

ISSN 2719-6712

GLOBSTATE

**Wyzwania dla Polski
w kontekście zmian
w środowisku bezpieczeństwa**

Łukasz Jureńczyk, Robert Reczkowski

CENTRUM DOKTRYN I SZKOLENIA SIŁ ZBROJNYCH
UNIwersytet KAZIMIERZA WIELKIEGO

GLOBSTATE

vol. 2

**Wyzwania dla Polski w kontekście zmian
w środowisku bezpieczeństwa**

Redakcja naukowa
Łukasz Jureńczyk
Robert Reczkowski

Bydgoszcz 2020

Komitet redakcyjny (UKW)

Jarosław Burczyk (przewodniczący), Grzegorz Domek, Ewa Filipiak, Marek Kurkiewicz,
Jolanta Mędeńska-Guz, Krystian Obolewski, Katarzyna Sokołowska, Ireneusz Skowron (sekretarz)

Komitet redakcyjny (CDiS SZ)

Andrzej Lis (przewodniczący), Robert Reczkowski, Jacek Duziak, Radosław Marzec, Wojciech Gil,
Agata Cyganek (sekretarz)

Recenzja

dr hab. inż. Zdzisław Polcikiewicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika
płk dr hab. inż. Norbert Świętochowski, Akademia Wojsk Lądowych

Redakcja

Kinga Dolczewska

Korekta

Agata Cyganek

Opracowanie typograficzne

Tomasz Gabrych

Projekt okładki i skład

Łukasz Gutowski

Zdjęcie na okładce

Florian Kurz, pobrane z www.pixabay.com

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

© Copyright by Wydawnictwo Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych

Utwór nie może być powielany i rozpowszechniany w całości ani we fragmentach bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich

ISSN 2719-6712

ISBN 978-83-66731-10-3 (druk)

ISBN 978-83-66731-11-0 (online)

ISBN 978-83-8018-365-0 (UKW)

Wydawca: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego

(Członek Polskiej Izby Książki)

Redakcja: 85-074 Bydgoszcz, ul. K. Szymanowskiego 3

tel. 52 32 66 479, e-mail: wydawnictwo@ukw.edu.pl

<http://www.wydawnictwo.ukw.edu.pl>

Współwydawca: Wydawnictwo Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych

85-915 Bydgoszcz, ul. Szubińska 105

e-mail: wydawnictwo.cdissz@mon.gov.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Wydawnictw Specjalnych

Poz. 2011 Ark. wyd. 19

Wydanie I, Bydgoszcz 2020

BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ W SYTUACJI BREXITU Z PERSPEKTYWY POLSKI

DR HAB. MAGDALENA REDO, PROF. UMK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie
dynus@umk.pl

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza przedmiotowej i podmiotowej struktury dochodów oraz wydatków budżetu UE w celu ustalenia skali finansowego uzależnienia beneficjentów netto unijnego budżetu od jego płatników netto oraz wielkości luki finansowej w sytuacji brexitu. Na podstawie porównawczej analizy statystycznej danych Komisji Europejskiej oraz przeprowadzonego badania dokumentów analizujących prognozowane konsekwencje brexitu dla gospodarki Wielkiej Brytanii i pozostałych państw UE, stosując metodę wnioskowania indukcyjnego, dokonano próby identyfikacji zagrożeń wynikających z brexitu. Wykazano, że brexit będzie oznaczać wysokie koszty finansowe dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, wywoła też spadek obrotów handlowych z drugą gospodarką UE. Efektem będzie spowolnienie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i procesu nadrobienia zaległości rozwojowych w państwach EŚW. Analiza wykazała, że wymiernym efektem może być także osłabienie dotychczasowej architektury systemu bezpieczeństwa międzynarodowego opartego nie tylko na UE, ale i NATO, co może stać się początkiem jego rozłamu.

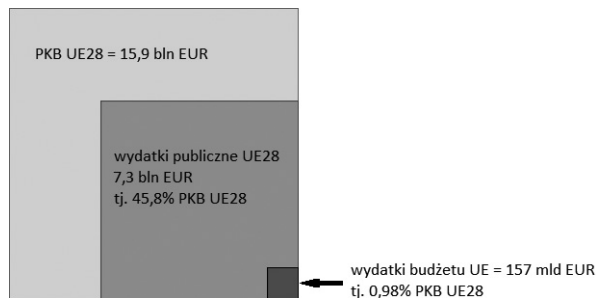
Słowa kluczowe: brexit, Unia Europejska, finanse

Celem opracowania jest analiza przedmiotowej i podmiotowej struktury dochodów oraz wydatków budżetu UE w celu ustalenia skali finansowego uzależnienia beneficjentów netto unijnego budżetu od jego płatników netto oraz wielkości luki finansowej w sytuacji brexitu. Na podstawie porównawczej analizy statystycznej danych Komisji Europejskiej oraz przeprowadzonego badania dokumentów analizujących prognozowane konsekwencje brexitu dla gospodarki Wielkiej Brytanii i pozostałych państw UE, stosując metodę wnioskowania indukcyjnego, dokonano próby identyfikacji zagrożeń wynikających z brexitu, wskazując, że brytyjski ubytek finansowy w budżecie UE stanowił w ostatniej dekadzie średnio 7,8% dochodów własnych od pozostałych 27 państw UE, co oznacza, że gdyby chcieć zachować obecną wartość finansowego wsparcia z budżetu UE, to każde z państw UE musiałyby po twardym brexicie odprowadzać każdego roku do budżetu UE o prawie 8% wyższą składkę członkowską. Liczne rabaty

w poszczególnych daninach na rzecz budżetu UE negocjowane regularnie od lat przez największych płatników netto wskazują, że nie ma co liczyć, by zechcieli oni wziąć na siebie proporcjonalnie finansowe koszty brexitu – czy to w postaci pokrycia ubytku finansowego po brexicie czy cięć dotychczasowego dofinansowania z budżetu UE. brexit oznaczać więc będzie szczególnie wysokie koszty finansowe dla beneficjentów netto, czyli głównie państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wywoła też spadek obrotów handlowych z drugą gospodarką UE. Spowoduje to nie tylko spowolnienie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i procesu nadrabiania zaległości rozwojowych w państwach EŚW, ale zmusi je do znalezienia w krajowych finansach publicznych pieniędzy na działania, które będą dofinansowane z budżetu UE w mniejszym stopniu. brexit może wreszcie sprowokować kolejne państwa do żądania głębszej reformy w finansowaniu budżetu UE, zwłaszcza jeśli Brytyjczycy pokażą, że można żyć poza UE. Może więc on także osłabić dotychczasową architekturę systemu bezpieczeństwa międzynarodowego opartego nie tylko na UE, ale i NATO, oraz stać się początkiem jego rozłamu.

1. Istota budżetu Unii Europejskiej

Choć budżet Unii Europejskiej opiewa dziś rocznie na ponad 150 mld EUR, co może się wydawać dużą kwotą, to w rzeczywistości jest niewielką pulą środków finansowych, gdy porównamy to z wielkością gospodarek i potrzebami 28 państw członkowskich – por. rys. 1. Należy więc podkreślić, że budżet UE stanowi raptem ok. 1% łącznego PKB wszystkich 28 państw UE, podczas gdy dla porównania finanse publiczne w pojedynczych państwach UE dysponują każdego roku nieporównywalnie większymi środkami odpowiadającymi średnio 46% PKB danego państwa (Eurostat, 2018). Choć oczywiście poziom wydatków publicznych różni się w poszczególnych państwach. W 2018 r. wahał się on od 25% PKB w Irlandii do 53% PKB w Finlandii. W Polsce wyniósł 42% PKB. Przez krajowe systemy finansów publicznych przechodzą więc kilkudziesięciokrotnie większe pieniądze niż przez budżet ogólny UE.



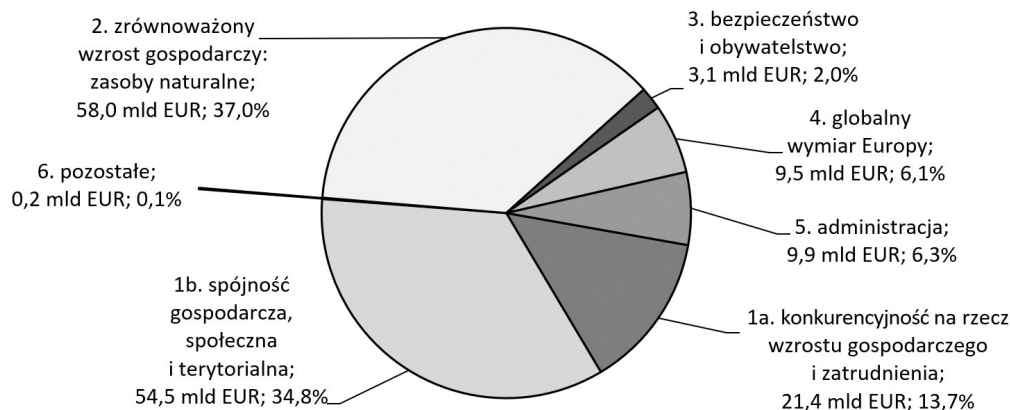
Rys. 1. Wielkość budżetu UE na tle wielkości finansów publicznych państw członkowskich UE oraz PKB 28 państw UE (stan na 2018 r.)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej oraz Eurostatu

Nie powinno więc dziwić, że zakres działań finansowanych z budżetu UE jest znacznie węższy niż tych finansowanych z wydatków publicznych pojedynczych państw. Mimo to stanowi on niezwykle ważne źródło wsparcia zwłaszcza dla słabszych państw UE – Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, umożliwiając im szybsze nadrobienie dystansu rozwojowego, gdyż to one są głównymi beneficjentami unijnych środków.

