

Kamil Kotliński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: k.kotlinski@uwm.edu.pl

SKUTKI BREXITU DLA BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

BREXIT IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION BUDGET

DOI: 10.15611/pn.2017.498.15

JEL Classification: F02, F15, F36

Streszczenie: W marcu 2017 roku Wielka Brytania, powołując się na artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej, złożyła oficjalną deklarację opuszczenia UE. Jedną z konsekwencji są reperkusje dla budżetu unijnego. Celem badań jest identyfikacja możliwych skutków dla budżetu UE, zwłaszcza w kontekście następstw dla Polski. Mimo rabatu brytyjskiego, Wielka Brytania jest jednym z największych płatników netto do wspólnego budżetu. Choć kontrybucja netto wynosi ponad 11 mld euro rocznie, to jest to mniej niż 0,5% DNB Wielkiej Brytanii. Ubytek wpłat brytyjskich będzie wymagał rewizji budżetu. Alternatywą dla zmniejszenia budżetu UE jest zwiększenie wpłat przez pozostałe państwa członkowskie. W tym drugim przypadku Polska będzie musiała wpłacać ponad 400 mln euro więcej niż obecnie. Jest to rozwiązanie korzystniejsze dla Polski niż ograniczanie wydatków z unijnego budżetu. W przypadku zawarcia umowy stowarzyszeniowej Wielka Brytania wciąż będzie musiała dokładać się do unijnego budżetu.

Słowa kluczowe: brexit, integracja, dezintegracja, Unia Europejska.

Summary: The United Kingdom has triggered Article 50 of the Lisbon Treaty on 29th March 2017 and formally has begun Britain's exit from EU. One of many consequences will be the repercussions for the EU-budget. The aim of the research is to identify possible effects for the European Union budget, especially in the context of the consequences for Poland. Great Britain is one of the largest net contributors to the EU-budget, despite the UK correction. Although the net contribution is over 11 billion euro a year, this is less than 0.5% of UK GNI. The loss of British payments will require a revision of the budget. An alternative to reducing the EU-budget is to increase payments by remaining Member States. In the latter case, Poland will have to pay more than 400 million euros more than currently. This is a better solution for Poland than the reduction of EU-budget expenditure. However, in the case of withdrawal agreement, Britain will still have to pay for the EU budget.

Keywords: Brexit, integration, disintegration, European Union.

1. Wstęp

W referendum, które odbyło się 23 czerwca 2016 roku, brytyjscy obywatele zagłosowali za wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. W konsekwencji brytyjski rząd, powołując się na artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej, 29 marca 2017 roku złożył oficjalną deklarację opuszczenia Unii Europejskiej. Angielski neologizm „*Brexit*”, pochodzący od słów „*Britain*” – Brytania i „*exit*” – wyjście, trafił bardzo szybko do wielu innych języków, ponieważ konsekwencje brexitu dotyczą i będą dotyczyły wszystkich krajów członkowskich UE.

Wielka Brytania wytwarza 16,2% PKB całej Unii Europejskiej, jej ludność to 12,8% populacji całej UE [European Commission 2017a], jest więc ważnym członkiem. Wyjście dużego państwa narodowego z Unii Europejskiej jest sprawą bez precedensu¹. O ile teoria i praktyka integracji europejskiej posiada bogatą literaturę przedmiotu, o tyle teoria dezintegracji właściwie nie istnieje.

Jednym z argumentów podnoszonych przez eurosceptyków podczas kampanii referendalnej był fakt, że Wielka Brytania jest płatnikiem netto do unijnego budżetu. Większość środków budżetu Unii Europejskiej kierowana jest na realizację przyjętych priorytetów integracyjnych. Polityki pochłaniające największe sumy to Wspólna Polityka Rolna (łącznie z finansowaniem obszarów wiejskich prawie 38% budżetu) oraz polityka spójności (około 34%). Budżet ogólny finansowany jest głównie z trzech źródeł, pozostałe dochody stanowią znikomą część wpływów. Pierwsze to tradycyjne zasoby własne i obejmują dochody z ceł oraz opłaty cukrowe. Drugie źródło to zasoby oparte na podatku VAT, obliczane jako jednakowa stawka procentowa (*uniform VAT rate*, równa obecnie 0,3%) pomnożona przez dochody kalkulowane przez każdy kraj członkowski na podstawie zharmonizowanej bazy podatkowej. Trzecim źródłem są wpłaty państw obliczane na podstawie ich DNB. Jest to tzw. źródło rezydualne, ponieważ uzupełnia środki, których nie wystarcza z wyżej wymienionych opłat [Barcz i in. 2016, s.119-125]. Unia Europejska nie ma własnych służb celnych i skarbowych, każde państwo członkowskie przekazuje do budżetu UE część swych dochodów z ceł oraz opłat cukrowych (od 2014 roku jest to 80%), resztę (czyli 20%) pozostawiając na pokrycie kosztów administracji. Unijny budżet silnie zależy od wpłat z budżetów państw członkowskich (w postaci wpłat z tytułu DNB oraz z tytułu VAT, łącznie stanowiących około 85% dochodów budżetu UE). Tym samym jest on łatwo porównywalny z transferami z budżetu UE na rzecz państw, co prowadzi do uproszczonej oceny korzyści/kosztów przez pryzmat rozliczeń netto z budżetem UE.

