

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Implikacje brexitu dla budżetu UE, ze szczególnym uwzględnieniem Polski

Implikacje brexitu dla budżetu UE będą daleko idące, biorąc pod uwagę, że Wielka Brytania jest płatnikiem netto. Celem artykułu jest oszacowanie możliwej skali oraz rodzajów oddziaływania brexitu na dochody i wydatki budżetu UE, ze szczególnym uwzględnieniem implikacji dla Polski. Analiza uwzględnia głównie możliwe skutki po 2020 r., kiedy zaczną obowiązywać nowe Wieloletnie Ramy Finansowe (WRF) 2021–2027. Podstawą analizy są dane o budżecie UE, wstępne porozumienie między UE a Wielką Brytanią osiągnięte w końcu 2017 r. oraz propozycje dokumentów ws. WRF na lata 2021–2027 przedstawione przez Komisję Europejską w połowie 2018 r. Brexit stwarza ryzyko trwałego zmniejszenia dochodów budżetu UE po 2020 r. z uwagi na obniżenie wielkości absolutnej DNB UE-27 (w sytuacji gdy istnieje maksymalny pułap budżetu ustalony jako procent DNB UE) i niechęć płatników netto do podwyższenia budżetu. W celu niedopuszczenia do takiej sytuacji w pakiecie dokumentów dotyczących WRF na lata 2021–2027 Komisja Europejska zaproponowała zarówno nowe źródła finansowania budżetu UE, jak i cięcia wydatków w dwóch dziedzinach: spójności i rolnictwa, tj. w obszarach, w których Polska jest obecnie dużym beneficjentem.

Słowa kluczowe: brexit, budżet UE, Wieloletnie Ramy Finansowe 2021–2027

Klasyfikacja JEL: E62, F15, F36, H49, H87

## Implications of Brexit for the EU budget, with particular emphasis on Poland

Taking into account that the UK is a net payer to the EU budget, the implications of Brexit will be far reaching. The objective of this paper is to assess the possible level of Brexit gap and types of its implications for the EU budget, with particular emphasis on its effects for Poland. The analysis covers mainly the period after 2020, when the new Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027 will come into force. The basis for the analysis is the data on the EU budget, the preliminary agreement between the EU and the UK of the end of 2017, and the documents proposed for the MFF 2021–2027 as presented by the European Commission in the middle of 2018. Brexit creates a risk of structural reduction of the EU budget revenue after 2020 because of the decrease of the absolute size of GNI of EU-27 (in a situation when there is a ceiling of own resources expressed as a percent of EU GNI) and the opposition of net payers to increase the budget. In order to prevent such a situation, the set of legal proposals covering the MFF 2021–2027 provides for both new resources of financing the EU budget and cuts of expenditures in two areas: cohesion and agricultural policies, that is, in two areas in which Poland is at present a big beneficiary.

Keywords: Brexit, EU budget, Multiannual Financial Framework 2021–2027

JEL classification: E62; F15, F36, H49, H87

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest oszacowanie możliwej skali oraz rodzajów i kanałów oddziaływania brexitu na wielkość budżetu UE, ze szczególnym uwzględnieniem implikacji dla Polski. Analiza uwzględnia głównie możliwe skutki dla nowego okresu finansowego od 2021 r. Skoncentrowano się na tzw. luce brexitowej, tj. skali środków, których zabraknie w budżecie UE w następstwie wystąpienia Wielkiej Brytanii z ugrupowania. W analizie pominięto koszty finansowe tzw. rachunku rozwodowego, które obejmują wszystkie typy rozliczeń finansowych UE-Wielka Brytania, w tym tzw. zaległe i niezrealizowane zobowiązania [Barker, 2017, s. 1].

Główny (choć nie jedyny) problem związany z luką brexitową wynika z faktu, że Wielka Brytania jest płatnikiem netto do unijnego budżetu. W praktyce oznacza to, że nadwyżka jej wpłat ponad to, co otrzymuje gospodarka brytyjska, finansuje (w części) transfery z budżetu UE do beneficjentów netto, w tym Polski. Z uwagi na to, że Wielka Brytania zajmuje drugą pozycję na liście płatników netto, należy spodziewać się, że ubytek dochodów w unijnym budżecie będzie znaczący.

