



WiseEuropa

Podróż bez kompasu

Ocena projektu KPO
z lutego 2021 r.

Słabe strony KPO są przejawem strukturalnych problemów krajowej polityki gospodarczej, silne zaś są wynikiem wykorzystania ram zapewnionych przez KE. Zamiast jednak traktować Plan jako kolejny, nie do końca udany transfer mechanizmów zarządzania polityką z Brukseli do Warszawy, warto wyciągnąć wnioski z ostatniego półrocza i skupić się nie tylko na odbudowie gospodarki, ale też wzmocnieniu potencjału państwa w prowadzeniu przemysłanej polityki rozwojowej.

Maciej Bukowski, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska



ENERGIA, KLIMAT I ŚRODOWISKO

Podróż bez kompasu.
Ocena projektu KPO z lutego 2021 r.

Autorzy:

Maciej Bukowski,
Aleksander Śniegocki,
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, 2021



WiseEuropa

Podróż bez kompasu

Ocena projektu KPO
z lutego 2021 r.

Maciej Bukowski, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska

Warszawa 2021



wise-europa.eu

Instytut 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.

WiseEuropa to najwyższe kompetencje w takich obszarach, jak: sprawy europejskie i globalne w wymiarze gospodarczym i politycznym, polityka makroekonomiczna, przemysłowa, energetyczna i instytucjonalna, innowacyjność i gospodarka cyfrowa, rynek pracy i polityka społeczna. WiseEuropa to również solidny warsztat analityczny, obejmujący ilościowe i jakościowe metody badawcze: statystykę i ekonometrię, modelowanie makroekonomiczne i systemowe, badania społeczne i politologiczne, analizy instytucjonalne i socjologiczne. Wszystko wspierane przez wysokiej jakości działania komunikacyjne i relacyjne Instytutu.

Spis treści

Streszczenie	3
1. Wstęp	5
2. Wyzwania przekrojowe	7
2.1 Wymiar strategiczny	7
2.2 Spójność Planu	9
2.3 Finansowanie	11
3. Zielona i cyfrowa transformacja	15
3.1 Zielona transformacja	15
3.2 Transformacja cyfrowa	19
4. Podsumowanie	22
Załącznik: KPO wobec rekomendacji raportu „Zielona Odbudowa”	24

Streszczenie

- **Krajowy Plan na rzecz Odbudowy (KPO) opiera się na nieaktualnych dokumentach strategicznych**, które nie odpowiadają na problemy początku lat 20. ani nie przygotowują Polski na wyzwania kolejnych dekad. Deklaratywne powiązanie ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – dokumentem zasadniczo skupiającym się na perspektywie 2020 r. – oraz nieczytelna relacja z programem „Nowy Ład” przekłada się na brak jasno wyznaczonych celów strategicznych, co z kolei uniemożliwia określenie rzeczywistych potrzeb w zakresie reform strukturalnych oraz skali finansowania inwestycji ze środków publicznych i prywatnych.
- **KPO jest wewnętrznie niespójny**. Dokument wskazuje szereg celów szczegółowych w zakresie innowacyjnego rozwoju (w tym cyfryzacji), zielonej transformacji oraz wzrostu kapitału społecznego i jakości życia, jednak nie przedstawia mierzalnych wskaźników, które pozwolą w przyszłości na zweryfikowanie ich osiągnięcia. Brakuje również powiązania efektów proponowanych reform oraz planowanych inwestycji z celami ogólnymi Planu. Niejasne cele oraz to, w jaki sposób poszczególne elementy KPO przyczynią się do ich osiągnięcia skutkują brakiem wewnętrznej spójności zarówno na poziomie każdego z komponentów (obszarów) Planu, jak i proponowanych inwestycji i reform.
- **KPO pomija część zaleceń Semestru Europejskiego**, a zwłaszcza kluczowe dla Polski kwestie reform poprawiających otoczenie biznesu, podnoszące sprawność administracji i wzmacniające bezstronność i efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości oraz szerzej całą sferę praworządności.
- **KPO skupia się na grantach, pomijając znaczenie pożyczek oraz mobilizacji środków sektora prywatnego**. Plan nie rozważa zasadności stosowania dotacji zamiast pożyczek w odniesieniu do zgłaszanych propozycji inwestycyjnych. Brak analizy środków finansowania jest szczególnie istotny dla dwóch kapitałochłonnych procesów – dekarbonizacji oraz cyfryzacji polskiej gospodarki. Wymagają one nie tylko bezpośredniego wsparcia państwa, ale też efektywnego wykorzystania pomocy zwrotnej i mobilizacji środków prywatnych na dużą skalę. Ponadto, planowanie dystrybucji środków bezzwrotnych w oderwaniu od strategii wykorzystania funduszy z Polityki Spójności, Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, Funduszu Modernizacyjnego czy nowotworzonego krajowego funduszu finansowanego z dochodów z ETS ograniczy efektywność wydatków na odbudowę gospodarki.
- **Proponowany przez KPO program reform w obszarze zielonej transformacji jest powierzchowny, nieprecyzyjny i pozbawiony jasno określonych celów ilościowych i jakościowych**. Planowane zmiany legislacyjne mają charakter wybiórczy i nie niwelują największych barier inwestycyjnych dla niskoemisyjnych inwestycji. Zaproponowane projekty w obszarze budownictwa, ciepłownictwa i wodoru, jeśli nie zostaną uzupełnione o jasne wytyczne dot. wymogów klimatycznych, w co najwyżej ograniczonym stopniu przyczynią się do realizacji unijnego wymogu przeznaczenia 37% środków KPO na niskoemisyjną transformację. Konieczne jest oparcie Planu o dokumenty strategiczne spójne z aktualną ścieżką dekarbonizacji unijnej gospodarki do

roku 2050, a także dostosowanie wskaźników ilościowych KPO, tak aby można było zweryfikować rzeczywisty wkład Planu do transformacji Polski do neutralności klimatycznej.

- **Przewidziane w KPO działania na rzecz transformacji cyfrowej pomijają znaczenie sektora prywatnego oraz nie prezentują czytelnych efektów wspieranych działań.** Tworzy to ryzyko niedoinwestowania tego obszaru na poziomie całej gospodarki oraz uniemożliwia ocenę efektywności proponowanego programu inwestycyjnego. Zarazem powiązanie między proponowanymi w KPO reformami instytucjonalnymi z zakresu cyfryzacji, a prezentowanymi w nim planami inwestycyjnymi jest bardzo powierzchowne.
- **Słabe strony projektu KPO wynikają ze strukturalnych deficytów polskiej administracji publicznej.** Zamiast traktować Plan jako kolejny częściowy i nie do końca udany transfer ram zarządzania polityką rozwojową z Brukseli do Warszawy, w kolejnych miesiącach **warto skupić się nie tylko na odbudowie polskiej gospodarki, ale też wzmocnieniu potencjału państwa w prowadzeniu przemyślanej polityki rozwojowej.** Korekta i wdrażanie KPO może być dobrym fundamentem dla tych działań, jednak aby spełnić tę rolę zmiany w KPO muszą objąć:
 - uruchomienie prac nad nową generacją dokumentów strategicznych dopasowanych do wyzwań lat 20. i przygotowujących polską gospodarkę do długoterminowych procesów transformacyjnych, szczególnie w obszarze dekarbonizacji oraz cyfryzacji gospodarki. Prace te powinny obejmować nie tylko przygotowanie samych dokumentów, ale też budowę potencjału analitycznego w kluczowych obszarach (np. lepsze zrozumienie implikacji budowy zeroemisyjnej gospodarki, wprowadzenia nowych modeli biznesowych opartych na technologiach cyfrowych dla rynku pracy i konkurencyjności gospodarki) oraz rozwój współpracy pomiędzy administracją, sektorem prywatnym i środowiskiem eksperckim,
 - pilne przygotowanie planu wykorzystania części pożyczkowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym rewizja listy inwestycji w części dotacyjnej pod kątem możliwości przeniesienia ich do części pożyczkowej,
 - restrukturyzację reform, w celu zapewnienia transformacyjnego charakteru KPO, wsparcia procesów inwestycyjnych realnymi zmianami instytucjonalnymi oraz uszczegółowienia ich opisów i harmonogramu wdrażania, uzupełnienie dokumentu o reformy poprawiające otoczenie biznesowe, podnoszące skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości oraz szerzej wzmocniające sferę praworządności,
 - uzupełnienie dokumentu o listę przekrojowych wskaźników skupionych na rezultatach interwencji, a następnie korektę listy inwestycji oraz przypisanych do nich alokacji z uwzględnieniem ich wpływu na osiągnięcie tych wskaźników,
 - analizę komplementarności planowanych działań względem innych instrumentów interwencji publicznej, w tym w szczególności środków wydatkowanych w ramach Wieloletnich Ram Finansowych,
 - włączenie do Komitetu Monitorującego realizację reform i inwestycji KPO przedstawicieli samorządów, sektora prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego.

