

**Zagrożenia, wyzwania
i szanse związane
z gospodarczą
odpowiedzią UE na
kryzys wywołany przez
pandemię COVID-19**



Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-04
Zakres prac i podejście Trybunału	05-08
Zróżnicowane reakcje poszczególnych państw były ukierunkowane na ochronę miejsc pracy i przedsiębiorstw bez względu na cenę	09-36
Skutki gospodarcze środków zamknięcia były różne w poszczególnych państwach członkowskich i sektorach gospodarki	09-13
Państwa członkowskie przyjęły liczne i zróżnicowane środki polityki fiskalnej	14-24
Zastosowane środki były głównie ukierunkowane na natychmiastowe ograniczenie ryzyka bezrobocia i upadłości	25-30
Wdrożone środki przyczyniły się do ochrony miejsc pracy, ale doprowadziły do powstania dużych deficytów	31-36
Trwa wdrażanie istotnych środków gospodarczych zastosowanych przez UE	37-63
Kompetencje UE w obszarach niezwiązanych z koordynacją gospodarczą i koordynacją na rynkach pieniężnych były podczas kryzysu ograniczone	40-41
Szybko wdrożono elastyczne rozwiązania w zakresie koordynacji gospodarczej	42-44
UE uruchomiła dostępne fundusze i stworzyła nowe zabezpieczenia dla przedsiębiorstw, rządów i pracowników	45-49
Proponowany przez UE instrument Next Generation EU ma zapewnić pokaźne wsparcie finansowe na rzecz odbudowy zrównoważonej i odpornej gospodarki	50-59

Niektóre inicjatywy finansowe nie zostały zrealizowane lub nie przyniosły jeszcze korzyści beneficjentom końcowym	60-63
Kryzys niesie za sobą nowe zagrożenia, wyzwania i szanse w zakresie unijnej koordynacji gospodarczej	64-94
Ryzyko spowodowane nierównomiernym rozwojem gospodarczym w państwach członkowskich	65-71
Wyzwania dotyczące obecnych ram koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej	72-77
Unijny Instrument na rzecz Odbudowy – nowe szanse, zagrożenia i wyzwania	78-94

Załączniki

Załącznik I – Różnice w spadku PKB w różnych państwach w czasie pandemii COVID-19 – objaśnienia statystyczne
Załącznik II – Najważniejsze działania w zakresie gospodarki podjęte przez UE w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (marzec – sierpień 2020 r.)
Załącznik III – Zmiany w budżecie UE na 2020 r. wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 w porównaniu z pierwotnym budżetem
Załącznik IV – Kwoty udostępnione w ramach Next Generation EU
Załącznik V – Poziom wdrożenia różnych inicjatyw finansowych UE i EMS
Załącznik VI – Stan realizacji działań finansowych podjętych przez EBI w reakcji na kryzys związany z pandemią COVID-19
Załącznik VII – Główne czynniki stanowiące przyczynę różnic w zmianie wskaźnika długu publicznego
Załącznik VIII – Problemy dotyczące rozliczalności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
Załącznik IX – Rozważane dotychczas koncepcje ambitniejszych instrumentów koordynacji gospodarczej

Wykaz akronimów

Glosariusz

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Pandemia COVID-19 stanowi największy kryzys zdrowotny we współczesnych czasach. Doprowadziła ona do potężnych zaburzeń w życiu codziennym i funkcjonowaniu społeczeństw na całym świecie. Wobec konieczności natychmiastowej reakcji na te okoliczności wszystkie państwa UE podjęły działania w obszarze zdrowia publicznego w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa i ograniczenia dalszego wzrostu liczby ofiar śmiertelnych.

II W pierwszej połowie 2020 r. pandemia spowodowała niejednakowe – niemniej we wszystkich przypadkach znaczne – spadki PKB w poszczególnych państwach członkowskich. Zróżnicowanie gospodarczych skutków pandemii wynikało z szeregu czynników takich jak różnice w strukturze poszczególnych gospodarek i krajowych strategii zdrowotnych wdrożonych w celu zwalczania pandemii, a także różny wpływ środków zamknięcia na poszczególne sektory gospodarki.

III Niniejszy przegląd ma na celu zebranie i przedstawienie w jednym dokumencie informacji na temat głównych inicjatyw w zakresie polityki gospodarczej podjętych w UE w reakcji na zaistniałą sytuację. Zawarto w nim analityczny opis środków uruchomionych zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich, a także wskazano zagrożenia, wyzwania i szanse dla przyszłości koordynacji gospodarczej UE z punktu widzenia zewnętrznego kontrolera UE. Analizę przedstawioną w przeglądzie oparto głównie na ogólnodostępnych informacjach, które zostały wzbogacone o wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał wśród organów fiskalnych państw członkowskich, wywiady z pracownikami Komisji i odniesienia do wcześniejszych sprawozdań Trybunału. Na potrzeby niniejszego dokumentu Trybunał nie przeprowadził prac kontrolnych, a zatem przedstawione ustalenia mają charakter analityczny, a nie oceniający. Nie sformułował też żadnych zaleceń.

IV W reakcji na kryzys zdrowotny i gospodarczy rządy krajowe wdrożyły wiele krótkoterminowych dyskrejonalnych środków polityki fiskalnej. Zakres i rodzaje tych środków zależały od względnej zamożności danego państwa członkowskiego, a nie od tego, w jakim stopniu odczuło ono skutki bieżącego kryzysu. Państwa członkowskie przyjmowały środki zasadniczo zgodne z unijnymi wytycznymi dotyczącymi polityki kryzysowej – znakomitą większość stanowiły programy utrzymania miejsc pracy i pomoc państwa mająca zapewnić wsparcie płynnościowe przedsiębiorstwom. Niemniej elementy wchodzące w skład przyjętych pakietów fiskalnych różniły się w poszczególnych państwach członkowskich. Obecne strategie budżetowe doprowadzą

do istotnego podniesienia poziomu długu publicznego, ale skutecznie ograniczyły zagrożenia związane z bezrobociem w trakcie obowiązywania środków zamknięcia.

V Kryzys wywołany przez pandemię może skutkować pogłębieniem rozbieżności gospodarczych między państwami członkowskimi. Do czynników politycznych leżących u podstaw tej sytuacji należy zaliczyć różnice w sytuacji budżetowej państw i zakłócenia konkurencji, będące wynikiem różnych zdolności poszczególnych państw członkowskich do stosowania działań w zakresie pomocy państwa. Pogłębienie rozbieżności może wynikać również ze znacznego i trwałego bezrobocia, luk inwestycyjnych i zagrożeń dla stabilności finansowej, o ile skutki gospodarcze pandemii osiągną również sektora finansowego.

VI Początkowa reakcja UE obejmowała środki wdrożone na podstawie obowiązujących zasad i ram politycznych. Działania te miały wesprzeć krajowe wysiłki na rzecz opanowania sytuacji kryzysowej. Szybkim interwencjom EBC na rynkach pieniężnych towarzyszyło wykorzystanie dostępnej elastyczności przewidzianej w obowiązujących unijnych regułach fiskalnych i zasadach pomocy państwa. Do działań tych należało przyjęcie doraźnych unijnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej i przekierowanie środków z budżetu UE na środki reagowania kryzysowego (pakiety inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa). Następnie utworzono trzy mechanizmy zabezpieczeń w celu zapewnienia ukierunkowanego wsparcia kredytowego: rządów za pośrednictwem Komisji (europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej – SURE) oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności, a także przedsiębiorstwom za pośrednictwem EBI. Instrument SURE został uruchomiony przez Komisję latem 2020 r. Oczekuje się, że dzięki temu instrumentowi wczesną jesienią 2020 r. zapewnione zostanie finansowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w 17 państwach członkowskich.

VII Na kolejnym etapie UE podjęła prace nad stworzeniem większych instrumentów wsparcia, które pozwoliłyby uporać się z coraz większymi skutkami gospodarczymi pandemii. Największym spośród tych narzędzi był instrument Next Generation EU o budżecie wynoszącym 750 mld euro (nie został jeszcze uruchomiony w momencie finalizowania niniejszego przeglądu). Centralnym elementem Next Generation EU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w ramach którego przyjęto nowe podejście do wydatkowania środków. Wsparcie jest bowiem uzależnione od wdrożenia reform i inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy, a nie opiera się – jak dotychczas w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) lub innych programów unijnych – na zasadzie zwrotu poniesionych określonych kosztów. Instrument ten ma ograniczyć ryzyko wystąpienia rozbieżności

gospodarczych i oprzeć odbudowę na unijnych strategiach w zakresie unijnej transformacji ekologicznej i cyfrowej.

VIII W porównaniu z działaniami podejmowanymi przez państwa członkowskie i EBC inne unijne inicjatywy finansowe mogą wymagać więcej czasu do uruchomienia wsparcia, ponieważ najczęściej konieczne jest wypracowanie porozumień politycznych lub dostosowanie przepisów dotyczących wydatkowania. Ze względu na to, że wciąż trwało dostosowywanie programów do sytuacji kryzysowej, do końca sierpnia 2020 r. nie wypłacono żadnych większych kwot. Tempo absorpcji finansowania będzie zależało od charakteru i konstrukcji instrumentu wsparcia i zdolności państw członkowskich do wykorzystania finansowania zgodnie z odpowiednimi procedurami i warunkami.

IX Przewidziany zestaw środków na szczeblu UE i państw członkowskich wiąże się z zagrożeniami i wyzwaniem dla koordynacji polityki gospodarczej UE, jej wdrażania i należytego zarządzania finansami UE. Trybunał zwrócił uwagę na zagrożenia i wyzwania w następujących obszarach:

- o pakiety fiskalne w państwach członkowskich i nadzwyczajne zwiększenie podaży kredytów bankowych stwarzają nowe wyzwania dla organów UE odpowiedzialnych za nadzorowanie sytuacji budżetowej, rynku wewnętrznego, rynków pracy i sektora finansowego;
- o skuteczność nowo zaproponowanego instrumentu odbudowy może zostać osłabiona, jeśli: nie zapewni się odpowiedniej struktury finansowej, plany odbudowy nie będą ukierunkowane na reformy i inwestycje pobudzające wzrost gospodarczy i inwestycje, instrument nie będzie wdrożony w terminie, poziom absorpcji finansowania będzie niski, koordynacja środków na wszystkich szczeblach pozostanie nieadekwatna, a planowanie i monitorowanie nie będą się opierać na rzetelnych wskaźnikach lub odpowiedzialność za wdrażane środki będzie rozproszona;
- o Komisja stanie przed wyzwaniem polegającym na zarządzaniu ryzykiem finansowym związanym z dużymi transakcjami UE na rynkach kapitałowych.

X Jednocześnie Trybunał rozpoznał szanse wiążące się z działaniami gospodarczymi UE podjętymi w reakcji na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19. Wdrożenie działań finansowych Unii podjętych w odpowiedzi na kryzys gospodarczy wciąż trwa, ale może przełożyć się na wzmocnienie roli instytucji unijnych w zarządzaniu odbudową gospodarczą UE. Utworzenie nowych tymczasowych funduszy takich jak instrument SURE lub Next Generation EU stanowi okazję, by zastanowić się nad możliwością wprowadzenia trwałych usprawnień, jeśli chodzi o zdolność budżetu UE

do reagowania na duże wstrząsy gospodarcze i łagodzenie rozbieżności gospodarczych między państwami członkowskimi powstających w następstwie tych wstrząsów. To dodatkowe finansowanie jest również dużą szansą, by wesprzeć realizację priorytetów unijnych takich jak zrównoważony rozwój i cyfryzacja, pod warunkiem że działania zostaną starannie przemyślane i będą szczegółowo monitorowane w ramach europejskiego semestru.

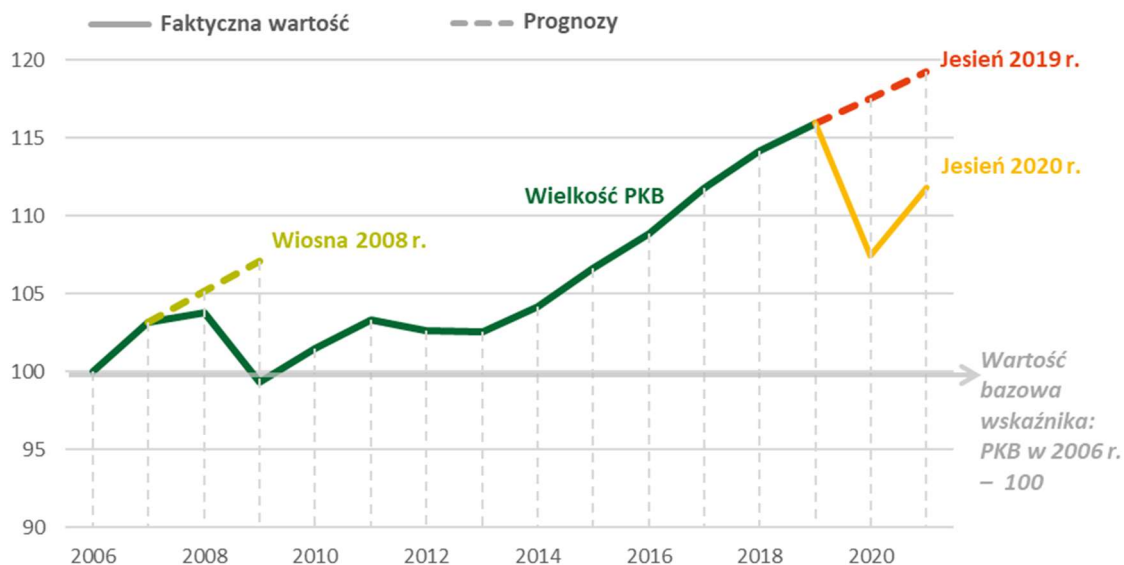
Wstęp

01 Pandemia COVID-19 dotarła do UE w lutym 2020 r. i szybko rozprzestrzeniła się na wszystkie państwa członkowskie. Szczyt zgonów odnotowano w kwietniu, ale choroba wciąż stanowi poważne zagrożenie zdrowotne w Europie i ogólnie na świecie. Do końca września w UE odnotowano ponad 3 mln przypadków zachorowań, a życie straciło niemal 150 000 osób. Państwa członkowskie wdrożyły szereg ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych oraz środków zapobiegawczych, dzięki czemu udało się zmniejszyć liczbę zakażeń. Ponowny wzrost liczby przypadków jesienią 2020 r. stworzył na nowo trudności dla systemów opieki zdrowotnej i jednocześnie systemów gospodarczych.

02 W odróżnieniu od globalnego kryzysu finansowego, którego źródłem były słabości w obrębie sektora finansowego, obecny wstrząs gospodarczy dotyka całą gospodarkę, zaburzając wydatki gospodarstw domowych, funkcjonowanie przedsiębiorstw i globalne łańcuchy dostaw. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej¹ rozbieżność względem ścieżki wzrostu gospodarczego z okresu sprzed pandemii jest istotnie większa niż analogiczna rozbieżność podczas poprzedniego kryzysu (zob. [rys. 1](#)). Przewiduje się, że PKB UE-27 skurczy się w 2020 r. o 7,4% i w 2021 r. może nie powrócić do poziomu sprzed kryzysu, co wiąże się z ryzykiem znacznego zwiększenia liczby upadłości i redukcji zatrudnienia.

¹ Dokument pt. „European Economic Forecast – Autumn 2020”, Institutional paper 136, listopad 2020 r.

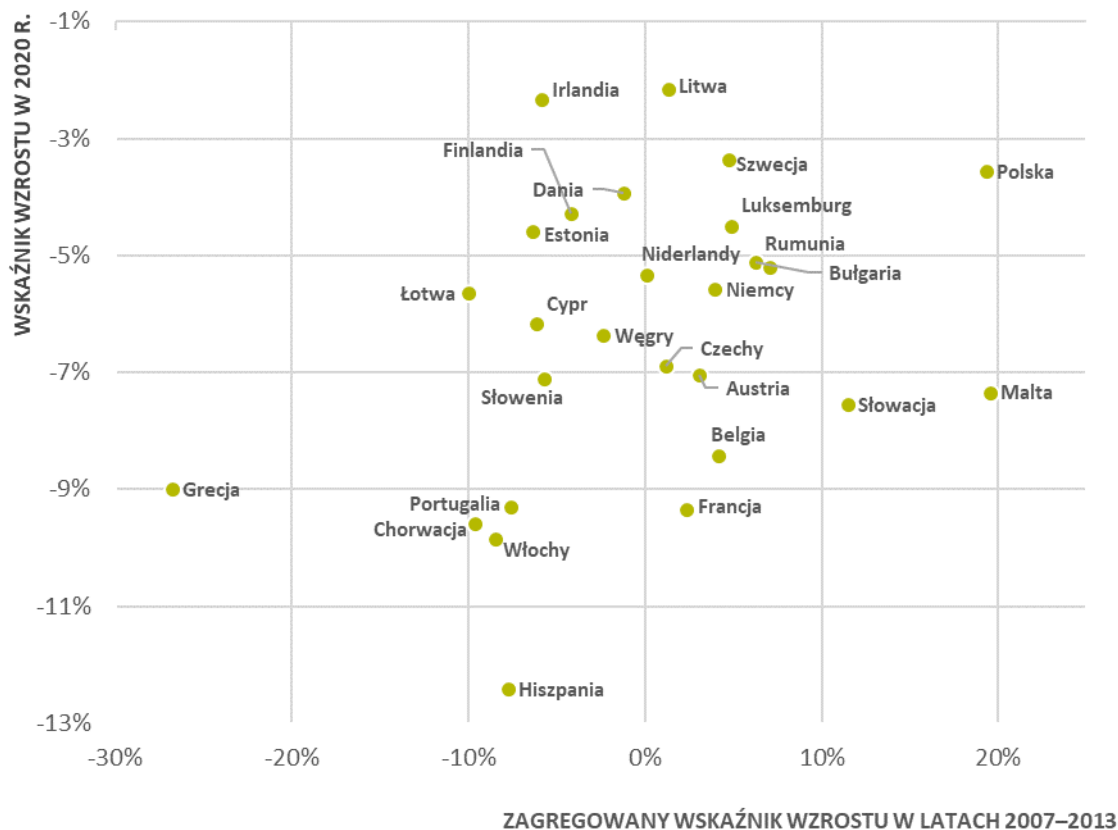
Rys. 1 – Wskaźnik wielkości PKB Unii Europejskiej (w proc.) (2006–2021)



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji i jesiennych prognoz (zestaw danych AMECO).

03 Pomimo różnic co do charakteru obecnego kryzysu i tego z lat 2008–2013 występuje silna korelacja między spadkami PKB podczas tych dwóch kryzysów w poszczególnych państwach członkowskich, co może stwarzać nowe wyzwania dla zapewnienia konwergencji gospodarczej w obrębie UE: przykładowo Grecja, Włochy i Hiszpania wydają się należeć do grona najbardziej poszkodowanych gospodarek podczas obu kryzysów (zob. [rys. 2](#)).

Rys. 2 – Spadek PKB podczas kryzysu z lat 2008–2013 i kryzysu w 2020 r.



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji i prognoz z jesieni 2020 r. (zestaw danych AMECO).

04 Od marca 2020 r. wstrząs gospodarczy spowodowany ograniczeniami w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych sprawił, że konieczne stało się wdrożenie przez UE i państwa członkowskie szeroko zakrojonych środków polityki gospodarczej w reakcji na pandemię COVID-19, tak aby zrekompensować przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym utratę dochodów. Po globalnym kryzysie finansowym i wynikłym z niego europejskim kryzysie zadłużeniowym usprawniono koordynację gospodarczą państw członkowskich UE za sprawą nowych przepisów (np. sześciopaku w 2011 r. i dwupaku w 2013 r.) oraz mechanizmów pomocy finansowej (np. europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej, Europejskiego Mechanizmu Stabilności – EMS). W reakcji na kryzys spowodowany pandemią UE musiała dostosować niektóre z obowiązujących zasad i stworzyć nowe instrumenty wsparcia finansowego, aby zaradzić skutkom wstrząsu gospodarczego.

Zakres prac i podejście Trybunału

05 Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli. Opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach lub danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia. Cel niniejszej publikacji jest dwójaki: przedstawienie rzeczowego opisu i obiektywnej analizy najważniejszych środków polityki fiskalnej wdrożonych na szczeblu krajowym i środków polityki gospodarczej wdrożonych na szczeblu UE w reakcji na trwający kryzys związany z pandemią COVID-19; rozpoznanie zagrożeń, wyzwań i szans w odniesieniu do koordynacji polityki gospodarczej w UE, wdrażania tej polityki i należytego zarządzania finansami UE.

06 Ogólnodostępne informacje dotyczące środków przyjętych w UE są fragmentaryczne i rozlane w wielu źródłach bądź brakuje im spójności i nie obejmują systematycznie opracowanych danych ilościowych, co utrudnia dokonywanie porównań. Tymczasem informacje tego rodzaju mają duże znaczenie w rozwiązywaniu problemów dotyczących koordynacji i realizacji polityki oraz ułatwiają analizę wniosków z dotychczasowej reakcji na kryzys w zakresie polityki gospodarczej. Zakres niniejszego przeglądu obejmuje środki polityki gospodarczej zastosowane na szczeblu UE w okresie od marca do sierpnia 2020 r. oraz istotne dalsze działania realizowane po tej dacie, a także wszelkie istotniejsze środki polityki fiskalnej (o wymiarze większym niż 0,1% PKB) wdrożone na szczeblu krajowym w okresie od marca do czerwca 2020 r.

07 Aby stworzyć kompleksowy przegląd zastosowanych środków, Trybunał zgromadził spójne dane ilościowe dotyczące środków na szczeblu krajowym i UE, opierając się przy tym na ogólnodostępnych informacjach i informacjach uzyskanych od Komisji. Ponadto ponieważ brak jest odrębnej centralnej bazy danych na temat krajowych bodźców fiskalnych, w ramach której systematycznie gromadzono by dane ilościowe, Trybunał przeprowadził wśród wszystkich 27 państw członkowskich badanie ankietowe dotyczące środków polityki fiskalnej wdrożonych w reakcji na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19. Był to sposób na wypełnienie luk w dostępnych informacjach. Badaniem objęto środki przyjęte na szczeblu krajowym w okresie do 30 czerwca 2020 r., w związku z czym w niniejszym przeglądzie nie uwzględniono uaktualnionych kosztów takich środków ani środków, które zostały przyjęte po tej dacie.

08 W ramach badania ankietowego przesłano centralnym organom podatkowym standardowy szablon sprawozdawczy, który ułatwił Trybunałowi zgromadzenie w usystematyzowany sposób danych na temat przyjętych krajowych środków polityki fiskalnej (w tym opisu, terminów, celu oraz szacowanego kosztu środków za 2020 r.)

oraz pogrupowanie tych danych w oparciu o kryteria takie jak wpływ na budżet i oddziaływanie gospodarcze. Dane zgromadzone w trakcie badania uzupełniono w razie potrzeby innymi publicznie dostępnymi informacjami (np. informacjami pochodzącymi z European Fiscal Monitor, programów stabilności i konwergencji, opublikowanych budżetów krajowych i dokumentów z założeniami budżetowymi). W przeglądzie wzięto również pod uwagę wcześniejsze sprawozdania Trybunału, wywiady z pracownikami Komisji, a także opinie wyrażone przez panel ekspertów co do rzetelności przeprowadzonej przez Trybunał analizy oraz rozpoznanych zagrożeń i wyzwań.

Zróżnicowane reakcje poszczególnych państw były ukierunkowane na ochronę miejsc pracy i przedsiębiorstw bez względu na cenę

Skutki gospodarcze środków zamknięcia były różne w poszczególnych państwach członkowskich i sektorach gospodarki

09 Bieżący kryzys ekonomiczny nie ma precedensu we współczesnej historii, jeśli chodzi o przyczyny. Dotychczasowe współczesne kryzysy były wywołane przez nie zrównoważony wzrost podaży lub nagromadzenie zakłóceń równowagi makrofinansowej², tymczasem obecny gwałtowny spadek produkcji wynika z wpływu pandemii i środków z zakresu polityki zdrowotnej zarówno na podaż, jak i na popyt.

10 Ponieważ polityka zdrowotna należy zasadniczo do kompetencji krajowych, różnicami w poziomie przygotowania poszczególnych państw członkowskich na pierwszym etapie rozprzestrzeniania się choroby można wyjaśnić, dlaczego działania w zakresie ochrony zdrowia publicznego w reakcji na pandemię na szczeblu UE wprowadzono z pewnym ociąganiem, dlaczego przyjęto różne podejścia do środków zamknięcia i kontroli granicznych, a także dlaczego pojawiła się luka w koordynowaniu środków między państwami członkowskimi.

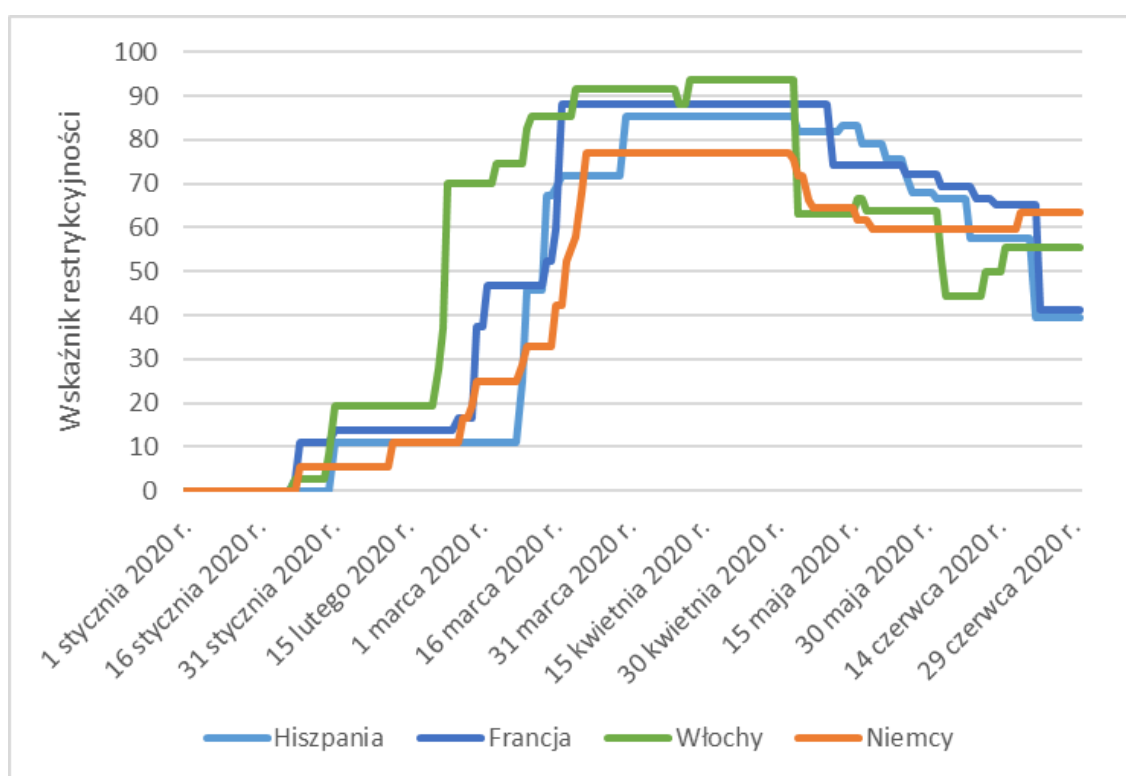
11 Szacowane faktyczne spadki PKB w okresie do połowy 2020 r. charakteryzują się dużym zróżnicowaniem między poszczególnymi państwami UE³. Dla istotnej części tych różnic między państwami członkowskimi podczas kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 można ustalić statystyczną korelację ze wskaźnikiem mierzącym restrykcyjność zastosowanych środków izolacji lub ograniczenia kontaktów osobistych oraz udziałem turystyki w całości gospodarki. W [załączniku I](#) przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał analizę regresji obejmującą te zmienne. Poniżej opisano zastosowane dwie zmienne objaśniające.