8 grudnia 2017 r. negocjatorzy z ramienia obu stron przedstawili Raport na temat postępu w I fazie rokowań i uzyskane do tego czasu uzgodnienia [European Commission, 2017]. Porozumienie dotyczące spraw finansowych przewiduje, że Wielka Brytania będzie honorować swoje zobowiązania wynikające z obecnych WRF, mimo że przestanie być członkiem UE najprawdopodobniej przed zakończeniem obowiązywania WRF. Zgodnie z art. 50 TUE prawo UE przestanie mieć zastosowanie do Wielkiej Brytanii najpóźniej dwa lata po notyfikacji zamiaru wyjścia z UE, tj. 30 marca 2019 r. (notyfikacja miała miejsce 29 marca 2017 r.)<sup>1</sup>. Porozumienie to wyeliminowało wcześniej wyrażane obawy, że po wyjściu z Unii Europejskiej Wielka Brytania nie będzie chciała kontynuować swoich wpłat do czasu zakończenia obecnych WRF [Haas, Rubio, 2017; Barker, 2017]. Gwarancji takiej jednak nie ma wobec opóźnień w uzgadnianiu innych kwestii i ryzyka niesięgnięcia całościowej umowy w sprawie brexitu w przewidzianym czasie.

Istotniejszy problem powstanie w związku z nowymi WRF, które będą obowiązywać od 2021 r., wyjście Wielkiej Brytanii z UE oznacza bowiem, że nowe zasady finansowania UE muszą uwzględnić ubytek wpłat netto znaczącego obecnie płatnika netto. Tym samym w budżecie unijnym będzie mniej środków do podziału na wszystkie wydatki. Zaradzić temu mógłby odpowiedni wzrost wpłat pozostałych 27 członków UE, który wypełniłby w części lub w całości powstałą lukę. Takie rozwiązanie będzie trudne do uzyskania: WRF wymagają jednomyślnej zgody państw UE, a płatnicy netto od wielu już lat domagają się obniżenia budżetu i swoich wpłat, uważając, że są one zbyt wysokie. Pojawiły się też nowe

<sup>1</sup> Stanie się to, „chyba że Rada Europejska podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu” [TUE, 2016, art. 50].

priorytety po stronie wydatków. Wszystko to sprawia, że istnieje ryzyko, iż do 2021 r. będzie mniej środków na tradycyjne działania, których Polska jest obecnie dużym beneficjentem.

Jako że implikacje brexitu będą widoczne głównie po stronie dochodów do unijnego budżetu, na nich właśnie koncentruje się niniejsza analiza. Uwzględniono jednak również proponowane redukcje niektórych pozycji w budżecie (tj. wybrane elementy strony wydatkowej budżetu), ponieważ:

- są one uzasadniane przez Komisję Europejską obniżką wpływów w następstwie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE;
- dotyczą one dwóch obszarów, które najbardziej zasilają polską gospodarkę unijnymi transferami, tj. polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR).

W części pierwszej artykułu zanalizowano obecną pozycję Wielkiej Brytanii w unijnym budżecie i wynikającą z tego wielkość luki brexitowej. Następnie oszacowano skutki wyeliminowania rabatu brytyjskiego i innych rabatów dla budżetu UE i dla Polski. Kolejną część poświęcono możliwym sposobom sfinansowania luki brexitowej po 2020 r., z uwzględnieniem propozycji Komisji z maja 2018 r. Artykuł kończy podsumowanie i wnioski wynikające z analizy dla Polski.

## 1. Obecna pozycja Wielkiej Brytanii w budżecie UE i skala luki brexitowej

Wielka Brytania jest niemal od początku swego członkostwa w UE płatnikiem netto do budżetu UE [Chomicz, 2017, s. 25]. Z punktu widzenia pozostałych partnerów UE istotny jest sposób obliczenia tej wielkości, uzyskany wynik wskaże bowiem, jaka może być skala redukcji budżetu UE-27 po 2020 r. (jeśli nie będzie zgody państw członkowskich na dostosowanie tego budżetu do luki brexitowej)<sup>2</sup>.

Zdaniem części specjalistów przy obliczaniu luki brexitowej (wpłaty Wielkiej Brytanii minus transfery na jej rzecz z budżetu UE) po stronie wpłat należy uwzględnić też rabat brytyjski [Chomicz, 2017]. Rabat ten obniża wielkość faktycznej wpłaty brytyjskiej (zob. pkt. 2) i jest pokrywany przez wszystkie pozostałe państwa UE (by zapewnić zrównoważenie budżetów rocznych, zgodnie z traktatową zasadą unijnego budżetu). Jest oczywiste, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE zniknie podstawa do istnienia tego rabatu (jak też innych z nim związanych – pkt. 2). Również pozostałe państwa nie będą skłonne ponosić kosztu tego rabatu, odpowiednio zmniejszy się więc dochód budżetu UE. Tak więc, mówiąc o luce brexitowej, mamy na myśli wpłaty Wielkiej Brytanii przed rabatem minus transfery do Wielkiej Brytanii.

<sup>2</sup> W wyniku brexitu zmniejszą się oczywiście również wydatki z unijnego budżetu (o wysokość transferów do Wielkiej Brytanii), ale w znacznie mniejszej skali niż dochody tego budżetu.

