

Elżbieta KAWECKA-WYRZYKOWSKA*

 0000-0002-6655-874X

Łukasz AMBROZIAK**

 0000-0001-8708-841X

Brexit: wybrane implikacje ekonomiczne dla Polski

Streszczenie: Wystąpienie Wlk. Brytanii z Unii Europejskiej (UE) spowodowało znaczące implikacje dla Polski i dla całej UE. Brexit zakończył się wraz z uzgodnieniem 24.12.2020 r. umowy określającej zasady współpracy między UE i Wlk. Brytanią od początku 2021 r., tj. po zakończeniu okresu przejściowego. Celem artykułu jest wskazanie na wybrane postanowienia umów regulujących od początku 2021 r. relacje między Polską i całą UE a Wlk. Brytanią oraz próba oceny skutków tych postanowień dla polskiej gospodarki. Przedmiotem analizy są dwie kwestie: a) zmiana warunków prowadzenia handlu towarami i jej implikacje dla polskiego handlu oraz b) postanowienia finansowe i ich wpływ na rozliczenia Polski z budżetem unijnym. Główne wnioski są następujące: mimo braku ceł wzrosły koszty obsługi administracyjnej ruchu towarowego, m.in. w wyniku wprowadzenia dokumentów celnych, certyfikatów technicznych, sanitarnych itp. Zakłócone zostały dostawy wielu produktów, których handel odbywa się w ramach międzynarodowych łańcuchów wartości. Brexit wpłynął też negatywnie na rozliczenia finansowe Polski z budżetem UE. Z jednej strony wyeliminował on koszt finansowania rabatu brytyjskiego i pokrewnych rabatów. Z drugiej jednak państwa korzystające wcześniej z obniżonego finansowania rabatu brytyjskiego wywalczyły nowe mechanizmy korekcyjne, które są pokrywane – jak poprzednio – przez wszystkie pozostałe państwa, w tym Polskę.

Słowa kluczowe: budżet UE, brexit, handel Polski z Wielką Brytanią, rabat brytyjski

Kody klasyfikacji JEL: E62, F14, F36, H87

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska; e-mail: ekawec@sgh.waw.pl

** Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Polska; e-mail: lukasz.ambroziak@ierigz.waw.pl

Artykuł złożony 21 kwietnia 2021 r., w wersji poprawionej nadesłany 1 września 2021 r.,
zaakceptowany 21 października 2021 r.

Brexit: Selected Economic Implications for Poland

Abstract: The UK's exit from the European Union resulted in significant implications for Poland and the entire EU. Brexit ended with an agreement on December 24, 2020 that set out the principles of future cooperation between the EU and the UK. This paper presents selected provisions of agreements regulating EU-UK relations from 2021 and assesses the effects of these provisions on the Polish economy. The analysis focuses on two issues: a/ changes in trading rules for goods and their implications for Polish trade, b/ financial provisions and their impact on Poland's settlements with the EU budget. The main conclusion is that, despite the lack of customs duties, the cost of administrative services increased as a result of the introduction of transport documents and technical certificates. The deliveries of many products traded within international value chains were disrupted. Brexit also had a negative impact on Poland's financial settlements with the EU budget. It eliminated the cost of financing the British rebate and associated rebates. But countries that earlier benefited from the reduced financing of the British rebate have won new correction mechanisms covered by other EU members.

Keywords: EU budget, Brexit, Poland's trade with the United Kingdom, British rebate

JEL classification codes: E62, F14, F36, H87

Article submitted April 21, 2021, revision received September 1, 2021,
accepted for publication October 21, 2021.

Wprowadzenie

Wielka Brytania¹ (dalej też: Wlk. Brytania) była w ostatnich latach ważnym partnerem handlowym Polski (trzecie miejsce w eksporcie). W całym okresie członkostwa w Unii Europejskiej (UE) Polska uzyskiwała w obrotach z tym krajem systematycznie rosnącą nadwyżkę – ok. 9 mld EUR w 2019 r. W dużym stopniu było to możliwe dzięki funkcjonowaniu Wlk. Brytanii na jednolitym rynku europejskim (JRE) i korzyściom, jakie to dawało partnerom handlowym (i samej Wlk. Brytanii). Przede wszystkim nie istniały granice powodujące niepewność co do daty dostawy towaru, nie powstawały dodatkowe koszty związane z przygotowaniem dokumentów celnych i innych, z dłuższym czasem pracy kierowców oczekujących na granicy itd. Jednocześnie JRE oferował korzyści związane z poszerzeniem skali produkcji i rynku zbytu itp. Istotnym czynnikiem intensyfikacji wymiany handlowej była także

¹ Dla uproszczenia w tekście używamy tego określenia, jakkolwiek pełna nazwa państwa brzmi: Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Wszystkie omawiane kwestie, łącznie z wymianą handlową, odnoszą się do Zjednoczonego Królestwa, jeśli nie wskazano inaczej (jak np. w odniesieniu do protokołu w sprawie Irlandii i Irlandii Północnej zawartego w Umowie o wystąpieniu).

emigracja zarobkowa Polaków. Z punktu widzenia Polski istotne też było to, że Wlk. Brytania, będąc drugim co do wielkości płatnikiem netto do unijnego budżetu, przekazywała fundusze, z których później w relatywnie największym stopniu korzystali beneficjenci netto. Od czasu wejścia do UE Polska zajmuje w tej grupie czołowe miejsce, uzyskując wielomiliardowe transfery na rozwój gospodarki. Współpraca i wzajemne korzyści występowały też w wielu innych dziedzinach. Dla polskiej gospodarki (i konkretnych jej podmiotów) ważne były w szczególności bardzo pokaźne przekazy od Polaków, którzy podjęli pracę w Wlk. Brytanii (po naszej akcesji do UE Wlk. Brytania nie wprowadziła okresu przejściowego na zatrudnianie Polaków). Dla sporej liczby firm duże znaczenie miała też dość łatwa możliwość świadczenia usług transportowych, także w formie kabotażu. Znaczną część młodzieży uczestniczącej w kolejnych odsłonach programu Erasmus stanowiły osoby studiujące w Wlk. Brytanii, m.in. ze względu na atrakcyjność językową tego kraju.

Co najmniej z powyższych względów wystąpienie Wlk. Brytanii z UE spowodowało wielorakie i bardzo znaczące implikacje dla Polski, podobnie jak i dla całej UE i większości jej członków. Brexit formalnie zakończył się wraz z wejściem w życie trzech umów regulujących zasady współpracy między UE i Wlk. Brytanią od początku 2021 r., tj. po zakończeniu okresu przejściowego (por. dalej). Porozumienie w sprawie pakietu umów określających zasady współdziałania od początku 2021 r. zostało osiągnięte przez strony 24 grudnia 2020 r., siedem dni przed końcem okresu przejściowego.

Celem artykułu jest wskazanie na wybrane postanowienia umów regulujących stosunki Polski (i całej Unii Europejskiej) z Wlk. Brytanią od początku 2021 r. i próba oceny skutków tych postanowień dla polskiej gospodarki. Z uwagi na ogromnie szeroki zakres spraw regulowanych przez te umowy przedmiotem analizy są jedynie dwie kwestie: a) zmiana warunków prowadzenia handlu towarami (rozumianymi jako dobra materialne) i jej implikacje dla polskiego handlu oraz b) postanowienia finansowe i ich wpływ na rozliczenia Polski z budżetem unijnym. Oczywiście jest, że obie kwestie mają duże implikacje ekonomiczne dla Polski, jeśli weźmie się pod uwagę, że przed brexitem Wlk. Brytania była trzecim co do wielkości rynkiem zbytu dla polskich towarów (w imporcie Polski zajmowała 11. miejsce). Była też drugim co do wielkości płatnikiem netto do unijnego budżetu, a jej wyjście stało się jednym z czynników ograniczających wydatki z tego budżetu na wspólną politykę rolną i politykę spójności, których Polska jest dużym beneficjentem.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej omówiono najważniejsze postanowienia Umowy o handlu i współpracy (*Trade and Cooperation Agreement* – TCA) z grudnia 2020 r. (dalej „Umowa” lub „TCA”)² odnoszące się do wymiany handlowej. Następnie dokonano zwięzłego przeglądu literatury dotyczącej omawianych tu tematów. Na tym tle zidentyfikowano

² Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z drugiej strony, Dz.U. L 444 z 31.12.2020. Umowa jest bardzo obszerna – wersja polska liczy 1342 strony.

możliwe skutki TCA dla handlu Polski z Wlk. Brytanią (część trzecia). Część czwarta obejmuje postanowienia finansowe zawarte w porozumieniu z październikiem 2019 r. (dalej: „Umowa o wystąpieniu”)³ oraz oszacowanie wpływu netto tych ustaleń na wielkość polskich rozliczeń z unijnym budżetem. Artykuł zamykają wnioski.

Wykorzystano metodę opisową oraz statystyki opisowej. Szacunków efektu kreacji dokonano z wykorzystaniem modelu równowagi cząstkowej SMART. Zgodnie z nim efekty handlowe w konsekwencji zmian stawek celnych zależą od: wartości bilateralnego handlu, różnicy w poziomie stawek celnych przed i po wprowadzeniu zmian oraz współczynników cenowej elastyczności popytu na importowane towary [Ambroziak, 2016]. Z kolei do analizy zaangażowania Wlk. Brytanii w globalne łańcuchy wartości państw UE użyto modelu przepływów międzygałęziowych, który uwzględnia nie tylko powiązania pomiędzy sektorami gospodarki danego kraju, ale także pomiędzy tą gospodarką a sektorami gospodarek innych państw [Ambroziak, 2018].

Źródłami danych o obrotach towarowych były Główny Urząd Statystyczny oraz International Trade Center (Intracen), o obrotach usługowych – Narodowy Bank Polski, a światowe tablice przepływów międzygałęziowych pochodziły z bazy OECD *Trade in Value Added*.

Wybrane postanowienia Umowy o handlu i współpracy

Proces wychodzenia Wlk. Brytanii z UE rozpoczął się 23.06.2016 r., gdy większość społeczeństwa (jakkolwiek niewielka) opowiedziała się w referendum za takim krokiem, po 43 latach członkostwa w Unii Europejskiej. Okres negocjacji, przewidziany w TUE na dwa lata, był trzykrotnie przedłużany – do 31 stycznia 2020 r. (tabela 1).

Tabela 1. Główne etapy procesu wystąpienia Wlk. Brytanii z UE

Data	Etap
Marzec 2017 r.	Wlk. Brytania formalnie złożyła odpowiedni wniosek, zgodnie z procedurą art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)
Październik 2019 r.	Unia Europejska oraz Wlk. Brytania osiągnęły ogólne porozumienie w sprawie zasad opuszczenia UE pt. „Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej” (dalej „Umowa o wystąpieniu”). Umowie towarzyszyła Deklaracja polityczna ⁴
Styczeń 2020 r.	Ratyfikacja Umowy o wystąpieniu

³ Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz. Urz. L 29 z 31.01.2020.

⁴ Deklaracja polityczna określająca ramy przyszłych stosunków między Unią Europejską a Wielką Brytanią (Dz. Urz. 2020/C 34/01).