¹ Grenlandia wystąpiła z EWG w 1985 roku, wciąż pozostając autonomicznym terytorium zależnym Danii. Gospodarka Wielkiej Brytanii jest nieporównanie większa i bardziej wielosektorowa niż grenlandzka, również zakres powiązań integracyjnych jest dziś znacznie bardziej silny i złożony niż w 1985 roku. Dlatego to przypadki nieporównywalne.

Według zapowiedzi Wielka Brytania opuści Unię Europejską 29 marca 2019 roku o północy [European Commission 2017c]. Do tego czasu jest członkiem Unii Europejskiej ze wszystkimi obowiązkami i prawami. Wyjście w trakcie roku budżetowego 2019 oraz przed końcem siedmioletniego okresu budżetowania 2014-2020 powoduje obawy o finansowanie wcześniej przyjętych zobowiązań.

Celem badań jest identyfikacja możliwych skutków brexitu dla budżetu Unii Europejskiej, zwłaszcza w świetle następstw dla Polski. Źródłem danych jest Komisja Europejska. Wykorzystano sprawozdanie finansowe z wykonania budżetu UE za 2015 rok, zawierające wydatki i dochody w milionach euro, według pozycji, rodzaju źródła i państwa członkowskiego. Zastosowano metodę statyki porównawczej. Analizowano dwa warianty: proporcjonalne zwiększenie wpłat państw członkowskich przy zachowaniu dotychczasowej wielkości budżetu oraz alternatywnie proporcjonalną redukcję wydatków przy zachowaniu dotychczasowych wpłat pozostających w UE państw członkowskich. Przyjęto założenie *ceteris paribus*, aby bazując na danych z przeszłości przedstawić wyniki możliwych scenariuszy w przyszłości. Negocjacje dopiero się rozpoczęły i nikt jeszcze nie zna kształtu przyszłych porozumień. Jest mało prawdopodobne, że w rzeczywistości nie będzie zmian instytucjonalnych oraz nie zmieni się struktura przyszłych budżetów UE, jednak wobec wielu niewiadomych przyjęcie takich założeń umożliwia dokonanie choćby przybliżonych obliczeń w celu porównania możliwych wariantów porozumienia.

Analizie poddano trzy możliwe modele. Modelem skrajnym jest „*hard Brexit*”, czyli wyjście bez żadnej umowy. W tym scenariuszu Wielka Brytania zaprzestaje wpłacania jakichkolwiek sum do budżetu Unii Europejskiej, również nie dostaje z niego żadnych transferów. Nie zostaje też zawarta żadna umowa handlowa, co oznacza, że Wielka Brytania jest traktowana jak „kraj trzeci” [Holmes i in. 2016, s. 25], towary importowane z Wielkiej Brytanii na rynki krajów członkowskich są obciążone cłami, wpływy z tego tytułu zasilają budżet UE. Pozostałe dwa analizowane modele to model norweski i model szwajcarski. Norwegia i Szwajcaria to kraje stowarzyszone z Unią Europejską, które uczestniczą we wspólnym rynku i płacą na rzecz unijnych programów [Council of the European Union 2013]. Na podstawie raportu sporządzonego dla brytyjskiej Izby Gmin [House of Commons Library 2013, s. 23] przyjęto, że w przeliczeniu na mieszkańca Norwegia płaci 83%, a Szwajcaria 40% brytyjskiej płatności netto. W obu modelach nie ma transferów z budżetu UE na rzecz Wielkiej Brytanii. Przyjęto brak ceł między Zjednoczonym Królestwem i Unią Europejską, ponieważ oba te modele zakładają uczestnictwo Wielkiej Brytanii we wspólnym rynku.