² Publikacja Komisji pt. „Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses”, 2009.

³ Komunikat Eurostatu nr 133/2020 z 8 września 2020 r.

12 Przykładowo w Niemczech zamknięcie gospodarki w marcu było mniej rygorystyczne niż we Włoszech, Francji lub w Hiszpanii, w przypadku których jedynie przedsiębiorstwa świadczące podstawowe usługi mogły pozostać otwarte, co po części wyjaśnia większe spadki PKB w trzech wspomnianych krajach (zob. również *rys. 3*). Wstępne szacunki wskazują, że każdy miesiąc obowiązywania rygorystycznych ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych może oznaczać spadek rocznego wzrostu PKB nawet o dwa punkty procentowe⁴.

Rys. 3 – Zmieniająca się restrykcyjność ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych w pierwszej połowie 2020 r.

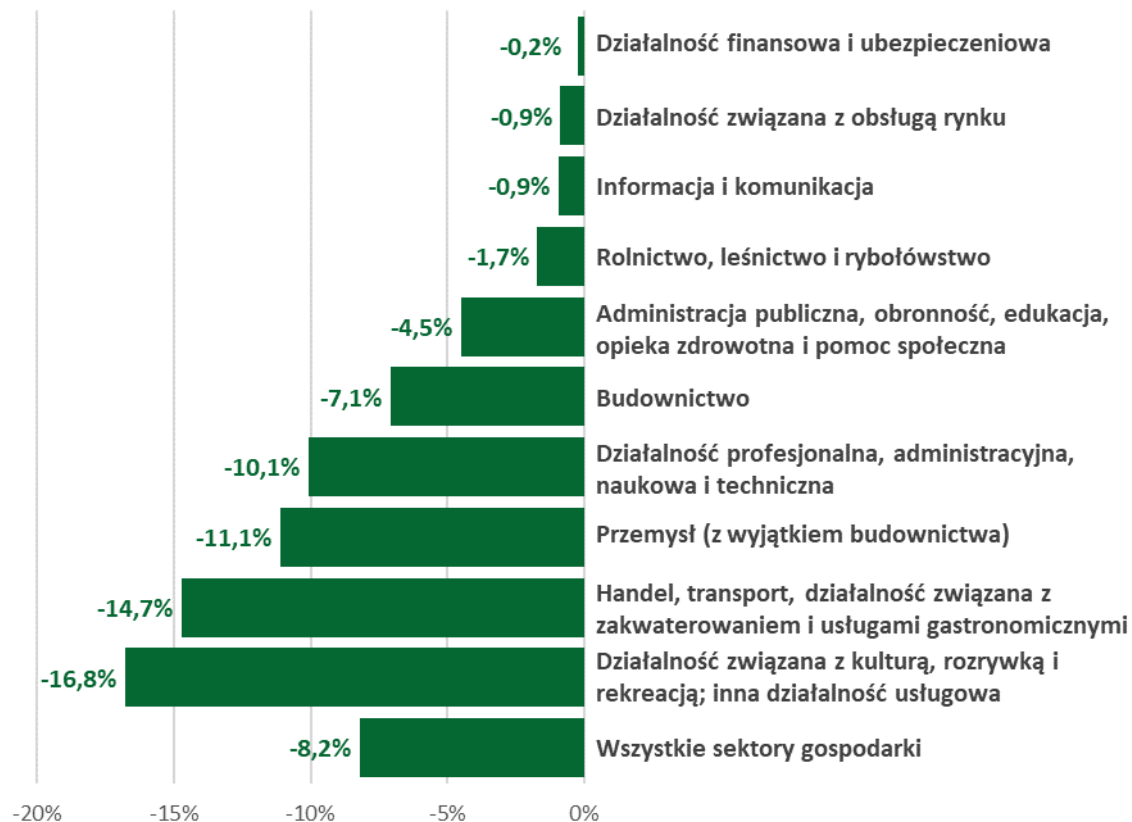


Źródło: wskaźnik restrykcyjności (Uniwersytet Oksfordzki: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 Dane dotyczące pierwszej połowy 2020 r. wskazują istotne zróżnicowanie skutków kryzysu w poszczególnych sektorach gospodarki (zob. *rys. 4*). Przykładowo pewne sektory usługowe takie jak sektor transportu, handlu detalicznego, rekreacji i sektor hotelarsko-gastronomiczny szczególnie mocno odczuły skutki kryzysu, ponieważ wprowadzone środki izolacji (zamknięcie, ograniczenie kontaktów osobistych lub zakazy podróżowania) zmniejszyły popyt na takie usługi.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

Rys. 4 –Zmiany wartości dodanej brutto w UE w pierwszej połowie 2020 r.



Uwaga: zmiana procentowa względem tego samego okresu w poprzednim roku.

Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Eurostatu.

Państwa członkowskie przyjęły liczne i zróżnicowane środki polityki fiskalnej

14 Od lutego 2020 r. państwa członkowskie ukierunkowały krajową politykę fiskalną na złagodzenie krótkoterminowych skutków środków zamknięcia oraz spadającego popytu na dochody i zatrudnienie. Podjęte działania – wzorowane ściśle na działaniach podjętych w odpowiedzi na kryzys z 2008 r. – polegały na uruchomieniu automatycznych stabilizatorów (takich jak dochody podatkowe i programy świadczeń dla bezrobotnych) oraz przyjęciu dyskrecyjnych bodźców budżetowych, takich jak ulgi dotyczące płatności podatkowych lub obniżenie stawek podatku. Objęły również nadzwyczajne wydatki, takie jak wsparcie na rzecz zatrudnienia i sektora opieki zdrowotnej. Ponadto podjęto działania inne niż budżetowe, aby zapewnić płynność podmiotom gospodarczym (pożyczki państwowe, gwarancje kredytowe, odroczenie zapłaty podatku itd.). Nie wiążą się one z żadnym bezpośrednim kosztem dla budżetów.

15 Jak wynika z przeprowadzonej przez Trybunał ankiety (zob. pkt **07, 08**), zgodnie ze stanem na koniec czerwca 2020 r. państwa członkowskie przyjęły niemal 1 250 środków polityki fiskalnej, aby przeciwdziałać gospodarczym i sanitarnym skutkom pandemii. Ogólna wartość tych środków wyniosła około 3,5 bln euro (27% szacowanego PKB UE-27 w 2020 r.). Trybunał zaklasyfikował je do pięciu głównych kategorii w zależności od charakteru i oddziaływania tych środków na deficyt (*ramka 1*). Poszczególne elementy zagregowanych danych z ankiety przedstawiono na *rys. 5*. Na gwarancje przypada 2 bln euro (59% łącznej wartości środków). Kolejnymi co do wielkości kategoriami są dyskrecyjne środki dotyczące wydatków (19%), instrumenty finansowe (11%), środki dotyczące płatności podatkowych (6%) i dyskrecyjne środki dotyczące dochodów (5%).

16 Łączny rozmiar tych działań jest duży w porównaniu z dyskrecyjnymi środkami zastosowanymi w latach 2009–2010 na rynkach produkcji i pracy, których wartość wyniosła około 3% PKB⁵. Wielkość bieżących działań można porównać raczej z rozmiarem środków dyskrecyjnych i środków innych niż budżetowe (gwarancje, pożyczki, wsparcie kapitałowe) wdrożonych w celu wsparcia sektora finansowego w latach 2008–2017, który szacuje się odpowiednio na 4% i 34% unijnego PKB⁶.

⁵ Publikacja Komisji pt. „Public finances in EMU – 2010”, 2010, s. 19.

⁶ Publikacja Komisji pt. „State aid scoreboard 2018”, 2019, s. 34.

Ramka 1

Główne kategorie środków polityki fiskalnej w badaniu ankietowym Trybunału

Dyskrecjonalne środki dotyczące wydatków wywierają bezpośredni wpływ na budżet. Środki te obejmują dotacje na rzecz wspierania dochodów przedsiębiorstw lub gospodarstw domowych, działania wspierające zatrudnienie, takie jak programy dotyczące przestoju dla pracowników, oraz wyjątkowe wydatki na pokrycie kosztów opieki zdrowotnej, inwestycji kapitałowych i badań naukowych, a także dotacje na spłatę odsetek, rezerwy na straty z tytułu pożyczek oraz inne dyskrecjonalne środki dotyczące wydatków. Trybunał podał szacowaną wartość tych działań w bieżącym roku zgodnie ze stanem na koniec czerwca.

Dyskrecjonalne środki dotyczące dochodów również wywierają bezpośredni wpływ na budżet. Obejmują one ulgi dotyczące płatności podatkowych, obniżenie stawek podatków i inne środki w zakresie dochodów. Trybunał podał szacowaną wartość tych działań w bieżącym roku zgodnie ze stanem na koniec czerwca.

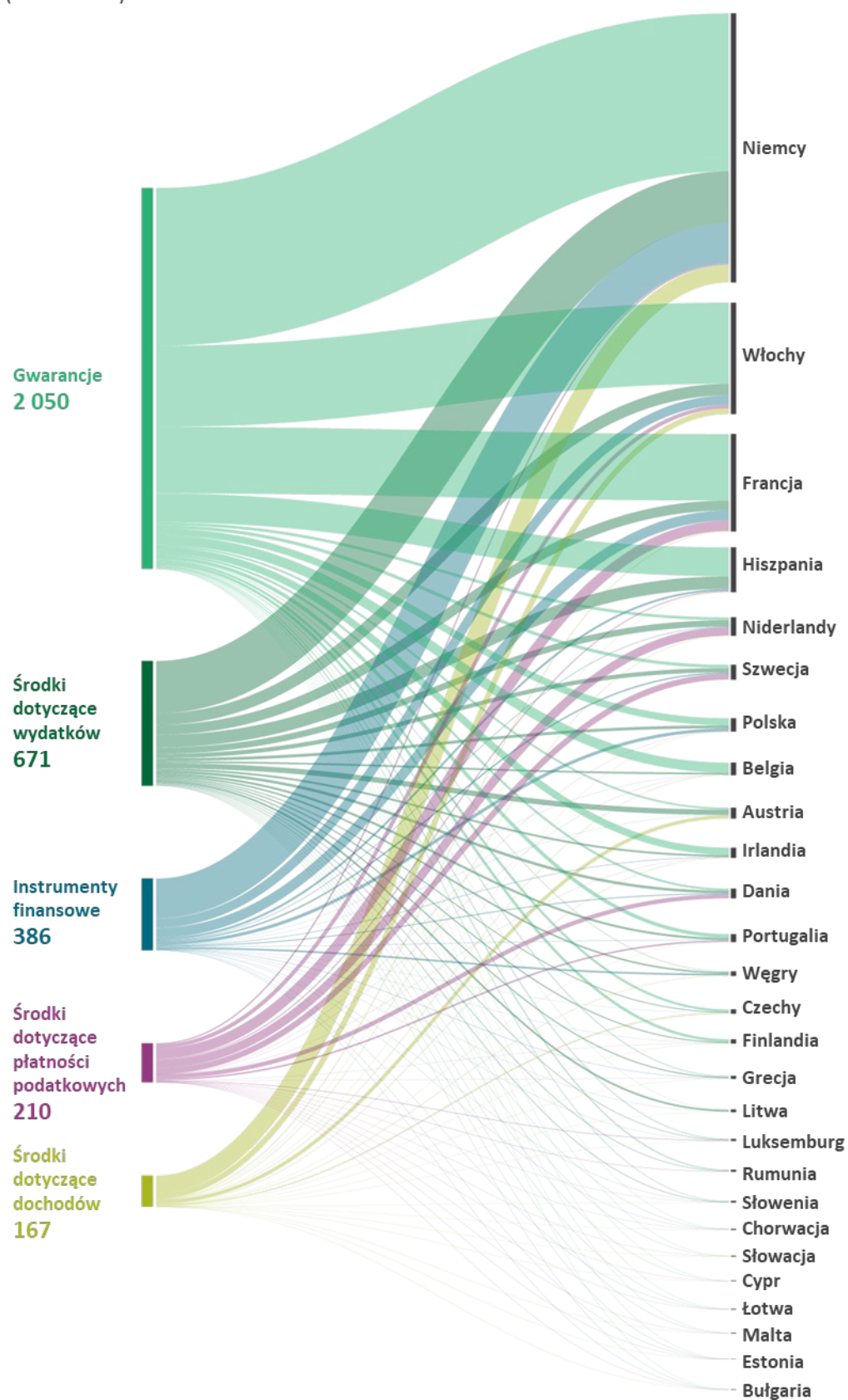
Instrumenty finansowe mają zapewnić wsparcie płynnościowe lub zwiększyć wypłacalność przedsiębiorstw za pośrednictwem pożyczek lub zastrzyków kapitałowych. Działania te będą pośrednio wpływać na budżet, jeśli ostatecznie instrumenty te nie zostaną spłacone w całości. Trybunał podaje informacje na temat pakietów inwestycyjnych ogłoszonych przez organy publiczne w okresie do końca czerwca 2020 r.

Gwarancje mają na celu poprawę płynności przedsiębiorstw dzięki zobowiązaniu ze strony rządu do spłacenia objętego gwarancją długu udzielonego przez instytucję finansową, w razie gdy dane przedsiębiorstwo stanie się niewypłacalne. Działania tego rodzaju będą pośrednio wpływać na budżet, jeśli instrumenty finansowe objęte gwarancjami nie zostaną spłacone w całości. W niniejszej analizie Trybunał podaje informacje na temat pakietów gwarancji ogłoszonych przez organy publiczne w okresie do końca czerwca 2020 r.

Środki dotyczące płatności podatkowych mają w zamierzeniu poprawić płynność przedsiębiorstw dzięki odroczeniu terminu płatności podatkowych lub terminu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Działania te nie będą miały żadnego wpływu na budżet, o ile należne kwoty zostaną uiszczone w późniejszym terminie w ciągu roku. Do środków tych należą w szczególności odroczenie płatności podatków i przyspieszenie zwrotu podatku. W niniejszej analizie Trybunał podał szacowaną wartość tych działań w bieżącym roku zgodnie ze stanem na koniec czerwca.

Rys. 5 – Rozmiar środków polityki fiskalnej w podziale na kategorie

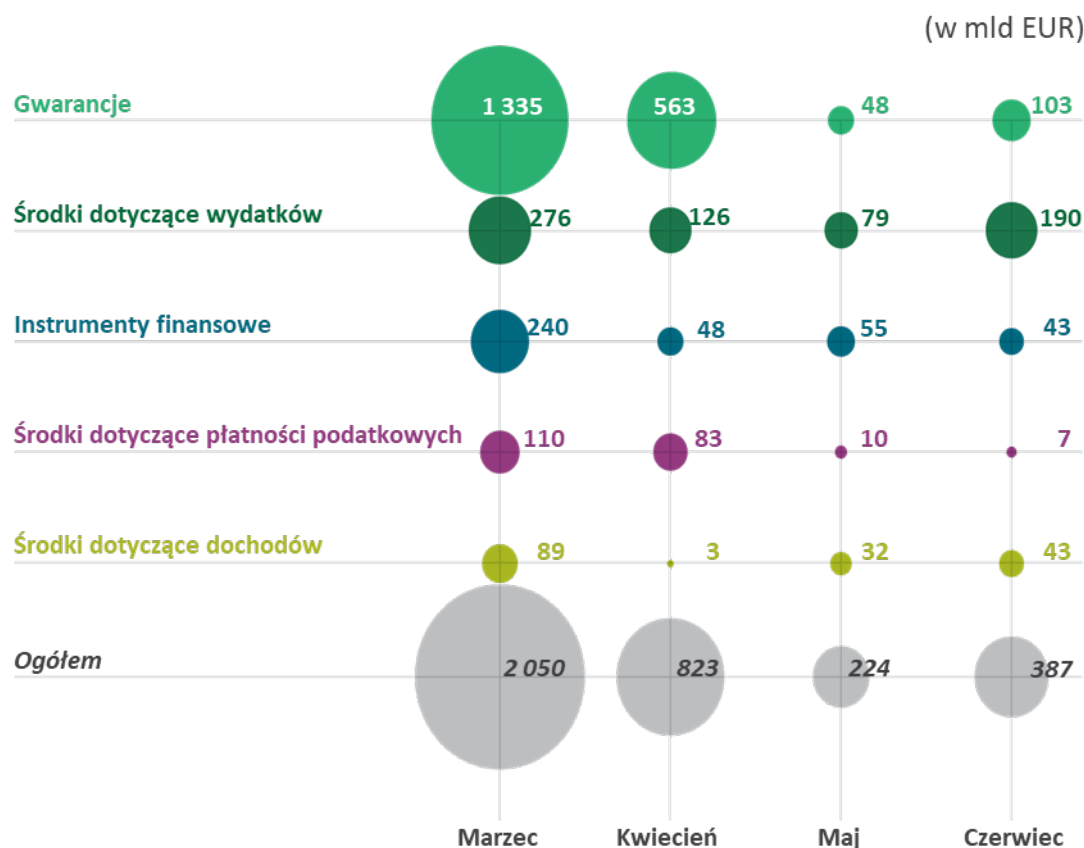
(w mld EUR)



Źródło: dane z badania ankietowego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

17 Największą część zastosowanych środków – o wartości około 2,1 bln euro, tj. 60% łącznej kwoty – przyjęto w marcu, kiedy wprowadzone zostały pierwsze środki zamknięcia związane z pandemią COVID-19. Kolejny zestaw środków, o wartości 0,8 bln euro, został przyjęty w kwietniu. Wielkość przyjmowanych środków stopniowo zmniejszała się w maju i czerwcu (*rys. 6*).

Rys. 6 – Rozkład środków polityki fiskalnej w czasie



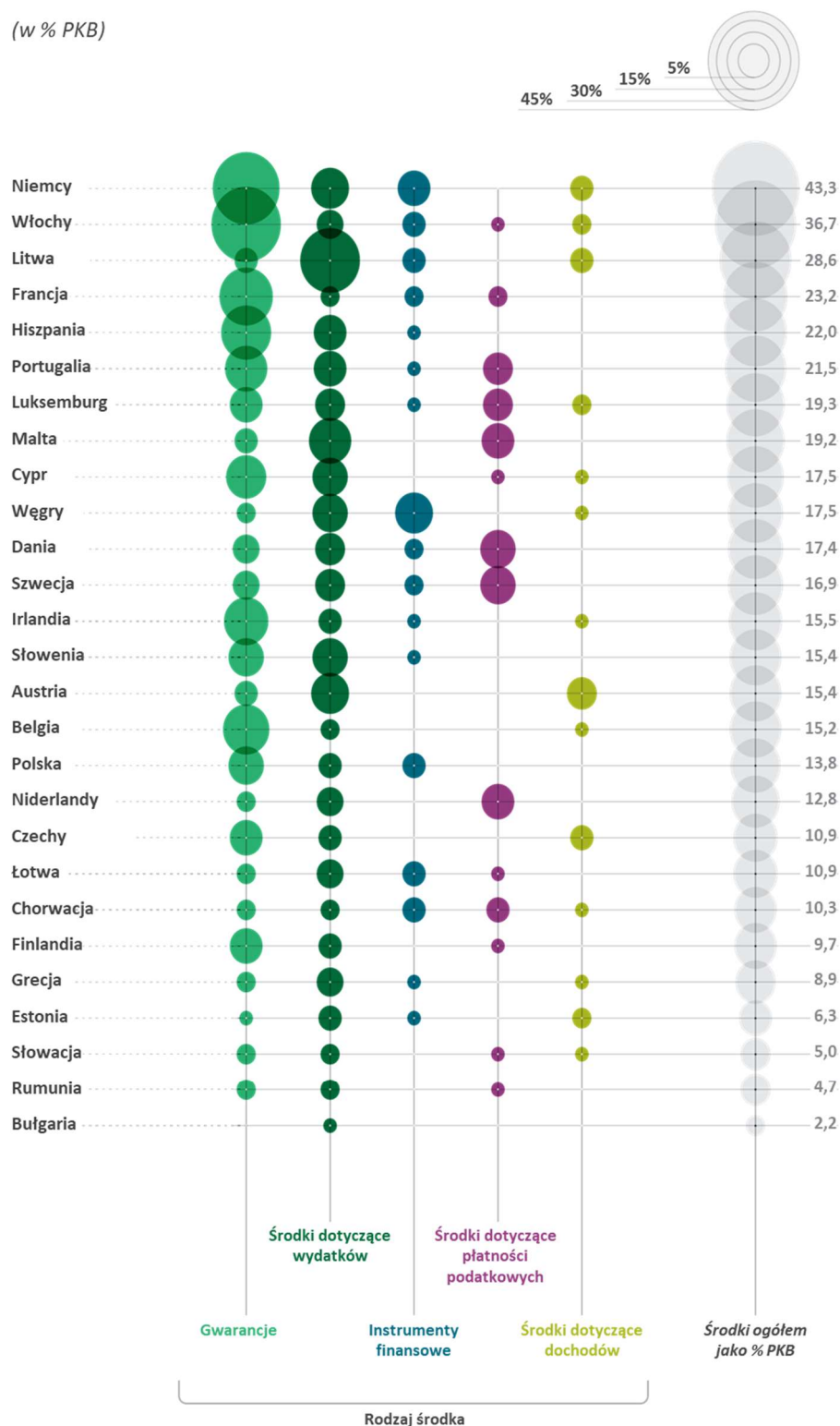
Źródło: dane z badania ankietowego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

18 Większość programów gwarancji została przyjęta w okresie do kwietnia. Presja na rynkach finansowych w marcu i kwietniu była jedną z przyczyn, dla których niektóre rządy szybko przyjęły duże pakiety gwarancji i nadzwyczajne mechanizmy kredytowe, by zwiększyć płynność przedsiębiorstw i ogólny poziom zaufania inwestorów w tamtym momencie. Interwencje na rynku pieniężnym i wynikała stąd poprawa sytuacji na rynkach finansowych pozwalają wyjaśnić, dlaczego przyjmowanie dalszych programów nie było konieczne. Przyjmowanie innych kategorii środków było bardziej równomiernie rozłożone w czasie. Wyraźne zwiększenie wartości środków dotyczących wydatków w czerwcu związane jest z odnowieniem pewnych tymczasowych mechanizmów oraz przyjęciem planu odbudowy w Niemczech.

19 Do tej pory środki polityki fiskalnej wdrożone w poszczególnych państwach członkowskich istotnie się różniły pod kątem względnych rozmiarów. Jak pokazano na *rys. 7*, cztery spośród pięciu największych – jeśli chodzi o rozmiar względem PKB – pakietów fiskalnych zostały przyjęte przez cztery największe państwa członkowskie UE. Wynika to w dużej mierze z ogłoszonych kwot programów gwarancji. Odpowiedź Niemiec na pandemię była największa – wdrożono środki o wartości około 43% krajowego PKB. Na kolejnych miejscach znalazły się Włochy (37% PKB), Litwa (29% PKB), Francja (23% PKB) i Hiszpania (22% PKB). Tymczasem niektóre państwa, które przystąpiły do Unii później, przyjęły istotnie mniejsze pakiety środków polityki fiskalnej – pakiety przyjęte przez Bułgarię (2% PKB), Słowację (5% PKB) i Rumunię (5% PKB) należą do względnie najmniejszych wśród państw członkowskich.

Rys. 7 – Wielkość środków polityki budżetowej przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie wyrażona jako odsetek PKB danego kraju

(w % PKB)

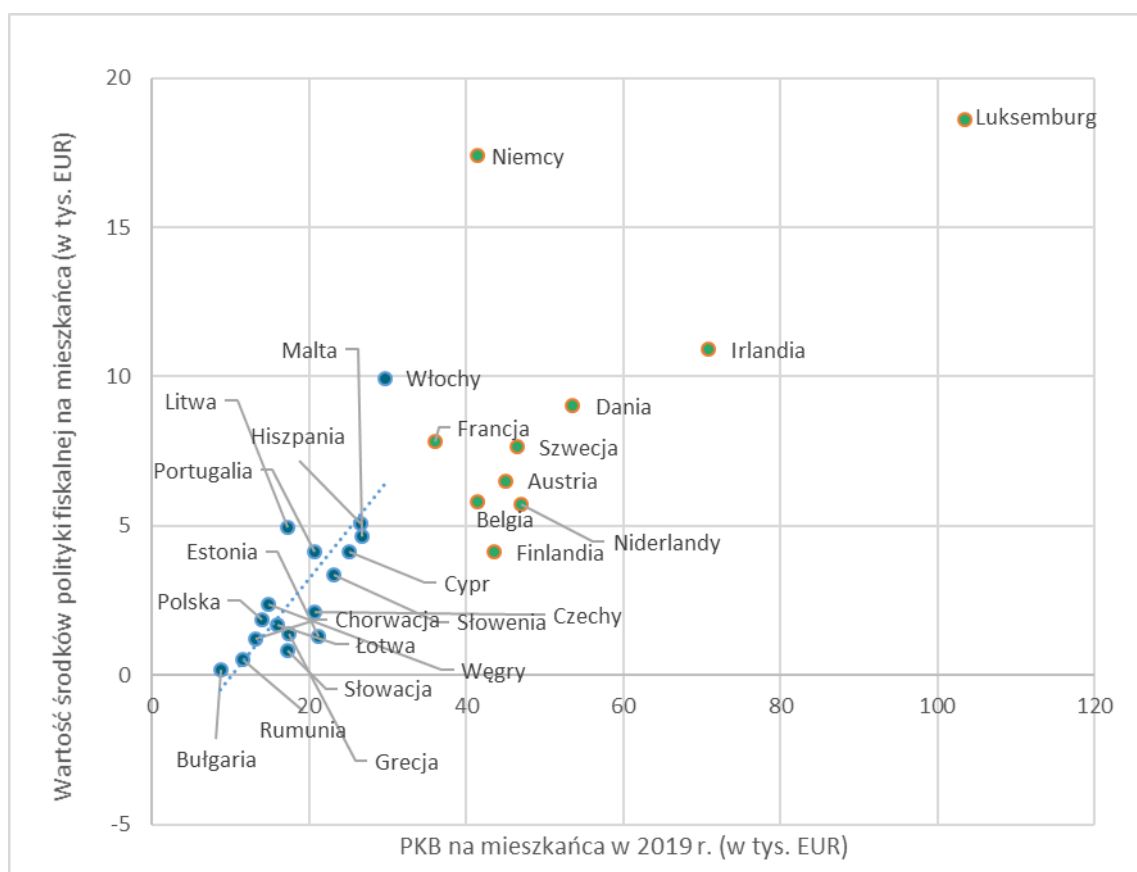


Uwaga: podane łączne kwoty odpowiadają ogólnej wartości działań w zakresie polityki fiskalnej, ale nie uwzględniają zróżnicowanych strategii budżetowych, w ramach których stosuje się środków o różnym wpływie finansowym i budżetowym, jak wyjaśniono w ramce 1.

Źródło: dane z badania ankietowego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

20 Trybunał odnotował, że państwa o względnie mniejszym PKB na mieszkańca przyjęły pakiety środków polityki fiskalnej o mniejszej wartości w przeliczeniu na mieszkańca i skorzystały z wyraźnie mniejszej liczby możliwości w reakcji na zaistniałą sytuację, podczas gdy państwa o PKB na mieszkańca powyżej średniej UE przyjęły bardziej zróżnicowane środki, które wydawały się nie być uzależnione od wielkości PKB (zob. [rys. 8](#)). Im większy PKB na mieszkańca, tym większa była wartość pakietów środków polityki fiskalnej, niemniej ten rodzaj liniowej zależności, mogący wskazywać na występowanie ograniczeń budżetowych, znika w przypadku państw o PKB na mieszkańca większym od średniej UE.