Data	Etap
1 lutego 2020 r.	Wlk. Brytania przestała być członkiem UE i rozpoczął się okres przejściowy trwający do końca 2020 r. W jego trakcie Wlk. Brytania utrzymała prawa i obowiązki państwa członkowskiego, z wyjątkiem uprawnień decyzyjnych i instytucjonalnych. W szczególności, mimo że Wlk. Brytania nie była już członkiem UE, pozostawała częścią jednolitego rynku europejskiego i unii celnej. Jednocześnie trwały rokowania ws. wypracowania szczegółowych rozwiązań regulujących stosunki gospodarcze i polityczne między partnerami po 2020 r.
24 grudnia 2020 r.	Została uzgodniona Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską a Wlk. Brytanią. W Wlk. Brytanii Parlament ratyfikował Umowę 30.12.2020 r. w formie Ustawy z 2020 r. o Unii Europejskiej (Przyszłe Stosunki) – <i>The European Union (Future Relationship) Act 2020</i> . W UE Umowa została zaakceptowana przez Radę w dniu 29.12.2020 r. Była ona stosowana tymczasowo od 1.01.2021 r. do czasu zakończenia procedury ratyfikacyjnej. Nastąpiło to w końcu kwietnia 2021 r. wraz z wyrażeniem przez Parlament Europejski zgody na zawarcie tej umowy ⁵

Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/brexit-unia-europejska> (dostęp: 15.01.2021).

Siedem dni przed upływem okresu przejściowego, 24 grudnia 2020 r., po wieloletnich negocjacjach zostało osiągnięte porozumienie. Na uzgodniony pakiet składają się:

- Umowa o handlu i współpracy (*Trade and Cooperation Agreement*, dalej „Umowa” lub TCA),
- Umowa o współpracy w zakresie bezpiecznego i pokojowego wykorzystania energii jądowej,
- Umowa w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych.

Najważniejsza jest Umowa o handlu i współpracy, która reguluje niezwykle szeroki zakres spraw, wynikających z wyłączenia Wlk. Brytanii spod jurysdykcji unijnego prawa. Generalnie umowa przewiduje wiele ułatwień we wzajemnych stosunkach gospodarczych, a zwłaszcza w handlu towarami (dobra materialnymi). Pozostawia ona też wiele kwestii nierozwiązanych lub uregulowanych w sposób ogólny (np. usługi finansowe, ochrona danych osobowych) i będą niezbędne dalsze negocjacje.

W Umowie można wyodrębnić cztery główne obszary postanowień:

- 1) porozumienie o strefie wolnego handlu,
- 2) zasady współpracy w innych dziedzinach gospodarki,
- 3) ramy współpracy między instytucjami obu stron dotyczące przestrzegania prawa,
- 4) rozstrzyganie sporów i nadzór nad realizacją porozumienia.

Jeśli chodzi o handel towarami, to nie podlega on obciążeniom celnym lub innym barierom granicznym. Warunkiem tego jest jednak spełnianie przez

⁵ W marcu 2021 r. Parlament Europejski opóźnił swoje głosowanie nad TCA w proteście wobec stanowiska Wlk. Brytanii w sprawie Irlandii Północnej. Zdaniem UE Wlk. Brytania naruszyła ustalenia porozumienia w momencie, gdy rząd Wlk. Brytanii jednostronnie rozszerzył okres karencji dla kontroli importu żywności z Irlandii Północnej, <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-vote-idUSKBN2AW1MY> (dostęp: 30.03.2021).

towar reguł pochodzenia (obowiązuje kumulacja reguł między UE i Wlk. Brytanią). W efekcie Wlk. Brytania ma swobodę w stosowaniu barier w imporcie z państw spoza UE. Swoboda ta jest jednak ograniczona zasadami WTO, które np. zakazują podwyższenia poziomu stawek celnych wobec importu ponad ten, który istniał do czasu wyjścia z UE. Formalnie więc Wlk. Brytania odzyskała swobodę w kształtowaniu swojej polityki handlowej, ale praktyczne znaczenie tej swobody jest małe z uwagi na członkostwo kraju w WTO⁶. Nowym elementem wymiany jest wprowadzenie procedur celnych w związku z przekraczaniem towarów przez granicę UE – Wlk. Brytania. Jakkolwiek procedury te mogą być wdrożone w większości przypadków online, to sam fakt ich wprowadzenia oraz czas potrzebny na zgromadzenie odpowiednich informacji i wypełnienie formularzy staje się poważnym utrudnieniem (w porównaniu z poprzednią sytuacją, gdy Wlk. Brytania była członkiem UE).

Rząd Wlk. Brytanii, oceniając TCA, stwierdził, że jest to „pierwszy raz, gdy UE zgodziła się na porozumienie zero ceł – zero kontyngentów z jakimkolwiek partnerem handlowym”⁷. Niezupełnie tak jednak jest, ponieważ niektóre umowy preferencyjne UE również przewidują zbliżony wskaźnik liberalizacji handlu. Dotyczy to np. umowy z Kanadą (cła zniesiono na 99% linii taryfowych), a także umów z Norwegią, Islandią i Szwajcarią oraz Ukrainą, które zliberalizowały handel w podobnym zakresie⁸. Jednocześnie Irlandia Płn. pozostała objęta regułami jednolitego rynku wewnętrznego UE w zakresie towarów (tabela 1). To rozwiązanie było jednym z priorytetów negocjacyjnych UE, a jednocześnie przez długi czas było kontestowane przez Wlk. Brytanię⁹. Dodajmy, że reguły pochodzenia, od których faktycznie zależeć będzie skala obrotu bezcłowego, są bardzo wymagające (opisano je na ok. 50 stronach Umowy). Spełnienie ich warunków może okazać się niemożliwe w przypadku firm zlokalizowanych w Wlk. Brytanii, które są częścią globalnych łańcuchów wartości. Znaczna część wartości dodanej pochodzi bowiem zwykle od najtańszych dostawców spoza Unii. Na przykład w przypadku towarów z sektora motoryzacyjnego, który eksportuje co ósmy samochód wyprodukowany w Wlk. Brytanii i ponad połowa tego wywozu jest kierowana na rynek UE, zapewnienie zgodności z nowymi regułami pochodzenia wymaga, by minimum 65% wartości komponentów pochodziło albo z Wlk. Brytanii, albo z obszaru UE. Z kolei firmy importujące ryż basmati z Indii, który jest bielony w Wlk. Brytanii, nie mogą

⁶ Większe jest ono w przypadku środków tzw. protekcji uwarunkowanej, np. środków antydumpingowych i antysubwencyjnych.

⁷ <https://senioreuropeanexperts.org/paper/uk-eu-trade-co-operation-agreement-2020/> (dostęp 15.01.2021).

⁸ <https://senioreuropeanexperts.org/paper/uk-eu-trade-co-operation-agreement-2020/> (dostęp 15.01.2021).

⁹ UE obwiała się, że przywrócenie granicy między Irlandią (członkiem UE) i Irlandią Płn. (częścią Wlk. Brytanii) naruszy warunki z trudem osiągniętego tzw. porozumienia wielkopiątkowego z 10 kwietnia 1998 r. i spowoduje nawrót konfliktów oraz zagrozi pokojowi między obu częściami wyspy.

już eksportować tego produktu do UE bez nałożenia cła zgodnie ze Wspólną Taryfą Celną UE (175 EUR/t poza kontyngentem WTO).

Umowa o handlu nie reguluje kwestii handlu towarami między UE a Irlandią Północną. Zastosowanie ma tu Protokół w sprawie Irlandii i Irlandii Północnej zawarty w Umowie o wystąpieniu z 2019 r. Zgodnie z nim Irlandia Północna razem z Irlandią (i całą UE) tworzy wspólny obszar regulacyjny w zakresie przepisów dotyczących towarów, norm sanitarnych i fitosanitarnych, VAT i akcyzy oraz zasad pomocy państwa. Obowiązują tu unijne regulacje. Unijny kodeks celny ma zaś zastosowanie do wszystkich towarów importowanych do Irlandii Północnej. A zatem towary przywożone do Irlandii Północnej z pozostałej części Wlk. Brytanii powinny być poddawane odprawom celnym, m.in. na Morzu Irlandzkim, w celu zapewnienia przeprowadzenia niezbędnych kontroli sanitarnych i fitosanitarnych. Cztery lata po zakończeniu okresu przejściowego Parlament Irlandii Północnej może zwykłą większością zdecydować, czy rozwiązanie to ma być kontynuowane, tj. czy dalej będzie stosowane odpowiednie prawodawstwo unijne.

Na duże bariery natrafili też eksporterzy wyrobów chemicznych, którzy stracili dostęp do unijnej bazy danych REACH zawierającej listę uznawanych chemikaliów. Koszty nowej rejestracji tych wyrobów na rynku UE szacuje się na miliard funtów¹⁰. Obok reguł pochodzenia towary muszą spełniać różnorodne wymogi techniczne, sanitarne i fitosanitarne. Od 1 stycznia 2021 r. obie strony mają oddzielne reguły sanitarne i fitosanitarne (SPS). Uzgodniły one akceptowanie poprzednio obowiązujących standardów (na rynku wewnętrznym UE) i dążenie do unikania w przyszłości różnicowania takich standardów. Jednak dla brytyjskich dostawców niektórych produktów pojawi się więcej barier pozataryfowych (np. ww. wyrobów chemicznych). Spełnianie wszystkich wymogów oznacza dodatkowe procedury i koszty dla eksporterów obu stron.

Przestrzeganie Umowy nadzoruje Rada Partnerstwa UE – Wlk. Brytania, wspomagana 20 komitetami i kilkoma grupami roboczymi. Wszelkie spory mają być na bieżąco rozwiązywane, zgodnie z przewidzianymi procedurami, a nieosiągnięcie kompromisu daje stronie skarżącej możliwość wprowadzenia środków odwetowych. Strony uzgodniły przegląd całej umowy co pięć lat¹¹.

Istotną część umowy stanowią postanowienia zatytułowane „Równe warunki działania na rzecz otwartej i uczciwej konkurencji oraz zrównoważonego rozwoju” (*Level Playing Field*). O ich wadze świadczy m.in. duża objętość tych przepisów (38 stron), co odzwierciedla sporne argumenty przytaczane w rokowaniach przez obie strony. Cel tej części umowy jest dobrze odzwierciedlony w jej tytule. Każda ze stron ma prawo do ustalania swoich priorytetów, uchwalania własnych przepisów oraz prowadzenia polityki, jaką uzna za stosowną, jeśli pozostaje ona w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami i tymi wynikającymi z Umowy. Do kwestii objętych tą częścią Umowy

¹⁰ <https://senioreuropeanexperts.org/paper/uk-eu-trade-co-operation-agreement-2020/> (dostęp: 20.01.2021).

¹¹ <https://ukandeu.ac.uk/brexit-is-not-done-this-deal-is-no-game-set-and-match/> (dostęp: 15.03.2021).

zaliczono politykę konkurencji, subsydia, podatki, standardy pracy i standardy społeczne, środowisko i klimat oraz inne instrumenty na rzecz handlu i zrównoważonego rozwoju. Dla każdej z tych spraw są oddzielne procedury rozstrzygania sporów. W szczególności partnerzy stosują własne przepisy o ochronie konkurencji, które skutecznie przeciwdziałają antykonkurencyjnym praktykom biznesowym oraz praktykom z zakresu polityki publicznej. Możliwe są odstępstwa od prawa konkurencji pod warunkiem, że są one przejrzyste i proporcjonalne względem realizowanych celów.