Mimo wielu dokładnych informacji na temat rozliczeń państw z budżetem UE, dostępnych na stronie Komisji Europejskiej, identyfikacja wielkości wpłat Wielkiej Brytanii (podobnie jak innych członków UE) nie jest prosta. Wynika to m.in. z różnych definicji wpływów budżetowych stosowanych w UE (np. łącznie z dochodami z ceł lub bez nich); kilkukrotnych zmian budżetu w skali roku (np. z uwagi na dostosowania do faktycznej skali dochodów z ceł); odmiennego udziału każdego kraju po stronie wydatków i dochodów budżetu UE, itd.

Według Raportu finansowego Komisji za 2014 r. [European Commission, 2015, s. 140] wpłaty brytyjskie do budżetu UE przed rabatem wyniosły w 2014 r. 20,1 mld EUR. Uwzględniając one rabat brytyjski w wysokości 6 mld EUR, który Wielka Brytania otrzymuje z rocznym opóźnieniem jako zwrot „nadmiernych wpłat”. Wpłaty netto (po potrąceniu transferów do Wielkiej Brytanii) osiągnęły 13,1 mld EUR. Tyle wyniosłaby też wielkość luki brexitowej (przy założeniu cen i poziomu budżetu UE z 2014 r.). Z uwagi na duże roczne wahania wpłat netto Wielkiej Brytanii bardziej właściwe wydaje się oszacowanie rocznej wielkości luki brexitowej jako średniej dla lat 2014–2015. Przy takich samych założeniach jak dla roku 2014, średni poziom luki brexitowej dla lat 2014–2015 wynosi 16,5 mld EUR<sup>3</sup>.

Jak już wspomniano, brexit stwarza ryzyko trwałego zmniejszenia wielkości budżetu UE na podstawie nowych WRF od 2021 r.<sup>4</sup> Głównym powodem będzie obniżka absolutnego poziomu DNB UE-27 (udział Wielkiej Brytanii w DNB UE-28 wynosi 15–17%, zależnie od roku [Haas, Rubio, 2017, s. 9]. Na mocy obecnych WRF maksymalny pułap zasobów własnych budżetu (wraz z rezerwą zwaną marginesem) stanowi 1,23% DNB UE-28. Jednak z uwagi na protesty płatników netto pułap środków na zobowiązania jest niższy i przeciętnie wynosi tylko 1% w okresie 2014–2020, a dla środków na wydatki jest jeszcze niższy (0,95% DNB UE) [Rozporządzenie Rady Nr 1311/2013]. Jeśli państwa UE-27 nie chcą dopuścić do zmniejszenia wielkości absolutnej budżetu po 2020 r. (w stopniu większym niż będzie to wynikać z wycofania się Wielkiej Brytanii, tj. z redukcji budżetu o transfery do tego kraju), muszą podwyższyć pułap zasobów własnych, niezmienione pułapy procentowe (w relacji do DNB) po wyjściu Wielkiej Brytanii uległyby bowiem obniżeniu w ujęciu absolutnym (przy niższym poziomie DNB UE 27), nie dając tym samym pola manewru na powiększenie wielkości unijnego budżetu.

<sup>3</sup> W 2015 r. wpłaty Wielkiej Brytanii do budżetu UE (bez rabatu) wyniosły 27,4 mld EUR (w tym rabat 6 mld EUR), a transfery z budżetu – 7,5 mld EUR. Luka budżetowa wg danych z 2015 r. wyniosłaby więc 19,9 mld EUR [European Commission, 2016, s. 78]. Identyczny wynik uzyskała Chomicz [2017, s. 9]. Natomiast Haas i Rubio [2017, s. 6] po stronie wpłat Wielkiej Brytanii pominęli rabat i w efekcie oszacowali poziom luki brexitowej w latach 2014–2015 średnio na 10 mld EUR.

<sup>4</sup> W wypadku, gdyby nowe WRF nie zostały uchwalone we właściwym czasie, będą obowiązywać nadal obecne zasady, art. 312.4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje bowiem: „Jeżeli rozporządzenie Rady ustanawiające nowe ramy finansowe nie zostało przyjęte przed wygaśnięciem poprzednich ram finansowych, pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku obowiązywania tych ram przedłuża się do czasu przyjęcia tego aktu” [TFUE, 2016].