Rys. 8 – Wartość pakietów fiskalnych na mieszkańca w zestawieniu z PKB na mieszkańca

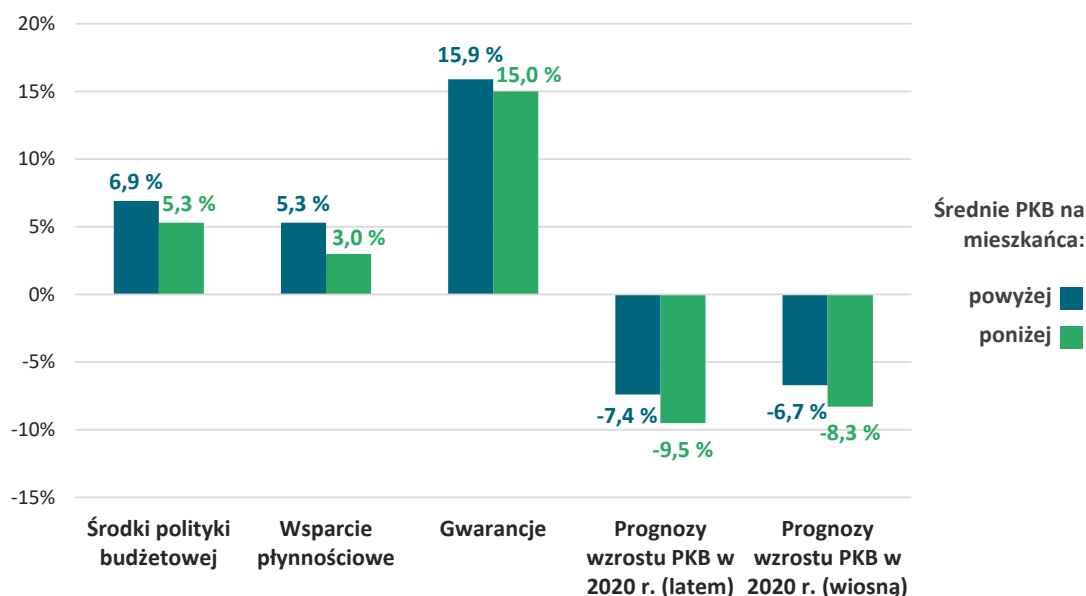


Źródło: na podstawie badania ankietowego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

21 Na podstawie danych uzyskanych w ramach badania ankietowego Trybunał obliczył, że państwa o PKB na mieszkańca poniżej średniej unijnej zgodnie ze stanem na koniec 2019 r. przyjęły w 2020 r. łącznie środki polityki fiskalnej o wartości wyrażonej jako odsetek PKB mniejszej niż środki przyjęte przez pozostałe państwa (zob. [rys. 9](#)). Ponadto Komisja prognozuje, że spadek PKB w 2020 r. będzie w tych państwach większy niż w pozostałych państwach członkowskich. Jak wynika z powyższego, zakres i rodzaje przyjętych środków zależą od względnej zamożności danego państwa

członkowskiego, a nie od tego, w jakim stopniu zgodnie z prognozami miało ono odczuć skutki bieżącego kryzysu.

Rys. 9 – Zestawienie łącznej wartości pakietów środków polityki fiskalnej i prognozowanych spadków PKB w 2020 r.



Uwaga: środki polityki budżetowej obejmują środki dotyczące dochodów i wydatków; wsparcie płynnościowe odnosi się do środków dotyczących płatności podatkowych i instrumentów finansowych.

Źródło: dane uzyskane w badaniu ankietowym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i prognozy Komisji dotyczące PKB w 2020 r.

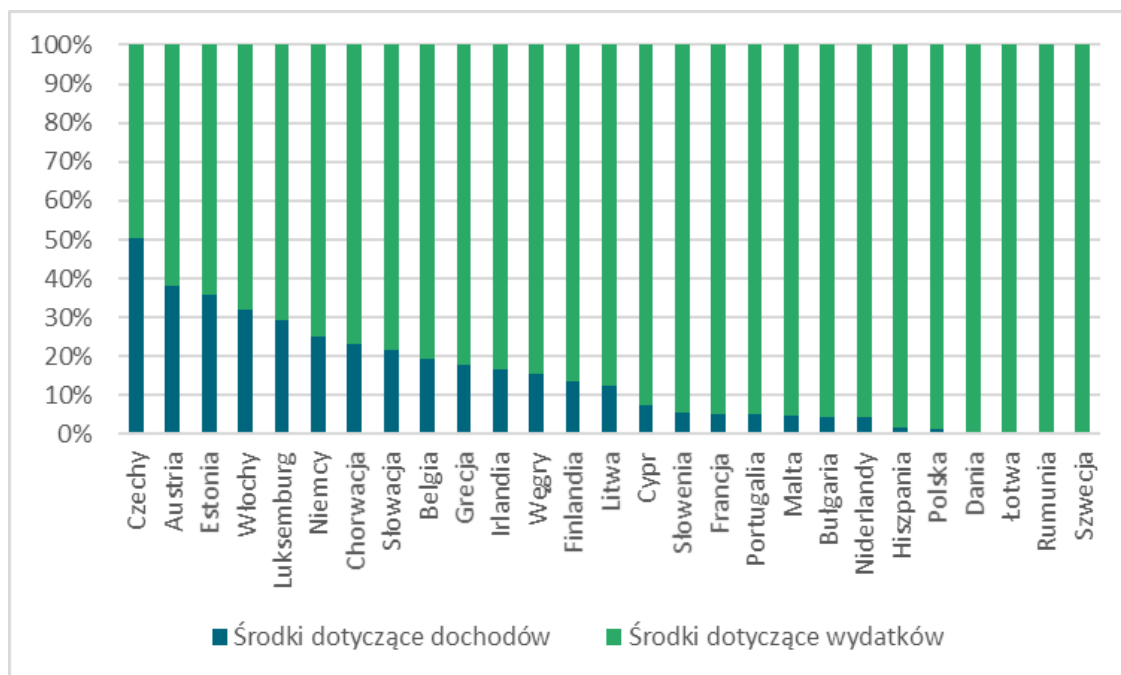
22 Działania z zakresu polityki fiskalnej podjęte w reakcji na kryzys także różnią się między poszczególnymi państwami członkowskimi (zob. [rys. 7](#)). Największą część tych pakietów środków stanowią gwarancje, przy czym tendencja ta jest szczególnie wyraźna w przypadku państw, które przyjęły największe pakiety. Przykładowo w Niemczech 58% wartości pakietów stanowią gwarancje, a odsetek ten wynosi odpowiednio 73% dla Włoch, 68% we Francji i 65% w Hiszpanii. W ramach ankiety Trybunału nie uzyskano danych na temat wdrożenia tych gwarancji, ale ogólnodostępne wstępne dane wskazują, że poziom wykorzystania udostępnionych pakietów gwarancji był niższy niż 10% w Niemczech, poniżej 20% we Włoszech, wyniósł około jednej trzeciej we Francji i powyżej 60% w Hiszpanii⁷.

23 W innych państwach członkowskich największą część pakietów środków fiskalnych stanowiły dyskrecjonalne środki dotyczące dochodów i wydatków. Proporcja tej kategorii środków wyniosła 81% na Litwie, 81% w Austrii, 72% w Estonii

⁷ Zob. również: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

i 70% w Bułgarii. Rządy korzystały z tych dwóch rodzajów środków – dotyczących wydatków i dotyczących dochodów – w różnym stopniu (zob. [rys. 10](#)).

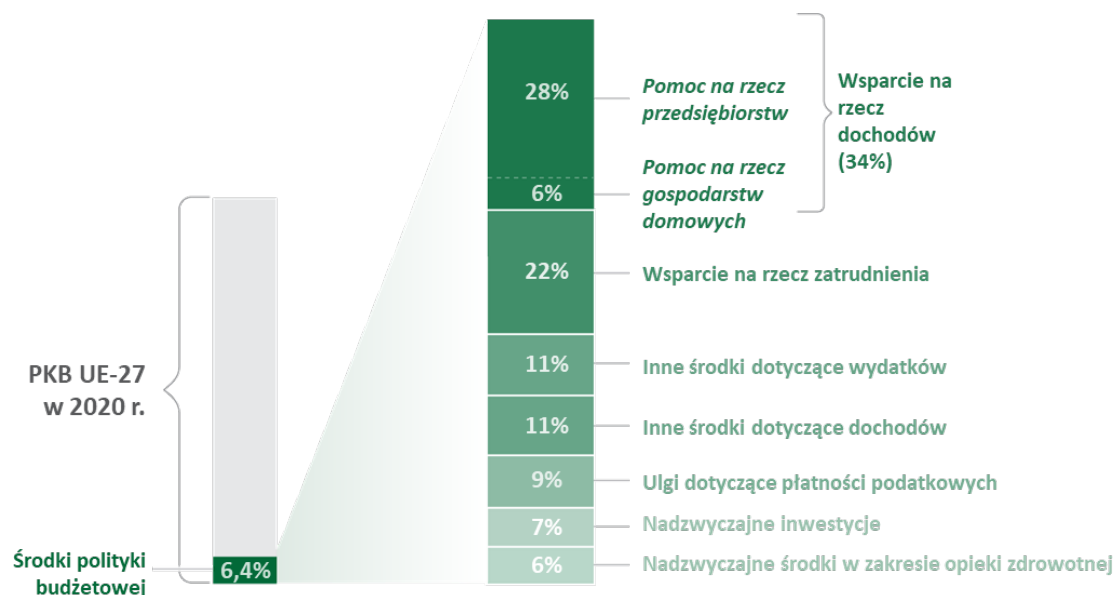
Rys. 10 – Udział dyskrecjonalnych środków dotyczących wydatków i dotyczących dochodów w ogólnej kwocie środków polityki budżetowej



Źródło: dane z badania ankietowego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

24 Dyskrecjonalne środki dotyczące wydatków i dochodów, które zostały wymienione w odpowiedzi na ankietę, mają wartość około 6,4% PKB UE-27 i w przeważającej części składają się z dyskrecjonalnych wydatków (zob. [rys. 11](#)). Z kwoty tej wartość odpowiadającą 2% PKB przeznaczono na wsparcie dochodów przedsiębiorstw, natomiast 1,4% PKB na wsparcie zatrudnienia, np. mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Ulgi dotyczące płatności podatkowych i uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne stanowi największą część środków dotyczących dochodów.

Rys. 11 – Rodzaje środków dotyczących dochodów i wydatków wdrożonych w UE



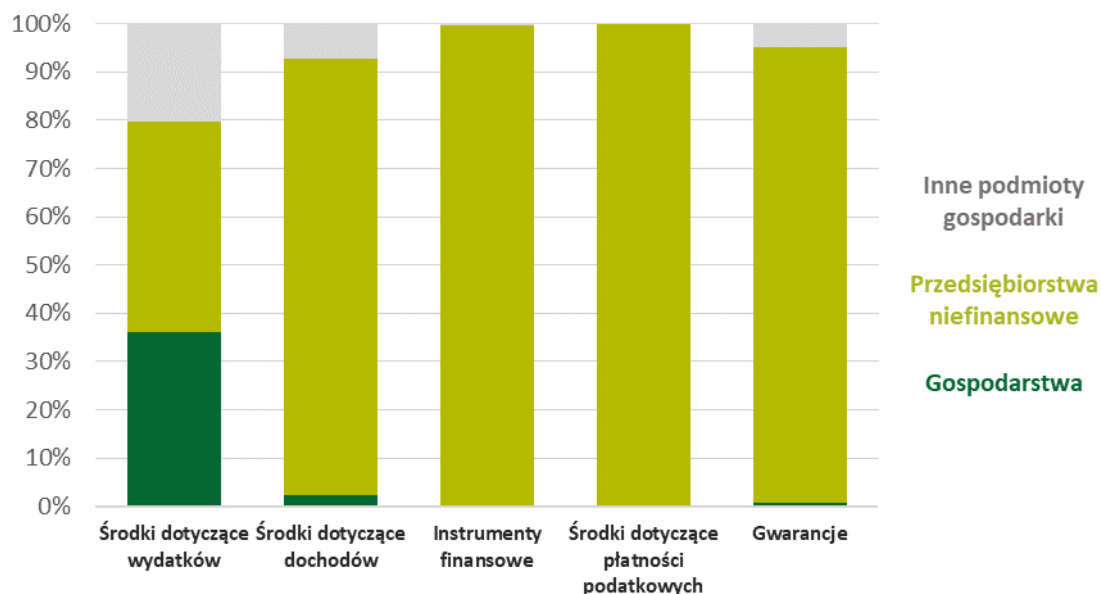
Źródło: badanie ankietowe Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zastosowane środki były głównie ukierunkowane na natychmiastowe ograniczenie ryzyka bezrobocia i upadłości

25 Zgodnie z **wytycznymi politycznymi**, które Komisja skierowała 13 marca 2020 r. do państw członkowskich (zob. pkt 43), środki polityki fiskalnej powinny być ukierunkowane na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w taki sposób, by ograniczyć utratę miejsc pracy oraz wspierać dochody i płynność przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Jak wynika z poniższej analizy, przyjęte środki były ogólnie zgodne ze wspomnianymi wytycznymi.

26 Wśród podmiotów gospodarki będących adresatami środków polityki fiskalnej należy wymienić przede wszystkim przedsiębiorstwa inne niż finansowe (84%) i gospodarstwa domowe (8%). Za pomocą gwarancji i instrumentów na rzecz zapewnienia płynności (środków dotyczących płatności podatkowych i instrumentów finansowych) wspierano płynność przedsiębiorstw, tymczasem 43% budżetu dyskrejonalnych środków dotyczących wydatków było ukierunkowane na przedsiębiorstwa, a 35% – na gospodarstwa domowe. 90% środków dotyczących dochodów było ukierunkowanych na przedsiębiorstwa, przy czym w szczególności stosowano ulgi dotyczące płatności podatkowych (zob. [rys. 12](#)). Dyskrejonalne środki dotyczące wydatków objęły szerszy zakres obszarów polityki, w tym opiekę zdrowotną, inwestycje publiczne, badania naukowe, edukację, zwalczanie ubóstwa itd.

Rys. 12 – Środki polityki fiskalnej w podziale na grupy podmiotów docelowych



Źródło: badanie ankietowe Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

27 Łączna kwota środków uwzględnionych w ankiecie, które miały zapewnić bezpośrednie wsparcie na rzecz zatrudnienia za pomocą mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, wynosi 184 mld euro. Ponad 60% tej kwoty przypada na kilka państw: Francję (32,5 mld euro), Hiszpanię (29,4 mld euro), Niemcy (25,2 mld euro) i Włochy (23,7 mld euro) (zob. [ramka 2](#)). Koszty budżetowe poszczególnych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy zależą od szeregu parametrów prawnych (kwalifikowalność, poziom zastąpienia dotychczasowego wynagrodzenia, okres obowiązywania itd.), charakteru wprowadzonych środków izolacji i zakresu działalności w poszczególnych krajach, którą można prowadzić w formie pracy zdalnej.

Ramka 2

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy są publicznymi programami, które pozwalają przedsiębiorstwom borykającym się z trudnościami gospodarczymi na czasowe ograniczenie godzin pracy, a jednocześnie zapewniają pracownikom zatrudnionym w tych przedsiębiorstwach wsparcie rządowe w miejsce wynagrodzenia za nieprzepracowane godziny. Mechanizm może przewidywać częściowe ograniczenie liczby przepracowanych godzin lub pełne zawieszenie wykonywania umowy o pracę na określony czas. Ma on pozwolić zapewnić ochronę miejsc pracy przez okres kryzysu, a jednocześnie umożliwić przedsiębiorstwom zatrzymanie umiejętności, wiedzy specjalistycznej i pracowników.

Jak wynika z analizy Komisji, większość państw członkowskich wdrożyła mechanizmy tego rodzaju w czasie globalnego kryzysu finansowego i dzięki temu udało im się zmniejszyć wahania poziomu zatrudnienia, co z kolei zmniejszyło społeczne koszty kryzysu⁸.

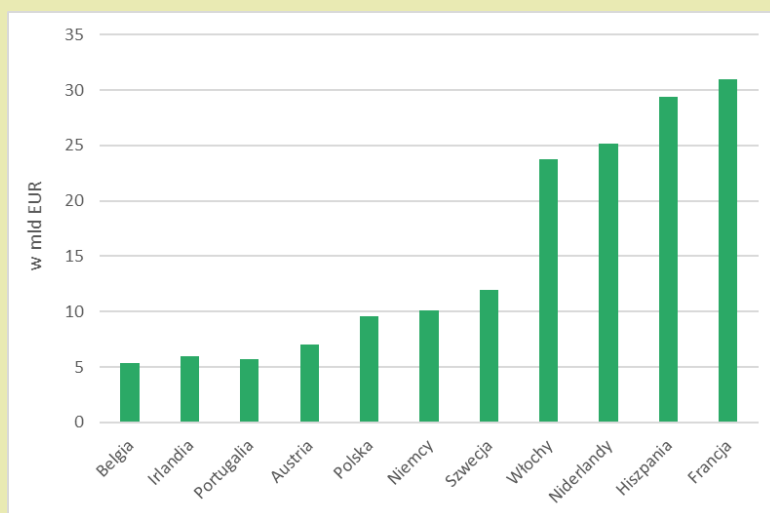
13 marca 2020 r. Komisja zaleciła wprowadzenie takich mechanizmów w celu złagodzenia niekorzystnego wpływu wprowadzonych środków zamknięcia na zatrudnienie. W kwietniu 2020 r. – w okresie obowiązywania najbardziej restrykcyjnych środków zamknięcia – z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy korzystało ponad 42 mln pracowników w 27 państwach UE, czyli około jedna czwarta całej aktywnej zawodowo ludności w UE⁹. Komisja szacuje, że bezpośredni koszt budżetowy tych mechanizmów jest równy połowie kosztu zasiłków dla bezrobotnych, które musiałyby zostać wypłacone, jeśli zabrakłoby takiego wsparcia na rzecz zatrudnienia¹⁰.

Jak wynika z badania ankietowego Trybunału, w 2020 r. środki polityki fiskalnej zastosowane w 11 państwach członkowskich w celu sfinansowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy mogły kosztować ponad 5 mld euro.

⁸ Dokument okolicznościowy Komisji pt. „Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations”, 2010.

⁹ Dokument orientacyjny Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych nr 7/2020.

¹⁰ Dokument Komisji pt. „Employment and Social Developments in Europe”, 2020, s. 114.



28 Trybunał pogrupował środki krajowe ujęte w swojej bazie danych w zależności od wpływu na zatrudnienie, poziom ubóstwa, sektor finansowy i środowisko. Podział ten jest wynikiem analizy jakościowej nazw, opisów i klasyfikacji środków, które to informacje zostały przesłane przez państwa członkowskie. Uznaje się, że dane środki mają bezpośrednie oddziaływanie, jeśli mają one na celu wywarcie wpływu na – odpowiednio – zatrudnienie, poziom ubóstwa, sektor finansowy i środowisko. Za środki oddziałujące pośrednio natomiast uznaje się środki, które najprawdopodobniej wywrą wpływ w odnośnym obszarze, choć nie taki był ich zasadniczy cel. Wreszcie za nieistotne uznaje się środki, które najprawdopodobniej nie wywrą żadnego wpływu. Przykładowo środki dotyczące wydatków zapewniające finansowanie na rzecz mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy bezpośrednio i korzystnie wpływają na zatrudnienie. Przeprowadzoną przez Trybunał ocenę oddziaływania poszczególnych środków podsumowano na [rys. 13](#).

Rys. 13 – Względny rozmiar środków polityki fiskalnej w podziale na rodzaj oczekiwanego oddziaływania



Źródło: badanie ankietowe Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

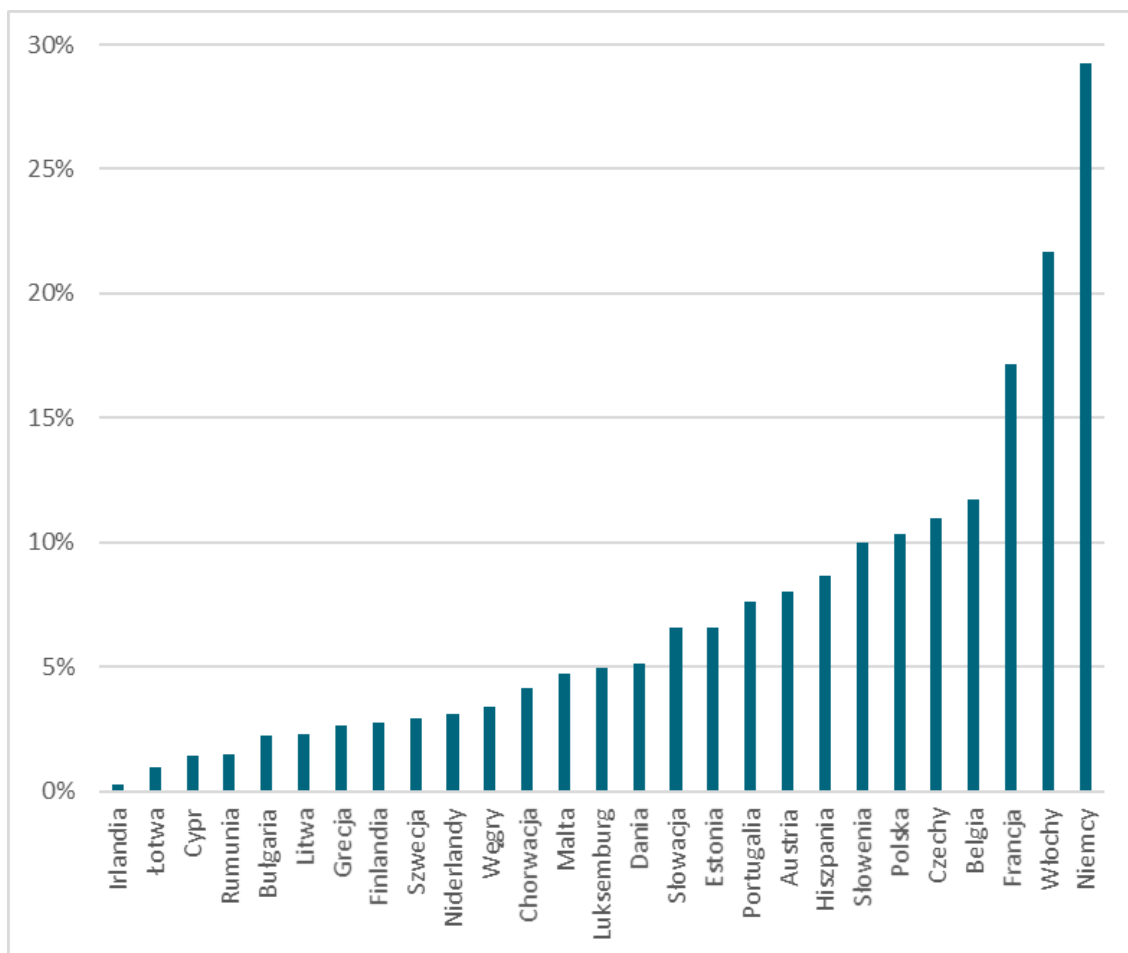
29 Większa część środków dotyczyła zatrudnienia:

- 95% ogólnej kwoty przeznaczonej na wszystkie środki ma pośrednie lub bezpośrednie oddziaływanie na zatrudnienie, przy czym w przypadku 12% jest to oddziaływanie bezpośrednie. Jedynie 1% środków jest ukierunkowane bezpośrednio na kwestię ubóstwa. Niemniej większość środków przyczyniających się do ochrony miejsc pracy przyczynia się jednocześnie pośrednio do ograniczenia oddziaływania kryzysu na poziom ubóstwa. Łącznie szacuje się, że środki polityki fiskalnej o wartości niemal 3,2 bln euro (92% ogólnej kwoty) oddziałują bezpośrednio (1% ogólnej kwoty) i pośrednio na poziom ubóstwa;
- ponieważ sektor finansowy do tej pory nie został dotknięty bezpośrednio kryzysem wywołanym przez pandemię COVID-19, jedynie bardzo niewielka część środków była ukierunkowana bezpośrednio na przedsiębiorstwa finansowe. Niemniej jako że przedsiębiorstwa te pełnią funkcję pośredników przy udzielaniu gwarancji i wdrażaniu innych instrumentów, na sektor finansowy pośrednio oddziałuje 89% ogólnej kwoty przeznaczonej na wszystkie środki. Ponadto sektor finansowy odnosi również pośrednio korzyści z krajowych środków polityki fiskalnej, które pozwalają przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym uniknąć ewentualnej niewypłacalności;
- praktycznie brak jest środków, które oddziaływałyby na środowisko. Na środki polityki fiskalnej, które pośrednio lub bezpośrednio oddziałują na środowisko, przeznaczono jedynie 2% ogólnej kwoty uruchomionej w reakcji na kryzys

wywołany przez pandemię COVID-19. Szacunki te nie uwzględniają korzystnego wpływu środków zamknięcia na środowisko (np. niższych poziomów zanieczyszczeń), którego Trybunał nie był w stanie określić ilościowo.

30 Pomoc państwa stanowi podstawową formę udostępniania wsparcia, z której korzystały państwa członkowskie, by pomóc krajowym przedsiębiorstwom podczas kryzysu. Większość środków polityki fiskalnej (67%) została zatwierdzona przez Komisję jako pomoc państwa. W okresie do końca czerwca Komisja zatwierdziła pomoc państwa o wartości 2,2 bln euro (15,7% PKB UE-27 w 2019 r.), na którą to kwotę składały się głównie gwarancje i wsparcie płynnościowe. Ponieważ większość decyzji zatwierdzonych przez Komisję odnosiła się do programów parasolowych mających zastosowanie do wszystkich sektorów gospodarki, ukierunkowanie sektorowe tej pomocy nie jest znane. Intensywność pomocy państwa związanej z bieżącym kryzysem bardzo istotnie się różniła w poszczególnych państwach członkowskich (zob. [rys. 14](#)). Jeśli chodzi o kwoty wyrażone w wartościach bezwzględnych, niemal połowa wszystkich decyzji w sprawie pomocy państwa wydanych w UE (1 bln euro) dotyczyła Niemiec. Kwota ta odpowiada 29% PKB tego państwa.

Rys. 14 – Zatwierdzona pomoc państwa (łączna kwota wyrażona jako odsetek PKB danego kraju)



Źródło: dane Komisji dotyczące stanu na koniec czerwca 2020 r.

Wdrożone środki przyczyniły się do ochrony miejsc pracy, ale doprowadziły do powstania dużych deficytów

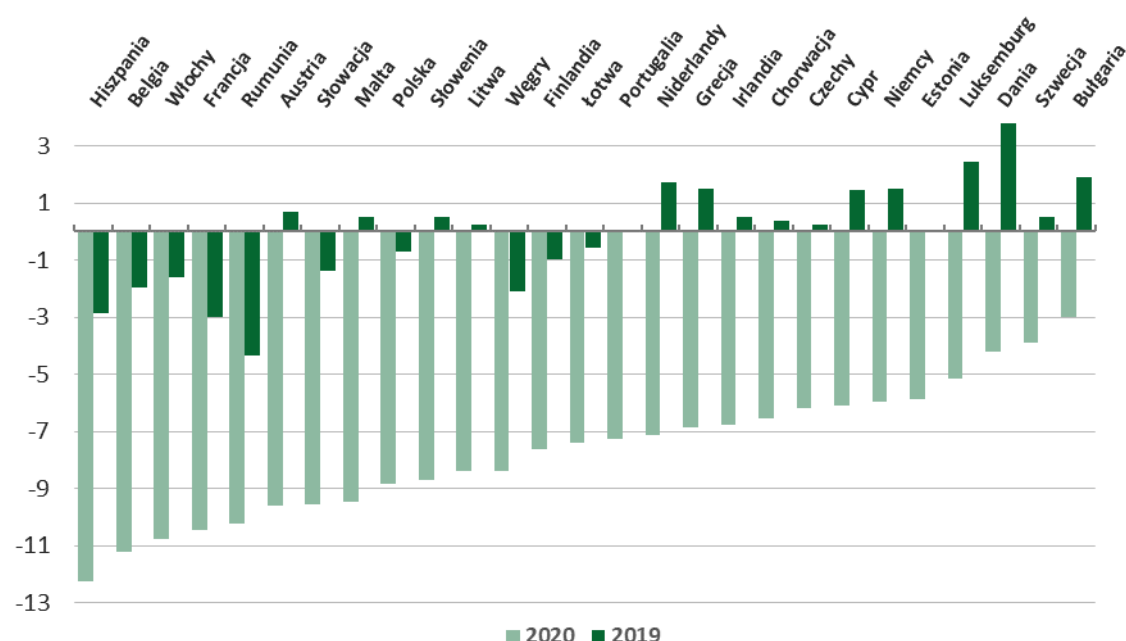
31 Pandemia wciąż trwa i trudno obecnie przewidzieć, jakie będą jej ostateczne skutki społeczno-gospodarcze. Trybunał przyjrzał się jednak początkowym konsekwencjom środków polityki fiskalnej, które zostały przyjęte do momentu sfinalizowania niniejszego przeglądu.