Ważne są też rozwiązania dotyczące nieobniżania poziomu ochrony rynków partnerów. „Strona nie osłabia ani nie obniża, w sposób wpływający na handel lub inwestycje, poziomów ochrony pracy i ochrony socjalnej poniżej poziomów obowiązujących na koniec okresu przejściowego, w tym poprzez nieskuteczne egzekwowanie przepisów i norm”. Dotyczy to też klimatu i środowiska. Na szczególowe rozwiązania odnośnie do tego Tytułu (XI) należała bardzo Unia, obawiając się, że Wlk. Brytania po opuszczeniu wspólnoty będzie obniżać poziom ochrony w różnych dziedzinach, by poprawić konkurencyjność swoich towarów i usług na rynku unijnym i w skali międzynarodowej.

Jakkolwiek ocena TCA jest bardzo trudna (nie w pełni uregulowane kwestie, krótki okres obowiązywania i nieujawnienie się jeszcze wielu efektów, bardzo szeroki zakres regulowanych kwestii), to można się pokusić o kilka refleksji¹². Umowa jest skoncentrowana na przepisach dotyczących wymiany towarów, a rozwiązania dotyczące handlu usługami są bardzo ogólne i nie przewidują prawie żadnych ułatwień¹³. Nie ma więc swobody świadczenia usług, jaka generalnie występowała na JRE (choć z różnymi ograniczeniami). Skłoniło to jednego z członków Izby Lordów do wyrażenia opinii, że Umowa zapewnia 27 państwom UE swobodny dostęp do brytyjskiego rynku towarów, ale nie daje nic w zamian w handlu usługami¹⁴. Z polskiego punktu widzenia ma to znaczenie. W naszym eksporcie do Wlk. Brytanii ponad 25% to usługi, głównie transportowe, informatyczne i świadczone przez profesjonalistów (księgowo, podatkowe, doradztwa gospodarczego i public relations). Istnieje teraz niepewność co do zasad ich oferowania, nowych wymogów, związanych z tym kosztów itd.

Skutki umowy są inne w krótkim okresie, a inne będą w dłuższym czasie. W pierwszych miesiącach 2021 r. ujawniły się ogromne perturbacje na granicach (głównie w eksporcie do Wlk. Brytanii), wynikające z nowych wymogów dokumentacyjnych i braku wiedzy o nich, potrzeby zgromadzenia większej liczby dokumentów niż wcześniej przy dostawach na JRE. W dłuższym czasie prawdopodobnie dostawcy dostosują się do nowych warunków handlu.

¹² <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/brexit-deal-taking-back-control> (dostęp: 15.03.2021), por. też [Hallak, Mazur, Scholaert, 2020].

¹³ Ponadto Umowa nie stanowi bezpośredniej podstawy do wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Określa ona jedynie mechanizm, który umożliwi w przyszłości zawieranie takich porozumień w wybranych zawodach regulowanych.

¹⁴ <https://senioreuropeanexperts.org/paper/uk-eu-trade-co-operation-agreement-2020/> (dostęp: 7.02.2021).

Umowa przewiduje konieczność kontynuowania rokowań w niektórych kwestiach, np. w odniesieniu do usług finansowych. Niejasność interpretacji tych kwestii rodzi ryzyko powstawania wielu napięć i konfliktów na tle warunków handlu. Porozumienie, osiągnięte niemal w ostatniej chwili, zapobiegło potencjalnie katastrofalnym implikacjom, które by się pojawiły w przypadku braku takiego kompromisu. Ale prawdą jest też, że porozumienie nie rozwiązało wielu kwestii związanych z brexitem, a jedynie przesunęło w czasie osiągnięcie kompromisów. Zaskakujące jest, że znaczna część umowy poświęcona jest sposobom i procedurom rozwiązywania sporów. Przy tym procedury te są odmienne dla wielu dziedzin współpracy. W celu ich zastosowania przewidziano powołanie kilkudziesięciu komitetów i grup roboczych. Takie rozwiązania z całą pewnością nie ułatwią współpracy w sytuacji, gdy pojawią się konkretne problemy. Sugerują one brak wzajemnego zaufania partnerów¹⁵.

Przegląd wyników wybranych badań nad ekonomicznymi skutkami brexitu

Najwięcej opracowań, w których dokonano szacunków wpływu brexitu na gospodarkę państw UE i Wlk. Brytanii, powstało w ciągu dwóch lat od przeprowadzenia referendum. Skutki brexitu szacowano zarówno na poziomie całej gospodarki, jak i poszczególnych sektorów, np. rolno-spożywczego [Bellora et al., 2017]. Wykorzystywano w tym celu przede wszystkim modele równowagi ogólnej: MIRAGE [Bellora et al., 2017], CGE [Falbermayr et al., 2017; Antoszewski, 2019] czy też model przepływów międzygałęziowych [Brautzsch, Holtemöller, 2019]. Analiza miała zwykle charakter wariantowy: uwzględniano różne formy unijno-brytyjskiej współpracy po brexicie, począwszy od głębokiej liberalizacji obrotów po tzw. twarde brexit, czyli handel na ogólnych zasadach WTO. Ze wszystkich badań wynikało, że im bliższa forma wzajemnej współpracy gospodarczej, tym negatywne skutki brexitu dla obu stron będą mniejsze. Nie we wszystkich opracowaniach uwzględniano jednak poszczególne państwa UE. Felbermayr et al. [2017] oszacowali, że wskutek twardego brexitu Polska znalazłaby się w grupie państw o największym spadku PKB na mieszkańca, wynoszącym 0,25%. Vandebussche, Connell i Simons [2017] prognozowali zaś, że twarde brexit przyniosłoby Polsce spadek PKB o 1,57%, a liczby pracujących – o 116 tys., tj. o 0,74% ogólnej liczby pracujących w gospodarce. Brautzsch i Holtemöller [2019] obliczyli, że spadek popytu finalnego Wlk. Brytanii na unijne towary i usługi spowodowałby zmniejszenie liczby pracujących w Polsce o 47 tys. osób, czyli o 0,3% ogółu pracujących. W sytuacji braku umowy najbardziej ucierpiałby, ze względu na relatywnie wysoki poziom stawek celnych, sektor rolno-spożywczy [Bellora et al., 2017].

¹⁵ <https://www.ceps.eu/the-brexit-trade-deal-is-no-frictionless-uncoupling/> (dostęp: 10.02.2021).

Możliwe skutki twardego brexitu dla polsko-brytyjskiego handlu kilkakrotnie szacował Ambroziak [2019a; 2019b; 2020] w ramach badań prowadzonych w Polskim Instytucie Ekonomicznym. Skutki brexitu dla wymiany handlowej Unii Europejskiej i Wlk. Brytanii analizowała też m.in. Pera [2017]. Z uwagi na nieprzesądzony wówczas kształt umowy Zjednoczone Królestwo – UE autorka ta oszacowała możliwy skutek nałożenia ceł na wzajemną wymianę partnerów i wskazała grupy towarów najbardziej zagrożone wysokimi cłami. Z kolei Pawlas [2017] wskazał na możliwe zagrożenia dla przyszłości polsko-brytyjskiej wymiany gospodarczej wynikające z brexitu.

Od momentu referendum analizowano też skutki finansowe wyjścia Wlk. Brytanii dla budżetu UE. Wśród polskich autorów pierwszą taką analizę przeprowadził Kotliński [2017]. Wynikało z niej, że w przypadku zaprzestania przepływów finansowych między Wlk. Brytanią a UE przed 2019 r. (*Hard Brexit*) i wariantu zapełnienia luki brexitowej przez 27 państw UE, wkład Polski w finansowanie tej luki wyniósłby ponad 400 mln EUR rocznie. Byłoby to rozwiązanie korzystniejsze dla Polski niż scenariusz ograniczenia unijnego budżetu o wielkość luki brexitowej. Skutki brexitu dla budżetu UE, ze szczególnym uwzględnieniem skutków dla Polski, przeanalizowała też Kawecka-Wyrzykowska [2018]. Otrzymane wnioski były zbieżne z wnioskami otrzymanymi przez Kotlińskiego [2019], przy czym dotyczyły one okresu od 2021 r. Autorka oszacowała wielkość luki brexitowej na 16,5 mld EUR (na podstawie średnich danych za lata 2014–2015). Doszła do wniosku, że w wyniku brexitu Polska zaoszczędzi (od 2021 r.) stosunkowo niewielkie środki z tytułu eliminacji kosztu finansowania rabatu brytyjskiego i „rabatów od tego rabatu”. Jednocześnie może stracić dużo większe fundusze w następstwie obniżenia dochodów unijnego budżetu (z powodu braku wpłat Wlk. Brytanii), a tym samym mniejszych funduszy na wydatki.

Współpraca handlowo-inwestycyjna Polski z Wlk. Brytanią¹⁶

Handel towarami i usługami z Wlk. Brytanią w latach 2016–2020

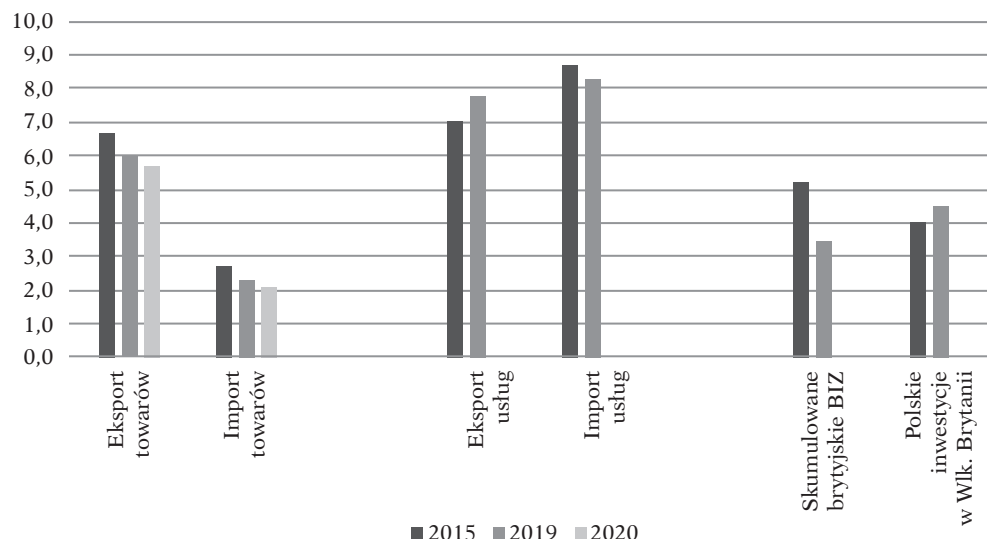
Od momentu referendum w Wlk. Brytanii w sprawie wystąpienia z UE do opuszczenia przez to państwo jednolitego rynku europejskiego z końcem 2020 r. minęło cztery i pół roku. Mimo że warunki prowadzenia wymiany handlowej UE z Wlk. Brytanią w ciągu tego okresu się nie zmieniły, to niepewność związana z przyszłym kształtem umowy o wystąpieniu i umowy o współpracy, jak też terminem opuszczenia UE (data wyjścia była przekładana) miała wpływ – w większości negatywny – na współpracę gospodarczą Polski z Wlk. Brytanią. W latach 2015–2019 udział tego kraju w polskim eksporcie zmalał z 6,7% do 6% (rysunek 1). Tym samym stał się on trzecim co do wielkości rynkiem

¹⁶ Na temat powiązań gospodarczych między partnerami w okresie wcześniejszym zob. [Pawlas, 2017].

zbytu polskich towarów, ustępując miejsca Czechom, które uplasowały się za Niemcami. Udział Wlk. Brytanii w polskim imporcie zmniejszył się w latach 2015–2019 z 2,7% do 2,3%, co oznaczało spadek z 8. na 11. miejsce. W badanym okresie wyraźnie zmniejszyła się wartość eksportu samochodów, wyrobów czekoladowych, pralek, przewodów elektrycznych, telefonów komórkowych i kosmetyków. Spowolniła zaś sprzedaż telewizorów i monitorów, mebli do siedzenia oraz części do silników samochodowych. Wpływ na to mogły mieć m.in.: wyraźne spowolnienie gospodarki brytyjskiej od 2016 r., mniejsza skłonność konsumentów do nabywania dóbr trwałego użytku w sytuacji niepewności związanej z brexitem, reorganizacje zachodzące w globalnych łańcuchach dostaw. Pandemia COVID-19 dodatkowo uderzyła w polsko-brytyjski handel. W 2020 r. udział Wlk. Brytanii w eksporcie Polski zmalał do 5,7%, a w imporcie – do 2,1%.