## 2. Skutki wyeliminowania rabatu brytyjskiego dla budżetu UE i dla Polski

Mechanizm korekcyjny (tzw. rabat brytyjski) został uzgodniony na posiedzeniu Rady Europejskiej w 1984 r. (wszedł w życie rok później) jako ogólne rozwiązanie dla państw, które mają „nadmierne obciążenie budżetowe w stosunku do ich względnej zamożności” [Council Decision, 1985]. Przez wiele lat korzystała z niego tylko Wielka Brytania. Później cztery zamożne państwa (Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja) także uzyskały ulgi na tej podstawie i od początku XXI w. ponoszą tylko jedną czwartą przypadającego na nie kosztu finansowania rabatu brytyjskiego.

Skalę finansowania rabatu brytyjskiego i związanych z nim rabatów wszystkich członków UE (w ujęciu względnym i bezwzględnym) ilustruje tabela 1. Widać z niej, że największy ciężar z tego tytułu w ujęciu absolutnym ponoszą Francja i Włochy (odpowiednio 1,4 i 1,1 mld EUR w 2014 r.), które mają stosunkowo duże udziały w DNB UE, a jednocześnie nie korzystają z rabatów. Zniesienie tych mechanizmów korekcyjnych spowodowałoby spory wzrost obciążeń dla ich obecnych beneficjentów. Najbardziej odczułyby to Niemcy, których wpłaty do budżetu UE wzrosłyby tylko z tego tytułu o ok. 1 mld EUR rocznie.

Obecnie niektóre państwa UE korzystają także z innych ulg w finansowaniu budżetu UE, uzasadniając to „nadmiernym” obciążeniem dla swych krajowych budżetów, np. Dania, Holandia, Szwecja i Austria (ta ostatnia tylko w latach 2014–2016) korzystają z obniżki wpłat opartych na DNB, a ponadto Holandia, Niemcy i Szwecja mają obniżoną stawkę poboru zasobów własnych opartych na VAT (z 0,3% do 0,15%) [Rada Europejska, 2013, pkt. 118]. Podobnie jak rabat brytyjski, ulgi te są finansowane przez wszystkich pozostałych członków UE. Należy przypuszczać, że brexit będzie okazją do zniesienia także tych rabatów. Taka zapowiedź znalazła się w propozycji nowych WRF na lata 2021–2027 przedstawionych przez Komisję Europejską 2 maja 2018 r. [Komisja Europejska, 2018a, s. 29].

Obliczenia autorki wskazują, że w 2014 r. koszt rabatu brytyjskiego wyniósł dla Polski 260 mln EUR, a koszt pozostałych ulg – 107 mln EUR [Kawecka-Wyrzykowska, 2015]. Tak więc maksymalna roczna korzyść Polski z wyeliminowania obowiązku finansowania rabatów w UE może wynieść ok. 367 mln EUR<sup>5</sup>. Nie można jednak wykluczyć uzgodnienia innych rabatów na okres po 2020 r., biorąc pod uwagę niezwykle skomplikowany charakter negocjacji budżetowych w UE.

<sup>5</sup> Dla obecnych beneficjentów „rabatu od rabatu brytyjskiego” eliminacja rabatu brytyjskiego spowoduje spory wzrost obciążeń (tab. 1).

Tabela 1. Skala finansowania rabatu brytyjskiego w 2014 r.

Państwo członkowskie UE	Udział w DNB UE (w %)	Udział bez Wielkiej Brytanii (w %)	75% redukcja dla Austrii, Holandii, Szwecji i Niemiec (w %)	Finansowanie 75% redukcji dla Austrii, Holandii, Szwecji i Niemiec (w %)	Skala finansowania zastosowana do korekty (w %)	Skala finansowania (w mln EUR)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) + (3) + (4)	(6)
Austria	2,42	2,86	-2,14	0,00	0,72	37,8
Belgia	2,96	3,46		1,52	4,98	263,8
Bułgaria	0,31	0,36		0,16	0,52	27,4
Chorwacja	0,33	0,38		0,17	0,55	29,0
Cypr	0,11	0,13		0,06	0,19	10,3
Czechy	1,06	1,24		0,54	1,78	94,3
Dania	1,96	2,29		1,00	3,29	174,5
Estonia	0,14	0,16		0,07	0,23	12,2
Finlandia	1,53	1,79		0,79	2,58	136,5
Francja	16,00	18,72		8,21	26,93	1426,6
Grecja	1,34	1,57		0,69	2,26	119,8
Hiszpania	7,79	9,11		3,99	13,11	694,4
Holandia	4,65	5,44	-4,08	0,00	1,36	72,0
Irlandia	1,03	1,20		0,53	1,73	91,5
Litwa	0,26	0,31		0,13	0,44	23,3
Luksemburg	0,25	0,30		0,13	0,43	22,5
Łotwa	0,18	0,22		0,09	0,31	16,5
Malta	0,05	0,06		0,03	0,08	4,5
Niemcy	21,07	24,65	-18,49	0,00	6,16	326,4
Polska	2,92	3,41		1,50	4,91	260,1
Portugalia	1,20	1,40		0,61	2,01	106,7
Rumunia	1,12	1,31		0,57	1,88	99,6
Słowacja	0,56	0,66		0,29	0,95	50,2
Słowenia	0,26	0,30		0,13	0,44	23,1
Szwecja	3,37	3,94	-2,96	0,00	0,99	52,2
Węgry	0,72	0,85		0,37	1,22	64,5
Wielka Brytania	14,53	0,00		0,00	0,00	0,0
Włochy	11,87	13,88		6,09	19,97	1057,9
Ogółem	100,00	100,00	-27,66	27,66	100,00	5297,3

Źródło: [European Parliament, 2016, s. 5].

