszłości cyfrowej Europy – nowa cyfrowa strategia UE*, Warszawa.

<https://cyberpolicy.nask.pl/ksztaltowanie-przyszlosci-cyfrowej-europy-nowa-cyfrowa-strategia-ue/>

Rada Unii Europejskiej (2020a), *Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej*. 17-21 lipca 2020., Bruksela.

<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

Rada Unii Europejskiej (2020b), *Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Poland*, Bruksela.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:0521:FIN>

Zachmann G. (2020), *Redefining European Union green bonds: from greening projects to greening policies*, Bruegel, Bruksela

<https://www.bruegel.org/2020/09/redefining-european-union-green-bonds-from-greening-projects-to-greening-policies/>



WiseEuropa

Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu



Dr Maciej Bukowski

Prezes Zarządu WiseEuropa

Doktor nauk ekonomicznych, prezes WiseEuropa. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. Jest współautorem wielu polskich dokumentów strategicznych (m.in. Plan Hausnera, Polska 2030 – wyzwania rozwojowe, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030). Kierownik projektów oraz licznych komentarzy i artykułów prasowych dotyczących między innymi makroekonomii, polityki energetycznej, innowacyjności, systemu emerytalnego czy rynku pracy.



Paweł Leszczyński

Młodszy analityk

Paweł Leszczyński zajmuje się zagadnieniami z obszaru polityki energetycznej i klimatycznej. Jego zainteresowania obejmują również politykę monetarną i fiskalną. Absolwent studiów licencjackich z socjologii na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, studiów magisterskich z zarządzania w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz studiów magisterskich z politologii na Uniwersytecie Warszawskim. Przed dołączeniem do zespołu WiseEuropa pracował w Ministerstwie Energii oraz Ministerstwie Środowiska, a także w Polskim Instytucie Ekonomicznym.



Zofia Wetmańska

Analityczka WiseEuropa

Zofia Wetmańska jest absolwentką studiów magisterskich na Imperial College w Londynie, gdzie specjalizowała się w zagadnieniach związanych z ekonomią i polityką środowiskową. W WiseEuropa jako analityczka zajmuje się jakościową i ilościową oceną europejskich i krajowych polityk na poziomie makro- i sektorowym, w celu zbudowania podstaw dla systemowego myślenia o polityce klimatycznej w Polsce i regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Była zaangażowana w prace Technicznej Grupy Ekspertów Komisji Europejskiej ds. zrównoważonego finansowania oraz uczestniczy w implementacji międzynarodowych projektów poświęconych tematyce zrównoważonego finansowania, społeczno-ekonomicznym implikacjom niskoemisyjnej transformacji oraz długoterminowych strategii klimatycznych.

Program Energia, Klimat i Środowisko

Polska, Europa i świat stoją obecnie przed niespotykanymi w historii wyzwaniami środowiskowymi i zasobowymi. Uniknięcie groźnych zmian klimatu, poprawa zdrowia publicznego oraz wzrost bezpieczeństwa surowcowego wymaga głębokiej transformacji gospodarczej. Wykorzystanie szans i uniknięcie pułapek rozwojowych z tym związanych wymaga dogłębnej oceny krótko- i długoterminowych skutków polityki ochrony środowiska oraz gospodarowania zasobami naturalnymi. W ramach Programu Energia, Klimat i Środowisko przygotowujemy kompleksowe analizy sektorowe oraz makroekonomiczne poświęcone szeroko rozumianej niskoemisyjnej transformacji gospodarki w Polsce i poza jej granicami. Jesteśmy aktywni w takich obszarach, jak: polska oraz unijna polityka energetyczno-klimatyczna, krajowa polityka surowcowa, poprawa efektywności zasobowej gospodarki, ochrona środowiska oraz zdrowia publicznego poprzez ograniczenie szkodliwych emisji, zrównoważona polityka transportowa.



ENERGIA, KLIMAT I ŚRODOWISKO

Inne publikacje:

„Prąd Zmienny. Panorama niskoemisyjnych inwestycji w energetyce”,
Bukowski M. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020

"Restart. Jak przełamać impas w polskiej energetyce"
Bukowski M. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020

"Orzeł z popiołów. Gospodarka po COVID-19"
Bukowski M. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020