32 Początkowa reakcja fiskalna na kryzys gospodarczy najprawdopodobniej poważnie wpłynie na **deficyty** rządowe. Wynika to ze spadku przychodów podatkowych w związku z ograniczeniem aktywności gospodarczej oraz z przyjęcia dyskrejonalnych środków polityki fiskalnej, takich jak ulgi dotyczące płatności podatkowych, obniżenie stawek podatku, a także nadzwyczajnych wydatków, takich jak wsparcie na rzecz zatrudnienia i sektora opieki zdrowotnej. Ponadto zgodnie

z wynikami badania ankietowego Trybunału wartość oszczędności budżetowych wykorzystanych do sfinansowania środków wynosi mniej niż 0,1% PKB UE. Przyszłe koszty fiskalne mogą wynikać również ze strat z tytułu utraty własności związanych z dużymi gwarancjami i wsparciem płynnościowym przyznanymi przedsiębiorstwom.

33 Według prognoz z listopada 2020 r. łączny deficyt budżetowy miał wynieść w 2020 r. 8% PKB UE, przy czym niektóre państwa, w których doszło do istotnego skurczenia się PKB, mogą odnotować deficyty przekraczające 10% (Hiszpania, Belgia, Włochy, Francja). W 2020 r. 26 państw członkowskich UE najprawdopodobniej nie zdoła zachować zgodności z unijnym progiem deficytu w wysokości 3% PKB (zob. [rys. 15](#)). Deficyty mogą doprowadzić do zwiększenia długu publicznego o około 20% PKB w latach 2020–2021, niemniej szacunki te różnią się istotnie dla poszczególnych państw członkowskich¹¹. Prognozy dotyczące deficytów i długu mogą zostać skorygowane w górę ze względu na obecną niepewną sytuację gospodarczą. W listopadzie Komisja dokonała korekty prognozowanego wzrostu PKB w 2021 r. z 6,1% do 4,1%.

Rys. 15 – Salda budżetowe (wyrażone jako odsetek PKB)



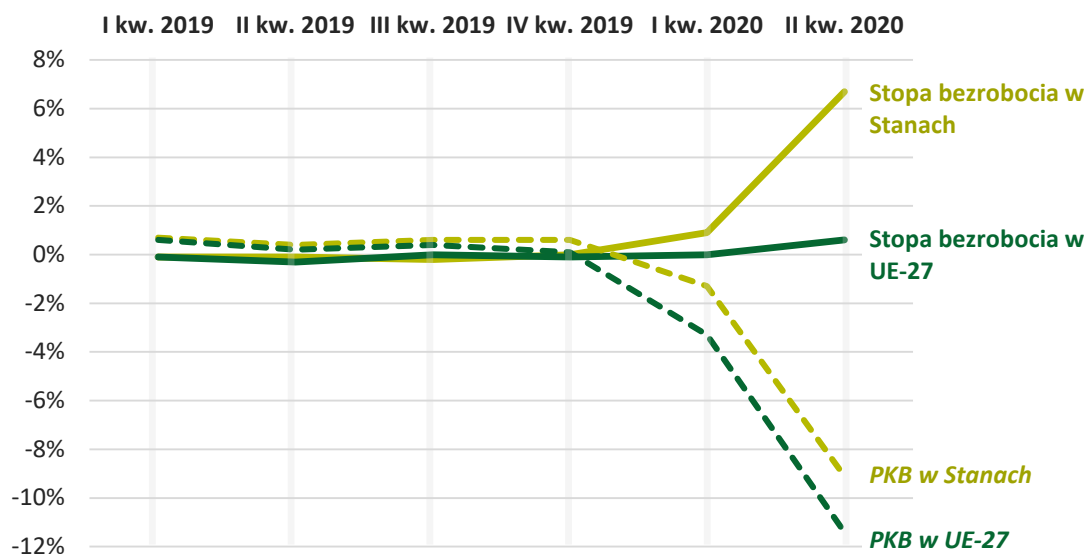
Źródło: prognoza Komisji z jesieni 2020 r.

34 Do tej pory dzięki mechanizmom zmniejszonego wymiaru czasu pracy i programom pomocy państwa udostępnionym przez rządy udało się zaspokoić

¹¹ Prognoza Komisji z jesieni 2020 r.

potrzeby płynnościowe przedsiębiorstw i tym samym zapobiec masowym zwolnieniom pracowników. W istocie obecne zwiększenie stopy **bezrobocia** jest niewielkie w porównaniu ze spadkiem produkcji. W UE wzrost bezrobocia był o wiele mniejszy niż w Stanach Zjednoczonych (zob. [rys. 16](#)), gdzie organy publiczne nie zachęcały do wprowadzenia powszechnych mechanizmów ochrony zatrudnienia, przedłużyły natomiast świadczenie zasiłków dla bezrobotnych.

Rys. 16 – Zmiana stopy bezrobocia i wielkości PKB w porównaniu z poprzednim kwartałem w UE i Stanach Zjednoczonych



Uwaga: zmiany w stopie bezrobocia są wyrażone w wartościach bezwzględnych, zmiany w wielkości PKB wyrażone w postaci stopy wzrostu.

Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych OECD.

35 Środki polityki fiskalnej odegrały kluczową rolę w ustabilizowaniu wysokości dochodu do dyspozycji. Jak wynika z ankiet przeprowadzonych przez Komisję wśród konsumentów, zgromadzili oni znaczne nieplanowane **oszczędności**¹², co jest bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych, środków polityki fiskalnej i bardzo niepewnej sytuacji. W momencie gdy wdrożone środki zamknięcia spowodowały spadek sprzedaży produktów i usług przez przedsiębiorstwa, dzięki środkom polityki fiskalnej udało się utrzymać niemal niezmienną siłę nabywczą pracowników. To z kolei przełożyło się na bezprecedensowo wysoką stopę oszczędności gospodarstw domowych w strefie euro – dla pierwszego kwartału 2020 r. wyniosła ona 16,9%. Oszczędności te mogą

¹² Komunikat Eurostatu z 3 lipca 2020 r.

przyczynić się do szybkiego odrodzenia konsumpcji, jeśli zniknie niepewność związana z dalszą koniunkturą gospodarczą.

36 Inwestycje publiczne nie stanowiły priorytetu w ramach zarządzania bieżącą sytuacją kryzysową. W ramach badania ankietowego Trybunał zwrócił się do państw członkowskich o poinformowanie o wszelkich decyzjach inwestycyjnych podjętych w reakcji na kryzys wywołany pandemią COVID-19. Jak wynika z ankiety, wartość tych inwestycji wyniosła mniej niż 0,5% PKB UE. Jeśli wyłączyć inwestycje publiczne ogłoszone w niemieckim planie odbudowy z czerwca 2020 r., wartość tych inwestycji wynosi 0,1% PKB UE. Inwestycje publiczne mogłyby przyczynić się do ponownego ożywienia gospodarek po ustąpieniu pandemii. 23 kwietnia 2020 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła wspólny plan odbudowy, w którym zalecono podjęcie bezprecedensowych inwestycji, aby wesprzeć odbudowę i transformację europejskich gospodarek¹³.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

Trwa wdrażanie istotnych środków gospodarczych zastosowanych przez UE

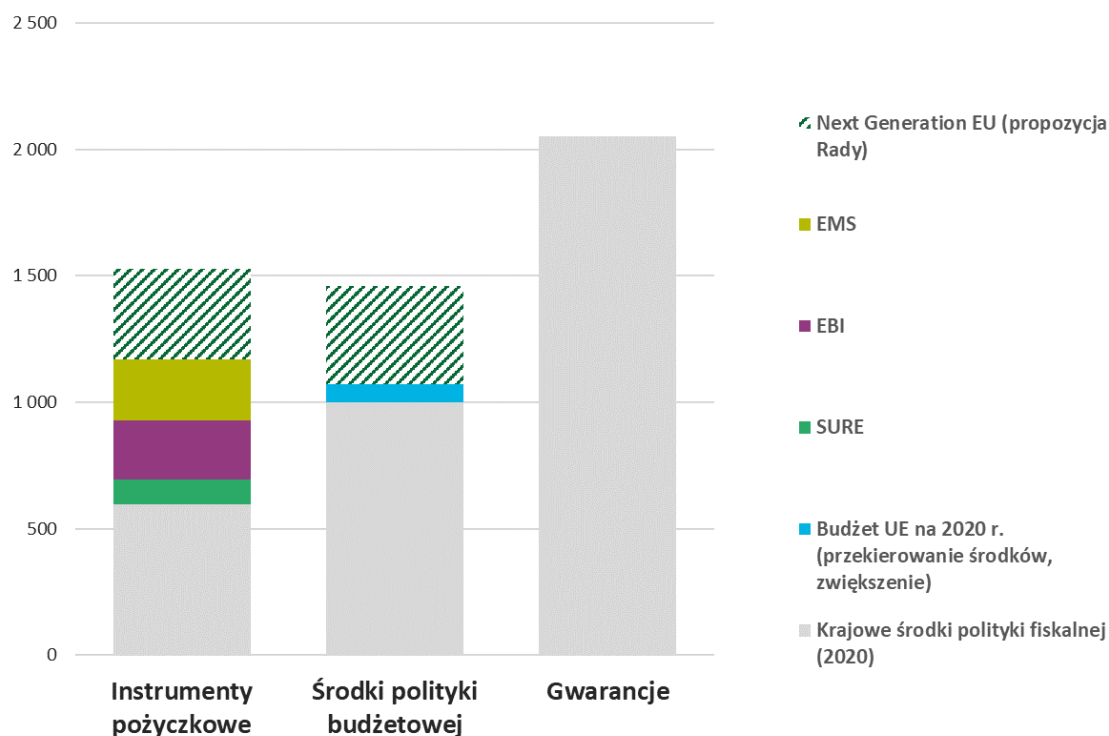
37 Początkową reakcję UE na kryzys gospodarczy (z marca 2020 r.) opracowano w szybko zmieniającej się sytuacji epidemiologicznej i w kontekście pierwszych ogólnokrajowych środków zamknięcia zastosowanych w państwach członkowskich (ze zwięzłą chronologią można zapoznać się w [załączniku II](#)). Te natychmiastowe działania i decyzje podjęto na podstawie obowiązujących zasad. Obejmowały one unijne środki polityki budżetowej, interwencje EBC na rynku pieniężnym, decyzje o udzieleniu pożyczek podjęte przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), a także działania Komisji w zakresie koordynacji.

38 W miarę pogłębiania się kryzysu wywołanego przez pandemię rozmiar odpowiedzi UE na kryzys gospodarczy rósł, tak aby uwzględnić potrzeby w zakresie odbudowy. Ostatecznie przyjęła ona postać porozumienia Rady Europejskiej, by utworzyć nowy tymczasowy unijny instrument wsparcia budżetowego mający promować odbudowę gospodarczą i odporność. Nadano mu nazwę Next Generation EU.

39 Środki polityki finansowej wdrożone przez UE i w ramach EMS (już przyjęte lub w trakcie przyjmowania, bez uwzględnienia interwencji EBC na rynku pieniężnym) mają ogólną wartość ponad 1 363 mld euro¹⁴, z czego 430 mld euro to dotacje, a 933 mld euro – pożyczki. Podstawową formą europejskiego wsparcia budżetowego mają być dotacje udzielane w ramach proponowanego instrumentu Next Generation EU. Stanowią one około 40% krajowych środków polityki budżetowej ujętych w prognozie na 2020 r. (zob. [rys. 17](#)). Unijne kwoty oznaczają maksymalne dostępne fundusze i nie muszą zostać wykorzystane w całości.

¹⁴ Z uwzględnieniem Next Generation EU (kwoty uzgodnione przez Radę Europejską).

Rys. 17 – Porównanie szacowanych środków polityki finansowej wdrożonych przez UE i państwa członkowskie w odpowiedzi na kryzys (w mld euro)



Uwaga: dane dotyczące proponowanego instrumentu Next Generation EU opracowano w oparciu o konkluzje Rady Europejskiej. Za wskaźnik pozwalający pośrednio oszacować krajowe interwencje budżetowe przyjęto różnice między saldami budżetowymi odpowiednio w 2020 i 2019 r. zgodnie z szacunkami zawartymi w prognozie Komisji z jesieni 2020 r. Dane dotyczące innych środków krajowych Trybunał uzyskał w ramach przeprowadzonego badania ankietowego. Zasoby w ramach instrumentu Next Generation EU mają zostać przydzielone na przestrzeni kilku lat, natomiast na powyższym wykresie zostały one zestawione z deficytem finansów publicznych w państwach członkowskich z jednego roku.

Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych zgodnie ze stanem na sierpień 2020 r.

Kompetencje UE w obszarach niezwiązanych z koordynacją gospodarczą i koordynacją na rynkach pieniężnych były podczas kryzysu ograniczone

40 Wczesne interwencje polityczne podjęte przez EBC, a w szczególności skup aktywów na dużą skalę (w ramach nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii o początkowym budżecie wynoszącym 750 mld euro, następnie zwiększonym o dalsze 600 mld euro) miały na celu ustabilizowanie sytuacji na rynkach finansowych. Miały również zapewnić lepsze warunki finansowania banków dzięki nowym długoterminowym operacjom finansującym (LTRO) i rozluźnieniu wymogów w zakresie zabezpieczeń. Niektóre banki centralne spoza strefy euro (Dania, Chorwacja, Węgry,

Rumunia) skorzystały z zapewnionej przez EBC płynności euro w ramach odpowiednich krajowych systemów bankowych.

41 W pewnych obszarach, w których UE mogłaby przyczynić się do usprawnienia reakcji na pandemię, musiała ona zmierzyć się z szeregiem ograniczeń i przysługiwała jej jedynie niewielkie kompetencje. Po części dotyczyło to braku kompetencji do podejmowania działań w niektórych obszarach, a po części wynikało z braku konsensusu i przygotowania przed nadejściem kryzysu w odniesieniu do utworzenia pewnych mechanizmów i instrumentów. Kluczowe ograniczenia wymieniono poniżej.

- **Kompetencje dotyczące polityki w zakresie opieki zdrowotnej** – działanie Unii w dziedzinie zdrowia publicznego jest ograniczone do wspierania i uzupełniania polityki państw członkowskich w zakresie opieki zdrowotnej. To na państwach spoczywa główny ciężar odpowiedzialności w tym obszarze. Unijny program inwestycji w sektorze opieki zdrowotnej (tzw. trzeci program działań w dziedzinie zdrowia) miał budżet o wartości 0,5 mld euro, co stanowiło 0,05% łącznej kwoty obecnych WRF na lata 2014–2020. Trybunał wkrótce opublikuje osobny przegląd na temat początkowego wkładu UE w działania podejmowane w zakresie zdrowia publicznego w obliczu pandemii COVID-19.
- **Kompetencje dotyczące wprowadzania ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych** – decyzje o środkach zamknięcia i innych podobnych rozwiązaniach podejmowały zupełnie samodzielnie państwa członkowskie. Posiadają one wyłączne kompetencje w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Komisja pełniła jedynie funkcję pomocniczą, zapewniając dobrowolną koordynację i niewiążące wytyczne, które miały na celu ograniczenie niekorzystnego wpływu tych środków na integralność rynku wewnętrznego oraz swobodny przepływ towarów i osób. Komisja może jednak sprawdzać, czy wdrożone środki były uzasadnione, tj. odpowiednie, konieczne i proporcjonalne do celów w zakresie bezpieczeństwa publicznego¹⁵.
- **Gotowość do reagowania na kryzysy ekonomiczne** – Rada i Komisja posiadają kompetencje do koordynacji polityk gospodarczych poszczególnych państw członkowskich w ramach europejskiego semestru (wraz ze szczegółowymi przepisami obowiązującymi w odniesieniu do nadzoru budżetowego) oraz do weryfikowania, czy programy pomocy państwa są zgodne z przepisami UE. Rada i Komisja zarządzają również pomocą finansową dla państw członkowskich, które

¹⁵ Zob. komunikat pt. „Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19” (COM(2020) 112 final).

doświadczają poważnych zaburzeń gospodarczych lub finansowych (europejski mechanizm stabilizacji finansowej, instrument wsparcia bilansu płatniczego).

- o **Przepisy dotyczące budżetu UE** – budżet UE nie został pomyślany z myślą o łagodzeniu dużych wstrząsów gospodarczych w krótkim terminie, ponieważ jest on ograniczony pułapem wydatków zapisanym w wieloletnich ramach finansowych oraz różnymi przepisami dotyczącymi wydatków w ramach programów budżetowych. W szczególności wszelkie przekierowanie środków z programów inwestycyjnych do tego celu może zająć wiele czasu, w zależności od charakteru inwestycji i cykli programowania. Ponadto marginesy budżetowe na nieprzewidziane wydatki i rezerwy przewidziane w bieżących budżetach są niewielkie. Trybunał sugerował już zwiększenie rezerwy środków¹⁶. W miarę jak zbliża się koniec obecnych WRF na lata 2014–2020, zmniejszają się również dostępne marginesy budżetowe.

Szybko wdrożono elastyczne rozwiązania w zakresie koordynacji gospodarczej

42 W następstwie wybuchu pandemii i wobec braku perspektyw na szybki powrót do normalnej sytuacji gospodarczej stało się jasne, że UE musi zareagować w sposób elastyczny, tak aby pozwolić państwom członkowskim na opracowanie działań właściwych dla danych warunków sanitarnych i gospodarczych. Oznaczało to:

- o dopuszczenie bardziej elastycznego stosowania kluczowych przepisów unijnych lub procedur koordynacji;
- o przyjęcie doraźnych wytycznych mających na celu ograniczenie oddziaływania nadzwyczajnych środków krajowych na funkcjonowanie jednolitego rynku.

43 W związku z tym podjęto szereg decyzji dotyczących licznych istotnych aspektów polityki gospodarczej:

- o 13 marca 2020 r., po konkluzjach Rady Europejskiej z 10 marca, Komisja przyjęła nadzwyczajne **wytyczne polityczne** dla państw członkowskich¹⁷, które swoim zakresem wykraczały poza tradycyjne procedury koordynacji gospodarczej

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf

¹⁷ Komunikat pt. „Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID–19” (COM(2020) 112 final).

w ramach europejskiego semestru. W wytycznych zachęcono do natychmiastowego wdrożenia bodźców fiskalnych, by złagodzić skutki pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, przykładowo mechanizmów zmniejszonego czasu pracy mających ograniczyć utratę miejsc pracy i wspierać dochody gospodarstw domowych, a także programy zasilania w płynność oraz gwarancje kredytowe i eksportowe zapewniające przedsiębiorstwom kapitał obrotowy;

- o 19 marca 2020 r. Komisja **przyjęła również szczegółowe tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa**, w których dopuszczono udzielanie przez państwa członkowskie wsparcia publicznego na rzecz krajowych przedsiębiorstw i sektorów gospodarki dotkniętych przez kryzys¹⁸. Szczegółowe przepisy dotyczące gwarancji państwowych, pożyczek i innych instrumentów odpowiednich na czas kryzysu stanowiły uzupełnienie innych możliwości, którymi dysponowały państwa członkowskie na mocy zasad pomocy państwa. Do końca października Komisja zmieniła początkowo przyjęte ramy czterokrotnie, aby przedłużyć okres ich obowiązywania (z końca 2020 r. do czerwca 2021 r., z wyjątkiem wsparcia kapitałowego, które przedłużono do końca września 2021 r.) i zagwarantować, że swoim zakresem obejmują one odpowiednio badania naukowe i wsparcie kapitałowe;
- o 20 marca 2020 r. Komisja po raz pierwszy zaproponowała uruchomienie **ogólnej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu**¹⁹, co pozwoliło wszystkim państwom członkowskim tymczasowo odstąpić od spełnienia wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, i wdrożyć bodźce fiskalne na dużą skalę²⁰. Dopuszcza się tymczasowe porzucenie ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim terminie;

¹⁸ Komunikat Komisji pt. „Tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa mające na celu wsparcie gospodarki w związku z obecną epidemią COVID-19” (Dz.U. C 91 I/01 z 20.3.2020).

¹⁹ Uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia zgodnie z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1466/97/WE oraz art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1467/97/WE ułatwia koordynowanie polityk budżetowych w okresie poważnego pogorszenia sytuacji gospodarczej.

²⁰ Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu (COM(2020) 123 final).

- o 20 maja 2020 r. Komisja **przedstawiła w ramach europejskiego semestru zalecenia dla poszczególnych krajów**. Przypomniała w nich o wspólnych celach politycznych zakładających złagodzenie poważnych konsekwencji kryzysu w krótkim terminie i ożywienie wzrostu w perspektywie średnioterminowej. Po raz pierwszy w zaleceniach tych nie zawarto zaleceń budżetowych dotyczących ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia celów średniookresowych. Ukierunkowano je natomiast na zapewnienie natychmiastowego wsparcia kryzysowego i odbudowy w perspektywie średnioterminowej dzięki transformacji ekologicznej i cyfrowej.

44 W tym okresie Komisja przyjęła wytyczne mające na celu koordynację pewnych **środków w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego** w obszarach, w których zaburzone zostało normalne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Przykładowo Komisja wydała wytyczne mające na celu ograniczenie wpływu zarządzania ruchem granicznym na swobodny przepływ towarów i usług (23 marca 2020 r.) i na rynek pracy (30 marca 2020 r.). Ze względu na uprawnienia przysługujące państwom w zakresie polityki zdrowotnej Komisja nie wydała żadnych wiążących przepisów. We wrześniu 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia ogólnych ram koordynacji i wymiany informacji co do środków ograniczenia swobodnego przepływu²¹.

UE uruchomiła dostępne fundusze i stworzyła nowe zabezpieczenia dla przedsiębiorstw, rządów i pracowników

45 Wsparcie finansowe udzielane przez UE szybko przeszło od **natychmiastowego przekierowania funduszy i uruchomienia instrumentów elastyczności** dostępnych w ramach bieżącego budżetu do przyjęcia **finansowych zabezpieczeń** dla przedsiębiorstw, państw członkowskich i pracowników w celu zwalczania bezpośrednich ekonomicznych skutków kryzysu.

46 Pierwsze środki zaproponowane przez Komisję po wybuchu kryzysu polegały na rozszerzeniu zakresu już realizowanych działań. Środki te mieściły się w obecnych WRF i były finansowane głównie dzięki przekierowaniu funduszy w ramach budżetu (zob. również *załącznik III*). W okresie do końca sierpnia wzrost budżetu UE na 2020 r. wyniósł 2,3% początkowej kwoty środków na zobowiązania, co wyczerpało wszystkie marginesy przewidziane w pułapach wydatków w obowiązujących WRF. Poniżej

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1555

wymieniono główne działania sfinansowane w celu uzupełnienia wydatków krajowych podczas kryzysu.

- o 13 marca 2020 r. Komisja podjęła decyzję o przekierowaniu środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w ramach polityki spójności przewidzianych na 2020 r. na rzecz **inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa (CRII)**. Celem tego przekierowania było zaspokojenie najpilniejszych potrzeb związanych z wydatkami na opiekę zdrowotną, wsparcie na rzecz MŚP i mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. **Płatności zaliczkowe** na kwotę 8 mld euro **nie będą musiały zostać zwrócone Komisji**, co zapewniło zastrzyk gotówki dla państw członkowskich na potrzeby realizowania projektów związanych z kryzysem. Państwa członkowskie mogą zyskać dostęp do tych zasobów przez zmianę istniejących programów operacyjnych w ramach uproszczonego i przyspieszonego procesu, przy czym w niektórych przypadkach mogą korzystać z pewnych możliwości bezpośredniego przekierowania finansowania.
- o Również 13 marca 2020 r. Komisja zdecydowała o uruchomieniu 1 mld euro z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Kwota ta posłuży za gwarancję Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu (EFI) w celu wsparcia małych przedsiębiorstw, których dotknęły skutki gospodarcze pandemii COVID-19. Gwarancja ta ma zachęcić banki w całej UE do udzielenia pożyczek na kapitał obrotowy o wartości do 8 mld euro dla około 100 000 MŚP.
- o 30 marca 2020 r. UE zmieniła zakres **Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE)**, tak aby uwzględnić środki związane z poważnymi stanami zagrożenia zdrowia publicznego. W tamtym momencie instrument dysponował budżetem na 2020 r. w wysokości 0,8 mld euro. Ze względu na późniejsze wypłaty związane z innymi sytuacjami nadzwyczajnymi kwota dostępna na 2020 r. zmalała do 0,18 mld euro.
- o 2 kwietnia 2020 r. inicjatywa CRII została uzupełniona środkami, które tymczasowo dopuszczają bardziej elastyczne wykorzystanie **części budżetu funduszy ESI, na którą nie zaciągnięto zobowiązań**, o wartości 54 mld euro na potrzeby projektów związanych z pandemią COVID-19 (tzw. **inicjatywa CRII+**). Ta nowa inicjatywa zapewnia większą elastyczność w przesuwaniu środków między funduszami, celami tematycznymi i programami operacyjnymi, a także stopę współfinansowania wydatków przez UE w wysokości 100%. Szacowany wpływ tych działań na płatności wynosi 14,6 mld euro.
- o 14 kwietnia 2020 r. UE zmieniła odnośne rozporządzenie w celu uruchomienia **instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych**. Na 2020 r. w ramach

instrumentu przewidziano budżet w wysokości 2,7 mld euro w celu wsparcia reakcji państw członkowskich na kryzys zdrowotny, np. w formie umów zakupu z wyprzedzeniem zawartych z podmiotami opracowującymi szczepionki na koronawirusa.

47 Z kolei 16 marca 2020 r. grupa EBI ogłosiła wdrożenie nadzwyczajnych środków w zakresie finansowania wymienionych poniżej:

- **finansowanie przedsiębiorstw** dzięki zapewnieniu 28 mld euro w ramach istniejących programów:
 - **gwarancje dla MŚP** – korzystając z kwoty 1 mld euro uruchomionej z budżetu EFIS, EFI zapewni gwarancje o wartości 2,2 mld euro w celu uruchomienia do 8 mld finansowania na rzecz co najmniej 100 000 MŚP w ramach unijnego programu na rzecz konkurencyjności MŚP (COSME) i programu InnovFin²²;
 - **specjalne linie płynnościowe dla banków** – zapewniają one wsparcie w zakresie kapitału obrotowego dla MŚP i spółek o średniej kapitalizacji w wysokości do 10 mld euro;
 - **specjalne programy zakupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami** – pozwalają one przenieść ryzyko związane z portfelami pożyczek dla MŚP, umożliwiając uruchomienie kolejnych 10 mld euro;
- **finansowanie na rzecz projektów w sektorze opieki zdrowotnej** o wartości do 5 mld euro.