1.1. Obszary wspierane z budżetu Unii Europejskiej

Od wielu lat struktura wydatków UE jest w gruncie rzeczy niezmienna, co wynika z faktu, że ewentualna zmiana zasad funkcjonowania budżetu UE wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich UE. Od lat więc głównymi dwoma obszarami wsparcia z budżetu UE pozostaje rozwój gospodarczy, w szczególności słabszych regionów UE, oraz rolnictwo. Na wsparcie pierwszego z tych obszarów przeznaczana jest od lat prawie połowa unijnego budżetu (w 2018 r. było to w sumie 75,9 mld EUR, czyli 48,5% całości budżetu UE), a na drugiego niewiele mniej – w 2018 r. było to w sumie 58 mld zł, czyli 37% całości wydatków UE (por. rys. 2.). Te dwa główne obszary pochłaniają razem prawie 90% unijnego budżetu.



Rys. 2. Struktura wydatków budżetu UE w 2018 r.

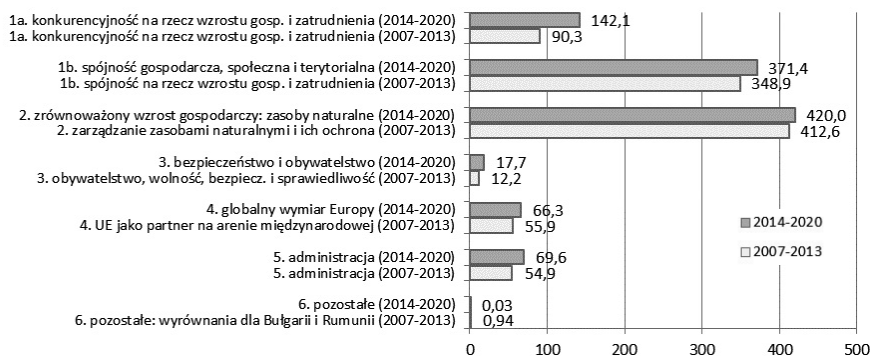
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

1.2. Perspektywa finansowa

Warto dodać, że choć budżet UE jest klasycznym budżetem rocznym, to w systemie unijnego finansowania kluczową rolę odgrywają tzw. perspektywy finansowe

(7-letnie; obecna perspektywa finansowa obejmuje lata 2014–2020), co oznacza, że przykładowo zaprezentowany podział środków budżetu UE w 2018 r. jest aktualny na lata 2014–2020. Perspektywę finansową można porównać do wieloletniego planu tworzącego ramy finansowe dla działań UE na kolejnych 7 lat, co pozwala na skuteczniejszą realizację długookresowej strategii zgodnie ze zdefiniowanymi priorytetami w polityce UE. Perspektywa finansowa usprawnia też dalece samo funkcjonowanie UE – państwa członkowskie spierają się o kierunki i poziom wsparcia z budżetu UE oraz o wysokość składek członkowskich raz na 7 lat (a nie co roku, jak to było do lat 80. XX w.). Perspektywa finansowa ułatwia więc coroczne prace nad kolejnymi budżetami i zwiększa przejrzystość unijnych finansów, a dzięki temu nadaje ciągłość realizowanym zadaniom i przez to podnosi ich skuteczność (Dynus, 2007).

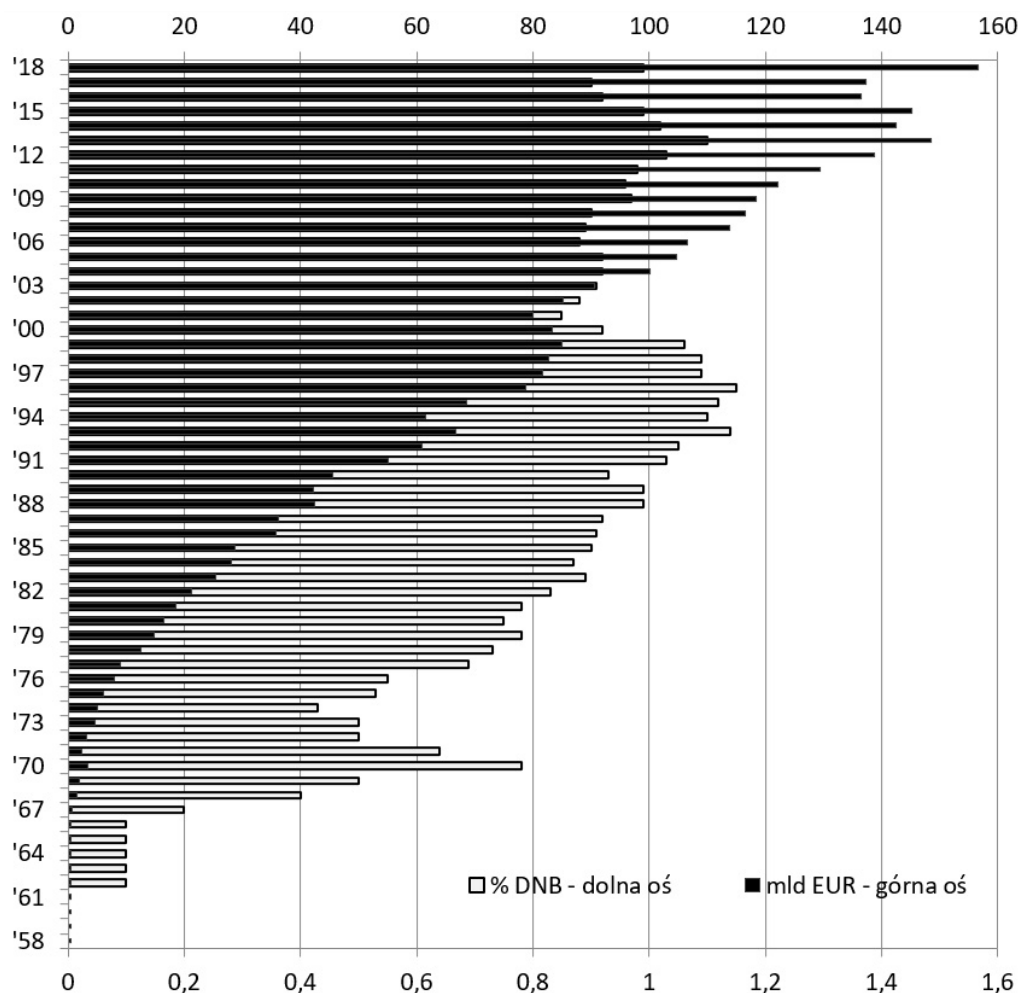
Na rys. 3. zaprezentowano porównanie obecnej z poprzednią perspektywą finansową (na lata 2007–2013). Pokazuje on łączne kwoty na dany obszar wsparcia na całe 7 lat, które następnie są proporcjonalnie rozdzielane przy opracowywaniu rocznego budżetu na kolejny rok.



Rys. 3. Porównanie wielkości i struktury wydatków w obecnej (2014–2020) i poprzedniej (2007–2013) perspektywie finansowej UE (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission 2019a

Dane te jednocześnie potwierdzają stabilność struktury wydatków z budżetu UE oraz fakt, że dwa główne obszary wsparcia, tj. rozwój gospodarczy (kategoria 1a i 1b) oraz rolnictwo (kategoria 2), pochłaniają *gros* unijnych środków. Dostrzec tu też można pewien wzrost wielkości unijnego budżetu – największy zarówno nominalnie (o 52 mld EUR), jak i względnie (o ponad 57%) w przypadku kategorii 1a, tj. wydatków na wzmocnienie konkurencyjności gospodarek państw członkowskich. O ile poprzednia perspektywa finansowa zakładała łączne wydatki z budżetu UE w latach 2007–2013 na poziomie 976 mld EUR, to kolejna w latach 2014–2020 już 1087 mld EUR, czyli nominalnie o ponad 11% wyższe. Jednak gdy uwzględni się wzrost cen w ciągu tych kilkunastu lat, to widać, że budżet UE nie rozrasta się. Taka sytuacja utrzymuje się już od mniej więcej ćwierć wieku – por. rys. 4.