Największe znaczenie w polskim eksporcie do Wlk. Brytanii miały maszyny i urządzenia (26,8% w 2019 r.), artykuły rolno-spożywcze (blisko 20%), wyroby przemysłu motoryzacyjnego (12%), wyroby chemiczne, meble oraz tworzywa sztuczne. Z kolei w imporcie z Wlk. Brytanii maszyny i urządzenia stanowiły ponad 22% dostaw do Polski, wyroby przemysłu chemicznego – blisko 18%, a samochody oraz części motoryzacyjne – 15%. Duże znaczenie miały też artykuły rolno-spożywcze (11%), tworzywa sztuczne i artykuły włókiennicze.

Rysunek 1. Udział Wlk. Brytanii w wymianie gospodarczej Polski (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

W przeciwieństwie do wpływu na wywóz towarów decyzja o brexicie nie wpłynęła negatywnie na polski eksport usług do Wlk. Brytanii. W latach 2015–2019 zwiększył się on o ponad 70%, a udział Wlk. Brytanii w polskim

eksportcie usług wzrósł z 7% do 7,8%. Ponad sześciokrotnie zwiększyła się też nadwyżka w polsko-brytyjskim handlu usługami, osiągając w 2019 r. poziom blisko 1,7 mld EUR. Dynamicznie rosła wartość usług świadczonych przez profesjonalistów (m.in. księgowych i podatkowych), usług informatycznych, finansowych i transportowych. Ponad jedną trzecią eksportu usług do Wlk. Brytanii stanowiły pozostałe usługi biznesowe (m.in. usługi świadczone przez profesjonalistów, techniczne oraz badawczo-rozwojowe). Duże znaczenie miały też usługi informatyczne (23%) oraz transportowe (blisko 18%). Z kolei udział Wlk. Brytanii w imporcie usług zmalał z 8,7% do 8,3%.

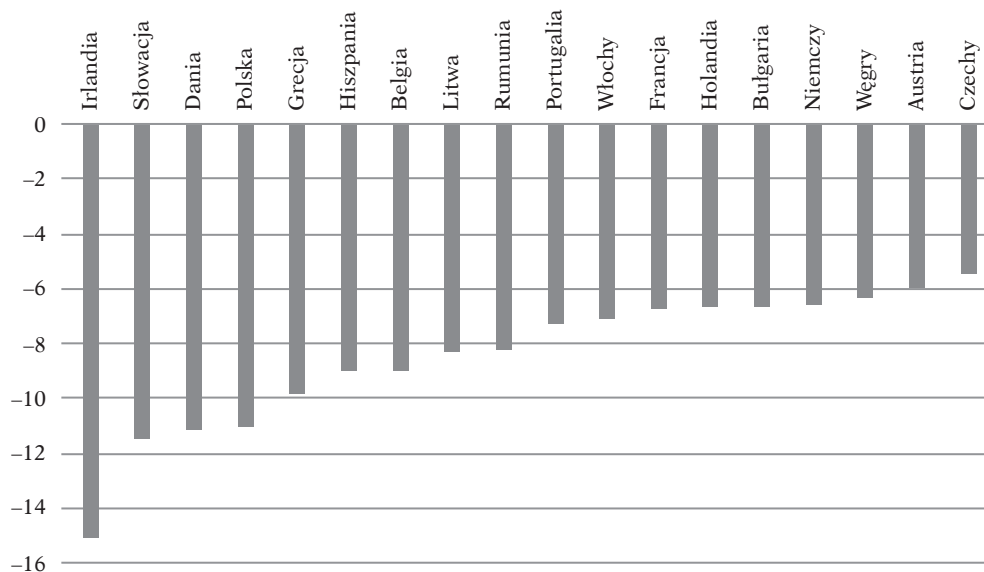
Od czasu referendum wyraźnie zmniejszyło się zaangażowanie brytyjskich inwestorów w Polsce. W latach 2015–2019 stan zobowiązań Polski z tytułu brytyjskich inwestycji bezpośrednich zmniejszył się o 1,6 mld EUR, do 7,3 mld EUR na koniec 2019 r.¹⁷. Tym samym z 5,2% do 3,5% zmalał udział Wlk. Brytanii w wartości BIZ w Polsce. Jakkolwiek nie ma podstaw, by uznać brexit za główną przyczynę osłabienia inwestycji brytyjskich w Polsce, to niewątpliwie niepewność warunków współpracy (niemal do końca 2020 r. nie było gwarancji, czy uda się zawrzeć umowę UE – Wlk. Brytania) stała się istotną przyczyną tego osłabienia.

Straty handlowe z tytułu twardego brexitu nieponiesione dzięki Umowie

Nie sposób oszacować ilościowo możliwy wpływ Umowy o handlu i współpracy gospodarczej z grudnia 2020 r. na handel towarami. Wynika to zarówno z ogromnej liczby zmian w regulacjach handlowych (por. cz. 1), braku narzędzi do pomiaru większości tych regulacji, jak też z równoległego oddziaływania wielu innych czynników, a zwłaszcza skutków pandemii COVID-19. O wadze Umowy mogą jednak świadczyć szacunki zmian w handlu na skutek bezumownego wyjścia Wlk. Brytanii z UE (tzw. twardego brexitu)¹⁸. Według szacunków z października 2020 r. samo tylko przywrócenie ceł mogłoby oznaczać zmniejszenie polskiego eksportu do Wlk. Brytanii w skali roku o 1,6 mld EUR, tj. o 11%, przyjmując rok 2019 za bazowy (rysunek 2). Tym samym Polska znalazłaby się, obok Irlandii, Słowacji i Danii, w grupie państw, które odnotowałyby największy procentowy spadek eksportu na Wyspy. Najbardziej negatywne skutki twardego brexitu odczuli by producenci żywności – ich sprzedaż na rynku brytyjskim zmalałaby o 1,1 mld EUR, tj. o 37,5%. Stosunkowo duże straty ponieśli by także producenci wyrobów przemysłu motoryzacyjnego (spadek eksportu o 178 mln EUR), maszyn i urządzeń (spadek o 154 mln EUR) oraz tworzyw sztucznych (spadek o 42 mln EUR).

¹⁷ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html> (dostęp: 15.12.2020).

¹⁸ Szacunków tych dokonano w Polskim Instytucie Ekonomicznym. Pierwsze z nich zakładały, że w sytuacji twardego brexitu Wlk. Brytania przyjmie jako swoją taryfę celną UE. W marcu 2019 r. Wlk. Brytania opublikowała pierwszy projekt swojej własnej taryfy celnej i na tej podstawie przeprowadzono drugi szacunek. Obecne obliczenia dokonano na podstawie taryfy Wlk. Brytanii w wersji z października 2020 r. Szerzej: [Ambroziak, 2019a; 2019b; 2020].

Rysunek 2. Szacowane zmiany eksportu Polski do Wlk. Brytanii na tle wybranych państw UE w przypadku twardego brexitu (w % eksportu danego kraju do Wlk. Brytanii)

Uwaga: obliczenia wykonano na podstawie taryfy celnej Wlk. Brytanii z października 2020 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych International Trade Center (Intracen) i taryfy celnej Wlk. Brytanii.

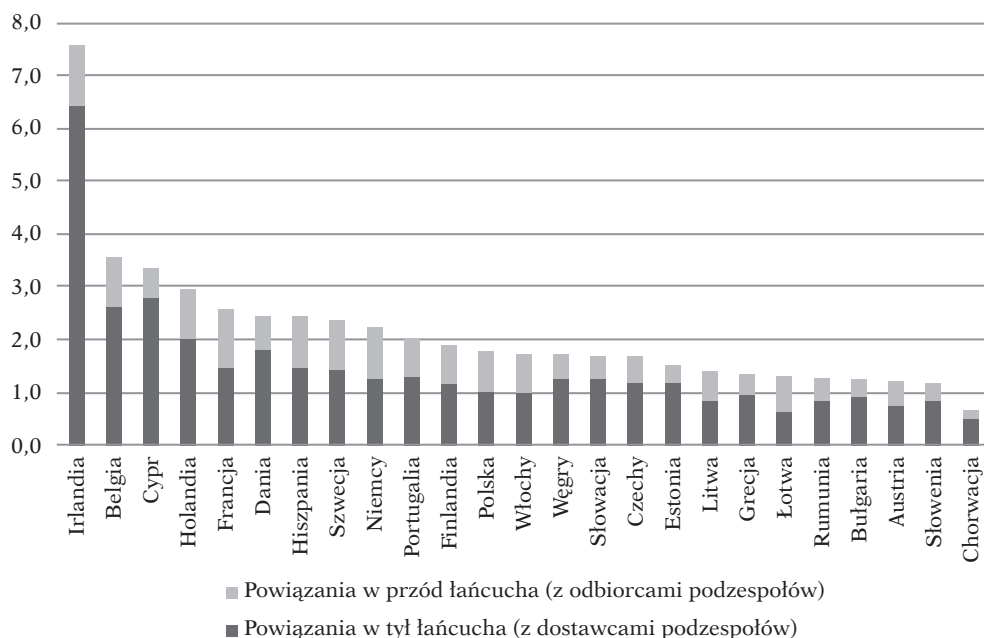
Oszacowane skutki twardego brexitu w praktyce byłyby wyższe ze względu na przywrócenie barier pozataryfowych oraz kontroli granicznych. Handel z Wlk. Brytanią zmniejszyłby się dodatkowo w efekcie przesunięcia strumieni polskiego handlu na korzyść pozostałych państw UE, z którymi wymiana handlowa jest bezcłowa. Import z Wlk. Brytanii (do Polski i całej UE) podlegałby bowiem stawkom unijnej taryfy celnej. Bezumowne opuszczenie UE przez Wlk. Brytanię wpłynęłoby także negatywnie na polskie firmy produkujące w ramach globalnych łańcuchów wartości. Wiele z nich dostarcza części i komponenty do zagranicznych zakładów (m.in. do Niemiec) produkujących na rynek brytyjski.