1. Wstęp

W 2020 roku debata publiczna wokół pandemii COVID-19 była zdominowana przez tematy związane z kryzysem systemu ochrony zdrowia oraz z krótko-terminowym systemem wsparcia przygotowanym przez rząd w ramach Tarczy Antykryzysowej. W przeciwieństwie do gospodarek Europy Zachodniej, które już podczas pierwszej fali pandemii COVID-19 przygotowywały swoje strategie odbudowy, myślenie o długoterminowych środkach umożliwiających przeciwdziałanie kryzysowi ekonomicznemu pojawiło się w Polsce stosunkowo późno. Systematyczna dyskusja na ten temat rozpoczęła się w odpowiedzi na działania UE i wyzwanie zagospodarowania środków, które Polska uzyska z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z lipca 2020 r. finalnie zatwierdzonymi przez Radę UE i Parlament Europejski w grudniu 2020 r., Polska uzyskała dostęp do 23,9 mld EUR w formie bezzwrotnych dotacji i 34,2 mld EUR w formie pożyczek na lata 2021-2026, stając się tym samym jednym z największych beneficjentów Instrumentu. Dostęp do funduszy uwarunkowany jest przedstawieniem do końca kwietnia 2021 r. Krajowego Planu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Projekt polskiej wersji tego dokumentu, rząd Mateusza Morawieckiego przedstawił do konsultacji publicznych pod koniec lutego 2021 r., umożliwiając zgłaszanie uwag do 2 kwietnia 2021 r.¹

Propozycja rządu składa się z pięciu obszarów (komponentów), w których – zgodnie z wytycznymi KE – zaproponowano zarówno plany reform strukturalnych jak i plany inwestycyjne finansowane ze środków Instrumentu (Tabela 1). Zgodnie z propozycją rządu zaproponowane działania mają być realizowane wyłącznie dzięki wykorzystaniu bezzwrotnej części Instrumentu Odbudowy – 23,9 mld EUR. Zarazem w KPO zaznaczono, że dostępne granty nie są wystarczające, aby zrealizować wszystkie inwestycje przewidziane przez Plan i w wielu obszarach będzie konieczne wykorzystanie także pożyczek: pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, funduszy unijnych dostępnych w ramach Wieloletnich Ram Finansowych lub środków krajowych.

1 <https://www.gov.pl/web/planodbudowy>

Tabela 1. Kluczowe obszary inwestycyjne Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności

Komponent	Dystrybucja środków	Priorytety	Wymiary spójności terytorialnej
A Odporność i konkurencyjność gospodarki	4,1 mld EUR (17%)	<ul style="list-style-type: none"> zwiększenie odporności gospodarki na kryzys tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy 	<ul style="list-style-type: none"> edukacja umiejętności zatrudnienie
B Zielona energia i zmniejszenie energochłonności	6,4 mld EUR (27%)	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie negatywnego wpływu gospodarki na środowisko bezpieczeństwo energetyczne 	<ul style="list-style-type: none"> zaopatrzenie w wodę, kanalizację i oczyszczanie ścieków na terenach pozamiejskich „zazielenianie” małych i średnich miast
C Transformacja cyfrowa	3 mld EUR (13%)	<ul style="list-style-type: none"> wzmacnianie transformacji cyfrowej w sektorze publicznym, społeczeństwie i gospodarce 	<ul style="list-style-type: none"> rozwój infrastruktury sieciowej zwiększanie kompetencji cyfrowych
D Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	4,3 mld EUR (18%)	<ul style="list-style-type: none"> sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia poprawa efektywności, dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych 	<ul style="list-style-type: none"> wzrost dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych niezależnie od miejsca zamieszkania
E Zielona, inteligentna mobilność	6,1 mld EUR (25%)	<ul style="list-style-type: none"> rozwój zrównoważonego, bezpiecznego i odpornego systemu transportowego, który spełnia potrzeby gospodarki i społeczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> zwiększenie dostępności zrównoważonego transportu, w szczególności poprzez zapewnienie bezemisyjnego transportu publicznego

Źródło: WiseEuropa na podstawie projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

2. Wyzwania przekrojowe

2.1 Wymiar strategiczny

Krajowy Plan Odbudowy a SOR: Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej celem strategicznym funduszy udostępnionych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Odporności jest przywrócenie potencjału rozwojowego utraconego w wyniku pandemii (*odbudowa*) oraz wsparcie budowy trwałej konkurencyjności gospodarczej i podniesienie poziomu życia społeczeństwa w dłuższym horyzoncie czasowym (*odporność*). Oznacza to, że KPO poszczególnych państw członkowskich powinny być skonstruowane w sposób, gwarantujący budowę gospodarki odpornej na wyzwania przyszłości. Stąd założenie o finansowaniu z tych środków przede wszystkim działań budujących tzw. zieloną gospodarkę w sposób odpowiedzialny wykorzystującą zasoby środowiska naturalnego (*green growth*), a także działań wspierających rozwój oparty na wykorzystaniu rozwiązań cyfrowych (*digital growth*). W tym kontekście zaskakiwać może, że podstawowym punktem odniesienia dla polskiego Krajowego Planu Odbudowy jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), a więc dokument, w dużej mierze historyczny, którego zadaniem było zaplanowanie działań rządu do roku 2020 i co najwyżej naszkicowanie szerszej perspektywy na kolejną dekadę. Projekt KPO deklaruje wręcz, że będzie on stanowił „dokument wdrożeniowy do SOR” – strategii w której kluczowe priorytety KPO, zostały albo pominięte (Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia), albo potraktowane marginesowo (Zielona energia, Zmniejszenie energochłonności, Zielona i inteligentna mobilność), albo skupiały się na innych obszarach szczegółowych niż te wymienione w KPO (Transformacja cyfrowa, Odporność i konkurencyjność gospodarki).

Szereg działań, które zostały sformułowane w roku 2017, kiedy to rząd przyjął SOR, nie odpowiada obecnej skali i dynamice zmian zachodzących w Polsce, Europie i na świecie. Dotyczy to w szczególności obszaru Energia, który w tekście Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju był opisany bardzo zachowawczo, w sposób wprost niezgodny z zapisami dziś obowiązujących dokumentów strategicznych rządu (Polityka Energetyczna Polski do roku 2040, Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu), celami klimatycznymi UE na rok 2030, czy obecną rzeczywistością regulacyjną (reformy systemu EU ETS, Pakiet Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, Taksonomia Zrównoważonego Finansowania itp.). Nieco lepiej jest w obszarze cyfrowym, w którym szereg zapisów SOR pozostaje w mocy, przy czym w jego wypadku należy mówić raczej o znacznych opóźnieniach w warstwie wdrożeniowej (szybki Internet powyżej 100 MB, sieć 5G, upowszechnienie usług cyfrowych w sektorze publicznym, edukacja cyfrowa itp.). W tym wypadku ma to związek nie tyle z enigmatycznością zapisów SOR, co raczej z ich późniejszą i niepełną realizacją. Fakt, że do roku 2020 osiągnięto – wedle różnych szacunków - od 14% do 40% zakładanych rezultatów SOR – rodzi wątpliwości czy KPO jako przedłużenie SOR będzie skuteczniejszym od niego narzędziem osiągnięcia założonych celów operacyjnych.