### 3. Możliwości i sposoby sfinansowania luki brexitowej w latach 2021–2027

Przy założeniu, że Wielka Brytania będzie honorować swoje zobowiązania do końca obecnych WRF, od 2021 r. dostosowanie do nowej sytuacji może mieć miejsce albo po stronie wpływów do budżetu UE, albo po stronie wydatków z unijnego budżetu, albo też będzie wypadkową obu możliwości.

Zakładając zgodę członków UE na wzrost poziomu absolutnego budżetu (przynajmniej o wielkość luki brexitowej netto), można wskazać na trzy podstawowe źródła dodatkowych wpływów budżetowych:

1. Wykorzystanie istniejącego już mechanizmu opartego na wpływach z DNB (obecnie jest to dominujący składnik dochodów unijnego budżetu). Jego podstawowymi zaletami są dość sprawiedliwy podział kosztu finansowania budżetu między członków UE (wpłata każdego państwa zależy od jego zamożności), a także przejrzystość i prostota obliczeń wpłat w porównaniu z wpłatami z tytułu dochodów z VAT. Ponadto rezydualny charakter wpłat z tytułu DNB zapewniłby uzupełnienie dochodów budżetowych do pożądanego poziomu (wyznaczonego przez nowy pułap zasobów własnych budżetu UE). Warunkiem jest zgoda wszystkich państw członkowskich UE na wykorzystanie tego mechanizmu, wymaga on bowiem, aby każde państwo UE nieco zwiększyło swe wpłaty, ale w największym stopniu (w wielkościach absolutnych) obciążałoby to płatników netto. Problem polega na tym, że – jak wyżej wskazano – ci ostatni postulują zmniejszenie wielkości budżetu, a nie jej zwiększenie<sup>6</sup>.
2. Dochody z ceł w imporcie UE z Wielkiej Brytanii. W wypadku, gdyby partnerzy nie uzgodnili kontynuowania wymiany handlowej na zasadach bezcłowych, handel musiałby być prowadzony na podstawie reguł WTO (wszystkie państwa UE i cała organizacja są obecnie członkami WTO). Wówczas w imporcie UE z Wielkiej Brytanii obowiązywałyby stawki KNU wspólnej taryfy celnej. Ferrer i Rinaldi [2016] wyliczyli, że gdyby poziom tych stawek wynosił średnio 2% (przy utrzymaniu wielkości i struktury towarowej importu z 2015 r.), ich wprowadzenie dałoby Unii dochód do budżetu na poziomie ok. 4,6 mld EUR (po potrąceniu 20% wpływów przez państwa importujące tytułem kosztów poboru cła)<sup>7</sup>. Taka suma obniżyłaby znacząco oszacowany poziom luki brexitowej (o 28% przy wielkości tej luki równej 16,6 mld EUR). To źródło pokrycia luki budżetowej byłoby najłatwiejsze do zaakceptowania dla państw UE, po-

<sup>6</sup> Barker wyraził tę kontrowersję następująco: „Płatnicy netto nie chcą płacić więcej, a beneficjenci netto nie chcą stracić” [Barker, 2017, s. 1].

<sup>7</sup> Chomicz oszacowała te wpływy na 4,2 mld EUR, zakładając, że średni poziom ceł importowych UE (stawki KNU) na wyroby przemysłowe pochodzące z Wielkiej Brytanii wyniosłby 2,3%, a na artykuły rolne – 8,5% [Chomicz, 2017, s. 27].

nieważ nie wymagałoby dodatkowej formalnej zgody, jako że wpływy z celsą „zasobem własnym” UE. Takie rozwiązanie wydaje się jednak mało prawdopodobne. Wprowadzenie ceł między obu partnerami stanowiłoby utrudnienie dla ich handlu i zachęcało importerów do przesuwania popytu na towary pochodzące z obszarów, wobec których nie obowiązują cła importowe. Należy sadzić, że będą próbowali wynegocjować możliwość kontynuowania bezcłowych warunków handlu.