Udział Wlk. Brytanii w globalnych łańcuchach dostaw krajów UE

W silnie umiędzynarodowionej gospodarce światowej bezpośredni eksport, na podstawie którego oszacowano wyżej pokazane skutki handlowe, nie uwzględnia uczestnictwa w globalnych łańcuchach dostaw. Każde przedsiębiorstwo prowadzące działalność wykazuje z jednej strony powiązania w tył łańcucha wartości (jest odbiorcą podzespołów do produkcji), a z drugiej strony w przód łańcucha wartości (jest dostawcą podzespołów na potrzeby innych przedsiębiorstw). Skalę powiązań w tył łańcucha obrazuje udział brytyjskiej wartości dodanej w polskim eksporcie. Z kolei o skali powiązań w przód łańcucha informuje udział polskiej wartości dodanej w eksporcie brytyjskim

(rysunek 3). Pod względem zaangażowania Wlk. Brytanii w łańcuchy dostaw polskich przedsiębiorstw Polska uplasowała się wśród państw UE w 2015 r. w środku zestawienia. Blisko 2% polskiego eksportu brutto (wartość eksportu mierzona na granicy celnej) wynikało ze współpracy z brytyjskimi firmami w ramach globalnych łańcuchów dostaw. Liderem w tym zakresie jest Irlandia, której ponad 7% eksportu zależało od współpracy z firmami brytyjskimi. W Belgii i Holandii udział ten przekraczał zaś 3%. Zwraca uwagę, że wśród państw UE Polska należała do tych o relatywnie dużym udziale powiązań w przód w porównaniu z powiązaniem w tył. Oznaczało to, że brytyjskie firmy aktywnie pośredniczyły w eksporcie polskiej wartości dodanej, która była zawarta w wyrobach wytworzonych w Wlk. Brytanii i eksportowanych za granicę. Nawet jeśli umowa handlowa nie przewiduje ceł w unijno-brytyjskim handlu, to obowiązują bariery techniczne oraz przywrócone zostały kontrole graniczne, a to zakłóca swobodny przepływ towarów, jaki obowiązuje w ramach jednolitego rynku europejskiego. To może zaburzyć funkcjonowanie globalnych łańcuchów dostaw.

Rysunek 3. Znaczenie Wlk. Brytanii w łańcuchach wartości dodanej państw UE w 2015 r. (udział w % eksportu brutto poszczególnych państw)



Uwagi: powiązania w tył łańcucha obrazują, ile brytyjskiej wartości dodanej jest w eksporcie brutto poszczególnych państw UE. Powiązania w przód łańcucha obrazują, ile wartości dodanej poszczególnych państw UE jest w eksporcie brutto Wlk. Brytanii.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD TiVA.

Załamanie obrotów po wyjściu Wlk. Brytanii z jednolitego rynku europejskiego

W styczniu 2021 r. polski eksport towarów do Wlk. Brytanii zmalał o 24,9% w porównaniu ze styczniem rok wcześniej, a import – aż o 60,6%. Spadek obrotów nie jest zaskoczeniem (rysunek 4). Styczeń był pierwszym miesiącem po opuszczeniu jednolitego rynku przez Wlk. Brytanię i zakończeniu obowiązywania swobodnego przepływu towarów. Przedłużające się pod koniec 2020 r. negocjacje umowy regulującej unijno-brytyjską współpracę gospodarczą i ryzyko, że umowy nie uda się zawrzeć do końca roku, skłoniły odbiorców po obu stronach kanału La Manche do robienia zapasów. Skutkowało to zwiększonymi obrotami handlowymi w końcu 2020 r. i ich spadkiem na początku 2021 r. Innym czynnikiem spadku obrotów był też powrót kontroli celnych i konieczność przygotowania odpowiedniej dokumentacji przewozowej oraz deklaracji pochodzenia produktów. W przypadku wielu towarów konieczne stały się certyfikaty weterynaryjne, sanitarne, techniczne itd. Ich uzyskanie wymagało dodatkowego czasu i pociągało za sobą większy koszt. Nastąpiły też zmiany w Wlk. Brytanii w rozliczaniu podatku VAT, akcyzy i wiele innych. To mogło skłonić niektóre firmy do reorientacji kierunków sprzedaży oraz zakupów na rynku unijnym. Według brytyjskiego urzędu statystycznego ONS istotnym czynnikiem utrudniającym wymianę towarową w styczniu był także wprowadzony w Wlk. Brytanii lockdown¹⁹. W pierwszym miesiącu prowadzenia handlu na nowych warunkach prawnych nastąpiły ogromne perturbacje na granicach. W Calais, głównym porcie, przez który przemieszczają się samochody z kontynentu do Wlk. Brytanii, powstały ogromne kolejki ciężarówek, które były zatrzymywane z powodu braku lub nieprawidłowych dokumentów²⁰. Niektóre firmy transportowe zawiesiły swoje usługi, ponieważ nie były w stanie sprostać dodatkowym wymaganiom administracyjnym, logistycznym, regulacyjnym itp. oraz zaakceptować kosztów bardzo długich przestojów.

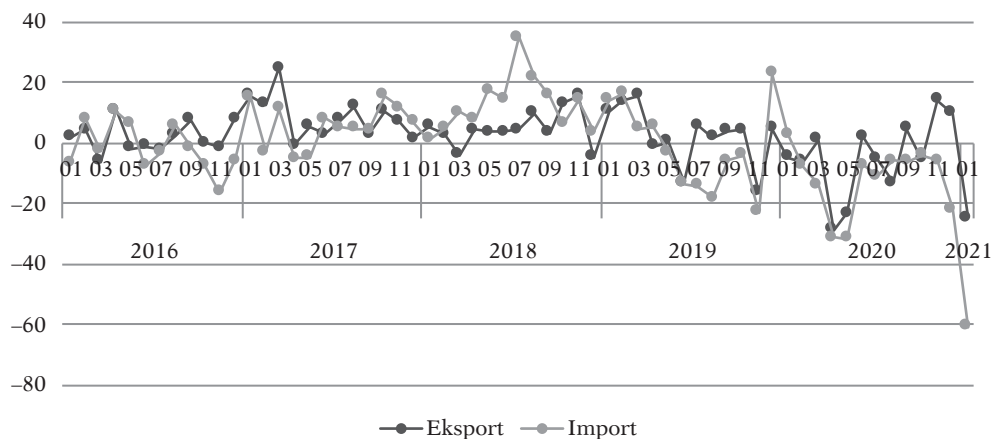
Wśród grup produktów (według działów PKD) o co najmniej 5-procentowym udziale w polskim eksporcie do Wlk. Brytanii największe spadki w styczniu 2021 r. dotknęły wyroby przemysłu motoryzacyjnego (spadek o 36% r./r.), wyroby chemiczne oraz artykuły spożywcze (o 24%), urządzenia elektryczne oraz pozostałe maszyny i urządzenia (o 20%) (rysunek 5). Lepiej radzili sobie eksporterzy mebli oraz komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych – ich eksport zmniejszył się o odpowiednio 10% i 14%. Wśród pozostałych grup produktów najbardziej, bo aż o 96%, zmalał eksport wyrobów tytoniowych, a w dalszej kolejności leków (o 84%), wyrobów ze skóry (o 65%) i odzieży (o 56%). Jedyнным działem, w którym odnotowano zwiększenie eksportu

¹⁹ <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/january2021> (dostęp: 17.03.2021).

²⁰ <https://www.dw.com/pl/wielka-brytania-odczuwa-co-znaczy-brexit-administracyjny-koszmar/a-56199774> (dostęp: 17.03.2021).

w porównaniu z poziomem sprzed roku były wyroby z drewna (wzrost o 8%). Spadek obrotów wystąpił też w następnych dwóch miesiącach, jakkolwiek jego dynamika uległa wyhamowaniu²¹.

Rysunek 4. Zmiany w handlu Polski z Wlk. Brytanią w latach 2016–styczeń 2021 (w % r./r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

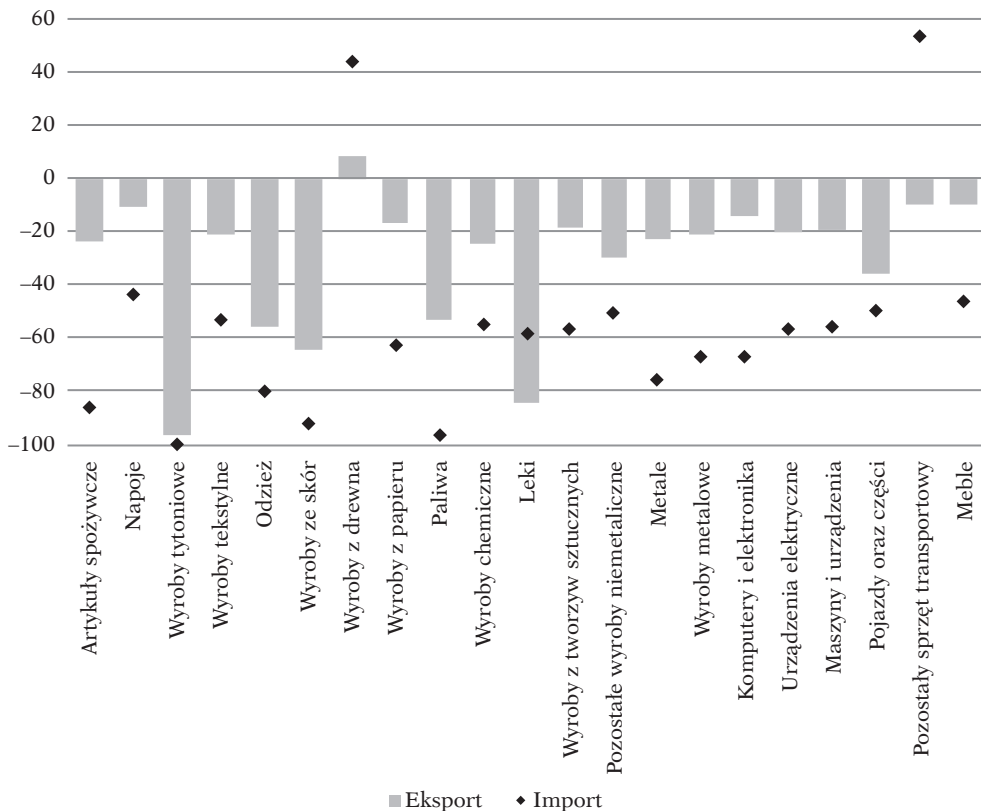
W imporcie natomiast tylko dwie grupy produktów (według działów PKD) odnotowały w styczniu 2021 r. wzrosty, tj. pozostały sprzęt transportowy (o 53%, za sprawą zwiększonych dostaw silników turboodrzutowych) oraz wyroby z drewna (o 44%). W pozostałych spadki były co najmniej 40-procentowe, a w niektórych grupach przekraczały nawet 80% (m.in. artykuły spożywcze, odzież i wyroby skórzane).

Analiza bardziej szczegółowych danych pozwala zidentyfikować także produkty, których sprzedaż na rynku brytyjskim w styczniu 2021 r. była dużo większa niż rok wcześniej. Były to m.in. konsole do gier, słuchawki, mikrofony i głośniki, wały napędowe i korby oraz urządzenia do przesyłu danych. Wyjaśnieniem tej sytuacji wydaje się być zwiększony popyt na te produkty z uwagi na pandemię i znaczne rozszerzenie aktywności świadczonych online. W imporcie wzrosty odnotowano w przywozie m.in. mostów napędowych do samochodów, nieorganicznych i organicznych związków metali szlachetnych, ciągników.

Według danych brytyjskich (wyrównanych sezonowo) wśród największych unijnych eksporterów spadek polskich dostaw do Wlk. Brytanii w styczniu 2021 r. (w porównaniu z grudniem 2020 r.) był mniejszy niż średni dla UE. Najbardziej załamał się eksport Danii, Belgii, Włoch i Niemiec. Z kolei w imporcie z Wlk. Brytanii Polska odnotowała największy spadek dostaw wśród liczących się unijnych odbiorców brytyjskich towarów.

²¹ <https://www.money.pl/gospodarka/brexit-kosztuje-miliard-euro-strat-w-handlu-z-polska-6641722853345824a.html> (dostęp: 24.06.2021).