Zalecenia Semestru Europejskiego: Reformy i związane z nimi inwestycje realizowane w ramach KPO powinny umożliwić realizację zaleceń Semestru Europejskiego z 2019 i 2020 r. W szczegółowych wskazówkach dotyczących tworzenia Planu², KE podkreśliła przy tym, że priorytety UE takie jak:

- stosowanie ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, zwalczania nadużyć finansowych i działań antykorupcyjnych w UE;
- reformy związane z poprawą otoczenia biznesowego, skuteczną administracją publiczną, skutecznością systemów wymiaru sprawiedliwości oraz szerzej z praworządnością;
- walka z agresywnym planowaniem podatkowym;

powinny znaleźć odzwierciedlenie w procesie kształtowania priorytetów KPO poszczególnych państw członkowskich. W polskim Planie Odbudowy można znaleźć odwołania do wszystkich zaleceń Semestru Europejskiego, oprócz tego, które ma na celu poprawę klimatu inwestycyjnego między innymi poprzez ochronę niezależności sądów. W projekcie KPO podkreślono za to, że „Nie ma wprost powiązania pomiędzy zmianami w sądownictwie a klimatem inwestycyjnym”. Ponadto w przypadku zalecenia dot. poprawy otoczenia regulacyjnego (CSR3 2019) zapisano, że „na poprawę jakości otoczenia regulacyjnego wpływ mają zmiany legislacyjne planowane do przeprowadzenia praktycznie w każdym obszarze KPO”. Jest to przykład ogólnej cechy KPO jaką jest duża deklaratorywność zakładanych działań, brak silnego powiązania między zakładanymi celami strategicznymi i opisującymi wskaźnikami z jednej strony, a planowanymi wydatkami oraz reformami strukturalnymi z drugiej. Cechę tę KPO przejął wprost ze Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, w której poszczególnym priorytetem, projektem i programom nie towarzyszył ani szczegółowy harmonogram działań, ani poważna refleksja nad niezbędnymi reformami instytucjonalnymi jakie powinny się wydarzyć, by zakładane cele osiągnąć.

Reformy instytucjonalne: KPO – zgodnie z wymaganiami Komisji Europejskiej - zapowiada także zmiany o charakterze regulacyjnym, ale ich zakres podobnie jak w SOR nie został powiązany z planowanymi działaniami inwestycyjnymi oraz deklarowanymi wartościami wskaźników monitorujących jakie mają świadczyć o osiągnięciu przez strategię zakładanych celów. W szczególności zaproponowane zmiany legislacyjne:

- Nie mają wymiaru strategicznego i nie pozwalają na przełożenie celów UE na poziom krajowy (por. Zielona Transformacja), a tym samym będą wymagały ciągłej rewizji, nie dając inwestorom odpowiedniego stopnia pewności.
- Nie uwzględniają zmian horyzontalnych poprawiających otoczenie biznesowe sensu largo poprzez zwiększenie wydajności administracji publicznej, zaadresowanie kryzysu systemu sądownictwa, podniesienie sprawności wymiaru sprawiedliwości itp.

² KE (2020), Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2020) 205. Link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf

Zarazem stabilne ramy regulacyjne są dla rozwoju poszczególnych rynków częstokroć dużo ważniejsze niż samo wsparcie finansowe ze środków publicznych. W obecnej sytuacji, gdy konieczna będzie szybka absorpcja środków o bardzo dużej skali, marginesowe potraktowanie reform instytucjonalnych, dających sektorowi prywatnemu zakres pewności niezbędny do realizacji inwestycji np. w obszarze redukcji emisji czy cyfryzacji, należy uznać za poważny mankament tekstu KPO przedstawionego do konsultacji.

KPO a „Nowy Ład”: Na koniec warto zauważyć jeszcze jedną wadę KPO. Plan opiera się – przynajmniej na poziomie deklaracji – na założeniach Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, a więc dokumentu nie tworzonego z myślą o odbudowie po pandemii. KPO zauważa ten problem wskazując, że „potrzebna jest dalsza realizacja fundamentalnych celów SOR, przy pewnej korekcie celów szczegółowych i mechanizmów wdrożeniowych w postaci programu postpandemicznego pn. „Nowy Ład”, stanowiącego reakcję na zmiany w geopolityce i gospodarce światowej”. W chwili pisania tego tekstu dokument pn. „Nowy Ład” nie był dostępny, jednak wstępne informacje medialne wskazywały, że będzie to program partii politycznej, a nie program rządowy sensu stricto. W takim wypadku relacja między nim a KPO rodzi wiele pytań: Czy zapisy Nowego Ładu zostaną uwzględnione w KPO lub zapisy KPO staną się podstawą do Nowego Ładu? Czy środki, których mają być wydatkowane w ramach KPO będą kierowane na priorytety przewidziane w Nowym Ładzie, a jeśli tak to czym te priorytety będą się różnić od zapisów KPO? Czy reformy, które przewidziano w KPO mają być uzupełnione innymi reformami, które zapowiedziane zostaną dopiero w Nowym Ładzie? W jaki sposób zapisy Nowego Ładu rozwiną lub zmienią zapisy Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju i czy staną się oficjalną strategią rządową zastępującą SOR? Czy w takim wypadku odwołania w KPO do tekstu SOR nie stracą jeszcze bardziej na aktualności?

2.2 Spójność Planu

Struktura dokumentu: Pomimo kilkukrotnych zmian formuły pracy nad KPO, wersja tekstu upubliczniona w lutym 2021 r. przygotowana została ostatecznie w zgodzie ze szczegółowymi wytycznymi Komisji Europejskiej co do struktury dokumentu. Przełożyło się to pozytywnie na czytelność Planu: dzięki uporządkowaniu treści zgodnie z wytycznymi KE, możliwe jest względnie łatwe prześledzenie logiki interwencji (lub stwierdzenie braków w tym zakresie) zarówno dla reform, jak i inwestycji. Ułatwia to proces konsultacji publicznych oraz zaangażowanie interesariuszy w dyskusję o dokumencie. Wskazuje to też na niewykorzystany potencjał współpracy z interesariuszami w miesiącach poprzedzających upublicznienie projektu Planu: ustrukturyzowanie dyskusji wokół wstępnej propozycji listy komponentów, reform oraz inwestycji przedstawionej zgodnie z wytycznymi KE było możliwe już jesienią. Pozwoliłoby to na przyjęcie podejścia „od ogółu do szczegółu”, co z kolei poprawiłoby spójność dokumentu i zwiększyłoby wpływ konsultacji publicznych na dokument. W obecnym kształcie widoczne jest przygotowanie dokumentu „od szczegółu do ogółu”, a więc zgrupowanie długiej listy inicjatyw oraz (często zaległych) reform. Ten tryb prac uniemożliwia jednak zbalansowanie poszczególnych obszarów działań oraz dostrzeżenie potencjalnych luk, które mogą wynikać np. z trybu zbierania pomysłów na projekty, preferującego sektor publiczny oraz spółki Skarbu Państwa.

Wskaźniki główne KPO: Brak spójności Planu pojawia się już na etapie definiowania wskaźników KPO. Plan określa liczbowe cele na 2030 r. dla czterech wskaźników makroekonomicznych (PKB per capita, produktywność pracy, stopa inwestycji, wskaźnik zatrudnienia – str. 14). Dokument pomija zarazem ustalenie kwantyfikowalnych wskaźników dla celów szczegółowych w zakresie innowacyjnego rozwoju (w tym cyfryzacji), zielonej transformacji oraz wzrostu kapitału społecznego i jakości życia, pomimo tego, że w treści przytacza szereg miar, które mogłyby zostać wykorzystane w tym celu (str. 15). Jest to tym bardziej zaskakujące z perspektywy charakteru KPO: Plan powinien służyć nie tylko poprawie agregatów makroekonomicznych w średnim okresie (obecne wskaźniki główne KPO), ale też dostosować polską gospodarkę do długoterminowych wyzwań (pominięte wskaźniki dot. m.in. nakładów na B+R, redukcji emisji gazów cieplarnianych, poprawy dostępności usług cyfrowych, jakości ochrony zdrowia, poprawy kompetencji itp.).

Wskaźniki dla reform oraz inwestycji: Ograniczony zestaw mierzalnych wskaźników dla całego KPO przekłada się również na brak spójności w definiowaniu celów dla poszczególnych reform i inwestycji zapisanych w Planie. Wskaźniki ilościowe skupiają się głównie na produktach działań (np. przyjęte akty prawne, budynki poddane termomodernizacji, wsparte firmy lub miasta), pomijają jednak ich ostateczne rezultaty (poprawa efektywności administracji, zmniejszenie zużycia energii pierwotnej, zwiększenie udziału OZE itp.). Dotyczy to w szczególności działań w zakresie zielonej transformacji (brak informacji o wpływie działań na poziom emisji, zużycia energii, produkcji energii ze źródeł odnawialnych) oraz cyfryzacji (brak informacji o skali poprawy e-kompetencji czy zakładanych efektach inwestycji w zakresie e-administracji). W obecnym kształcie Plan nie próbuje określić, w jakim stopniu poszczególne działania będą przekładały się na realizację jego celów ogólnych i szczegółowych. Utrudnia to też ocenę komplementarności KPO względem innych funduszy i polityk publicznych.