3. Wprowadzenie nowego źródła dochodów budżetowych. Próby takie były już podejmowane dużo wcześniej przed brexitem, z myślą o powiększeniu unijnego budżetu, ale zakończyły się niepowodzeniem<sup>8</sup>. W maju 2018 r. Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie koszyka 3 nowych zasobów własnych o następującym składzie<sup>9</sup>:
  - 20% dochodów z systemu handlu uprawnieniami do emisji (uprawnienia takie wprowadzono w 2005 r. w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zwłaszcza CO<sub>2</sub>);
  - wkład krajowy obliczany na podstawie ilości niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w każdym państwie członkowskim (0,80 EUR/kg);
  - 3-procentowa stawka poboru mająca zastosowanie do nowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (wprowadzana stopniowo po przyjęciu niezbędnych przepisów).

Komisja szacuje, że te nowe zasoby dałyby ok. 12% wpływów do budżetu UE, tj. około 22 mld EUR rocznie w ujęciu absolutnym. Taka suma pozwoliłaby nie tylko przezwyciężyć lukę brexitową, ale także sfinansować nowe priorytety UE.

Jeśli chodzi o stronę wydatkową unijnego budżetu, należy zauważyć, iż w zasadzie wszyscy mają świadomość, iż Unia stoi w obliczu wielu wyzwań i niezbędna jest przebudowa dotychczasowych priorytetów, by sprostać nowym potrzebom. W dokumencie otwierającym debatę nad przyszłością UE Komisja wskazała m.in. na takie wyzwania, jak „rewolucja cyfrowa i globalizacja, zmiany demograficzne i spójność społeczna, konwergencja gospodarcza i zmiana klimatu” [Komisja Europejska, 2017, s. 13]. W obliczu tych coraz bardziej niestabilnych globalnych warunków budżet UE powinien „zapewnić bezpieczeństwo obywatelom UE, umacniać gospodarkę europejską i czynić ją bardziej odporną przez promowanie długoterminowej konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i solidarności” [Komisja Europejska, 2017, s. 13]. Odpowiedzią na takie podejście jest

---

<sup>8</sup> Różne propozycje nowego podatku finansującego część wpływów w budżecie UE zostały przedstawione przez Grupę wysokiego szczebla do spraw zasobów własnych, kierowaną przez Mario Montiego [High Level Group, 2016].

<sup>9</sup> Zaproponowała też zredukowanie udziału dochodów z celsą w budżetach krajowych z obecnych 20% do 10% oraz uproszczenie obecnych zasobów własnych opartych na VAT [Komisja Europejska, 2018a, s. 29].



znaczne zwiększenie środków w propozycji WRF przedstawionej przez Komisję 2 maja 2018 r. na takie cele, jak: problemy migracji i ochrona granic zewnętrznych (2,6-krotny wzrost nakładów), mobilność młodzieży (2,2-krotny wzrost), bezpieczeństwo (1,8-krotny wzrost) oraz ochrona klimatu i środowiska (1,7-krotny wzrost). Te imponujące wzrosty mają miejsce z niskiego poziomu wyjściowego, ale mimo wszystko odzwierciedlają pewne przewartościowanie unijnych celów integracyjnych.

Komisja przewidziała zmniejszenie funduszy na dwa dotąd największe obszary finansowania w UE, tj. politykę spójności oraz wspólną politykę rolną. W pierwszym przypadku obniżka wyniesie ok. 5–7% w stosunku do poprzedniego okresu finansowego. Kluczowe znaczenie ma oczywiście nie tyle skala przeciętnej obniżki, ile jej efekty dla Polski. W świetle propozycji z połowy 2018 r. Polska otrzymałaby na politykę spójności 72,7 mld EUR, tj. 19,6% całości środków przewidzianych na ten obszar działania w latach 2021–2027 [Komisja Europejska, 2018c]. Natomiast w okresie 2014–2020 Polska ma do dyspozycji 90 mld EUR (ceny bieżące) na zmniejszanie rozpiętości w rozwoju gospodarczym i społecznym, tj. 18,9% wszystkich sum z budżetu UE na ten cel [European Commission, 2018b]. Kwota zaproponowana na następny okres programowy obejmuje już nowe kryteria podziału środków – oprócz poziomu zamożności mieszkańców jest to m.in. realizacja polityki klimatycznej UE oraz przyjmowanie imigrantów – i jest ona znacznie niższa od sumy w okresie obecnych WRF (zwłaszcza po uwzględnieniu inflacji). Prawdą jest też jednak, że Polska pozostałaby największym beneficjentem polityki spójności w UE w wielkościach absolutnych. Relatywnie więcej (w porównaniu z okresem poprzednim) otrzymałyby państwa, które najbardziej ucierpiały w wyniku kryzysu gospodarczego i w następstwie dużego napływu imigrantów, tj. Włochy, Hiszpania i Grecja (odpowiednio: 43,4 mld EUR, 38,3 mld EUR i 21,7 mld EUR) [Komisja Europejska, 2018c].