Rysunek 5. Zmiany w handlu z Wlk. Brytanią (według działów PKD) w styczniu 2021 r. (w % r./r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kolejne miesiące powinny przynieść wyhamowanie spadków. Przyczynić się do tego może kilka czynników: kończące się zapasy zgromadzone w ubiegłym roku, coraz większe doświadczenie eksporterów i importerów w handlu na nowych warunkach (zwłaszcza w pozyskaniu o wiele większej niż poprzednio liczby dokumentów i przestrzeganiu nowych procedur) oraz powolne wychodzenie z lockdownu na skutek powodzenia akcji szczepień.

Konsekwencje brexitu dla rozliczeń Polski z budżetem UE

Uwagi wprowadzające

Jak już wspomniano, brexit spowodował istotne konsekwencje dla unijnego budżetu, a tym samym i dla Polski jako płatnika do tego budżetu i jego beneficjenta. Wynika to przede wszystkim z faktu, że Wlk. Brytania była drugim co do wielkości płatnikiem netto do tego budżetu, nawet po uwzględnieniu słynnego brytyjskiego rabatu wywalczonego przez premier Margaret

Thatcher w 1984 r. W efekcie wyjścia Wlk. Brytanii z UE powstała więc istotna luka (tzw. luka brexitowa) po stronie dochodów unijnego budżetu: ich obniżka była bowiem znacznie większa niż redukcja środków transferowanych z budżetu UE do Wlk. Brytanii. W sytuacji, gdy budżet UE musi być zrównoważony (art. 310(1) TFUE), brak uzupełnienia tego niedoboru oznaczałoby spore ograniczenie środków na wydatki.

Kwestie rozliczeń finansowych Wlk. Brytanii z unijnym budżetem, a zwłaszcza wielkości wpłat, zostały rozstrzygnięte w Umowie o wystąpieniu Wlk. Brytanii z UE (Umowa o wystąpieniu, część piąta). Wbrew początkowym obawom Umowa ta została dość szybko uzgodniona, bo w 2019 r., i to bez większych kontrowersji (por. tabela 1)²². Natomiast sposób sfinansowania luki budżetowej został uwzględniony w trakcie rokowań między 27 państwami UE nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF) na lata 2021–2027. Oba wyzwania (luka brexitowa oraz uzgodnienie nowego wieloletniego budżetu na lata 2021–2027) zbiegły się bowiem w czasie w sytuacji, gdy z końcem 2020 r. upłynął okres przejściowy członkostwa Wlk. Brytanii w UE oraz wygasły WRF na okres 2014–2020.

Celem rozważań w tym punkcie jest identyfikacja implikacji brexitu dla budżetu UE, w tym dla rozliczeń Polski z unijnym budżetem, i oszacowanie skali tych implikacji. W szczególności podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy brexit spowodował wzrost wpłat Polski do unijnego budżetu. Punktem wyjścia rozważań jest wskazanie na rodzaje oddziaływania brexitu na unijny budżet. Następnie zwięźle omówiono finansowe postanowienia Umowy o wystąpieniu. Dalej przedstawiono szacunek skali skutków finansowych brexitu dla Polski wg głównych rodzajów tych skutków.

Rodzaje oddziaływania brexitu na unijny budżet i na rozliczenia państw członkowskich z tym budżetem

Finansowe konsekwencje brexitu są widoczne bezpośrednio po stronie wpłat państw członkowskich do unijnego budżetu, ale pośrednio określają też wysokość transferów z tego budżetu, z uwagi na traktatowy obowiązek uchwalania zrównoważonych budżetów. Przede wszystkim powstała luka w corocznych dochodach budżetu²³. Problem pojawił się dopiero od 1 stycznia 2021 r. W Umowie o wystąpieniu z 2019 r. uzgodniono, że Wlk. Brytania honoruje wszystkie swoje zobowiązania finansowe podjęte w 2013 r. w odniesieniu do WRF na lata 2014–2020. Luka brexitowa oznaczała ryzyko zmniejszenia dochodów unijnego budżetu o wielkość wpłat netto Wlk. Brytanii

²² Już 22.10.2017 r., podczas wystąpienia we Florencji, ówczesna premier Wlk. Brytanii T. May stwierdziła, że jej kraj będzie honorować zobowiązania wynikające z okresu członkostwa, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu> (dostęp: 15.12.2020).

²³ Pomijamy koszty tzw. „rachunku rozwodowego”, czyli tzw. zaległe i niezrealizowane zobowiązania budżetu (niezapłacone alokacje). Obciążą one głównie Wlk. Brytanię i ujawnią się w dłuższym czasie, por. [Kawecka-Wyrzykowska, 2018; Barker, 2017].

(po odliczeniu transferów), a w efekcie i wydatków (transferów) do państw, które pozostały w UE. Prawdopodobieństwo mniejszego budżetu od 2021 r. było poważne i istniało praktycznie do końca rokowań. Silne były bowiem głosy grupy tzw. skąpców, tj. państw będących dużymi płatnikami netto, które domagały się niższego budżetu. Należały do niej Austria, Dania, Holandia i Szwecja. Większość państw opowiadała się jednak za większym budżetem na następne siedem lat, a przynajmniej za utrzymaniem jego wielkości absolutnej z poprzedniego okresu (mimo zniknięcia wpłat Wlk. Brytanii). Uzgodniona (na szczycie w lipcu 2020 r.) wielkość nowego wieloletniego budżetu i jego zasady są kompromisem między różnymi stanowiskami poszczególnych państw i grup państw.

Drugim rodzajem skutków brexitu jest eliminacja rabatu brytyjskiego i związanych z nim „rabatów od rabatu”. Brexit sprawił, że rabat brytyjski stał się bezzasadny. Polegał on na zwrocie do Wlk. Brytanii sumy równej dwóm trzecim jej ujemnej pozycji netto²⁴. Rabat był finansowany przez pozostałe państwa UE (w proporcji do ich udziału w DNB UE), nawet te znacznie słabsze ekonomicznie od Wlk. Brytanii. Od początku XX w. do końca 2020 r. cztery zamożne kraje, będące jednocześnie znaczącymi płatnikami netto (Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja), korzystały z obniżonego udziału w finansowaniu rabatu brytyjskiego, tj. pokrywały jedynie jedną czwartą należnego kosztu (tzw. „rabaty od rabatu”)²⁵. W związku z tym dodatkowy ciężar finansowania tych rabatów został przeniesiony na pozostałe państwa członkowskie, w tym Polskę. Wraz z odejściem Wlk. Brytanii z UE i eliminacją rabatu brytyjskiego, uzasadnienie przestały mieć także te ulgi. Brak rabatu brytyjskiego i rabatów od niego ma bezpośrednie implikacje dla Polski. Od 2021 r. nie ma już bowiem kosztu finansowania tych rabatów. Jeśli jednak luka brexitowa miałaby być w całości sfinansowana przez państwa UE 27, to – jak zauważono na początku tego podrozdziału – powinna uwzględniać też wysokość rabatu. Inaczej mówiąc, dla zapewnienia od 2021 r. budżetu UE nie mniejszego niż do roku 2020, należy oszacować koszt finansowania luki brexitowej brutto (wraz z rabatem).

Trzeci skutek, o takim samym wektorze działania (tzn. wzrost obciążeń dla Polski), wynika z wprowadzenia nowych rabatów na lata 2021–2027. Uzgodniono je dla dotychczasowych beneficjentów „rabatów od rabatu” (Austria – do 2016 r., Holandia, Niemcy, Szwecja) oraz Danii, która w latach 2014–2020 korzystała z ryczałtowego obniżenia we wpłatach obliczanych na podstawie

²⁴ 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].

²⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/revenue/own-resources/correction-mechanisms_en (dostęp: 15.02.2021). Postulując swoje mechanizmy korekcyjne, państwa te wykorzystywały ten sam argument co Wlk. Brytania, która wskazywała w 1984 r. na potrzebę wprowadzenia rabatu z uwagi na „nadmierne wpłaty w stosunku do otrzymywanych transferów”.

DNB. Ich zadaniem jest osłabienie negatywnych skutków eliminacji rabatów dla państw dotychczas korzystających z tych mechanizmów. Bez opisanych ulg składka tych beneficjentów do unijnego budżetu wzrosłaby znacząco²⁶.

Czwarty efekt to finansowanie pobreitowej rezerwy dostosowawczej, którą przewidziano w WRF 2021–2027 w celu przeciwdziałania możliwym negatywnym skutkom brexitu dla państw i sektorów gospodarki w UE.

Finansowe postanowienia Umowy o wystąpieniu Wlk. Brytanii z Unii Europejskiej

W Umowie o wystąpieniu nie ma konkretnych danych liczbowych dotyczących rozliczeń Wlk. Brytanii z unijnym budżetem. Są natomiast zawarte w niej szczegółowe zasady tych rozliczeń. Dotyczą one okresu przejściowego (1.02.2020–31.12.2020), jak też lat następnych. Główne postanowienia finansowe są następujące (art. 136). W 2020 r. (od 1 lutego do końca roku) mimo że Wlk. Brytania już nie była członkiem UE, pod względem finansowym nadal była traktowana jako państwo UE. Oznaczało to, że wpłaciła pełną składkę i miała prawo do korzystania z unijnych środków przewidzianych na lata 2014–2020 aż do czasu ich wygaśnięcia (np. dla polityki spójności okres rozliczania jest do końca 2023 r.)²⁷. Natomiast korekty rozliczeń za okres do końca 2020 r. mogą potrwać jeszcze kilka lat (Umowa, 2020, art. 136(3)(b): z tytułu tradycyjnych zasobów własnych – nawet do końca 2025 r., a z tytułu VAT oraz DNB – do końca 2028 r.). Dotyczy to też korekt skali rabatu brytyjskiego, który nawet wcześniej był rozliczany za kilka lat wstecz, w odpowiedzi na aktualizacje danych statystycznych i korekty budżetu w ciągu roku budżetowego.

Założenia obliczeń

Za podstawę obliczeń przyjęto faktyczne dane za 2019 r. Wprawdzie ostatnim pełnym rokiem udziału Wlk. Brytanii w budżecie był rok 2020, jednak za ten okres nie ma jeszcze pełnych porównywalnych informacji, niezbędnych do obliczeń. Brakuje zwłaszcza danych o skali transferów z budżetu do Wlk. Brytanii, co uniemożliwia obliczenie wielkości luki brexitowej w tymże roku. Przyjęto, za Komisją Europejską, że w 2019 r. udział Polski w DNB UE 27 wyniósł 3,59%²⁸. W latach następnych udziały te będą nieco inne (najprawdo-

²⁶ O sporej skali tego wzrostu pośrednio świadczy fakt, że w 2019 r. dzięki „rabatowi od rabatu” Niemcy wpłaciły tylko 322 mln EUR z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego, zamiast kwoty ok. 1,3 mld EUR, podczas gdy np. Francja (niekorzystająca z rabatu) wpłaciła 1,3 mld EUR. Austria wpłaciła tylko 36 mln EUR, Szwecja – 43 mln EUR, a Holandia – 72 mln EUR [Budżet, 2019: 20].

²⁷ Nie dotyczyło to jednak uzupełnień i modyfikacji przyjętych po dacie wystąpienia (art. 135(2)). Do takich należały np. zmiany w WRF 2014–2020 w odpowiedzi na pandemię, w tym wprowadzony w 2020 r. program pożyczek na zwalczanie skutków bezrobocia, tzw. SURE.