2. Problem brytyjskiego wkładu do budżetu UE

Całkowite wydatki UE w Wielkiej Brytanii wyniosły 7,458 mld euro (w 2015 roku). Jest to równowartość 0,3% DNB tego kraju i 5,13% wszystkich wydatków unijnego budżetu. Całkowity wkład Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE w 2015 roku

wynosił 18,209 mld euro. Jest to stosunkowo niewiele, bo tylko 0,7% DNB, np. w przypadku Polski całkowita wpłata wynosiła 0,9% DNB, a Niemiec 0,78% DNB [European Commission 2017a]. Biorąc pod uwagę jedynie brytyjską płatność netto, w najbardziej skrajnym wariacie oszczędności fiskalne Wielkiej Brytanii nie przekroczy 0,5% DNB.

Powszechne jest ocenianie znaczenia budżetu UE przez porównanie transferów, jakie trafiają do danego państwa z wnoszonymi wpłatami, a więc przez określenie pozycji netto danego państwa. Takie wąskie podejście określane jest mianem „sprawiedliwego zwrotu” (*juste retour*) [Oręziak 2009, s. 214]. Myślenie w kategoriach pozycji netto i sprawiedliwego zwrotu nie jest właściwe w dyskusjach o efektach członkostwa (w kategoriach kosztów i korzyści) dla poszczególnych państw. Efekty integracji mają bowiem znacznie szerszy wymiar [Barcz i in. 2016, s. 135]. Pozycja netto jest bardzo użyteczna do oceny przepływów finansowych między danym państwem a budżetem UE, ale pomija wiele innych ekonomicznych aspektów członkostwa, więc ograniczanie oceny integracji jedynie do pozycji netto wobec budżetu unijnego jest podejściem wycinkowym, niepełnym i przez to błędnym.

Wielka Brytania, kierując się podejściem „sprawiedliwego zwrotu”, już na początku lat 80. podnosiła, że stosunek wpłat do transferów z budżetu UE jest dla tego kraju nieakceptowalny. W 1984 roku w Fontainebleau Rada Europejska zdecydowała, że każdy kraj członkowski, który w stosunku do poziomu swej zamożności ponosi nadmierne koszty związane z finansowaniem wspólnego budżetu, ma prawo do korekty swego wkładu [Oręziak 2009, s. 151-152]. Odtąd funkcjonuje rabat brytyjski. W latach 2014-2020 Zjednoczone Królestwo otrzymuje z budżetu zwrot 66% wpłaty netto. Austria, Holandia, Szwecja i Niemcy mają „rabat od rabatu brytyjskiego”. Płacą tylko 25% należnej im sumy finansowania rabatu. Dla Niemiec, Holandii i Szwecji została również obniżona stawka poboru zasobów własnych opartych na VAT z 0,3% do 0,15%. Kwotowo została obniżona wpłata z tytułu DNB dla Danii, Holandii, Szwecji i Austrii [Barcz i in. 2016, s. 126].

Rabat brytyjski w 2015 roku wyniósł ponad 6 mld euro. Polska na sfinansowanie tego rabatu zapłaciła 277 mln euro, Niemcy (mające rabat od rabatu) 360 mln, największą kwotę z tego tytułu wpłaca Francja – prawie 1,5 mld euro.

System finansowania budżetu UE jest uważany za skomplikowany, niesprawiedliwy i nieprzejrzysty ze względu na rabaty oraz mechanizmy korekcyjne. Wraz z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej zniknie rabat brytyjski, a wraz z nim bezzasadne będzie dalsze istnienie „rabatu od rabatu brytyjskiego” i w konsekwencji Niemcy, Austria, Holandia i Szwecja proporcjonalnie w większym stopniu niż inne kraje odnotują wzrost obciążeń na rzecz unijnego budżetu. Sprawą otwartą jest, czy będzie to też podstawą do likwidacji pozostałych rabatów.

3. Zobowiązania brytyjskie po wyjściu z Unii Europejskiej

Zwolennicy brexitu spodziewali się, że wraz z wyjściem ich kraju z Unii Europejskiej wygasną również zobowiązania wobec unijnego budżetu. Jest to jednak wątpliwe. W lutym Komisja Europejska obliczała kwotę zobowiązań Wielkiej Brytanii wobec Unii Europejskiej na 60 mld euro. Ta kwota obejmuje potencjalne zobowiązania w trzech głównych obszarach [Barker 2017, s. 1-14]:

1. Już zatwierdzone, prawnie wiążące zobowiązania budżetowe, które zostaną wypłacone po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE.
2. Emerytury obiecanie urzędnikom UE.
3. Zobowiązania warunkowe, takie jak pożyczki ratunkowe dla Irlandii – płatności mogą być konieczne w pewnych okolicznościach.

