

RAFAŁ MIERNIK

PLAN ODBUDOWY DLA EUROPY
JAKO WZMOCNIENIE BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO
OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ PO PANDEMII COVID-19

RECOVERY PLAN FOR EUROPE AS A STRENGTHENING OF SOCIAL SECURITY
FOR EUROPEAN UNION CITIZENS AFTER THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract. Sustainable development and environmental protection, health protection, human rights, aging societies and combating social risks are relevant issues in the European Union. The EU's actions in the sphere of social security became even more important after the outbreak of the COVID-19 pandemic. Countries around the world faced the specter of an economic crisis associated with lockdowns on the one hand, and a crisis in health care and the need to reorganize the health security of citizens on the other. Mitigating the health crisis and tackling the adverse effects of the economic collapse have become priorities for the European Union, which in its Recovery Plan for Europe and its main component, Next Generation EU, has paid particular attention to green and digital transformation, health security, and rebuilding economic potential, especially the potential of small and medium-sized enterprises

Keywords: Recovery Plan for Europe; social security; COVID-19; European Union.

WPROWADZENIE

Strategie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ludzi identyfikują zagrożenia, a następnie starają się im zapobiegać lub łagodzić ich szkodliwe skutki oraz pomagać ofiarom. Minimalizowanie zagrożeń społecznych związanych z pandemią COVID-19 jest podstawowym założeniem Planu Odbudowy dla Europy. Środki przeznaczone przez Unię Europejską mają zagwarantować państwom członkowskim odporność na przyszłe zagrożenia bezpieczeństwa społecznego związane z pandemią.

Dr RAFAŁ MIERNIK – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie; adres do korespondencji: ul. Uniwersytecka 15, 25-406 Kielce; e-mail: rafal.miernik@ujk.edu.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9256-3027>.

Celem prezentowanego tekstu jest przedstawienie założeń Planu Odbudowy dla Europy oraz analiza wybranych planów krajowych. W związku z założeniami badawczymi podjęto próbę odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze, w jaki sposób Plan Odbudowy i krajowe plany odbudowy odpowiadają na potrzeby społeczne i ekonomiczne wybranych państw? Po drugie, czy plany odbudowy przyczynią się do usprawnienia działań w zakresie ochrony zdrowia i przygotowują na przyszłe zagrożenia? Po trzecie, czy gospodarki państw unijnych dzięki inwestycjom w nowe technologie i ochronę środowiska dostaną nowy impuls do rozwoju i uodpornią się na przyszłe kryzysy zgodnie z założeniami Planu?

W celu wyjaśnienia podstaw Planu Odbudowy dla Europy dokonano analizy szeregu dokumentów, tak unijnych jak i krajowych, które zawierają założenia działań podejmowanych przez państwa Unii Europejskiej. Pomocniczo posłużono się dostępną literaturą przedmiotu dotyczącą bezpieczeństwa społecznego. W artykule skoncentrowano się na założeniach Planu oraz działaniach proponowanych przez poszczególne kraje członkowskie UE, które mają „uodpornić” je na ewentualne przyszłe zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. W tym celu wykorzystano metodę analizy porównawczej. Analiza krajowych planów odbudowy oraz założeń programu przedstawionych przez UE pozwoli na wskazanie kierunków inwestycji i rozwoju poszczególnych państw UE w tak istotnych elementach bezpieczeństwa społecznego, jak ochrona zdrowia, edukacja, ochrona środowiska. Wprawdzie krajowe plany odbudowy są zbieżne z podstawowymi założeniami przyjętymi przez UE, to poszczególne działania w nich opisane znacznie różnią się od siebie nie tylko zasięgiem oddziaływania na gospodarki poszczególnych państw, ale również sektorami, które mają być wzmocnione dzięki środkom przeznaczonym na rozwój i wsparcie państw po pandemii. Należy podkreślić, że krajowe plany odbudowy oparte są jedynie na ogólnych założeniach (11 kryteriów określonych w rozporządzeniu Komisji Europejskiej w sprawie Planu Odbudowy dla Europy), na podstawie których były one oceniane przez UE. Celem planu jest zaradzenie skutkom społeczno-ekonomicznym pandemii, jednak efektywność programów będzie można ocenić w dłuższym okresie, po ich wdrożeniu.