Rys. 4. Zmiana wielkości wydatków z budżetu UE w latach 1958–2018 (w mld EUR – górna oś i jako % dochodu narodowego brutto – dolna oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission 2019a

W pierwszych dekadach procesu integracji europejskiej, kiedy przy względnie silnej woli politycznej rozszerzano zakres kompetencji instytucji EWG wraz z uwspólnianiem kolejnych obszarów polityki gospodarczej i przyjmowaniem nowych członków, budżet EWG rozrastał się dość dynamicznie – od ok. 200 mln EUR¹ u progu lat 60. XX w., czyli ok. 0,1% dochodu narodowego brutto (DNB) ówczesnych

¹ A dokładniej jednostki rozrachunkowej, w której rozliczane były początkowo finanse Wspólnot Europejskich przed wprowadzeniem EURCO (European Composit Unit), zastąpionej przez EUA (European Unit of Account), a potem ECU (European Currency Unit) – poprzedniczki euro (zamiana następowała w stosunku 1:1). Przyp. aut.

6 państw członkowskich EWG, do prawie 1,2% DNB PKB państw członkowskich u progu lat 90. XX w. – por. wykres 3. Oznaczało to jednocześnie wzrost wysokości składek członkowskich, co coraz bardziej nie podobało się zwłaszcza tym państwom, które do unijnego budżetu wpłacały więcej pieniędzy niż z niego otrzymywały, czyli tzw. płatnikom netto (Redo, 2011). Dlatego po przyjęciu do EWG w latach 80. XX w. znacznie słabszych gospodarczo Grecji, Hiszpanii i Portugalii – z obawy przed nadmiernymi kosztami finansowania polityki rozwoju regionalnego – wprowadzony został w 1988 r. limit wielkości budżetu EWG (obecnie wynosi on 1,23% DNB państw UE). Jak pokazują dane, perspektywa rozszerzenia UE na Wschód i przyjęcia 10 znacznie słabszych państw, które wiadomo było, że staną się z natury beneficjentami netto², sprowokowała państwa „piętnastki” do relatywnego zmniejszenia rocznego budżetu UE do ok. 1% DNB (mimo że limit pozwala na większy budżet o prawie 1/4) – por. rys. 4. Nastąpiło to od 2000 r., czyli wraz z nastaniem nowej wówczas perspektywy finansowej 2000–2006, w trakcie której nastąpiło rozszerzenie UE o 10 nowych państw, w tym Polskę (w maju 2004 r.).

Nie ma więc co zbyt liczyc na wzrost dofinansowania z budżetu UE w nadchodzących latach. Wymagałoby to płacenia wyższych składek przez państwa członkowskie, na co nie mają ochoty ani słabsze gospodarczo kraje, ani bogaci najwięksi płatnicy netto zmęczeni wspieraniem od kilkudziesięciu lat rozwoju społeczno-gospodarczego w innych państwach, a borykający się jednocześnie z własnymi problemami – starzejącym się społeczeństwem, kryzysem migracyjnym, wysokimi kosztami pracy ograniczającymi konkurencyjność, słabym tempem rozwoju gospodarczego czy dużymi długami publicznymi. Wręcz przeciwnie, od lat pojawiają się głosy krytyki pod adresem budżetu UE, namawiające do zmiany sposobu wydatkowania unijnych środków. Nie tylko Brytyjczykom nie podoba się pompowanie od dekad dziesiątków miliardów euro każdego roku w najsłabsze regiony UE, nieprzekładające się na wzrost ich produktywności, czy dofinansowanie wciąż nieefektywnego w wielu państwach rolnictwa. Zamiast tego Europa mogłaby każdego roku wspierać przy pomocy ponad 100 mld EUR wzrost poziomu innowacyjności europejskich przedsiębiorstw, co dałoby szansę na przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego w Europie w następnych dekadach. Zmusiłoby to oczywiście państwa i społeczeństwa do niepopularnych reform – do cięć w wydatkach z krajowych budżetów w celu odnalezienia środków, z których przed przystąpieniem do UE finansowana była przez nie np. infrastruktura, aktywizacja zawodowa czy polityka rolna. Nie należy się dziwić, że wieloletni płatnicy netto unijnego budżetu kwestionują dotychczasowe zasady wydatkowania unijnych środków oraz wysokość płaconych przez siebie składek. Zwłaszcza w obliczu brexitu rodzi to uzasadnione obawy o znaczne cięcia w poziomie dofinansowania, w szczególności dla beneficjentów netto budżetu UE. Nie tylko z oczywistego powodu istotnego uszczuplenia wielkości unijnego budżetu przez wystąpienie państwa, które należało

² Państwo członkowskie, którego składka członkowska jest niższa niż otrzymane wsparcie finansowe. Przep. aut.

do największych jego płatników netto, ale również z obawy o ewentualną chęć wystąpienia kolejnych państw z UE.

1.3. Dochody budżetu Unii Europejskiej

System finansowania Unii Europejskiej jest skomplikowany (a przez to drogi, co również jest przedmiotem krytyki) i nie opiera się wcale na powszechnie stosowanym określeniu (jednej) składki członkowskiej. Na dodatek wysokość łącznej daniny na rzecz budżetu UE jest różna w każdym roku.

Na dochody budżetu UE składają się tzw. zasoby własne (stanowią one zazwyczaj ponad 90% wszystkich dochodów) oraz pozostałe dochody. Jak już wspomniano, by zapobiec nadmiernemu rozrostowi budżetu UE, a ściślej rzecz biorąc, nadmiernemu wzrostowi kosztów jego finansowania, wprowadzono górny limit zasobów własnych, który obecnie wynosi 1,23% dochodu narodowego brutto państw UE (DNB³; Decyzja Rady UE 2014). Zasoby własne tworzą obecnie:

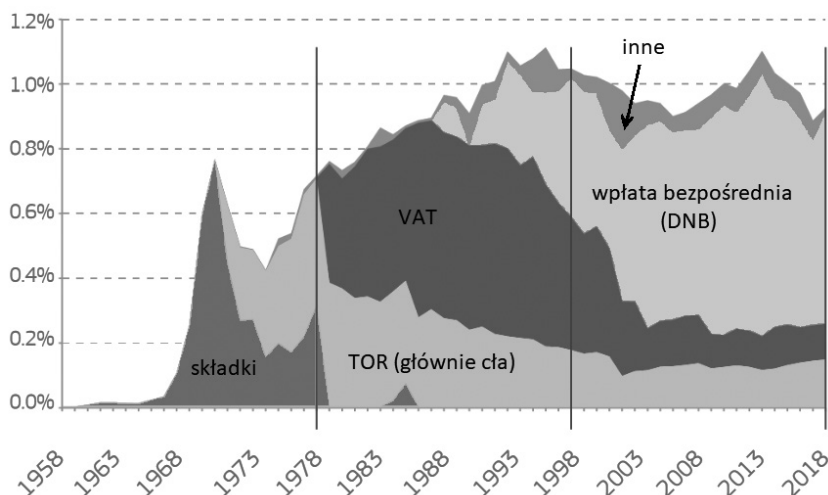
1. Składka uzależniona od wielkości i poziomu zamożności państwa zwana wpłatą bezpośrednią oraz wyznaczana jako odsetek dochodu narodowego brutto (tzw. *call rate*). Co ważne, odsetek ten jest zmienny i ustalany na każdy rok w takiej wysokości, która pozwoli na sfinansowanie zaplanowanych wydatków z budżetu UE. Po oszacowaniu wpływów z wszystkich innych źródeł ustala się go w wysokości pozwalającej zapewnić brakujące źródła wydatków. W latach lepszej koniunktury, gdy rośnie sprzedaż, a więc i wpływy z VAT – stawka *call rate* jest niższa (i odwrotnie). W ostatnich kilkunastu latach odsetek ten kształtował się na poziomie 0,6–0,75% dochodu narodowego brutto państwa członkowskiego.
2. Wpływy z podatku VAT, a dokładnie 0,3% podstawy opodatkowania podatkiem VAT⁴. Dochody z VAT, od czasu ustanowienia ich źródłem finansowania budżetu EWG w 1979 r., były przez prawie 20 lat głównym dochodem budżetu EWG. Obecnie zapewniają ok. 11% wszystkich wpływów.
3. Tak zwane tradycyjne zasoby własne (*traditional own resources* – TOR), na które dziś składają się już tylko cła⁵ pobierane przy imporcie produktów spoza państw UE (a dokładniej 80% wpływów z ceł – pozostałe 20% dane państwo może zatrzymać na pokrycie kosztów poboru ceł).

³ Kategoria dochodu narodowego brutto stosowana w rozliczeniach Unii Europejskiej zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków jest kategorią zbliżoną do PKB (produktu krajowego brutto) i definiuje ją Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019. Przyp. aut.

⁴ Stawka ta ma zastosowanie tylko do takiej podstawy opodatkowania podatkiem VAT, która nie przekracza 50% DNB. Przyp. aut.

⁵ Wcześniej składały się na nie także opłaty rolne – ostatnie opłaty cukrowe zostały pobrane w 2018 r. Przyp. aut.