Istotną cechą konstrukcyjną budżetu Unii Europejskiej jest posługiwanie się w planowaniu budżetowym dwoma odrębnymi ujęciami strony wydatkowej, mianowicie rozróżnia się środki na płatności oraz środki na zobowiązania [Wernik 2014, s. 211-212]. Środki na zobowiązania to przypadające na dany rok finansowy wydatki z tytułu działań zaplanowanych do realizacji w okresie przekraczającym dany rok budżetowy. Dotyczą one głównie grantów finansowanych w ramach działań strukturalnych, mających charakter wieloletni. Unia Europejska [European Commission 2017c] stoi na stanowisku, przedstawionym przez Michela Barniera, że nie byłoby w porządku, by podatnicy 27 krajów płacili za zobowiązania podjęte przez 28 państw. Te wspólnie już podjęte zobowiązania powinny być uznawane przez Zjednoczone Królestwo jako obowiązki prawne również po opuszczeniu UE. Nie są to płatności natychmiastowe, lecz rozłożone na kilka lat, a część z nich (udzielone gwarancje) ma charakter potencjalny.

Brytyjska opinia publiczna traktuje wspomniane roszczenia Brukseli jako opłatę za wyjście. Wielkiej Brytanii zależy na umowie handlowej z Unią Europejską i dostępie do wspólnego rynku. Przedstawiane kwoty w zależności od przyjętej metody obliczeń wahają się od 73 mld euro do 25 mld euro [Barker 2017, s. 9-10]. Brytyjscy politycy są skłonni zaakceptować zapłatę za przyszłe korzyści – takie jak dostęp do europejskiego wspólnego rynku. Ale zależy im, żeby płatności rozliczeniowe były mniejsze niż dotychczasowy wkład brytyjski. Z kolei kraje UE-27 poszukują sposobu na pokrycie luki, jaka powstanie w długoterminowym budżecie na lata 2014-2020 po wyjściu Wielkiej Brytanii. Kwoty, jakie padają w roku 2017, należy traktować jako punkt wyjścia do negocjacji politycznych.

4. Fiskalne skutki brexitu

Wielka Brytania jest jednym z największych płatników netto do budżetu Unii Europejskiej, choć wielkość kontrybucji netto zmieniała się z roku na rok [Matthews 2016, s. 18]. Brytyjski wkład netto wynosi około 7% budżetu UE, więc brexit spo-

woduje powstanie znacznej luki w unijnym budżecie. Budżet UE musi być zawsze zrównoważony. Pozostają więc dwie alternatywne możliwości:

1. Zmniejszenie budżetu i tym samym dopasowanie jego wydatków do wpłat pozostałych 27 członków.

2. Zwiększenie wkładów państw członkowskich, co umożliwiłoby zachowanie wydatków na dotychczasowym poziomie.

Analizowane są trzy modele. „*Hard Brexit*” zakłada wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej bez zawarcia umowy, handel odbywałby się wyłącznie na warunkach WTO [Holmes i in. 2016, s. 25-26]. Z punktu widzenia finansów UE oznaczałoby to, że nie ma transferów z budżetu UE do Wielkiej Brytanii, a z drugiej strony budżet nie jest zasilany brytyjskimi wpłatami obliczanymi na podstawie DNB i VAT, również nie ma wpływów z ceł pobieranych przez Wielką Brytanię, za to rosną wpłaty z tytułu ceł pobieranych przez pozostałe kraje członkowskie z tytułu importu towarów z Wielkiej Brytanii. Ponieważ łączna wartość eksportu Zjednoczonego Królestwa do pozostałych krajów Unii Europejskiej wynosi 66% wartości brytyjskiego importu z krajów spoza UE, w obliczeniach przyjęto, że tradycyjne zasoby własne z tytułu ceł pobieranych od towarów importowanych z Wielkiej Brytanii po „*hard Brexicie*” wzrosną o 0,66 wartości wpływów z ceł przekazywanych w 2015 roku przez Wielką Brytanię.