Środki na WPR mają ulec zmniejszeniu średnio o 5%. Komisja przedstawiła też konkretne sumy proponowane poszczególnym państwom. Dla Polski przewidziano sumę ok. 35,7 mld EUR (głównie na płatności bezpośrednie oraz na rozwój obszarów wiejskich, w cenach bieżących), odpowiednio: 60,1% i 25,8% całości<sup>10</sup>. Suma ta jest na pierwszy rzut oka niewiele mniejsza od wielkości środków z budżetu UE przeznaczonych dla polskiego rolnictwa w obecnym okresie programowania 2014–2020 (37,3 mld EUR)<sup>11</sup>, w rzeczywistości jest ona jednak znacznie niższa z uwagi na inflację (wszystkie wartości są podane w cenach bieżących).

Pamiętajmy też, że wszystkie wymienione sumy na okres 2021–2027 stanowią propozycje Komisji, które są punktem wyjścia do negocjacji między państwami

<sup>10</sup> Obliczono na podstawie: [European Commission, 2018a, Aneksy 1–12].

<sup>11</sup> Suma ta obejmuje 32,1 mld EUR pierwotnie przyznanych Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej oraz 5,2 mld EUR przesunięte z Funduszu Spójności na rozwój obszarów wiejskich na mocy decyzji polskich władz [Kawecka-Wyrzykowska, 2014, s. 192].

członkowskimi UE. Ostateczne sumy będą najprawdopodobniej odmienne od zaproponowanych. Redukcja unijnego budżetu w następstwie brexitu (większa po stronie dochodów niż wydatków) będzie z całą pewnością dla części państw argumentem za większym ograniczeniem wydatków niż to przedstawiła Komisja. Zapowiedzi takie już się pojawiły w państwach będących płatnikami netto [Euractiv, 2018].

## Podsumowanie

Brexit wpłynie na wiele obszarów funkcjonowania UE, w tym na unijny budżet. Przede wszystkim spowoduje on istotne zmniejszenie dochodów. Wynika to z faktu, że Wielka Brytania jest płatnikiem netto do budżetu UE (drugim co do wielkości w kategoriach absolutnych), utrzymanie wydatków na obecnym poziomie wymagać więc będzie dodatkowego finansowania budżetu (zgodnie z art. 310 TFUE budżet nie może zamykać się deficytem). Bez tego zasoby budżetu uległyby obniżeniu, a tym samym niezbędne byłyby znaczące cięcia wydatków na „tradycyjne” cele. Zabrakłoby też środków na nowe działania.

W ramach obecnych WRF na lata 2014–2020 luka brexitowa nie powinna się pojawić, Wielka Brytania zgodziła się bowiem honorować do końca 2020 r. swoje zobowiązania finansowe (licząc na te środki, partnerzy zaplanowali różne inwestycje), mimo iż przestanie być członkiem UE najprawdopodobniej już na początku 2019 r.

W swej propozycji z połowy 2018 r. Komisja zaproponowała, by po roku 2020 „niedobory spowodowane wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE zrównoważyć «świeżymi» środkami pieniężnymi i oszczędnościami w ramach istniejących programów” [Komisja Europejska, 2018b, s. 18].

Dodatkowe dochody unijnego budżetu po 2020 r. mają pochodzić w dużej mierze z trzech nowych zasobów. Zgoda państw członkowskich na wprowadzenie tych nowych zasobów będzie niezwykle trudna do uzyskania, m.in. z następujących powodów:

- wszystkie mają charakter podatków na poziomie całej UE, przed wprowadzeniem których wiele państw się broni, uważając, że decyzja w tym względzie zwiększy kompetencje Komisji i ograniczy narodową suwerenność fiskalną;
- Rada musi przyjąć jednomyślnie „decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii” (art. 311 TFUE); jest oczywiste, że wymóg jednomyślności utrudni wypracowanie kompromisu;
- o ile zasady handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz dotyczące odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych już obowiązują w państwach UE (na mocy przepisów unijnych) i problem (sam w sobie

niełatwy do uzgodnienia) sprowadza się do uzyskania zgody państw na wykorzystanie tych przepisów do finansowania budżetu UE oraz określenia poziomu wpłat, o tyle w przypadku wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw unijnych przepisów na razie nie ma, jakiegokolwiek uzgodnienie w tym względzie będzie więc niezwykle trudne.