48 W kontekście przedłużających się środków zamknięcia i w miarę jak w pierwszych krajowych prognozach gospodarczych zaczęły ujawniać się potencjalne skutki zaistniałej sytuacji, Eurogrupa zaproponowała 9 kwietnia 2020 r. pakiet nadzwyczajnych **zabezpieczeń**. Miał on na celu zapewnienie wsparcia na rzecz jednocześnie finansów publicznych, przedsiębiorstw i zatrudnienia, był zatem ukierunkowany na zwalczanie bezpośrednich konsekwencji kryzysu. Ten kompleksowy pakiet o wartości 540 mld euro opierał się na trzech filarach:

- **wsparcie z tytułu kryzysu pandemicznego w ramach EMS** – czasowy instrument o wartości 240 mld euro, tj. połowie zdolności pożyczkowej EMS, który miał zostać wykorzystany do pokrycia bezpośrednich i pośrednich kosztów medycznych związanych z COVID-19 poniesionych w okresie od lutego 2020 r. Dostępne środki

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_569

będą ograniczone pułapem 2% PKB państw członkowskich zgodnie ze stanem na koniec 2019 r.;

- o **finansowanie unijnych przedsiębiorstw przez grupę EBI** – finansowanie w wysokości 200 mld euro, zabezpieczone tymczasowym ogólnoeuropejskim funduszem gwarancyjnym o wartości 25 mld euro w celu zapewnienia wsparcia przedsiębiorstwom, w szczególności MŚP borykającym się z niedoborami płynności. Państwa członkowskie są zobowiązane do wniesienia wkładów do funduszu gwarancyjnego proporcjonalnie do posiadanych udziałów EBI. Wkłady na rzecz funduszu mogą zostać wniesione również z budżetu UE i EMS;
- o **instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE)** – kwota 100 mld euro, aby sfinansować w razie potrzeby zwiększenie wydatków publicznych w związku z mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnymi rozwiązaniami oraz – jako uzupełnienie – pewnymi środkami w zakresie zdrowia publicznego, zwłaszcza w miejscu pracy. Instrumentem zarządzać będzie Komisja i będzie on podlegał unijnym przepisom finansowym. Instrument SURE ma postać programu udzielania pożyczek, u podstaw którego leży system gwarancji o wartości 25 mld euro udzielonych przez państwa członkowskie na rzecz budżetu UE.

49 Rada Europejska poparła wniosek 23 kwietnia i wezwała do uruchomienia pakietu przed 1 czerwca 2020 r. Instrument w ramach EMS został zatwierdzony 15 maja przez Radę Zarządzającą EMS. Przy okazji potwierdzono, że do objęcia instrumentem kwalifikują się wszystkie państwa strefy euro. Ponadto 26 maja Rada Dyrektorów EBI zatwierdziła strukturę nowego funduszu i odnośne podejście biznesowe. Rozporządzenie w sprawie instrumentu SURE zostało przyjęte przez Radę 19 maja. Niemniej ze względu na długotrwały proces ratyfikacji ogólnoeuropejski fundusz gwarancyjny w sierpniu wciąż nie był uruchomiony, a instrument SURE uruchomiono 22 września, po tym, jak wszystkie państwa członkowskie podpisały odnośne gwarancje.

Proponowany przez UE instrument Next Generation EU ma zapewnić pokaźne wsparcie finansowe na rzecz odbudowy zrównoważonej i odpornej gospodarki

50 23 kwietnia 2020 r. Rada Europejska postanowiła rozpocząć prace nad utworzeniem funduszu na rzecz odbudowy, który stanowiłby odpowiedź na kryzys związany z pandemią COVID-19, i powierzyła Komisji zadanie pilnego przedstawienia odnośnego wniosku. Miesiąc później Komisja wystąpiła z bezprecedensową propozycją

ustanowienia tymczasowego funduszu unijnego (Next Generation EU) o wartości 750 mld euro, w duchu propozycji wysuniętej wcześniej (18 maja) przez Francję i Niemcy. Jednocześnie przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący WRF na lata 2021–2027 w celu uwzględnienia społeczno-gospodarczych konsekwencji kryzysu. 21 lipca 2020 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie wniosku Komisji po wprowadzeniu do niego szeregu istotnych zmian. W zawartym porozumieniu przewidziano łącznie – po uwzględnieniu środków z WRF na lata 2021–2027 – kwotę 1 824,3 mld euro unijnego wsparcia na rzecz państw członkowskich.

51 Instrument Next Generation EU ma zapewnić finansowanie szeregu programów, które posłużą wsparciu procesu odbudowy. Jego głównym komponentem jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, mający na celu wsparcie odbudowy gospodarek państw członkowskich oraz przezwyciężenie skutków kryzysu związanego z pandemią dzięki skoordynowanym inwestycjom i reformom strukturalnym ukierunkowanym na konwergencję oraz transformację ekologiczną i cyfrową we wszystkich obszarach polityki. Tak jak w przypadku SURE i EFSM (mechanizmów utworzonych w czasie kryzysu zadłużeniowego), podstawę prawną ustanowienia instrumentu Next Generation EU stanowi art. 122 TFUE, który dopuszcza udzielanie ukierunkowanej pomocy finansowej w nadzwyczajnych sytuacjach kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe.

Next Generation EU – oczekiwane skutki

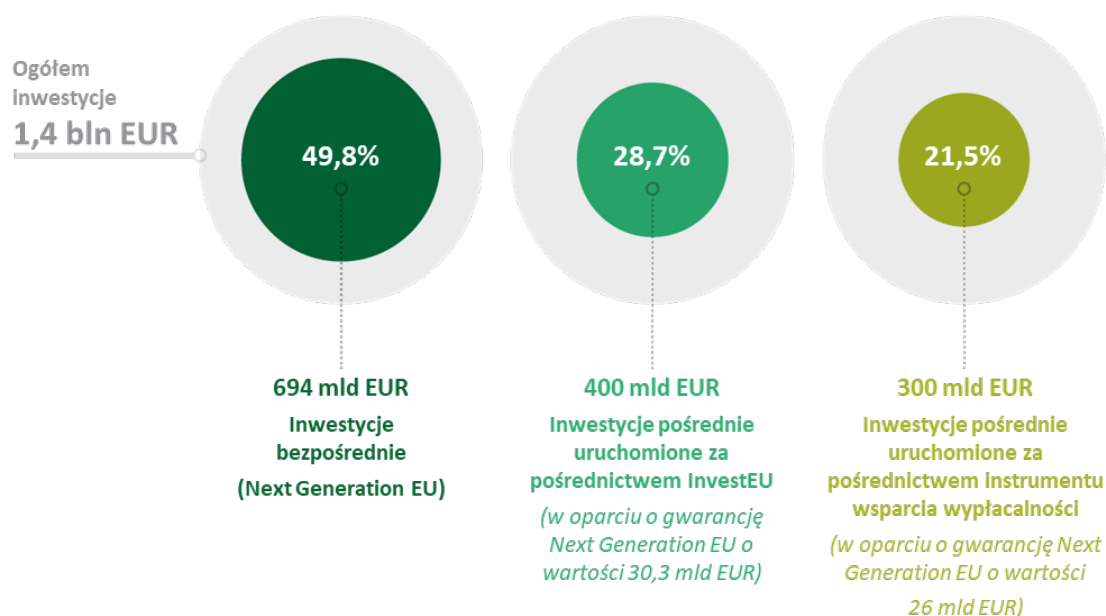
52 Według szacunków Komisji²³ instrument Next Generation EU prawdopodobnie będzie miał znaczący wpływ na gospodarkę UE-27.

- o Instrument ten może zwiększyć inwestycje (prywatne i publiczne) o kwotę 1,4 bln euro w latach 2021–2022 (zob. [rys. 18](#)), a tym samym w następujący sposób wypełnić lukę inwestycyjną, która najprawdopodobniej powstanie w wyniku kryzysu w latach 2020–2021:
 - większość finansowania (około 700 mld euro) zostanie przeznaczona na bezpośrednie dofinansowanie inwestycji;
 - specjalne rezerwy na gwarancje (około 56 mld euro) w ramach dwóch programów (Programu InvestEU i instrumentu wsparcia wypłacalności) mają zapewnić uruchomienie inwestycji prywatnych sięgających 700 mld euro.

²³ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Określanie potrzeb Europy w zakresie odbudowy”, SWD(2020) 98 final.

- o Komisja szacuje, że w 2024 r. dzięki tym uruchomionym inwestycjom poziom PKB dla UE-27 byłby około 2% wyższy niż wskazują na to obecne prognozy.

Rys. 18 – Potencjalne inwestycje, które wygenerowałby instrument Next Generation EU w latach 2021–2022



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie wniosku Komisji.

Next Generation EU – zakres i struktura instrumentu

53 Instrument Next Generation EU ma w zamyśle doprowadzić do realizacji niektórych z następujących innowacyjnych strategii:

- o **znaczące zwiększenie roli UE** – tymczasowy instrument Next Generation EU zakłada niemalże podwojenie wartości długoterminowego budżetu UE na okres 2021–2027;
- o udzielanie pomocy za pośrednictwem **zróżnicowanych form wsparcia finansowego** (dotacje, pożyczki, rezerwy na gwarancje) oraz **programów** zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję bądź też objętych zarządzaniem dzielonym (zob. [załącznik IV](#));
- o porozumienie Rady Europejskiej przewiduje, że prawie 90% środków finansowych z instrumentu na rzecz odbudowy zostanie przydzielone na nowy mechanizm (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) i wypłacone po spełnieniu pewnych warunków związanych z **reformami i inwestycjami** ukierunkowanymi na rozwiązanie problemów na szczeblu krajowym wskazanych w ramach **europejskiego semestru**;

- o **ukierunkowanie wsparcia na osiągnięcie szybkich skutków** – zgodnie z porozumieniem Rady Europejskiej 70% środków stanowiących bezzwrotne wsparcie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności miałyby zostać objęte zobowiązaniami w latach 2021–2022, a pozostała ich część – w 2023 r. Ponadto Rada Europejska przystała na **finansowanie z mocą wsteczną wydatków** związanych z celami Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i poniesionych począwszy od lutego 2020 r.;
- o w przypadku nowych programów finansowanych w ramach instrumentu Next Generation EU (Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i REACT-EU) klucz do **alokacji** odpowiada konkretnemu celowi tych programów i obejmuje inne zasady niż te, które obowiązują przy przydziale finansowania z funduszy ESI;
- o nowe podejście finansowe zakładające zaciąganie pożyczek na **rynkach kapitałowych**. Po raz pierwszy UE zaciągnie pożyczkę w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia.

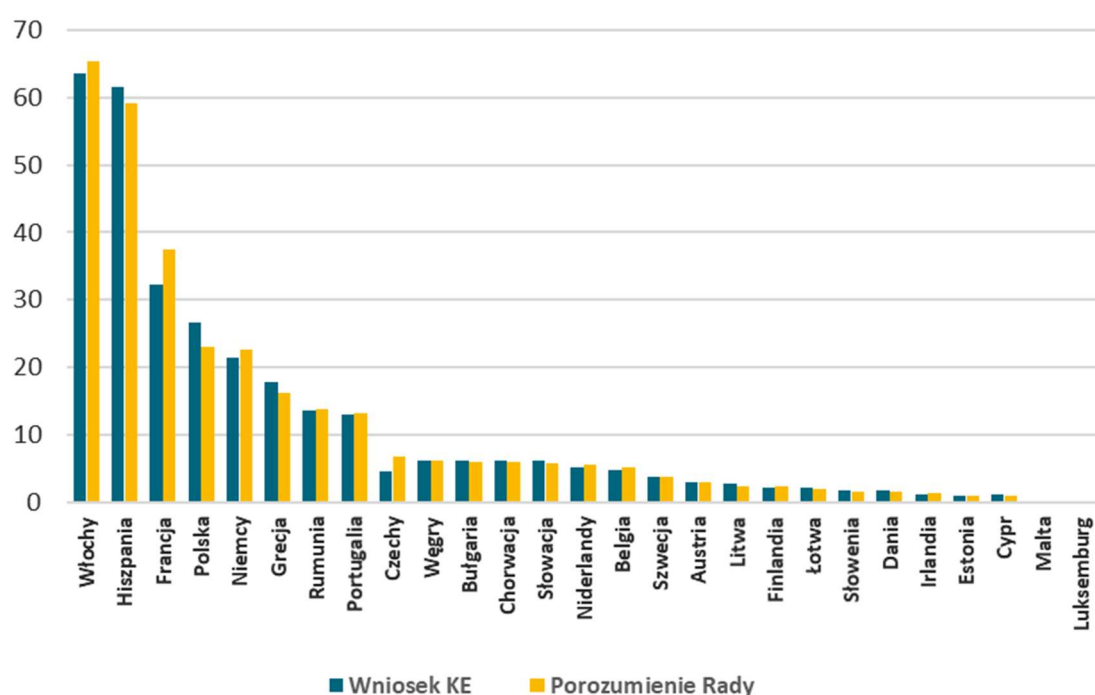
54 Ze względu na konieczność pilnego działania i nadzwyczajne okoliczności na potrzeby wniosku Komisji nie opracowano oceny skutków ani nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi stronami. Wnioskowi towarzyszył natomiast dokument roboczy służb Komisji, w którym określono potrzeby UE w zakresie odbudowy. Nie jest jasne, w jaki sposób ustalono stosunek dotacji do pożyczek ani jak dopasowano go do celów funduszu. Po negocjacjach w sprawie zawartości pakietu Rada Europejska uzgodniła, że udział wsparcia bezzwrotnego zostanie zmniejszony (z początkowo proponowanej kwoty 500 mld euro do 390 mld euro), natomiast zwiększona zostanie kwota pożyczek (z 250 mld euro do 360 mld euro).

Przydział finansowania z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

55 Kryteria **przydziału finansowania z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na rzecz państw członkowskich** różnią się od kryteriów stosowanych w innych dużych programach stanowiących część WRF. W przypadku pożyczek maksymalny pułap ma być zależny od DNB, przy czym nie powinien przekroczyć 6,8% DNB (zgodnie z propozycją Rady Europejskiej). Z kolei przydział środków na bezzwrotne wsparcie ma zależeć od wskaźników konwergencji, takich jak liczba ludności, PKB na mieszkańca i stopa bezrobocia. Zgodnie z propozycją Rady Europejskiej w kluczu do alokacji na 2023 r. kryterium dotyczące bezrobocia zostałoby zastąpione spadkiem realnego PKB odnotowanym w 2020 r. oraz skumulowanym spadkiem realnego PKB odnotowanym w okresie 2020–2021. Proponowana zmiana dotyczy 30% dotacji (zob. *rys. 19*). Proponowane kryteria odpowiadają dwójkiemu

celowi Instrumentu, polegającemu na przewyżczeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii oraz rozwiązaniu problemów strukturalnych hamujących wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

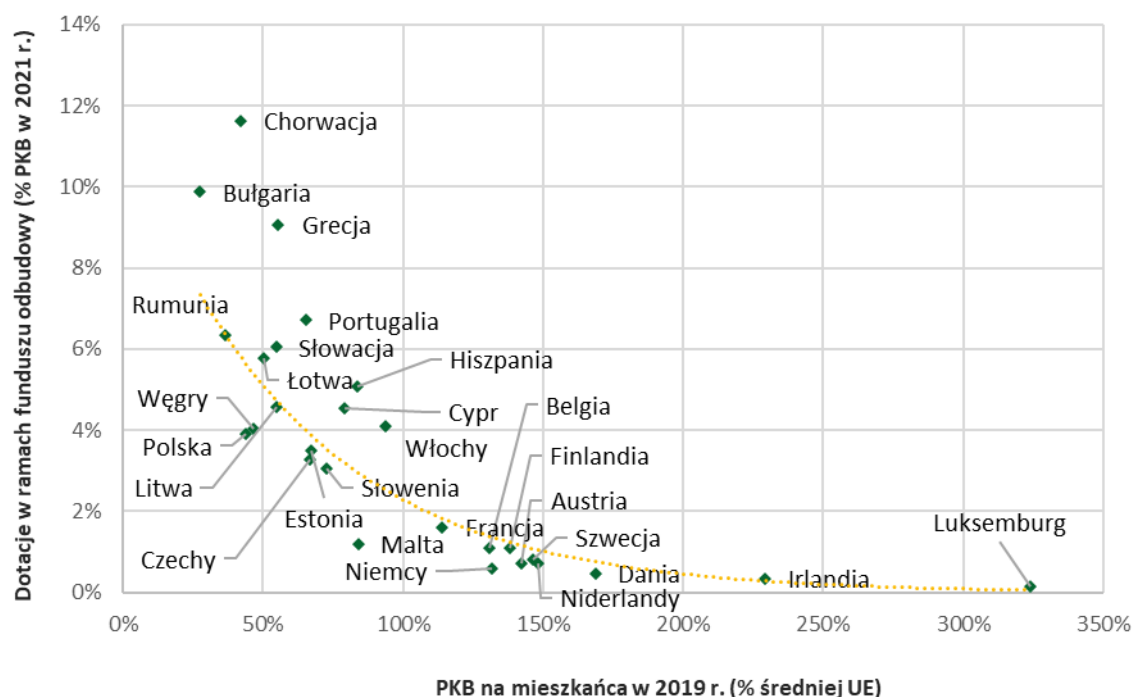
Rys. 19 – Szacunkowe kwoty bezzwrotnego wsparcia, które miałyby zostać przydzielone w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności



Źródło: obliczenia Trybunału Obrachunkowego na podstawie klucza do alokacji.

56 Szacunkowe kwoty środków finansowych, które miałyby zostać przydzielone, w dużym stopniu odzwierciedlają trudności gospodarcze i poziomy konwergencji w UE przed wybuchem kryzysu (zob. [rys. 20](#)). Zgodnie z planowanym przydziałem finansowania na rzecz państw członkowskich, obliczonym w oparciu o dowolną z dwóch proponowanych metod, do trzech państw, które uzyskają najwięcej środków finansowych (Włoch, Hiszpanii i Francji), trafi łącznie około połowy łącznej wartości dotacji (według obliczeń na podstawie obecnych prognoz zmian PKB w latach 2020–2021). Według przewidywań w państwach tych dojdzie także do znacznego spadku PKB w czasie kryzysu (zob. [rys. 20](#)).

Rys. 20 – Zależność między przydziałem dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności a poziomem konwergencji PKB



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji dotyczących PKB oraz porozumienia Rady Europejskiej w sprawie przydziału finansowania z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz REACT-EU na rzecz poszczególnych krajów.

57 Faktyczny przydział finansowania będzie zależał od zdolności państw członkowskich do spełnienia warunków uzyskania wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Aby uzyskać środki finansowe z Instrumentu, państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności zawierających **program reform i inwestycji** na lata 2021–2023 i przedłożenia ich Komisji do 30 kwietnia. 16 sierpnia 2020 r. Komisja ustanowiła Grupę Zadaniową ds. Odbudowy i Zwiększania Odporności, której powierzyła zadanie kierowania wdrażaniem Instrumentu oraz powiązania go z europejskim semestrem²⁴, a także sformułowała wytyczne dotyczące tego, jak sporządzić plany odbudowy i zwiększania odporności²⁵. W 2022 r. plany te będą musiały zostać dostosowane odpowiednio do potrzeb, tak by w 2023 r. mogły posłużyć jako podstawa do ostatecznego przydziału środków finansowych. Zostaną one poddane ocenie przez Komisję (i zatwierdzone przez Radę), a wypłata środków

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658

finansowych będzie zależała od pomyślnego osiągnięcia celów pośrednich ujętych w planach. Poziom absorpcji pożyczek w ramach Instrumentu może także zależeć od różnicy między rentownością obligacji skarbowych a kosztem odsetek w przypadku takich pożyczek.

Finansowanie Next Generation EU

58 Środki na sfinansowanie Next Generation EU zostaną pozyskane na **rynkach kapitałowych**. Komisja zostanie upoważniona do zaciągnięcia pożyczek w imieniu Unii Europejskiej, których łączna wartość jest ściśle ograniczona do 750 mld euro (w cenach z 2018 r.). Dzięki temu rozwiązaniu UE będzie miała możliwość zmobilizowania znacznych zasobów w krótkim czasie i uniknie zwiększenia długu publicznego w poszczególnych krajach w czasie kryzysu.

59 Środki przeznaczone na dotacje w ramach Next Generation EU mają zostać zwrócone w latach 2028–2058 z przyszłych budżetów UE. W czasie opracowywania niniejszego przeglądu nadal przedstawiano wątpliwości i prowadzono dyskusję na temat tego, w jaki sposób opracować koncepcję **nowych zasobów własnych** tak, aby ułatwić spłatę zobowiązań unijnych.

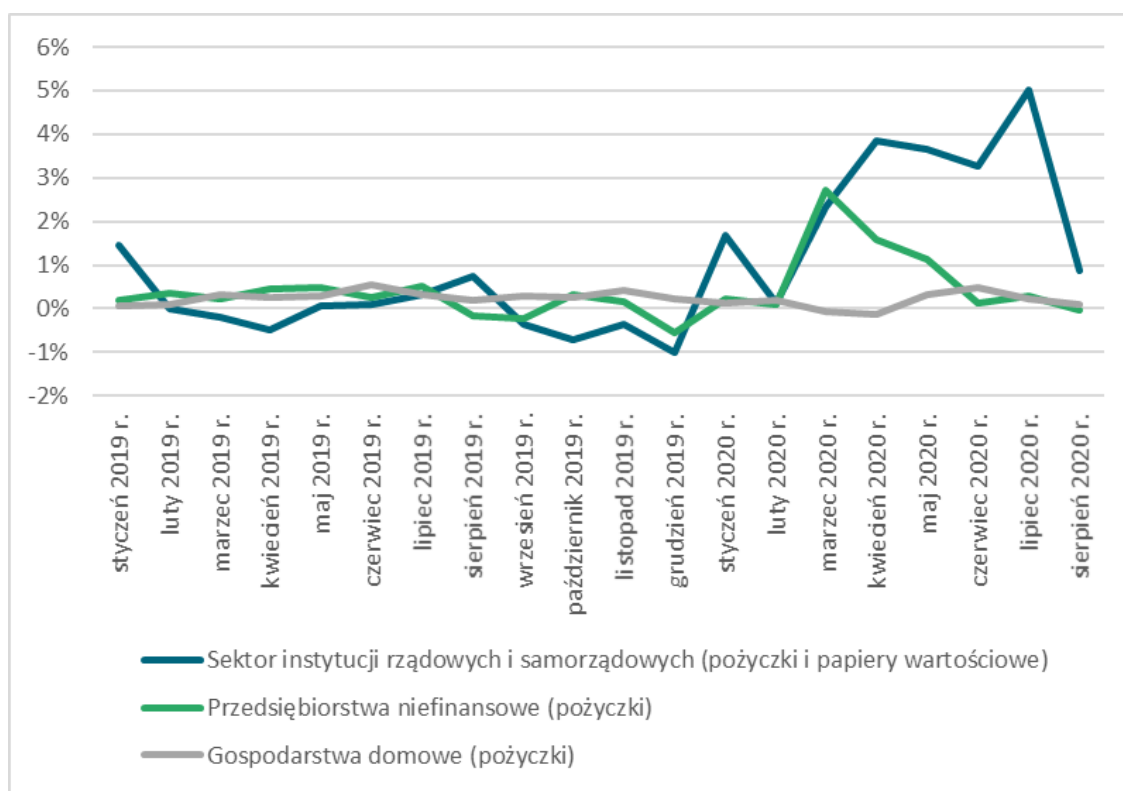
Niektóre inicjatywy finansowe nie zostały zrealizowane lub nie przyniosły jeszcze korzyści beneficjentom końcowym

60 Interwencje EBC na rynku natychmiastowo wpłynęły stabilizująco na rynki finansowe. W szczególności po ogłoszeniu przez EBC planu działania w związku z sytuacją nadzwyczajną różnice w oprocentowaniu obligacji skarbowych w strefie euro ustabilizowały się na niższym poziomie niż w połowie marca, gdy osiągały bardzo wysokie wartości²⁶. Banki skorzystały ponadto z poluzowania polityki pieniężnej, tymczasowego złagodzenia niektórych unijnych wymogów kapitałowych i udzielania przez rządy gwarancji kredytowych. W rezultacie od lutego 2020 r. odnotowano znaczny wzrost dynamiki kredytów i pożyczek udzielanych przez monetarne instytucje finansowe (MIF) w strefie euro przedsiębiorstwom niefinansowym i rządom (zob. **rys. 21**). Większość kredytów udzielanych przedsiębiorcom miała jednak na celu sfinansowanie kapitału obrotowego, zmniejszyła się natomiast liczba kredytów udzielonych z myślą o sfinansowaniu nakładów na środki trwałe²⁷.

²⁶ Sprawozdanie ESMA pt. „ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities”, nr 2 (wrzesień 2020), s. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.html>

Rys. 21 – Miesięczna dynamika kredytów i pożyczek udzielanych przez MIF w strefie euro

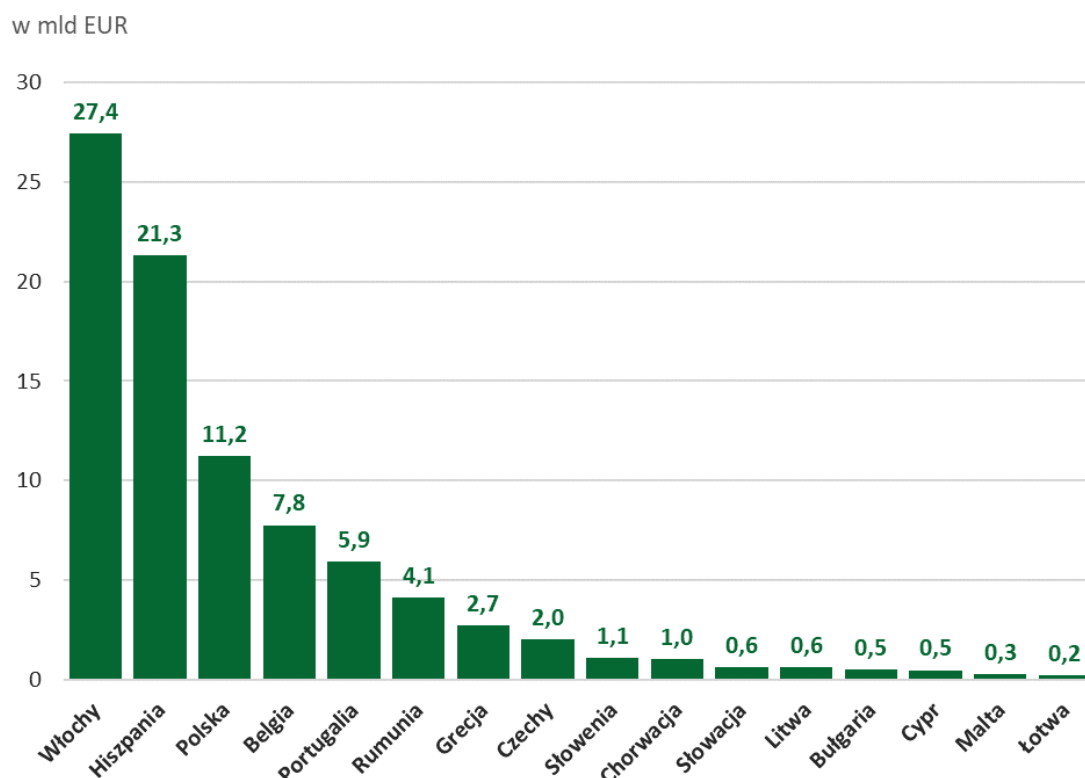


Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych EBC (baza danych dotycząca pozycji bilansowych).