²⁸ DNB Polski = 503,2 mld EUR; DNB UE 28 = 16 436,1; DNB Wlk. Brytanii = 2402,6; DNB UE 27 = 14 033,5; udział Polski w DNB UE 27 = 3,59% [Budżet, 2019: 15]. Dodajmy, że wg Eurostatu udział Polski w PKB 28 państw UE w 2019 r. wyniósł 3,23% (obliczenia własne na podstawie:

podobniej rosnące), zarówno z uwagi na nowy poziom wpłat do budżetu UE, transferów itp., jak też postępującą konwergencję dochodów w Polsce w stosunku do najzamożniejszych państw UE. Rabat brytyjski wyniósł w 2019 r. 5 mld EUR. Większość wyliczeń ma charakter ogólnych szacunków. Szacunki te zmieniają się, jeśli za podstawę obliczeń przyjmujemy dane dla innego okresu (np. rok 2020), z uwagi m.in. na roczne wahania wielkości budżetu UE, kilkuletnie okresy wstecz rozliczania rabatu brytyjskiego, zmiany kursu euro do funta, brak pewności, że wszystkie programy realizowane w Wlk. Brytanii po 2021 r. ze środków na lata 2014–2020 zostaną w pełni rozliczone itp. Z tych m.in. względów dokładny koszt sfinansowania luki przez Polskę i inne państwa nie jest i nie będzie wyodrębniony w unijnym budżecie²⁹. Można jedynie próbować wskazać, czy łączna wielkość nowego budżetu jest odpowiednio wyższa, a więc czy uwzględnia skutki brexitu.

Wielkość luki brexitowej (wraz z rabatem brytyjskim) i koszt jej sfinansowania przez Polskę

Najpierw oszacowano, jaka była wielkość rocznej luki brexitowej (w 2019 r.), a więc jaka kwota była potrzebna, by nie doszło do spadku absolutnej wielkości dochodów unijnego budżetu od 2021 r. Na podstawie tej wielkości obliczono polski udział w sfinansowaniu luki z jednej strony, a z drugiej – korzyści ze zniesienia rabatów, a także koszt finansowania nowych mechanizmów korekcyjnych. Tak więc poszukiwano nie faktycznej kwoty, którą Polska wpłaci do unijnego budżetu w celu pokrycia tej luki (nie będzie ona wykazana w budżetach UE), a kwoty, która byłaby potrzebna do osiągnięcia tego celu.

Lukę brexitową brutto (wpłaty Wlk. Brytanii wraz z rabatem³⁰ minus transfery do tego kraju) w 2019 r. obliczono w następujący sposób: wpłata Wlk. Brytanii wyniosła 22,2 mld EUR; transfery do tego kraju – 7,6 mld EUR³¹; luka (dla Wlk. Brytanii była to nadwyżka wpłat do budżetu nad transferami z niego) wyniosła 14,6 mld EUR. Należy zauważyć, że z uwagi na 5-miliardowy rabat w tymże roku, wpłata netto Wlk. Brytanii do unijnego budżetu wyniosła tylko 9,6 mld EUR.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en (dostęp: 15.02.2020).

²⁹ Uniemożliwia to też sposób przygotowania projektu budżetu. Komisja (odpowiedzialna za przygotowanie projektu WRF i budżetów rocznych) szacuje najpierw skalę środków niezbędnych do pokrycia wydatków wynikających z traktatów, jak też z nowych priorytetów (do wysokości pułapów ustalonych przez Radę Europejską). Następnie wylicza dochody, na które można liczyć z wpływów z ceł i VAT (wg obowiązujących zasad). Brakująca kwota na pokrycie planowanych wydatków jest finansowana przez państwa członkowskie w proporcji do ich udziału w DNB całej UE.

³⁰ Bez rabatu pomniejszone zostałyby dochody unijnego budżetu w 2019 r. o 5 mld EUR, którą to kwotę sfinansowały pozostałe państwa UE.

³¹ https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html (dostęp: 18.02.2021).

Oddzielnie obliczono potencjalną skalę finansowania przez Polskę luki netto oraz rabatu. Tę pierwszą uzyskano, mnożąc wielkość luki przez udział Polski w DNB UE 27 (lukę finansuje bowiem 27, a nie 28 państw UE). Tak obliczona kwota wynosi 345 mln EUR (por. tabela 2). Do tego dodano szacunek finansowania przez Polskę rabatu brytyjskiego, tj. 180 mln EUR³². Tak wyliczony łączny koszt finansowania luki brexitowej brutto (luki i rabatu) w skali roku wyniósł w przypadku Polski 525 mln EUR. Od kosztu tego odliczono wielkość kwoty faktycznie przekazanej przez Polskę na pokrycie rabatu, tj. 296 mln EUR (nie trzeba będzie jej już wpłacać). Ostatecznie potencjalny koszt sfinansowania przez Polskę luki został oszacowany na 229 mln EUR (525 minus 296). Należy podkreślić raz jeszcze, że jest to potencjalna kwota, którą Polska powinna wpłacić do unijnego budżetu w 2021 r. (powiększając ją o wskaźnik inflacji) w celu pokrycia ubytku w dochodach unijnego budżetu w następstwie wyjścia Wlk. Brytanii z UE.

Tabela 2. Sposób oszacowania kosztu finansowania brexitu przez Polskę (w mln EUR i %)

	Do końca 2020 r.		Od 2021 r.			
	Wysokość kwoty do sfinansowania (mln EUR)	Kto finansuje	Nowe rabaty	Faktyczny koszt finansowania przez Polskę w 2019 r.	Potencjalny koszt finansowania przez Polskę	
					Sposób wyliczenia	Mln EUR
Luka bez rabatu	9600	Wlk. Brytania		-	9600 mln razy 3,59%	345
Rabat Wlk. Brytanii	5000	Wszystkie państwa bez Wlk. Brytanii		262	5000 mln razy 3,59%	180
Rabaty od rabatu		Wszystkie państwa bez Wlk. Brytanii (łącznie z beneficjentami „rabatów od rabatu”)		34	-	-
		Wszystkie państwa	7 600		7 600 mln razy 3,59%	273
Suma	14 600	X	X	296	X	X

Źródło: obliczenia własne.

W celu pełnego oszacowania skutków finansowych opuszczenia Unii Europejskiej przez Wlk. Brytanię do kosztu finansowania brexitu trzeba dodać nowe rabaty, które wprowadzono na lata 2021–2027, by osłabić negatywne skutki eliminacji „rabatów od rabatu brytyjskiego” dla ich beneficjentów. Roczna

³² Faktyczny koszt finansowania przez Polskę rabatu brytyjskiego i „rabatów od niego” wyniósł w 2019 r. 296 mln EUR, w tym koszt finansowania samego rabatu dla Wlk. Brytanii – 262 mln EUR, a „rabatów od tego rabatu” – 34 mln EUR (por. tabela 2). Kwota 296 mln EUR jest znacznie wyższa od ww. szacunku kosztu finansowania (180 mln EUR) tej samej wielkości rabatu brytyjskiego (5 mld EUR) z uwagi na skomplikowany sposób wyliczania tego rabatu i korygowania jego wielkości w ciągu kilku lat wstecz.

ich wielkość wynosi 7,6 mld EUR (w cenach z 2020 r.)³³. Przyjmując ten sam udział Polski w DNB UE co poprzednio (tj. 3,59%), oszacowano dodatkowy koszt finansowania przez Polskę brexitu (nowych mechanizmów korekcyjnych) na 273 mln EUR. W efekcie łączna suma na pokrycie przez Polskę ubytku unijnego budżetu w następstwie brexitu wyniosłaby 502 (229 plus 273) mln EUR³⁴. Suma ta nie przesądza jeszcze, z jakich źródeł Polska miałaby przekazać tę kwotę: z krajowego budżetu czy też z innych środków.

Na podstawie średnich wielkości dla lat 2014–2015 i przy założeniu, że państwa partycypują w dodatkowych wpłatach do budżetu dla pokrycia luki brexitowej, koszt sfinansowania brexitu, przypadający na każde państwo członkowskie, wyliczono w jednym z opracowań na 0,06% PKB tych państw [Boettcher, Rosenberger, 2016]. Biorąc pod uwagę fakt, że PKB Polski w 2019 r. wyniósł 503 mld EUR, oznaczałoby to koszt w wysokości 302 mln EUR. Jest to szacunek wyższy od obliczonego w niniejszym artykule (229 mln EUR bez kosztu finansowania nowych rabatów od 2021 r.). Wyjaśnieniem różnicy może być to, że po pierwsze niniejszy szacunek dotyczy tylko Polski, zaś wcześniej cytowany jest średnią wielkością dla całej UE, po drugie podstawą wyliczeń w obu przypadkach były dane dla innych lat.

Dla pełności obrazu do kosztu finansowania brexitu należy doliczyć też pobrexitową rezerwę dostosowawczą (*Brexit Adjustment Reserve*), utworzoną na podstawie Wieloletnich Ram Finansowych 2021–2027 w wysokości 5 mld EUR na lata 2021–2027 (Rozporządzenie 2020/2093, art. 10). Jest ona finansowana z ogólnych środków unijnego budżetu. Można przyjąć, że bez niej budżet byłby niższy, a tym samym i koszt finansowania przez państwa UE, w tym Polskę³⁵. Koszt ten można „rozdzielić” między państwa członkowskie w proporcji do ich udziału w DNB UE 27. Dla Polski tak obliczony koszt finansowania rezerwy wynosi 180 mln EUR (3,59% DNB UE) w całym okresie 2021–2027, tj. ok. 26 mln EUR rocznie. Tak więc całkowity budżetowy koszt brexitu dla Polski został oszacowany na 528 (tj. 502 plus 26) mln EUR rocznie.

Źródła sfinansowania brexitu i skutki dla Polski

Jeśli chodzi o pytanie o sposób sfinansowania luki brexitowej, punktem wyjścia odpowiedzi powinna być ocena, czy (i w jakim stopniu) udało się ją zapełnić. Dostępne statystyki, a także oceny analityków wydają się wskazywać, że tak się nie stało, mimo wcześniejszych założeń Komisji. W swojej propozycji nowych WRF z maja 2018 r. Komisja argumentowała bowiem, że „nie-dobory wynikające z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa powinny zostać

³³ Skala ulg we wpłatach z tytułu DNB jest następująca (w mln EUR): dla Austrii – 565, dla Niemiec – 3671, dla Holandii – 1921, 1069 dla Szwecji i 377 dla Danii (Decyzja Rady, 2020, art. 2(4)). Zauważmy, że suma tych ulg (7,6 mld EUR) jest znacząco wyższa od wielkości rabatu Wlk. Brytanii w 2019 r., który wyniósł 5 mld EUR [Budżet, 2019: 21].

³⁴ Nie jest to porównywalne w pełni z szacunkiem finansowania luki budżetowej. Ten ostatni był zrobiony w cenach 2019 r., a tu mamy ceny 2020 r.

³⁵ Nie można wykluczyć też, że kwota ta powiększyłaby środki na wydatki.

częściowo uzupełnione z nowych zasobów, a częściowo z oszczędności i przesunięć środków z bieżących programów” [Komisja Europejska, 2018: 23]. W innym miejscu tego samego dokumentu stwierdziła bardziej stanowczo, że budżet na lata 2021–2027 jest co do wielkości „porównywalny” z budżetem poprzednim³⁶.