Spójność reform oraz inwestycji w ramach poszczególnych komponentów: Brak systemowego podejścia do określania celów i mierzenia ich osiągnięcia skutkuje również niespójnością działań przewidzianych w ramach poszczególnych komponentów. Niektóre reformy oraz inwestycje opisane są szczegółowo, inne – bardzo skrótowo, pomimo porównywalnego wpływu na dany obszar (np. szczegółowe omówienie działań dla morskiej energetyki wiatrowej oraz jedno zdanie dot. energetyki wiatrowej na lądzie, szczegółowe odniesienie się do szybkiego Internetu stacjonarnego i pobieżne dot. 5G), lub pominięte w ogóle (np. rozwój transportu szynowego w miastach). Podobnie, szczegółowość oszacowań kosztów poszczególnych inwestycji oraz ich zakresu różni się istotnie między poszczególnymi sektorami i komponentami. W ramach poszczególnych komponentów występują też niejasności i potencjalnie dublujące się działania, np. działania na rzecz zielonych miast (w tym renowacja budynków użyteczności publicznej) czy modernizacji obiektów lokalnej użyteczności publicznej są przypisane do innej grupy inwestycji niż projekty skupiające się na renowacji budynków mieszkalnych i szkół. Z zapisów Planu nie zawsze wynika też, dlaczego dane działanie zostało uznane za priorytetowe i mające istotny wpływ na odbudowę gospodarki (np. inwestycje w mobilność bezzałogową). Braki te nie tylko utrudniają ocenę komplementarności KPO względem innych narzędzi interwencji publicznej, ale też obniżają użyteczność Planu jako narzędzia ułatwiającego koordynację i organizację pracy administracji publicznej.

Spójność i czytelność opisów reform oraz inwestycji: Brak spójności i klarowności co do zakresu interwencji występuje w KPO nie tylko między poszczególnymi reformami oraz inwestycjami, ale często także w ramach opisu poszczególnych inwestycji i reform. Przykładowo, w przypadku wsparcia dla wielkoskalowych inwestycji w OZE (inwestycja B2.2.2), opis inwestycji zawiera

zarówno fragmenty sugerujące, że jej zakres ograniczy się jedynie do sfinansowania zaplecza portowego dla morskiej energetyki wiatrowej, jak i to, że może ona uwzględniać również inne projekty z tego obszaru (w tym przywołanie 2,6 GW mocy z farm wiatrowych jako wskaźnika inwestycyjnego, gdy w tabeli wskaźników uwzględniona jest jedynie budowa terminalu). Innym przykładem jest niespójność miar dla inwestycji w kształcenie zawodowe, szkolnictwo wyższe i uczenie się przez całe życie (inwestycja A3.1.1.), które z jednej strony przywołuje szeroki program rozbudowy 120 centrów umiejętności i szeregu innych placówek, a z drugiej zakłada nabycie umiejętności przez jedynie 5 tys. osób. Niejasności dotyczą też kluczowych elementów poszczególnych działań, takich jak rola infrastruktury gazowej w inwestycjach w obszarze B2 (Zwiększenie wykorzystania OZE). W części dotyczącej demarkacji celu B2 z innymi źródłami finansowania, Plan wspomina o tym, że „działania w zakresie zrównoważonej infrastruktury gazowej planowane są do wsparcia w pierwszej kolejności ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”, jednak w żadnej z inwestycji w ramach obszaru B2 nie są wspomniane technologie gazowe.

Mankamenty te nie mają jedynie charakteru redakcyjnego. Wynikają one z przywołanych wyżej słabości metody opracowywania Planu i niedookreślenia jego strategicznych celów, które stają się lepiej widoczne po przełożeniu proponowanych działań na strukturę KPO. Tym samym nie powinny one być traktowane wyłącznie jako drobne niedociągnięcia, ale raczej jako symptomy głębszego deficytu planowania polityki publicznej w poszczególnych obszarach.

2.3 Finansowanie

Brak planu dla pożyczek: Zaprezentowany projekt KPO przedstawia rządową strategię wydatkowania bezzwrotnej części funduszy (23,9 mld EUR) z europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy. Dokument nie zawiera natomiast informacji dotyczących tego w jaki sposób Polska planuje wykorzystać pozostałe środki (34,2 mld EUR) dostępne w formie pożyczek. Jednocześnie zaznaczono, że niektóre z zaproponowanych w KPO reform będą wymagały nakładów finansowych, których skala przekracza pulę dostępną w postaci grantów. Nie wskazano jednak dodatkowych źródeł finansowania, ani szacunków odnośnie całkowitej kwoty niezbędnej do realizacji zaplanowanych działań.

Zasadność korzystania z bezzwrotnej pomocy: Realizacja wielu z planowanych przez rząd inwestycji nie wymaga bezpośredniego wsparcia finansowego, ze względu na istniejące mechanizmy ich finansowania, dojrzałość rynkową i opłacalność wdrożenia w obecnych warunkach ekonomicznych.

Przykładowo:

- Rozwój sieci przesyłowych (w ramach inwestycji B2.2.1) - kluczowym źródłem finansowania infrastruktury sieciowej elektroenergetyki w Polsce są opłaty ponoszone przez odbiorców energii w ramach regulowanych taryf. Tworzy to stabilne i przewidywalne źródło finansowania inwestycji, które jednocześnie obciąża odbiorców w ograniczonym zakresie (przykładowo, zakładane przez PSE nakłady inwestycyjne w latach 2021-2030 wynoszą ponad 14 mld PLN, co jednak przekłada się na poniżej 1 gr/kWh przy średnim poziomie rocznego zapotrzebowania ok. 170 TWh w tym okresie). Tym samym dotowanie rozwoju

sieci przesyłowych przełoży się co najwyżej na marginalny spadek cen energii dla odbiorców. Dla porównania, wsparcie rozwoju inteligentnej infrastruktury elektroenergetycznej na początkowym etapie rozwoju może być uzasadnione ze względu na wyższe koszty i ryzyko technologiczne.³

- Poprawa efektywności energetycznej i rozwój OZE w przedsiębiorstwach (w ramach inwestycji B1.1.4) - w warunkach wzrostu cen energii oraz wzrostu kosztów emisji CO₂, inwestycje przynoszące długoterminowe oszczędności operacyjne mogą być opłacalne bez dodatkowych subsydiów, a ich ewentualne wsparcie może być ograniczone do atrakcyjnie oprocentowanych pożyczek. Dla porównania, inwestycje w innowacyjne technologie produkcji pozwalające na głęboką redukcję emisji wykraczającą poza obecne standardy rynkowe mogą wymagać wsparcia dotacyjnego.

Przeznaczenie dotacji z Instrumentu Odbudowy na projekty, które mogłyby skorzystać z pomocy zwrotnej (34,2 mld EUR), ogranicza dostępne środki na inicjatywy niezbędne z perspektywy strategicznej, a które wymagają do realizacji dużo większego wsparcia ze strony sektora publicznego.

Przykładowo:

- Zielona transformacja miast i obszarów funkcjonalnych (inwestycja B3.1.3.), która obejmuje bardzo szeroki zakres inwestycji miejskich, jednak alokuje na ten cel relatywnie niską kwotę (460 mln EUR odpowiada ok. 3% wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu w latach 2014-2019 i 1% wydatków samorządów ogółem w tymże okresie⁴).
- Zeroemisyjny transport zbiorowy (inwestycja E1.1.2.), który w obecnym kształcie nie uwzględnia miejskiego transportu szynowego.

Zgodnie z unijnymi wytycznymi, kraje UE mogą ubiegać się o pożyczki do 31.08.2023 r. Jeśli Polska zdecyduje się sięgnąć także po te środki, konieczna będzie rewizja KPO w celu przedstawienia dodatkowych wskaźników i określenia celów, które dzięki dodatkowym funduszom rząd planuje zrealizować. Z perspektywy strategicznej, lepszą praktyką wydaje się wykorzystanie za wzór działań Słowenii,⁵ która dostosowała wykorzystanie instrumentów finansowych do charakteru poszczególnych inwestycji już w pierwszej wersji Planu Odbudowy.