61 W odróżnieniu od interwencji z zakresu polityki finansowej pozostałe nowo wprowadzone przez UE środki były, ogólnie rzecz biorąc, wykorzystywane w umiarkowanym stopniu, przy czym można zauważyć różnice w wykorzystaniu poszczególnych instrumentów spowodowane odmiennymi warunkami i procedurami ich stosowania. Poziom absorpcji finansowania (zob. [załącznik V](#)) wskazuje jasno na to, że szybkie podejmowanie decyzji niekoniecznie przekłada się na natychmiastowe udzielenie wsparcia finansowego. Absorpcja zależy od charakteru i konstrukcji instrumentu wsparcia, a także od zdolności państw członkowskich do wykorzystania finansowania zgodnie z odnośnymi procedurami i warunkami kwalifikowalności. W szczególności fundusze ESI nie są zaprojektowane tak, aby zapewnić szybką reakcję na kryzys, w przeciwieństwie do funduszy ubezpieczeniowych i automatycznych stabilizatorów fiskalnych. Niemniej jednak niektóre przepisy dostosowano w celu przyspieszenia działań, w tym umożliwiono korzystanie z kwalifikowalności z mocą wsteczną od 1 lutego 2020 r. (w ramach pakietów CRII i CRII+).

62 Prowadzone przez UE operacje udzielania pożyczek w związku z kryzysem są obecnie w trakcie realizacji. EBI zatwierdził pożyczki związane z pandemią COVID-19 lub podpisał odnośne umowy na kwotę 18,1 mld euro (zob. [załącznik VI](#)), a pod koniec sierpnia 2020 r., po dopełnieniu wszystkich procedur prawnych, zaczął działać zarządzany przez EBI fundusz gwarancyjny, co do którego zawarto niedawno porozumienie. Wprawdzie według stanu na koniec sierpnia nie wypłacono jeszcze środków w ramach mechanizmu SURE, we wrześniu 2020 r. Rada przyjęła jednak pierwsze decyzje w sprawie finansowania na rzecz 16 państw członkowskich, w ramach których wykorzystano niemal 90% budżetu tego instrumentu. Dzięki pożyczkom w ramach SURE UE może zapewnić korzystne oprocentowanie państwom członkowskim o wysokim poziomie długu publicznego (takim jak Włochy, Hiszpania i Belgia), ale także tym państwom członkowskim, w których lokalny rynek długu jest nierozbudowany. Świadczy o tym wykaz państw, które zawnioskowały o wsparcie w ramach tego mechanizmu (zob. [rys. 22](#)).

Rys. 22 – Zatwierdzone pożyczki w ramach SURE służące sfinansowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy



Źródło: decyzje wykonawcze Rady (wrzesień 2020).

63 W momencie finalizowania niniejszego przeglądu instrument Next Generation EU nie został jeszcze przyjęty. Porozumienie zawarte przez przywódców unijnych pozwoliło na przejście do etapu oficjalnych negocjacji między Parlamentem Europejskim i Radą dotyczących wielkości i struktury instrumentu, a także szczegółowych rozwiązań, które miałyby być zawarte w rozporządzeniach regulujących działanie programów finansowanych w ramach Next Generation EU. Ponadto wszystkie państwa członkowskie muszą ratyfikować decyzję w sprawie zasobów własnych związaną z finansowaniem budżetu UE w ramach Next Generation EU zgodnie z obowiązującymi je wymogami konstytucyjnymi, a zatem instrument ten nie zostanie wdrożony przed 2021 r.

Kryzys niesie za sobą nowe zagrożenia, wyzwania i szanse w zakresie unijnej koordynacji gospodarczej

64 W odpowiedzi na pandemię COVID-19 zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym podjęto różnorodne działania w zakresie polityki gospodarczej. Istnieją dwa powody, dla których niosą one za sobą zagrożenia, wyzwania i szanse z perspektywy unijnej koordynacji gospodarczej. Po pierwsze, pandemia może stworzyć ryzyko wystąpienia rozbieżności dotyczących różnych aspektów gospodarek państw członkowskich. Po drugie, działania podejmowane przez UE w odpowiedzi na problemy pojawiające się w państwach członkowskich wiążą się z wyzwaniami i szansami w zakresie unijnego zarządzania gospodarczego. Odnoszą się one do opracowania i wdrożenia odpowiednich środków, które zapewniłyby niezakłóconą konwergencję gospodarczą w całej UE.

Ryzyko spowodowane nierównomiernym rozwojem gospodarczym w państwach członkowskich

65 Wskutek pandemii i stosowania krajowych strategii przeciwdziałania kryzysowi może wzrosnąć **ryzyko w zakresie rozbieżności gospodarczych** w całej UE i zarysować się **perspektywa niskiego wzrostu gospodarczego**. Przyczyny tego zagrożenia są następujące:

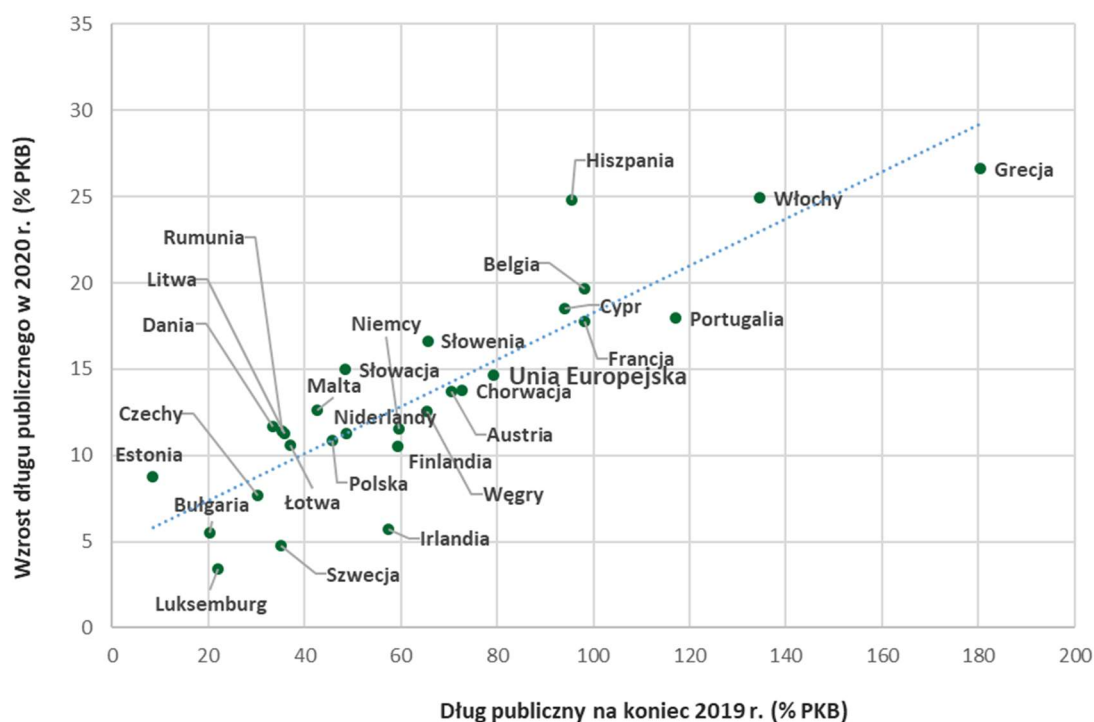
- o rozbieżności w polityce fiskalnej,
- o zakłócenia konkurencji w związku z działaniami w zakresie pomocy państwa,
- o znaczne i trwałe bezrobocie,
- o niski poziom inwestycji.

66 Pandemia może spowodować pogłębienie się **rozbieżności w polityce fiskalnej** między państwami członkowskimi. Komisja przewiduje, że w 2020 r. większy wzrost długu publicznego nastąpi w krajach, w których już przed kryzysem poziom długu był wyższy (zob. [rys. 23](#)), w szczególności ze względu na spotęgowany wpływ spadku PKB na wskaźnik zadłużenia w przypadku państw o wysokim zadłużeniu (zob. [załącznik VII](#)). Przykładowo spadek PKB ma największy wpływ na wskaźnik zadłużenia w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech, a według prognoz będą to jedne z państw, w których PKB

w 2020 r. zmniejszy się najbardziej. Komisja przeprowadziła niedawno ocenę, z której wynika, że wszystkie państwa strefy euro zachowują zdolność do obsługi długu publicznego, ale prognozą tym towarzyszy wyjątkowo duży poziom niepewności²⁸.

67 Rosnący dług publiczny i obawy co do zdolności do obsługi tego zadłużenia mogą w konsekwencji doprowadzić do ograniczenia budżetowych możliwości reagowania na inne kryzysy, utrudnić finansowanie długoterminowego wzrostu gospodarczego, dążenie do konwergencji gospodarczej w ramach UE i włączanie się w realizację strategii unijnych. Tym samym powstałe krajowe ograniczenia finansowe mogą stać się przeszkodą w realizacji nowych unijnych planów w zakresie inwestowania na rzecz transformacji klimatycznej i cyfrowej. Środki polityki fiskalnej wdrożone dotychczas na ogromną skalę w odpowiedzi na kryzys miały na celu złagodzenie natychmiastowych krótkoterminowych skutków pandemii (zob. pkt 29), a nie sfinansowanie strategii odbudowy.

Rys. 23 – Zależność między poziomem długu publicznego przed kryzysem a prognozowanym wzrostem długu w 2020 r.



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji (według stanu na jesień 2020 r.).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf

68 W ocenie Komisji kluczowy dla przyspieszenia odbudowy po pandemii jest w pełni funkcjonujący **jednolity rynek**²⁹. Dane na temat środków polityki fiskalnej wykazują, że niektóre państwa członkowskie przyjęły stosunkowo szeroko zakrojone pakiety pomocy państwa (zob. pkt **30**). W zależności od czasu i zakresu obowiązywania różne krajowe działania podjęte w odpowiedzi na kryzys (pomoc państwa na ogromną skalę, ograniczenia w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych) mogą trwale zakłócić równe warunki działania na jednolitym rynku i stanowić wyzwanie dla konwergencji gospodarczej i konkurencyjności w UE.

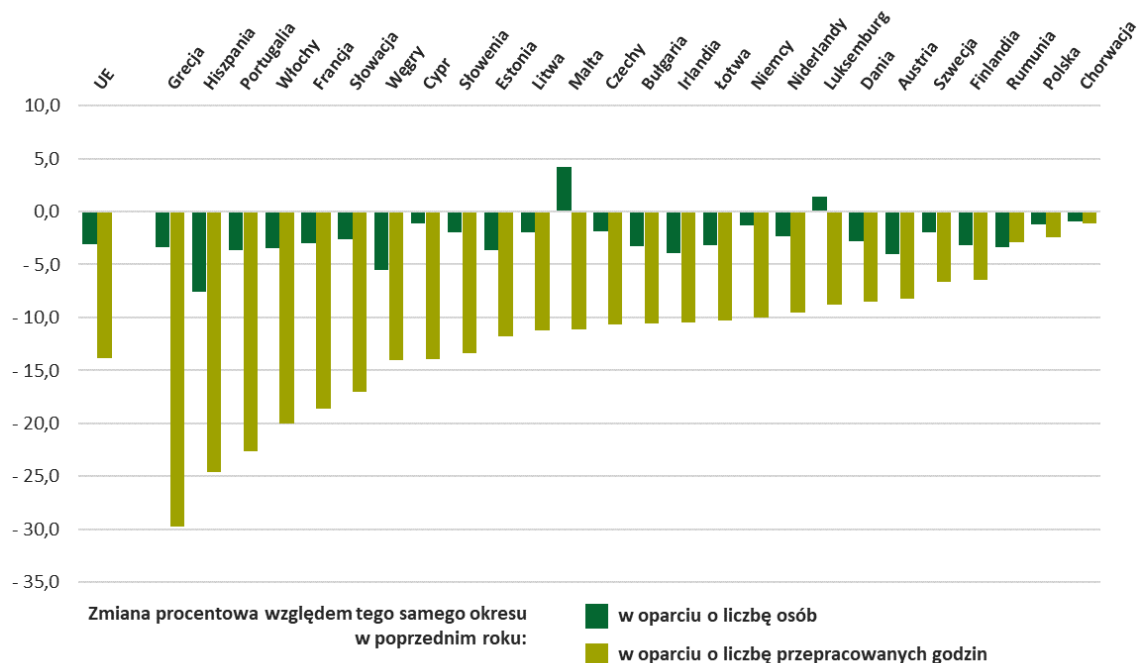
69 Stosowane obecnie środki wspierające **zatrudnienie** zmniejszają ryzyko wzrostu bezrobocia krótkotrwałego (zob. pkt **34**), ale nie uwzględniono w nich zmian rentowności przedsiębiorstw. Mimo wprowadzenia programów utrzymania miejsc pracy spowolniona odbudowa gospodarki i utrzymujące się zagrożenia dla zdrowia publicznego mogą spowodować zmianę struktury popytu i problemy związane z niewypłacalnością w przypadku rosnącej liczby przedsiębiorstw. W pierwszej połowie 2020 r. znacznie spadła łączna liczba godzin przepracowanych w gospodarce UE (o około 15% w porównaniu z tym samym okresem ubiegłego roku; zob. **rys. 24**). Dostępne dane wskazują na ryzyko potencjalnie dużego wzrostu bezrobocia i zróżnicowanie skutków bieżącej sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich.

70 Na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie wprowadzania programów utrzymania miejsc pracy, zdobytych podczas światowego kryzysu finansowego, można stwierdzić, że ich przedłużone stosowanie stwarza ryzyko wspierania upadających przedsiębiorstw, co w rezultacie opóźnia ich restrukturyzację i hamuje poprawę produktywności³⁰. W przypadku konieczności przekierowania zasobów w gospodarce może się okazać, że niezbędne jest wprowadzenie w odpowiednim momencie nowego rodzaju środków polityki fiskalnej służących finansowaniu aktywnej polityki rynku pracy (takich jak szkolenia i zmiana kwalifikacji).

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

³⁰ Dokument okolicznościowy Komisji pt. „Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations”, 2010.

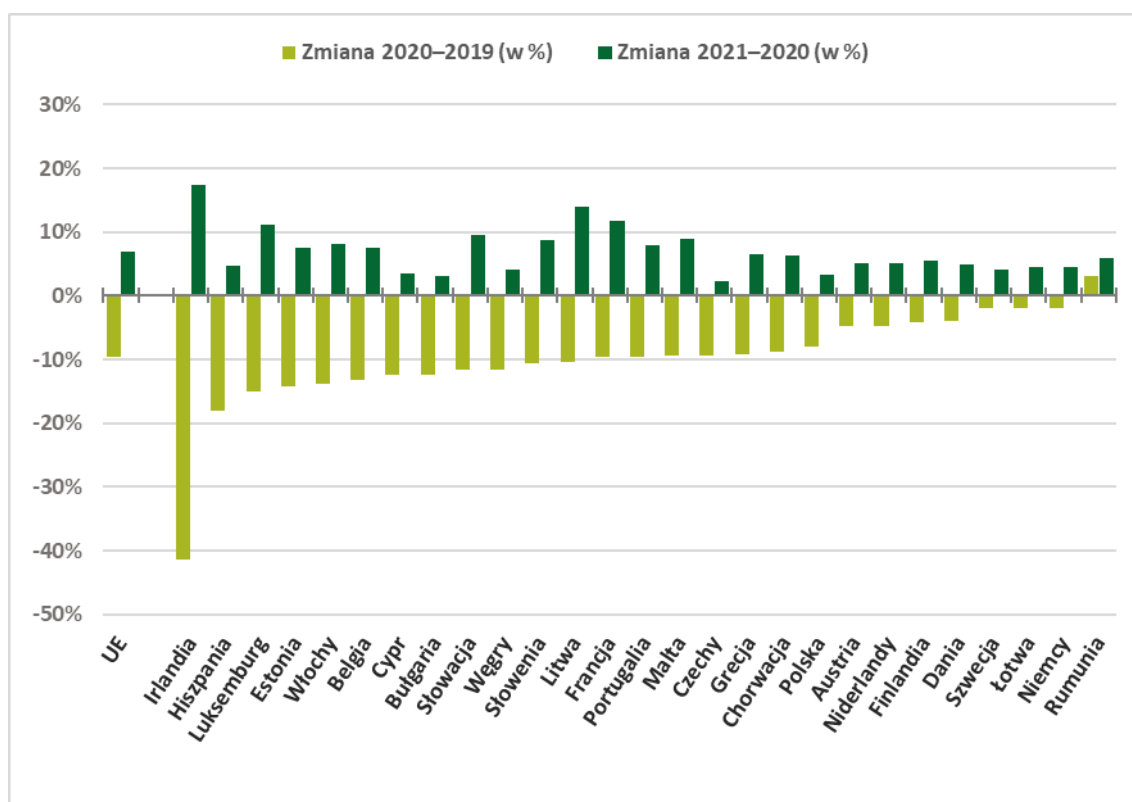
Rys. 24 – Całkowita zmiana poziomu zatrudnienia według stanu na koniec czerwca 2020 r.



Źródło: dane Eurostatu.

71 Wysoki stopień niepewności co do perspektyw dla gospodarki, spadek dochodów i rosnące zadłużenie przedsiębiorstw w czasie pandemii mogą prowadzić do wstrzymania **inwestycji** prywatnych. Z obecnych prognoz wynika, że spadek inwestycji w 2020 r. będzie podobny do sytuacji w czasie kryzysu finansowego (w latach 2008–2013), a także że zachodzą znaczne różnice co do spodziewanego w tym roku spadku inwestycji w poszczególnych krajach, co może zwiększyć ryzyko pogłębienia się rozbieżności gospodarczych w UE (zob. [rys. 25](#)). Długoterminowy wzrost gospodarczy może zostać spowolniony także z powodu utrzymującej się na przestrzeni lat luki inwestycyjnej. Ryzyko to może pogłębić się ze względu na brak inwestycji publicznych – dotychczas inwestycje te nie były traktowane jako priorytet przy podejmowaniu działań w zakresie krajowej polityki fiskalnej w reakcji na kryzys (zob. pkt [36](#)).

Rys. 25 – Nakłady brutto na środki trwałe w sektorze prywatnym (zmiana w ujęciu procentowym)



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji (według stanu na jesień 2020 r.).

Wyzwania dotyczące obecnych ram koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej

72 UE sprawnie zastosowała elastyczne rozwiązania z zakresu koordynacji gospodarczej (np. zawieszenie reguł fiskalnych i wprowadzenie tymczasowych zmian w zasadach pomocy państwa). Było to wprowadzenie niezbędne, aby państwa członkowskie mogły podjąć szybkie i dostosowane do krajowych potrzeb działania w odpowiedzi na rozwijający się kryzys, nadzwyczajne poluzowanie podstawowych zasad – nawet jeśli ma jedynie charakter tymczasowy – może jednak mieć negatywny wpływ na **zdolność Unii Europejskiej do koordynacji** krajowych działań w zakresie polityki gospodarczej podejmowanych w czasie kryzysu i odbudowy gospodarki.

Wyzwania dotyczące unijnej koordynacji budżetowej

73 W odpowiedzi na kryzys państwa członkowskie wdrożyły środki polityki fiskalnej na ogromną skalę, co niesie za sobą wyzwania z perspektywy przyszłej koordynacji polityki budżetowej na szczeblu UE.

- o Rosnące zadłużenie budżetowe i ryzyko w zakresie polityki fiskalnej (zob. pkt 66) mogą utrudnić powrót do obecnych **reguł fiskalnych UE**. Niektóre państwa członkowskie nie przestrzegały w pełni tych reguł nawet w okresie wzrostu gospodarczego przed kryzysem³¹. Sprawujący rządy w UE będą w przyszłości musieli zmierzyć się z wyzwaniem, jak zaplanować powrót do obecnych przepisów lub przyjęcie nowych reguł tak, aby przyjęte rozwiązanie nie zahamowało odbudowy gospodarek państw członkowskich po zakończeniu pandemii ani nie wpłynęło negatywnie na ich zdolność do obsługi długu. Na potrzeby opracowania rozwiązania można oprzeć się na opublikowanym niedawno przez Komisję przeglądzie zarządzania gospodarczego³².
- o Co więcej, uruchomienie **klauzuli wyjścia** (zob. pkt 43) pozwoliło na elastyczne reagowanie na kryzys w ramach krajowej polityki fiskalnej, jednak reakcja ta nie była koordynowana przez UE. Niektóre aspekty operacyjne nie zostały przy tym wyjaśnione (np. nie podano terminu ani warunków wygaszenia jej stosowania albo przeprowadzenia przeglądu działań)³³, co może utrudnić koordynację realizacji średniookresowych celów budżetowych.

Wyzwania dotyczące unijnej koordynacji polityki zatrudnienia

74 Koordynacja krajowej polityki zatrudnienia należy do kompetencji UE i jest realizowana w ramach europejskiego semestru. Zatrudnienie stanowiło jeden z priorytetów poprzedniej unijnej strategii gospodarczej („Europa 2020”), jest także jednym z elementów obecnej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju³⁴ oraz wytycznych politycznych Komisji na lata 2019–2024. Kryzys zagraża skutecznemu funkcjonowaniu unijnych rynków pracy (zob. pkt 69). Wyzwaniem stojącym przed Komisją jest monitorowanie tych rynków oraz opracowanie adekwatnych zaleceń dla

³¹ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 18/2018 pt. „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?”.

³² Komunikat Komisji pt. „Przegląd zarządzania gospodarczego”, luty 2020 r.

³³ Dokument Europejskiej Rady Budżetowej pt. „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021”, 1 lipca 2020 r.

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en

poszczególnych krajów i zaplanowanie odpowiedniego finansowania unijnego – na przykład w ramach SURE – tak aby zapewnić terminową koordynację krajowych działań podejmowanych w odpowiedzi na wzrost bezrobocia (zob. pkt 48).

Wyzwania dotyczące unijnej polityki konkurencji

75 Jeśli chodzi o koordynację **rynku wewnętrznego**, Komisja przyjęła ramy prawne mające zapewnić obiektywne kryteria opracowywania krajowych programów pomocy państwa i warunki ograniczające zakłócenia konkurencji, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw o znaczącej pozycji rynkowej (zob. także pkt 43). Niemniej jednak w poszczególnych państwach członkowskich przyjęto programy pomocy państwa o różnym zakresie, które, w zależności od stopnia wykorzystania tych rozwiązań, mogą doprowadzić do powstania nierównych warunków działania przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym (zob. pkt 68). Komisja stanie przed trudnym wyzwaniem monitorowania zmian na rynku i pomocy państwa sięgającej znacznych kwot. Zastosowała ona już wspomniane ramy prawne w czasie kryzysu finansowego i zadłużeniowego³⁵, przy czym Trybunał odnotował, że zasady pomocy państwa przyjęte przez Komisję na potrzeby sektora finansowego nie były dostosowane do zmiennych realiów rynkowych i ram regulacyjnych³⁶.

76 Ponadto dopóki ograniczenia w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych oraz kontrole graniczne utrudniają funkcjonowanie jednolitego rynku i zagrażają podstawowym swobodom europejskim, takim jak swobodny transgraniczny przepływ towarów i osób, dopóty Komisja odgrywać będzie ważną rolę w obronie tych swobód, na przykład poprzez weryfikowanie, czy środki krajowe są proporcjonalne (zob. pkt 44).

Wyzwania dotyczące nadzoru UE nad sektorem finansowym

77 Mimo że w niektórych państwach członkowskich poziom kredytów zagrożonych nadal jest stosunkowo wysoki, **system bankowy** jest lepiej przygotowany do

³⁵ Komunikat Komisji pt. „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego” (Dz.U. C 16/01 z 22.1.2009); komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz.U. C 329/07 z 7.12.2010).

³⁶ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2020 pt. „Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE – należy przeprowadzić ocenę adekwatności”.

przetrwania wstrząsu niż w 2008 r.³⁷ Wstępne informacje świadczą o tym, że sektor ten zapewnił gospodarce nadzwyczajną płynność (zob. pkt 60). Przewiduje się, że w wyniku wstrząsu gospodarczego i rosnącego bezrobocia poziom kredytów zagrożonych gwałtownie wzrośnie, co zwiększa ryzyko wystąpienia kryzysów bankowych w przyszłości³⁸. Przed Komisją, EBC i unijnymi organami finansowymi (ERRS, EUNB, ESMA, EIOPA, SRB) będzie stało trudne zadanie monitorowania ryzyka finansowego lub dostosowania odpowiednich środków zmniejszających ryzyko przy jednoczesnym zapewnieniu dopływu kredytów do gospodarki.

Unijny Instrument na rzecz Odbudowy – nowe szanse, zagrożenia i wyzwania

78 Proponowany instrument Next Generation EU niesie za sobą nowe zagrożenia, wyzwania i szanse z zakresu unijnej koordynacji polityki gospodarczej i należytego zarządzania finansami UE. Należą do nich:

- o ryzyko w zakresie adekwatności finansowania,
- o ryzyko w zakresie wdrażania,
- o ryzyko w zakresie monitorowania,
- o ryzyko w zakresie rozliczalności,
- o wyzwania dotyczące zarządzania ryzykiem finansowym,
- o szanse wzmocnienia unijnej koordynacji gospodarczej.

Ryzyko w zakresie adekwatności finansowania

79 Next Generation EU jest instrumentem o dużych zasobach finansowych. W jego ramach finansowane będą liczne kluczowe programy i obszary tematyczne. W trakcie negocjacji Rada Europejska nie udzieliła jednak poparcia szeregowi innych ambitnych projektów wsparcia w konkretnych dziedzinach – przykładowo porozumienie Rady Europejskiej w sprawie Next Generation EU nie objęło proponowanego przez Komisję

³⁷ Przegląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5/2020 pt. „W jaki sposób UE uwzględniła wnioski wyciągnięte z kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego z lat 2008–2012?”.

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

mechanizmu zapewniającego **zasoby kapitałowe dla przedsiębiorstw** (instrumentu wsparcia wypłacalności). Nie przewidziano także żadnego alternatywnego rozwiązania (zob. [załącznik IV](#)). Istnieje w związku z tym ryzyko, że:

- o nie zostanie znalezione żadne inne rozwiązanie zmniejszające ryzyko nadmiernej dźwigni finansowej, na jakie w czasie trwającego obecnie kryzysu może być narażona rosnąca liczba przedsiębiorców. W rezultacie może dojść do licznych przypadków upadłości lub wrogich przejęć działalności przez zagranicznych konkurentów, co może mieć negatywny wpływ na właściwe funkcjonowanie jednolitego rynku i konkurencyjność UE;
- o cel zawarty we wniosku Komisji, zakładający zapewnienie finansowania na inwestycje w kwocie 1,4 bln euro, może nie zostać osiągnięty, jako że instrument wsparcia wypłacalności miał doprowadzić do uruchomienia inwestycji o wartości do 300 mld euro.

80 Skuteczność Next Generation EU będzie także zależała od **wolumenu tego instrumentu w stosunku do czasu trwania i skutków pandemii**. Nowe pakiety finansowe są wprawdzie zakrojone na szeroką skalę, lecz zostały one opracowane na podstawie wiosennych prognoz Komisji, w których zwrócono uwagę na poważne ryzyko, że sytuacja się pogorszy³⁹. Jeżeli ryzyko to się urzeczywistni, konieczne może być dokonanie ponownej analizy szacowanego wpływu instrumentu, a także kwoty, jaką miałyby objąć, i jego struktury.