Wyliczenia Komisji wskazują, że pułap środków na zobowiązania w latach 2014–2020 przeliczony dla 27 państw wyniósł 1,16% DNB 27. Oznaczało to absolutną wielkość na poziomie 1 083,3 mld EUR w postaci środków na zobowiązania [Parry, Sapala, 2018: 3; Reininger, 2021: 43]. Propozycja Komisji z maja 2018 r. przewidywała wartość WRF w latach 2021–2027 na poziomie 1 134,6 mld EUR (1,14% DNB UE 27, porównywalne ceny z 2018 r.) [Komisja Europejska, 2018: 25–26]. Ostatecznie uchwalony budżet jest mniejszy i wynosi 1 074,3 mld EUR (1,11% DNB UE 27). Jest on o ok. 50 mld EUR niższy niż propozycja z maja 2018 r. i o 9 mld EUR niższy niż w latach 2014–2020. W tej sytuacji trudno uznać, by wielkość uchwalonego budżetu wieloletniego na siedem najbliższych lat uwzględniała wyrwę, która powstała po wyjściu Wlk. Brytanii z UE (w wysokości kilkunastu miliardów euro rocznie). Powodem okazało się wspomniane wcześniej bardzo twarde stanowisko grupy „skąpców”. W efekcie wartość budżetu na następne siedem lat jest absolutnie i względnie nieco mniejsza niż poprzednio (dla UE 27). Tym samym nasuwa się wniosek, że luka brexitowa nie została „zasypana”. Precyzyjna weryfikacja tej oceny jest bardzo trudna z uwagi na nie w pełni porównywalne wielkości budżetu dla poszczególnych lat w przekroju UE 27 i UE 28 (najczęściej przedstawiane w cenach bieżących), zmieniającą się co roku wielkość rabatu brytyjskiego, kilkuletnie okresy rozliczania rabatu brytyjskiego itp. Należy też zauważyć, że brak wzrostu środków – przy jednoczesnych planach sfinansowania nowych priorytetów (np. cyfryzacja, ochrona granic zewnętrznych) i obowiązku zrównoważenia unijnego budżetu – spowodował istotne obniżenie (absolutne i względne) wydatków na dwa tradycyjne cele: wspólną politykę rolną i politykę spójności [Kawecka-Wyrzykowska, 2021: 68, 70–71]. Jakkolwiek pewna redukcja środków na te cele była nieunikniona (w świetle toczących się od lat dyskusji nt. słabości wydatkowej strony unijnego budżetu), tym niemniej bardzo duże obniżki wydatków na obie polityki można uznać w części za skutek brexitu. W ramach tych obniżek nastąpiło też ograniczenie środków dla Polski będącej największym beneficjentem polityki spójności (w kategoriach absolutnych) oraz znaczącym biorcą środków w ramach wspólnej polityki rolnej (5. – 6. miejsce).

³⁶ Dla zapewnienia porównywalności zestawienie Komisji obejmuje też Europejski Fundusz Rozwoju. Od 2021 r. został on włączony do WRF i stanowi równowartość 0,03% DNB UE 27 [Komisja Europejska, 2018: 25].

Wnioski

Wyjście Wlk. Brytanii z jednolitego rynku europejskiego spowodowało poważne perturbacje w obrocie towarowym Polski i całej UE z tym państwem. Mimo braku ceł wzrosły koszty obsługi administracyjnej ruchu towarowego, m.in. w wyniku wprowadzenia dokumentów celnych, transportowych, certyfikatów technicznych, sanitarnych itp. Zakłócone zostały dostawy wielu produktów, których handel odbywa się w ramach międzynarodowych łańcuchów wartości.

Brexit wpłynął też negatywnie na rozliczenia finansowe Polski z unijnym budżetem. Spowodował on wprawdzie wyeliminowanie kosztu finansowania rabatu brytyjskiego i „rabatów od tego rabatu”. Równocześnie jednak państwa korzystające dotychczas z obniżonego finansowania rabatu brytyjskiego wywalczyły nowe mechanizmy korekcyjne, które są pokrywane przez pozostałych członków UE, w tym przez Polskę. Całkowity budżetowy koszt brexitu dla Polski przy założeniu, że budżet UE na lata 2021–2027 zapewnia pełne sfinansowanie luki brexitowej, został oszacowany na 528 mln EUR rocznie. Należy podkreślić, że jest to bardzo przybliżony rachunek (raczej rząd wielkości kosztu) z uwagi na konieczność przyjęcia wielu upraszczających założeń.

Dostępne dane sugerują, że nowy budżet UE na lata 2021–2027 nie został powiększony o lukę brexitową. Oznacza to, że Polska nie ponosi kosztu finansowania tej luki wraz rabatem, a jedynie koszt nowych rabatów (273 mln EUR) i rezerwy brexitowej (26 mln EUR), tj. razem 299 mln EUR. W tej sytuacji obciążenie netto dla polskiego budżetu można szacować na poziomie prawie takim jak poprzednio ponoszone (296 mln EUR, tabela 2), pamiętając o nie w pełni porównywalnych danych przyjętych do obliczeń. Koszt finansowy brexitu pozostał więc mimo wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Wydaje się, że przyjęcie takiego wniosku jako ostatecznego nie oddaje całej prawdy o skutkach finansowych brexitu. Drugą stroną praktycznego zamrożenia wielkości budżetu na lata 2021–2027 są bowiem modyfikacje struktury wydatków z unijnego budżetu. Z uwagi na utrzymanie wielkości budżetu na poziomie z lat 2014–2020 (dla porównywalnej liczby państw, tj. UE 27, ceny 2018 r.) i potrzebę sfinansowania nowych priorytetów UE (m.in. cyfryzacji, ochrony klimatu, ochrony granic zewnętrznych) zmniejszone zostały na lata 2021–2027 wydatki na tradycyjne działania, tj. politykę spójności i politykę rolną. Znacząca redukcja środków na te cele, w tym dla Polski, może być przypisana w części brexitowi.

Bibliografia

- Ambroziak Ł. [2016], Efekt kreacji w handlu Polski z Kanadą po wejściu w życie umowy CETA, *Unia Europejska.pl*, 2: 19–28.
- Ambroziak Ł. [2018], *Wartość dodana w handlu zagranicznym nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Ambroziak Ł. [2019a], Twardy brexit dotknie polski eksport do Wielkiej Brytanii, *Tygodnik Gospodarczy PIE*, 3: 2–3.
- Ambroziak Ł. [2019b], Twardy brexit nie taki straszny polskim eksporterom, *Tygodnik Gospodarczy PIE*, 12: 3–4.
- Ambroziak Ł. [2020], Twardy brexit nadal zagraża polskim eksporterom na Wyspy, *Tygodnik Gospodarczy PIE*, 41: 2–3.
- Antoszewski M. [2019], Analiza skutków obustronnego nałożenia/zwiększenia taryf celnych w handlu zagranicznym Wielkiej Brytanii z krajami UE/EFTA na skutek brexitu, *Opracowania i Analizy*, Ministerstwo Finansów, 2: 1–9.
- Barker A. [2017], The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget, *Policy Brief*, Centre for European Reform: 1–14.
- Bellora C., Emlinger C., Fouré, J., Guimbard H. [2017], *EU – UK agricultural trade: state of play and possible impacts of Brexit*, Research for AGRI Committee, European Parliament, Brussels: 1–66.
- Boettcher B., Rosenberger L. [2016], EU budget. Who's to pay for Brexit?, *Deutsche Bank Research*: 1–3.
- Budżet [2019], Ostateczne przyjęcie (UE, Euratom) 2019/333 budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, Dz.Urz. L 67 z 7.03.2019.
- Brautzsch H.-U., Holtemöller O. [2019], Potential International Employment Effects of a Hard Brexit, *IWH Discussion Papers*, 4, Halle Institute for Economic Research (IWH): 1–21.
- Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources (85/257/EEC, Euratom), OJ L 128 z 14.05.1985.
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.Urz. 2020/L 424/1.
- Deklaracja polityczna określająca ramy przyszłych stosunków między Unią Europejską a Wielką Brytanią, Dz.Urz. 2020/C 34/01.
- Felbermayr G., Fuest C., Gröschl J.K., Stöhlker D. [2017], Economic Effects of Brexit on the European Economy, *EconPol Policy Reports*, 4, ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich: 1–39.
- Hallak I., Mazur S., Scholaert F. [2020], Three critical issues in EU-UK relations, *Briefing*, European Parliamentary Research Service, PE 651.949: 1–12.
- Kawecka-Wyrzykowska E. [2021], The EU funds for addressing the consequences of the COVID-19 pandemic: implications for Poland, w: Menkes J., Suska M. (eds.) *The Economic and Legal Impact of Covid-19. The Case of Poland*: 60–78, Routledge, DOI: 10.4324/9781003144434-5.
- Kawecka-Wyrzykowska E. [2018], Implications of Brexit for Financing of the EU Budget, with Particular Stress on the Effects on Poland, *Unia Europejska.pl*, 1(248): 3–12.

- Komisja Europejska [2018], Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Regionów. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Bruksela, dnia 2.5.2018 r. COM(2018) 321 final.
- Kotlinski K. [2017], Skutki brexitu dla budżetu Unii Europejskiej, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 498: 159–166.
- Parry M., Sapala M. [2018], 2021–2027 Multiannual Financial Framework and New Own Resources, *European Parliamentary Research Service*, PE 625.148: 1–29, doi:10.2861/663213.
- Pawlas I. [2017], Powiązania gospodarcze między Polską i Wielką Brytanią w kontekście brexitu, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 319: 169–183.
- Pera, B. [2017], Brexit a wymiana handlowa Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii. *Horyzonty Polityki*, 8(22): 69–89. DOI:10.17399/HP.2017.082204.
- Reininger T. [2021], The EU Budgetary Package 2021 to 2027 Almost Finalised: An Assessment, *Policy Notes and Reports*, 45. WIIW: 1–50.
- Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.Urz. 2020/L 433 I/11.
- Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z drugiej strony, Dz.U. L 444 z 31.12.2020.
- Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz. Urz. L 29 z 31.1.2020.
- Vandenbussche H., Connell W., Simons W. [2017], Global value chains, trade shocks and jobs: an application to Brexit, *Discussion Paper Series*, 13, KU Leuven: 1–44.

Źródła internetowe:

- <https://www.ceps.eu/the-brexit-trade-deal-is-no-frictionless-uncoupling/> (dostęp: 10.02.2021).
- <https://www.dw.com/pl/wielka-brytania-odczuwa-co-znaczy-brexit-administracyjny-koszmar/a-56199774> (dostęp: 17.03.2021).
- https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en (dostęp: 15.02.2020).
- https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html (dostęp: 18.02.2021).
- <https://www.gov.pl/web/finanse/brexit-unia-europejska> (dostęp: 15.01.2021).
- <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu> (dostęp: 15.12.2020).
- <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/brexit-deal-taking-back-control> (dostęp: 15.03.2021),
- <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html> (dostęp: 15.12.2020).
- <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/january2021> (dostęp: 17.03.2021).
- <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-vote-idUSKBN2AW1MY> (dostęp: 30.03.2021).

<https://senioreuropeanexperts.org/paper/uk-eu-trade-co-operation-agreement-2020/> (dostęp: 15.01.2021).

<https://ukandeu.ac.uk/brexit-is-not-done-this-deal-is-no-game-set-and-match/> (dostęp: 15.03.2021).

https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/revenue/own-resources/correction-mechanisms_en (dostęp: 15.02.2021).

<https://www.money.pl/gospodarka/brexit-kosztuje-miliard-euro-strat-w-handlu-z-polska-6641722853345824a.html> (dostęp: 24.06.2021).