Plan Odbudowy i Rozwoju ma za zadanie wsparcie gospodarek państw unijnych po pandemii COVID-19. O ile działania w obszarze bezpieczeństwa społecznego nie są niczym nowym w Unii Europejskiej, to Plan Odbudowy dla Europy odpowiada szczególnie silnie na potrzeby, które pojawiły się po pandemii. Przeciwdziałanie kryzysowi gospodarczemu oraz niezbędne inwestycje w ochronę zdrowia stały się priorytetami, które znajdują odzwierciedlenie w programie odbudowy UE oraz w programach krajowych poszczególnych

państw członkowskich. Otwartym pozostaje pytanie, na ile programy krajowe wzmocnią odporność państw na kryzysy zdrowotne, a jednocześnie na ile pobudzą gospodarki tych państw i zmienią kierunki ich rozwoju. Uznano, że pandemia COVID-19 ukazała znaczenie badań i innowacji w walce z kryzysami zdrowotno-gospodarczymi. Na nieformalnej konferencji ministrów badań 26 lutego 2021 roku portugalski minister nauki, techniki i szkolnictwa wyższego podkreślał, że badania i innowacje torują drogę gospodarczej odbudowy po koronakryzysie. Nie tylko stymulują działalność gospodarczą, ale też przyspieszają transformację ekologiczno-cyfrową i zwiększają odporność gospodarki (Plan Odbudowy dla Europy, 2020). W Planie Odbudowy wyraźnie widoczne są założenia Europejskiego Zielonego Ładu, który skupia się na przejściu na czystą energię, a tym samym ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych.

1. BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE W UNII EUROPEJSKIEJ – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Kwestie bezpieczeństwa społecznego, takie jak zrównoważony rozwój, ochrona zdrowia, prawa człowieka, ochrona środowiska, starzenie się społeczeństw i przeciwdziałanie zagrożeniom społecznym, to kwestie istotne w politykach Unii Europejskiej. Działania UE w sferze bezpieczeństwa społecznego nabrały jeszcze większego znaczenia po wybuchu pandemii COVID-19. Państwa na całym świecie stanęły przed widmem kryzysu gospodarczego, związanego z tzw. *lockdownami* z jednej strony, z drugiej zaś z kryzysem w ochronie zdrowia i koniecznością nowego zorganizowania zabezpieczenia zdrowotnego obywateli. Porównując PKB w latach 2019 i 2020 w państwach członkowskich UE, zaraz po Hiszpanii największe straty poniosły: Grecja (–9,0 proc.), Włochy (–8,9 proc.), Portugalia (–8,4 proc.), Malta (–8,2 proc.), Chorwacja (–8,1 proc.) i Francja (–7,9 proc.) (Eurostat, 2021). Łącznie w Europie zanotowano 138 459 830 przypadków zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i 1 357 194 ofiar śmiertelnych (ECDC, 2021).

Złagodzenie kryzysu zdrowotnego oraz niwelowanie skutków załamania gospodarczego stały się priorytetami Unii Europejskiej, która w Planie Odbudowy dla Europy i jego głównym komponencie – Next Generation EU (w ramach którego podstawą skorzystania ze środków instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności jest przygotowanie krajowych planów odbudowy) – zwróciła szczególną uwagę na transformację ekologiczną i cyfrową, bezpieczeństwo zdrowotne i odbudowę potencjału gospodarczego, zwłaszcza potencjału

małych i średnich przedsiębiorstw. Kraje Unii Europejskiej wypracowały nowe narzędzie mające ogromny wpływ na bezpieczeństwo społeczne swoich obywateli.

Zdaniem M. Leszczyńskiego „zasadnicza idea Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom sprowadza się do miękkiego bezpieczeństwa [...]” (Leszczyński, 2012, s. 55). Państwa członkowskie wspólnie podejmują działania w zakresie promowania pokoju i bezpieczeństwa obywateli. Szczególną uwagę zwraca się na zwiększenie dobrobytu (jego powszechność) oraz na zrównoważony rozwój.