Wartość dodana inwestycji: zgodnie z art. 9 Rozporządzenia, środki pochodzące z Instrumentu na rzecz Odbudowy powinny „mieć charakter dodatkowy w stosunku do wsparcia udzielanego w ramach innych programów i instrumentów unijnych”. W zaprezentowanym projekcie KPO nie ma wystarczających informacji, żeby ocenić czy zasada ta została spełniona, tym bardziej, że część proponowanych przez rząd inwestycji będzie wspierała istniejące już programy. Nie mając wiedzy na temat całkowitej skali potrzeb finansowych i udziału pozostałych źródeł finansowania, nie

3 PSE (2020), Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021-2030. Link: https://www.pse.pl/documents/20182/21595261/Dokument_glowny_PRSP_2021-2030_20200528.pdf

4 Por. DSR (2019), Raport – inwestycje w Polsce. Okres: I kw. 2018 r. – IV kw. 2019 r., str. 52. Link: https://www.ewaluacja.gov.pl/media/93243/DSR_Raport_Inwestycje2018_IV2019_web2.pdf

5 <https://www.gov.si/en/news/2020-10-08-government-approves-draft-national-recovery-and-resilience-plan/>

można wykluczyć ryzyka, że środki dostępne z Instrumentu na rzecz Odbudowy zastąpią dotychczasowe strumienie finansowe pochodzące z funduszy spójności czy budżetu Państwa.

Komplementarność względem innych funduszy: Polski rząd planuje obecnie operacjonalizację kilku mechanizmów finansowania, które będą (przynajmniej częściowo) również wspierać cele określone w KPO, w tym zieloną transformację. W pierwszej połowie 2021 r. toczą się prace nad określeniem zasad wydatkowania i priorytetów m.in. Umowy Partnerstwa, Funduszu Modernizacyjnego, Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oraz nowego funduszu krajowego finansowanego z dochodów z ETS. W projekcie KPO brakuje zapisów dotyczących tego, w jaki sposób zostanie zapewniona komplementarność tych funduszy – brakuje strategii budowania synergii pomiędzy inwestycjami realizowanymi z poszczególnych źródeł. Przykładowo, o relacji pomiędzy Funduszem Sprawiedliwej Transformacji a KPO jest w dokumencie jedno zdanie „istotna będzie komplementarność KPO z mechanizmem sprawiedliwej transformacji”. Ponadto, o braku systemowego podejścia do wydatkowania dostępnych środków, co przekłada się na nieefektywny dobór instrumentów finansowych, świadczy też:

- uwzględnienie w KPO inwestycji, które ze względu na swój charakter i cel powinny być przypisane do innych instrumentów finansowania (Tabela 2),
- przeprowadzenie konsultacji publicznych dotyczących poszczególnych Instrumentów w izolowany sposób tj. bez możliwości zapoznania się równoległe projektami kluczowych dokumentów – konsultacje dot. Umowy Partnerstwa zakończyły się 22.02.2021 r. zanim została upubliczniona treść Krajowego Planu Odbudowy (26.02.2021). Ponadto, dopiero 10.03 zaczęły się konsultacje Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG) następcy Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR), które pozwalają ocenić komplementarność KPO w zakresie finansowania innowacji. Według stanu na połowę marca nadal brakuje informacji o Programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FENIKS) oraz programach dot. Cyfrowego Rozwoju (FERC) i Rozwoju Społecznego (FERS).

Tabela 2. Instrumenty finansowe dostosowane do realizacji celów wybranych inwestycji.

Nazwa inwestycji w KPO	Instrumenty finansowe dostosowane do realizacji celów danej inwestycji
A2.1.1. Duże projekty innowacyjne	Fundusz Modernizacyjny / Nowy krajowy fundusz finansowany ze sprzedaży uprawnień EU ETS
A4.1.1. Inwestycje wspierające reformę instytucji rynku pracy oraz rozwój ekonomii społecznej	Fundusze w ramach Umowy Partnerstwa (FERS, programy regionalne)
A2.1.3. Inwestycje w innowacyjne rozwiązania w kulturze (przemysły kreatywne)	Fundusze w ramach Umowy Partnerstwa (FENG, FERC, programy regionalne)
A4.1.2. Inwestycje w budowę, rozbudowę lub dostosowanie instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	Fundusze w ramach Umowy Partnerstwa (FERS, programy regionalne)
B1.1.4. Inwestycje w efektywność energetyczną oraz instalacje OZE w dużych przedsiębiorstwach	Fundusz Modernizacyjny / Nowy krajowy fundusz finansowany ze sprzedaży uprawnień EU ETS

Wpływ KPO na inwestycje prywatne: W dokumencie brakuje informacji na temat tego jak działania planowane w ramach KPO przełożą się na mobilizację kapitału prywatnego. Tym samym brakuje kluczowej informacji do oceny tego, w jakim stopniu zrealizowany zostanie cel wytworzenia znaczącego impulsu sprzyjającego trwałej odbudowie gospodarki po kryzysie COVID-19.

KPO a tarcza antykryzysowa: Polska od początku marca 2021 r. zmagą się z trzecią falą pandemii, tym samym, w celu przeciwdziałania kryzysowi w służbie zdrowia rząd wprowadza regulacje przekładające się na ograniczenie działalności gospodarczej. Jednocześnie do sektorów szczególnie dotkniętych obostrzeniami, skierowane są dodatkowe środki finansowe, których skala, podobnie jak w przypadku pierwszej i drugiej fali jest bardzo duża, a zarazem – podobnie jak w zeszłym roku – niepowiązana z celami Instrumentu Odbudowy i Rozwoju. Ponadto, przy tworzeniu kolejnych odsłon Tarczy Antykryzysowej rząd nie bierze 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.

3. Zielona i cyfrowa transformacja

3.1 Zielona transformacja

Tabela 3. Inwestycje przyczyniające się do realizacji celu wydatków wspierających niskoemisyjną transformację (37% środków z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności)

Komponent	Obszar inwestycyjny (przyczyniający się w jakimkolwiek stopniu do celu wydatków klimatycznych)	Łączna wartość (mln EUR)	Wartość przyczyniająca się do realizacji celu wydatków klimatycznych (mln EUR)
Zielona energia i zmniejszenie energochłonności (B)	Czyste powietrze (koncentracja na czystszych źródłach ciepła i termomodernizacji budynków)	3811	1 524
	Poprawa warunków dla rozwoju energii odnawialnej (koncentracja na łańcuchu dostaw morskich farm wiatrowych, inteligentnych sieciach i społecznościach energetycznych)	863	863
	Zrównoważone wykorzystanie środowiska naturalnego (koncentracja na zarządzaniu zanieczyszczeniami i zasobami wodnymi, adaptacja miejska do klimatu)	876	632
	Rozwój technologii wodorowych i paliw alternatywnych	797	797
Zielona, inteligentna mobilność (E)	Transport przyjazny dla środowiska (koncentracja na autobusach elektrycznych i wodorowych oraz łańcuchach dostaw)	2 195	2 195
	Zwiększenie konkurencyjności sektora kolejowego	2 676	2 167
	Bezpieczeństwo transportu (nacisk na cyfryzację i bezpieczeństwo na drogach)	1 203	304
Inne (A, C)	Inne (w tym ekoinnowacje i gospodarka o obiegu zamkniętym)	1 169	806
ŁĄCZNIE		13 590	9 288
Udział w dotacjach KPO (23 856 mln EUR)			39%

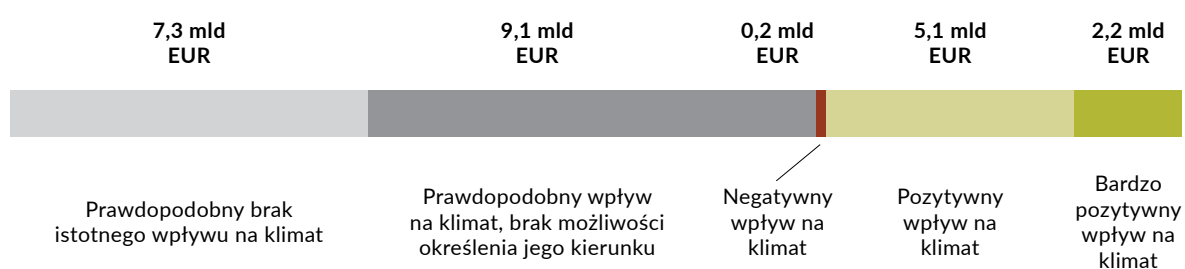
Źródło: WiseEuropa na podstawie projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

37% funduszy na cele klimatyczne: Zgodnie z oceną przeprowadzoną przez rząd w KPO, wartość inwestycji, które przyczyniają się do niskoemisyjnej transformacji gospodarki wynosi 9,3 mld EUR, co stanowi 39% wszystkich funduszy. O ile całkowita wartość obszarów inwestycyjnych związanych z zieloną transformacją jest znacznie większa (13,6 mld EUR), to ze względu na zróżnicowany udział poszczególnych działań inwestycyjnych w procesie dekarbonizacji, jedynie część tych środków może zostać zakwalifikowana jako przeznaczone na cele klimatyczne.