Wraz z redukcją ceł w wyniku postępującej liberalizacji światowego handlu znaczenie tradycyjnych zasobów własnych istotnie spadło. Z tego też powodu w latach 80. XX w. zaczęło rosnąć znaczenie wpływów z VAT w finansowaniu wydatków EWG – por. rys. 5. Szybko jednak okazało się, że spowodowało to niewspółmiernie mocne obciążenie finansowaniem budżetu EWG słabszych państw, w których konsumowana jest większa część PKB (mniej się oszczędza). Wraz z liberalizacją światowego handlu, postępującą globalizacją i problemami ze zrównoważeniem budżetu wymusiło to gruntowną reformę źródeł finansowania EWG. Stąd w 1988 r. wprowadzono nowe źródło w postaci składki opartej na DNB i sukcesywnie zwiększano jego znaczenie w finansowaniu budżetu UE, ustanawiając najpierw w 1990 r. limit podstawy poboru VAT (od maksimum 50% DNB), a od 1995 r. sukcesywnie zmniejszając odsetek pobieranego VAT (z poziomu 1,4% w 1994 r. do obowiązującego od 2007 r. poziomu 0,3% podstawy opodatkowania podatkiem VAT).



Rys. 5. Ewolucja struktury źródeł finansowania budżetu EWG/UE (w % DNB)

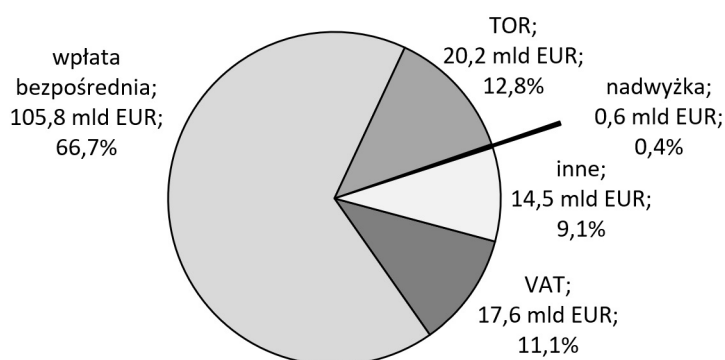
Źródło: European Commission

W konsekwencji od prawie dwóch dekad płatności oparte na DNB stanowią dominujące źródło dochodów budżetu UE, zapewniające ok. 2/3 wszystkich wpływów – por. wykres 4. Wpływy z VAT zapewniały w ostatnich latach ok. 10–12% dochodów budżetu UE, a tradycyjne zasoby własne (czyli cła i do 2018 r. opłaty rolne) 10–15%. Poza zasobami własnymi dochodami budżetu UE są także nadwyżka budżetowa z poprzedniego roku oraz pozostałe dochody, jak np.:

- podatki i składki od wynagrodzeń pracowników instytucji i organów UE,
- odsetki od zaległych płatności,
- grzywny od przedsiębiorstw łamiących zasady konkurencji na obszarze UE,

- zwroty związane z realizacją porozumień i programów UE,
- dochody od udzielonych pożyczek i innych inwestycji,
- składki państw spoza UE uczestniczących w niektórych programach.

Z uwagi na zapis traktatowy nakazujący równowagę⁶ budżetu UE od czasu wspomnianych problemów finansowych w latach 80. XX w. budżety UE zamykają się regularnie nadwyżkami, które sięgają od kilkuset milionów do nawet kilkunastu miliardów EUR rocznie⁷. Wyjątkiem był tu rok 2009, kiedy wskutek załamania gospodarczego, będącego efektem kryzysu finansowego z 2008 r., zrealizowano niższe dochody i budżet UE zamknął się deficytem na poziomie 735,4 mln EUR⁸. Z kolei pozostałe dochody kształtowały się w minionych 20 latach na poziomie 2–12%. Wykres 5. pokazuje dla porównania strukturę dochodów budżetu UE w 2018 roku.



Rys. 6. Struktura dochodów budżetu UE w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission 2019b

Łączne dochody budżetu UE w 2018 r. wyniosły 158,6 mld EUR, a wydatki 156,7 mld EUR, dzięki czemu zamknął się on prawie 2 mld EUR nadwyżki. W strukturze dochodów budżetu UE w 2018 r. wyróżnia się niski udział nadwyżek z lat poprzednich, które wyniosły raptem 555,5 mln EUR i stanowiły 0,4% wszystkich dochodów budżetu UE, podczas gdy w ostatnich kilkunastu latach udział ten wynosił średnio ok. 2%.

⁶ Mowa tutaj o art. 310 TFUE (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE z 26.10.2012 C327/47. Przyp. aut.

⁷ Nadwyżki te są zwracane państwom członkowskim w postaci obniżonych płatności na rzecz budżetu UE w następnym roku.

⁸ Zgodnie z danymi nt. wykonania budżetów UE za lata 2000–2018 dostępnymi na stronie Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue_en (data pobrania 28.12.2019). Przyp. aut.

1.4. Rabaty w finansowaniu budżetu UE

Podkreślić w tym miejscu należy, że od ogólnych zasad finansowania budżetu UE istnieją odstępstwa. Oprócz powszechnie znanego wysokiego rabatu brytyjskiego ulgowe rozwiązania w tym zakresie obowiązują również dla innych państw. W bieżącej perspektywie finansowej 2014–2020 poza Wielką Brytanią preferencyjne rozwiązania w zakresie finansowania budżetu UE posiadają także Niemcy, Holandia, Szwecja, Dania i Austria – czyli w sumie pięć państw. Obecnie obowiązują cztery rodzaje rabatów.

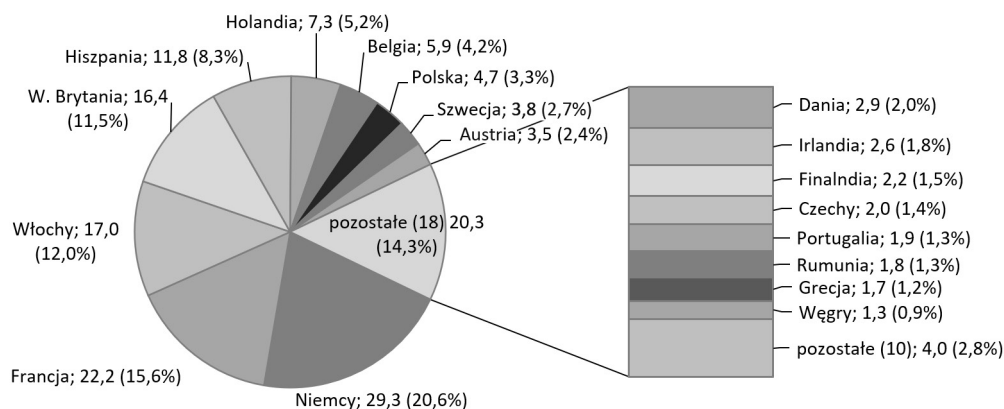
1. Rabat brytyjski, uregulowany kompleksowym rozwiązaniem w 1984 r., zgodnie z którym każde państwo, którego ciężar współfinansowania unijnego budżetu jest niewspółmierny do jego zamożności, ma prawo do redukcji swego wkładu do budżetu UE (European Council, 1984). Wielka Brytania z uwagi na relatywnie niewielkie znaczenie rolnictwa w swojej gospodarce i fakt, że wspólna polityka rolna pochłaniała prawie połowę środków budżetu UE, otrzymywała względnie niewielką ilość środków finansowych z unijnego budżetu w porównaniu do wysokości płaconych na jego rzecz danin. Rabat Wielkiej Brytanii stanowi 2/3 jej salda netto w rozliczeniach z budżetem UE i wynosił w minionych dwóch dekadach średnio 5 mld EUR rocznie (rys. 10.).
2. Rabat w finansowaniu rabatu brytyjskiego. Rabat brytyjski powoduje każdego roku uszczerbek w unijnym budżecie, który jest pokrywany przez pozostałe państwa członkowskie proporcjonalnie do poziomu ich zamożności (dochodu narodowego brutto). Najwięksi płatnicy netto unijnego budżetu – Niemcy, Holandia, Szwecja oraz Austria – w 2000 r. wynegocjowali finansowanie rabatu brytyjskiego w 1/4 przypadającej na nich kwoty (Council Decision 2000), co oznacza większy ciężar jego finansowania przez pozostałe 23 w większości dużo biedniejsze państwa (Dynus, 2007). Polska w 2018 r. z powodu rabatu brytyjskiego musiała wpłacić do budżetu UE o 256 mln EUR więcej, a w całym dotychczasowym okresie członkostwa w UE prawie 3,4 mld EUR więcej (por. rys. 10).
3. Rabat w płatności opartej na dochodzie narodowym brutto. Na okres obecnej perspektywy finansowej coroczny rabat w wysokości wpłaty bezpośredniej wynegocjowały sobie Holandia (695 mln EUR), Szwecja (185 mln EUR), Dania (130 mln EUR) oraz Austria (30 mln EUR, ale tylko w latach 2014–2016)⁹. W poprzedniej perspektywie finansowej rabat taki miały Holandia i Szwecja.
4. Rabat w stawce poboru VAT. Najwięksi płatnicy netto – Niemcy, Holandia i Szwecja – wynegocjowali dodatkowo na czas obecnej perspektywy finansowej o połowę niższą stawkę poboru VAT, tj. 0,15% podstawy opodatkowania tym podatkiem. W poprzedniej perspektywie finansowej zredukowaną stawkę poboru VAT miała poza obecną trójką państw także Austria¹⁰.

⁹ W cenach z 2011 r. (European Commission 2019c). Przyp. aut.