Na potrzeby brytyjskiej Izby Gmin już w 2013 roku powstał raport, który powołuje się na modele stowarzyszenia Norwegii oraz Szwajcarii z UE. Kraje te w zamian za dostęp do wspólnego rynku uczestniczą w finansowaniu unijnych polityk. Według przedstawionych w tym raporcie wyliczeń, w przeliczeniu na mieszkańca Norwegia płaci 83% brytyjskiej płatności netto, a Szwajcaria 40% [House of Commons Library 2013, s. 23]. W modelach norweskim i szwajcarskim zakłada się brak ceł między Zjednoczonym Królestwem i Unią Europejską oraz brak transferów z budżetu UE na rzecz Wielkiej Brytanii. Przyjęto założenie *ceteris paribus*, czyli m.in. po brexicie wszystkie wskaźniki makroekonomiczne pozostaną bez zmian (DNB, eksport, import itd.). Wyniki przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zmiany płatności netto w zależności od modelu brexitu

| Model | Płatność brytyjska | <i>Dodatkowa płatność przypadająca na Polskę*</i> | <i>Redukcja wydatków przypadająca na Polskę*</i> |
|-------------------|--------------------|---|--|
| Hard Brexit | 0 | 413 mln euro | 1158 mld euro |
| Model norweski | 9560 mln euro | 141 mln euro | 432 mln euro |
| Model szwajcarski | 4600 mln euro | 317 mln euro | 913 mln euro |

* Alternatywne możliwości.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej [European Commission 2015].

Dodatkowa płatność przypadająca na Polskę w zależności od modelu waha się od 141 mln euro do 413 mln euro. Najbardziej niekorzystny jest „*hard Brexit*” czy

sytuacja, w której Wielka Brytania opuszcza Unię Europejską bez żadnej umowy. W każdym przypadku dla Polski korzystniejsze jest zwiększanie wpłat do wspólnego budżetu niż redukcja jego wydatków.

Obliczeń dokonano przy założeniu proporcjonalnego redukcji wszystkich wydatków. Można się spodziewać, że politycy krajów będących płatnikami netto (Dania, Austria) będą naciskać na zmniejszenie wydatków na rolnictwo i fundusze spójności, co w jeszcze większym stopniu dotknęłoby Polskę.

5. Zakończenie

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej spowoduje lukę w unijnym budżecie w wysokości ok. 11,2 mld euro, tj. 7% budżetu. Stanowisko polskich negocjatorów powinno zmierzać w kierunku zapobiegania zmniejszeniu wielkości budżetu UE. W każdym z analizowanych scenariuszy redukcja wydatków budżetu UE jest dla Polski bardziej niekorzystna niż zwiększenie wpłat krajów członkowskich (w tym naszej).

Najgorszym rozwiązaniem byłby „*hard Brexit*”, czyli wyjście Zjednoczonego Królestwa bez żadnej umowy z Unią Europejską, priorytetem naszych przedstawicieli powinno być niedopuszczenie do tego. W przypadku „*hard Brexitu*” dodatkowa płatność przypadająca na Polskę wynosiłaby 413 mln euro rocznie, *ceteris paribus*. W przypadku proporcjonalnej redukcji wszystkich wydatków Polska otrzymałaby 1,158 mld euro rocznie mniej, *ceteris paribus*.

Brexit nie musi oznaczać końca wpłat brytyjskich. Brytyjczykom zależy na dostępie do wspólnego rynku, jako wzór wskazywany jest przykład Norwegii oraz Szwajcarii. W przypadku zawarcia umowy stowarzyszeniowej Zjednoczone Królestwo będzie dokładać się do finansowania unijnej polityki, jednak w obu analizowanych modelach (norweskim i szwajcarskim) brytyjskie wpłaty byłyby niższe niż dotychczasowa kontrybucja netto.

Literatura

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., 2016, *Integracja europejska w okresie przemian: aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Barker A., 2017, *The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget*, Centre for European Reform.
- Council of the European Union, 8 Jan 2013, *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*.
- European Commission, 2015, *Expenditure and revenue 2015 by heading, type of source and Member State*, http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/annex/2/index_en.html (16.09.2017).
- European Commission, 2017a, *Budgets and Funding. How much does the UK contribute and receive?* http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom_en (24.03.2017).
- European Commission, 2017b, *EU expenditure and revenue 2014-2020*, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (28.03.2017).

- European Commission, 2017c, *Speech by Michel Barnier at the press conference following the third round of Article 50 negotiations with the United Kingdom*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3043_en.htm (15.09.2015).
- Holmes P., Rollo J., Winters A., 2016, *Negotiating The UK's Post-Brexit trade arrangements*, National Institute Economic Review, no. 238.
- House of Commons Library, 2013, *Leaving the EU*, Research Paper 13/42.
- Oręziak L., 2009, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wernik A., 2014, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.