Unia Europejska stwarza warunki formalne do zapewnienia bezpieczeństwa społecznego obywatelom państw członkowskich, czego wyrazem są takie dokumenty jak Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2012 roku i *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Unii Europejskiej* (KE, 2017). Inną kwestią jest, czy i w jakim stopniu zapisy zawarte w przytoczonych dokumentach są realizowane w poszczególnych krajach członkowskich. Wspomniane dokumenty powinny stanowić drogowskazy dla państw członkowskich, lecz ich realizacja jest uwarunkowana poziomem rozwoju społecznego i ekonomicznego państw. W dokumencie *Projekt Europa 2030* podkreśla się, że „aby poradzić sobie ze stojącymi przed nami problemami bezpieczeństwa, konieczne są: prawdziwie ogólnounijne podejście, duży nakład współpracy, wspólne instytucje i odpowiednie źródła finansowania. Potrzebujemy nowej kultury współpracy na wielu polach, m.in. we współpracy sądowej, egzekwowaniu prawa, kontroli granic, ochronie zdrowia, zabezpieczeniu społecznym i ochronie ludności” (UE, 2010).

W licznych dokumentach UE zwraca się uwagę na dysproporcje pomiędzy państwami – członkami Unii, która powinna dążyć do niwelowania tych dysproporcji w celu zapewnienia bezpieczeństwa społecznego wszystkim obywatelom na takim samym poziomie. Od 2001 r. regiony słabiej rozwinięte w Europie Wschodniej nadrabiają zaległości w stosunku do pozostałych regionów UE. Jednak równocześnie wiele regionów o średnim dochodzie i regionów słabiej rozwiniętych, zwłaszcza w Europie południowej i południowo-zachodniej, doświadczyło stagnacji lub zapaści gospodarczej. Pomimo wdrażania polityki spójności nadal widoczna jest znaczna dysproporcja w rozwoju gospodarczym poszczególnych państw członkowskich oraz w możliwościach reagowania na kryzys związany z pandemią COVID-19, a także możliwości wsparcia odbudowy po pandemii. Dlatego plan odbudowy Unii Europejskiej ma przeciwdziałać zwiększaniu istniejących dysproporcji, które dodatkowo może pogłębiać kryzys związany z pandemią oraz ma zapobiegać niezrównoważonej odbudowie po pandemii w poszczególnych krajach.

2. PLAN ODBUDOWY DLA EUROPY – CELE I ZAŁOŻENIA

Celem planu odbudowy, na którego wartość wynosi 1,85 bln euro (750 mld euro w ramach programu Next Generation EU i 1100 mld euro w ramach zaktualizowanego budżetu UE) jest zrównoważona, odporna i sprawiedliwa Europa. Działania UE mające na celu wsparcie krajów członkowskich w wyjściu z kryzysu podzielono na trzy główne filary. Pierwszy filar to wsparcie państw członkowskich w inwestycjach i reformach, zawierający Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Instrument ten ma wspierać działania w obszarach polityki o znaczeniu europejskim, a jego podstawami są: zielona transformacja, transformacja cyfrowa, inteligentny i zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny, spójność społeczna, opieka zdrowotna oraz odporność społeczna, gospodarcza i instytucjonalna (art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Filar ten oparty jest na krajowych planach odbudowy i ma wspierać państwa członkowskie w przeprowadzeniu inwestycji i reform w dziedzinie energii i klimatu. W ramach tego filaru podjęto także inicjatywę wspierającą pracowników i MŚP, systemy ochrony zdrowia oraz transformację ekologiczną i cyfrową – REACT-EU. Ponadto Komisja zaproponowała udostępnienie środków na Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Drugi filar to działania mające na celu odbudowę gospodarki Unii przez zachęcanie do inwestycji prywatnych. W ramach tego filaru zaproponowano Instrument Wsparcia Wypłacalności, który ma wspierać przedsiębiorstwa w zakresie wypłacalności w celu wyrównania warunków działania w państwach, które mają mniejsze możliwości udzielania wsparcia w ramach pomocy państwa. W drugim filarze zaproponowano także Instrument na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wzmocnienie flagowego programu inwestycyjnego InvestEU. Z kolei trzeci zaproponowany filar jest efektem kryzysu w ochronie zdrowia w okresie pandemii COVID-19. Zaproponowano utworzenie programu dla zdrowia, w ramach którego realizowane będą inwestycje w działania prewencyjne, gotowość na wypadek kryzysu, zakup niezbędnych leków i sprzętu, jak również poprawę długoterminowych efektów zdrowotnych. W nawiązaniu do tego filaru Komisja Europejska zaproponowała utworzenie Europejskiej Unii Zdrowotnej, w ramach której wszystkie kraje UE mogłyby przygotowywać się na ewentualne kryzysy zdrowotne