¹⁰ Obniżona stawka poboru VAT była jednak wówczas zróżnicowana i wahała się od 0,1 do 0,225%.

Przedstawiony system dochodów budżetu UE oraz preferencyjnych rozwiązań negocjowanych przez największych płatników netto budżetu UE przy powstawaniu każdej kolejnej perspektywy finansowej potwierdza wysoki stopień skomplikowania systemu finansowania unijnego budżetu, a przez to wysokie jego koszty, niestabilność i nieprzewidywalność jego dochodów mimo wydłużenia planowania finansów UE do 7-letnich okresów, a także silne uzależnienie UE od woli politycznej państw członkowskich, z uwagi na fakt, że większa część dochodów budżetu UE znajduje się w krajowych budżetach państw po stronie wydatków i jest przedmiotem corocznych krajowych procedur budżetowych. Tłumaczy to, dlaczego konieczne wydaje się uproszczenie systemu dochodów budżetu UE, przejście na bardziej automatyczne ich źródła, a także zwiększenie niezależności finansowej UE. Z drugiej strony, jak już wskazano, należałoby się zastanowić nad rewizją kierunków wydatkowania środków UE, by bardziej przekładały się na wzrost produktywności i konkurencyjności państw UE w zglobalizowanej gospodarce światowej. Bez tego nie będzie możliwe zwiększenie sprawności i skuteczności działania UE, a przede wszystkim mobilizowanie bogatszych państw do tego, by brały wciąż na swoje barki główny ciężar finansowy procesu integracji i wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego państw UE, czyli by były nadal płatnikami netto budżetu UE.

Rysunek 7. przedstawia wysokość składek członkowskich wpłaconych przez poszczególne państwa w 2018 r. i ich udział w całości zasobów własnych budżetu UE.



Rys. 7. Wysokość łącznych składek członkowskich poszczególnych państw w 2018 r. (w mld EUR) i ich struktura w zasobach własnych (w %)

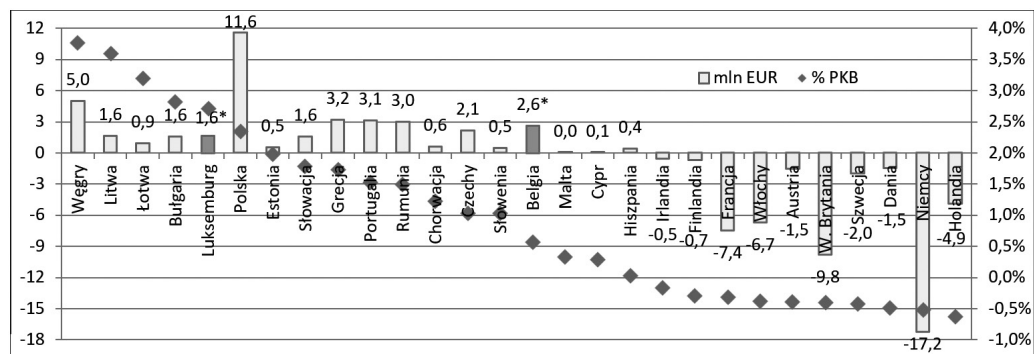
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission 2019b

Warto podkreślić, że prawie połowę zasobów własnych stanowią wpłaty raptem trzech państw – Niemiec, Francji i Włoch (w sumie 68,5 mld EUR w 2018 r., tj. 48,1%). Wraz z kolejnymi Wielką Brytanią, Hiszpanią i Holandią zapewniają w szóstkę ponad

3/4 dochodów budżetu UE z tytułu zasobów własnych (77,3%, czyli 110 mld EUR). Łączne płatności na rzecz budżetu UE w 2018 r. wyniosły w przypadku Polski 4,7 mld EUR, co stanowiło 3,3% łącznych zasobów własnych – por. rys. 7.

2. Płatnicy a beneficjenci netto budżetu UE

Płatnikiem netto budżetu UE jest państwo, którego łączne składki na rzecz budżetu UE przewyższają otrzymane z niego dofinansowanie. Z kolei państwo, które otrzymuje z budżetu UE więcej środków finansowych w ramach unijnych programów niż łączna wartość płaconych przez niego składek członkowskich, to tzw. beneficjent netto budżetu UE. Z uwagi na przedstawiony sposób finansowania budżetu UE (gdzie wysokość płaconych danin uzależniona jest w dominującym stopniu od poziomu zamożności) oraz wydatkowania z niego środków (gdzie prawie połowa wydatków przeznaczana jest na wspieranie spójności społeczno-gospodarczej oraz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia) oczywiste jest, że największe składki płacą najbogatsze państwa UE, a głównymi beneficjentami unijnego wsparcia są najbiedniejsi członkowie UE. Pierwsi z nich są więc płatnikami netto budżetu UE, a drudzy jego beneficjentami netto. Rysunek 8. pokazuje beneficjentów i płatników netto budżetu UE w 2018 r. oraz poziom salda rozliczeń z budżetem UE, tj. różnicy pomiędzy łączną kwotą odprowadzanych do budżetu UE składek oraz otrzymanych z niego środków finansowych w tym roku.



* saldo Belgii i Luksemburga jest zniekształcone (zawyżzone) ogromnymi wydatkami administracyjnymi kierowanymi do tych państw z uwagi na fakt zlokalizowania tam licznych instytucji i organów UE – gdy je pominać, państwa te okazują się być płatnikami netto budżetu UE

Rys. 8. Beneficjenci netto i płatnicy netto budżetu UE w 2018 r. (w mld EUR i jako % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission 2019b

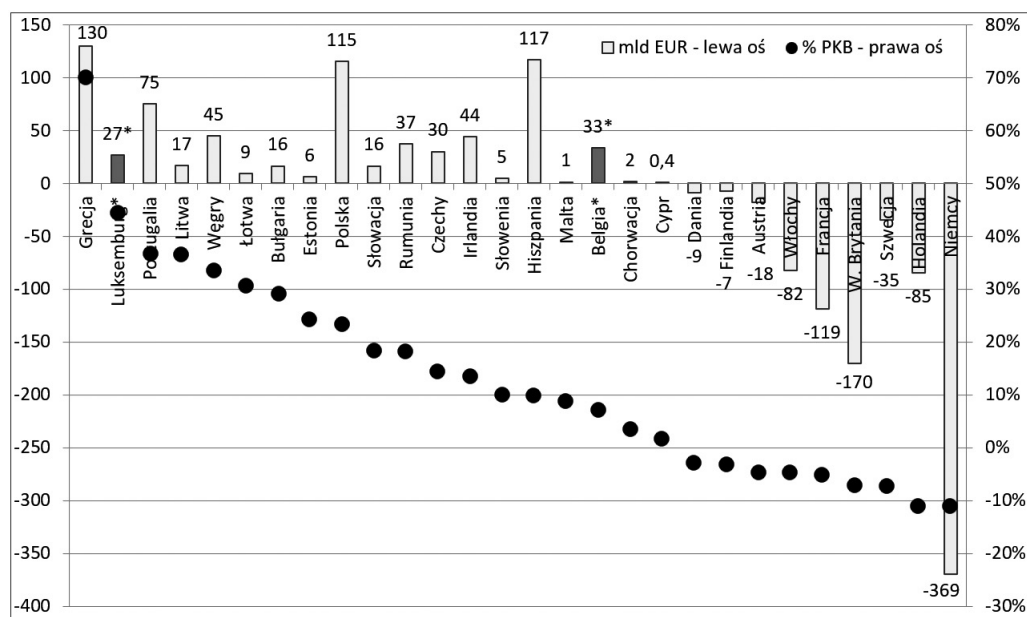
Największym nominalnym beneficjentem netto budżetu UE jest obecnie Polska – w 2018 r. otrzymała o 11,6 mld EUR więcej niż wyniosła jej składka członkowska. Uwzględniając jednak wielkość poszczególnych gospodarek, okazuje się, że dodatnie saldo rozliczeń z budżetem UE Węgier, Litwy, Łotwy i Bułgarii w 2018 r. było korzystniejsze niż Polski i stanowiło 2,8–3,8% ich PKB, podczas gdy w przypadku Polski wyniosło 2,34% PKB. Analogicznie więc, mimo że zdecydowanie największym nominalnym płatnikiem netto są Niemcy, które wpłaciły w 2018 r. do budżetu UE o 17,2 mld EUR więcej niż uzyskały z niego środków, to największy ciężar finansowania budżetu UE spoczywał w 2018 r. na Holandii, w przypadku której ujemne saldo rozliczeń z unijnym budżetem stanowiło 0,63% PKB (w przypadku Niemiec było to 0,51% PKB).

W 2018 r. 16 państw UE było beneficjentami netto budżetu UE, a 12 jego płatnikami netto – uwzględniając jako płatników netto także Belgię i Luksemburg, czyli państwa, do których kierowana jest zdecydowana część środków na utrzymanie unijnej administracji. Gdy pominąć bowiem płatności administracyjne kierowane do Belgii (5,2 mld EUR w 2018 r.) i Luksemburga (1,6 mld EUR w 2018 r.) z uwagi na usytuowanie tam licznych instytucji i organów UE, to oba te państwa okazują się być także płatnikami netto budżetu UE. Ujemne saldo w rozliczeniu Belgii z budżetem UE w 2018 r. wyniosło po tej korekcie 2,6 mld EUR, a Luksemburga 2,1 mln EUR.