Czasu na wypracowanie kompromisu jest bardzo niewiele, co przy tak spornych sprawach nie rokuje dobrze negocjacom dotyczącym nowych zasobów budżetu UE<sup>12</sup>. W przypadku zasadniczych trudności z przyjęciem którejś propozycji nowego zasobu budżetowego nie można wykluczyć wykorzystania już istniejącego finansowania obliczanego od wielkości DNB państw UE. Jego podstawową wadą z punktu widzenia członków UE jest to, że źródło to zwiększyłoby obciążenia budżetów krajowych. Taką możliwość najwięksi płatnicy netto dotychczas jednoznacznie odrzucali.

Od 2021 r. Komisja zaproponowała pewne ograniczenie wydatków w dwóch dziedzinach: polityki spójności i rolnictwa, a więc najważniejszych z punktu widzenia budżetowych korzyści dla Polski. Cięcia dotkną też Polskę, jakkolwiek o ostatecznej skali redukcji środków zadecydują wyniki rokowań, w tym zgoda na finansowanie budżetu na poziomie zaproponowanym przez Komisję Europejską. Kluczowe znaczenie dla sfinansowania dotychczasowych i nowych, ambitnych celów UE będzie więc mieć wynik negocjacji w sprawie nowego pułapu zasobów własnych – jako odsetka DNB UE-27 w latach 2021–2027 (i odpowiadającej mu wielkości absolutnej) oraz ustalenia co do pułapu środków na płatności i zobowiązania.

## Źródła finansowania

Artykuł jest efektem badań statutowych pt. „Przyszłość i wyzwania dla Unii Europejskiej – konsekwencje dla integracji gospodarczej wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej”, nr KGS/S17/10/2017, zrealizowanych w Kolegium Gospodarki Światowej SGH w Warszawie.

## Bibliografia

- Barker A., 2017, *The €60 billion Brexit bill. How to disentangle Britain from the EU budget*, Centre for European Reform.
- Chomicz E., 2017, *EU budget post-Brexit Confronting reality, exploring viable solutions*, EPC Discussion Paper.

<sup>12</sup> Na problemy te nałoży się, pominięta tu, propozycja wyodrębnienia funduszy na finansowanie unii gospodarczej i walutowej (zawarta w dokumentach Komisji Europejskiej z połowy 2018 r.) lub też idąca dużo dalej koncepcja oddzielnego budżetu strefy euro, przedstawiona przez Niemcy i Francję. Obie koncepcje wymagałyby dodatkowych środków finansowych.

- Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources (85/257/EEC, Euratom), L 128, Dz. Urz. UE 1985.
- Decyzja Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom), Dz. Urz. UE 168/2014.
- Euractiv, 2018, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/commissions-realistic-budget-criticised-by-member-states/> [dostęp: 27.06.2018].
- European Commission, 2015, *EU budget 2014. Financial Report*, Luxembourg.
- European Commission, 2016, *EU budget 2015. Financial Report*, Luxembourg.
- European Commission, 2017, [https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom\\_pl](https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom_pl) [dostęp: 12.02.2018].
- European Commission, 2018a, Annexes to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, Brussels, 1 June COM(2018) 392 final.
- European Commission, 2018b, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#> [dostęp: 26.06.2018].
- European Parliament, 2016, *The UK 'rebate' on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanisms*, Briefing, February.
- Ferrer J.N., Rinaldi D., 2016, *The Impact of Brexit on the EU Budget. A non-catastrophic event*, CEPS Policy Brief, no. 347.
- Haas J., Rubio E., 2017, *Brexit and the EU Budget. Threat or Opportunity?*, J. Delors Institute Policy Paper, no. 183.
- High Level Group, 2016, *High Level Group on Own Resources, Future financing of the EU – Final report and recommendations*, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf) [dostęp: 12.02.2018].
- Kawecka-Wyrzykowska E., 2014, *Znaczenie wsparcia z budżetu UE dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, red. G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E., 2015, *Proposal for Changes in the Financing System of the EU Budget. Poland's Position*, *The Polish Review*, The Polish Institute of Arts & Sciences of America, vol. 60, no. 3.
- Komisja Europejska, 2017, Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, COM(2017)358, 28 czerwca, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2018a, Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 2 maja, COM(2018) 321 final.
- Komisja Europejska, 2018b, Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r., Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Bruksela, 14 lutego, COM(2018) 98 final.

Komisja Europejska, 2018c, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3885\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_pl.htm) [dostęp: 02.06.2018].

Rada Europejska, 2013, *Konkluzje*, 7–8.02.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r., Dz. Urz. UE 347/2013.

Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) NR 1311/2013 z 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, Dz. Urz. UE 347/2013.

TFUE, 2016, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202.

TUE, 2016, Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202.

E. Kawecka-Wyrzykowska (✉) [ekawec@sgh.waw.pl](mailto:ekawec@sgh.waw.pl)

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, Polska