i wspólnie na nie reagować. Ponadto Komisja powołała do życia Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (HERA), którego zadaniem jest m.in. opracowywanie, produkowanie i nabywanie środków medycznych na wypadek kryzysów zdrowotnych. Wszystkie te działania mają na celu wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli UE (RE, Rada UE, 2021).

3. PROGRAMY ODBUDOWY DLA EUROPY W WYBRANYCH KRAJACH

Państwa członkowskie UE składały własne programy odbudowy, które oceniała i akceptowała Komisja Europejska, stosując szereg kryteriów zawartych w artykule 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego z 12 lutego 2021 roku takich, jak: adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy (PE, Rada UE, 2021). Do lutego 2022 roku z różnych względów nie zaakceptowano czterech planów narodowych: bułgarskiego, polskiego, węgierskiego i szwedzkiego, Holandia zaś nie przedstawiła swojego planu. Komisja oceniała plany biorąc pod uwagę 11 kryteriów zawartych w załączniku V rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 roku. W tej części omówione zostaną plany dwóch największych beneficjentów Planu Odbudowy dla Europy – Hiszpanii i Włoch (najbardziej dotkniętych pandemią w jej pierwszym etapie w Europie) oraz największego płatnika netto – Niemiec, a także krajów Europy środkowo-wschodniej – Czech i Litwy.

Tabela 1. Zakładane efekty planów odbudowy

Kraj	Spadek PKB w 2020	Środki na transformację ekologiczną (%)	Środki na transformację cyfrową (%)	Przyznane środki (mld EUR)	Nowe miejsca pracy do 2026	Planowany wzrost PKB (%)
Hiszpania	-9,1	40	28	69,5	250 000	0,4
Włochy	-6,6	37,5	25,1	68,9	24 000	0,3
Niemcy	-5,0	42	52	25,6	135 000	0,4
Czechy	-5,6	42	22	7,1	18 000	0,3
Litwa	-1,3	37,8	31,5	2,0	9 000	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów odbudowy i Real GDP Growth Rate, Eurostat.

Hiszpania była pierwszym państwem, który zażądał płatności z planu na realizację zadań m.in. takich zadań, jak: przyjęcie Narodowej strategii na rzecz zielonej infrastruktury, łączności i przywrócenia ekologii, wejście w życie Planu działań na rzecz walki z bezrobociem wśród młodzieży. Reformy i inwestycje zawarte w planie mają pomóc Hiszpanii stać się krajem odpornym i lepiej przygotowanym na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową. Plan zakłada 112 inwestycji i 102 reformy. Hiszpańskie projekty otrzymają wsparcie w postaci dotacji w wysokości 69,5 mld euro, przy czym 40% planu będzie wspierać cele klimatyczne, zaś 28% planu będzie wspierać transformację cyfrową. Plan ma sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy oraz ma podnieść hiszpański produkt krajowy brutto o 1,8-2,5% w 2024 roku. Ożywienie gospodarki ma zapewnić zatrudnienie 250 000 obywateli. W obszarze polityki klimatycznej i środowiskowej Hiszpania stoi przed wyzwaniami związanymi ze znacznymi potrzebami renowacji swoich zasobów budowlanych w celu zwiększenia efektywności energetycznej, uczynienia mobilności i sektora transportowego. Plan wspiera zieloną transformację poprzez inwestycje o wartości ponad 7,8 mld euro w efektywność energetyczną budynków publicznych i prywatnych, w tym nowe mieszkania socjalne. Ponadto 13,2 mld euro zostanie zainwestowanych w zrównoważoną mobilność w miastach, w szczególności poprzez poprawę infrastruktury kolejowej, tworzenie stref niskoemisyjnych na obszarach miejskich. Finansowanie ekologicznych autobusów publicznych, wdrażanie elektrycznych stacji ładowania i rozwój miejskiego transportu. Publicznego. Plan obejmuje ustawę o zmianie klimatu i transformacji energetycznej, ustanowienie celów OZE do 2023 roku oraz celu neutralności klimatycznej do 2050 roku. Proponuje się również reformę rynku pracy w celu zmniejszenia wysokiego odsetka pracowników zatrudnionych na czas określony (GOB, 2021).

Włoski bilans dwóch lat pandemii to 152 989 zmarłych i 12,4 mln przypadków zakażeń (Wysocka, 2022). Włochy otrzymają wsparcie w postaci 68,9 mld euro w postaci dotacji i 122,6 mld euro w postaci pożyczek, z czego 37,5 mld euro wesprze cele klimatyczne, a 25,1 mld euro wesprze transformację cyfrową w obszarze polityki klimatycznej i środowiskowej. Główne wyzwania Włoch obejmują potrzebę poprawy gospodarowania odpadami i zasobami wodnymi, znaczny postęp w zrównoważonej mobilności oraz zwiększoną efektywność energetyczną budynków. Plan naprawy wspiera zieloną transformację poprzez kluczowe inwestycje w efektywność energetyczną w budynkach mieszkalnych i publicznych, zrównoważoną mobilność oraz rozwój energii odnawialnej. Inwestycjom tym mają towarzyszyć reformy

mające na celu poprawę efektywności wykorzystania i gospodarowania zasobami wodnymi i lokalnymi usługami publicznymi, zwiększenie wskaźnika recyklingu, rozmieszczenie punktów ładowania pojazdów elektrycznych, zwiększenie konkurencyjności na rynku elektryczny (MEF, 2021).

Koszty pandemii COVID-19 dla niemieckiej gospodarki do wiosny 2021 roku szacuje się na około 300 mld euro, co stanowi 10 procent rocznego PKB (Rosik, 2021). Niemiecki plan obejmuje 3,3 mld euro przeznaczone na dekarbonizację gospodarki, zwłaszcza przemysłu z naciskiem na odnawialny wodór. Ponadto 5,4 mld euro zostanie przeznaczone na dostosowanie sektora transportowego do wymogów ekologicznych poprzez wspieranie samochodów elektrycznych, ekologicznych autobusów i kolei. Plan zapewni wsparcie finansowe na zakup ponad 560 000 pojazdów bezemisyjnych lub niskoemisyjnych, zaś 2,5 mld euro zostanie wydanych na zakrojony na szeroką skalę program renowacji w celu zwiększenia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. Niemiecki plan ma wspierać transformację cyfrową dzięki inwestycjom w ogólnoeuropejską inicjatywę w mikroelektronikę i technologie komunikacyjne. Przeprowadzone zostaną reformy administracji mające na celu wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej (3 mld euro na cyfryzację szpitali i 814 mln euro na modernizację publicznych placówek opieki zdrowotnej) (BMF, 2021).

Pandemia COVID-19 w istotnym stopniu wpłynęła na gospodarkę Czech, powodując znaczące straty finansowe. Według badania obejmującego ponad 1300 przedsiębiorców, przeprowadzonego przez Czeską Izbę Handlową, rządowe środki zapobiegawcze dotknęły ponad 80% firm, w większości z sektora MŚP, generując koszty w wysokości ok. 2 mld koron czeskich dziennie (Czarnecki, 2020). Około 20% czeskiego planu przeznaczono na inwestycje w efektywność energetyczną – 1,4 mld euro zostanie przeznaczone na programy renowacji budynków w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej, w tym placówek opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej. Ponadto, 480 mln euro zostanie zainwestowanych w instalację odnawialnych źródeł energii zarówno dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Plan ma wspierać zieloną transformację również poprzez inwestycję o wartości 1,1 mld euro w zrównoważoną mobilność, w szczególności w niskoemisyjne pojazdy dla sektora publicznego i biznesu oraz poprawę infrastruktury kolejowej, a także promowanie elektrycznych stacji ładowania i ścieżek rowerowych. Reforma gospodarki leśnej ma na celu zwiększenie trwałości czeskich lasów. Czeski plan naprawy wspiera transformację cyfrową poprzez inwestycje i reformy w zakresie umiejętności cyfrowych administracji elektronicznej, łączności cyfrowej i transformacji cyfrowej przedsiębiorstw. Oprócz cyfrowych treści nauczania

umiejętności cyfrowe będą wspierane przez inwestycje w wysokości 585 mln euro w sprzęt cyfrowy dla szkół, szkolenia dla nauczycieli, nowe programy uniwersyteckie w szybko rozwijających się dziedzinach cyfrowych oraz kursy podnoszące kwalifikacje obywateli. Reformy i inwestycje pomogą zapewnić równy dostęp do edukacji, w szczególności poprzez zwiększenie dostępu do przystępnej cenowo opieki przedszkolnej. Zwiększone wsparcie dla szkół znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz dodatkowe nauczanie dla dzieci zagrożonych wykluczeniem. Czechy zainwestują również w opiekę zdrowotną przez budowę nowych szpitali i placówek opieki długoterminowej, zakup nowego sprzętu medycznego, wzmocnienie programów badań przesiewowych w kierunku raka oraz wprowadzenie usług e-zdrowia (*Narodni plan obnowy*, 2021).

W czasie pandemii spośród państw bałtyckich nominalnie największy pakiet pomocowy zaoferowała Litwa – stanowił on 10% PKB. Rząd przeznaczył 2,5 mld euro na działania, które miały służyć zachowaniu miejsc pracy i płynności przedsiębiorstw (dofinansowania i odroczenia podatkowe) oraz stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Dzięki pakietom wsparcia Litwa okazała się najbardziej odporną gospodarką na pandemię spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej (UE, 2021). Litewski plan wspiera zieloną transformację poprzez reformę i inwestycje o wartości 200 mln euro w renowację budynków pod kątem efektywności energetycznej w celu wspierania zrównoważonego środowiska miejskiego oraz 242 mln euro w wytwarzanie i magazynowanie energii odnawialnej. Ponadto 347 mln euro zostanie zainwestowane w zrównoważoną mobilność wspierającą wymianę zanieczyszczających pojazdów, poprawę usług transportu publicznego, stworzenie infrastruktury ładowania i uzupełniania pojazdów wykorzystujących paliwa alternatywne oraz rozwój sektorów paliw alternatywnych, takich jak biometan, biopaliwa ciekłe drugiej generacji i wodór. Plan wspiera również odtwarzanie zdegradowanych torfowisk oraz zwiększoną efektywność gospodarowania zasobami dzięki przyjęciu planu działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. Wyzwania cyfrowe dla Litwy obejmują opóźnione wdrożenie technologii 5G, utrzymującą się i znaczną przepaść cyfrową między miastem a wsią pod względem infrastruktury szerokopasmowej, niski poziom umiejętności cyfrowych i brak specjalistów w dziedzinie IT oraz ograniczoną cyfryzację i absorpcję zaawansowanych technologii. Litewski plan odbudowy wspiera transformację cyfrową poprzez reformę i inwestycje o wartości 73 mln euro. Kluczowe wyzwania dotyczą problemu nierówności dochodowych, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Plan wzmacnia odporność gospodarczą i społeczną dzięki reformom

i inwestycjom mającym na celu poprawę odporności jakości i przystępności systemu opieki zdrowotnej. Działania koncentrują się na modernizacji infrastruktury placówek, opieki zdrowotnej, rozwoju pięciu centrów wiedzy specjalistycznej w zakresie chorób zakaźnych oraz inwestowaniu w cyfryzację systemu opieki zdrowotnej. Ponadto plan obejmuje środki mające na celu zapewnienie wysokiej jakości dostępnej edukacji przez całe życie poprzez konsolidację zasobów nauczania i uczenia się, poprawę edukacji przedszkolnej, podstawowej i średniej kształcenia i szkolenia zawodowego. Litwa zamierza wspierać szkolnictwo wyższe oraz innowacje poprzez zmianę modelu finansowania systemu szkolnictwa wyższego i poprawę skuteczności polityki wspierania badań naukowych i innowacje. W swoim planie Litwa koncentruje się na silnej ochronie socjalnej poprzez reformę systemu ochrony gwarantowanego dochodu minimalnego, zwiększenie zakresu ubezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia wsparcie w zakresie zatrudnienia, szkolenia i przedsiębiorczości (LRFM, 2021).

WNIOSKI

Plan Odbudowy dla Europy ma pobudzić inwestycje w Unii Europejskiej oraz wzmocnić odporność gospodarek na kryzysy. Główne cele, jakie postawiono planom krajowym, są zgodne z politykami UE w takich dziedzinach, jak ochrona środowiska naturalnego, rozwój nowoczesnych technologii, czy ochrona zdrowia. Kwestie bezpieczeństwa społecznego dominują w założeniach Planu i mogą przynieść zmianę kierunków rozwoju poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej. Komisja Europejska jest zobowiązana do monitoringu realizacji planów krajowych, co ma zabezpieczyć prawidłowe wykorzystywanie środków. Zwraca się jednak uwagę na centralizację planów krajowych i małe zaangażowanie regionów i gmin w planach inwestycyjnych. Kwestia ta jest o tyle istotna, że w UE to właśnie władze lokalne i regionalne odpowiadają za niemal jedną trzecią wydatków publicznych i połowę inwestycji publicznych. Ponadto część środków przeznaczonych na realizację Planu to pożyczki dla państw członkowskich, co może budzić zaniepokojenie w poszczególnych krajach, których dług publiczny znacznie wzrósł na skutek kryzysu związanego z pandemią.

Analiza planów krajowych, w tym uzasadnień kosztów i proponowanych inwestycji, pozwoliła sformułować następujące wnioski. Po pierwsze, oceny planów poszczególnych krajów przeprowadzone przez Komisję Europejską

są niemal identyczne, co zmusza do postawienia pytania, na ile oceny odzwierciedlają rzeczywisty wpływ Planu Odbudowy na gospodarki poszczególnych państw. Po drugie, kraje UE stosują różne metody budżetowania stosowane na potrzeby funduszu naprawczego, co znacznie utrudni ocenę efektywności działań. Po trzecie, żadne z państw nie uzasadniło w wysokim stopniu w swoich planach kosztów (wszystkie kraje uzyskały ocenę B), co może budzić wątpliwości w ocenie racjonalności wydatków z budżetu unijnego. Po czwarte, środki przeznaczane będą głównie na poprawę infrastruktury związanej z ochroną zdrowia (głównie związane z informatyzacją), ochroną środowiska oraz edukacją (budowa i doposażenie przedszkoli, szkół, wdrożenie nowych programów nauczania), przy czym wydaje się, że informatyzacja w ochronie zdrowia, inwestycje w stacje ładowania samochodów elektrycznych, czy zmiana programów nauczania nie są elementami, które przyniosą spektakularne efekty dla gospodarek państw członkowskich. Wszystkie te elementy mogą wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa obywateli UE, choć prawdopodobnie nie wpłyną w sposób znaczący na wzrost gospodarczy, bowiem z przedstawionych w artykule danych dotyczących spadku PKB w roku 2020 wynika, że planowane wzrosty PKB do roku 2026 w pięciu analizowanych krajach nie zniwelują spadków z okresu pandemii. Ponadto liczne i obszerne dokumenty dotyczące planu nie zawierają szczegółowych planowanych efektów, a jedynie ogólnie traktują o przeznaczeniu środków unijnych na poszczególne działania. Niemniej jednak należy podkreślić, że niektóre kierunki inwestycji zaplanowanych w planach krajowych mogą wzmocnić odporność na przyszłe kryzysy związane z pandemią, zaś sam instrument należy ocenić pozytywnie.

BIBLIOGRAFIA

- Annan K. A., (2000), *We the Peoples. The Role of The United Nations in the 21st Century*, New York: United Nations Department of Public Information, https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf, s. 23 [dostęp: 29.03.2022].
- BMF, (2021), *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DAR/P/1-allgemeine-ziele-und-kohaerenz.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [dostęp: 12.02.2022].
- Czarnecki S., (2020), *Czeska gospodarka w obliczu pandemii COVID-19*, <https://ies.lublin.pl/komentarze/czeska-gospodarka-w-obliczu-pandemii-covid-19> [dostęp: 12.02.2022].
- ECDC, (2021), *COVID-19 situation update for EU*, European Centre for Disease Prevention and Control, <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> [dostęp: 10.02.2022].
- EEAS, (2016), *Wspólna wizja, Wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, European External Action Service, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 21.02.2022].

- Eurostat, (2021), *GDP and main components*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ_10_GDP__custom_77309/bookmark/map?lang=en&bookmarkId=b74febcd-e664-4f22-9c93-2ef510fe371f [dostęp: 15.02.2022].
- Gierszewski J., (2013), *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa: Difin, s. 165.
- GOB, (2021), *Plan de Recuperation, Transformation y Resiliencia*, Gobierno de España, https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf [dostęp: 10.02.2022].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012/C 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL> [dostęp: 21.02.2022].
- KE, (2017), *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_pl.pdf [dostęp: 20.02.2022].
- KE, (2021), *European Pillar of Social Rights Action Plan*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en#documents [dostęp: 13.02.2022].
- Leszczyński M., (2012), *Wybrane obszary zagrożeń dla rozwoju społecznoekonomicznego i bezpieczeństwa społecznego*, w: B. Bakalarz-Kowalska (red.), *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, Ostrowiec Świętokrzyski: Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św.
- LRFM, (2021), *Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plana „Naujos Kartos Lietuva”*, Lietuvos Respublikos finansų ministeria, <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Naujos%20kartos%20Lietuva%20planas.pdf> [dostęp: 14.02.2022].
- MEF, (2021), *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR> [dostęp: 12.02.2022].
- Narodni plan obnovy (2021), <https://www.planobnovy.cz/dokumenty> [dostęp: 13.02.2022].
- PE, Rada UE, (2021), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Dz. Urz. UE L 57 18.2.2021, Parlament Europejski, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN> [dostęp: 10.02.2022].
- RE, Rada UE, (2021), *Plan Odbudowy dla Europy*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan> [dostęp: 16.02.2022].
- Rosik P., (2021), *Niemcy po pandemii i rządach Merkel. Oto najnowsze prognozy*, Forsal.pl (data dodania: 26.10.2021), <https://forsal.pl/gospodarka/artykuly/8278486,niemcy-po-pandemii-i-rzadach-merkel-najnowsze-prognozy.html> [dostęp: 12.02.2022].
- Rysz-Kowalczyk B. (red.), (2021), *Leksykon Polityki Społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, s. 57.
- Trusewicz I., (2021), *Moody's chwali Litwę*, Rzeczpospolita.pl (data dodania: 2.03.2021), <https://www.rp.pl/gospodarka/art249061-moody-s-chwali-litwe-najlepiej-poradzila-sobie-z-pandemia> [dostęp: 13.02.2022].
- UE, (2010), *Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse. Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do 2030 roku*, Unia Europejska, <https://www.consilium.europa.eu/media/30767/qc3210249plc.pdf> [dostęp: 15.02.2022].
- Wysocka S., (2022), *Włoski wiceminister zdrowia: Omikron dosięgnie prawie wszystkich*, GazetaPrawna.pl (data dodania: 16.01.2022), <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/8334294,wiceminister-zdrowia-wlochy-omikron.html> [dostęp: 20.02.2022].

PLAN ODBUDOWY DLA EUROPY
JAKO WZMOCNIENIE BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO
OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ PO PANDEMII COVID-19

Zrównoważony rozwój i ochrona środowiska, ochrona zdrowia, prawa człowieka, starzenie się społeczeństw i przeciwdziałanie zagrożeniom społecznym to kwestie istotne w Unii Europejskiej. Działania UE w sferze bezpieczeństwa społecznego nabrały jeszcze większego znaczenia po wybuchu pandemii COVID-19. Państwa na całym świecie stanęły przed widmem kryzysu gospodarczego, związanego z tzw. *lockdownami* z jednej strony, z drugiej zaś z kryzysem w ochronie zdrowia i koniecznością nowego zorganizowania zabezpieczenia zdrowotnego obywateli. Złagodzenie kryzysu zdrowotnego oraz niwelowanie skutków załamania gospodarczego stały się priorytetami Unii Europejskiej, która w Planie Odbudowy dla Europy i jego głównym komponencie, Next Generation EU, zwróciła szczególną uwagę na transformację ekologiczną i cyfrową, bezpieczeństwo zdrowotne i odbudowę potencjału gospodarczego, zwłaszcza potencjału małych i średnich przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: Plan Odbudowy dla Europy; bezpieczeństwo społeczne; COVID-19; Unia Europejska.