Ryzyko w zakresie wdrażania

81 Nie ma gwarancji, że instrument Next Generation EU i kolejne WRF będą skutecznym narzędziem łagodzenia skutków kryzysu związanego z pandemią COVID-19 dla wzrostu gospodarczego i konwergencji. Ich skuteczność zależy przede wszystkim od sposobu, w jaki zostaną wdrożone. Znaczenie mają w szczególności następujące elementy:

- o **terminowe udostępnienie funduszy**, które jest uwarunkowane takimi czynnikami jak sprawna ratyfikacja przez państwa członkowskie decyzji w sprawie zasobów własnych, szybkie przyjęcie nowego budżetu długoterminowego i prawodawstwa sektorowego oraz zdolność Komisji do pokierowania wdrażaniem tak, aby przebiegło sprawnie i płynnie;
- o **wysoki poziom absorpcji**, jako że oczekiwane skutki Next Generation EU zostaną osiągnięte jedynie wówczas, gdy państwa członkowskie będą zdolne do absorpcji

³⁹ Dokument Komisji pt. „European Economic Forecast – Spring 2020”, s. 68.

finansowania. Istnieje jednak ryzyko, że absorpcja nie osiągnie wysokiego poziomu. Już w odniesieniu do poprzedniego okresu programowania Trybunał stwierdził występowanie znacznych problemów z absorpcją finansowania w obszarze polityki spójności, a niektóre państwa członkowskie o najniższych wskaźnikach absorpcji w bieżącym okresie programowania otrzymają najprawdopodobniej znaczne kwoty wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁴⁰;

- o **jakość wydatkowania i reform**, w szczególności strategię przyjętą przez państwa członkowskie i zdolność tych państw do wykorzystania możliwości pobudzenia wzrostu gospodarczego, jakie oferują nowe unijne kanały finansowania. Istnieje ryzyko, że państwa członkowskie nie będą chciały – lub mogły – wdrożyć ambitnych reform lub inwestycji. W 2019 r. Rada ponownie przypominała o konieczności przeprowadzenia dalszych reform strukturalnych, aby usunąć przeszkody utrudniające inwestycje⁴¹. Trybunał zaobserwował, że stopień realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru był niski, a skuteczność europejskiego semestru jest uzależniona od poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i poziomu zaangażowania ze strony państw członkowskich, by wdrożyć skierowane do nich zalecenia w rozsądnych ramach czasowych⁴².

82 Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma wspólne cele z innymi programami UE. Rozwiązanie to może być wprawdzie korzystne z punktu widzenia komplementarności i synergii, zwiększa jednak ryzyko **podwójnego finansowania** i rywalizacji między różnymi programami. Trybunał zaproponował, aby instrument ten obejmował odpowiednie mechanizmy gwarantujące koordynację z innymi źródłami unijnego finansowania oraz przestrzeganie zasady dodatkowości⁴³.

⁴⁰ Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2020 na temat Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁴¹ Konkluzje Rady w sprawie szczegółowych ocen sytuacji i realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów na 2018 r. z 3 maja 2019 r.

⁴² Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2020 pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprawdzie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”.

⁴³ Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2020 na temat Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W wytycznych Komisji skierowanych do państw członkowskich przewidziano wymóg⁴⁴ przyjęcia odpowiednich rozwiązań zapewniających, by w czasie realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności zostało zachowane rozróżnienie na różne instrumenty i w żadnym wypadku nie doszło do podwójnego finansowania.

Ryzyko w zakresie monitorowania

83 Trybunał zwrócił niedawno uwagę na szereg uchybień związanych z funkcjonowaniem europejskiego semestru, np. jeśli chodzi o wybór kwestii i priorytetów uwzględnianych w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także przypadki krajowych planów reform przedłożonych przez państwa członkowskie, w których proponowane działania nie były wyraźnie powiązane z zaleceniami ani z bardziej ogólnymi celami unijnymi⁴⁵. Uwagi Trybunału można odnieść także do planów przedkładanych przez państwa członkowskie w związku z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, państwa członkowskie powinny bowiem wyjaśnić w nich, w jaki sposób zamierzają wykorzystać środki finansowe w celu zrealizowania priorytetów UE i skierowanych do nich zaleceń⁴⁶. Istnieje w związku z tym ryzyko, że w planach odbudowy i zwiększania odporności – stanowiących podstawę wypłaty środków z tego instrumentu – nie zostaną w wystarczającym stopniu przedstawione **przejrzyste krajowe strategie i ambitne cele**. W odróżnieniu od krajowych planów reform dokumenty te będą musiały zostać zatwierdzone przez Komisję i Radę, które powinny dążyć do ograniczenia tego ryzyka.

84 Ponadto Trybunał zauważył, że wprowadzić w planach odbudowy i zwiększania odporności należy zawrzeć cele pośrednie i końcowe na poziomie państwa członkowskiego, lecz w projektowanym rozporządzeniu nie zawarto żadnych **wspólnych wskaźników rezultatu** i celów końcowych na szczeblu unijnym⁴⁷. Ułatwiłoby to sprawne monitorowanie, pomiar, ocenę i kontrolę stopnia wdrożenia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na poziomie UE oraz

⁴⁴ Dokument roboczy służb Komisji – wytyczne dla państw członkowskich dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności, 17.9.2020 r., SWD(2020) 205 final.

⁴⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2020 pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprowadzić istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”.

⁴⁶ Dokument roboczy służb Komisji – wytyczne dla państw członkowskich dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności – część 2, 17.9.2020 r., SWD(2020) 205 final.

⁴⁷ Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2020 na temat Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

mogłoby posłużyć państwom członkowskim jako wskazówka w celu efektywniejszego wykorzystywania przyznanych im zasobów do osiągnięcia celów unijnych.

W komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021⁴⁸ Komisja przedstawiła szereg unijnych wskaźników i celów końcowych w ramach siedmiu europejskich inicjatyw przewodnich. W wytycznych dla państw członkowskich zwróciła się z kolei do państw członkowskich o wskazanie, które elementy zawarte w planach odbudowy i zwiększania odporności mają przyczynić się do realizacji tych inicjatyw przewodnich.

Ryzyko w zakresie rozliczalności

85 Środki przeciwdziałania kryzysowi niosą za sobą nowe zagrożenia w zakresie zarządzania finansami UE, a w konsekwencji także i w odniesieniu do kontroli i rozliczalności publicznej. Trybunał zwracał już uwagę, że instrumenty nie wchodzące w zakres budżetu UE nie zostały objęte odpowiednimi przepisami zapewniającymi rozliczalność z rezultatów uzyskanych w wyniku wdrożenia polityki UE względem obywateli Unii⁴⁹. Przedstawione w pierwszej kolejności inicjatywy finansowe (CRII i SURE) zaprojektowano tak, aby były w pełni zgodne z przepisami finansowymi UE.

86 Zaproponowany nieco później Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie należy do funduszy ESI, w związku z tym inaczej rozwiązano w nim kwestię rozliczalności. W opinii na temat tego instrumentu⁵⁰ Trybunał zwrócił uwagę na pewne istotne kwestie dotyczące **przepisów regulujących jego kontrolę i rozliczalność** (zob. [załącznik VIII](#)). Podkreślił w szczególności, że konieczne są ściśle monitorowanie na podstawie weryfikowalnych wskaźników i celów końcowych oraz przejrzysta kontrola parlamentarna i uprawnienia kontrolne. Przyjęcie wysokich standardów w zakresie rozliczalności i kompleksowych mechanizmów kontroli może także przyczynić się do zwiększenia skuteczności instrumentu.

⁴⁸ Komunikat Komisji „Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r.”, COM(2020) 575 final.

⁴⁹ Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” [Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE], luty 2018 r., pkt 26.

⁵⁰ Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2020 na temat Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Wyzwania dotyczące zarządzania ryzykiem finansowym

87 Nowe instrumenty służące przeciwdziałaniu kryzysowi (SURE, Next Generation EU) wymagają zrealizowania **operacji zaciągania i udzielenia pożyczek** na bardzo dużą skalę (zob. pkt **48, 58**). Operacje te nie są same w sobie nowym rodzajem działalności dla Komisji, stanie jednak ona przed wyzwaniem polegającym na rozbudowaniu w krótkim czasie zdolności administracyjnych, tak aby zapewnić należyte zarządzanie bezprecedensowo dużymi transakcjami na rynkach kapitałowych, w tym będzie musiała wyemitować obligacje i zarządzać różnymi rodzajami ryzyka finansowego (takimi jak ryzyko stopy procentowej, ryzyko kredytowe, ryzyko nadużyć finansowych).

88 Pożyczki zaciągnięte przez Komisję zostaną przeznaczone na sfinansowanie dotacji i gwarancji (w ramach Next Generation EU) oraz pożyczek (w ramach Next Generation EU i SURE). Pożyczki mają zostać spłacone przez państwa członkowskie, nie będą zatem wymagały zaangażowania dodatkowych zasobów unijnych, chyba że uruchomiona zostanie gwarancja budżetowa UE w przypadku braku płatności. Nie zaproponowano dotychczas formalnego mechanizmu (takiego jak nadzór po zakończeniu programu⁵¹ w przypadku otrzymania pożyczki w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej lub EMS), który służyłby monitorowaniu zdolności państw członkowskich do spłaty tych pożyczek.

89 Dotacje będą spłacane bezpośrednio z budżetu UE począwszy od 2027 r., a ich spłata ma zakończyć się najpóźniej w 2058 r. W tym celu Rada Europejska uzgodniła, że do momentu spłaty całości pożyczonej kwoty corocznie przekazywane będą do budżetu UE nadzwyczajne składki krajowe o maksymalnej wysokości 0,6% DNB danego państwa. Rada Europejska zgodziła się także na ustanowienie nowych zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi oraz na rozważenie możliwości utworzenia w przyszłości jeszcze innych **nowych zasobów własnych** (np. wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ lub opłaty cyfrowej). Szczegółowe rozwiązania miałyby zostać przedstawione szerzej w przyszłych wnioskach ustawodawczych przedłożonych przez Komisję. Wprowadzenie nowych unijnych zasobów własnych stanowi szansę, by zmniejszyć presję na budżet UE i budżety krajowe, a także ograniczyć wpływ ryzyka politycznego jakiegokolwiek rodzaju na integralność dochodów UE. Nowe źródła dochodów mogą także przyczynić się do realizacji unijnych priorytetów takich jak działania w dziedzinie klimatu i zrównoważony rozwój.

⁵¹ Rozporządzenie (UE) nr 472/2013.

Szanse wzmocnienia unijnej koordynacji gospodarczej

90 Unijne strategie gospodarcze – takie jak transformacja ekologiczna i cyfrowa, plan działania na rzecz jednolitego rynku⁵² i (niedawno przyjęta) strategia przemysłowa⁵³ – mogą posłużyć do wytyczenia kierunku odbudowy gospodarki po pandemii, przyspieszenia inwestycji i uzyskania efektu dźwigni finansowej, tak aby wprowadzić gospodarkę unijną na ścieżkę długoterminowego wzrostu gospodarczego. Trybunał odnotował, że celem powiązania proponowanego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z europejskim semestrem jest **koordynacja krajowych strategii odbudowy** i ich skuteczne zharmonizowanie z unijnymi strategiami gospodarczymi. Powiązanie to może zachęcić państwa członkowskie do wydatkowania dodatkowych środków finansowych na reformy strukturalne i inwestycje mające znaczny wpływ na długoterminowy wzrost gospodarczy. Komisja zaproponowała, aby w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności ujęto przejrzyste cele pośrednie i weryfikowalne kryteria służące do pomiaru poczynionych postępów. Na etapie wdrażania należy objąć je szczegółowym monitorowaniem.

91 Proponowana koncepcja Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowi szansę osiągnięcia **szybkich skutków** w zakresie odbudowy gospodarki. W szczególności możliwość szybkiego udostępnienia funduszy i inne niż do tej pory zasady wydatkowania (zob. pkt 53) oznaczają odwrócenie dominującego dotychczas podejścia do wydatkowania środków finansowych z budżetu UE, w ramach którego wydatkowanie przyspieszało zazwyczaj pod koniec okresu finansowania ze względu na przedłużający się proces programowania i przygotowywania projektów. Nowa logika wydatkowania – oparta na celach pośrednich polityki – może przyczynić się do szybkiej odbudowy po wstrząsie gospodarczym, pod warunkiem że nie wystąpią znaczne opóźnienia w realizacji celów pośrednich i końcowych.

92 Poprzednie kryzysy w UE – finansowy i zadłużeniowy – poskutkowały przeprowadzeniem zasadniczych reform unijnych przepisów finansowych (jednolity zbiór przepisów, Jednolity Mechanizm Nadzorczy, Europejski System Nadzoru Finansowego), doprowadziły do wzmocnienia istniejących już mechanizmów koordynacji gospodarczej lub utworzenia nowych (sześciopak, dwupak, semestr europejski, procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej), a także sprawiły, że państwom członkowskim udostępniono nowe rodzaje pomocy

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

⁵³ Nowa strategia przemysłowa dla Europy, COM(2020)102 final.

makrofinansowej (EMS, EFSM)⁵⁴. W czasie kryzysu związanego z pandemią COVID-19 nie skorzystano jednak z dostępnej unijnej pomocy finansowej (EFSM, instrument wsparcia bilansu płatniczego), gdyż została ona pomyślana jako odpowiedź na inny rodzaj kryzysów, tak aby korygować zakłócenia równowagi gospodarczej.

93 Unijne reguły fiskalne nadal obowiązują, wydaje się natomiast, że trwający kryzys wzmacnia występującą już w przeszłości tendencję do pogłębiania się rozbieżności w polityce fiskalnej (zob. pkt 66), prowadząc do wznowienia dyskusji na temat konieczności stosowania wspólnych narzędzi stabilizacji makroekonomicznej w ramach unii monetarnej⁵⁵. Eurogrupa ponownie zobowiązała się do kontynuowania prac nad dalszym wzmocnieniem struktury unii monetarnej i jej odporności na wstrząsy⁵⁶. Kryzys związany z pandemią COVID-19 może stanowić okazję do rozważenia po raz kolejny inicjatyw mających wzmocnić koordynację gospodarczą w strefie euro, których projekt przedłożono przed wybuchem pandemii (zob. załącznik IX).

94 Trwający obecnie kryzys różni się od poprzednich pod względem przyczyn i skutków. Stanowi jednak również okazję do refleksji nad dalszą poprawą **zdolności finansowej instytucji UE** do szybkiego reagowania na silne wstrząsy gospodarcze z myślą o niwelowaniu potencjalnych rozbieżności gospodarczych między państwami członkowskimi związanych z tymi wstrząsami. Wprowadzane w czasie tego kryzysu zmiany w zakresie środków stosowanych przez UE świadczą o tym, że budżet UE nie był dostosowany do skali potrzeb państw członkowskich (zob. w szczególności pkt 41, 46, 61). Next Generation EU i SURE to wprowadzie mechanizmy tymczasowe, ale na ich podstawie będzie można ocenić, czy istnieje potrzeba ustanowienia stałych instrumentów stabilizujących tego typu.

⁵⁴ Przegląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5/2020 pt. „W jaki sposób UE uwzględniła wnioski wyciągnięte z kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego z lat 2008–2012?”.

⁵⁵ Dokument Europejskiej Rady Budżetowej pt. „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021”, lipiec 2020 r.

⁵⁶ Oświadczenie Eurogrupy pt. „Statement on COVID-19 economic policy response”, 16 marca 2020 r.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę IV, której przewodniczy Alex Brenninkmeijer, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 24 listopada 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Różnice w spadku PKB w różnych państwach w czasie pandemii COVID-19 – objaśnienia statystyczne

Regresja nieważona

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	Statystyka t	Wartość p
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
TURYSTYKA1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
RESTRYKCYJNOŚĆ	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R ²	0,430685 Średnia wartość zmiennej zależnej			-0,112609

Regresja ważona – PKB

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	Statystyka t	Wartość p
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
TURYSTYKA1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
RESTRYKCYJNOŚĆ_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R ²	0,983588 Średnia wartość zmiennej zależnej			-0,005994

Regresja ważona – liczba ludności

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	Statystyka t	Wartość p
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
TURYSTYKA1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
RESTRYKCYJNOŚĆ_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R ²	0,964087 Średnia wartość zmiennej zależnej			-0,006027

Uwaga: w przypadku analizy regresji dla różnych państw za zmienną zależną przyjęto spadek wartości PKB w drugim kwartale 2020 r. w ujęciu rok do roku (według danych Eurostatu). Ustalono, że istotne statystycznie zmienne objaśniające są następujące: oksfordzki wskaźnik restrykcyjności⁵⁷, udział sektora turystyki w całkowitym zatrudnieniu (według danych Eurostatu). Analizę regresji przedstawiono w trzech alternatywnych wariantach, aby potwierdzić, że rezultaty są wiarygodne: w przypadku regresji nieważonej wszystkim państwom przypisano taką samą wagę, natomiast w przypadku regresji ważonej (z uwzględnieniem PKB i liczby ludności) większą wagę przypisano większym państwom.

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

Załącznik II – Najważniejsze działania w zakresie gospodarki podjęte przez UE w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (marzec – sierpień 2020 r.)

MARZEC

- 12** EBC podejmuje decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych długoterminowych operacji refinansujących w celu zapewnienia bankom płynności, a także o zrealizowaniu dodatkowego programu zakupu aktywów o wartości 120 mld euro obejmującym okres do końca 2020 r. Ma on stanowić odpowiedź na presję na rynki finansowe. EBC podejmuje decyzję o umożliwieniu bankom strefy euro, by tymczasowo funkcjonowały poniżej określonych wymogów kapitałowych.
- 13** Komisja przyjmuje wytyczne dotyczące skoordynowanej reakcji gospodarczej na wybuch epidemii COVID-19.
- 16** Grupa EBI ogłasza wprowadzenie w ramach istniejących programów środków mających na celu uruchomienie do 40 mld euro w celu finansowania przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem i działań związanych ze zdrowiem publicznym. Działania te mają być częściowo pokryte gwarancjami z budżetu UE.
- 18** EBC podejmuje decyzję o uruchomieniu tymczasowego nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii o budżecie 750 mld euro.
- 19** Komisja przyjmuje tymczasowe ramy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, aby umożliwić rządów wspieranie przedsiębiorstw podczas kryzysu (za pośrednictwem dotacji, gwarancji, dotowanych pożyczek i dokapitalizowań).
- 23** Rada popiera wniosek Komisji dotyczący uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia w ramach reguł fiskalnych UE.
- 30** Przyjęcie zmian do rozporządzenia w sprawie EFRR i rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, aby umożliwić elastyczne wykorzystanie kwoty 37 mld euro z funduszy spójności na potrzeby finansowania działań kryzysowych w obszarach, w których potrzeby są najpilniejsze.

KWIECIEŃ

- 09** Eurogrupa w rozszerzonym składzie wyraża zgodę na utworzenie trzech zabezpieczeń finansowych o wartości 540 mld euro, które będą zarządzane przez EMS, grupę EBI i Komisję.
- 17** Przyjęcie korekty budżetu UE na 2020 r., w ramach której przewidziano dodatkowe 3 mld euro na instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych i Unijny Mechanizm Ochrony Ludności.
- 30** EBC podejmuje decyzję o przeprowadzeniu nadzwyczajnych długoterminowych operacji refinansujących w czasie pandemii w okresie od maja do grudnia 2020 r. w celu zapewnienia płynności bankom.

MAJ

- 27** Komisja przedstawia wniosek dotyczący utworzenia unijnego funduszu na rzecz odbudowy (Next Generation EU) o wartości 750 mld euro.

CZERWIEC

- 04** EBC podejmuje decyzję o zwiększeniu budżetu nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii o 600 mld euro i rozszerzeniu okresu realizacji tego programu co najmniej do końca czerwca 2021 r.

LIPIEC

- 21** Rada Europejska osiąga porozumienie dotyczące utworzenia unijnego funduszu na rzecz odbudowy (Next Generation EU) o wartości 750 mld euro.

Załącznik III – Zmiany w budżecie UE na 2020 r. wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 w porównaniu z pierwotnym budżetem

Dział WRF	Przekierowanie środków	Zwiększenie przydziału środków na zobowiązania	Zwiększenie przydziału środków na płatności
Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	1,7		
Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	54		22,6
W tym: CRII CRII+	54		8 14,6
Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	0,1		0,7
Bezpieczeństwo i obywatelstwo		3	
W tym: Instrument na rzecz wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych		2,7	
Globalny wymiar Europy	11,5	0,1	
Instrumenty szczególne niewliczane do pułapów WRF (Fundusz Solidarności Unii Europejskiej)	0,2		
Środki na zobowiązania ogółem	67,5	3,1	
Środki na płatności ogółem			23,3

Uwaga: dane podano w mld euro według stanu na koniec sierpnia 2020.

Źródło: Komisja.

Załącznik IV – Kwoty udostępnione w ramach Next Generation EU

01 Przeważająca część środków finansowych w ramach Next Generation EU jest ukierunkowana na wsparcie **spójności i konwergencji gospodarczej**.

- o **672,5 mld euro przeznaczono na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** (zgodnie z porozumieniem osiągniętym w Radzie Europejskiej). Jest to kluczowy nowatorski instrument wchodzący w zakres Next Generation EU, w ramach którego udostępniane będzie szeroko zakrojone wsparcie finansowe na rzecz inwestycji i reform służących odbudowie potencjału wzrostu gospodarki, podjęciu wyzwań wskazanych w kontekście europejskiego semestru oraz realizacji strategii unijnych w zakresie transformacji ekologicznej i cyfrowej;
- o **47,5 mld euro przeznaczono na program REACT-EU** (zgodnie z porozumieniem osiągniętym w Radzie Europejskiej). Program ten obejmuje dotacje w obszarze spójności, które będą udzielane państwom członkowskim w zależności od skali kryzysu gospodarczego.

02 Wsparcie w postaci dotacji w wysokości 30 mld euro (zgodnie z porozumieniem osiągniętym w Radzie Europejskiej) będzie kierowane w ramach działań WRF „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” oraz „Zasoby naturalne i środowisko” w następujący sposób:

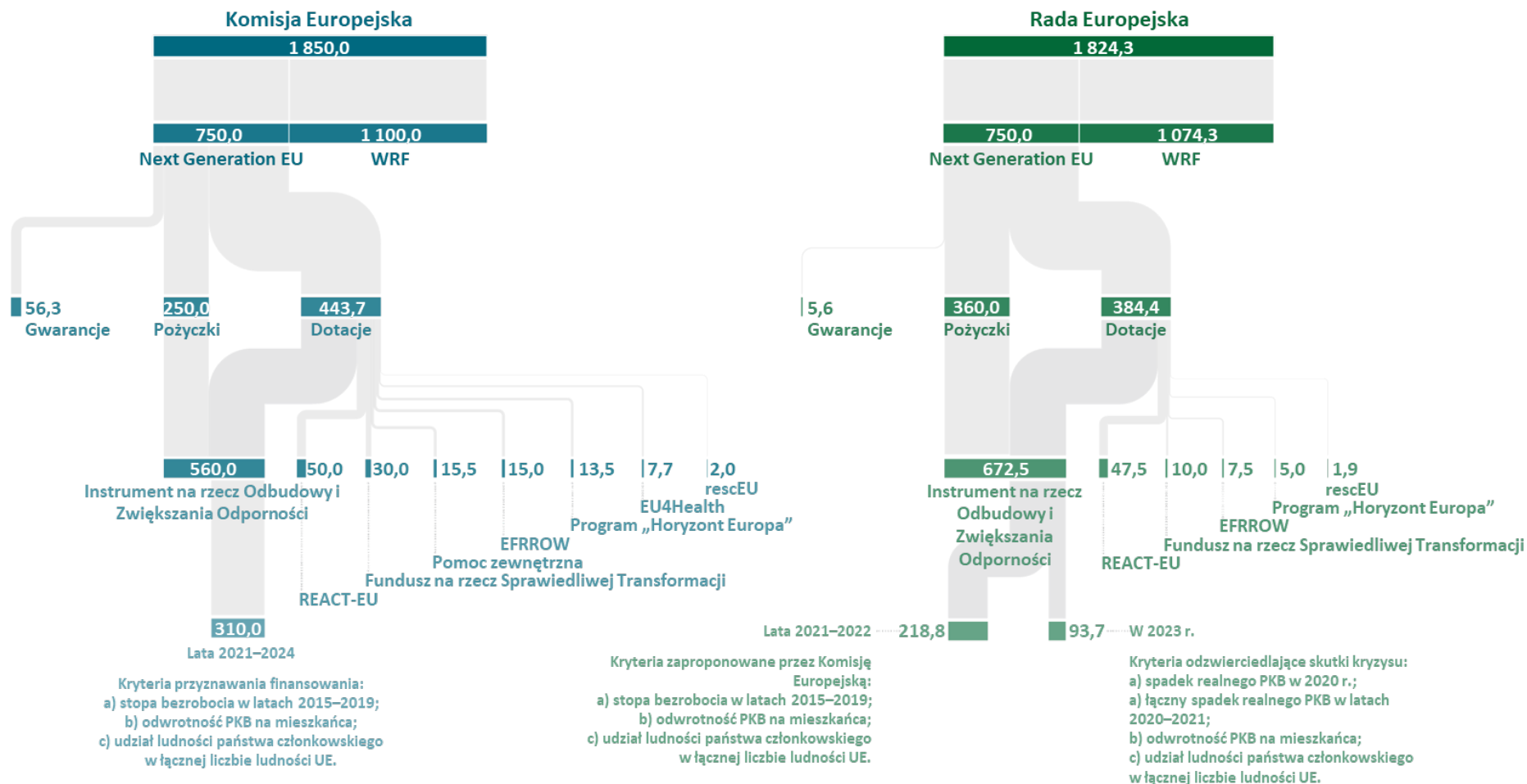
- o **powiększono przydział środków na rzecz Programu InvestEU**. Program ten jest kontynuacją EFIS, a jego celem jest dalsze wspieranie inwestycji strategicznych. Rada Europejska zmniejszyła proponowany przydział środków na rzecz gwarancji z początkowo proponowanej kwoty 31,2 mld euro do 5,6 mld euro, w związku czym wpływ tego działania na gospodarkę będzie mniejszy. Nie przyjęto instrumentu na rzecz inwestycji strategicznych proponowanego w ramach InvestEU, który miał mieć na celu promowanie nowej unijnej strategii przemysłowej;
- o Rada Europejska nie wyraziła zgody na przydzielenie środków w kwocie 26 mld euro na rzecz nowego **instrumentu wsparcia wypłacalności**. Miał on zapobiegać ogłaszaniu upadłości, zapewniając inwestycje kapitałowe w tych sektorach, w których finansowe skutki pandemii są najbardziej odczuwalne;
- o **zwiększono przydział środków na rzecz niektórych programów**. Należą do nich: „Horyzont Europa” (w celu zapewnienia wsparcia na rzecz badań naukowych w dziedzinie zdrowia i klimatu oraz działań innowacyjnych), **RescEU** (w celu wzmocnienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności), **EFFROW** (w celu

zapewnienia wsparcia w sektorze rolno-spożywczym, które silnie odczuł skutki kryzysu) oraz **Program UE dla zdrowia** (w celu udzielenia ukierunkowanego wsparcia na rzecz udoskonalenia krajowych systemów opieki zdrowotnej). Część finansowania nie została zatwierdzona przez Radę Europejską;

- o **Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.** Celem tego funduszu jest wspieranie dywersyfikacji i restrukturyzacji ekonomicznej na terenach najbardziej dotkniętych skutkami przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. We wniosku Komisji proponowano przeznaczenie na ten fundusz finansowania w kwocie 30 mld euro jako uzupełnienie kwoty 10 mld przydzielonych już na jego rzecz w kolejnych WRF, Rada Europejska zmniejszyła jednak ten dodatkowy przydział do 10 mld euro.

03 Dane liczbowe w niniejszym załączniku dotyczą uzgodnionych środków według stanu na koniec sierpnia 2020 r. (zob. też [rys. A](#)).