Należy jednak podkreślić, że przedstawione informacje dotyczące zakresu wsparcia inwestycji przez środki pochodzące z Funduszu Odbudowy nie są wystarczające, żeby móc zweryfikować ich faktyczną zgodność z celami klimatycznymi określonymi przez europejskie rozporządzenie dot. KPO.

Analiza WiseEuropa w ramach inicjatywy Green Recovery Tracker⁶ wskazuje, że obecne informacje pozwalają ocenić jedynie 18% inwestycji jako jednoznacznie zgodne z celem zielonej transformacji. Dodatkowo, nawet 38% inwestycji planowanych w ramach KPO mogłoby przyczynić się do osiągnięcia celów klimatycznych. Jeżeli jednak w finalnej wersji KPO nie zostaną wprowadzone dodatkowe wymagania uwzględniające wpływ inwestycji na klimat, to może się okazać, że fundusze te przyczynią się do rozwoju projektów opartych o paliwa kopalne. Chodzi przede wszystkim o inwestycje oparte na wykorzystaniu gazu ziemnego. O ile przejściowy wzrost wykorzystania tego paliwa w okresie szybkiego wycofywania węgla z polskiego mixsu energetycznego będzie nieunikniony, może on się dokonać w oparciu o środki własne odbiorców energii w odpowiedzi na bodźce rynkowe i wymogi regulacyjne. Bardziej uzasadnione od subsydiowania inwestycji w infrastrukturę przejściową jest wsparcie projektów w zakresie OZE i efektywności energetycznej (szczególnie w sektorze budynków i ciepłowniczym). Tego rodzaju wsparcie mogłoby zmniejszyć przejściową lukę po węglu w polskim mixsie energetycznym, którą w innym przypadku będzie musiał w całości wypełnić gaz.

Wykres 1. Ocena wpływu KPO na proces dekarbonizacji



Źródło: WiseEuropa dla Green Recovery Tracker (marzec 2021)

Ponadto, do puli inwestycji przyczyniających się do dekarbonizacji rząd włącza także te inwestycje, których transformacyjny charakter i potencjalny udział w dekarbonizacji jest znikomy (a przynajmniej nie wyjaśniony czytelnie) jak np. „A2.1.4 Inwestycje w mobilność bezzałogową”.

⁶ Dostępna na stronie <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/poland>

Reformy i zgodność z celami strategicznymi: Zgodnie z wytycznymi KE państwa UE powinny w swoich Planach Odbudowy wyjaśnić jak poszczególne komponenty przyczynią się do osiągnięcia celów klimatycznych na 2030 rok i do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r.⁷ W przypadku Polski, jednym z głównych dokumentów, stanowiących punkt odniesienia dla planowanych działań w KPO w obszarze niskoemisyjnej transformacji jest przyjęta przez rząd w lutym 2021 r. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040). Założenia przyjęte przez PEP2040 nie uwzględniają jednak skali i tempa zmian zachodzących w UE, w tym konieczności osiągnięcia celu redukcji emisji w 2030 r. na poziomie 55% i dekarbonizacji gospodarki w perspektywie roku 2050. Świadczy o tym m.in. zachowawcza prognoza wzrostu cen emisji CO₂ (w zależności od scenariusza szacowane są na poziomie od 40 do 60 EUR tCO₂ w 2040 r.), brak oceny wpływu rosnących ceny emisji na inne sektory niż elektroenergetyka, stosunkowo duży udział węgla w miksie energetycznym w 2030 r. (56%) czy prognozowany jedynie ograniczony rozwój energetyki wiatrowej na lądzie.

Jednocześnie program reform nie przewiduje przyjęcia i wdrożenia kluczowych dokumentów strategicznych, w tym Krajowej Strategii Niskoemisyjnej, Długoterminowej Strategii Renowacji czy aktualizacji dokumentów sektorowych (w tym energetyka, transport, rolnictwo). Jedynym sektorem, który wyróżnia się na tym tle jest przemysł – w ramach planu reform rząd zapowiada wdrożenie „Nowej Polityki Przemysłowej Polski”, realizującej założenia polityki UE i odpowiadającej na potrzeby polskiej gospodarki. Wiedząc, że decyzje inwestycyjne podejmowane w najbliższych latach będą determinowały długoterminowy kierunek rozwoju krajowej gospodarki, proponowane zmiany legislacyjne powinny wynikać z dokumentów określających strategię rozwoju i dekarbonizację poszczególnych sektorów w perspektywie roku 2050 – tylko w takim przypadku, będzie można zapewnić, że zakres przewidywanych działań będzie odpowiedni do skali wyzwań z jakimi poszczególne sektory będą musiały się zmagać, żeby osiągnąć neutralność klimatyczną.

Powierzchny, nieprecyzyjny i pozbawiony jasno określonych celów program reform dotyczących programu *Czyste Powietrze*, czy poprawy warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii są najlepszym przykładem bezpośrednich konsekwencji dotychczasowego braku strategicznego podejścia administracji publicznej do wyzwań dekarbonizacji. W obecnym kształcie proponowane zmiany legislacyjne mają jedynie charakter wybiórczy, nie niwelują największych barier inwestycyjnych (przykład energetyki wiatrowej na lądzie blokowanej przez zasadę 10H, czy społeczności energetycznych wymagających nowego podejścia do taryfowania energii), a KPO nie stanowi dźwigni niezbędnej do przyspieszenia procesu zeroemisyjnej transformacji gospodarki.

Inwestycje: O ile KPO przewiduje inwestycje w obszary istotne z perspektywy niskoemisyjnej transformacji tj. termomodernizację, rozwój energetyki odnawialnej, rozwój niskoemisyjnego transportu czy infrastruktury wodorowej, to:

- skala planowanych inwestycji nie odpowiada skali rzeczywistych potrzeb, a tym samym pozwoli jedynie na inkrementalne zmiany, co podważa transformacyjny charakter KPO, np.:

⁷ KE (2020), Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2020) 205. Link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf

- Wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie (inwestycja A3.1.1). Przy łącznym budżecie na poziomie 543 mln EUR, brakuje jasnego określenia czy i w jaki sposób działania te będą wspierały budowę kwalifikacji na rzecz zielonej gospodarki, przy bardzo niskim wskaźniku dot. liczby osób, które podniosą swoje kwalifikacje (jedynie 5000 do 2026 r.),
 - Wsparcie dla instalacji OZE realizowanych przez społeczności energetyczne (inwestycja B2.2.3) obejmie jedynie 20 z nich, przy łącznym budżecie na poziomie 97 mln EUR,
 - Wsparcie zielonej transformacji miast i obszarów funkcjonalnych (inwestycja B3.1.3) zakłada bardzo szeroki katalog wspieranych działań (od inwestycji w technologie *smart city* poprzez zieloną infrastrukturę i przebudowę ulic, aż po termomodernizację budynków użyteczności publicznej), jednak założenie dotyczące wsparcia 50 miast przy budżecie na poziomie 460 mln EUR oznacza, że samorzady nie będą w stanie wdrożyć kompleksowych programów inwestycyjnych w oparciu o środki z KPO.
- KPO przy określeniu przedmiotu wsparcia inwestycyjnego nie odnosi się do europejskiej Taksonomii zrównoważonego finansowania, co przy braku dodatkowych wytycznych dot. wymogów klimatycznych dla poszczególnych inwestycji rodzi ryzyko wsparcia projektów nie wpisujących się w proces dekarbonizacji, w tym np.:
 - rozwoju czystych technologii węglowych (inwestycja A2.2.1 Program wsparcia rozwoju nowych technologii na potrzeby gospodarki) - nie jest jasne, czy przewidziane jest wsparcie wyłącznie dla rozwoju technologii pozwalających na bardzo głęboką redukcję emisji (w praktyce – jedynie CCS), nie przedstawiono uzasadnienia dla wyboru tego obszaru względem innych opcji technologicznych,
 - infrastruktury gazowej (inwestycja B2.1.1 Rozwój technologii wodorowych i paliw alternatywnych – adnotacja dot. demarkacji celu B2 z innymi źródłami finansowania),
 - źródeł ciepła zasilanych paliwami kopalnymi (obszar inwestycyjny B1. Poprawa efektywności energetycznej gospodarki).

Ponadto, brak możliwości precyzyjnego określenia przedmiotu wsparcia na podstawie opisu czy wskaźników uniemożliwia rzetelną ocenę zgodności inwestycji z zasadą „nie wyrządzania znaczącej szkody”.

- wskaźniki przypisane do poszczególnych inwestycji nie pozwalają jednoznacznie określić wpływu danej inwestycji na dekarbonizację. Nie pozwalają określić wpływu na redukcję emisji, udział OZE w miksie energetycznym czy efektywność energetyczną w sposób ilościowy, a tym samym zdefiniować jak KPO przyczynia się do realizacji Unijnych celów klimatycznych na 2030 r. i 2050 r. Podczas gdy, zgodnie z zapisami Rozporządzenia „Państwa członkowskie powinny określić zakres, harmonogram i spodziewany wpływ środków na redukcję emisji gazów cieplarnianych lub dostosowanie do zmiany klimatu, udział energii odnawialnej, efektywność energetyczną i wzajemne połączenia międzysystemowe. Należy tego dokonać, wybierając wskaźniki

zgodne z Krajowymi Planami na rzecz Energii i Klimatu.”⁸

Przykładowo:

- Zielona transformacja miast i obszarów funkcjonalnych (inwestycja B3.1.3) podaje jedynie liczbę miast objętych wsparciem, bez wskaźników dot. efektów ekologicznych wsparcia (np. redukcja emisji, oszczędności energii),
- Efektywność energetyczna budynków mieszkalnych (inwestycja B1.1.2) wskazuje jedynie liczbę budynków jednorodzinnych objętych wsparciem, nie przedstawia jednak oczekiwanych oszczędności energii czy redukcji emisji – co dodatkowo utrudnia ocenę założeń dot. skali wykorzystania źródeł opartych na gazie ziemnym oraz głębokości termomodernizacji w ramach wspieranych działań,
- Wsparcie dla gospodarki zeroemisyjnej (inwestycja E1.1.1) zakłada jedynie wskaźnik dot. liczby wspartych przedsiębiorstw, przy czym ich liczba (3) jest niższa niż liczba obszarów wsparcia przywołanych w opisie inwestycji (5).

3.2 Transformacja cyfrowa

20% na cele cyfrowe: Całkowita kwota jaką rząd deklaruje przeznaczyć na cele cyfrowe w ramach KPO wynosi ok. 5,3 mld EUR. Kwota ta nieznacznie przekracza minimalny (20%) pułap środków, jaki – zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej – na ten cel powinny przeznaczyć państwa członkowskie. Może to wskazywać na wtórne miejsce priorytetów cyfrowych w polskim KPO, zwłaszcza, że zakłada on jedynie ograniczone wsparcie na rzecz cyfryzacji sektora prywatnego, edukacji cyfrowej i innowacji, koncentrując się głównie na potrzebach sektora publicznego lub firm publicznych (e-zdrowie, e-edukacja, e-bilety kolejowe, ITS, zarządzanie ruchem drogowym itp.). Rodzi to pytanie na ile wydatki przewidziane w KPO nie substytuują kwot wcześniej zakładanych w innych programach publicznych, w tym w tych finansowanych z funduszy strukturalnych UE, a na ile są to inicjatywy nowe, podjęte dzięki wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

8 Ibidem

Tabela 4. Inwestycje przyczyniające się do realizacji celu wydatków wspierających transformację cyfrową (20% środków z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności)

Komponent	Obszar inwestycyjny (przyczyniający się w jakimkolwiek stopniu do celu cyfrowego wydatkowania)	Łączna wartość (mln EUR)	Wartość przyczyniająca się do osiągnięcia celu wydatków cyfrowych (mln EUR)
Transformacja cyfrowa (C)	Infrastruktura sieciowa dla zapewnienia powszechnego dostępu do szybkiego Internetu (w tym wysokiej jakości usługi bezprzewodowe)	1 400	1 400
	Rozwiązania cyfrowe w sferze publicznej, gospodarce i społeczeństwie (nacisk na e-usługi publiczne, infrastrukturę cyfrową w szkołach i e-kompetencje)	1 191	1 191
	Zwiększenie cyberbezpieczeństwa systemów informatycznych i wzmocnienie infrastruktury przetwarzania danych (w tym usług cyfrowych)	443	443
Odporność i konkurencyjność gospodarki (A)	Zasoby ludzkie dla nowoczesnej gospodarki (nacisk na szkolenie zawodowe, uczenie się przez całe życie i wyposażenie pracowników/przedsiębiorstw do pracy zdalnej)	587	587
Inne (B, D, E)	Inne (w tym sieci przesyłowe, inteligentna infrastruktura elektryczna, cyfryzacja transportu i e-zdrowie)	1 715	1 431
ŁĄCZNIE		5 336	5 052
Udział w dotacjach KPO (23 856 mln EUR)			21%

Źródło: WiseEuropa na podstawie projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Reformy i zgodność z celami strategicznymi: Wśród reform dot. cyfryzacji KPO wymienia przede wszystkim ułatwienia dot. rozwoju infrastruktury do szybkiego Internetu, mające polegać głównie na implementacji dyrektyw i zaleceń Komisji Europejskiej likwidujących szereg istniejących barier legislacyjnych dla procesu inwestycyjnego w sieci szerokopasmowe w tym wdrożenie unijnego zestawu narzędzi (*connectivity toolbox*); implementację do polskiego porządku prawnego rewizji dyrektywy kosztowej, nowelizację rozporządzeń wpływających na rozwój sieci mobilnych oraz likwidację istniejących barier dla wdrożenia sieci 5G w branżach wertykalnych. Zwraca uwagę odsunięcie w czasie planowanych zmian na rok 2023, a więc już po okresie wydatkowania większości środków przewidzianych na cyfryzację w ramach KPO, co jest trudno zrozumiałe z punktu widzenia konieczności budowy komplementarnego systemu bodźców wspierających cyfryzację gospodarki. Nie wpisuje się to także w deklarowaną w ramach KPO strategiczną wagę przypisywaną inwestycjom w rozwój sieci 5G i zwiększenia dostępności szybkiego Internetu w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych sektorów gospodarki (m.in. energetyka, transport, ochrona zdrowia).

Dokument przewiduje też szereg reform dot. sfery rozwój e-usług w sektorze publicznym, w tym e-administracji (cyfryzacji procesów administracyjnych poprzez wprowadzanie domyślności cyfrowej postaci dokumentów i elektronicznej formy usług w administracji), e-edukacji (dostarczanie rozwiązań/infrastruktury cyfrowej dla szkół), e-zdrowia, e-rolnictwa, e-skarbowości itp. W większości wypadków reformy w tym zakresie mają polegać na implementacji prawa UE wspierających inwestycje w modernizację systemów informatycznych w sektorze publicznym. Ich uzupełnieniem ma być budowa e-kompetencji u personelu publicznego w odpowiednich częściach sektora publicznego (przede wszystkim w edukacji i administracji). Tak wyznaczone priorytety znajdują uzasadnienie w doświadczeniach okresu pandemii gdzie szereg publicznych placówek edukacyjnych i zdrowotnych napotkało na poważne bariery w zakresie możliwości i umiejętności świadczenia usług poprzez sieć.

Ostatnim obszarem reform z zakresu e-gospodarki przewidzianym w KPO jest obszar bezpieczeństwa cyfrowego. Program stawia w tym zakresie przede wszystkim na budowę i rozwój centrów cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, regionalnym, sektorowym i branżowym, zaś reformy polegać mają przede wszystkim na usunięciu przeszkód prawnych uniemożliwiających implementację rozwiązań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa systemów informacyjnych budowie kluczowej infrastruktury krytycznej w poszczególnych zakresach. Silna koncentracja na sektorze publicznym w tym zakresie wydaje się zrozumiała, w KPO brakuje jednak refleksji nad tym w jaki sposób powinna wyglądać współpraca między nim a sektorem prywatnym, w tym jakich reform instytucjonalnych wymagałaby poprawa na tym polu.

Inwestycje: KPO koncentruje się na wydatkach inwestycyjnych, przewidujących głównie wydatki sprzętowe, sieciowe i na nowe oprogramowanie, w każdym z wymienionych obszarów cyfrowych: infrastrukturze szybkiego Internetu (1 400 mln EUR), cyfryzacji sektora publicznego (1 191 mln EUR), cyberbezpieczeństwie (443 mln EUR), inwestycjach w różnego rodzaju sfery publiczne (sieci przesyłowe, inteligentna infrastruktura elektryczna, cyfryzacja transportu i e-zdrowie) oraz budowie kompetencji cyfrowych w sektorze publicznym (587 mln EUR). W zakresie inwestycyjnym koncentracja na sferze publicznej jest jednoznaczna: na wsparcie cyfryzacji w małych i średnich przedsiębiorstwach KPO przewiduje kwotę zaledwie 44 mln EUR. Zwraca się również uwagę na bardzo słabe zwymiarowanie całego procesu inwestycyjnego w zakresie cyfrowym. Poza sferą szybkiego Internetu gdzie dokument określa jednoznaczną liczbę ok. 1 mln gospodarstw domowych, które mają uzyskać dostęp do wysokiej jakości sieci dzięki realizacji zamierzeń programu, większość celów ilościowych określona jest enigmatycznie lub opisowo. W szczególności nie są znane zakładane efekty inwestycji w zakresie e-administracji, e-zdrowia, e-edukacji oraz cyberbezpieczeństwa. Wobec skali wydatkowanych środków niedopatrzenie to należy uznać za poważne, bowiem nie sposób rozstrzygnąć efektywności przeznaczanych środków na wymienione programy.

4. Podsumowanie

Projekt KPO powstawał pod presją czasu w okresie bezprecedensowego kryzysu społeczno-gospodarczego. Przygotowanie tak dużego pakietu inwestycyjnego w połączeniu z programem reform stanowi wyjątkowe wyzwanie organizacyjne dla administracji publicznej. Dlatego też zrozumiałe jest występowanie w Planie braków i niedociągnięć zarówno na poziomie strategicznym, jak i poszczególnych projektów. Błędem byłoby jednak pogodzenie się z takim stanem rzeczy jako nieuniknionym skutkiem braku odpowiednich zasobów w okresie pandemii, szczególnie że rząd przez pół roku mógł korzystać ze szczegółowych wytycznych Komisji Europejskiej, doświadczenia urzędników zajmujących się od lat projektowaniem wydatkowania funduszy unijnych oraz wsparciem ze strony interesariuszy z samorządów, sektora przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego.

Słabe strony KPO należy traktować jako symptomy głębszych problemów krajowej polityki, które ujawniły się w pełni w okresie kryzysu. Należą do nich:

- systemowe zaniedbywanie – a w przypadku zielonej transformacji wręcz wypieranie – wpływu światowych megatrendów (klimatycznych, cyfrowych, demograficznych, gospodarczych) na perspektywy rozwoju kraju,
- reaktywne podejście do reform wymagających początkowych kosztów dostosowania w zamian za wzmocnienie długoterminowego potencjału Polski,
- skupienie się na dotacjach – szczególnie finansowanych ze środków unijnych – przy jednoczesnym zaniedbaniu strategii mobilizacji kapitału prywatnego, niezbędnego do realizacji strategicznych celów polityki rozwojowej,
- poleganie przy przygotowywaniu Planu niemal wyłącznie na zasobach administracji, późne włączanie interesariuszy w realny proces przygotowywania polityk publicznych, w tym zwłaszcza interesariuszy z kluczowych dla powodzenia programu branż: telekomunikacyjnej, energetycznej, medycznej,
- niedoinwestowanie bazy analitycznej generowanej zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny oraz pozarządowy, na podstawie której administracja publiczna może podejmować decyzje strategiczne i operacyjne, nieświadomość tego deficytu zarówno w okresie przygotowywania Planu jak i w samym planie, który zupełnie nie adresuje tej systemowej bolączki polskiej administracji.

Wynikiem prac nad KPO jest dokument, którego silne strony wynikają głównie z ram narzucanych przez Komisję Europejską, która dużo uwagi poświęca znaczeniu reform strukturalnych i monitorowaniu wpływu inwestycji na realizację długookresowych celów rozwojowych. Zamiast jednak traktować Plan jako kolejny częściowy i nie do końca udany transfer ram zarządzania polityką rozwojową z Brukseli do Warszawy, warto wyciągnąć wnioski z ostatniego półrocza

i w kolejnych miesiącach skupić się nie tylko na odbudowie polskiej gospodarki, ale też wzmocnieniu potencjału państwa w prowadzeniu przemyślanej polityki rozwojowej. Korekta i wdrażanie KPO może być dobrym fundamentem dla tych działań, jednak aby spełnić tę rolę zmiany w KPO muszą objąć:

- uruchomienie prac nad nową generacją dokumentów strategicznych dopasowanych do wyzwań lat 20. i przygotowujących polską gospodarkę do długoterminowych procesów transformacyjnych, szczególnie w obszarze dekarbonizacji oraz cyfryzacji gospodarki. Prace te powinny obejmować nie tylko przygotowanie samych dokumentów, ale też budowę potencjału analitycznego w kluczowych obszarach (np. lepsze zrozumienie implikacji budowy zero-emisyjnej gospodarki, wprowadzenia nowych modeli biznesowych opartych na technologiach cyfrowych dla rynku pracy i konkurencyjności gospodarki) oraz rozwój współpracy pomiędzy administracją, sektorem prywatnym i środowiskiem eksperckim,
- pilne przygotowanie planu wykorzystania części pożyczkowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym rewizja listy inwestycji w części dotacyjnej pod kątem możliwości przeniesienia ich do części pożyczkowej,
- restrukturyzację reform, w celu zapewnienia transformacyjnego charakteru KPO, wsparcia procesów inwestycyjnych realnymi zmianami instytucjonalnymi oraz uszczegółowienia ich opisów i harmonogramu wdrażania, uzupełnienie dokumentu o reformy poprawiające otoczenie biznesowe, podnoszące skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości oraz szerzej wzmacniające sferę praworządności,
- uzupełnienie dokumentu o listę przekrojowych wskaźników skupionych na rezultatach interwencji, a następnie korektę listy inwestycji oraz przypisanych do nich alokacji z uwzględnieniem ich wpływu na osiągnięcie tych wskaźników,
- analizę komplementarności planowanych działań względem innych instrumentów interwencji publicznej, w tym w szczególności środków wydatkowanych w ramach Wieloletnich Ram Finansowych,
- włączenie do Komitetu Monitorującego realizację reform i inwestycji KPO przedstawicieli samorządów, sektora prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Załącznik: KPO wobec rekomendacji raportu „Zielona Odbudowa”

Poniżej przywołujemy wybrane rekomendacje WiseEuropa z publikacji „Zielona Odbudowa. Od kryzysu do realnej zmiany”⁹ i oceniamy ich uwzględnienie w projekcie KPO. Zidentyfikowane przez nas na jesieni wyzwania wciąż są aktualne, a dostosowanie tekstu KPO tak, aby uwzględniał wskazane obszary, pozwoliłoby lepiej wykorzystać transformacyjny potencjał środków do których Polska będzie miała dostęp w najbliższej dekadzie.

REKOMENDACJE WISEEUROPA	Opis	Ocena KPO
Nastawienie na rozwiązywanie problemów systemowych	Reformy oraz proces wydatkowania środków muszą dążyć nie tylko do realizacji krótkookresowych celów ekonomicznych, ale i do systemowego wzmocnienia europejskiej i krajowej gospodarki	–
Adaptacja strategiczna do megatrendów	Potraktowanie w sposób mierzalny kierunków rozwoju kraju na poziomie makroekonomicznym i sektorowym	+ –
	Uwzględnienie konkretnych wskaźników służących projektowaniu instrumentów i monitorowaniu postępów w ich wdrażaniu	+ –
Pilne wprowadzenie reform poprawiających spójność między polityką rozwoju a polityką odbudowy	Podniesienie efektywności strukturalnej wydatkowania funduszy krajowych i europejskich	–
Zaadresowanie w Krajowym Planie Odbudowy realnych wyzwań transformacji kluczowych sektorów	Kluczowe jest przyjęcie i realne wdrożenie Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie wraz z implikowanymi przez nią dokumentami sektorowymi	–
	KPO powinien dokonać kwantyfikacji w jakim zakresie ich wdrożenie przyczyni się do osiągnięcia przez Polskę celów polityki klimatycznej na 2030 rok 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	–
Wykorzystanie oceny zgodności projektów z Taksonomią jako jedno z kryteriów wyboru projektów	Wykorzystanie Europejskiej Taksonomii zrównoważonego finansowania w procesie wyboru projektów do KPO	–
	Finansowanie inwestycji zakładających poszanowanie środowiska (tj. zgodnych z zasadą „nie szkodzić”)	?

9 Bukowski M., Leszczyński P., Wetmańska Z. (2020), Zielona Odbudowa Od kryzysu do realnej zmiany, WiseEuropa, Warszawa. Link: <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2020/11/ZielonaOdbudowa.pdf>

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 gospodarce 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:

„Zielona odbudowa, Od kryzysu do realnej zmiany”,
Bukowski M. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020

„Europejskie plany odbudowy: krajowe cele – wspólne wyzwania”
Maciej Bukowski, Karolina Marszał, Zofia Wetmańska

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