Podkreślić tu także trzeba, że saldo rozliczeń z budżetem UE każdego z państw jest w każdym roku inne, a różnice bywają spore. To z jednej strony efekt m.in. faktu, że wpłata bezpośrednia do budżetu UE (*call rate*) jest ustalana z góry na następny rok na podstawie prognozowanego wzrostu gospodarczego, co w następnych budżetach jest weryfikowane i w razie potrzeby korygowane. Gdy okazuje się, że dane państwo wpłaciło w danym roku zbyt wysoką składkę, bo wzrost gospodarczy okazał się tam być niższy niż prognozowano, wpłaci w następnym roku odpowiednio niższą składkę (i odwrotnie). Z drugiej strony zmienne saldo jest konsekwencją tego, że postęp finansowy każdego z programów operacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich nie jest równomierny i nie jest identyczny w każdym z 7 lat perspektywy finansowej.

2.1. Skumulowane saldo rozliczeń z budżetem UE w latach 1976–2018

Należy mieć świadomość, że analiza rozliczeń z budżetem UE w jednym tylko roku nie pozwala na wyciągnięcie właściwych wniosków. Konieczna jest analiza danych w dłuższej perspektywie czasowej i uwzględnienie wielkości gospodarek poszczególnych państw.



* saldo Belgii i Luksemburga jest zniekształcone (zawyżzone) ogromnymi wydatkami administracyjnymi kierowanymi do tych państw z uwagi na fakt zlokalizowania tam licznych instytucji i organów UE – gdy je pominać, państwa te okazują się być płatnikami netto budżetu UE

Rys. 9. Skumulowane saldo rozliczeń poszczególnych państw członkowskich z budżetem UE w latach 1976–2018 (różnica między łączną składką a otrzymanymi płatnościami) w mld EUR (lewa oś) oraz jako % PKB z 2018 r. (prawa oś)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych European Commission 2019a

Na rys. 9. zostały skumulowane salda rozliczeń z budżetem UE państw członkowskich za minione 43 lata (1976–2018). I choć należy pamiętać, że tylko 9 państw było członkami UE (EWG) przez cały ten okres – pozostałe przystępowały sukcesywnie w następnych dekadach, to łatwo zauważyć, na kim spoczywa od dekad główny ciężar finansowania procesu europejskiej integracji. Nie ulega wątpliwości, że Niemcy ponoszą największe koszty związane z członkostwem w UE. W latach 1976–2018 wpłaciły one do budżetu UE o 369 mld EUR więcej niż otrzymały z niego dofinansowania, co stanowi 11% PKB Niemiec z 2018 r. Kwota ta jest odpowiednikiem ponad dwukrotności rocznego budżetu UE i stanowi 3/4 rocznego PKB Polski. I choć ujemne saldo następnych w kolejności największych płatników netto za cały okres minionych 43 lat są nominalnie znacząco niższe, to 85 mld EUR w przypadku Holandii stanowi także względnie podobne obciążenie tej gospodarki: 10,9% PKB Holandii. W przypadku kolejnych dwóch największych wieloletnich płatników netto unijnego budżetu – Szwecji i Wielkiej Brytanii – ich skumulowane ujemne saldo stanowi 7–7,4% ich PKB, natomiast w przypadku następnych Francji, Włoch i Austrii 4,6–5,1% ich PKB,

a Finlandii i Danii 2,8–3 ich PKB – por. rys. 9. Jak wskazano, poza powyższymi 9 państwami także Belgia i Luksemburg są płatnikami netto, gdy wyeliminować płatności kierowane do tych państw na utrzymanie unijnej administracji.

Są to ogromne kwoty – zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w relacji do poziomu zamożności tych państw (PKB), które stoją w obliczu własnych problemów społeczno-gospodarczych. Nie dziwi więc, że kraje te nie są skore do rozszerzania procesu integracji, naciskają na ograniczanie wydatków i negocjują rabaty w finansowaniu budżetu UE. Od kilkudziesięciu lat kosztem wspierania własnych gospodarek pomagają innym państwom – beneficjentom netto unijnego budżetu. Bezdyskusyjnym liderem wśród wieloletnich beneficjentów netto budżetu UE jest Grecja. W analizowanym okresie otrzymała ona z niego o 130 mld EUR więcej niż do niego wpłaciła, co stanowi aż 70,1% jej PKB z 2018 r. I choć nominalne dodatnie dotychczasowe saldo Polski oraz Hiszpanii jest niewiele mniejsze (115–117 mld EUR), to w relacji do wielkości tych państw kwoty te stanowią znacząco niższy odsetek ich gospodarek – w przypadku Polski to 23,1% PKB, a Hiszpanii tylko 9,7% PKB. Uwzględniając właśnie wielkość gospodarek państw, do największych beneficjentów netto budżetu UE należą po Grecji kolejno Portugalia i Litwa (dodatnie saldo sięga tam ok. 37% ich PKB z 2018 r.), Węgry (33,5% PKB), Łotwa i Bułgaria (29–31% PKB), Estonia i Polska (23–24% PKB), Słowacja i Rumunia (18% PKB), Czechy i Irlandia (14% PKB), Słowenia, Hiszpania i Malta (9–10% PKB), najkrótsza stażem Chorwacja (3,5% PKB) oraz Cypr (1,7% PKB) – por. wykres 8.

3. Polska a budżet Unii Europejskiej

Trzeba wreszcie podkreślić, że Polska jest od 2009 r. największym nominalnym beneficjentem netto budżetu UE, tzn. otrzymuje od dekady średnio każdego roku o prawie 10 mld EUR więcej wsparcia finansowego niż wynosi łączna składka członkowska. Tabela 1. zawiera podsumowanie wielkości składek Polski na rzecz budżetu UE oraz kwot otrzymywanego w każdym roku dofinansowania z budżetu UE, a także saldo rozliczeń.

Trzeba również zauważyć, że w ciągu minionych 15 lat członkostwa w UE Polska na czysto zyskała prawie 113 mld EUR, a jeśli doliczyć do tego płatności w ramach funduszy przedakcesyjnych otrzymywane przez Polskę z budżetu UE od 2000 r., łączne dodatnie saldo rozliczeń Polski z budżetem UE wynosiło na koniec 2018 r. 114,6 mld EUR, co stanowi prawie 1/4 rocznego PKB Polski.

O ile w pierwszych latach członkostwa w UE otrzymywane przez Polskę wsparcie z unijnego budżetu było względnie nieduże – sięgało kilku miliardów euro rocznie, to od ponad dekady Polska dostaje każdego roku kilkanaście miliardów euro (średnio 13,7 mld EUR w latach 2009–2018). Zaznaczyć przy tym należy, że składka

członkowska, która początkowo wynosiła ok. 3 mld EUR rocznie, nie wzrosła w tym okresie kilkukrotnie jak poziom otrzymywanego wsparcia. W minionej dekadzie łączna składka Polski na rzecz budżetu UE wyniosła średnio 3,9 mld EUR rocznie.

Tabela 1.

Wysokość otrzymanego przez Polskę wsparcia finansowego z budżetu UE i odprowadzanych składek członkowskich w latach 2000–2018 (w mln EUR)

	otrzymaliśmy	wpłaciliśmy	netto
2004	2 720,3	1 310,7	1 409,5
2005	4 029,2	2 327,2	1 701,9
2006	5 305,6	2 446,6	2 859,0
2007	7 786,4	2 808,6	4 977,8
2008	7 639,5	3 472,5	4 166,9
2009	9 252,9	3 133,9	6 119,0
2010	11 822,0	3 656,8	8 165,2
2011	14 440,6	3 580,4	10 860,2
2012	15 735,8	3 908,3	11 827,6
2013	16 179,5	4 214,4	11 965,0
2014	17 436,1	3 954,6	13 481,4
2015	13 357,7	4 236,4	9 121,3
2016	10 637,8	4 300,4	6 337,5
2017	11 921,3	3 716,0	8 205,3
2018	16 349,9	4 718,2	11 631,8
2004-2018	164 614,7	51 785,0	112 829,4
2000	248,0	–	248,0
2001	328,3	–	328,3
2002	532,4	–	532,4
2003	684,1	–	684,1
2000-2018	166 407,5	51 785,0	114 622,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission 2019b

Nie można więc nie doceniać wagi finansowych korzyści z członkostwa Polski w UE, dzięki czemu możliwe było wsparcie rozwoju polskiej gospodarki dodatkowym prawie pół bilionem złotych w ciągu minionych 19 lat i jednocześnie odciążenie tymi kosztami krajowych finansów państwa, czyli podatników, a także lepsze dofinansowanie innych dziedzin wspieranych ze środków publicznych. Mając powyższe na uwadze, należy zdawać sobie sprawę, jak wiele działań, a tym samym miejsc pracy i dochodów

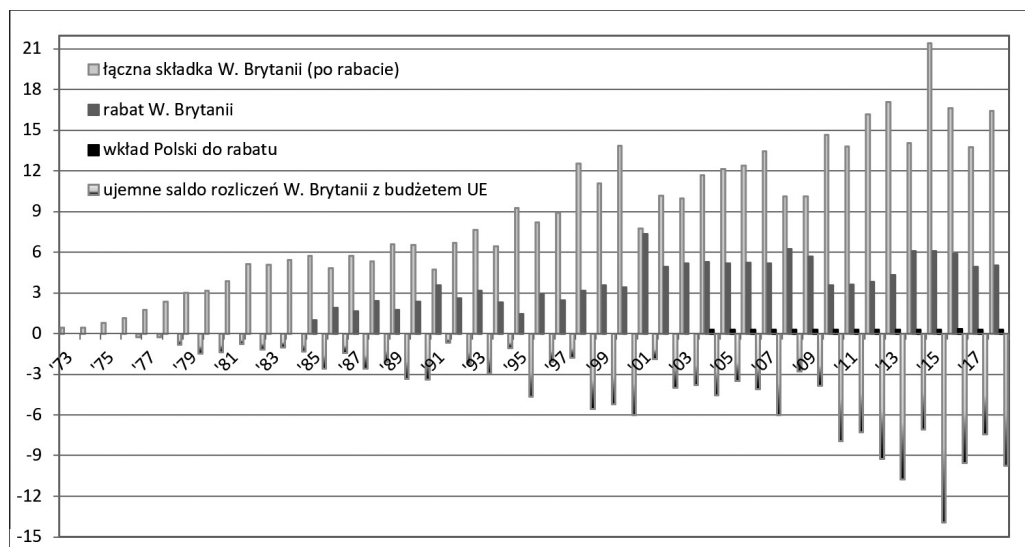
w Polsce zostało wygenerowanych (i będzie nadal dzięki niemu generowane) przy pomocy dotychczas otrzymanego wsparcia finansowego od państw Zachodniej Europy – płatników netto unijnego budżetu. Co jednak jeszcze ważniejsze, należy sobie uświadomić, jak bardzo tempo przyszłego procesu nadrobienia zaległości rozwojowych przez Polskę, a więc poziomu zamożności Polaków w przyszłości, zależy od wielkości i kształtu budżetów UE w następnych latach i dekadach. Ewentualne ograniczenie wielkości budżetu UE, zmiana zasad wydatkowania czy uzyskanie rabatów w składkach członkowskich, na co naciska od lat część państw UE, mogą doprowadzić nie tylko do spowolnienia procesu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, ale i do konieczności znalezienia w finansach państwa pieniędzy na działania, które przestaną być dofinansowane z budżetu UE (lub będą finansowane w mniejszym stopniu). Zmusi to Polskę do cięć w wydatkach publicznych na inne cele i/lub podniesienia podatków. Należy więc zdawać sobie sprawę, że od warunków brexitu zależeć będzie nie tylko to, jak bardzo zostanie okrojona następna perspektywa finansowa UE na lata 2021–2027, a tym samym wsparcie dla Polski, ale również jak dużą presję brexitu wywrze na państwach członkowskich i czy nie spowoduje to kolejnych z nich do żądania głębszej reformy w finansowaniu budżetu UE. Być może jeszcze nie w najbliższej, ale w kolejnej perspektywie finansowej.

4. Brexit a budżet UE

Warto więc zwrócić uwagę, jak wysokie składki członkowskie odprowadzała dotąd Wielka Brytania, a tym samym jak duży ubytek w corocznym budżecie UE spowoduje tzw. twardy brexit, tj. bez kompromisowego porozumienia z UE, na mocy którego Wielka Brytania będzie co roku odprowadzać do budżetu UE opłatę za dostęp do wspólnego rynku UE. W ostatniej dekadzie roczna składka Wielkiej Brytanii wynosiła średnio 15,4 mld EUR, co stanowiło średnio 11% łącznych zasobów własnych. Trzeba podkreślić, że kwota ta jest większa niż wielkość wsparcia finansowego dla Polski – średnio w minionej dekadzie wynosiło ono 13,7 mld EUR rocznie (por. tabela 1. i rys. 10.).

Dodać przy tym należy, że w całym okresie członkostwa (w latach 1973–2018) Wielka Brytania wpłaciła do budżetu UE w sumie 398,4 mld EUR, otrzymując w sumie 223,2 mld EUR wsparcia, czyli dopłacając na czysto ok. 175 mld EUR. Warty podkreślenia jest też fakt, że dzięki wynegocjowanemu w 1984 r. przez rząd Margaret Thatcher rabatowi brytyjskiemu wpłacili oni do budżetu UE w latach 1985–2018 o 133 mld EUR mniej, czyli dokładnie o 1/3 mniej niż faktycznie poniesione składki członkowskie. Niemniej jednak uderzający jest wzrost w ostatniej dekadzie ujemnego salda w rozliczeniach Wielkiej Brytanii z budżetem UE – o ile w latach 1999–2008 wpłacała ona rocznie średnio o 4,2 mld EUR więcej niż uzyskiwała wsparcia, to po

wybuchu kryzysu finansowego z 2008 r. ujemne saldo Wielkiej Brytanii wzrosło prawie dwukrotnie: do poziomu średnio 8,7 mld EUR rocznie w latach 2009–2018. O ile więc wcześniej ewentualny brytyjski ubytek finansowy w budżecie UE stanowił średnio 5,1% dochodów własnych od pozostałych państw UE, to w ostatniej dekadzie było to już 7,8%. Oznacza to, że gdyby chcieć zachować wielkość unijnego budżetu na dotychczasowym poziomie, czyli utrzymać obecną wartość finansowego wsparcia z budżetu UE, to każde z państw UE musiałoby po twardym brexicie odprowadzać każdego roku o prawie 8% wyższą składkę członkowską.



Rys. 10. Wielkość składki Wielkiej Brytanii i salda jej rozliczeń z budżetem UE w latach 1973–2018 oraz dla porównania wysokość rocznego jej rabatu i kwoty, którą Polska musi dodatkowo płacić, by sfinansować rabat brytyjski (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission 2019a oraz European Commission 2019b

Wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej spowoduje więc znaczący ubytek finansowy w budżecie UE, który, jak wskazują wyniki badań (Redo, 2019a), najboleśniej odczują państwa Europy Środkowo-Wschodniej z racji tego, że wszystkie one są beneficjentami unijnego budżetu. Nie należy liczyć, że płatnicy netto sfinansują lukę po brexicie w budżecie UE w całości lub przynajmniej w znaczącym stopniu. Większość z nich od lat bowiem negocjuje rabaty w finansowaniu unijnego budżetu, uważając dotychczasowy ciężar finansowania za nadmierny. Dlatego słuszne wydają się obawy, że problem znalezienia finansowania dla luki finansowej po brexicie zapoczątkuje głębszą reformę finansową w UE, co niestety dla państw Europy Środkowo-Wschodniej może oznaczać tylko jedno – pogorszenie salda rozliczeń z budżetem UE, które spowolni proces nadrabiania zaległości rozwojowych.

5. Zakończenie

Mimo że wciąż nie są znane warunki finansowe brexitu ani szczegóły perspektywy finansowej na lata 2021–2027, nie ma więc pewności co do wielkości następnych budżetów UE, kto i w jakim stopniu sfinansuje lukę finansową po brexicie ani czy i jak zmienią się zasady finansowania unijnego budżetu oraz podziału funduszy, to już wiadomo, że bez względu na finał tych negocjacji brexit wywoła ogromne zmiany w sytuacji gospodarczej i politycznej Europy. Liczne raporty przedstawiają scenariuszowe analizy potencjalnych skutków tej decyzji zarówno dla gospodarki Wielkiej Brytanii, jak i państw trzecich. Przesiąknięte niejednokrotnie punktem widzenia zwolenników brexitu punktują główne argumenty za opuszczeniem UE, jak wysoka składka netto do budżetu UE i brak kontroli nad nadmierną imigracją. Co ciekawe, wskazują one też jednak na wysokie koszty brexitu dla Wielkiej Brytanii (por. m.in. Begg, 2017; Ebell, Warren, 2016; Treasury, 2016a; Treasury, 2016b; HM Government, 2017; Minford i in., 2015; Ottaviano i in., 2014). Podkreślić przy tym należy, że analizy te wskazują zazwyczaj na bezpośrednie konsekwencje, a należy pamiętać, że skutki brexitu będą odczuwane w bardzo długim okresie, co już od referendum w sprawie brexitu w czerwcu 2016 r. skutkuje obniżeniem prognoz i perspektyw rozwojowych Wielkiej Brytanii. Efektem tego jest obserwowany spadek inwestycji, który powoduje pogorszenie bieżącej oraz przyszłej sytuacji finansowej zarówno gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, jak i budżetu państwa. Dlatego też słuszny wydaje się wniosek z analiz (Bertelsmann Stiftung, 2015) wskazujących na wysokie koszty brexitu nie tylko dla Wielkiej Brytanii, ale i innych państw UE, i w związku z powyższym sugerujący znalezienie alternatywnego dla brexitu rozwiązania kompromisowego. Proponowali oni ustanowienie limitu ujemnego salda w rozliczeniach z UE na poziomie 0,3% PKB (czyli w 2018 r. 7,3 mld EUR), wskazując, że wysokie wpłaty Wielkiej Brytanii były w ostatnich latach jeszcze wyższe z uwagi na niski wzrost gospodarczy w strefie euro. Zwłaszcza że spodziewany spadek liczby imigrantów może paradoksalnie pogłębić niedobór siły roboczej i dodatkowo spowolnić gospodarkę oraz ograniczyć jej możliwości rozwojowe. Podkreślić jednak należy, że populacja imigrantów nie tylko wypełnia luki na rynku pracy, generuje konsumpcję i płaci podatki, ale jest strukturalnie młodsza od autochtonów, co zwiększa motywację do innowacji (Gadomski, 2016). Oczywiście skutki brexitu odczują też partnerzy gospodarczy Wielkiej Brytanii. I choć analizy wskazują regiony UE czy branże, które najbardziej ucierpią wskutek brexitu (np. Chen i in., 2017), to wydaje się, że dla pozostałej części Europy ekonomiczne skutki brexitu nie straszą tak bardzo, jak polityczne. W konsekwencji brexitu wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony straci istotnego gracza, dysponującego znaczącym potencjałem militarnym, gospodarczym i politycznym. Z polskiej perspektywy oznacza to utratę sojusznika w negocjacjach przy unijnym stole np. w kwestii oceny rosyjskiej polityki wobec Ukrainy (Usewicz, 2017). W dłuższej perspektywie zagrożenia wydają się

jeszcze poważniejsze. brexit może być bowiem początkiem końca europejskiej integracji, szczególnie jeśli Brytyjczycy pokażą, że można dobrze żyć poza UE (Strawiński, 2016). brexit może więc osłabić dotychczasową architekturę systemu bezpieczeństwa międzynarodowego opartego na organizacjach międzynarodowych, nie tylko w UE, ale i NATO, oraz stać się początkiem jego rozłamu (Palowski, 2016; Redo, 2019a).

Podkreślić wreszcie należy, że Wielka Brytania jest drugim (po Niemczech) największym rynkiem zbytu dla polskich eksporterów. Na brytyjski rynek trafiły w 2018 r. polskie towary i usługi o łącznej wartości 18,3 mld EUR, co stanowi 6,7% całego polskiego eksportu (do Niemiec 76,4 mld EUR, czyli 27,7%; GUS i NBP). Dlatego spadek obrotów handlowych wskutek brexitu i w efekcie co najmniej utrudniony, a zapewne i ograniczony dostęp do wspólnego rynku, a póki co niepewność związana z warunkami współpracy handlowej, nie pozostanie bez wpływu na rozwój gospodarczy w całej UE, w tym także Polski. Zwłaszcza że jak wskazują wyniki badań (Chen i in., 2017) Niemcy (zaraz po Irlandii) odczuwają najsilniej skutki brexitu. Zdawać więc sobie należy sprawę, że na rynki powyższych trzech państw (Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemiec) oraz kolejnych trzech wskazywanych jako najmocniej powiązane ekonomicznie z gospodarką Wielkiej Brytanii (a przez to najbardziej narażone na brexit), czyli Holandii, Belgii i Francji, trafia prawie połowa polskiego eksportu (48,2% w 2018 r.). Dlatego wyniki powyższego badania, wskazujące na względnie niską ekspozycję polskiej gospodarki na brexit, wydają się niedoszacowywać zagrożeń wynikających z niego dla rozwoju gospodarczego w Polsce. Tak silna ekspozycja prawie połowy polskiego eksportu na brexit – bezpośrednio i pośrednio poprzez największych partnerów handlowych, którzy według tych samych analiz wskazywani są jako najbardziej wrażliwi na brexit, budzi uzasadnione obawy o tempo rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w nadchodzących dekadach oraz tempo nadrabiania zaległości rozwojowych. Może to prowadzić do spadku atrakcyjności inwestycyjnej polskiej gospodarki w porównaniu z pozostałymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej i dalszego pogłębiania różnicy w wycenie premii za ryzyko inwestycyjne (skutkujące droższym kapitałem oraz ograniczonym dostępem do niego – szerzej por. Redo, 2019b; Redo, 2017a i Redo, 2017b) i w konsekwencji do marginalizacji Polski w UE. brexit zagraża bowiem dwóm głównym motorom polskiej gospodarki – utrzymaniu dynamiki eksportu oraz inwestycji i innych działań finansowanych z budżetu UE, co szczególnie istotne w przypadku państwa, które jest największym nominalnym beneficjentem netto budżetu UE (Redo, 2019).

Bibliografia

- Begg, I. (2017). Making sense of the costs and benefits of Brexit: challenges for economist. *Atlantic Economic Journal*, ISSN 0197-4254.
- Bertelsmann Stiftung (2015). Costs and benefits of a United Kingdom exit from the European Union. *Global Economic Dynamics Study*.
- Chen, W., Los, B., McCann, P., Ortega-Argilés, R., Thissen M. i van Oort, F. (2017). The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of The Channel. Pobrane z: <https://doi.org/10.1111/pirs.12334>.
- Council Decision (2000). Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom, Official Journal of the European Communities, L 253/42, 7.10.2000).
- Decyzja Rady UE (2014). Decyzja Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/EU, Dz. Urz. UE z 7.6.2014, L 168/105).
- Dynus, M. (2007). Budżet ogólny jako podstawa systemu finansowego Unii Europejskiej. *Toruńskie Studia Międzynarodowe, Nr 1(1) 2007*.
- European Council. (1984). Conclusions of the Fontainebleau European Council (25 and 26 June 1984). *Bulletin of the European Communities, June, No. 6, 11–12*.
- Ebell, M. i Warren, J. (2016). The long-term economic impact of leaving the EU. *National Institute Economic Review, No 236*.
- European Commission. (2019a). EU Budget 2018. Financial Report, Luxembourg – różne wydania z lat 1976–2018.
- European Commission. (2019b). EU expenditure and revenue 2000–2018.
- European Commission. (2019c). Budget correction mechanisms. Pobrane z: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources/correction-mechanisms_en.
- Gadomski, W. (2016, 28 czerwiec). Skutki Brexitu. *Obserwator finansowy*.
- HM Government. (2017). *The United Kingdom's Exit from and New Partnership with the European Union, CM 9417*. London: HMSO.
- HM Treasury. (2016a), HM Treasury analysis: the long economic impact of EU membership and the alternatives, Cm 9250, London: HM Treasury.
- HM Treasury. (2016b), HM Treasury analysis: the immediate economic impact of leaving the EU, Cm 9292, London, HM Treasury.
- Minford, P., Gupta S., Le V., Mahambare, V. i Xu, Y. (2015), *Should Britain leave the EU? An economic analysis of a troubled relationship (Second ed.)*. London: Institute of Economic Affairs.
- Ottaviano, G., Pessoa, J.P. i Sampson, T. (2014). The Costs and Benefits of Leaving the EU. *LSE/CEP, May 13*.
- Palowski, J. (2016, 23 czerwca). Brexit początkiem końca NATO i UE? Konsekwencje dla bezpieczeństwa. *Defence24*. Pobrane z: <http://www.defence24.pl/brexit-poczatkciem-konca-nato-i-ue-konsekwencje-dla-bezpieczenstwa>.
- Redo, M. (2011). Płatnicy i beneficjenci netto budżetu Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, Nr 23*.
- Redo, M. (2017a). Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej. W: Jackiewicz, A i Trzaskowska-Dmoch, A. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, 193–211. Warszawa: CeDeWu.

- Redo, M. (2017b). Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału? Analiza zależności pomiędzy rentownością skarbowych obligacji a saldem w finansach publicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej w latach 2001-2015. W: Leszczyński, M., Molendowska, M. i Pawłuszko, T. (red.), *Wymiary bezpieczeństwa europejskiego* (115–130), Kielce: Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.
- Redo, M. (2019a). The comparison analysis of the Brexit financial consequences for the Central and Eastern European countries of the EU. W: Betlej, A., Delina, R., Gavurová, B., Grabczuk, K., Huculová, E., Kutlu, A., Redo, M., Senderáková, L. i Soler, U., *European dilemmas of the Brexit era*, FOS, Novo mesto [ISBN 978-961-6974-37-0, ISBN 978-961-6974-38-7].
- Redo, M. (2019b). Ekspansywna polityka fiskalna zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. W: Polcikiewicz, Z., Siemiątkowski, P., Tomaszewski, P. (red.), *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa państwa Toruń 2019*, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, DOI: 10.5281/zenodo.3244158, 73–94.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE (2019), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/516 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych oraz uchylające dyrektywę Rady 89/130/EWG, Euratom i Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 (rozporządzenie DNB) (Dz. Urz. UE. Z 29.3.2019, L 91/19).
- Strawiński, P. (2016, 24 czerwiec). Życie po Brexicie. *Forbes*. Pobrane z: <https://www.forbes.pl/wiadomosci/brexit-jakie-beda-skutki-wyjscia-wielkiej-brytanii-z-ue/qgrxtrb>.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE z 26.10.2012 C327/47).
- Usewicz, T. (2017). Brexit i jego konsekwencje dla Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, Nr 11(1).