Rys. A – Struktura instrumentu Next Generation EU – porównanie propozycji Komisji i Rady Europejskiej (w mld EUR)



Załącznik V – Poziom wdrożenia różnych inicjatyw finansowych UE i EMS

Instytucja	Instrumenty	Dostępne fundusze	Poziom wdrożenia
Komisja	CRII/CRII+	54 mld EUR w 2020 r.	Według stanu na koniec lipca 2020 r. potwierdzonych zostało 97 zmian w programach operacyjnych 18 państw członkowskich. Do października około 14 mld euro w 23 państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie zostało przekierowanych na rzecz inwestycji mających na celu przeciwdziałanie kryzysowi gospodarczemu i zdrowotnemu. Dodatkowo udostępniono państwom członkowskim kwotę 8 mld euro w postaci rocznych płatności zaliczkowych, które nie zostały odzyskane. Niemniej jednak zasoby dostępne w 2020 r. ograniczą się prawdopodobnie do wspomnianych płatności zaliczkowych w kwocie 8 mld euro, podczas gdy pozostałe środki finansowe będą wypłacane począwszy od 2021 r. ze względu na procedury i obecne przydziały budżetowe.
	FSUE	0,18 mld EUR w 2020 r.	19 państw członkowskich zawnioskowało o wsparcie, ale nie wypłacono dotychczas żadnych środków finansowych, jako że do końca 2020 r. trwa ocena przydziałów środków dla poszczególnych państw członkowskich przeprowadzana przez Komisję. Do października Komisja zaproponowała wypłatę płatności zaliczkowych siedmiu państwom członkowskim, które złożyły odnośny wniosek. Według oczekiwań pełne płatności w odpowiedzi na wnioski związane z pandemią COVID-19 mają zostać dokonane w 2021 r., w zależności od dostępnych środków budżetowych.
	Instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych	2,7 mld EUR w 2020 r.	W okresie do końca sierpnia Komisja przyjęła decyzję w sprawie finansowania oraz dwie zmiany i przydzieliła całe finansowanie z wyłączeniem kwoty 100 mln euro. Znaczna część środków finansowych została przeznaczona na sfinansowanie umów z producentami szczepionek.

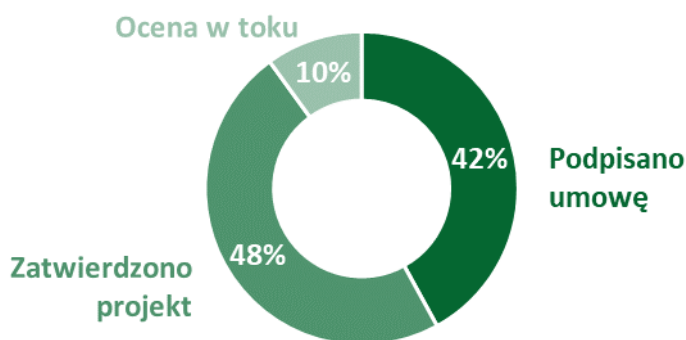
	SURE	100 mld EUR w postaci wsparcia kredytowego	Po przedstawieniu przez Komisję w sierpniu odnośnych wniosków ustawodawczych Rada zatwierdziła przedłożone przez 16 państw członkowskich wnioski o udzielenie pożyczek, których łączna kwota sięgnęła we wrześniu 87,4 mld euro. W październiku Rada zatwierdziła kwotę 0,5 mld euro na rzecz Węgier, a Komisja pomyślnie przeprowadziła pierwszą emisję obligacji o wartości 17 mld euro, aby sfinansować instrument SURE.
EBI	Pierwsze inicjatywy związane z pandemią COVID-19	Potencjalne finansowanie na poziomie 28 mld EUR	Według stanu na połowę sierpnia do EBI wpłynęły 72 wnioski projektowe dotyczące pandemii COVID-19 z 23 państw członkowskich. Ich łączna wartość wyniosła 21 mld euro, w tym EBI zatwierdził projekty lub podpisał umowy na realizację projektów na kwotę 18,1 mld euro, natomiast ocena projektów na kwotę 2,1 mld euro nadal była w toku.
	Ogólnoeuropejski fundusz gwarancyjny	Potencjalne finansowanie na poziomie 200 mld EUR	Pod koniec sierpnia, po ratyfikacji co najmniej 60% krajowych gwarancji udzielonych na rzecz funduszu, ukończono procedury przygotowawcze. Nie rozpoczęto jeszcze wówczas żadnego projektu w zakresie finansowania.
EMS	Wsparcie z tytułu kryzysu pandemicznego	240 mld EUR	Nie wpłynęły dotychczas żadne wnioski ze strony państw członkowskich.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawień danych.

Załącznik VI – Stan realizacji działań finansowych podjętych przez EBI w reakcji na kryzys związany z pandemią COVID-19

01 Według stanu na 18 sierpnia 2020 r. EBI podał, że przedstawiono 72 projekty w zakresie finansowania, w tym 15 z nich było na etapie oceny, podpisano umowy na realizację 26 projektów, zatwierdzono natomiast 31 projektów. Łączna wartość zatwierdzonych projektów wyniosła 8,8 mld euro, wartość projektów, na które podpisano umowy – 10,1 mld euro, a wartość projektów na etapie oceny – 2,1 mld euro (zob. *rys. A*). Niemal 55% projektów złożono w czerwcu i lipcu, a ich łączna wartość odpowiada 75% całkowitej wartości budżetu.

Rys. A – Zestawienie projektów związanych z pandemią COVID-19 w rozbiciu na etapy ich zatwierdzania



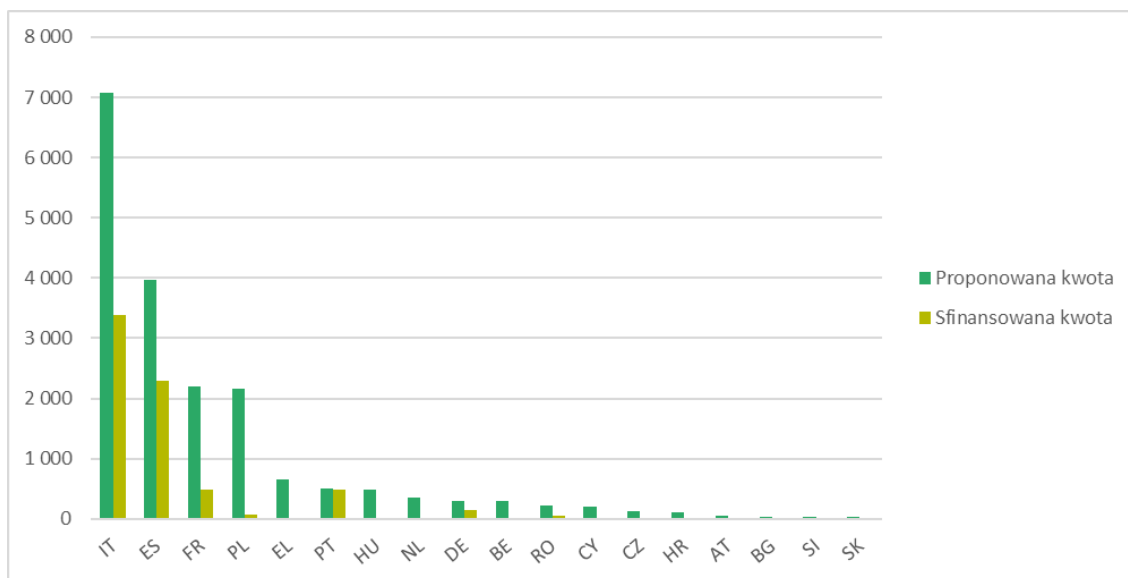
Uwaga: przed zatwierdzeniem finansowania przez Radę Dyrektorów oraz podpisaniem umowy o udzielenie pożyczki projekty są przedmiotem oceny i negocjacji.

Źródło: publiczna baza danych EBI⁵⁸.

02 Najwięcej projektów finansowanych przez EBI realizowanych jest we Włoszech (18), w Hiszpanii (13), Polsce (5) i Francji (5). Pod względem kwoty objętej finansowaniem (zob. *rys. B*) Włochy skorzystały dotychczas z interwencji EBI w największym stopniu (7 mld euro). Kolejne państwa to Hiszpania (4 mld euro), Francja (2,2 mld euro) i Polska (2,1 mld euro).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

Rys. B – Zestawienie projektów związanych z pandemią COVID-19 w rozbiciu na państwa realizacji



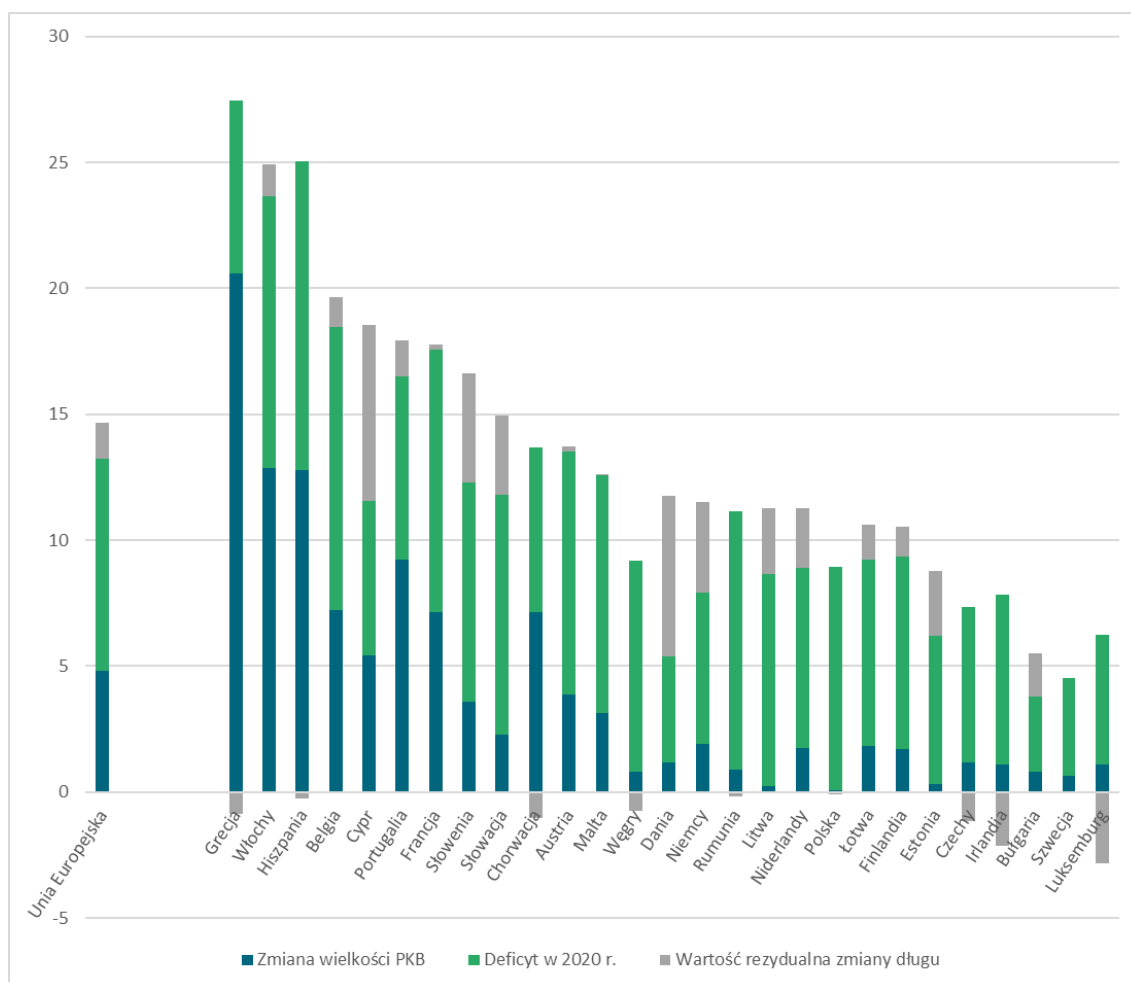
Źródło: publiczna baza danych EBI.

03 79% projektów jest ukierunkowanych na sektor MŚP (57 projektów), 11% – na służbę zdrowia (8), 4% – na sektor energii (3), 3% – na działalność badawczo-rozwojową (2) i 2% – na ochronę środowiska. Jeśli chodzi o kwotę finansowania, 66% gwarancji udzielono na rzecz MŚP (13 909 mln euro), 29% – na rzecz projektów z zakresu służby zdrowia (6 142 mln euro), 2% – na rzecz sektora energii (400 mln euro) i 1% odpowiednio na rzecz ochrony środowiska (300 mln euro) i działalności badawczo-rozwojowej (150 mln euro).

Załącznik VII – Główne czynniki stanowiące przyczynę różnic w zmianie wskaźnika długu publicznego

01 Różnice pod względem przewidywanego wzrostu poziomu długu publicznego wyrażonego w relacji do PKB⁵⁹ są uwarunkowane przede wszystkim wielkością spodziewanego deficytu i wartością rezydualną zmiany długu (na wartość tę mają wpływ np. pożyczki publiczne i zastrzyki kapitałowe w czasie kryzysu), a także zmniejszeniem się PKB. Spadek PKB ma większy wpływ na wskaźnik zadłużenia w państwach, w których wskaźnik ten jest na wysokim poziomie (zob. *rys. A*). Ponadto w większości państw o wysokim wskaźniku zadłużenia przewidywany jest duży spadek PKB (zob. *rys. B*).

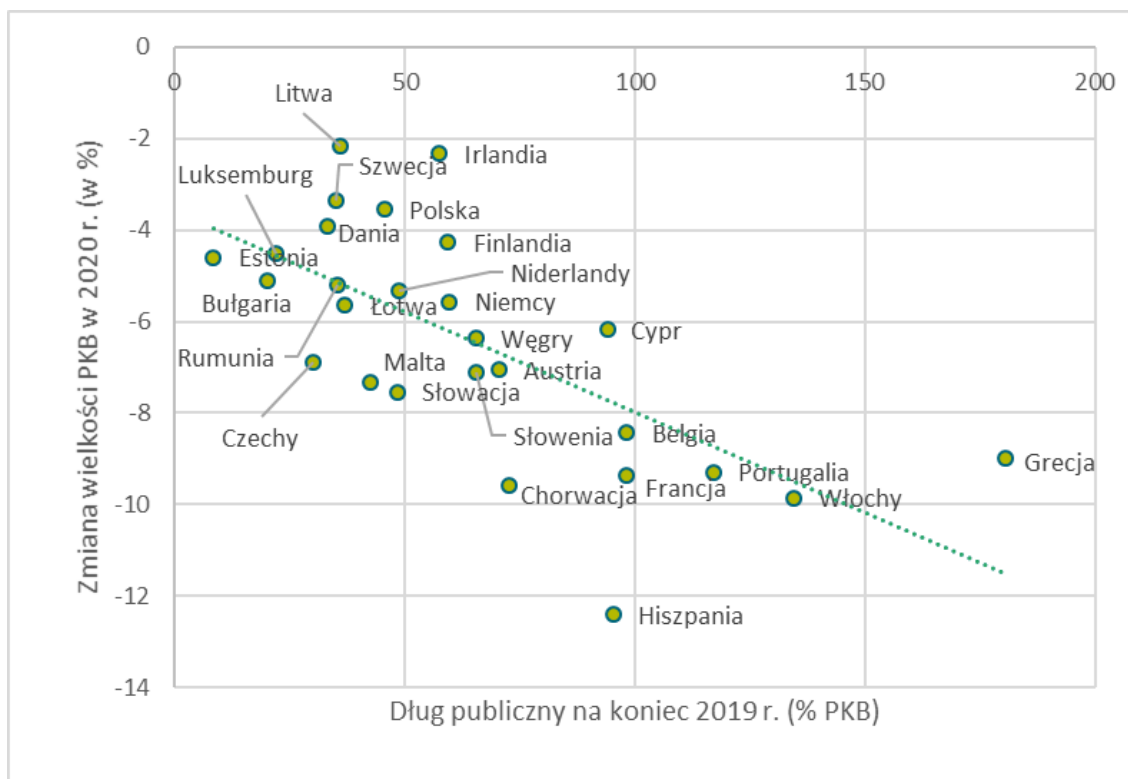
Rys. A – Czynniki wpływające na zmianę wielkości długu publicznego w 2020 r. (w relacji do PKB)



Źródło: jesienna prognoza Komisji (AMECO).

⁵⁹ Na podstawie prognoz Komisji z wiosny 2020 r.

Rys. B – W krajach o wysokim poziomie zadłużenia przewidywany jest większy spadek PKB



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie prognoz Komisji z jesieni 2020 r.

Załącznik VIII – Problemy dotyczące rozliczalności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

W opinii na temat wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁶⁰ Trybunał zwrócił uwagę na szereg problemów związanych z rozliczalnością, które przedstawiono poniżej.

- o Zarówno zakres, jak i cele Instrumentu są sformułowane raczej ogólnie i obejmują wiele obszarów polityki. Nie określono ilościowo oczekiwanych rezultatów na szczeblu UE ani nie ustalono przydziału finansowania na poszczególne cele. Niemniej w wytycznych dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności Komisja zasugerowała, aby 37% środków finansowych przeznaczyć na działania w dziedzinie klimatu, a 20% – na transformację cyfrową.
- o W proponowanym rozporządzeniu ustanawiającym Instrument⁶¹ uwzględniono rolę Parlamentu Europejskiego w sprawowaniu nadzoru i przeprowadzaniu kontroli i przewidziano obowiązek przekazania mu ocen planów odbudowy i zwiększenia odporności, a także przedłożenia rocznych sprawozdań i – po czterech latach od wejścia w życie rozporządzenia – sprawozdania z oceny. We wspomnianej wyżej opinii Trybunał wyraził przekonanie, że w rozporządzeniu należałoby jasno określić rolę Parlamentu Europejskiego w procedurze ustalania budżetu i procedurze udzielania absolutorium, ze względu na to, że wydatki w ramach Instrumentu będą zarządzane zgodnie z unijnymi zasadami budżetowymi mającymi zastosowanie do zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel.
- o Zgodnie z postanowieniami art. 287 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Europejski Trybunał Obrachunkowy jest uprawniony do kontroli wszelkich dochodów i wydatków Unii. W motywie 40 projektowanego rozporządzenia ustanawiającego Instrument przypomina się, że każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii, mają obowiązek w pełni współpracować w celu ochrony interesów finansowych Unii oraz przyznać konieczne prawa i dostęp Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu na potrzeby kontroli. W opinii Trybunał zalecił jednak, by dla zapewnienia jasności w proponowanym rozporządzeniu wyraźnie przyznać Trybunałowi prawo do kontrolowania zarówno dotacji, jak i pożyczek udzielanych w ramach Instrumentu.

⁶⁰ Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2020 na temat Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁶¹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, COM(2020) 408 final.

- o Po przedstawieniu początkowej wersji wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument Komisja zaproponowała przyjęcie proporcjonalnych zasad zapewniających ochronę interesów finansowych Unii, które obecnie, w momencie finalizowania niniejszego przeglądu, są przedmiotem debat. Zasady te znalazły częściowo wyraz w kompromisowej wersji prezydencji i poprawkach zgłoszonych przez Parlament Europejski.
- o Trybunał odnotował, że większość środków w ramach Instrumentu zostanie udostępniona na wczesnym etapie, ocena natomiast zostanie opublikowana dopiero po poniesieniu większości wydatków. Takie rozwiązanie może być nieuniknione, jako że szybkie wdrożenie Instrumentu jest jednym z jego celów. Istnieje w związku z tym ryzyko, że wszelkie wnioski sformułowane w ramach oceny będą miały ograniczoną użyteczność w zarządzaniu Instrumentem w pozostałym okresie realizacji.
- o Jeśli chodzi o koordynację Instrumentu w ramach europejskiego semestru, w sprawozdaniu specjalnym na temat europejskiego semestru Trybunał zwrócił uwagę na wyzwanie związane z pomiarem skuteczności interwencji politycznych dotyczących różnorodnych i realizowanych równolegle celów oraz obszarów interwencji.

Załącznik IX – Rozważane dotychczas koncepcje ambitniejszych instrumentów koordynacji gospodarczej

01 Pandemia COVID-19 po raz kolejny ukazała, jak trudne jest zarządzanie dużymi wstrząsami w strefie euro wobec braku odpowiedniej zdolności fiskalnej UE. W przeszłości rozważano pewne koncepcje dotyczące utworzenia stałych unijnych narzędzi fiskalnych mających służyć do zwalczania dużych wstrząsów gospodarczych, do czasu wybuchu pandemii nie osiągnięto jednak porozumienia w ich kwestii. W szczególności w czasie negocjacji kolejnego wieloletniego budżetu UE w latach 2017–2019 Komisja przedstawiła szereg koncepcji instrumentów finansowych, które mogłyby łagodzić duże wstrząsy makroekonomiczne wpływające na unijną gospodarkę. Propozycje te były następujące:

- **narzędzie stabilizacji makroekonomicznej.** W maju 2018 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji w celu amortyzowania dużych makroekonomicznych wstrząsów asymetrycznych w strefie euro. W ramach proponowanego rozwiązania pożyczki wzajemne byłyby objęte gwarancją z budżetu UE do wysokości 30 mld euro. Pożyczki byłyby udostępniane państwom członkowskim, w których wystąpiłyby takie wstrząsy, pod warunkiem że państwa te spełniłyby ścisłe kryteria co do prowadzenia należytej polityki fiskalnej i makroekonomicznej. Projektowane wsparcie miało być wykorzystywane do utrzymania odpowiedniego poziomu inwestycji publicznych. Instrument Next Generation EU ma zbliżony cel, lecz jest rozwiązaniem tymczasowym, a przewidziany w jego ramach mechanizm finansowania obejmuje tak dotacje, jak i pożyczki;
- **europejski program reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych.** Koncepcja ta była przedstawiana w wielu wariantach przez Komisję, ekonomistów oraz państwa członkowskie. Mechanizm zaproponowany przez Komisję⁶² miałby funkcjonować jako „fundusz reasekuracyjny” krajowych programów świadczeń dla bezrobotnych (w ramach mechanizmu nie finansowano by natomiast świadczeń bezpośrednio na rzecz osób bezrobotnych). W przypadku kryzysu zapewniłby on większe pole manewru krajowym finansom publicznym. W programie prac (opublikowanym w styczniu 2020 r.) Komisja poinformowała, że ma zamiar wystąpić z propozycją uruchomienia takiego mechanizmu. Program SURE może być postrzegany jako pierwszy krok w kierunku stworzenia europejskiego programu dla osób bezrobotnych, lecz ze względu na uznaniowy charakter

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf

i ograniczony zakres nie spełnia ambitnych założeń wcześniejszej koncepcji utworzenia automatycznego stabilizatora;

- o Pod koniec 2019 r. Eurogrupa nadal analizowała, jakie byłyby odpowiednie rozwiązania dla **instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności** (BICC) w strefie euro. Instrument ten miałby być sfinansowany w kolejnych WRF, a jego celem byłoby zapewnienie środków finansowych na przeprowadzenie reform wzmacniających konwergencję między państwami członkowskimi zgodnie z priorytetami określonymi w ramach europejskiego semestru. Zastąpiłby on **Narzędzie Realizacji Reform** przedstawione początkowo we wniosku Komisji w maju 2018 r.

02 Pomysł wyemitowania „euroobligacji” (obligacji emitowanych wspólnie przez państwa należące do strefy euro) został wysunięty po raz pierwszy przez Komisję w 2011 r.⁶³, podczas kryzysu zadłużeniowego. W miarę jak pogłębiał się kryzys związany z pandemią COVID-19, na forach politycznych oraz w ośrodkach analitycznych i środowiskach akademickich zaczęto ponownie wysuwać propozycje dotyczące wspólnej emisji długu, np. pod nazwą „koronaobligacji”. Środki finansowe mogłyby w ten sposób pozyskać przykładowo Europejski Bank Inwestycyjny. Dzięki uwspólnieniu długu koronaobligacje stanowiłyby dla wielu państw członkowskich tańsze źródło finansowania niż emitowane przez nie indywidualnie obligacje skarbowe. Koncepcja ta była popierana przez szereg państw członkowskich, w tym przez państwa, które najbardziej odczuły skutki kryzysu, lecz część państw stanowczo się jej sprzeciwiała. Jako rozwiązanie kompromisowe zaproponowano fundusz Next Generation EU.

⁶³ Publikacja Komisji pt. „Zielona Księga w sprawie możliwości wprowadzenia obligacji stabilnościowych”, 2011.

Wykaz akronimów

AMECO – baza rocznych danych makroekonomicznych prowadzona przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych

CRII – inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa

DNB – dochód narodowy brutto

EBC – Europejski Bank Centralny

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EFIS – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

EIOPA – Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

EMS – Europejski Mechanizm Stabilności

ERRS – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

ESMA – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

EUNB – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

FSUE – Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

Fundusze ESI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

MIF – monetarna instytucja finansowa

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

PKB – produkt krajowy brutto

SURE – europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną

UE – Unia Europejska

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Automatyczny stabilizator – część składowa polityki fiskalnej. Jego zmiany są zsynchronizowane z cyklem koniunkturalnym (np. podatek dochodowy, wydatki socjalne).

Europejski semestr – roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej w UE, w ramach którego państwom członkowskim przekazywane są wytyczne polityczne.

Monetarne instytucje finansowe – banki centralne, instytucje kredytowe posiadające status rezydenta w myśl definicji zawartej w przepisach prawa UE oraz inne instytucje finansowe posiadające status rezydenta, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na przyjmowaniu depozytów od podmiotów innych niż MIF, a także udzielaniu na własny rachunek kredytów lub inwestowaniu w papiery wartościowe.

Pomoc finansowa – wsparcie finansowe (np. pożyczki) udzielane przez UE państwom członkowskim znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej w celu przywrócenia dobrej kondycji makroekonomicznej lub finansowej oraz zapewnienia im możliwości wywiązania się z zobowiązań sektora publicznego lub zobowiązań dotyczących bilansu płatniczego.

Pomoc państwa – bezpośrednie lub pośrednie wsparcie rządowe dla przedsiębiorstwa lub organizacji, dające im przewagę nad konkurentami.

Pożyczka zagrożona – pożyczka, której spłata opóźnia się przez określony czas (zazwyczaj 90 dni), lub w przypadku której istnieją dowody, że pełna spłata jest mało prawdopodobna.

Rynek finansowy – rynek sprzedaży i kupna akcji, obligacji, towarów, walut i innych aktywów finansowych.

Wieloletnie ramy finansowe – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy, podzielony na sześć głównych działów. Plan ten stanowi ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków. Obecne WRF obejmują lata 2014–2020.

Zalecenia dla poszczególnych krajów – wytyczne polityczne dotyczące utrzymywania zdrowych finansów publicznych opracowywane co roku przez Komisję dla państw członkowskich. Komisja przekazuje je w lipcu Radzie do zatwierdzenia w kontekście europejskiego semestru.

Zespół Trybunału

Niniejsze sprawozdanie zostało opracowane przez Izbę IV, której przewodniczy członek Trybunału Alex Brenninkmeijer i która zajmuje się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki.

Kontrolą kierowała Ildikó Gáll-Pelcz, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Claudia Kinga Bara, szefowa gabinetu; Zsolt Varga, attaché; Zacharias Kolias, kierownik; Adrian Savin, koordynator zadania; kontrolerzy: Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Łepkowska i Jacques Sciberras, a także Adrian Williams (wsparcie językowe), Alexandra Mazilu (opracowanie graficzne) oraz Claudia Albanese i Zsolt Varga (ECALab).

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

Unia Europejska i państwa członkowskie wdrożyły szereg zróżnicowanych środków, by ograniczyć i wyeliminować straty gospodarcze spowodowane przez trwającą pandemię COVID-19. W niniejszym przeglądzie przedstawiono w zarysie środki zastosowane na szczeblu krajowym w okresie do czerwca 2020 r. i na szczeblu UE w okresie do sierpnia 2020 r. Ponadto zwrócono uwagę na zagrożenia, wyzwania i szanse dla przyszłej unijnej koordynacji gospodarczej.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Formularz kontaktowy:
eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY