

Europejski Fundusz Odbudowy i mechanizm Next Generation



CBPE CENTRUM
BADAN
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ

Europejski Fundusz Odbudowy i mechanizm Next Generation

Ocena merytoryczna i wnioski dla Polski

2021

Wydawnictwo Naukowe Episteme

Wydawnictwo Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości

*Europejski Fundusz Odbudowy i mechanizm Next Generation.
Ocena merytoryczna i wnioski dla Polski*

RECENZENT Leszek Graniszewski

REDAKTOR PROWADZĄCY Agnieszka Kasperek
REDAKCJA JĘZYKOWA, KOREKTA Małgorzata Stepuch
SKŁAD, ŁAMANIE Wiaczesław Kryształ [Studio Format]
PROJEKT OKŁADKI Szymon Strużyński [Studio Format]
FOTOGRAFIA Ryoji Iwata [unsplash]

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Episteme, Lublin 2021
Copyright © by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2021

ISBN 978-83-67049-02-3 [Episteme]
ISBN 978-83-66454-18-7 [SWWS]

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Publikacja powstała w ramach projektu „Bilans wprowadzenia mechanizmu Next Generation EU z uwzględnieniem wpływu tego mechanizmu na gospodarki państw członkowskich, w tym zwłaszcza Polski”, który finansowany był ze środków Centrum Badań Polityki Europejskiej Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości

Spis treści

I. Wstęp	7
II. Główne myśli	9
1. Czym jest Next Generation EU?	9
2. Funkcjonowanie Next Generation EU	9
3. Szanse i zagrożenia związane z Next Generation EU	10
4. Konkluzje	14
III. Ekonomiczny wpływ mechanizmu Next Generation EU na gospodarki krajów UE, w tym zwłaszcza Polski	17
1. Bilans ekonomiczny, sposoby działania mechanizmu, przeгляд źródeł	17
2. Przeszkody na drodze sprawiedliwego rozdzielania środków z mechanizmu Next Generation EU	27
3. Długoterminowe skutki ekonomiczne wprowadzenia podatku od plastiku oraz innych unijnych danin publicznoprawnych	36
4. Ryzyka ekonomiczne związane z mechanizmem wspólnego zadłużenia państw członkowskich	44
5. Alternatywy dla mechanizmu Next Generation EU	61
IV. Next Generation EU – analiza prawna	65
1. Długoterminowe skutki prawne i ekonomiczne wprowadzenia wpłaty od plastiku (<i>plastic tax</i>). Ocena wpływu wpłaty na polską gospodarkę	65
1.1. Dotychczasowe źródła finansowania działalności Unii Europejskiej	65

1.2. Nowa kategoria zasobów własnych Unii Europejskiej	69
1.3. Charakter nowego zasobu własnego Unii Europejskiej	71
1.4. Kalkulacja wysokości wpłaty od plastiku	73
1.5. Konsekwencje wprowadzenia wpłaty od plastiku dla państw członkowskich Unii Europejskiej	77
1.6. Podsumowanie i rekomendacje	80
2. Problem odpowiedzialności prawnej za powstałe zadłużenie, w szczególności w przypadku niewypłacalności części państw członkowskich UE	84
2.1. Finansowanie działalności UE w kontekście przeciwdziałania kryzysowi związanemu z epidemią COVID-19	84
2.2. Ocena upoważnienia Komisji Europejskiej do zaciągania zobowiązań w imieniu Unii Europejskiej	86
2.3. Zarządzanie długiem Unii Europejskiej	88
2.4. Odpowiedzialność państw członkowskich za zobowiązania Unii Europejskiej	91
2.5. Podsumowanie i rekomendacje	96
V. Podsumowanie i wnioski	101
VI. Perspektywy: wdrażanie mechanizmu Next Generation EU i związane z tym możliwości	105
1. Wdrażanie Next Generation EU	105
2. Polski wymiar mechanizmu Next Generation EU	108
3. Polski Ład a Next Generation EU	116

I. Wstęp

Mechanizm Next Generation EU został przyjęty podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej w grudniu 2020 roku. Wartość mechanizmu wynosi 750 mld euro. Celem głównym przyjętych działań ma być umożliwienie szybszej odbudowy europejskiej gospodarki po zakończeniu kryzysu związanego z COVID-19.

Jakkolwiek postawiona diagnoza – tj. stwierdzenie potrzeby pomocy i podjęcia wspólnych działań celem szybszego podźwignięcia się z kryzysu ekonomicznego – jest słuszna, to konkretne założenia mające służyć temu celowi nie zawsze wydają się skuteczne lub pożądane. Można wręcz stwierdzić, że na etapie tworzenia rozwiązań i instrumentów składających się na Next Generation EU zabrakło ich wielowymiarowej analizy z perspektywy: ekonomicznej, prawnej i społecznej.

Niniejsza publikacja obejmuje zagadnienia dotyczące wpływu mechanizmu Next Generation EU na gospodarki krajów Unii Europejskiej (dalej: UE), ze szczególnym uwzględnieniem Polski. W analizie skoncentrowano się przede wszystkim na bilansie ekonomicznym wprowadzenia mechanizmu Next Generation EU z perspektywy Polski i wybranych innych państw UE, z uwzględnieniem komponentu transferów bezpośrednich, długoterminowych skutków prawnych i ekonomicznych wprowadzenia unijnej daniny – tzw. „podatku od plastiku”, ocenie ryzyka ekonomicznego dla Polski wynikającego z mechanizmu wspólnego zadłużenia państw członkowskich UE w walucie euro oraz ocenie problemu odpowiedzialności prawnej za powstałe zadłużenie, w szczególności w przypadku niewypłacalności części państw

członkowskich UE. Przedstawiono także alternatywy dla mechanizmu Next Generation EU.

Niniejsza analiza, adresowana do wszystkich interesariuszy mechanizmu Next Generation EU, czyli w najszerszym rozumieniu do europejskiej, w tym polskiej, opinii publicznej, ma za zadanie wypełnienie luki informacyjnej, tak by można było podejmować wyważone, pewne i skuteczne działania na arenie międzynarodowej oraz by dać merytoryczne podstawy dla krajowej legislacji.

II. Główne myśli

1. Czym jest Next Generation EU?

- Next Generation EU (dalej: NGEU) jest ewenementem w historii Unii Europejskiej. Wśród instrumentów mechanizmu główne miejsce zajmuje prawdopodobnie największa w historii UE pożyczka. Nigdy dotąd nie zaciągnano tak potężnego długu na odbudowę gospodarki. Do jego spłaty potrzebne będą nowe dochody w budżecie unijnym.
- Mechanizm ten stanowi nowy zasób, który należy kwalifikować jako dodatkowy fundusz specjalny – powiązany, ale niestanowiący elementu budżetu UE.

2. Funkcjonowanie Next Generation EU

- NGEU składa się z następujących instrumentów: Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, REACT-EU, Horyzont Europa, InvestEU, Rozwój obszarów wiejskich, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz rescEU.
- Środki z mechanizmu NGEU będą zasilać trzy obszary: I) spójność, odporność i wartości; II) zasoby naturalne i środowisko; III) jednolity rynek, innowacje i technologie cyfrowe.
- Zaciągnięty dług ma być spłacany z podatku od plastiku, podatku cyfrowego, podatku od transakcji finansowych, a także: systemu handlu uprawnieniami do emisji, mechanizmu dostosowywania

cen na granicach z uwzględnieniem emisji, wkładu finansowego z sektora przedsiębiorstw, które czerpią duże korzyści z jednolitego rynku europejskiego oraz nowej wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych.

- W przypadku braku możliwości sfinansowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek zasobami pozostającymi w dyspozycji Unii, państwa członkowskie są zobowiązane udostępnić Komisji Europejskiej dodatkowe środki na spłatę tych zobowiązań.

3. Szanse i zagrożenia związane z Next Generation EU

Mechanizm dłużny

- Zaciągnięty dług może być spłacony nawet wcześniej, niż jest to przewidywane. Daniny wymienione w poprzednim punkcie mają przynieść ok. 31,5–40,5 mld euro rocznie. Oznacza to, że dług może zostać spłacony w latach 2040–2045.
- Jednak w dokumencie brak określenia górnego limitu możliwego zadłużenia. Jeśli pandemia wirusa SARS-CoV-2 potrwa dłużej niż oczekują eksperci, nawet relatywnie duży budżet mechanizmu NGEU może okazać się niewystarczający. Z drugiej strony nadmierne zadłużenie może ograniczać rozwój gospodarczy.
- Wpływy z nowych podatków będą przeznaczane na spłatę długu UE przez kilkadziesiąt lat, a wydatki i pożyczki z mechanizmu NGEU w zakresie transformacji gospodarczej są przewidziane jedynie na kilka lat.
- Dodatkowe podatki na poziomie unijnym stanowią obciążenie dla sektora przedsiębiorstw i jako takie będą hamować rozwój gospodarczy.

Podatek od plastiku

1. Podatek od plastiku przełoży się na wyższą cenę produktów, dla których wykorzystuje się opakowania plastikowe. Dotyczy to także części dóbr podstawowych. Należy więc zastanowić się, czy etycznym jest, by wszyscy konsumenci, w tym najbiedniejsi, ponosili koszty nowego podatku?
2. Roczne wpływy podatku od plastiku oszacować można na 5,22 mld euro.
3. 5,22 mld euro rocznie od 2021 do 2058 roku pozwala spłacić jedynie 193,14 mld euro długu (de facto wpływy mogą być mniejsze, docelowo bowiem stopa recyklingu ma wzrastać).
4. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że Polska jest jednym z największych beneficjentów obniżek podatku od plastiku. Dla Polski wynoszą one 117 mln euro rocznie, wielokrotnie więcej niż dla Czech, Grecji, Portugalii czy Węgier. Przyjęty model rabatów nie odzwierciedla jednak różnic w poziomie możliwości recyklingu odpadów przez poszczególne państwa członkowskie. W istocie jest więc to rozwiązanie niekorzystne dla Polski. Pod względem wielkości wnoszonej wpłaty Polska będzie prawdopodobnie piąta w UE – na poziomie ok. 430 mln euro.
5. W wyniku nałożenia podatku od plastiku w jeszcze większym stopniu wydatki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi będą musiały przenieść się na samorząd terytorialny, który już teraz ponosi bardzo wysokie koszty.
6. Prace legislacyjne nad podatkiem od plastiku podjęły już Włochy i Hiszpania. Zgodnie z tymi rozwiązaniami opodatkowaniu nie będą podlegać opakowania przeznaczone do wywozu do innego państwa.
7. Wyłączone z opodatkowania mają być opakowania biodegradowalne, medyczne, wytworzone w procesie recyklingu, a także przeznaczone do długotrwałego użytku.
8. Bez względu na prezentowane prośrodowiskowe argumenty za wprowadzeniem nowego rodzaju daniny, nie ma wątpliwości, że pełnić ona będzie przede wszystkim funkcję fiskalną.

9. Pomimo że wprowadzenie nowej daniny odbyło się na tle poszukiwań środków finansowych w okresie zwiększonych potrzeb, będących wynikiem światowego kryzysu, nie przyjęto temporalnych ram jej obowiązywania.
10. Podatek od plastiku nie ma również ściśle określonego przeznaczenia, np. związanego ze sfinansowaniem funduszu Next Generation EU, przewidzianego na odbudowę europejskiej gospodarki.
11. Wpłata od plastiku ma więc charakter niepodatkowy, zwykły, nieograniczony czasowo i ogólny. Za jej jedyny cel bezpośredni uznać należy zwiększenie ogólnych dochodów Unii Europejskiej.
12. Państwa członkowskie UE, wyrażając w lipcu 2020 r. zgodę na wprowadzenie nowej daniny oraz możliwość dalszego rozszerzania katalogu zasobów własnych Unii, podjęły duże ryzyko.

Brak solidarności europejskiej – różne korzyści dla różnych krajów

1. Nie wszystkie instrumenty mechanizmu będą dla Polski jednako korzystne. Jako korzystny wskazać można Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, którego Polska (za Włochami, Hiszpanią i Francją) będzie jednym z największych beneficjentów.
2. Biorąc pod uwagę całość mechanizmu Next Generation EU, nie można powiedzieć, jakoby Polska miała być jego beneficjentem, w porównaniu do innych krajów UE. Jeśli spojrzymy na oczekiwaną efektywność wydatkowanych grantów, to największy mnożnik efektów do wydatków uzyska Luksemburg (11), Irlandia (6,4), Austria (6,11) – w Polsce wyniesie on zaledwie 2,25.
3. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej mają zdecydowanie niższe zadłużenie niż przeciętny kraj UE czy strefy euro. W latach 2018–2019 poziom zadłużenia znacząco się nie zmieniał. Jednak kryzys związany z pandemią wirusa SARS-CoV-2 przyniósł znaczący wzrost długu w relacji do PKB. Miały na to wpływ głównie dwa czynniki: faktyczny wzrost zadłużenia tych krajów oraz

ograniczenie działalności gospodarczej, które doprowadziło do spadku PKB. Polski Skarb Państwa jest wciąż zadłużony na tyle, że nie jest w stanie regulować swoich zobowiązań bez dalszego zadłużania się.

4. Dług publiczny dla krajów strefy euro w relacji do ich PKB wynosi 95,1% i jest wyższy niż dla całej Unii Europejskiej, gdzie wynosi on 87,8%.
5. Strefa euro nie jest pierwszą unią monetarną w Europie. Obecnie nadal istnieje unia monetarna Szwajcarii i Liechtensteinu. Oznacza to możliwość ściślejszej współpracy pomiędzy krajami wewnątrz UE, ale poza jej strukturami, a także z krajami spoza Unii Europejskiej.
6. Nieadekwatne kryteria stabilności prowadzą do problemów egzystencjalnych unii monetarnej. Brak analizy *ex-ante* sformułowanych środków dyscyplinujących prowadzi do niewłaściwego traktowania indywidualnych członków unii na szeroką skalę. Oba wyżej wymienione problemy są eskalowane w przypadku istotnej asymetrii politycznych i ekonomicznych interesów.
7. Całkowite zagraniczne zadłużenie Polski w relacji do PKB wyniosło 59% na koniec III kwartału 2020 roku. Przekracza ono pierwszy wskaźnik bezpieczeństwa finansowego.
8. Jeśli różnica w inflacji między Polską a strefą euro utrzyma się lub zwiększy, niesie to ze sobą zagrożenie dla wszelkich zobowiązań Polski w euro, gdyż będziemy musieli za nie płacić więcej, w miarę jak kurs euro do złotówki będzie dalej deprecjonował.
9. Przyjęcie bardzo szerokiego horyzontu czasowego (maksymalnie 37 lat) pozostaje w rażącej niezgodności z deklarowanym „tymczasowym” charakterem mechanizmu. Można zatem przyjąć, że w wyniku zaciągnięcia zobowiązań przez UE dojdzie do trwałego zwiększenia poziomu jej zasobów własnych, kosztem zwiększenia obciążeń państw członkowskich.
10. Jedyne środki prawne, jakim dysponuje Komisja Europejska w celu odzyskania zasobów własnych od państw członkowskich, stanowi „wezwanie”. Komisja nie posiada bowiem jurysdykcji nad państwami członkowskimi i nie może bezpośrednio

przymusić ich do określonego działania. Nie może także np. zawiesić wypłaty należnych dotacji z budżetu UE do budżetu danego państwa bądź dokonać cywilnoprawnego potrącenia z wypłacanych kwot równowartości nieotrzymanych zasobów własnych.

4. Konkluzje

1. Zgodnie z dyspozycją art. 311 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Budżet zaś jest finansowany całkowicie z zasobów własnych, bez uszczerbku dla innych dochodów. Tym samym w sposób jednoznaczny przesądzone, że nie jest możliwe zaciąganie wspólnych zobowiązań finansowych przez Unię i jej państwa członkowskie.
2. Upoważnienie dla Komisji Europejskiej, zawarte w art. 5 ust. 1 lit. a decyzji nr 2020/2053, do zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld euro udzielone zostało mimo istnienia wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy zobowiązaniami UE oraz państw członkowskich.
3. Pozostają więc wątpliwości co do zgodności powyższej decyzji z traktatem, nawet pomimo istnienia politycznej zgody w tym względzie.
4. Raz wykreowany dług będzie oddziaływał na gospodarkę finansową całej Unii Europejskiej przez wiele dziesięcioleci.
5. Reformy gospodarcze krajów Unii powinny być związane szczególnie z ich oddłużeniem oraz przygotowaniem na kolejne kryzysy, które z pewnością, prędzej czy później, nastąpią.
6. Postulować należy ograniczenie dalszego rozszerzania katalogu zasobów własnych UE oraz zmianę decyzji nr 2020/2053 w taki sposób, aby ograniczyć możliwość modyfikowania podstawy obliczenia wpłaty w drodze zmiany treści dyrektywy.

7. Ani mechanizm Next Generation EU nie nada znacznej dynamiki rozwojowi UE, ani nie zrobi tego również instrument InvestEU. Główne korzyści ekonomiczne z pierwszego instrumentu ograniczone są do kilku lat, a jego główny ciężar ekonomiczny ponosić będziemy do 2058 roku. Drugi instrument jest nastawiony na generowanie inwestycji w strategicznych obszarach UE, jednak jest on prowadzony na zbyt małą skalę, aby nadać znaczną dynamikę rozwojowi gospodarstwu Unii.
8. Opieranie rozwoju na modelach gospodarczych, które nie uwzględniają niepewności wpisanej w rzeczywistość gospodarczą, jest myśleniem życzeniowym. Dług, który wydaje się być długiem zrównoważonym, może przestać nim być przy pogorszeniu się sytuacji gospodarczej.
9. W sytuacji szybko rosnącego w 2020 roku długu należy się zastanowić, gdzie jest granica zadłużania Polski. Czy sytuacja kryzysowa, jaką jest niewątpliwie kryzys spowodowany epidemią wirusa SARS-CoV-2, usprawiedliwia dalsze zadłużanie Polski?
10. W przyszłości bez wątpienia pojawią się dążenia do zaciągania kolejnych wspólnych zobowiązań na inne cele. Tym samym stopniowo będzie narastała zależność państw członkowskich od środków finansowych pozyskiwanych za pośrednictwem Unii. W perspektywie zaowocuje to ograniczeniem swobody działania przede wszystkim państw mniej rozwiniętych, mniej zamożnych i bardziej zadłużonych. Bez wątpienia bowiem państwa zamożniejsze będą dążyły do wypracowania instrumentów prawnych umożliwiających im kontrolę nad sposobem wydatkowania środków przez państwa mniej zamożne. Pierwszym sygnałem w tym kierunku było zaakceptowanie przez państwa UE w roku 2020 tzw. „mechanizmu praworządności”.
11. Polska, popierając wprowadzenie Next Generation EU, w zamian za nieco ponad 57 mld euro kredytów i dotacji wzięła na siebie nieograniczoną czasowo współodpowiedzialność za spłatę 750 mld euro zobowiązań Unii Europejskiej.

III. Ekonomiczny wpływ mechanizmu Next Generation EU na gospodarki krajów UE, w tym zwłaszcza Polski

1. Bilans ekonomiczny, sposoby działania mechanizmu, przegląd źródeł

Mechanizm Next Generation EU jest ewenementem w historii Unii Europejskiej. Nigdy dotąd nie zaciągnano tak potężnego długu na odbudowę gospodarki. W tej części opracowania przedstawiono analizę bilansu ekonomicznego związanego z wdrożeniem tego mechanizmu od strony wydatków i udzielanych poprzez ten mechanizm pożyczek. W kolejnych częściach przeanalizowano mechanizm od strony dochodowej (podatek od plastiku i inne daniny) oraz dłuższej. Następnie zaproponowano rozwiązanie dla dalszego rozwoju gospodarczego Europy.

Wartość mechanizmu Next Generation EU opiewa na kwotę 750 mld euro w cenach z 2018 roku. Z tej kwoty 360 mld euro ma zostać rozdysponowane w postaci pożyczek, a 390 mld euro wydatkowane na konkretne programy¹. Głównym instrumentem mechanizmu NGEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), poprzez który zostaną rozdysponowane wszystkie pożyczki (360 mld euro) oraz część wydatków (312,5 mld euro). Kolejne instrumenty mechanizmu NGEU to: (i) REACT-EU (47,5 mld euro), (ii) Horyzont Europa (5 mld euro), (iii) InvestEU (5,6 mld euro), (iv) Rozwój obszarów wiejskich (7,5 mld euro), (v) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (10 mld euro) oraz (vi) rescEU (1,9 mld euro). Środki te zostaną rozdysponowane według następujących działów: (i) Spójność,

¹ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020D2053> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

odporność i wartości (721,9 mld euro), (ii) Zasoby naturalne i środowisko (17,5 mld euro) oraz (iii) Jednolity rynek, innowacje i technologie cyfrowe (10,6 mld euro)².

Celem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) jest złagodzenie ekonomicznych i społecznych skutków pandemii koronawirusa oraz uczynienie gospodarek i społeczeństw europejskich bardziej zrównoważonymi, odpornymi i lepiej przygotowanymi na wyzwania i okazje związane z zieloną i cyfrową transformacją. Największymi beneficjentami wydatków tego instrumentu będą odpowiednio: Hiszpania (69,5 mld euro), Włochy (68,9 mld euro), Francja (39,4 mld euro), Niemcy (25,6 mld euro), Polska (23,9 mld euro), Grecja (17,8 mld euro), Rumunia (14,2 mld euro) i Portugalia (13,9 mld euro)³.

Celem instrumentu REACT-EU (z ang. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) jest wsparcie opieki zdrowotnej, zatrudnienia oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a ponadto sprzyjanie transformacji ekologicznej i cyfrowej. Komisja Europejska szacuje, że największymi beneficjentami tego instrumentu w 2021 roku będą (w cenach z 2018 roku): (i) Włochy (10,693 mld euro), (ii) Hiszpania (10,269 mld euro), (iii) Francja (2,926 mld euro), (iv) Niemcy (1,785 mld euro), (v) Grecja (1,616 mld euro), (vi) Polska (1,556 mld euro), (vii) Portugalia (1,508 mld euro) oraz Rumunia (1,252 mld euro)⁴.

Celem instrumentu Horyzont Europa jest wsparcie badań naukowych i innowacji w krajach Unii Europejskiej. Ten instrument ujęto również w wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2021–2027. W tym zakresie jego budżet wynosi 94 076 mln euro w cenach bieżących. Dodatkowe środki z mechanizmu NGEU mają służyć głównie badaniom i innowacjom dotyczącym konsekwencji kryzysu

² Komisja Europejska, *Plan odbudowy dla Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.].

³ Komisja Europejska, *Recovery and Resilience Facility – Grants allocation per Member State (2018 prices)*, https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state-2018-prices_pl [dostęp: 12 marca 2021 r.].

⁴ Rada UE, *Covid-19: porozumienie polityczne Rady i Parlamentu w sprawie REACT-EU*, komunikat prasowy z 18 listopada 2020 roku, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/11/18/covid-19-presidency-and-parliament-reach-political-agreement-on-react-eu> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

spowodowanego pandemią wirusa SARS-CoV-2. Zostaną one rozdysponowane według następujących obszarów po 25% puli środków: (i) zdrowie, (ii) obszar cyfrowy, przemysłu i przestrzeni kosmicznej, (iii) klimat, energia i mobilność oraz (iv) Europejska Rada ds. Innowacji (EIC)⁵.

Celem wsparcia instrumentu InvestEU z mechanizmu Next Generation EU jest dodatkowe pobudzenie gospodarki europejskiej po kryzysie związanym z SARS-CoV-2. Instrument InvestEU jest również instrumentem niezależnym od NGEU. Jest on następcą Planu Inwestycyjnego dla Europy, zwanego dalej planem Junckera. Celem funduszu InvestEU jest wygenerowanie inwestycji o wartości 1 bln euro w strategicznych obszarach dla rozwoju UE. Jego całkowity budżet wynosi 75,3 mld euro. Wsparcie z funduszu InvestEU nie ma charakteru bezzwrotnego. Są to między innymi pożyczki i gwarancje⁶.

Plan Inwestycyjny dla Europy według stanu na koniec 2020 roku zmobilizował 546,5 mld euro na inwestycje w strategiczne obszary Unii. Polska zajmuje w rankingu 11 miejsce, jeśli chodzi o zmobilizowany kapitał wyrażony jako procent PKB. Inwestycje pobudzone przez plan Junckera miały przyczynić się do wzrostu PKB krajów Unii Europejskiej o 0,9% w 2019 roku oraz do stworzenia 1,1 mln miejsc pracy do roku 2019. Oczekiwany wpływ tych inwestycji do roku 2022 to wzrost PKB w UE o 1,8% (w roku 2022) oraz 1,7 mln miejsc pracy⁷.

Powstaje pytanie, dlaczego Plan Inwestycyjny dla Europy nie został rozwinięty na większą skalę skoro jego skuteczność została już

⁵ Rada UE, *Outcome of proceedings*, Bruksela, 18 grudnia 2020 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14239-2020-INIT/en/pdf> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁶ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Program InvestEU*, 7 lipca 2020 r., <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/program-investeu> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁷ Komisja Europejska, *Investment Plan results, Breakdown of results by country and sector from the European Fund for Strategic Investments (EFSI)*, https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe/investment-plan-results_en, [dostęp: 9 marca 2021 r.]; Komisja Europejska, *Factsheet: The Juncker Plan's impact on jobs and growth*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-plan-impact-jobs-growth_en.pdf [dostęp: 9 marca 2021 r.].

potwierdzona konkretnymi rezultatami. Jeśli Europa ma grać wiodącą rolę na świecie, to musi to być również poparte silną gospodarką krajów europejskich. Powszechny plan inwestycyjny dla Europy przyczyniłby się do znacznego wzmocnienia gospodarki krajów UE.

Celem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z mechanizmu Next Generation EU są: realizacja polityki Europejskiego Zielonego Ładu oraz ich cyfrowa transformacja⁸. Rozwój obszarów wiejskich jest finansowany również z wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest finansowany zarówno z mechanizmu Next Generation EU (7,5 mld euro), jak i wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027 (10 mld euro). Ma on przede wszystkim wspierać kraje członkowskie w redukcji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 roku oraz w stworzeniu gospodarek neutralnych dla klimatu do 2050 roku⁹.

Z kolei RescEU jest również częścią Unijnego Mechanizmu Obrony Ludności. Ma on umożliwić Unii szybkie i skuteczne reagowanie w przypadku wystąpienia poważnych transgranicznych sytuacji nadzwyczajnych, takich jak pandemia koronawirusa¹⁰.

Codogno i van den Noord (2020)¹¹ oszacowali wpływ mechanizmu Next Generation EU na rzeczywiste PKB krajów UE. Do roku 2027 skumulowany wpływ tego mechanizmu na rzeczywiste PKB ma wynieść (i) niemal 16% dla Grecji, (ii) niemal 12% dla Portugalii, (iii) ponad 8% dla Hiszpanii oraz (iv) około 7% dla Włoch. Gospodarki krajów UE mają zyskać niemal 4% PKB w roku 2027.

⁸ Komisja Europejska, *Future of the common agricultural policy*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en [dostęp: 9 marca 2021 r.]

⁹ Rada UE, *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji: Rada zatwierdza porozumienie polityczne z Parlamentem*, komunikat prasowy z 16 grudnia 2020 r., www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/16/just-transition-fund-council-endorses-the-political-deal-with-the-parliament/ [dostęp: 9 marca 2021 r.]

¹⁰ Komisja Europejska, *RescEU czyli rezerwy na czas kryzysu*, 3 czerwca 2020 r., https://ec.europa.eu/poland/news/200602_rescEU_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.]

¹¹ L. Codogno, P. van den Noord, *Assessing next generation EU*, LSE European Politics and Policy (EUROPP) blog, 2020.

W roku 2019 PKB Unii Europejskiej w cenach bieżących wyniosło 13,964 bln euro¹². Szacowany spadek PKB w 2020 roku wyniósł 7,4%. W roku 2021 UE ma wrócić na ścieżkę wzrostu. Szacowany wzrost PKB w latach 2021 i 2022 ma wynieść odpowiednio 4,1% i 3% PKB¹³. Jeśli założymy, że gospodarka UE będzie wzrastać w latach 2023–2027 średniorocznie o 3%, to PKB UE w roku 2027 wyniesie 16,073 bln euro. Dalej, jeśli założymy, że skumulowany wpływ na gospodarkę UE mechanizmu Next Generation EU wyniesie 4%, to kwota, o którą wzrośnie PKB UE do 2027 roku wyniesie około 643 mld euro. Należy uwzględnić również fakt, że wzrost ten rozkłada się na lata 2021–2027, a pieniądź traci na wartości wraz z biegiem czasu ze względu na inflację. W efekcie suma skumulowanych korzyści z mechanizmu Next Generation EU nie przekroczy wartości samego mechanizmu. Zastosowano tutaj pewne uproszczenia oraz nie uwzględniono dalszego kumulowania się efektów mechanizmu w latach późniejszych. Przyjęto w naszej ocenie zasadne założenie, że wpływ mechanizmu Next Generation EU na gospodarkę UE będzie największy w latach 2021–2027. Jednak ciężar długu będzie trwał do 2058 roku.

Z kolei Picek (2020)¹⁴ zaprezentował odmienne oszacowania wpływu mechanizmu NGEU na gospodarki krajów UE. Jego zdaniem efekty zewnętrzne tego mechanizmu będą dodatnie i znaczne. Uwzględnił on w swoich obliczeniach pobudzone inwestycje oraz pobudzoną konsumpcję. Nie uwzględnił efektu długu na funkcjonowanie gospodarek europejskich. Według niego całkowita wartość mechanizmu Next Generation EU w relacji do PKB w 2020 roku wynosi 5%. Trzy kraje, które otrzymają najwięcej grantów z tego mechanizmu w relacji do PKB według wyliczeń Piceka to: Chorwacja (11,2% PKB), Bułgaria (10,9%) i Grecja (10,3%). Polska ma otrzymać kwotę o wartości 6% PKB w grantach poprzez różne instrumenty mechanizmu.

¹² Eurostat.

¹³ D. Clark, *GDP annual growth rate in the EU 2013–2022*, Statista, 6 listopada 2020 r., www.statista.com/statistics/1070317/eu-gdp-growth-rate [dostęp: 9 marca 2021 r.]

¹⁴ O. Picek, *Spillover Effects From Next Generation EU*, „Intereconomics”, 55, nr 5 (2020), s. 325–331.

Maksymalny wpływ mechanizmu na kraje UE ma być odczuwalny w latach 2023–2024, kiedy ponad 70% grantów z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zostanie wypłacona. Według ustaleń Piceka skumulowany wpływ ekonomiczny mechanizmu Next Generation EU ma być dodatni dla każdego kraju UE oraz ma przewyższyć wartość bezpośrednich transferów ze względu na pobudzone inwestycje oraz pobudzoną konsumpcję. Poniżej w tabeli przedstawiono skumulowany efekt na realne PKB krajów UE mechanizmu Next Generation EU w zestawieniu z wartością grantów z mechanizmu dla danego kraju w odniesieniu do jego PKB oraz z PKB *per capita* danego kraju UE.

Tabela 1. Skumulowany wpływ mechanizmu Next Generation EU na gospodarkę krajów UE

Kraj	Skumulowany wpływ jako procent PKB	Wartość przewidzianych grantów z mechanizmu NGEU jako procent PKB	PKB (PPP) <i>per capita</i> w cenach bieżących w 2019 roku [międzynarodowy dolar]
Grecja	22,5	10,3	31 572
Chorwacja	20,2	11,2	29 828
Bułgaria	20,1	10,9	24 247
Hiszpania	16,6	6,6	43 154
Rumunia	16,5	6,7	31 218
Włochy	14,4	5,4	44 161
Łotwa	14,1	7,1	32 014
Portugalia	14,0	6,0	36 246
Słowacja	14,0	6,4	34 202
Litwa	13,4	6,0	38 587
Polska	12,6	5,6	34 484
Cypr	12,1	5,1	41 657
Słowenia	10,7	3,9	40 717
Węgry	10,5	4,9	33 992
Czechy	8,7	2,9	42 670
Estonia	8,6	4,4	38 540

Kraj	Skumulowany wpływ jako procent PKB	Wartość przewidzianych grantów z mechanizmu NGEU jako procent PKB	PKB (PPP) <i>per capita</i> w cenach bieżących w 2019 roku [międzynarodowy dolar]
Francja	7,1	2,3	49 799
Malta	6,3	2,5	46 924
Niemcy	6,1	1,5	56 226
Austria	5,5	0,9	58 850
Belgia	4,8	1,2	54 029
Luksemburg	4,4	0,4	120 490
Holandia	4,4	0,9	59 693
Finlandia	4,1	1,1	50 748
Szwecja	3,8	0,9	55 265
Irlandia	3,2	0,5	91 958
Dania	3,1	0,6	59 719

Źródło: opracowanie własne na podstawie Picek (2020)¹⁵ oraz danych ze strony MFW¹⁶.

Na podstawie Tabeli 1 można zauważyć, że największy skumulowany wpływ mechanizm Next Generation EU będzie mieć na trzy kraje: (i) Grecję, (ii) Chorwację oraz (iii) Bułgarię. W każdym z tych krajów efekt mechanizmu NGEU wyniesie ponad 20% PKB. W Polsce ma on przynieść 12,6% PKB. Jeśli spojrzymy na oczekiwaną efektywność wydatkowanych grantów, to największy mnożnik efektów do wydatków będzie występował w następujących krajach: (i) Luksemburg [11,00], (ii) Irlandia [6,40], (iii) Austria [6,11] oraz (iv) Dania [5,17]. W Polsce mnożnik wyniesie zaledwie 2,25. Mnożniki dla Grecji, Chorwacji oraz Bułgarii mają jeszcze niższą wartość. Wynika to prawdopodobnie ze słabiej rozwiniętej infrastruktury gospodarczej w tych krajach. Skoro Luksemburg, Irlandia, Austria oraz Dania są tak skuteczne

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook Database*, październik 2020 roku, www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October [dostęp: 9 marca 2021 r.].

w inwestowaniu pozyskanego finansowania w rozwój gospodarczy, to pozostałe kraje UE powinny czerpać przykład z ich skuteczności ekonomicznej.

Również pracownicy Komisji Europejskiej, Verwey, Langedijk i Kuenzel (2020)¹⁷, oszacowali skutki ekonomiczne na kraje UE mechanizmu Next Generation EU. Według nich mechanizm może zwiększyć realne PKB krajów UE o 2% do 2024 roku w porównaniu do podstawowego scenariusza. Ponadto ma się on przyczynić do powstania nawet 2 mln miejsc pracy do 2022 roku.

Z kolei Watzka i Watt (2020)¹⁸ skupili się na Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Według ich szacunków najbardziej na tym mechanizmie mają zyskać w latach 2021–2026 takie kraje UE jak: (i) Grecja, (ii) Portugalia, (iii) Hiszpania, (iv) Włochy, (v) Węgry oraz (vi) Polska. Skumulowany wpływ instrumentu na PKB Polski w tych latach ma wynieść niemal 4% PKB.

Transfery i pożyczki z mechanizmu przeznaczone dla Polski mogą przyczynić się do umocnienia złotego względem euro, gdyż wzrośnie popyt na złotówkę.

Analiza mechanizmu Next Generation EU powinna obejmować również jego szerszy wpływ na wspólnotę europejską. Analiza ekonomiczna z pewnością nie wyczerpuje oceny tego mechanizmu, jednak jest ważna ze względu na cele ekonomiczne z nim związane. Powinna ona obejmować również negatywne scenariusze, których wyżej przedstawione analizy nie obejmują. Poniżej zaprezentowano analizę negatywnych scenariuszy.

Po pierwsze, pandemia koronawirusa może trwać dłużej, niż oczekują eksperci i może to przedłużyć również kryzys ekonomiczny z nią związany.

Jeśli się tak stanie, to nawet relatywnie duży budżet mechanizmu Next Generation EU może okazać się niewystarczający do odbudowy

¹⁷ M. Verwey, S. Langedijk, R. Kuenzel, *Next Generation EU: a recovery plan for Europe*, 2020, <https://voxeu.org/article/next-generation-eu-recovery-plan-europe> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

¹⁸ S. Watzka, A. Watt, *The macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility*, „IMK Policy Brief” nr 98, Düsseldorf 2020, s. 1–16.

gospodarki krajów wspólnoty po kryzysie. Czy wtedy Komisja Europejska będzie dalej zadłużać kraje wspólnoty na poziomie budżetu unijnego? Jest to prawdopodobne.

Po drugie, nadmierne zadłużenie krajów UE może ograniczać ich rozwój gospodarczy, co przełoży się na mniejsze efekty NGEU. Koszty obsługi długu stanowią prawdopodobnie istotną część budżetów większości krajów UE. Tak jest w przypadku Polski. Obciążenie długiem krajów UE może spowodować, że mechanizm NGEU będzie działać wolniej lub efekty zewnętrzne z nim związane będą słabsze.

Po trzecie, negatywny wpływ kryzysu ekonomicznego spowodowanego pandemią wirusa SARS-CoV-2 na kraje spoza unii może przyczynić się do długoterminowego spadku eksportu krajów wspólnoty poza Unię Europejską oraz wyższych kosztów importu.

Jeśli się tak stanie, to osłabi to rozwój gospodarczy krajów wspólnoty i trzeba będzie na nowo przemyśleć politykę gospodarczą dotyczącą relacji gospodarczych z krajami trzecimi. W takiej sytuacji efekty mechanizmu NGEU będą również słabsze.

Podsumowanie

W tej części publikacji przedstawiono analizę mechanizmu Next Generation EU od strony wydatków i udzielanych pożyczek. Na początku przedstawiono cele i budżety poszczególnych instrumentów związanych z tym mechanizmem. Następnie zaprezentowano trzy podejścia do oszacowania wpływu mechanizmu na gospodarki krajów wspólnoty (bez uwzględniania strony dłużnej na tym etapie) oraz jedno podejście do oceny wpływu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wchodzącego w skład mechanizmu, na gospodarki krajów UE.

Podejście Piceka uwzględnia efekty zewnętrzne, takie jak pobudzenie konsumpcji oraz inwestycji. Jest ono najbardziej optymistyczne. Podejścia pozostałe są bardziej ostrożne w szacunkach. Niestety żadne z nich nie uwzględnia negatywnych scenariuszy, co w planowaniu ekonomicznym powinno się pojawić.

Patrząc na mechanizm NGEU od strony wydatków i udzielanych poprzez mechanizm pożyczek, warto zauważyć, że:

- jest on w pewnym sensie wyrazem solidarności ekonomicznej wobec krajów najbardziej dotkniętych kryzysem ekonomicznym, spowodowanym pandemią koronawirusa, oraz najbardziej ubogich krajów UE;
- jego budżet stanowi niemal 70% wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027, co razem z tymi ramami daje kwotę 1 824,3 mld euro;
- relatywnie małą kwotę poprzez mechanizm przeznaczono na innowacje (10,6 mld euro na InvestEU oraz Horyzont Europa).

Mechanizm Next Generation EU należy analizować całościowo, dlatego w kolejnych częściach opracowania przeanalizowano mechanizm od strony dochodowej oraz dłużnej.

Rekomendacje

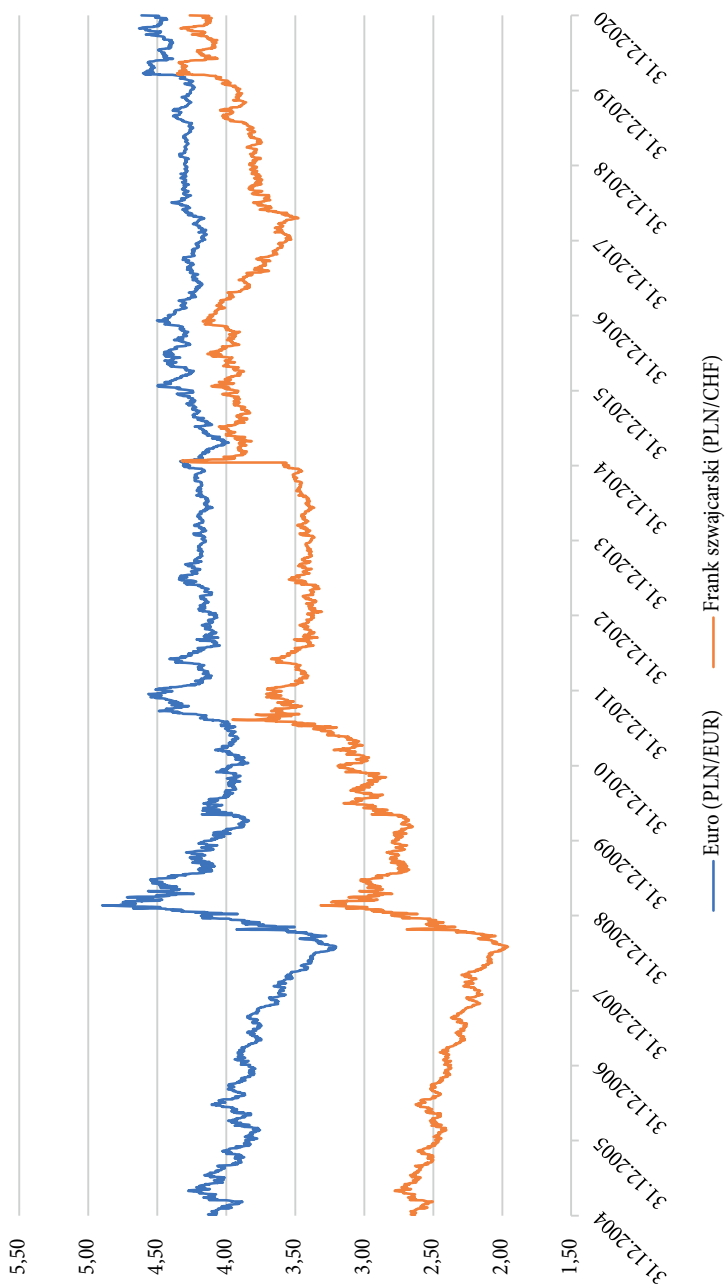
- Stworzenie dobrych praktyk dla wykorzystania środków z mechanizmu NGEU.
- Uwzględnianie również negatywnych scenariuszy w planowaniu ekonomicznym przez instytucje rządowe oraz unijne dla uzyskania bardziej efektywnej polityki gospodarczej.
- Stworzenie miar efektywności wykorzystania środków z mechanizmu NGEU i raportowanie ich opinii publicznej.

2. Przeszkody na drodze sprawiedliwego rozdzielania środków z mechanizmu Next Generation EU

Podstawowym zagrożeniem związanym z zaciąganiem zobowiązania w walucie obcej jest ryzyko kursowe. Jest ono szczególnie wysokie, gdy tak jak w przypadku euro i złotego polskiego waluty utrzymywane są w systemie kursów całkowicie płynnych. Ryzyko kursu walutowego wynika z braku możliwości trafnego przewidywania wahań kursowych i grozi zarówno spadkiem, jak i wzrostem wartości zadłużenia w walucie krajowej. Nie bez powodu zadłużanie się przez państwa na zagranicznych rynkach w obcej walucie jest w dziedzinie finansów publicznych popularnie nazywane „grzechem pierworodnym”, jedną z głównych przyczyn niestabilności długu publicznego.

Kurs walutowy może utrzymywać się na stabilnym poziomie w warunkach równomiernego wzrostu gospodarczego państw i głębokiej współpracy gospodarczej, szczególnie jeśli państwa podejmują działania na rzecz konwergencji. Jednak dobra koniunktura zwykle kończy się w niespodziewanym momencie, kryzysy gospodarcze gwałtownie odwracają trendy na rynkach finansowych i powodują nieobliczalne wahania kursów walutowych. W latach 2004–2008 złoty polski stabilnie umacniał się względem euro, jednak kryzys finansowy spowodował nagłe załamanie i odwrócenie trendu, który choć z dużymi odchyleniami i malejącą dynamiką do dziś pozostał rosnący. Natomiast prognozy przyszłego kształtowania się kursów walutowych są bardzo rozbieżne, od przewidywań umacniającej się stabilności do drastycznej deprecjacji złotego polskiego względem euro.

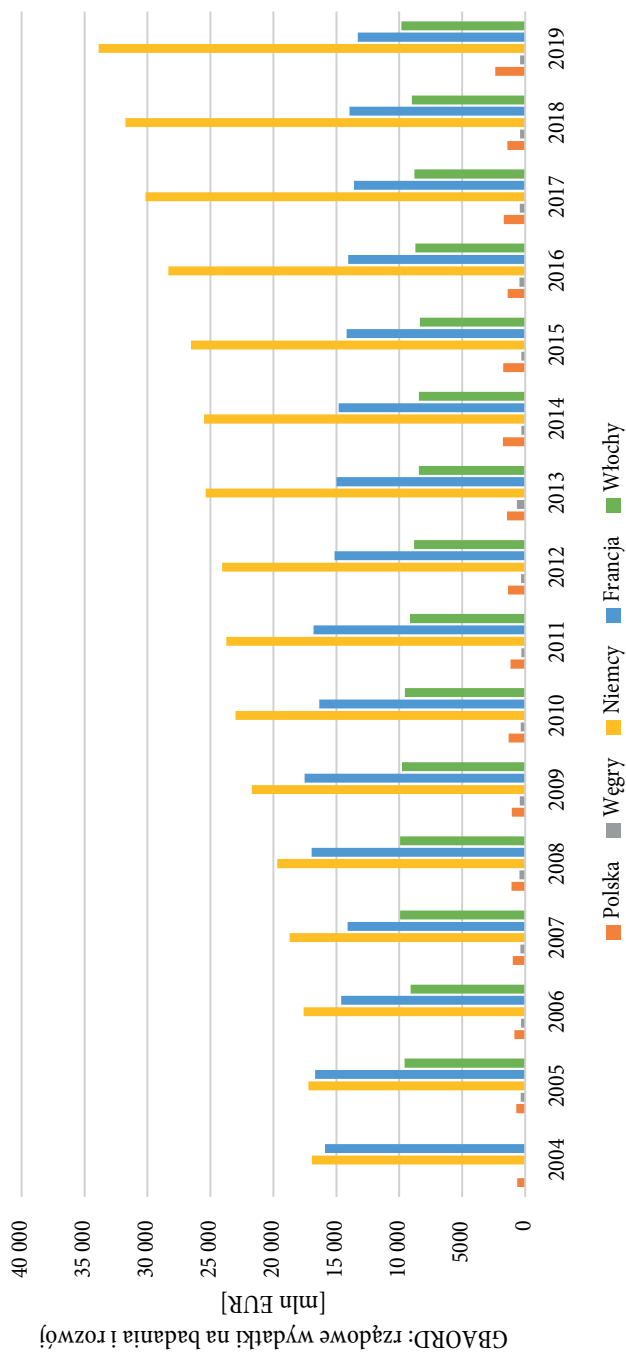
Wykres 1. Dzienny średni kurs walutowy EUR/PLN i CHF/PLN wg NBP w latach 2004–2020



Źródło: NBP.

Świetnym przykładem zmaterializowania się ryzyka kursowego związanego z zadłużeniem w walucie obcej jest frank szwajcarski. W okresie poprzedzającym kryzys finansowy bardzo popularne było zaciąganie długu w szwajcarskiej walucie, w latach 2004–2008 kurs CHF/PLN wykazywał trend spadkowy podobny do kursu EUR/PLN, co w wypadku kontynuacji trendu było bardzo korzystne dla polskich kredytobiorców decydujących się na kredyt walutowy. Jednak po kryzysie finansowym sytuacja diametralnie się odwróciła i frank szwajcarski zaczął się umacniać, stopniowo zbliżając się do euro. Frank szwajcarski ostatecznie osiągnął w 2020 roku wartość dwukrotnie wyższą niż w II kwartale roku 2008, tym samym dwukrotnie zwiększając wartość długów zaciągniętych we franku i rozliczanych w złotym polskim.

Wykres 2. Wydatki rządowe na badania i rozwój (wg kategorii Eurostatu GBAORD) w latach 2004–2019 w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w mln euro

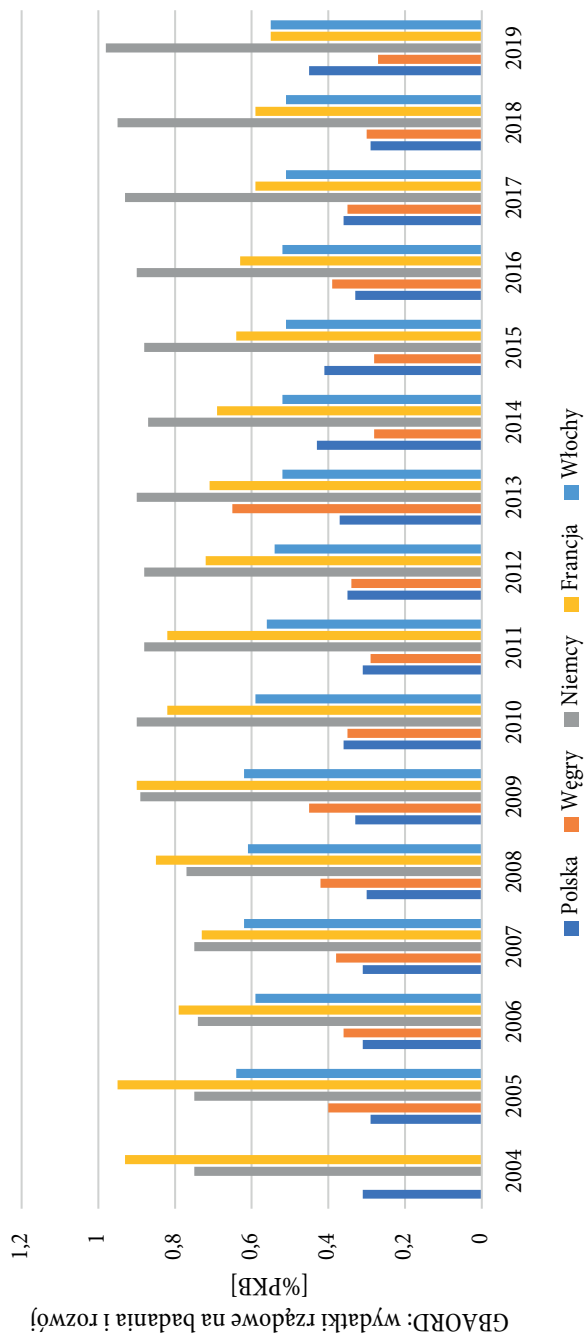


Źródło: Eurostat, Total GBAORD by NABS 2007 socio-economic objectives.

Korzyści z wdrażania mechanizmów finansowych w Unii Europejskiej nie są równomierne dla poszczególnych państw. Aby dobrze wykorzystać środki finansowe na rzecz wzrostu gospodarczego muszą one być w odpowiedniej proporcji wydatkowane na konsumpcję i inwestycje, prawidłowość ta wynika między innymi z modelu długookresowego wzrostu gospodarczego Solowa-Swana. Szczególnym rodzajem wydatków, jakie gospodarka ponosi na inwestycje są środki przeznaczone na R&D, tj. wydatki na badania i rozwój (ang. *research and development*). Istotne są wydatki całej gospodarki w tym zakresie, jednak o jakości polityki gospodarczej świadczą wydatki rządowe na R&D.

W porównaniu z najbardziej rozwiniętymi gospodarkami Unii, Polskie inwestycyjne wydatki rządowe na badania i rozwój są niewielkie. W 2019 roku ich bezwzględna wartość była prawie 6-krotnie niższa niż rządowe wydatki na R&D we Francji i aż 14 razy mniejsza niż wydatki na R&D w Niemczech (wykres 2). W proporcji do wielkości gospodarki różnice w wydatkach inwestycyjnych na R&D nie są już tak rażące, jednak wciąż wysokie. W 2019 roku rządowe wydatki na badania i rozwój w Niemczech stanowiły 0,98% PKB, a w Polsce zaledwie 0,45% PKB (wykres 3). Wyższe wydatki inwestycyjne przyczyniają się do szybszego wzrostu gospodarki.

Wykres 3. Wydatki rządowe na badania i rozwój (wg kategorii Eurostatu GBAORD) w latach 2004–2019 w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, jako % PKB



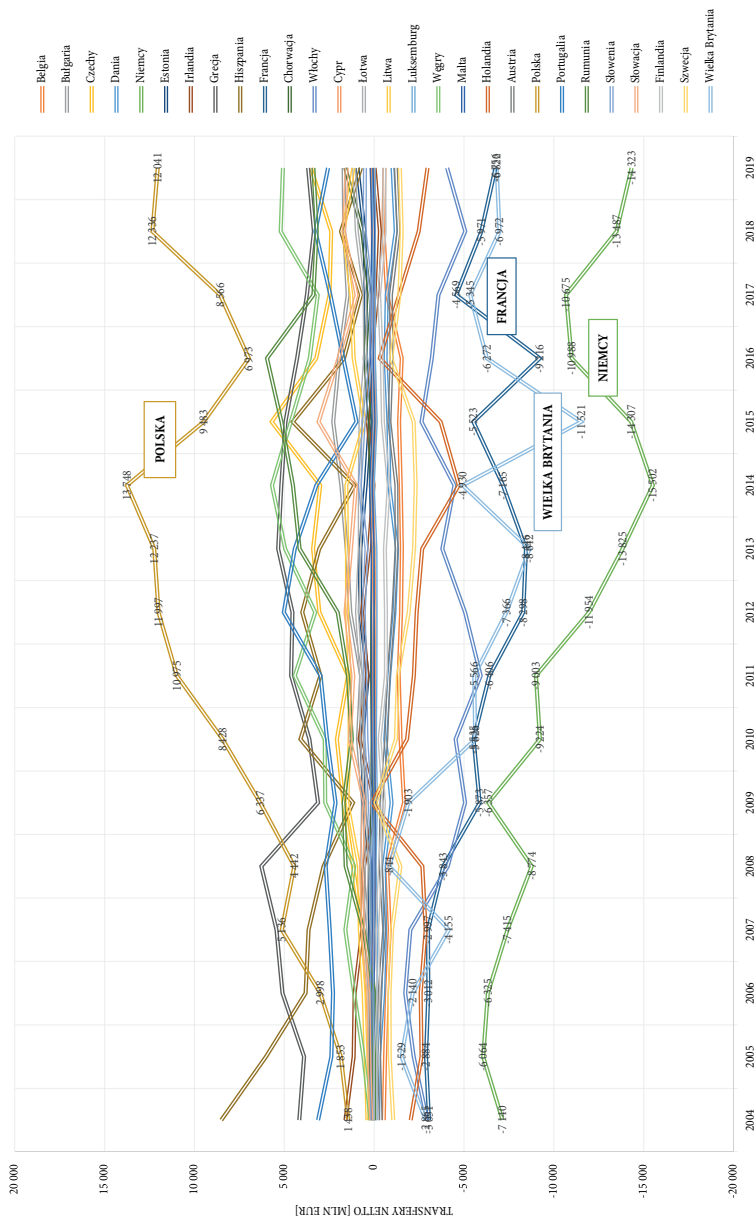
Źródło: Eurostat, Total GBAORD by NABS 2007 socio-economic objectives.

Przy utrzymujących się niskich poziomach wydatków inwestycyjnych istnieje wysokie ryzyko, że otrzymując wysokie sumy środków, jedynie je skonsumujemy, nie wykorzystując potencjału do rozwinięcia krajowej gospodarki, a przy okazji wspierając gospodarki zewnętrzne, które osiągają coraz wyższy zysk na polskim konsumencie.

Od ok. 2008 roku Polska jest największym beneficjentem netto w UE – wartość netto przepływów finansowania bezpośredniego z Unii Europejskiej do polskiej gospodarki jest niewątpliwie najwyższa (wykres 4). Przy tym wartość transferów netto Polski jest niemalże symetrycznie odwrotna do wartości transferów netto z Niemiec, które od 2004 roku są największym płatnikiem netto. Po Niemczech najwyższe kwoty do europejskiego budżetu wносиły Wielka Brytania, Francja, Włochy, Holandia i Szwecja.

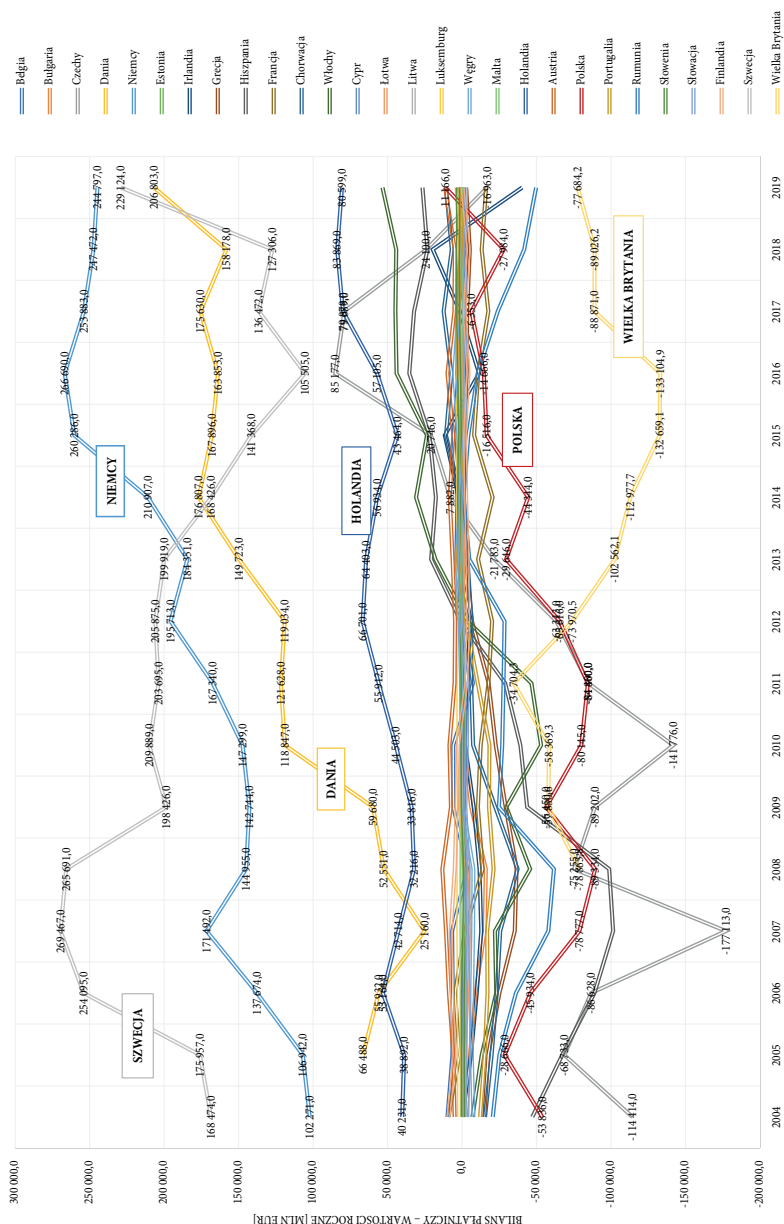
Jednak wartość transferów z europejskiego mechanizmu redystrybucyjnego nie ma bezpośredniego przełożenia na rozwój gospodarek, ani nawet na dochody państw. Kraje, które do budżetu wnoszą najwięcej w rzeczywistości nie tracą, a inwestują; dobrze dysponując kapitałem, ostatecznie rozszerzając swoją strefę wpływów. Brak widocznego związku między wartością rozliczeń z budżetem UE a dochodami gospodarki w relacjach z zagranicą bardzo dobrze ilustruje analiza bilansu płatniczego państw członkowskich Unii (wykres 5). Do czasu kryzysu zadłużeniowego unii największe dochody w bieżącym bilansie płatniczym wykazywała Szwecja, obecnie w tym zakresie od kilku lat bezwzględnie dominują Niemcy, z dochodami w okolicach 250 miliardów euro rocznie. Kolejnymi państwami o najwyższych dochodach w bilansie płatniczym są Dania i Holandia. Natomiast największe straty w bilansie płatniczym od 2012 roku wykazywała Wielka Brytania. Wśród państw o największych ujemnych bilansach znajduje się również Polska, jedynie w 2019 roku polski bilans płatniczy był dodatni.

Wykres 4. Bezpośrednie pieniężne transfery netto poszczególnych państw członkowskich UE w latach 2004–2019, mln euro



Źródło: Eurostat, *EU expenditure and revenue 2014–2020*, por. także: B. Zaleski, T. Zych, *Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem. Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu „głębszej integracji” w Unii Europejskiej*, Collegium Intermarium-Ordo Iuris, Warszawa 2021, s. 142.

Wykres 5. Roczna wartość bilansu płatniczego państw członkowskich UE w latach 2004–2019, mln euro



Źródło: Eurostat, *EU expenditure and revenue 2014–2020*, por. także: B. Zalewski, T. Zych, *Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem. Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu „głębszej integracji” w Unii Europejskiej*, Collegium Intermarium-Ordo Iuris, Warszawa 2021, s. 143.

3. Długoterminowe skutki ekonomiczne wprowadzenia podatku od plastiku oraz innych unijnych danin publicznoprawnych

Mechanizm Next Generation EU to prawdopodobnie największa pożyczka w historii Unii Europejskiej. Do jej spłaty potrzebne są nowe dochody w budżecie unijnym, gdyż to właśnie on ma być głównie obciążony jej spłatą.

Pierwszym z nich ma być finansowy wkład krajowy bazujący na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi, zwany dalej podatkiem od plastiku. Nowe źródła dochodów Unii Europejskiej mają być oparte na zasadach prostoty, przejrzystości i równości (w tym sprawiedliwego dzielenia się ciężarem). Całkowita kwota zasobów własnych UE przeznaczonych na pokrycie środków na płatności ma nie przekraczać wartości 1,4% dochodu narodowego brutto wszystkich krajów członkowskich. Jedna czwarta środków zebranych przez kraje członkowskie od 1 stycznia 2021 roku z tytułu danin publicznych i trafiających do budżetu UE ma pozostać w ich budżetach na pokrycie kosztów zebrania tych danin. Nowy podatek od plastiku ma wynieść 0,80 euro na kilogram odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych nie poddanych recyklingowi¹⁹.

Według raportu Komisji Europejskiej z 2018 roku²⁰ Europa produkuje 58 mln ton plastiku rocznie. Z tego 40% stanowią opakowania, 22% towary konsumenckie i AGD, 20% dotyczy sektora budowlanego, 9% samochodów i ciężarówek, 6% sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a 3% rolnictwa. Dalej, Europa generuje 25 mln ton odpadów plastikowych rocznie. Z tego recyklingowi poddanych zostaje 30%, 39% trafia do spalarni, a 31% na wysypiska. Ponadto ponad 60% odpadów plastikowych pochodzi z opakowań, ale tylko 40% z nich poddawanych jest recyklingowi.

¹⁹ Komisja Europejska, notatka ze spotkania Komisji Europejskiej EUCO 10/20, Bruksela 21 lipca 2020 r., www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf [dostęp: 9 marca 2021 r.].

²⁰ Komisja Europejska, *Changing the way we use plastics*, 2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6f102e3-0bb9-11e8-966a-01aa75ed71a1/language-e> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

W Polsce w 2018 roku zostało zebrane 1 mln ton plastikowych odpadów opakowaniowych, z czego 37,7% z nich zostało poddane recyklingowi. Wolumen tego typu odpadów poddawanych recyklingowi wzrósł 2,1 razy od 2006 do 2018 roku. Coraz więcej takich odpadów jest poddawanych recyklingowi lub spalanych, a coraz mniej trafia na wysypiska w Polsce²¹.

Założono tutaj dla uproszczenia, że rosnąca produkcja odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w Polsce będzie równoważona przez rosnący udział ich recyklingu w latach 2021–2027. Założono dalej, że Polska zachowuje 25% kwoty pobranego podatku na rzecz kosztów poboru. W ten sposób podatek, który Polska będzie wносиła do budżetu UE z tego tytułu będzie wynosić co roku:

$$0,80 \text{ euro/kg} * 60\% * 1 \text{ mld kg} * 75\% = 360 \text{ mln euro.}$$

Średnia stopa recyklingu dla plastikowych odpadów opakowaniowych w UE (28) oraz Norwegii i Szwajcarii wyniosła w 2018 roku 42%. 7,5 mln ton tych odpadów zostało poddanych recyklingowi, 7 mln zostało spalonych, a 3,3 mln ton wyrzuconych. Odpady tego rodzaju nie były wyrzucane na wysypiska śmieci, tylko poddawane spalaniu lub recyklingowi jedynie w Szwajcarii, Austrii i Holandii. Wolumen opakowaniowych odpadów plastikowych w 2018 roku w Wielkiej Brytanii wyniósł 2,3 mln ton²².

Dla uproszczenia przyjęto, że wolumen opakowaniowych odpadów plastikowych w 2018 roku w Szwajcarii oraz w Norwegii wyniósł razem 1 mln ton. Przyjęto również, że w UE (27) stopa recyklingu tych odpadów wynosi 40%. W ten sposób można oszacować roczne wpływy z podatku od plastiku w UE (27) na:

$$0,80 \text{ euro/kg} * 60\% * 14,5 \text{ mld kg} * 75\% = 5,22 \text{ mld euro.}$$

²¹ PlasticsEurope, *Plastics – the Facts 2020. An analysis of European plastics production, demand and waste data*, www.plasticseurope.org/pl/resources/publications/4312-plastics-facts-2020 [dostęp: 9 marca 2021 r.].

²² Tamże.

5,22 mld euro rocznie od 2021 do 2058 roku pozwala spłacić jedynie 193,14 mld euro długu. Wpływy te będą prawdopodobnie mniejsze, gdyż zgodnie z europejską strategią na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym stopa recyklingu ma rosnąć. Możliwe jednak, że stawka podatku od plastiku też będzie rosła z biegiem lat. UE zaproponuje jeszcze inne podatki, które mają wzmocnić budżet UE. Są to przede wszystkim podatek cyfrowy oraz podatek od transakcji finansowych.

Podatek od plastiku wpisuje się w europejską strategię na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, która została przyjęta w styczniu 2018 roku. Jej celem jest przemiana sposobu, w jaki produkty plastikowe są projektowane, wytwarzane, używane oraz poddawane recyklingowi w UE. Ma ona przyczynić się do lepszego projektu tych produktów, wyższego wskaźnika recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych oraz większej ilości recyklatów o wyższej jakości. Dalej, ma ona zapewnić większą wartość dodaną dla bardziej konkurencyjnego i odpornego przemysłu tworzyw sztucznych²³.

Podatek od plastiku przełoży się też na wyższą cenę produktów, które będą zawierały opakowanie plastikowe. Jeśli założymy, że butelka plastikowa o pojemności 1,5 l waży 30–50 g, to dodatkowy koszt wyniesie 11–18 gr²⁴. Jeśli dalej założymy, że woda w butelce o pojemności 1,5 l kosztuje w supermarkecie od 1 zł do 2 zł, to podatek od plastiku zwiększy jej koszt od 5,5% do 18%. Jeśli założymy, że opakowanie od jogurtu waży 5 g, to dodatkowy koszt wyniesie 2 gr. Jeśli dalej założymy, że jogurt w supermarkecie kosztuje od 1 zł do 2 zł, to podatek od plastiku zwiększy jego koszt od 1% do 2%. Część dóbr podstawowych zawiera opakowanie z tworzywa sztucznego.

Podatek od plastiku przełoży się zatem na wzrost inflacji, szczególnie w krajach UE, w których koszty produktów zawierających opakowanie plastikowe są obecnie relatywnie niższe.

²³ Komisja Europejska, *European Strategy for Plastics*, https://ec.europa.eu/environment/waste/plastic_waste.htm [dostęp: 9 marca 2021 r.].

²⁴ Przy oficjalnym kursie NBP EUR/PLN z dnia 25 stycznia 2021 r.

W następujących krajach UE-27 były najniższe ceny koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych w 2019 roku: (i) Bułgaria (53,3% średniej unijnej), (ii) Rumunia (55,2% średniej unijnej) i (iii) Polska (60,1% średniej unijnej)²⁵. Dokładna analiza koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych, składającego się z około 1 500 pozycji²⁶, nie jest przedmiotem tego raportu. Jednak można założyć dla uproszczenia, że 1/6 wartości koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych zawiera opakowanie z tworzywa sztucznego. Założono dalej, że produkty w koszyku mające takie opakowanie podrożeją średnio o 1%. W ten sposób inflacja w 2021 roku w Polsce wzrośnie o około 0,16 punktu procentowego. W dalszych latach podatek od plastiku nie będzie miał wpływu na inflację, chyba, że jego stawka zmieni się albo zmieni się istotnie udział odpadów z opakowań plastikowych, które będą poddawane recyklingowi.

Dalej, wzrost inflacji przyczyni się do zmniejszenia potencjalnych oszczędności Polaków, którzy zapłacą więcej za produkty zawierające opakowanie z tworzyw sztucznych. Mniejsze oszczędności przełożą się na mniejsze inwestycje. Te z kolei wpłyną negatywnie na wzrost PKB. Ze względu na efekt mnożnika wpływ ten będzie więcej niż proporcjonalny. Jednak biorąc pod uwagę gromadzone w ciągu roku oszczędności zarówno przez osoby prywatne, jak i przez przedsiębiorstwa, wpływ ten będzie marginalny. Polacy mieli zaoszczędzić rekordową kwotę przynajmniej 30–35 mld zł²⁷ w samym grudniu 2020 roku. Jeśli założymy, że Polacy zaoszczędzą w latach 2021–2027 miesięcznie średnio 20 mld oraz że kurs EUR/PLN wyniesie przeciętnie 4,5 w tym okresie, to podatek od plastiku stanowić będzie jedynie 0,675% tej kwoty. Negatywny wpływ podatku od plastiku na polskie PKB będzie się utrzymywać długoterminowo.

²⁵ Eurostat, *Price level index for final household consumption expenditure (HFCE) 2019*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services [dostęp: 9 marca 2021 r.].

²⁶ GUS, *Pomiar inflacji. Stan obecny i wyzwania. Seminarium*, grudzień 2019 r., https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6375/2/1/1/pomiar_inflacji._stan_obecny_i_wyzwania.pdf [dostęp: 9 marca 2021 r.].

²⁷ PAP, *HRE: w grudniu rekord oszczędności Polaków*, 27 stycznia 2021 r., www.pb.pl/hre-w-grudniu-rekord-oszczednosci-polakow-1106650 [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Wprowadzenie podatku od plastiku może przyczynić się również do wzmocnienia trendu deprecjacji złotówki względem euro, gdyż wzrośnie popyt na euro (podatek jest pobierany w złotych w Polsce, a płacony do budżetu unijnego w euro). Jednak trzeba to rozpatrywać w zestawieniu z transferami i pożyczkami z mechanizmu Next Generation EU, które będą w euro, a będą zamieniane na złotówki, więc w krótkim czasie należy się raczej spodziewać umocnienia złotówki względem euro po wprowadzeniu mechanizmu Next Generation EU.

Kolejnym źródłem dochodu budżetu unijnego, który ma być wykorzystany na spłatę długu powstałego z mechanizmu Next Generation EU, jest opłata cyfrowa. Dokładna propozycja Komisji Europejskiej w tym zakresie ma być przedstawiona do czerwca 2021 roku. Dyskusje na temat sprawiedliwego opodatkowania przedsiębiorstw cyfrowych na poziomie unijnym toczą się już od pewnego czasu. W 2018 roku Komisja Europejska proponowała, aby opodatkować pewne duże przedsiębiorstwa cyfrowe stawką 3% od dochodów brutto. Miała ona wnieść do budżetu unijnego około 5 mld euro rocznie. Z kolei propozycja Komisji Europejskiej z maja 2020 roku ma dotyczyć tylko tych przedsiębiorstw cyfrowych o przychodach powyżej 750 mln euro rocznie i ma wnieść do budżetu unijnego około 1,3 mld euro rocznie²⁸.

Podatek cyfrowy wpisuje się w wysiłek Komisji Europejskiej na rzecz zwalczania unikania opodatkowania i przesuwania zysków do oaz podatkowych. Skoro przedsiębiorstwa cyfrowe czerpią korzyści finansowe na terenie krajów Unii Europejskiej, powinny również wnieść swój sprawiedliwy udział do budżetów krajów Unii Europejskiej. Jest jednak wola polityczna, aby przenieść korzyści z tego podatku z budżetów poszczególnych państw UE do budżetu unijnego.

Podatek cyfrowy podniesie najprawdopodobniej koszt reklamy na platformach cyfrowych, z których korzystają głównie przedsiębiorstwa. Z kolei to wpłynie na podniesienie kosztu dóbr i usług reklamowanych online. W ten sposób efekt podatku dotrze do konsumenta. W skali UE podatek cyfrowy nie wpłynie jednak istotnie na inflację. Jeśli jego skala

²⁸ D. Bunn, *EU: The Next Generation*, 27 maja 2020 r., <https://taxfoundation.org/eu-budget-proposal-next-generation/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

zostanie utrzymana, nie wpłynie on znacznie również na osłabienie sektora przedsiębiorstw cyfrowych, a w ten sposób nie wpłynie negatywnie na wzrost gospodarczy. Prawdopodobnie nie wpłynie również na kurs walutowy EUR/PLN, gdyż podatek ten będzie płacony głównie przez podmioty zarejestrowane poza Polską.

Pozostałe źródła dochodu unijnego, które mają służyć spłacie długu powstałego z tytułu Next Generation EU, są następujące: (i) unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ok. 10 mld euro wpływów do budżetu unijnego), (ii) mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji (ok. 5–14 mld euro wpływów do budżetu unijnego) oraz (iii) wkład finansowy związany z sektorem przedsiębiorstw, które czerpią duże korzyści z jednolitego rynku europejskiego (ok. 10 mld euro rocznie). Poza nimi mogą się pojawić również: (i) podatek od transakcji finansowych oraz (ii) nowa wspólna podstawa opodatkowania osób prawnych²⁹.

Proponowane daniny publicznoprawne mają przynieść do budżetu unijnego przynajmniej 31,5–40,5 mld euro rocznie. Dla uproszczenia założymy, że kwota ta zostanie osiągnięta w 2024 roku, a w latach 2021–2023 wpływy będą jedynie z podatku od plastiku. Założymy dalej, że kwota pobranego podatku będzie rosła o 1% rocznie w dalszych latach. Nie uwzględniając na tym etapie kosztów obsługi tego długu, nowe źródła dochodów UE pozwolą spłacić dług powstały z mechanizmu Next Generation EU w latach 2040–2045. Relatywnie niski koszt obsługi długu przesunie termin ostatniej spłaty od kilku miesięcy do dwóch lat.

Proponowane daniny publicznoprawne, takie jak unijny system handlu uprawnieniami do emisji czy mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji wymuszają na przedsiębiorstwach korzystanie z nowych technologii. Jednak koszt płaconych danin oraz część kosztów inwestycji zostanie przeniesiona na konsumenta poprzez wzrost świadczonych cen produktów i usług.

²⁹ Komisja Europejska, *Financing the recovery plan for Europe*, 27 maja 2020 r., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_04.06.pdf [dostęp: 9 marca 2021 r.]; Komisja Europejska, *Plan odbudowy dla Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Trudniejszy do oceny pod kątem jego wpływu na inflację jest wkład finansowy związany z sektorem przedsiębiorstw, które czerpią duże korzyści ze wspólnego rynku ze względu na mechanizm konkurencji. Na nim będą zyskiwać przedsiębiorstwa lokalne, którym będzie łatwiej konkurować z dużymi unijnymi podmiotami, mającymi w ten sposób wyższe koszty funkcjonowania.

Dodatkowe podatki na poziomie unijnym stanowią jednak obciążenie dla sektora przedsiębiorstw i jako takie będą hamować rozwój gospodarczy. Unia Europejska planuje wprowadzić je na stałe, więc ich wpływ będzie długoterminowy, również na polską gospodarkę.

Podstawowy problem z podatkiem od plastiku oraz innymi unijnymi daninami publicznoprawnymi polega na tym, że wpływy z nich będą przeznaczane na spłatę długu UE przez kilkadziesiąt lat, a wydatki i pożyczki z mechanizmu NGEU w zakresie transformacji gospodarczej są przewidziane jedynie na kilka lat. Pojawia się pytanie, z czego będą finansowane transformacje ekologiczna i cyfrowa po skończeniu się środków z NGEU? Czy pieniądze będą dalej pożyczane przez UE w imieniu przyszłych pokoleń Europejczyków, którym również przyjdzie je spłacać?

Naiwnym jest zakładanie, że do lat 40. XXI wieku Europa nie zazna żadnego kryzysu gospodarczego czy innego, który będzie wymagał nakładów finansowych.

Podsumowanie

Powyżej omówiono skutki ekonomiczne wprowadzenia podatku od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych nie poddanych recyklingowi oraz innych danin publicznoprawnych, które mają zostać wprowadzone przez Unię Europejską.

Wprowadzenie unijnych podatków ma oczywiście służyć spłacie długu UE powstałego z tytułu korzystania z mechanizmu Next Generation EU, jednak ich wprowadzenie jest przewidziane na stałe. Według szacunkowych ustaleń wprowadzenie nowych danin unijnych

przyniesie unijnemu budżetowi przynajmniej 31,5–40,0 mld euro, co pozwoli spłacić dług z tytułu Next Generation EU w latach 40. XXI wieku.

Podatek od plastiku zwiększy koszt opakowań plastikowych oraz w efekcie koszt dóbr konsumpcyjnych zawierających takie opakowania. Przełoży się to na zwiększenie inflacji w 2021 roku o około 0,16 punktu procentowego. Ta danina będzie mieć również negatywny, długoterminowy wpływ na wzrost PKB w Polsce. Jednak wpływ ten będzie marginalny. Wprowadzenie tego podatku może również wpłynąć na długoterminowe umocnienie trendu deprecjacji złotych.

Wprowadzenie pozostałych danin unijnych będzie miało również wpływ na gospodarki krajów UE. Ogólnie będą one hamować rozwój gospodarczy. Granty i pożyczki udzielane przez mechanizm NGEU są przewidziane na kilka lat, a podatki zostaną wprowadzone bezterminowo. Niektóre z tych danin mogą się przyczynić również do zwiększenia inflacji w UE.

Rekomendacje

1. Monitorowanie wykorzystania środków z podatku od plastiku na transformację ekologiczną UE (z jednej strony środki z mechanizmu NGEU, a z drugiej wpływy z podatku od plastiku).
2. Monitorowanie wykorzystania środków z opłaty cyfrowej na transformację cyfrową UE (z jednej strony środki z mechanizmu NGEU, a z drugiej wpływy z opłaty cyfrowej).
3. Zmniejszenie kosztów poboru unijnych danin publicznych do 10%–20% ich wartości.

4. Ryzyka ekonomiczne związane z mechanizmem wspólnego zadłużenia państw członkowskich

W tej części przedstawiono analizę mechanizmu NGEU pod kątem wspólnego zadłużenia się państw członkowskich UE. Na początku opisano mechanizm w kontekście krajów Unii Europejskiej. Następnie przeanalizowano wybrane historyczne przypadki unii monetarnych. Dalej zaprezentowano analizę bezpieczeństwa finansowego Polski.

Mechanizm Next Generation EU jest mechanizmem dłużnym. Komisja Europejska pożyczy w imieniu krajów UE kwotę do 750 mld euro w cenach z 2018 roku. Nowe obligacje zostaną spłacone najpóźniej do końca 2058 roku³⁰. Ta pożyczka ma zostać zaciągnięta na rynkach finansowych w latach 2021–2024. Komisja Europejska wykorzysta w tym celu tzw. margines elastyczności (z ang. *headroom*). Margines elastyczności stanowi różnicę między pułapem zasobów własnych w budżecie długoterminowym UE a pułapem rzeczywistych wydatków UE. Stały pułap zasobów własnych UE wynosi 1,4% dochodu narodowego brutto krajów UE. Jednak teraz Komisja Europejska proponuje podniesienie go tymczasowo o 0,6 punktu procentowego dochodu narodowego brutto krajów UE. Ten wzrost pułapu zasobów własnych UE ma być tymczasowy i użyty jedynie do odbudowy gospodarek po kryzysie gospodarczym związanym z pandemią wirusa SARS-CoV-2. Ma on wygasnąć wraz z ostatnimi zobowiązaniami z tytułu mechanizmu NGEU. Pożyczka ma być spłacana od roku 2027 najpóźniej do 2058 roku³¹.

W połowie 2020 roku dług publiczny krajów UE wyniósł 11,861 bln euro, czyli 87,8% w relacji do PKB tych krajów. Z kolei wskaźnik ten dla strefy euro wyniósł aż 95,1% (10,952 bln euro). Najbardziej zadłużone w relacji do PKB były następujące kraje: (i) Grecja (187,4%),

³⁰ Rada Europejska, EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4, Bruksela 21 lipca 2020 r., www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf [dostęp: 9 marca 2021 r.].

³¹ Komisja Europejska, *Pytania i odpowiedzi na temat WRF i Next Generation EU*, 27 maja 2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_20_935 [dostęp: 9 marca 2021 r.].

(ii) Włochy (149,4%), (iii) Portugalia (126,1%), (iv) Belgia (115,3%), (v) Francja (114,1%), (vi) Cypr (113,2%) oraz (vii) Hiszpania (110,1%). Najmniej zadłużone były następujące kraje: (i) Estonia (18,5%), (ii) Bułgaria (21,3%) oraz (iii) Luksemburg (23,8%). W porównaniu do I kwartału 2020 roku dług publiczny w relacji do PKB wzrósł w każdym kraju UE³².

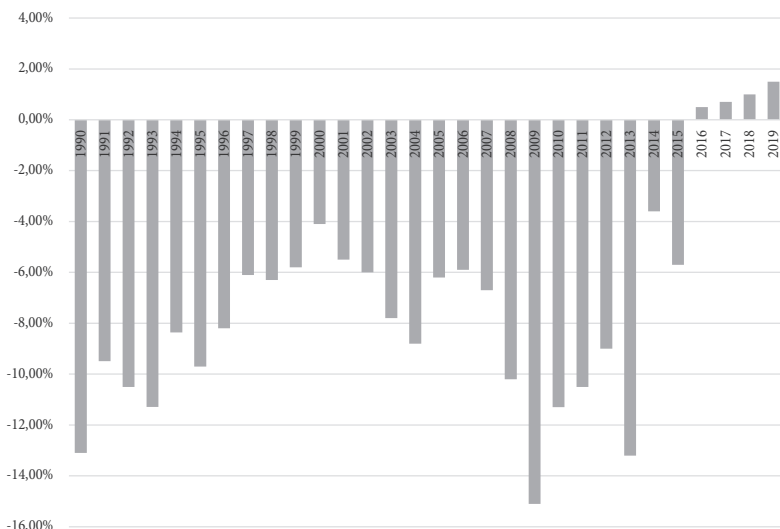
Klimowicz (2014)³³ wskazuje na przyczyny nadmiernego zadłużenia, a wręcz niewypłacalności określonych krajów strefy euro. Po pierwsze są to czynniki wynikające ze struktury strefy euro. Należą do nich nieprzestrzeganie kryteriów konwergencji oraz brak sankcji za ich nieprzestrzeganie. Po drugie jest to polityka gospodarcza, której celem jest tworzenie długu publicznego oraz „uruchomienie środków dla sektora bankowego przy równoczesnym braku zabezpieczenia finansowego”. Kryteria konwergencji zostały określone w artykule 109 (j) traktatu z Maastricht. Za wartość graniczną nadmiernego deficytu uznano wartość 3% PKB. Za wartość progową nadmiernego zadłużenia ustalono wartość 60% PKB. Z kolei również traktat z Maastricht oraz trzy akty prawne Rady Europejskiej z 1997 roku, nazywane paktem stabilności i rozwoju, określają zobowiązania państw członkowskich strefy euro w zakresie deficytu oraz długu publicznego. Brak odpowiedniego egzekwowania kryteriów fiskalnych oraz wykorzystanie błędnych informacji w przypadku Grecji zagrażają stabilności strefy euro, a w pewnym sensie podważają zasadność jej utworzenia.

Na wykresie 6 przedstawiono deficyt Grecji w latach 1990–2019.

³² Eurostat, Nota prasowa nr 157/2020 z 22 października 2020 r., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11442886/2-22102020-BP-EN.pdf> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

³³ M. Klimowicz, *Niewypłacalność państw strefy euro*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie: podręcznik akademicki*, pod red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014.

Wykres 6. Deficyt Grecji w latach 1990–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu <https://countryeconomy.com/deficit/greece> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Na wykresie 6 można zaobserwować, że Grecja prowadziła politykę deficytu budżetu publicznego w latach 1990–2015. Ponadto deficyt ten w każdym roku przekraczał wartość progową 3% PKB. W latach 2016–2019 Grecja osiągała nadwyżkę budżetową. Jednak w 2020 roku deficyt budżetowy Grecji był szacowany na 7% PKB ze względu na pandemię koronawirusa³⁴.

Strefa euro nie jest pierwszą unią monetarną w Europie. Obecnie nadal przecież istnieje unia monetarna Szwajcarii i Liechtensteinu. Jednak dla celów tej analizy warto spojrzeć również na inne unie monetarne, które funkcjonowały w historii. Jednym z przykładów jest Łacińska Unia Monetarna, która została ustanowiona w 1865 roku przez Francję, Włochy, Belgię i Szwajcarię. Była ona oparta głównie

³⁴ T. Tsiros, *Ministry sees budget deficit at 7% of GDP*, 5 lipca 2020, <https://www.ekathimerini.com/254406/article/ekathimerini/business/ministry-sees-budget-deficit-at-7-of-gdp> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

na systemie bimetalicznym. Z czasem przyłączyły się do niej inne państwa europejskie. Przetwała ona I wojnę światową, ale przestała funkcjonować w połowie lat 20. XX wieku³⁵.

Fendel i Maurer (2015)³⁶ wyciągnęli następujące wnioski z porównania Łacińskiej Unii Monetarnej oraz strefy euro. Po pierwsze, nieadekwatne kryteria stabilności prowadzą do problemów egzystencjalnych unii monetarnej. Po drugie, brak oceny *ex-ante* sformułowanych środków dyscyplinujących w traktacie prowadzi do niewłaściwego działania indywidualnych członków na szeroką skalę, co z kolei stwarza zachęty do dezintegracji unii. Po trzecie, oba wyżej wymienione problemy są eskalowane w przypadku istotnej asymetrii politycznych i ekonomicznych interesów oraz przez brak koordynacji działań na poziomie unii. Po czwarte, unia monetarna może tylko wtedy przetrwać kryzysy ekonomiczne i polityczne, jeśli ma jasne ramy regulacyjne, które obejmują wiarygodne środki dyscyplinujące. Według autorów współczesna europejska unia monetarna ma podobne, ogólne defekty, jakie są zazwyczaj przypisywane Łacińskiej Unii Monetarnej: brak jasnych ram regulacyjnych i brak zachęt oraz środków dyscyplinujących, które zapewniałyby stabilność. Plusem strefy euro jest fakt powiązania jej z unią polityczną, co według autorów jest potrzebne do przetrwania unii monetarnej.

Ryan i Loughlin (2018)³⁷ porównali do strefy euro również dwie inne europejskie unie monetarne: Skandynawską Unię Monetarną oraz Austro-Węgierską Unię Monetarną. Skandynawska Unia Monetarna funkcjonowała w latach 1873–1905 i była oparta na standardzie złotym. Z kolei Austro-Węgierska Unia Monetarna istniała od 1867 roku do I wojny światowej i była oparta na wspólnej walucie. Autorzy wyciągnęli następujące wnioski. Po pierwsze, należy pamiętać, że unie monetarne

³⁵ K.H. Bae, W. Bailey, *The Latin Monetary Union: some evidence on Europe's failed common currency*, „Review of Development Finance”, 1, nr 2 (2011), s. 131–149.

³⁶ R. Fendel, D. Maurer, *Does European history repeat itself? Lessons from the Latin Monetary Union for the European monetary union*, „Journal of Economic Integration”, 30, nr 1 (2015), s. 93–120.

³⁷ J. Ryan, J. Loughlin, *Lessons from historical monetary unions – is the European monetary union making the same mistakes?*, „International Economics and Economic Policy”, 15, nr 4 (2018), s. 709–725.

są z natury kruchym tworem. Po drugie, do trwałej unii monetarnej potrzebna jest konwergencja gospodarcza. Po trzecie, trwała unia monetarna wymaga zabezpieczeń instytucjonalnych dla ograniczenia pokusy nadużycia i zapewnienia głębszej koordynacji. Po czwarte, należy szczególną wagę przykładać do interesów narodowych. Po piąte, wyzwaniem jest stworzenie reprezentatywnych i silnych, centralnych instytucji w unii monetarnej. Ponadto autorzy wskazują na fakt, że strefa euro jest odmienna od trzech wyżej wspomnianych unii monetarnych. Wytworzyła ona wspólną walutę euro oraz Europejski Bank Centralny. Nie ma również precedensów dla problemów, którym europejska unia monetarna stawia czoła.

Nowy mechanizm Unii Europejskiej Next Generation EU jest również dodatkowym obciążeniem dla wspólnoty europejskiej. Art. 5 Decyzji Rady (UE, Euroatom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 roku³⁸ wskazuje na to, że ma ono być pokryte wraz z odsetkami z budżetu UE, przynajmniej w zakresie wydatków Next Generation EU³⁹. Art. 9 tej decyzji wskazuje, na jakich zasadach Komisja może wezwać państwa członkowskie UE do uzupełnienia środków finansowych w budżecie UE potrzebnych do wywiązania się ze zobowiązań powstałych wskutek przyjęcia mechanizmu Next Generation EU. W ten sposób trudno jest bezpośrednio oszacować ciężar finansowy tego mechanizmu dla krajów UE. Chociaż w poprzednim punkcie oszacowano, że nowe daniny publicznoprawne UE pozwolą prawdopodobnie spłacić ten dług w latach 40. XXI wieku bez korzystania z dodatkowych środków od krajów członkowskich, to jednak racjonalne planowanie ekonomiczne wymaga, żeby uwzględnić również negatywne scenariusze, czyli takie, w których kraje członkowskie UE są zmuszone w jakimś stopniu pokryć z dodatkowych wpłat dług powstały z mechanizmu NGEU. Zgodnie

³⁸ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020D2053> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

³⁹ Jak wspomniano wcześniej, w ramach tego mechanizmu zaplanowano pożyczki w kwocie maksymalnie 360 mld euro w cenach z 2018 r. oraz wydatki w kwocie maksymalnie 390 mld euro w cenach z 2018 r.

z opisanym na początku rozdziału marginesem elastyczności, maksymalna kwota, której może zażądać od krajów członkowskich Komisja Europejska na spłatę zobowiązań z tytułu mechanizmu NGEU, wynosi 2% dochodu narodowego brutto, pomniejszone o rzeczywiste wydatki UE w danym roku. Eurostat bada dokładną wielkość dochodu narodowego brutto na potrzeby zobowiązań krajów członkowskich wobec budżetu UE. Dla przykładu polski DNB w roku 2019 wyniósł ok. 2,197 bln zł⁴⁰. Podniesiony pułap zasobów własnych Polski do 2% DNB z 2019 roku wyniósłby ok. 43,934 mld zł.

Dług finansowy poszczególnych krajów UE będzie najprawdopodobniej rósł również w 2021 roku. Verwey, Langedijk i Kuenzel (2020)⁴¹ oszacowali, że kraje UE będą musiały znaleźć finansowanie na 1,7 bln euro utraconych podatków i zwiększonych wydatków socjalnych, spowodowanych pandemią wirusa SARS-CoV-2. Ponadto należy również pamiętać o przedsiębiorstwach, które mogą doświadczyć zwiększonego zapotrzebowania na zewnętrzne finansowanie o od 350 mld euro do 900 mld euro w zależności od scenariusza. Według autorów kryzys finansowy spowodowany COVID-19 zagraża 25–35 mln miejsc pracy w UE.

Zmiana paradygmatu myślenia ekonomicznego na temat długu doprowadziła do przyjęcia terminu „zrównoważony dług”. Teică (2012)⁴² przeprowadziła analizę długu wybranych krajów strefy euro pod kątem jego zrównoważenia. Doszła ona do wniosku, że zrównoważenie długu można osiągnąć poprzez politykę gospodarczą. Wydaje się jednak, że takie myślenie jest błędne. Jest wiele czynników gospodarczo-politycznych, których nie można dokładnie przewidzieć, takich jak kształtowanie się kursów walutowych w systemie kursów płynnych. Dlatego opieranie rozwoju na modelach gospodarczych, które nie

⁴⁰ Eurostat, *Monitoring GNI for own resources purposes*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes#GNI_data_in_2020 [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁴¹ M. Verwey, S. Langedijk, R. Kuenzel, *Next Generation EU: a recovery plan for Europe*, 9 czerwca 2020, <https://voxeu.org/article/next-generation-eu-recovery-plan-europe> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

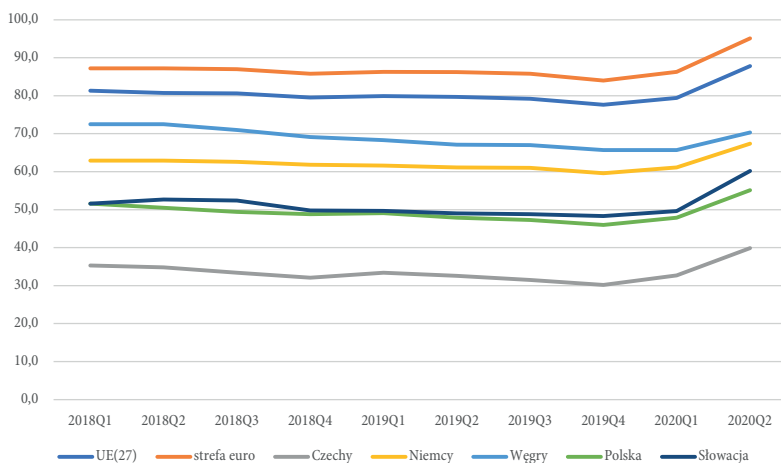
⁴² R.A. Teică, *Analysis of the public debt sustainability in the Economic and Monetary Union*, „Procedia Economics and Finance”, 3 (2012), s. 1081–1087.

uwzględniają niepewności wpisanej w rzeczywistość gospodarczą, jest myśleniem życzeniowym. Dług, który wydaje się być długiem zrównoważonym, może przestać nim być przy pogorszeniu się sytuacji gospodarczej.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec listopada 2020 roku wyniosło oficjalnie 1 090 187,93 mln zł⁴³. Nie jest to pełen obraz zadłużenia Polski, gdyż nie uwzględnia długu całego sektora publicznego. Eurostat podaje, że na koniec drugiego kwartału 2020 roku dług publiczny Polski wyniósł ok. 1,256 bln zł wobec ok. 1,103 bln zł na koniec pierwszego kwartału 2020 roku⁴⁴. Z kolei Forum Obywatelskiego Rozwoju szacuje jawny dług publiczny na koniec 2020 roku na 1,392 bln zł⁴⁵.

Na wykresie poniżej przedstawiono wzrost zadłużenia publicznego wybranych krajów europejskich w relacji do PKB tych krajów.

Wykres 7. Wzrost zadłużenia publicznego w relacji do PKB w wybranych państwach UE („Q” oznacza kwartał danego roku)



Źródło: Eurostat.

⁴³ Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie Skarbu Państwa*, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁴⁴ Eurostat.

⁴⁵ Forum Obywatelskiego Rozwoju, *Metoda liczenia*, <https://www.dlugpubliczny.org.pl/metoda-liczenia/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Wykres 7 pokazuje, że sytuacja krajów UE jest bardzo zróżnicowana. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej mają zdecydowanie niższe zadłużenie niż przeciętny kraj UE czy strefy euro. W latach 2018–2019 poziom zadłużenia w przedstawionych na wykresie krajach znacząco się nie zmieniał. Jednak kryzys związany z pandemią wirusa SARS-Cov-2 przyniósł znaczący wzrost długu w relacji do PKB. Miały na to wpływ głównie dwa czynniki: (i) faktyczny wzrost zadłużenia tych krajów oraz (ii) ograniczenie działalności gospodarczej, które doprowadziło do spadku PKB.

W sytuacji szybko rosnącego długu w 2020 roku należy się zastanowić, gdzie jest granica zadłużania Polski. Czy sytuacja kryzysowa, jaką jest niewątpliwie kryzys spowodowany epidemią wirusa SARS-Cov-2, usprawiedliwia dalsze zadłużanie Polski?

W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie warto przeanalizować, jak kształtowały się kryzysy ekonomiczne w przeszłości w kontekście zadłużenia i niewypłacalności krajów. Reinhart i Rogoff (2008)⁴⁶ przeprowadzili taką panoramiczną analizę od XIV-wiecznej niewypłacalności w Anglii do międzynarodowego kryzysu finansowego z 2007 roku. Doszli oni do następujących wniosków:

1. Niewypłacalność krajów jest praktycznie uniwersalnym fenomenem, w miarę jak kraje starają się stać z gospodarek rozwijających zaawansowanymi gospodarkami.
2. Okresy większych kryzysów niewypłacalności są oddzielone od siebie latami czy też dekadami, tworząc tym samym iluzję, że tym razem będzie inaczej.
3. Kryzysy finansowe często przenoszą się z centrów kryzysów do innych krajów poprzez szoki stóp procentowych oraz załamania cen towarów.
4. Niewypłacalność krajów często wiąże się z innymi kryzysami finansowymi w zakresie inflacji, walut czy bankowości.

⁴⁶ C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises*, „NBER Working Papers” 13882, National Bureau of Economic Research, 2008.

Z kolei Reinhart (2010)⁴⁷ przyjrzała się również kryzysom finansowym w Polsce. Z tej analizy wynika, że Skarb Państwa Polski był niewypłacalny w latach 1936–1937, 1940–1952 oraz 1981–1994. Polska była zatem niewypłacalna przez około 27 lat w XX wieku.

Klimowicz (2014)⁴⁸ zauważyła, że niestabilność finansowa jednego lub kilku członków ugrupowania gospodarczego sprawia bardzo istotne, a często nieodwracalne skutki w jego konstrukcji. Takim ugrupowaniem jest w szerszym rozumieniu Unia Europejska, a w węższym rozumieniu strefa euro. Niewypłacalność państw ma duże znaczenie dla współczesnej gospodarki światowej ze względu na liczne powiązania między państwami. W 2005 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy wdrożył metodę ostrzegającą przed możliwą niewypłacalnością państwa.

Roubini i Manasse (2009)⁴⁹ wytypowali 10 z 50 proponowanych czynników powyższej metody, które w największym stopniu pozwalają na trafne przewidzenie niewypłacalności danego kraju. Są to: (i) całkowite zadłużenie zagraniczne (wyrażone jako procent PKB), (ii) krótkoterminowe zadłużenie w odniesieniu do rezerw walutowych, (iii) dług publiczny w odniesieniu do wpływów budżetowych, (iv) realna dynamika PKB, (v) inflacja, (vi) rentowność papierów skarbowych, (vii) kurs walutowy (zmiennosc), (viii) kurs walutowy (przewartościowanie waluty), (ix) potrzeby zewnętrznego finansowania w odniesieniu do rezerw walutowych oraz (x) liczba lat do najbliższych wyborów prezydenckich. Według nich kraj niezagrożony upadłością to kraj, którego (i) dług zewnętrzny nie przekracza 49,7% PKB, (ii) krótkoterminowe zadłużenie nie przekracza 130% rezerw, (iii) zewnętrzny dług publiczny nie przekracza 214% dochodów budżetowych, a (iv) kurs walutowy nie jest nadmiernie przeszacowany (przeszacowanie poniżej 48%).

⁴⁷ C.M. Reinhart, *This time is different chartbook: country histories on debt, default, and financial crises*, „NBER Working Papers” 15815, National Bureau of Economic Research, 2010.

⁴⁸ M. Klimowicz, *Niewypłacalność państw strefy euro*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie: podręcznik akademicki*, pod red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014.

⁴⁹ P. Manasse, N. Roubini, „Rules of thumb” for sovereign debt crises, „Journal of International Economics”, 78, nr 2 (2009), s. 192–205.

W III kwartale 2020 roku zewnętrzny dług Polski wyniósł 352 111 mln dolarów amerykańskich⁵⁰, czyli 1 361 190,7 mln zł⁵¹. W okresie od 1 października 2019 r. do 30 września 2020 r. PKB Polski (w cenach bieżących) wyniósł ok 2,307 bln zł⁵². Całkowite zagraniczne zadłużenie Polski w relacji do PKB wyniosło 59% na koniec III kwartału 2020 roku. Przekracza ono pierwszy wskaźnik bezpieczeństwa finansowego.

Krótkoterminowy dług krajowy Skarbu Państwa wyniósł na koniec listopada 2020 roku ok. 105 mld zł. Z kolei krótkoterminowy dług zagraniczny Skarbu Państwa w tym czasie wyniósł ok. 38,638 mld zł. W sumie była to kwota ok. 143,638 mld zł⁵³. Rezerwy Narodowego Banku Polski osiągnęły wartość ok. 539,583 mld zł na koniec listopada 2020 roku⁵⁴. Krótkoterminowe zadłużenie w stosunku do rezerw banku centralnego Polski wyniosło 26,62%. Jest ono zatem zdecydowanie poniżej progu drugiego wskaźnika bezpieczeństwa finansowego.

Szacunkowe dochody budżetowe wyniosły 304,5 mld zł⁵⁵ w okresie styczeń–wrzesień 2020 roku. Ostatni kwartał 2019 roku przyniósł do budżetu państwa 104,507 mld zł⁵⁶. Stąd trzeci wskaźnik bezpieczeństwa finansowego, zewnętrzny dług publiczny w relacji do dochodów budżetowych wyniósł 332,8% na koniec III kwartału 2020 roku i przekroczył tym samym znacznie wartość progową.

⁵⁰ GUS, *Economic and Financial Data for Poland*, <https://stat.gov.pl/en/data-bases/sdds/economic-and-financial-data-for-poland/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁵¹ W przeliczeniu według kursu NBP USD/PLN na dzień 30 września 2020 r.

⁵² GUS, Bank danych makroekonomicznych.

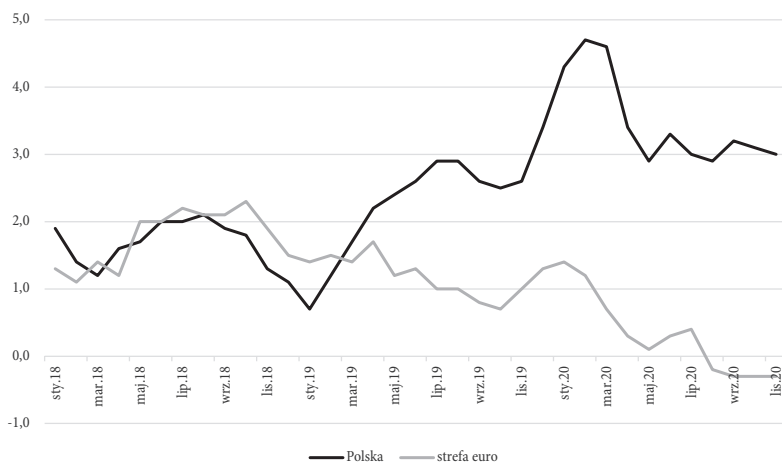
⁵³ GUS, *Economic and Financial Data for Poland*, <https://stat.gov.pl/en/data-bases/sdds/economic-and-financial-data-for-poland/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁵⁴ NBP, *Aktywa rezerwowe*, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/aktywa_rezerwowe.html [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁵⁵ Ministerstwo Finansów, *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń–październik 2020 r.*, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-okresie-styczen---pazdziernik-2020-r> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁵⁶ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania miesięczne 2019*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2019> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Wykres 8. Inflacja w Polsce w porównaniu do strefy euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portali www.nbp.pl oraz <https://sdw.ecb.europa.eu/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

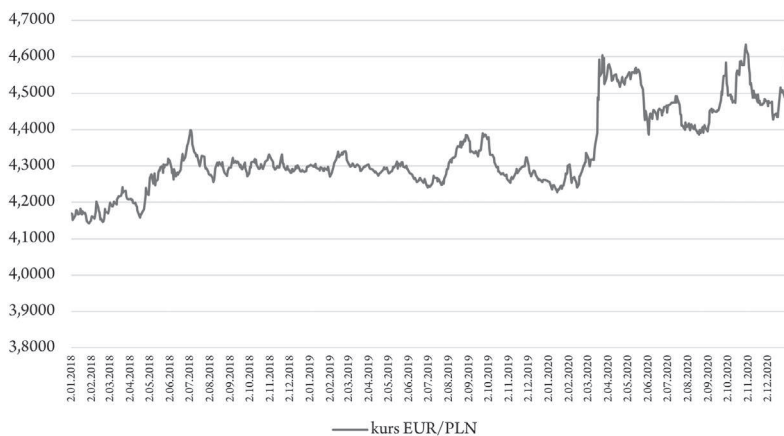
Contractor (2019)⁵⁷ pokazał, w jaki sposób można ustalić przeszacowanie danej waluty. Wskazuje on na zalety korzystania w długim okresie z teorii parytetu siły nabywczej oraz teorii realnego efektywnego kursu wymiany. Na wykresie 8 przedstawiono zmianę stopy inflacji w Polsce oraz strefie euro w latach 2018–2020.

Na powyższym wykresie można zauważyć, że inflacja w Polsce była podobna do tej w strefie euro w 2018 roku. Następnie stopa inflacji w Polsce rosła od początku roku 2019 do lutego 2020 roku. Dalej spadła ona do poziomu około 3% i ustabilizowała się na tym poziomie. Tymczasem inflacja w strefie euro spadała od kwietnia 2019 roku osiągając wartości ujemne w sierpniu 2020 roku. W strefie euro pojawiła się deflacja.

Na wykresie 9 przedstawiono natomiast zmianę kursu EUR/PLN w latach 2018–2020.

⁵⁷ F.J. Contractor, *What do we mean by undervalued or overvalued currencies?*, „Rutgers Business Review”, 4, nr 1 (2019), s. 1–9.

Wykres 9. Kurs EUR/PLN w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu www.nbp.pl

Na wykresie 9 można zaobserwować, że złoty deprecjonował względem euro w latach 2018 oraz 2020. W roku 2019 nieznacznie się umocnił. W roku 2020 zwiększyła się znacznie zmienność kursu EUR/PLN.

Dla uproszczenia przyjęto model parytetu siły nabywczej złotówki wobec euro w okresie 3-letnim jako wystarczający do oszacowania wskaźnika przeszacowania złotówki. Głównym partnerem Polski w handlu międzynarodowym są Niemcy. Za kurs wyjściowy przyjęto kurs EUR/PLN na dzień 29 grudnia 2017 roku – 4,1709. W Tabeli 2 przedstawiono obliczenia.

Tabela 2. Oszacowania kursu walutowego EUR/PLN wg metody parytetu siły nabywczej

Rok	Inflacja w Polsce	Inflacja w strefie euro	Data kursu	Rzeczywisty kurs EUR/PLN	Oszacowany kurs EUR/PLN
—	—	—	29.12.2017	4,1709	—
2018	1,1%	1,5%	31.12.2018	4,3000	—
2019	3,4%	1,3%	31.12.2019	4,2585	—
2020	3%	-0,3%	31.12.2020	4,6148	4,3809

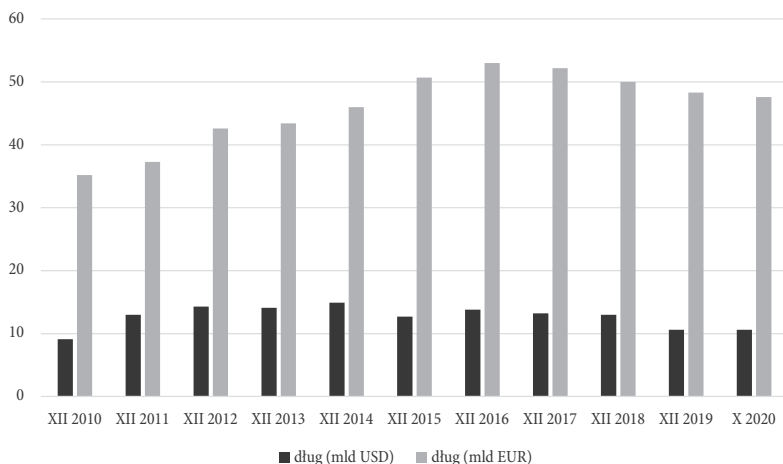
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portali www.nbp.pl oraz <https://sdw.ecb.europa.eu/>

Na podstawie danych przedstawionych w Tabeli 2 można stwierdzić, że kurs walutowy EUR/PLN jest niedoszacowany, gdyż złotówka deprecjonowała szybciej, niż wynika to z różnicy w inflacji między Polską a strefą euro.

Polska zatem nie przekracza wartości progowej czwartego wskaźnika bezpieczeństwa finansowego. Przekracza jednak dwa wcześniej wymienione. Nie można zatem twierdzić, że poziom zadłużenia w Polsce jest na bezpiecznym poziomie.

Ponadto, jeśli różnica w inflacji między Polską a strefą euro utrzyma się lub zwiększy, niesie to ze sobą zagrożenie dla wszelkich zobowiązań Polski w euro, gdyż będziemy musieli za nie płacić więcej, w miarę jak kurs walutowy EUR/PLN będzie dalej deprecjonował.

Wykres 10. Dług Skarbu Państwa nominowany w euro oraz dolarze amerykańskim w okresie od grudnia 2010 r. do października 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa

W październiku 2020 roku oficjalny dług zagraniczny Skarbu Państwa wyniósł ok. 273,535 mld zł. Są to głównie skarbowe papiery wartościowe (ok. 201,259 mld zł) oraz kredyty (ok. 72,276 mld zł). Na koniec października 2020 roku Skarb Państwa posiadał dług nominowany w walutach obcych w przeliczeniu na złotówki o wartości: 219,8 mld zł (euro), 41,8 mld zł (dolarów amerykańskich) oraz 11,9 mld zł (franków szwajcarskich i jenów japońskich)⁵⁸.

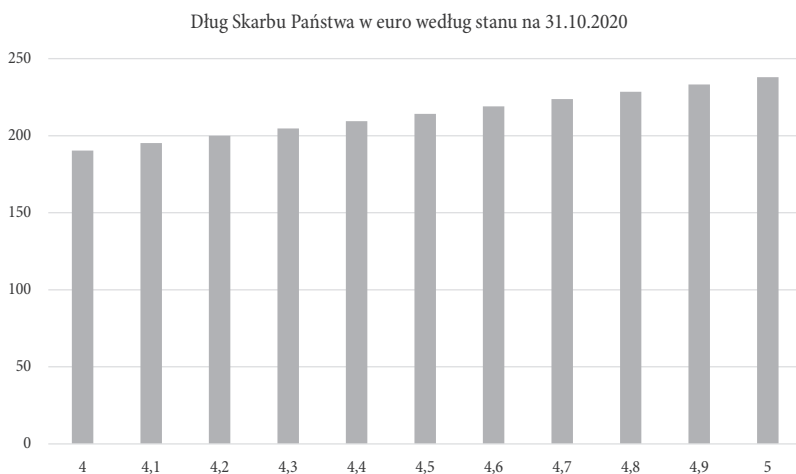
Na wykresie 10 przedstawiono zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w dwóch głównych walutach obcych – euro i dolarze amerykańskim (bez uwzględnienia transakcji SWAP). Na wykresie 10 można zaobserwować, że dług nominowany w euro oraz dolarze amerykańskim spadał w okresie od grudnia 2016 do października 2020. Jednak należy na niego spojrzeć również z perspektywy kursu walutowego.

⁵⁸ Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie Skarbu Państwa*, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Złoty deprecjonował w ostatnim czasie względem walut naszych głównych partnerów handlowych. W konsekwencji przełożyło się to na wzrost o 20,6 mld zł długu Skarbu Państwa z tytułu różnic kursowych w okresie – od stycznia do października 2020 roku.

Jeśli złoty będzie nadal się osłabiać względem dolara i euro, to dług Skarbu Państwa będzie realnie rósł. Na wykresie poniżej przedstawiono analizę wrażliwości długu Skarbu Państwa na zmianę kursu EUR/PLN.

Wykres 11. Analiza wrażliwości długu Skarbu Państwa nominowanego w euro na zmianę kursu walutowego EUR/PLN (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa

Na podstawie wykresu 11 można stwierdzić, że kwota dodatkowego obciążenia dla Skarbu Państwa może wynieść nawet 22,672 mld zł, jeśli kurs walutowy euro względem złotego wzrośnie z poziomu 4,5237⁵⁹

⁵⁹ Średni kurs NBP z dnia 20 stycznia 2021 roku.

do 5,000. Jeśli złoty się umocni względem euro, to oczywiście wartość długu w euro będzie proporcjonalnie mniejsza.

Kolejnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansowego Polski jest skracający się okres zapadalności długu zagranicznego Skarbu Państwa. W roku 2010 wynosił on średnio 8,14 lat natomiast w październiku 2020 roku wyniósł on już 5,76 lat⁶⁰.

Skarb Państwa jest zadłużony na tyle, że nie jest w stanie regulować swoich zobowiązań bez dalszego zadłużania się. W roku 2021 Skarb Państwa musi oddać 142,1 mld zł długu (zarówno krajowego, jak i zagranicznego) według stanu na dzień 31 października 2020 roku, z tego 8 358 mln euro. W roku 2022 będzie to 159,7 mld zł, nie uwzględniając dodatkowego długu zaciągniętego po 31 października 2020 roku⁶¹. Ponadto należy do tego doliczyć jeszcze odsetki od długu, żeby mieć bardziej kompletny obraz dotychczasowego zadłużenia Skarbu Państwa. W okresie od stycznia do listopada 2020 roku obsługa długu Skarbu Państwa kosztowała 29,1 mld zł⁶². W ustawie budżetowej na 2021 rok oszacowano dochody budżetu państwa na 404,5 mld zł, a wydatki na 486,8 mld zł. 82,3 mld zł deficytu ma pokryć działania na rzecz wzmocnienia polskiej gospodarki w 2021 roku⁶³.

W powyższej analizie nie uwzględniono tzw. ukrytego długu publicznego, który obejmuje zobowiązania rentowo-emerytalne. Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju oszacowała go na ok. 4,808 bln zł⁶⁴. Jest to zobowiązanie wbudowane w polski system emerytalno-rentowy.

Zmniejszenie ukrytego długu publicznego jest trudne w realizacji, gdyż przejście na kapitałowy system emerytalny może stanowić duże, dodatkowe obciążenie dla obecnego pokolenia. Dlatego trzeba go wprowadzać stopniowo i budować zaplecze finansowe dla przyszłych

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Tamże.

⁶² Ministerstwo Finansów, *Szacunek 2020*, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁶³ Ministerstwo Finansów, *Sejm przyjął budżet na 2021 rok*, 17 grudnia 2020 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-przyjal-budzet-na-2021-r> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁶⁴ Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, *Dług publiczny*, www.dlug-publiczny.org.pl/ [dostęp: 12 marca 2021 r.].

pokoleń. Docelowy system emerytalny powinien również zapewniać godziwą minimalną emeryturę dla tych, którzy jej nie wypracują. Taki system gwarancji nie powinien być jednak finansowany z bieżących podatków, ale z kapitałowego funduszu specjalnego przeznaczenia.

Podsumowanie

Mechanizm Next Generation EU jest mechanizmem dłużnym od strony jego finansowania. Komisja Europejska, działając w imieniu krajów UE, pożyczy maksymalnie kwotę 750 mld euro w cenach z 2018 roku. Zadłużenie krajów UE, a szczególnie krajów strefy euro, osiągnęło już jednak bardzo duże rozmiary. Pojawia się zatem pytanie, czy dalsze zadłużanie krajów wspólnoty jest najlepszym rozwiązaniem.

Strefa euro nie jest pierwszą w Europie unią monetarną. W tej części opisano również doświadczenia płynące z wcześniej funkcjonujących unii monetarnych, takich jak Łacińska Unia Monetarna, Skandynawska Unia Monetarna oraz Austro-Węgierska Unia Monetarna. Ich kres nastąpił mniej więcej wraz z I wojną światową. Kluczowe dla przetrwania unii monetarnej jest powiązanie jej z unią polityczną. Jednak najważniejsza jest wspólna wizja łącząca kraje wspólnoty. Robert Schuman zaproponował krajom europejskim taką wizję. W wielu aspektach jest ona nadal aktualna.

Dalej przedstawiono analizę bezpieczeństwa finansowego Polski w kontekście rosnącego zadłużenia Skarbu Państwa. W przypadku Polski dwa wskaźniki bezpieczeństwa, zaproponowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zostały przekroczone. Nie można zatem twierdzić, że zadłużenie Polski jest na bezpiecznym poziomie.

Rekomendacje

1. Należy wprowadzić umiarkowane środki dyscyplinujące kraje UE za brak przestrzegania dobrych zasad zarządzania finansami publicznymi. Szczególnie powinny odnosić się one do krajów strefy euro.
2. Kraje Unii Europejskiej powinny prowadzić politykę nadwyżek budżetowych, aby budować zaplecze finansowe dla przyszłych pokoleń.
3. Należy stworzyć polski fundusz emerytalny oraz zachęcać do tego inne kraje UE, które jeszcze takiego nie mają, na wzór Norweskiego Państwowego Funduszu Emerytalnego. Początkowo polski fundusz emerytalny mógłby mieć dochody z nadwyżek budżetowych Skarbu Państwa. Jego głównym celem byłoby stopniowe przejście na kapitałowy system emerytalny w Polsce z gwarantowaną godziwą minimalną emeryturą.
4. Należy zmodyfikować metodę obliczania długu publicznego Polski, aby w sposób przejrzysty podawać wszystkie rzeczywiste zobowiązania Skarbu Państwa, również takie jak zobowiązania emerytalno-rentowe.

5. Alternatywy dla mechanizmu Next Generation EU

Ani mechanizm Next Generation EU nie nada znacznej dynamiki rozwojowi UE, ani nie zrobi tego również instrument InvestEU. Główne korzyści ekonomiczne płynące z tego pierwszego są ograniczone do kilku lat, a jego główny ciężar ekonomiczny potrwa do 2058 roku. Ten drugi instrument jest nastawiony na generowanie inwestycji w strategicznych obszarach UE, jednak jest on prowadzony na zbyt małą skalę, aby nadać znaczną dynamikę rozwojowi gospodarstwu UE. Kolejnym rozwiązaniem może być wprowadzenie powszechnego planu

inwestycyjnego dla Europy, którego celem jest nadanie dynamiki dalszemu rozwojowi gospodarczemu UE.

Celem powszechnego planu inwestycyjnego dla Europy jest mobilizacja publicznych i prywatnych środków finansowych, podobnie jak instrumentu InvestEU czy wcześniejszego planu Junckera. Główna różnica polega na tym, że byłby on finansowany nie z długu, lecz częściowo z unijnych danin publicznych, a częściowo z wpłat krajów członkowskich UE.

Unijne daniny publiczne, takie jak podatek od plastiku czy podatek cyfrowy, powinny wspierać w pełni rozwój gospodarczy w Europie. W tabeli poniżej przedstawiono szacunkowe wpływy do budżetu unijnego z tytułu unijnych danin publicznoprawnych w latach 2021–2027.

Tabela 3. Szacunkowe wpływy z unijnych danin publicznoprawnych do budżetu UE (w mld euro).

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Wpływy	5,2	5,2	5,2	31,5–40,5	31,8–40,9	32,1–41,3	32,4–41,7

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych przedstawionych w Tabeli 3 można stwierdzić, że szacunkowe wpływy z unijnych danin publicznoprawnych w latach 2021–2027 wyniosą około 143,4–180 mld euro. Ponadto budżet powszechnego planu inwestycyjnego zostałby uzupełniony przez wpłaty członkowskie – dla uzyskania budżetu 200 mld euro w tym przedziale czasu. Celem finansowym powszechnego planu inwestycyjnego w Europie jest wygenerowanie inwestycji w UE na kwotę 3 bln euro w przedziale czasu 2021–2028.

W kolejnych latach program mógłby być kontynuowany na większą skalę bez budowania „zamek na piasku”, czyli rozwoju gospodarczego Europy na długi.

Powstaje zatem pytanie, co z solidarnością UE wobec krajów członkowskich w obliczu kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią wirusa SARS-CoV-2. Oczywiście potrzebne są działania doraźne,

jednak nie powinny się one opierać na zadłużaniu obecnych i przyszłych pokoleń, gdyż te są już wystarczająco obciążone ciężarem długu.

Europa powinna sięgnąć do korzeni łączących wspólnotę europejską od setek lat. Solidarność oparta na wierze w lepsze jutro powinna łączyć wszystkich obywateli krajów Unii Europejskiej oraz powinna być promowana. Tą solidarnością kierował się Robert Schuman, uznawany za ojca Unii Europejskiej. To właśnie on wygłosił 9 maja 1950 roku słynne słowa: „Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność”⁶⁵.

Pomimo tego, że tak rozumiana solidarność ma wymiar transcendentny, to odnosi się ona również do sfery gospodarowania. W czasie obecnego kryzysu UE powinna podjąć działania, oparte na dwóch priorytetach. Po pierwsze, władze UE powinny przeprowadzić w solidarnej odpowiedzi krajów europejskich. Po drugie, władze UE powinny przeprowadzić we wprowadzaniu reform gospodarczych w krajach UE, które pozwolą podnieść się Europie po kryzysie oraz przygotować się na kryzysy, które nastąpią w przyszłości.

Ta pierwsza odpowiedź wymaga połączenia właśnie wiary oraz racjonalnego myślenia. Wiary, bo jako transcendentna cnota pozwoli ona działać dla dobra innych. Racjonalnego myślenia, ponieważ jest ono niezbędne do skutecznego działania. Solidarne przywództwo Unii Europejskiej powinno się odnosić nie tylko do narodów UE, ale również do innych narodów, szczególnie tych mniej uprzywilejowanych. Powinno ono mieć wymiar zarówno moralny, jak i gospodarczy. Moralny, gdyż polityka powinna być nastawiona na dobro wspólne. Gospodarczy, gdyż są bogate kraje w UE, bogate przedsiębiorstwa i bogaci ludzie, którzy zachęceni przywództwem liderów UE, mogliby chcieć również działać dla dobra wspólnego.

To drugie stwierdzenie wymaga odpowiedzi na kilka pytań. Dokąd zmierzamy jako Europa? Jaka jest nasza wspólna wizja Europy? Jaka

⁶⁵ Unia Europejska, *Deklaracja Schumana – 9 maja 1950 roku*, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.].

gospodarka jest potrzebna do realizacji tej wizji? Jak zbudować taką gospodarkę? Liderzy Unii Europejskiej powinni odpowiedzieć na te pytania. Reformy gospodarcze krajów Unii Europejskiej powinny być związane szczególnie z ich oddłużeniem oraz przygotowaniem na kolejne kryzysy, które z pewnością, prędzej czy później, nastąpią.

Podsumowanie

W tej części zaproponowano alternatywne działanie do mechanizmu Next Generation EU. Opiera się ono na mechanizmie inwestycyjnym, powszechnym planie inwestycyjnym dla Europy oraz solidarnym przywództwie liderów Unii Europejskiej.

Powszechny plan inwestycyjny dla Europy może wygenerować inwestycje o wartości 3 bln euro w latach 2021–2028. Byłby on finansowany z unijnych danin publicznoprawnych oraz z wpłat krajów członkowskich.

Solidarne przywództwo jest potrzebne w czasach kryzysu, które nastąpiły, potrzebne, aby wyprowadzić kraje Unii Europejskiej z kryzysu oraz przygotować je na kolejne kryzysy, które nastąpią.

Rekomendacje

- Stworzenie powszechnego planu inwestycyjnego dla Europy, finansowanego z unijnych danin publicznoprawnych, który wygenerowałby inwestycje o wartości 3 bln euro w latach 2021–2028.
- Solidarne przywództwo liderów europejskich zgodne z wizją Roberta Schumana.

IV. Next Generation EU – analiza prawna

1. Długoterminowe skutki prawne i ekonomiczne wprowadzenia wpłaty od plastiku (*plastic tax*). Ocena wpływu wpłaty na polską gospodarkę

1.1. Dotychczasowe źródła finansowania działalności Unii Europejskiej

Podstawę normatywną dla finansowania działalności Unii Europejskiej stanowi art. 311 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE). Zgodnie z jego dyspozycją, Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest zaś finansowany całkowicie z zasobów własnych. Przepis ten ma fundamentalne znaczenie zarówno dla zwiększania katalogu zasobów własnych UE, jak też zaciągania przez Unię zobowiązań na realizację założonych przez nią celów.

Przepis art. 311 TFUE w sposób ramowy określa podstawowe zasady związane z procedurą określania katalogu zasobów własnych. Ustanawianie nowych oraz uchylanie istniejących kategorii zasobów własnych odbywa się w formie decyzji. Jest ona stanowiona przez Radę, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Następnie, stosownie do art. 311 akapit czwarty TFUE, Rada powinna ustanowić w drodze rozporządzenia, również zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, środki wykonawcze w odniesieniu do systemu zasobów własnych Unii. W zakresie, w jakim zostało to przewidziane w poprzedzającej je decyzji.

Odnosząc wskazane rozwiązania normatywne Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej na dotychczasowe regulacje niższego szczebla, należy wskazać, że aktualnie obowiązuje w Unii decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu

zasobów własnych Unii Europejskiej⁶⁶. Przyjęte w jej ramach rozwiązania zostały sprecyzowane w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych⁶⁷, zmienne przez rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 804/2016 z dnia 17 maja 2016 r.⁶⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2014/335/UE, Euratom na zasoby własne określone w budżecie Unii składają się dochody pochodzące z następujących źródeł:

- a) tradycyjne zasoby własne składające się z opłat, składek, kwot dodatkowych lub wyrównawczych, kwot lub czynników dodatkowych, ceł pobieranych na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje Unii w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi, ceł na produkty objęte nieobowiązującym już Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a także wkładów i innych opłat przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynków cukru;
- b) zastosowanie stawki jednolitej 0,30% obowiązującej wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw VAT określonych zgodnie z przepisami unijnymi, podstawa brana pod uwagę w tym celu nie może przekraczać 50% dochodu narodowego brutto (DNB) dla każdego państwa członkowskiego;
- c) zastosowanie stawki jednolitej, która zostanie określona zgodnie z procedurą budżetową z uwzględnieniem łącznej kwoty wszystkich innych dochodów – do sumy DNB wszystkich państw członkowskich. Wpłaty obliczane od sumy DNB stanowiły i stanowią największą część dochodów UE.

⁶⁶ Dz. Urz. UE L z 7.06.2014, Nr 168, s. 105.

⁶⁷ Dz. Urz. UE L z 7.06.2014, Nr 168, s. 39.

⁶⁸ Dz. Urz. UE L z 21.05.2016, Nr 132, s. 85.

Przedstawiony katalog zasobów własnych był w przeszłości wielokrotnie krytykowany, m.in. jako nieadekwatny do potrzeb finansowych Unii. Dla przykładu, na posiedzeniach w dniach 7–8 lutego 2013 r. Rada Europejska zaapelowała do Rady o kontynuowanie prac nad wnioskiem Komisji Europejskiej w sprawie nowego rodzaju zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej. Intencją tych zmian miało być uczynienie go jak najprostszym i jak najbardziej przejrzystym, co mogłoby pozytywnie wpłynąć na unijną politykę podatkową w odniesieniu do podatku od wartości dodanej oraz zapewnić równe traktowanie podatników we wszystkich państwach członkowskich. Także w dyskusjach nad projektem Komisji Europejskiej w sprawie budżetu Unii na lata 2021–2027 podnoszona była kwestia pozyskania nowych zasobów własnych. Proponowany wówczas tzw. „koszyk” nowych zasobów własnych obejmował:

- 20% dochodów z systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- 3% stawkę poboru mającą zastosowanie do nowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (*Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB*)⁶⁹;
- wkład krajowy obliczany na podstawie ilości niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w każdym państwie członkowskim.

Według ówczesnych szacunków nowe zasoby własne miały stanowić ok. 12% łącznego budżetu UE i wynosić ok. 22 mld euro rocznie na potrzeby finansowania nowych priorytetów⁷⁰. Na przestrzeni ostatnich kilku lat pojawiały się także inne propozycje pozyskania dodatkowych dochodów do budżetu UE. Zdecydowana większość proponowanych rozwiązań miała charakter sektorowy. Należały do nich m.in. wspólny podatek cyfrowy, który miałby dotyczyć wybranych kategorii usług świadczonych za pomocą Internetu, podatek węglowy, związany z pozyskiwaniem określonych kategorii surowców naturalnych lub emisją CO₂. Propozycje wprowadzenia nowych danin uzasadniano

⁶⁹ J. Iwin-Garżyńska, *Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania a finanse przedsiębiorstwa*, „*Ekonomista*”, nr 5 (2016), s. 584–607.

⁷⁰ Kancelaria Senatu, *Sprawozdanie nt. propozycji Komisji Europejskiej ws. budżetu na lata 2021–2027*, Warszawa 2018, s. 5.

z reguły ich spójnością z poszczególnymi politykami UE, np. w związku z koncepcją Europejskiego Zielonego Ładu. Dotychczas jednak w żadnym przypadku państwa członkowskie oraz organy Unii Europejskiej nie były w stanie osiągnąć porozumienia, co do przyjęcia ogólnoeuropejskiej daniny, która stanowiłaby nowe źródło dochodów Unii.

Odrębny temat stanowią natomiast działania podejmowane przez Unię Europejską w celu ujednoczenia konstrukcji podatków, które mogłyby stanowić dochód poszczególnych państw członkowskich. Główną intencją jest objęcie identycznymi regulacjami takich samych stanów faktycznych i prawnych występujących w zakresie jurysdykcji różnych państw. Podstawę takiego działania stanowią art. 113⁷¹ i 115 TFUE⁷². Poza podatkami pośrednimi, które zostały zharmonizowane dyrektywami horyzontalnymi Rady nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁷³ oraz nr 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego⁷⁴, zakres ujednoczenia norm prawa podatkowego jest bardzo ograniczony. Harmonizacja podatków bezpośrednich nie była bowiem przez wiele lat przedmiotem debaty. Uważano bowiem, że podatki te nie wpływają istotnie

⁷¹ Zgodnie z jego dyspozycją Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji.

⁷² Przewiduje on, że Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al31057> [dostęp: 2 lutego 2021 r.].

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:fioo03> [dostęp: 2 lutego 2021 r.]. Dyrektywa zostanie zmieniona od 13 lutego 2023 r. przez dyrektywę Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiającą ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego.

na funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego⁷⁵. W ostatnich latach nastąpiła w tym zakresie stopniowa zmiana podejścia, zarówno organów Unii, jak i państw członkowskich. Niemniej jednak, z uwagi na szereg okoliczności, dotychczasowa harmonizacja norm regulujących bezpośrednio opodatkowanie ogranicza się jedynie do niektórych elementów konstrukcji tych podatków, np. zwolnienia z opodatkowania dywidend, wypłacanych do podmiotów powiązanych w innym państwie członkowskim UE⁷⁶.

1.2. Nowa kategoria zasobów własnych Unii Europejskiej

Wskazany wyżej katalog zasobów własnych UE uległ modyfikacji przez przyjęcie decyzji Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (dalej jako: decyzja nr 2020/2053)⁷⁷. Już na wstępie wskazać należy, że decyzja ta wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Obecnie nie jest więc możliwe precyzyjne wskazanie momentu zakończenia tego procesu. Decyzja wejdzie zaś w życie pierwszego dnia pierwszego miesiąca następującego po otrzymaniu przez Sekretarza Generalnego Rady ostatniego z powiadomień o zakończeniu procedur związanych z jej przyjęciem przez państwa członkowskie. W art. 12 akapit czwarty decyzji nr 2020/2053 zawarto jednak zastrzeżenie retroaktywnego stosowania decyzji, począwszy od dnia 1 stycznia 2021 r.

Rada Europejska obradująca w dniach od 17 do 21 lipca 2020 r. stwierdziła, że w celu lepszego dostosowania unijnych instrumentów

⁷⁵ S. Owsiak, *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 132, http://www.pte.pl/pliki/2/1/s_owsiak_harmonizacja.pdf [dostęp: 2 lutego 2021 r.].

⁷⁶ Patrz: dyrektywa Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L z 29.12.2011, Nr 345, s. 8).

⁷⁷ Dz. Urz. UE L z 15.12.2020, Nr 424, s. 1.

finansowania do priorytetów politycznych, lepszego odzwierciedlenia znaczenia budżetu ogólnego Unii dla funkcjonowania jednolitego rynku, lepszego wsparcia celów polityk Unii i zmniejszenia wkładów państw członkowskich do rocznego budżetu Unii opartych na dochodzie narodowym brutto, w nadchodzących latach Unia będzie dążyć do zreformowania systemu zasobów własnych i wprowadzenia nowych zasobów własnych. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przyjęcie nowej kategorii zasobów własnych, opartych na krajowych wkładach obliczonych na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi⁷⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. c decyzji nr 2020/2023 nową kategorię zasobów własnych stanowią dochody pochodzące z zastosowania jednolitej stawki poboru od masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Stanowi ona czwartą kategorię zasobów własnych UE.

Propozycja wprowadzenia w UE „podatku” od produktów z tworzyw sztucznych pojawiła się już w maju 2018 r. Wiązała się ona wówczas z poszukiwaniem dodatkowych źródeł dochodu w związku z opuszczeniem Unii przez Wielką Brytanię⁷⁹. Projekt przedstawiony przez ówczesnego komisarza ds. budżetu UE Günthera Oettingera przewidywał obowiązek dokonywania przez państwa członkowskie wpłat, w wysokości 800 euro za tonę niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych⁸⁰. Obok stanowienia źródła dochodów, nowy „podatek” miał przyczynić się do ograniczenia wytwarzania tworzyw sztucznych. Taką samą argumentacją posłużono

⁷⁸ Kolejnymi kategoriami zasobów własnych, na których przyjęcie lub zmianę wskazywała Rada Europejska na posiedzeniu w lipcu 2020 r., jest opłata cyfrowa, zmiana systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS), a w perspektywie długoterminowej plany dotyczące podatku od transakcji finansowych (FTT). Wnioski w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz w sprawie opłaty cyfrowej mają zostać wprowadzone do 1 stycznia 2023 r. Patrz także: RE, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions*, Brussel 2020, s. 64.

⁷⁹ <https://taxfoundation.org/eu-seeks-tax-revenue-close-brexit-budget-gap/> [dostęp: 3 lutego 2020 r.].

⁸⁰ <https://www.plasteurope.com/news/detail.asp?id=243643> [dostęp: 3 lutego 2020 r.].

się w motywie 7. do decyzji nr 2020/2053. Wskazano w nim bowiem, że zasoby własne oparte na krajowych wkładach, które są proporcjonalne do ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, w poszczególnych państwach członkowskich, będą stanowiły zachętę do zmniejszenia zużycia jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych oraz promowania recyklingu i gospodarki o obiegu zamkniętym. Bez wątpienia finansowe zniechęcenie do produkcji odpadów opakowaniowych i odpowiednio zachęcenie do ich recyklingu, będzie służyło realizacji celów, niezwykle istotnych dla gospodarki odpadami, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów⁸¹, oraz dyrektywy 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko⁸².

Bez względu na prezentowane prośrodowiskowe argumenty za wprowadzeniem nowego rodzaju daniny, nie budzi jednak wątpliwości fakt, że pełnić ona będzie przede wszystkim funkcję fiskalną. Jej wprowadzenie zbiega się bowiem z okresem wzmożonego zapotrzebowania UE na środki finansowe. W tym miejscu wyjaśnienia wymaga kilka szczegółowych zagadnień. Po pierwsze, jaki jest charakter nowej daniny oraz jej znaczenie dla realizacji planu odbudowy europejskiej gospodarki Next Generation EU. Po drugie, jakie są zasady kalkulacji jej wysokości. Po trzecie wreszcie, jakie konsekwencje wywołać może jej wprowadzenie dla przedsiębiorców i konsumentów z państw członkowskich Unii.

1.3. Charakter nowego zasobu własnego Unii Europejskiej

W mediach nowa danina została bardzo szybko określona jako „podatek od plastiku” (*plastic tax*). W istocie jednak na poziomie Unii

⁸¹ Dz. Urz. UE L z 14.06.2018, Nr 150, s. 109.

⁸² Dz. Urz. UE L z 12.06.2019, Nr 155, s. 1.

Europejskiej nie został wprowadzony żaden nowy podatek. Wynika to z szeregu przyczyn. Tytułem przykładu, po pierwsze, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, osiągnięcie przez państwa UE kompromisu co do przyjęcia jednolitej regulacji podatkowej jest niezmiernie trudne i czasochłonne, ze względu na rozbieżne interesy poszczególnych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę dynamikę zmian związanych z wystąpieniem epidemii COVID-19 oraz będącego jej rezultatem światowego kryzysu gospodarczego, szybkie przyjęcie nowej ogólnoeuropejskiej daniny nie było (i nie jest) realne. Po drugie, nawet gdyby udało się taki podatek uchwalić, to Unia Europejska nie posiada własnej administracji skarbowej, która mogłaby go egzekwować. Byłaby więc uzależniona od pomocy stosownych organów państw członkowskich.

Ze wskazanych względów zamiast ogólnoeuropejskiego podatku płaconego bezpośrednio do budżetu UE przez podmioty z rynku opakowań sztucznych, czyli przez dziesiątki, a potencjalnie nawet setki tysięcy przedsiębiorców lub konsumentów, przyjęto model wpłaty, dokonywanej jedynie przez 27 państw członkowskich (dalej także: wpłata od plastiku). Jest to rozwiązanie proste i szybkie, a więc najbardziej efektywne z perspektywy efektywności uzyskiwania dochodów budżetowych. W stosunku do dotychczas stosowanego modelu pozyskiwania środków z wpłat państw członkowskich, których wysokość była uzależniona od wysokości DNB czy też wpływów z VAT, wpłata z nowego źródła różni się jedynie sposobem jej kalkulacji. Zobowiązane do wpłaty jest wyłącznie państwo członkowskie, które samodzielnie dokonuje obliczenia należnej kwoty oraz jej wpłaty na rachunek UE. Na marginesie warto dodać, że sama instytucja wpłaty jest znana polskiemu prawu finansowemu jako jedna z danin publicznych. Jej krajowe znaczenie jest natomiast ograniczone do wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych do budżetu państwa⁸³.

Pomimo że wprowadzenie nowej daniny odbyło się na tle poszukiwań środków finansowych w okresie zwiększonych potrzeb, wynikających

⁸³ Art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869).

z przeciwdziałania światowemu kryzysowi, nie przyjęto temporalnych ram jej obowiązywania. Także w motywach decyzji nr 2020/2053 brak jakichkolwiek uwag o szczególnym charakterze wpłaty od plastiku. Nie ma ona również ściśle określonego przeznaczenia, np. związanego ze sfinansowaniem funduszu Next Generation EU, przewidzianego na odbudowę europejskiej gospodarki. Wpłata od plastiku ma więc charakter niepodatkowy, zwykły, nieograniczony czasowo i ogólny. Uzyskane z niej środki, zgodnie z zasadą jedności materialnej, mogą być przeznaczone na realizację wszystkich potrzeb finansowych UE. Analogicznie jak miało to miejsce z dotychczasowymi rodzajami wpłat do budżetu UE. Brak również zastrzeżeń o szczególnym przeznaczeniu tych środków, np. na zwiększenie poziomu recyklingu odpadów. Tym samym potwierdza się teza, że jedynym bezpośrednim celem wprowadzenia wpłaty od plastiku jest zwiększenie ogólnych dochodów Unii Europejskiej.

1.4. Kalkulacja wysokości wpłaty od plastiku

Zagadnienia związane z kalkulacją wysokości wpłaty od plastiku zostały ujęte w art. 2 ust. 2 decyzji nr 2020/2053. Określa on, że przez tworzywa sztuczne należy rozumieć polimer w znaczeniu nadanemu temu określeniu w art. 3 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów⁸⁴, do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje. Z kolei „odpady opakowaniowe” oraz „recykling” mają znaczenie przypisane

⁸⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L z 30.12.2006, Nr 396, s. 1).

tym terminom odpowiednio w art. 3 pkt 2 i 2c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁸⁵ i w decyzji Komisji 2005/270/WE ustanawiającej formaty w odniesieniu do systemu baz danych⁸⁶.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit 2 decyzji nr 2020/2053 masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi, należy obliczać jako różnicę między masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych w państwie członkowskim w danym roku a masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które są poddawane recyklingowi w danym roku, określoną zgodnie z dyrektywą 94/62/WE. Co istotne, dane statystyczne do wskazanego obliczenia będą ustalane indywidualnie przez poszczególne państwa członkowskie UE. Po ustaleniu masy odpadów, zostanie ona przemnożona przez stawkę w wysokości 0,80 euro za kilogram masy odpadów opakowaniowych. Pomimo istotnych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE w zakresie poziomu produkcji odpadów opakowaniowych oraz ich recyklingu, stawka nie została pod tym kątem w żaden sposób zróżnicowana.

Ryczałtową obniżkę wpłaty przewidziano natomiast dla państw członkowskich, których DNB na mieszkańca w 2017 r. był niższy od średniej unijnej⁸⁷. Ryczałt ten został skalkulowany jako równowartość 3,8 kilograma odpadów opakowaniowych, pomnożonych przez ilość mieszkańców danego państwa członkowskiego w 2017 r. Zestawienie obniżek prezentuje poniższe zestawienie:

⁸⁵ Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L z 31.12.1994, Nr 365, s. 10).

⁸⁶ Decyzja Komisji 2005/270/WE z dnia 22 marca 2005 r. ustanawiająca formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L z 5.04.2005, Nr 86, s. 6).

⁸⁷ Należy przy tym podkreślić, że mimo wcześniejszych zapewnień, równolegle utrzymano rabaty krajowe dla Austrii (565 mln euro), Danii (377 mln euro), Niemiec (3 671 mln euro), Niderlandów (1921 mln euro) i Szwecji (1 069 mln euro), od wpłat dokonywanych w oparciu o wysokość DNB.

Tabela 4. Państwa członkowskie, które na podstawie art. 2. ust. 2 decyzji Rady nr 2020/2053 mają prawo do rocznej obniżki ryczałtowej oraz kwota przysługującej im obniżki, wyrażona w cenach bieżących

Państwo członkowskie	Wartość rocznej obniżki ryczałtowej
Bułgaria	22 mln euro
Chorwacja	13 mln euro
Czechy	32,187 mln euro
Cypr	3 mln euro
Estonia	4 mln euro
Grecja	33 mln euro
Hiszpania	142 mln euro
Litwa	9 mln euro
Łotwa	6 mln euro
Malta	1,415 mln euro
Polska	117 mln euro
Portugalia	31,322 mln euro
Rumunia	60 mln euro
Słowacja	17 mln euro
Słowenia	6,279 mln euro
Węgry	30 mln euro
Włochy	184,048 mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 2 ust. 2 akapit 3 decyzji Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom.

Przyjęty model rabatów również nie odzwierciedla różnic w poziomie możliwości recyklingu odpadów przez poszczególne państwa członkowskie. Jest to więc rozwiązanie niekorzystne dla Polski. Dysponuje ona bowiem ograniczonymi możliwościami we wskazanym

względnie⁸⁸. Dość powiedzieć, że według danych Eurostatu w 2017 r. średni unijny poziom recyklingu odpadów opakowaniowych wynosił 41,9%. W Polsce poziom ten wynosi zaś 34,6%⁸⁹. Pod względem wielkości wnoszonej wpłaty Polska będzie natomiast prawdopodobnie piąta w UE, na poziomie ok. 430 mln euro⁹⁰. Konieczność wnoszenia wpłaty obniży ilość środków, które można byłoby przeznaczyć na budowę krajowej infrastruktury do przetwarzania odpadów. Oznacza to, że w jeszcze większym stopniu wydatki, o których mowa będą musiały przenosić się na samorząd terytorialny, który już obecnie ponosi bardzo wysokie koszty związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Z drugiej jednak strony należy mieć na względzie, że część wpłaty przypadającej na Polskę i tak zostałaby przekazana do budżetu UE, odpowiednio do udziału Polski w DNB Unii.

Według wstępnych obliczeń Komisji Europejskiej roczne dochody z tytułu nowej wpłaty powinny wynosić ok. 6,6 mld euro, bez uwzględnienia rabatów, które pomniejszyłyby ją o ok. 700 mln euro⁹¹. Z kolei branża odpadowa szacuje wysokość rocznych wpływów do budżetu UE na 6–8 mld euro. O taką też kwotę ograniczone zostaną zasoby, które można byłoby wykorzystać do sfinansowania transformacji gospodarki odpadowej na obieg zamknięty⁹².

⁸⁸ *Plastics tax – Polska na górze stawki najwięcej wpłacających państw*, <https://www.russellbedford.pl/aktualnosc/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁸⁹ PAP, *Poziom recyklingu plastikowych opakowań w UE w 2017 r. wyniósł 42%*, <https://portalkomunalny.pl/poziom-recyklingu-plastikowych-opakowan-w-ue-w-2017-r-wyniosl-42-397706/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁹⁰ E. Schaart, *France, Germany set to pay the most under EU plastics tax*, <https://www.politico.eu/article/france-germany-set-to-pay-the-most-under-eu-plastics-tax> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁹¹ *Plastics tax – Polska na górze stawki najwięcej wpłacających państw*, <https://www.russellbedford.pl/aktualnosc/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁹² *EU Plastic Tax: A danger for EU Single Market & Recovery*, <https://www.recycling-magazine.com/2020/07/27/eu-plastic-tax-a-danger-for-eu-single-market-recovery/> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

1.5. Konsekwencje wprowadzenia wpłaty od plastiku dla państw członkowskich Unii Europejskiej

Jak wskazano, wpłata od plastiku stanowi nową unijną daninę publiczną, adresowaną do państw członkowskich. Jak wynika z motywu 7. do decyzji nr 2020/2053, zgodnie z zasadą pomocniczości przyjęto, że państwa członkowskie będą mogły podjąć kroki, jakie uznają za najbardziej odpowiednie do realizacji celów związanych z wprowadzeniem wpłaty. Na obecnym etapie nie przewiduje się zatem ujednoclenia zasad rozkładania ciężaru tej daniny w poszczególnych państwach. Należy przyjąć, że ewentualny proces dokonywania uzgodnień w tym zakresie byłby długotrwały i skomplikowany. Nie oznacza to jednak, że nie zostanie w przyszłości podjęty.

Państwa członkowskie nie zostały wprost zobowiązane do wprowadzenia przez siebie nowego podatku związanego z odpadami⁹³. W związku z pozostawieniem swobody w odniesieniu do nowej daniny mają więc one możliwość wyboru, albo w całości sfinansują wpłatę bezpośrednio ze swojego budżetu (tak, jak odbywało się to z dotychczasowymi wpłatami do budżetu UE), albo przerzucą ją na podmioty pozostające w ich jurysdykcji podatkowej. Bez wątplenia pierwsze rozwiązanie jest najprostsze i najbardziej elastyczne. Z tego względu będzie ono zapewne w najbliższym okresie stosowane przez większość państw członkowskich. Na dłuższą metę nie można jednak się łudzić, że państwa te będą zainteresowane ponoszeniem przez siebie dodatkowych obciążeń. Konsekwencją wprowadzenia wpłaty od plastiku będzie więc przyjęcie przez poszczególne państwa członkowskie regulacji, które pozwolą przesunąć ciężar daniny na szeroko rozumiany krąg podmiotów znajdujących się w ich jurysdykcji podatkowej⁹⁴. Na tym tle wskazać należy, że polskie władze zapowiedziały już wprowadzenie rozwiązań mających „zachęcać (...) do zwiększania poziomu

⁹³ Odpowiedź Komisji Europejskiej nr E-001186/2020 z 13 maja 2020 r. na interpelację poselską.

⁹⁴ Bez względu na ewentualne podjęcie równoległe innych działań związanych z minimalizowaniem produkcji odpadów opakowaniowych, np. wprowadzeniem kaucji na butelki PET.

recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych lub/i zmniejszać ilość odpadów nieprzetworzonych, celem ograniczenia negatywnych skutków wpłaty od plastiku dla budżetów”⁹⁵.

Brak jednolitych rozwiązań na poziomie Unii sprawia, że każde państwo będzie przyjmowało własne konstrukcje podatkowe w odniesieniu do opodatkowania nieprzetworzonych odpadów opakowaniowych. Katalog potencjalnych rozwiązań jest niezwykle szeroki i obejmuje zarówno daniny typu dochodowego, przychodowego, obrotowego czy też majątkowego. Potencjalny podatek może być adresowany zarówno do konsumentów, jak i do producentów i importerów opakowań. Krąg podmiotów zobowiązanych może zostać także ujęty w sposób bardzo wąski. Z kolei przedmiotem opodatkowania może być zarówno produkcja opakowań, ich składowanie lub przetwarzanie, dochód z działalności polegającej na produkcji opakowań i wiele innych. Na zakres oddziaływania nowej regulacji podatkowej w istotnym stopniu mogą też wpłynąć przewidziane w niej zwolnienia i wyłączenia. Wobec braku jakichkolwiek informacji o kształcie planowanej daniny obecnie nie jest jednak możliwe przeprowadzenie analizy charakteru oraz potencjalnych skutków jej wprowadzenia zarówno dla polskich konsumentów, jak i przedsiębiorców.

Wskazać jednak należy, że jeszcze przed rozpoczęciem kryzysu związanego z epidemią COVID-19 w niektórych państwach Unii Europejskiej zostały podjęte prace nad podatkiem od odpadów opakowaniowych. Choć nie mają one charakteru ogólnoeuropejskiego celowe wydaje się zapoznanie z ich rezultatami. Nie można bowiem wykluczyć, że władze polskie w pracach nad własnym podatkiem będą wzorowały się na rozwiązaniach opracowanych i obowiązujących za granicą.

Prace legislacyjne nad podatkiem „od plastiku” podjęły dotychczas państwa o stosunkowo wysokim poziomie produkcji opakowań, tj. Włochy, a krótko później także Hiszpania. Rozwiązania przyjęte

⁹⁵ Odpowiedź Ministra Finansów z 20 stycznia 2021 r. na interpelację poselską nr 17020.

przez oba kraje są natomiast do siebie zbliżone (hiszpańskie wzorowane na włoskich), co uzasadnia ich wspólne omówienie⁹⁶.

Zarówno włoska, jak i hiszpańska danina ma charakter podatku pośredniego. Jest on zbliżony konstrukcyjnie do stosowanego w UE podatku akcyzowego. Obciąża on podmioty dokonujące:

- produkcji,
- importu,
- wewnątrzspółnotowego nabycia opakowań z tworzyw sztucznych jednorazowego użytku, o ile zostaną one zużyte (skonsurowane) w danym państwie⁹⁷.

Tym samym opakowania przeznaczone do bezpośredniego wywozu do innego państwa nie podlegają opodatkowaniu.

Przez opakowania należy z kolei rozumieć:

- opakowania składające się z polimeru, które nie zostały pomyślane ani zaprojektowane do wielokrotnego użytku;
- wszystkie jednorazowe produkty z tworzyw sztucznych, które służą do przechowywania płynnych lub stałych produktów lub do pakowania towarów bądź produktów spożywczych;
- plastikowe pojemniki składające się z więcej niż jednego materiału.

Wyłączone z opodatkowania są natomiast przede wszystkim opakowania biodegradowalne, medyczne, pochodzące z tworzyw uzyskanych w drodze recyklingu oraz opakowania przeznaczone do długotrwałego użytku (np. wiadra czy puszki). Zarówno we Włoszech, jak i w Hiszpanii przewiduje się także identyczną stawkę podatku, w wysokości 0,45 euro, stosowaną do podstawy wyrażonej w kilogramach opakowań jednorazowego użytku⁹⁸.

⁹⁶ *Italy introduces proportional tax on plastic items*, https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/ey-italy-introduces-proportional-tax-on-plastic-items, dostęp: 9 marca 2021 r., *Spain publishes proposal for indirect tax on non-reusable plastic packaging*, <https://taxnews.ey.com/news/2020-1528-spain-publishes-proposal-for-indirect-tax-on-non-reusable-plastic-packaging> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

⁹⁷ Podatnicy nie będący rezydentami Włoch lub Hiszpanii są natomiast zobowiązani do wskazania przedstawiciela podatkowego na terenie tych państw.

⁹⁸ W pierwotnej wersji stawka podatku miała wynosić we Włoszech 1 euro za kilogram opakowań.

Wskazana danina będzie obowiązywała w obu państwach od 1 lipca 2021 r. W tym terminie planowo wejdzie ona w życie w Hiszpanii. Z kolei we Włoszech termin ten był już dwukrotnie odraczany (pierwotny upłynął 1 lipca 2020 r.), co uzasadniono chęcią wsparcia gospodarki w okresie kryzysu⁹⁹. Biorąc pod uwagę wprowadzenie przez UE wpłaty od plastiku i konieczność jej sfinansowania, należy przypuszczać, że kolejnych prolongat już nie będzie.

Należy także nadmienić, że prace nad podatkiem od opakowań plastikowych niezależnie od UE, prowadzone są również w innych państwach, np. w Wielkiej Brytanii. Kraj ten przewiduje wprowadzenie od kwietnia 2022 r. daniny, obejmującej opakowania produkowane lub importowane do Wielkiej Brytanii, które nie zawierają co najmniej 30% plastiku pochodzącego z recyklingu. Podatek ten miałby być obliczany z uwzględnieniem stawki 200 funtów za tonę opakowań. Szacuje się, że opłacać go będzie ok. 20 000 producentów i importerów opakowań w Wielkiej Brytanii¹⁰⁰.

1.6. Podsumowanie i rekomendacje

Wprowadzenie wpłaty od plastiku stanowi pierwszy etap procesu zwiększania dochodów budżetowych UE. Przyjęte rozwiązanie, a więc zobowiązanie państw do dokonywania wpłat, mimo że z perspektywy efektywności uzyskiwania dochodów jest prawidłowe, to pociągnie za sobą także negatywne skutki. Brak jednolitych rozwiązań na poziomie całej UE zagraża bowiem wprowadzeniem zróżnicowanych konstrukcji prawnych w poszczególnych państwach, w tym rezygnację

⁹⁹ *Implementation of “plastic tax” likely postponed until mid-2021, Only a small gap in tax coffers*, https://www.plasteurope.com/news/Implementation_of_plastic_tax_likely_postponed_until_mid-2021_Only_t246204/ [dostęp: 9 marca 2021 r.].

¹⁰⁰ HM Revenue & Customs, *Introduction of a new plastic packaging tax*, 12 października 2020 r., <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-a-new-plastic-packaging-tax/introduction-of-a-new-plastic-packaging-tax> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

z opodatkowania plastiku w części z nich i odzyskiwaniem środków z dokonanej wpłaty w inny sposób. W warunkach wspólnego rynku bardzo łatwo może więc dojść do jego fragmentyzacji. Naturalną konsekwencją nierównego opodatkowania będzie również przenoszenie zakładów produkcyjnych do państw przewidujących preferencyjne rozwiązania podatkowe. W konsekwencji możliwy jest więc wzrost bezrobocia i napięć społecznych w części państw członkowskich UE, a także ograniczenie konkurencyjności europejskiej branży opakowań na rynkach światowych. Jednocześnie nie jest wcale przesądzone, że ciężar nowej daniny będą ponosić podmioty produkujące największą ilość opakowań bądź w największym stopniu zanieczyszczające środowisko. Państwa członkowskie mogą bowiem przyjąć rozwiązania obciążające np. jednostki samorządu terytorialnego bądź podmioty zajmujące się przetwarzaniem odpadów, opierając się na kryteriach odbiegających od wcześniej przedstawionych. Z kolei przyjęcie konstrukcji podatku pośredniego, jak ma to miejsce w Hiszpanii i Włoszech, oznacza przerzucenie ciężaru daniny na konsumentów. W każdym wypadku wpłata do budżetu UE bezpośrednio lub pośrednio wpłynie na ograniczenie ilości środków finansowych dostępnych na modernizowanie branży przetwarzania odpadów opakowaniowych¹⁰¹.

Z perspektywy państw członkowskich wątpliwości związane są m.in. ze zmieniającymi się unijnymi przepisami środowiskowymi. W szczególności problem dotyczy definiowania odpadów oraz recyklingu, co wpływa na metodologię obliczeń wysokości wpłaty. Możliwe bowiem będzie manipulowanie wysokością wpłaty przypadającej na dane państwo, poprzez zmianę postanowień właściwych przepisów środowiskowych (tzw. dyrektywy odpadowej). Konsekwencje takich zmian w największym zakresie dotkną państwa, w których recykling stoi na niskim poziomie zaawansowania ilościowego oraz jakościowego, np. gdy znaczną jego część stanowi jedynie przetwarzanie termiczne

¹⁰¹ *EU summit agrees budget and coronavirus recovery fund. Plastics industry criticises levy on non-recyclable packaging*, https://www.plasteurope.com/news/PLASTICS_TAX_t245544/ [dostęp: 9 marca 2021 r.].

odpadów, a państwo nie wypełnia unijnych celów ilości przetworzonych odpadów¹⁰². Przypadek taki dotyczy m.in. Polski.

Wpłatę od plastiku, jak również potencjalny podatek, który zostanie wprowadzony w celu jej zrekompensovania budżetowi państwa, należy ocenić negatywnie. Po pierwsze, konstrukcja wpłaty pozwala na łatwą modyfikację jej elementów zmiennych. Oznacza to, że przy utrzymaniu stawki 0,80 euro za kilogram odpadów Komisja Europejska i tak może doprowadzić do zwiększenia wysokości wpłaty przez rozszerzenie podstawy jej obliczania. Państwa członkowskie będą zaś miały ograniczone możliwości przeciwdziałania takiej zmianie. Po drugie, dokonanie zmiany katalogu zasobów własnych UE, którą stanowi wprowadzenie wpłaty od plastiku, otwiera nowe możliwości i zachęca do wprowadzania kolejnych tego typu danin. Z uwagi na trudności związane z uzgodnieniem konstrukcji ogólnoeuropejskich podatków należy przypuszczać, że w przyszłości dochody UE będą zwiększane właśnie przez wprowadzanie kolejnych wpłat. Ich ciężar będzie spoczywał na państwach członkowskich, ograniczając w ten sposób zasoby, które mogłyby zostać przeznaczone na realizację celów samodzielnie określonych przez te państwa, np. wsparcia gospodarki własnymi programami stymulacyjnymi. Po trzecie, próby przenoszenia ciężaru wpłat na przedsiębiorców lub konsumentów poszczególnych państw doprowadzą do narastania nierównomierności opodatkowania, co może budzić wątpliwości zarówno pod względem zgodności z dyspozycją art. 84 Konstytucji, jak i w ujęciu ekonomicznym. Po czwarte, dodatkowe opodatkowanie wybranych gałęzi gospodarki będzie ujemnie wpływało na ich konkurencyjność i uniemożliwiało realizację długoterminowych celów postawionych przez UE oraz władze krajowe. Problem ten jest szczególnie widoczny w odniesieniu do branży przetwarzania odpadów, która w ostatnich latach otrzymywała duże wsparcie ze środków publicznych, związane z dążeniem do osiągnięcia przez Polskę minimalnych progów recyklingu odpadów.

¹⁰² *EP backs binding recycled-content targets*, <https://www.euwid-recycling.com/news/policy/single/Artikel/ep-backs-binding-recycled-content-targets.html> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Państwa członkowskie UE, wyrażając w lipcu 2020 r. zgodę na wprowadzenie nowej daniny oraz możliwość dalszego rozszerzenia katalogu zasobów własnych Unii, podjęły duże ryzyko. Z jednej strony są one zobowiązane do dokonywania wpłaty, której wysokość jest w ograniczonym zakresie od nich zależna (nawet zwiększenie poziomu recyklingu w danym państwie nie wyklucza bowiem możliwości zmiany w dyrektywie definicji odpadu, tworzyw sztucznych oraz recyklingu). Rozszerzenie zakresu zasobów własnych zwiększa zaś autonomię działania instytucji unijnych. Z drugiej strony, to na państwach członkowskich spoczywają konsekwencje ewentualnego wprowadzenia regulacji, umożliwiających zrekomensowanie im wpłat dokonanych do budżetu UE. Konsekwencje, o których mowa obejmują zarówno ryzyko polityczne związane z wprowadzeniem nowej daniny, ponoszenie ciężaru jej pobierania oraz przymusowego egzekwowania, ryzyko likwidacji branży produkującej opakowania, wzrostu cen opakowań (w tym produktów w opakowaniach) dla konsumentów oraz wiele innych¹⁰³. Postulować należy zatem ograniczenie dalszego rozszerzania katalogu zasobów własnych UE oraz zmianę decyzji nr 2020/2053 w taki sposób, aby ograniczyć możliwość modyfikowania podstawy obliczenia wpłaty w drodze zmiany treści dyrektywy.

¹⁰³ Szacuje się, że przeniesienie całości ciężaru wpłaty na konsumentów oznacza wzrost cen opakowań plastikowych o 20–60%, a towarów konsumpcyjnych o 3–8%. Patrz: <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/cen-09902-cover7> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

2. Problem odpowiedzialności prawnej za powstałe zadłużenie, w szczególności w przypadku niewypłacalności części państw członkowskich UE

2.1. Finansowanie działalności UE w kontekście przeciwdziałania kryzysowi związanemu z epidemią COVID-19

Epidemia COVID-19 oraz związany z nią głęboki i niespodziewany kryzys gospodarczy pociągnęły za sobą istotne zmiany w dotychczasowych zasadach finansowania działalności UE. Obok Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027, w ramach których przewidziano wydatki na kwotę 1 047,3 mld euro, Komisja Europejska zaproponowała bowiem przyjęcie dodatkowych rozwiązań, związanych z finansowaniem odbudowy gospodarczej Unii. Chodzi o fundusz Next Generation EU, którego głównym elementem jest Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy¹⁰⁴. W istocie chodzi o nowy zasób, który należy kwalifikować jako dodatkowy fundusz specjalny, powiązany, ale nie stanowiący elementu budżetu UE. Formalną podstawą jego powołania jest rozporządzenie Rady (UE) nr 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19¹⁰⁵. Zakres stosowania został określony w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia. Przewiduje on finansowanie za pomocą NGEU działań podejmowanych w celu zaradzenia niekorzystnym skutkom gospodarczym kryzysu związanego z COVID-19 oraz zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie finansowania, w celu uniknięcia nawrotu tego kryzysu. Wskazane cele precyzuje się m.in. jako działania na rzecz przywrócenia zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy, w obszarze badań i innowacji czy też działania w formie reform i inwestycji służących ponownemu

¹⁰⁴ W ramach funduszu Next Generation UE największy ilościowo jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), w ramach którego przewidziano 672,5 mld euro dotacji i pożyczek. Reszta z 750 mld euro została przeznaczona na sześć mniejszych programów unijnych, np. na program ramowy na rzecz badań i innowacji „Horyzont Europa” (5 mld euro).

¹⁰⁵ Dz. Urz. UE LI z 22.12.2020, Nr 433, s. 23.

ożywieniu potencjału dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Materialne znaczenie NGEU wyraża się natomiast w kwocie 750 mld euro w cenach z 2018 r., przewidzianych jako limit jego finansowania¹⁰⁶.

Zwiększenie wydatków UE związane z wprowadzeniem NGEU, planuje się sfinansować z dwóch źródeł. Na pierwsze z nich składają się środki uzyskane z pożyczek zaciągniętych przez Komisję Europejską (o czym szerzej poniżej). Drugim źródłem są natomiast zasoby własne UE. W istocie, z uwagi na dążenie do jak najszybszego uruchomienia maksymalnie dużych zasobów finansowych (zaciągnięcia zobowiązań najpóźniej do końca 2023 r.), NGEU będzie sfinansowany z pożyczek¹⁰⁷, które następnie, przez okres przeszło 37 lat będą stopniowo spłacane przez Unię środkami pochodzącymi z zasobów własnych¹⁰⁸. Poza wprowadzeniem nowych danin, stosownie do art. 6 decyzji nr 2020/2053 dotychczasowe pułapy zasobów własnych zostały tymczasowo podwyższone o 0,6 punktu procentowego wyłącznie w celu pokrycia wszystkich zobowiązań Unii wynikających z zaciągnięcia wspomnianych pożyczek, aż do momentu wygaśnięcia wszystkich takich zobowiązań, jednak najpóźniej do 31 grudnia 2058 r. Chodzi więc przede wszystkim o zwiększenie poziomu wpłat, obliczanych jako udział danego państwa członkowskiego w DNB. Decyzja Rady UE zastrzega przy tym, że zwiększenie pułapów zasobów własnych nie może być wykorzystywane do pokrycia żadnych innych zobowiązań Unii, niż spłata zaciągniętych pożyczek. Przyjęcie bardzo szerokiego

¹⁰⁶ Art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 2020/2094.

¹⁰⁷ Ściślej rzecz biorąc, chodzi nie tyle o pożyczki w cywilnoprawnym ich znaczeniu, ale w ogólności o dług. Standardowym narzędziem pozyskiwania środków finansowych przez podmioty międzynarodowego prawa publicznego jest bowiem emisja obligacji. W przypadku emisji przez Unię Europejską używa się więc, zwłaszcza w piśmiennictwie anglojęzycznym, określenia „euroobligacje”. Nie należy jednak mylić go z takim samym określeniem, używanym w Polsce na opisanie obligacji wyemitowanych przez dowolny podmiot (przeważnie korporację), a plasowanych poza granicami państwa pochodzenia waluty, w której są denominowane. W pracy zachowano przyjętą przez Komisję Europejską terminologię, posługującą się terminem „pożyczki”.

¹⁰⁸ W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że organy UE zaproponowały rozszerzenie katalogu zasobów przez wprowadzenie nowych danin, w tym wpłaty od plastiku (patrz: wcześniejsza część pracy poświęcona temu tematowi).

horyzontu czasowego (maksymalnie 37 lat) pozostaje jednak w rażącej niezgodności z deklarowanym „tymczasowym” charakterem takiego działania. Można zatem przyjąć, że w wyniku zaciągnięcia zobowiązań przez UE dojdzie do trwałego zwiększenia poziomu jej zasobów własnych, kosztem zwiększenia obciążeń państw członkowskich.

O ile Unia Europejska może przyjmować różnego rodzaju konstrukcje prawne z zamiarem realizacji swoich szczegółowych zadań, to w przypadku NGEU powstają zasadnicze wątpliwości związane z jego finansowaniem. Dotyczą one trzech kwestii. Po pierwsze, chodzi o sposób finansowania NGEU, w szczególności o zgodność z prawem unijnym przyjętych zasad zaciągania zobowiązań w imieniu Unii. Po drugie, o zasady zarządzania wspólnym długiem. Po trzecie wreszcie, o zakres ewentualnej odpowiedzialności państw członkowskich za spłatę zobowiązań Unii. W ostatnim aspekcie szczególnej uwagi wymaga rozpatrzenie przypadku wystąpienia niewypłacalności części państw członkowskich UE.

2.2. Ocena upoważnienia Komisji Europejskiej do zaciągania zobowiązań w imieniu Unii Europejskiej

Jak wskazano, program odbudowy Unii po kryzysie gospodarczym ma zostać sfinansowany przede wszystkim długiem. Wobec tego należy poddać analizie dopuszczalność uprawnienia Komisji Europejskiej do zaciągania zobowiązań w imieniu Unii, w kontekście rozgraniczenia potencjalnej odpowiedzialności pomiędzy UE oraz jej państwami członkowskimi. Materię, o której mowa, reguluje art. 125 ust. 1 TFUE. Zgodnie z jego dyspozycją Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Jednak co istotniejsze, państwo członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz

publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego państwa członkowskiego ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 311 TFUE Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Budżet jest zaś finansowany całkowicie z zasobów własnych, bez uszczerbku dla innych dochodów. Tym samym w sposób jednoznaczny przesądzono, że nie jest możliwe zaciąganie wspólnych zobowiązań finansowych przez Unię i jej państwa członkowskie. Państwa członkowskie nie mogą zaś ponosić wzajemnej odpowiedzialności za swoje zobowiązania. Jedyne wyjątek od tej zasady stanowi gwarancja państw członkowskich zabezpieczona środkami zarówno z budżetu UE, jak i budżetów krajowych, której konsekwencją było powstanie unijnych obligacji gwarantowanych przez państwa członkowskie¹⁰⁹.

Mimo istnienia wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy zobowiązaniami UE oraz jej państw członkowskich, w art. 5 ust. 1 lit. a decyzji nr 2020/2053 zawarte zostało upoważnienie dla Komisji Europejskiej do zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld euro¹¹⁰. Większość z nich powinna zostać zaciągnięta do końca 2026 r., tak aby po tym terminie Komisja nie zaciągała już żadnych pożyczek netto. W motywach od 14. do 17. wskazanej decyzji wielokrotnie podkreśla się, że przyznane uprawnienie ma charakter „tymczasowy”, „nadzwyczajny” i „wyjątkowy”. Wykorzystanie tego rodzaju retoryki w żaden sposób nie zmienia istoty rzeczy. Wobec jednoznacznej, językowej wykładni postanowień TFUE, uznać należy, że decyzja przyjęta przez Radę narusza obowiązujące prawo pierwotne UE. Przepisy unijnego prawa wtórnego (zwłaszcza tak niskiego stopnia jak decyzji) muszą zaś być zgodne z normami prawa pierwotnego (w tym przypadku TFUE). Od wskazanej zasady nie ma wyjątków. Tak więc pozostają wątpliwości co do zgodności tej decyzji z traktatem, nawet pomimo istnienia politycznej zgody w powyższym względzie.

¹⁰⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Obligacje unijne*, „Infos”, 2013, nr 18, s. 1.

¹¹⁰ Z zastrzeżeniem, że kwota ta jest dostosowywana na podstawie stałego deflatora w wysokości 2% rocznie.

Upoważnienie Komisji Europejskiej do zaciągania zobowiązań w imieniu Unii nie tylko pozostaje w sprzeczności z prawem, ale również tworzy niebezpieczny precedens. Sprawia bowiem, że państwa członkowskie mogą porozumieć się między sobą w sposób wykraczający lub nawet otwarcie sprzeczny z postanowieniami prawa pierwotnego. W konsekwencji wskazane działania mogą w przyszłości prowadzić do zakwestionowania porządku prawnego, na którym została zbudowana Unia. Nie można bowiem wykluczyć podejmowania w przyszłości kolejnych zobowiązań finansowych, które również będą uzasadniane „szczególnymi” lub „nadzwyczajnymi” okolicznościami, w jakich znalazła się Unia Europejska.

2.3. Zarządzanie długiem Unii Europejskiej

Z uprawnieniem do zaciągania zobowiązań w imieniu Unii Europejskiej jest ściśle związane uprawnienie do zarządzania powstałym długiem. W jego ramach mieści się m.in. zaciąganie nowych zobowiązań w celu refinansowania dotychczasowych, obsługa zobowiązań, czy też zarządzanie wolnymi środkami. Zarządzanie długiem stanowi współcześnie niezwykle istotny element prawa finansowego, a jego znaczenie rośnie proporcjonalnie do wzrostu zadłużenia poszczególnych państw¹¹¹. W odniesieniu do Unii Europejskiej nie miał on jednak dotychczas większego znaczenia.

Komisja Europejska, na podstawie art. 5 ust. 1 lit. b decyzji nr 2020/2053 została uprawniona do wykorzystania pozyskanych zasobów finansowych na udzielanie państwom członkowskim pożyczek (maksymalnie 360 mld euro) oraz dotacji (maksymalnie 390 mld euro). W przypadku dotacji stanowi to wyjątek od zakazu wykorzystywania środków finansowych pozyskanych na rynkach kapitałowych do

¹¹¹ Patrz m.in.: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym: teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008; A. Hanusz, *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 153 i n.

finansowania wydatków operacyjnych Unii¹¹². Zgodnie z art. 5 ust. 2 decyzji nr 2020/2053 spłata kwoty głównej oraz odsetek od pożyczonych środków finansowych, jest pokrywana z budżetu Unii. Uprawnienie do zarządzania spłatą zobowiązań zostało z kolei przyznane Komisji Europejskiej. W jego ramach Komisja może także po 2026 r. zaciągać zobowiązania, z tym że w celu refinansowania dotychczasowego zadłużenia. Z kolei spłaty kwoty głównej środków finansowych muszą rozpocząć się przed końcem okresu Wieloletnich Ram Finansowych 2021–2027, w kwocie minimalnej, w zakresie, w którym pozwalają na to kwoty niewykorzystane do płatności z tytułu odsetek należnych od pożyczek. Wszystkie zobowiązania zaciągnięte na podstawie uprawnienia Komisji do zaciągania pożyczek powinny zaś zostać w pełni spłacone najpóźniej do dnia 31 grudnia 2058 r.

Równolegle Komisja została zobowiązana do regularnego (nie wskazano przy tym, jak często) informowania Parlamentu Europejskiego i Rady na temat wszystkich aspektów swojej strategii zarządzania długiem. Stosownie do art. 5 ust. 3 decyzji nr 2020/2053 Komisja ma także obowiązek opracowania i aktualizowania harmonogramu emisji długu, zawierającego przewidywane daty i wielkości emisji na kolejny rok. Musi także sporządzić plan określający przewidywane płatności z tytułu kwoty głównej i odsetek, który następnie przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Obowiązki Komisji wobec pozostałych organów i instytucji Unii Europejskiej mają więc jedynie charakter informacyjny. Należy przy tym jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 323 TFUE obowiązek zapewnienia środków finansowych umożliwiających Unii wykonywanie jej zobowiązań prawnych wobec stron trzecich, spoczywa na Parlamencie Europejskim, Radzie i Komisji.

Konsekwencje zaciągnięcia wspólnych zobowiązań dalece wykraczają poza okres, jak i znaczenie, związane z epidemią COVID-19. Przede wszystkim, dzięki emisji unijnego długu Komisja Europejska będzie zarządzała nowym zasobem środków publicznych, o istotnym znaczeniu dla rynków finansowych. Będzie on oddziaływał np. na zwiększenie kosztów kredytu pozyskiwanego na rynkach kapitałowych

¹¹² Patrz: art. 4 decyzji nr 2020/2053.

indywidualnie przez państwa członkowskie. W perspektywie pogorszeniu ulegną więc warunki, na których państwa pozyskują środki zwrotne na finansowanie swojej działalności. Co więcej, dotychczasowa ogólnoeuropejska praktyka zarządzania długiem sprowadza się przede wszystkim do jego refinansowania, a nie do całkowitej spłaty. Przy równoległym stałym występowaniu deficytów budżetowych, finanse publiczne większości państw europejskich (a także większości pozostałych państw świata) charakteryzują się, szczególnie w ostatnim okresie, narastaniem długu publicznego¹¹³. Istnieje więc uzasadniona obawa, że zobowiązania zaciągnięte na zwalczanie gospodarczych skutków epidemii, także będą w przyszłości przede wszystkim refinansowane. Mając na uwadze koncepcję cyklu koniunkturalnego należy przyjąć, że w okresie 37 lat, a więc do końca 2058 r. na pewno wystąpi co najmniej kilka okresów spowolnienia, a nawet załamania gospodarczego, w trakcie których Unia będzie potrzebowała dodatkowych środków przede wszystkim na bieżące potrzeby, a nie na spłatę starych zobowiązań¹¹⁴. Kolejne decyzje Rady UE, podejmowane w realiach stałego zapotrzebowania państw członkowskich na środki finansowe (zwłaszcza wobec braku strukturalnych reform w wielu z nich, np. w Hiszpanii i Włoszech), będą prowadziły jedynie do przedłużania maksymalnego okresu spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z finansowaniem NGEU. A być może również zaciągania nowych unijnych zobowiązań, na sfinansowanie kolejnych ogólnoeuropejskich projektów.

Konieczność zarządzania wspólnym długiem będzie również mobilizowała Komisję Europejską do prac nad nowymi daninami, wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. Świadczy o tym opracowanie

¹¹³ W okresie ostatniego dziesięciolecia państwa UE zanotowały najwyższy poziom zadłużenia w 2014 r. (liczonego w stosunku do PKB). Następnie w okresie istotnego wzrostu gospodarczego poziom ten w niewielkim stopniu spadał, aż do gwałtownego wzrostu w 2020 r. Według danych Eurostatu za trzy pierwsze kwartały 2020 r. stosunek długu publicznego do PKB wynosił w całej UE średnio 89,8 % PKB, zaś w państwach strefy euro średnio 97,3%.

¹¹⁴ Tytułem przykładu warto wskazać, że w ostatnich latach propozycję zaciągnięcia zobowiązań przez Unię Europejską uzasadniano m.in. potrzebą sfinansowania likwidacji skutków kryzysu finansowego z 2008 r., przeciwdziałaniem globalnemu ociepleniu czy zmniejszeniem wysokości dochodów UE w związku z wystąpieniem Wielkiej Brytanii.

wpłaty od plastiku oraz zapowiedź innych danin, które w bliskiej przyszłości mają stanowić nowe kategorie zasobów własnych Unii.

Mając na uwadze okoliczności związane z różnymi aspektami zarządzania długiem należy stwierdzić, że raz wykreowany dług będzie oddziaływał na gospodarkę finansową całej Unii Europejskiej przez wiele dziesięcioleci. Wysokość zobowiązań, a także brak pewności ich spłacenia w perspektywie długoterminowej budzą uzasadnione wątpliwości co do realności harmonogramu opracowanego przez organy Unii. Wspólny dług bez wątpienia stanie się więc kolejnym elementem, silnie łączącym państwa członkowskie, zwiększającym znaczenie organów i instytucji unijnych, a w konsekwencji w dalszym ciągu zwiększającym zależność państw członkowskich od Unii¹¹⁵.

2.4. Odpowiedzialność państw członkowskich za zobowiązania Unii Europejskiej

Zasadniczej trudności związanej z finansowaniem NGEU nie stanowi *stricte* pozyskanie środków, ale kwestia ewentualnej odpowiedzialności za zaciągnięte przez Unię zobowiązania. Nie budzi wątpliwości, że część państw członkowskich, m.in. Grecja, Portugalia, Włochy czy Hiszpania, indywidualnie zaciągnęło już w przeszłości znaczne zobowiązania, związane z realizacją krajowych programów gospodarczych. Możliwość dalszego zadłużania się przez te państwa jest więc ograniczona. Możliwość pozyskiwania środków za pośrednictwem Unii Europejskiej otwiera więc dla tych państw nowe perspektywy. Pozycja Unii Europejskiej jako potencjalnego kredytobiorcy jest bowiem zdecydowanie korzystniejsza niż większej części państw członkowskich¹¹⁶.

¹¹⁵ Warto na tym tle zwrócić uwagę na pogląd przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Layen, która określiła NGEU jako „wspaniały znak solidarności i gotowości do reform”. Patrz: https://ec.europa.eu/poland/news/200724_uvdl_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.].

¹¹⁶ Dość wskazać, że euroobligacje ocenia się jako bardziej wiarygodne od obligacji emitowanych przez władze RFN. Patrz: <https://www.dws.com/insights/investment-topics/eu-bonds> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Wskazana uwaga opiera się jednak na pewnych założeniach, w tym dotyczących wiarygodności Unii jako dłużnika¹¹⁷.

Analizując konstrukcję zobowiązań, do których zaciągania została uprawniona Komisja Europejska przede wszystkim należy podkreślić, że podmiotem stosunku zobowiązaniowego, związanego z emisją długu (tzw. euroobligacji) jest wyłącznie Unia Europejska. Jak wskazano wyżej, spłata kwoty głównej oraz odsetek odbywa się wyłącznie z budżetu UE. Komisja Europejska, zaciągając zobowiązania działa wyłącznie w jej imieniu i na jej rzecz. Unia jest też jedynym podmiotem odpowiedzialnym za zaciągnięte w ten sposób zobowiązania. Z perspektywy norm prawa cywilnego państwa członkowskie nie są zaś ani współemitentami długu, ani też nie zabezpieczają jego wykonania. Bezpośrednio państwa nie ponoszą więc odpowiedzialności za unijne zobowiązania.

Unia Europejska jako szczególnego rodzaju organizacja międzynarodowa, jest finansowana przez swoich członków. Jak wskazano, są oni zobowiązani do wnoszenia wpłat określonych w art. 2 ust. 1 decyzji nr 2020/2053, które to z kolei są przez Unię kwalifikowane jako zasoby własne. Chodzi więc zarówno o tradycyjne zasoby własne UE, a więc np. cła, które są pobierane przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi, dostosowanymi jedynie do przepisów prawa unijnego, ale również o zasoby własne, przekazywane do dyspozycji Komisji Europejskiej bezpośrednio z budżetu państw członkowskich. Unia Europejska nie posiada innych zasobów własnych, z których potencjalnie mogłaby sfinansować spłatę zaciągniętych przez siebie zobowiązań. Nie ma też własnych podatków ani aparatu skarbowego zdolnego do ich egzekwowania od rezydentów UE. Tym samym warunkiem spłaty zaciągniętych przez Unię zobowiązań jest przekazywanie przez państwa członkowskie do dyspozycji Komisji Europejskiej zasobów

¹¹⁷ Istotne znaczenie ma w tym względzie kwestia przewagi, którą uzyskują na forum Unii państwa Północy (w tym tzw. oszczędnej czwórki), domagające się oszczędnego gospodarowania środkami i ścisłej polityki finansowej. Wiarygodność Unii, w ocenie potencjalnych wierzycieli, będzie z kolei zmniejszać przewaga państw Południa, przeciwnych nadmiernej (w ich ocenie) dyscyplinie budżetowej.

własnych tejże Unii. Stosowny obowiązek wynika z dyspozycji art. 9 ust. 3 decyzji nr 2020/2053 i w przeszłości nie był on kwestionowany¹¹⁸.

Nowe okoliczności, związane z zaciągnięciem zobowiązań bezpośrednio przez samą Unię Europejską nakazują jednak rozważyć ewentualne konsekwencje tej sytuacji dla państw członkowskich. Chodzi o przypadek niewykonania przez Unię zaciągniętych przez siebie zobowiązań. Należy rozpatrywać go z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, z perspektywy wierzyciela. Po drugie zaś, z perspektywy państwa członkowskiego, zobowiązanego do przekazywania Unii zasobów, z których zobowiązania są spłacane.

Pozycja prawna Unii Europejskiej jako podmiotu prawa międzynarodowego jest na rynku obligacji zbliżona do innych podmiotów tego rodzaju, a zatem przede wszystkim państw. Pozycja wierzyciela jest zaś ograniczona w przypadku zobowiązań zaciąganych przez takie podmioty. Wynika ona z braku instrumentów prawnych, umożliwiających przymusową egzekucję zobowiązania od podmiotu międzynarodowego. W przypadku zaciągnięcia zobowiązań przez Unię, wierzyciel nie może też skierować swojego roszczenia przeciwko wybranym przez siebie państwom członkowskim. Nie są one bowiem podmiotem takiego zobowiązania.

Niewykonanie zobowiązania przez Unię Europejską może wynikać z różnych przyczyn. Biorąc pod uwagę system jej finansowania, najbardziej prawdopodobna jest sytuacja, w której państwo członkowskie nie przekazałoby do dyspozycji Komisji Europejskiej należnych Unii zasobów własnych. Taka sytuacja mogłaby nastąpić w przypadku osiągnięcia przez dane państwo stanu niewypłacalności. Biorąc pod uwagę poziom zadłużenia części państw członkowskich oraz doświadczenia związane z techniczną niewypłacalnością Grecji po poprzednim kryzysie finansowym¹¹⁹, prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji należy uznać za realne. Z tego względu celowym jest rozpatrzenie

¹¹⁸ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wierzytelność z tytułu przekazywania Unii przez państwa członkowskie jej zasobów własnych nie stanowi przedmiotu zabezpieczenia wyemitowanego przez Unię długu.

¹¹⁹ Ministerstwo Finansów, *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Warszawa 2010.

konsekwencji, które pociągnęłyby za sobą wskazana sytuacja, zarówno dla państwa odmawiającego przekazania środków (bez względu na przyczynę takiego stanu rzeczy), jak też dla pozostałych państw członkowskich. Decyzja nr 2020/2053 określa bowiem odrębną od wyrażonej w art. 14 rozporządzenia Rady nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r., procedurę działania Komisji Europejskiej w przypadku niewykonania przez państwa obowiązku przekazywania wpłat zasobów własnych, przeznaczonych na spłatę zaciągniętych przez Unię zobowiązań.

W przypadku, gdy zatwierdzone środki zapisane w budżecie Unii nie są wystarczające do wywiązania się ze zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek, Komisja Europejska powinna w pierwszej kolejności zapewnić konieczną płynność poprzez uruchomienie środków przewidzianych w ustaleniach finansowych dla takich zobowiązań. Chodzi więc o środki aktywnego zarządzania płynnością oraz, w razie potrzeby, środki finansowania krótkoterminowego na rynkach kapitałowych. Mogą one być zastosowane zgodnie z warunkami i limitami określonymi w art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 5 ust. 2 decyzji nr 2020/2053.

W przypadku braku możliwości sfinansowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek zasobami pozostającym w dyspozycji Unii, państwa członkowskie są obowiązane udostępnić Komisji Europejskiej dodatkowe środki na spłatę tych zobowiązań¹²⁰. Odbywa się to poprzez wezwanie Komisji Europejskiej, by państwa członkowskie tymczasowo zapewniły kwotę stanowiącą różnicę między ogółem aktywów a potrzebami gotówkowymi, proporcjonalnie do szacowanych dochodów budżetu UE uzyskanych od każdego z nich. Innymi słowy, państwa członkowskie zostają wezwane do dokonania proporcjonalnych „dopłat” brakujących sum. Zastrzeża się przy tym, że maksymalna łączna roczna kwota zasobów pieniężnych, o którą Komisja może wystąpić z wezwaniem do poszczególnych państw członkowskich, nie może w żadnym przypadku przekroczyć odpowiedniego udziału danego państwa opartego na DNB w nadzwyczajnym i tymczasowym zwiększeniu pułapu zasobów własnych, związanym z finansowaniem NGEU (a więc o 0,6 punktu procentowego). Stosownie do art. 9 ust. 8

¹²⁰ Art. 9 ust. 4 decyzji nr 2020/2053.

decyzji nr 2020/2053 wydatki pokryte z kwot zasobów pieniężnych udostępnionych tymczasowo przez państwa członkowskie niezwłocznie zapisuje się zaś w budżecie Unii, tak aby zapewnić, by związany z tym dochód został uwzględniony na jak najwcześniejszym etapie we wpłacie zasobów własnych przez państwa członkowskie.

W przypadku niezastosowania się w terminie do wezwania, w całości lub w części, albo poinformowania Komisji, że dane państwo nie będzie w stanie się do niego zastosować, aby pokryć przypadającą na nie część, Komisja jest uprawniona do zastosowania środka ostatecznego. Zgodnie z art. 9 ust. 5 akapit drugi decyzji nr 2020/2053, na zasadzie tymczasowej, może ona wystąpić do pozostałych państw członkowskich z dodatkowymi wezwaniami udostępnienia zasobów pieniężnych. Takie wezwania muszą być, podobnie jak wcześniejsze, proporcjonalne do szacowanych dochodów budżetu uzyskanych od każdego z tych pozostałych państw członkowskich i w ramach limitu maksymalnej rocznej wysokości zobowiązań danego państwa. Co istotne, państwo członkowskie, które nie zastosowało się do wezwania, w dalszym ciągu, a więc bez względu na zachowanie pozostałych państw członkowskich, pozostaje zobowiązane do jego wykonania¹²¹. Okoliczność ta wynika z dyspozycji art. 9 ust. 7 decyzji nr 2020/2053, zgodnie z którym wszelkie zasoby pieniężne zapewnione na podstawie wezwań oraz wezwań dodatkowych są niezwłocznie rekompensowane zgodnie z mającymi zastosowanie ramami prawnymi dotyczącymi budżetu Unii.

Środek prawny, którym dysponuje Komisja Europejska w celu odzyskania zasobów własnych od państw członkowskich, stanowi zatem jedynie „wezwanie”. Komisja nie posiada bowiem jurysdykcji nad państwami członkowskim i nie może bezpośrednio przymusić ich do określonego działania. Nie może także np. zawiesić wypłaty należnych dotacji z budżetu UE do budżetu danego państwa (lub państw) członkowskich, bądź też dokonać cywilnoprawnego potrącenia z wypłacanych kwot, równowartości nieotrzymanych zasobów własnych. Ograniczona moc prawna wezwania jest jednak rekompensowana

¹²¹ Dzieje się tak, mimo że dodatkowe wezwanie kierowane do pozostałych państw członkowskich jest ograniczone w aspekcie temporalnym.

szerokim zakresem jej stosowania. Komisja wzywa bowiem w ogólności państwa członkowskie, a więc nie jest ona uprawniona do swobodnego wyboru jedynie niektórych z nich. W tym przypadku zastosowanie znajduje zasada „wszyscy za jednego”, która sprowadza się do ponoszenia dodatkowego ciężaru finansowego przez wszystkie państwa członkowskie, z tym że proporcjonalnie do dotychczas dokonywanych przez siebie wpłat. Wezwania mogą być również wielokrotnie i regularnie ponawiane.

Poza regulacjami prawnofinansowymi pozostaje inny środek, którym dysponuje Komisja Europejska. Może ona bowiem wszcząć w stosunku do państwa nie wykonującego obowiązków związanych z przekazywaniem Unii jej zasobów własnych, formalną procedurę naruszenia prawa. Jest ona prowadzona na podstawie art. 258–260 TFUE i kończy się skargą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹²². Jeśli Trybunał stwierdzi, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które ciąży na nim na mocy traktatów, państwo to będzie zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku. Jeśli zaś Komisja Europejska uzna, że nie podjęto koniecznych działań wynikających z treści wyroku, to może ponownie wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W przypadku, gdy Trybunał ustali, że państwo członkowskie nie zastosowało się do jego orzeczenia, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną.

2.5. Podsumowanie i rekomendacje

Z analizy regulacji dotyczących zaciągania zobowiązań na finansowanie Instrumentu Odbudowy NGEU nasuwa się szereg wniosków. Po pierwsze, zaciąganie zobowiązań przez Unię, której budżet musi mieć charakter zrównoważony, pozostaje w sprzeczności z prawem

¹²² Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.].

pierwotnym. Państwa członkowskie nie mogą zaś ponosić odpowiedzialności za wzajemne zobowiązania. Norm prawa wtórnego, a więc decyzji Rady UE, nie można zaś stosować przed przepisami prawa pierwotnego. Upoważnienie Komisji Europejskiej do zadłużania Unii należy więc uznać za bezpodstawne. Nie ma przy tym znaczenia istnienie politycznego konsensusu państw członkowskich, co do takiego działania.

Po drugie, zaciągnięcie zobowiązań przez Unię Europejską będzie miało długoterminowe konsekwencje zarówno dla niej, jak i dla państw członkowskich. Wspólny dług, posiadający wysoki rating Unii Europejskiej, będzie na rynkach kapitałowych wypierał dług większości państw członkowskich, stopniowo ograniczając możliwość samodzielnego pozyskiwania przez nie finansowania. Sytuacja taka będzie się najprawdopodobniej utrzymywała przez wiele lat. Dotychczasowe doświadczenia państw europejskich dowodzą bowiem, że wyjście z zadłużenia, zwłaszcza długoterminowego, jest bardzo trudne i wymaga określonych wyrzeczeń, których powzięcie w skali całej Unii może nie być możliwe. Tymczasem, poza przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 w przyszłości bez wątpienia pojawią się dążenia do zaciągania kolejnych wspólnych zobowiązań na inne cele, zarówno ogólnoeuropejskie, jak też dotyczące wybranych państw członkowskich, znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Tym samym stopniowo będzie narastała zależność państw członkowskich od środków finansowych pozyskiwanych za pośrednictwem Unii. W perspektywie zaowocuje to ograniczeniem swobody działania przede wszystkim państw gorzej rozwiniętych, mniej zamożnych i najbardziej zadłużonych. Bez wątpienia bowiem państwa zamożniejsze będą dążyły do wypracowania instrumentów prawnych, umożliwiających im kontrolę nad sposobem wydatkowania środków przez państwa mniej zamożne. Pierwszym sygnałem w tym kierunku jest zaakceptowanie przez państwa UE w 2020 r. tzw. mechanizmu praworządności¹²³.

¹²³ *Mechanizm praworządności*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl [dostęp: 9 marca 2021 r.].

Po trzecie, zaciągnięcie zobowiązań przez Unię nie prowadzi do równoległego, bezpośredniego zobowiązania państw członkowskich. Zobowiązania są w takim sensie wspólne, że będą spłacane przez Unię, ze środków przekazywanych jej przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie formalnie nie stają się współzobowiązanymi z Unią Europejską. Unia może jednak spłacić swoje zobowiązania wyłącznie środkami uzyskiwanym od państw członkowskich.

Po czwarte, istnieją (choć jeszcze nie weszły w życie) procedury, dotyczące uzyskiwania od państw członkowskich zasobów własnych Unii, przeznaczonych na spłatę zaciągniętych przez nią zobowiązań. W przypadku gdy Komisja Europejska nie będzie w stanie zapewnić koniecznej płynności z wykorzystaniem zwykłych narzędzi zarządzania długiem, będzie mogła wezwać państwa członkowskie do udostępnienia niezbędnych zasobów do realizacji tego celu. Wysokość środków przypadających na wzywane państwa będzie proporcjonalna do szacowanych dochodów budżetu UE uzyskanych od każdego z nich. Maksymalny poziom wezwania w danym roku jest przy tym limitowany¹²⁴. Jednocześnie zasoby udostępnione w ramach wezwania Komisji Europejskiej, mają być rekompensowane państwu członkowskiemu.

Po piąte, solidarność państw członkowskich rozumie się w ten sposób, że gdy jedno z nich nie zastosuje się do wezwania, to pozostałe państwa muszą na kolejne wezwania Komisji pokryć przypadającą na nie część. Dla przykładu, w przypadku odmowy udostępnienia przez Hiszpanię zasobów niezbędnych do wykonania przez Unię zaciągniętych zobowiązań, hiszpańska część będzie proporcjonalnie dzielona na wszystkie pozostałe państwa członkowskie, w tym na Polskę.

Po szóste, Unia Europejska nie posiada bezpośredniej jurysdykcji nad państwami członkowskimi. Z tego względu Komisja Europejska ma ograniczone możliwości przymuszania państw członkowskich do udostępnienia jej dodatkowych zasobów niezbędnych do wykonania zobowiązań zaciągniętych w imieniu Unii. Musi się więc posługiwać stosunkowo słabym instrumentem prawnym, jakim jest instytucja wezwania. Nie może natomiast zajmować czy potrącać wierzytelności

¹²⁴ Art. 9 ust. 9 decyzji nr 2020/2053.

z tytułu należności wypłacanych z budżetu UE do państw członkowskich. Z drugiej jednak strony, niezastosowanie się do wezwania oraz niedokonywanie wpłat zasobów własnych Unii będzie stanowiło naruszenie prawa. Komisja Europejska może więc zaskarżyć takie działanie państwa członkowskiego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednocześnie brakującą kwotę muszą pokryć wezwane do tego pozostałe państwa członkowskie, co zabezpiecza Unię przed niewykonaniem spoczywających na niej zobowiązań.

Podsumowując, stwierdzić należy, że mimo braku typowej, cywilistycznej konstrukcji solidarności dłużników, państwa członkowskie będą ponosiły pośrednią odpowiedzialność za spłatę zobowiązań UE. Każde z państw może bowiem być wzywane do udostępnienia dodatkowych środków na spłatę części zobowiązań, przypadających na inne państwa członkowskie. Taki stan rzeczy może utrzymywać się aż do momentu spłaty ogółu zaciągniętych przez Unię zobowiązań. Horyzont czasowy jest w tym przypadku bardzo odległy, co więcej, istnieje realna możliwość jego dalszego rozszerzenia. Tym samym stwierdzić należy, że Polska popierając wprowadzenie Next Generation EU, w zamian za nieco ponad 57 mld euro kredytów i dotacji (w tym 34 mld euro kredytów)¹²⁵, wzięła na siebie *de facto* nieograniczoną czasowo współodpowiedzialność za spłatę 750 mld euro zobowiązań Unii Europejskiej. Z dodatkowym zastrzeżeniem, że będzie ona spłacać to zobowiązanie w formie dodatkowych danin wewnątrzunijnych (w tym o nieznanym na ten moment kształcie, jak np. podatek cyfrowy czy zrewidowany system ETS), wraz z państwami, które wielokrotnie poddawały w wątpliwość zasadność wykonywania ciążących na nich zobowiązań (jak np. Grecja).

¹²⁵ *Czym jest Krajowy Plan Odbudowy*, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpoz> [dostęp: 9 marca 2021 r.].

V. Podsumowanie i wnioski

Implementacja mechanizmu Next Generation EU jako całości, a także jego poszczególnych rozwiązań, niesie ze sobą zarówno szanse dla rozwoju krajów Unii Europejskiej, w tym Polski, ale w obecnie proponowanym kształcie także bardzo wiele zagrożeń. W zależności od rozwoju sytuacji gospodarczej, politycznej i geopolitycznej, w zależności od wielu czynników, których z natury nie są w stanie uwzględnić obliczenia ekonomiczne, zagrożenia związane z wprowadzeniem mechanizmu Next Generation EU mogą znacząco przewyższyć wartość korzyści. Należy pamiętać, że wśród instrumentów mechanizmu główne miejsce zajmuje prawdopodobnie największa w historii UE pożyczka. Nieuwzględnienie tej niepewności ekonomicznej w proponowanych rozwiązaniach jest rażącym niedopatrzeniem. Dług, który wydaje się być długiem zrównoważonym, może przestać nim być przy pogorszeniu się sytuacji gospodarczej.

Istotne zagrożenie stanowi także brak określonego górnego limitu zadłużenia, co może skutkować dalszym zapożyczaniem się na spłatę wcześniejszych zobowiązań. Mechanizm ten może w ostateczności prowadzić do efektu odwrotnego od zamierzonego, tj. dalszej zapaści, a nie przyspieszania wzrostu gospodarczego, bowiem nadmierne zadłużenie może znacząco ograniczać rozwój, zwłaszcza sektora przedsiębiorstw.

Projektowane założenia mechanizmu wspólnego długu nie uwzględniły także możliwych zmian i problemów w funkcjonowaniu strefy euro. Asymetria politycznych i ekonomicznych interesów poszczególnych krajów może eskalować obecne, nieadekwatne kryteria stabilności, prowadzące do problemów egzystencjalnych unii

monetarnej. Dlatego tym bardziej niebezpieczne jest zaciąganie długu w walucie euro.

Nawet jeśli, co wydaje się wysoce nieprawdopodobne, zaciągnięty w ramach mechanizmu Next Generation EU dług uda się spłacić w terminie bez konieczności zaciągania na ten cel kolejnych zobowiązań, to raz wprowadzony mechanizm bez wątpienia spowoduje w przyszłości dążenie do zaciągania kolejnych zobowiązań na inne cele. Będzie więc rosła zależność państw członkowskich od środków finansowych pozyskiwanych za pośrednictwem Unii. Zaowocuje to ograniczeniem swobody działania przede wszystkim państw mniej rozwiniętych, mniej zamożnych i bardziej zadłużonych. W sytuacji szybko rosnącego w 2020 roku długu należy zastanowić się, gdzie jest granica zadłużania Polski. Sytuacja kryzysowa, jaką niewątpliwie jest kryzys spowodowany epidemią wirusa SARS-CoV-2, nie usprawiedliwia dalszego zadłużania Polski.

Odpowiedzią na propozycję mechanizmu Next Generation EU mogłoby być stworzenie powszechnego planu inwestycyjnego dla Europy, finansowanego nie z pożyczek, a jedynie danin publiczno-prawnych, który w latach 2021–2028 mógłby wygenerować inwestycje o wartości 3 bln euro. Potrzebna jest ku temu jednak twarda reakcja liderów państw europejskich, którzy solidarnie wezmą na swoje barki realizację prawdziwie europejskiej wspólnoty narodów, zgodną z wizją Roberta Schumana.

Pamiętać należy, że ani Polska, ani żaden inny kraj Unii Europejskiej, nie jest zobowiązany do implementacji mechanizmu Next Generation EU. Zgodnie z dyspozycją art. 311 TFUE, Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Budżet zaś jest finansowany całkowicie z zasobów własnych, bez uszczerbku dla innych dochodów. Tym samym w sposób jednoznaczny przesądono, że nie jest możliwe zaciąganie wspólnych zobowiązań finansowych przez Unię i jej państwa członkowskie. Upoważnienie dla Komisji Europejskiej, zawarte w art. 5 ust. 1 lit. a decyzji nr 2020/2053, do zaciągnięcia w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld euro udzielone zostało mimo istnienia wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy zobowiązaniami UE

oraz jej państw członkowskich. Tak więc pozostają wątpliwości co do zgodności tej decyzji z traktatem, nawet pomimo istnienia politycznej zgody w powyższym względzie.

VI. Perspektywy: wdrażanie mechanizmu Next Generation EU i związane z tym możliwości

1. Wdrażanie Next Generation EU

Dnia 15 czerwca 2021 r., już po zatwierdzeniu decyzji w sprawie zasobów własnych przez wszystkie państwa należące do UE, Komisja Europejska ogłosiła pierwszą emisję obligacji w ramach finansowania mechanizmu Next Generation EU o wartości 20 mld euro. Według Komisarza Johannes Hahna była to największa w historii emisja w europejskim sektorze publicznym. Oprocentowanie tych 10-letnich obligacji wyniosło poniżej 0,1%. Inwestorzy zgłosili zainteresowanie na kwotę ponad 7 razy większą niż wartość transakcji¹²⁶. Głównymi odbiorcami byli inwestorzy z Wielkiej Brytanii (24%), krajów Beneluksu (15%) oraz Niemiec (13%). Byli to przede wszystkim zarządzający funduszami (37%), departamenty skarbowe banków (25%) oraz banki centralne/ instytucje publiczne (23%)¹²⁷. Kolejne emisje obligacji NGEU opiewały na odpowiednio 15 mld euro (29 czerwca 2021 r.) oraz 10 mld euro (13 lipca 2021 r.)¹²⁸ i cieszyły się jeszcze

¹²⁶ Komisja Europejska, z dnia 15 czerwca 2021 r., *Press statement by Commissioner Hahn on the first NextGenerationEU issuance*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_3011 [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.].

¹²⁷ Komisja Europejska, z dnia 15 czerwca 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission raises €20 billion in first transaction to support Europe's recovery*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2982 [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.].

¹²⁸ Komisja Europejska, z dnia 29 czerwca 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission completes second successful bond issuance to support Europe's recovery*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3287 [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.] oraz Komisja Europejska, z dnia 13 lipca 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission raises further €10 billion in a successful third bond to support Europe's recovery*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3682 [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.].

większym zainteresowaniem ze strony uczestników rynku kapitałowego. Komisja Europejska planuje pozyskać w ramach finansowania mechanizmu Next Generation EU w 2021 roku kwotę 80 mld euro poprzez emisję obligacji oraz dodatkowych kilkadziesiąt miliardów euro poprzez emisję bonów skarbowych¹²⁹. Do 2026 roku na rynku kapitałowym Komisja Europejska planuje pozyskiwać rocznie około 150 mld euro¹³⁰. Będą to zarówno krótkoterminowe bony skarbowe jak i średnio- i długoterminowe (maksymalnie 30-letnie) obligacje skarbowe. Będą one emitowane zarówno poprzez system konsorcjalny oraz system aukcyjny¹³¹.

Dnia 28 czerwca 2021 r. Komisja Europejska dokonała pierwszych wypłat w ramach Next Generation EU (program REACT-EU) dla wspierania odbudowy po kryzysie i kształtowania odporności na przyszłe kryzysy. 800 mln euro zostało rozdzielone na 41 narodowych i regionalnych programów w 16 krajach (Francja, Grecja, Czechy, Niemcy, Polska, Litwa, Holandia, Słowacja, Estonia, Austria, Dania, Finlandia, Bułgaria, Szwecja, Portugalia i Chorwacja)¹³².

Dnia 3 sierpnia 2021 r. nastąpiła pierwsza wypłata w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Luksemburg otrzymał 12,1 mln euro. Razem Luksemburg w ramach tego programu ma otrzymać 93,4 mln euro¹³³.

¹²⁹ Komisja Europejska, z dnia 1 czerwca 2021 r., *NextGenerationEU: Questions and Answers on the Commission's first funding plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_2788, [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.].

¹³⁰ Kwota pozyskanego finansowania ma wynieść 750 mld euro w cenach z 2018 roku, czyli około 800 mld euro w cenach z 2021 roku.

¹³¹ Komisja Europejska, z dnia 14 czerwca 2021 r., *NextGenerationEU FUNDING STRATEGY*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/factsheet_1_funding_strategy_20.04.pdf [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.].

¹³² Komisja Europejska, z dnia 28 czerwca 2021 r., *NextGenerationEU: Commission carries out €800 million of first payments to foster crisis repair and resilience*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3262 [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.].

¹³³ Komisja Europejska, z dnia 3 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €12.1 million in pre-financing to Luxembourg*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4024 [dostęp: 20 sierpnia 2021 r.].

Również 3 sierpnia 2021 r. beneficjentem w ramach powyższego programu mechanizmu Next Generation EU została Belgia. Kraj ten otrzymał 770 mln euro – 13% z 5,9 mld euro, które ma otrzymać z RRF¹³⁴.

Ostatnim beneficjentem z 3 sierpnia 2021 r. w ramach RRF jest Portugalia, która otrzymała 2,2 mld euro. Jest to 13% z kwoty 16,6 mld euro, które ma otrzymać to państwo w ramach RRF (13,9 mld euro w grantach i 2,7 mld euro w pożyczkach)¹³⁵.

Kolejnym beneficjentem instrumentu RRF jest Grecja. Dnia 9 sierpnia 2021 r. ten kraj otrzymał 4 mld euro – 13% z kwoty 30,5 mld euro, które Grecja ma otrzymać w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (17,8 mld euro w grantach i 12,7 mld euro w pożyczkach)¹³⁶.

Następnie Włochy otrzymały 24,9 mld euro 13 sierpnia 2021 r. w ramach RRF. Jest to kwota stanowiąca 13% kwoty 191,5 mld euro, które Włochy mają otrzymać przez program RRF (68,9 mld euro w grantach i 122,6 mld euro w pożyczkach)¹³⁷.

W dalszym etapie Hiszpania dostała 9 mld euro w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności 17 sierpnia 2021 roku, co stanowiło 13% z kwoty 69,5 mld euro, który kraj ten ma otrzymać w ramach tego instrumentu – wyłącznie w grantach¹³⁸.

¹³⁴ Komisja Europejska, z dnia 3 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €770 million in pre-financing to Belgium*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4023 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

¹³⁵ Komisja Europejska, z dnia 3 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €2.2 billion in pre-financing to Portugal*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4025 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

¹³⁶ Komisja Europejska, z dnia 9 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €4 billion in pre-financing to Greece*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4068 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

¹³⁷ Komisja Europejska, z dnia 13 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €24.9 billion in pre-financing to Italy*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4066 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

¹³⁸ Komisja Europejska, z dnia 17 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €9 billion in pre-financing to Spain*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4223 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

Kolejnym beneficjentem Next Generation EU (RRF) została Litwa. Kraj ten otrzymał 17 sierpnia 2021 roku 289 mln euro – 13% z kwoty 2,22 mld euro, które Litwa powinna otrzymać w ramach RRF¹³⁹.

Dnia 19 sierpnia 2021 roku do grona beneficjentów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dołączyła Francja. Kraj ten dostał 5,1 mld euro, czyli 13% kwoty 39,4 mld euro, które kraj ten ma otrzymać w ramach tego instrumentu – tylko w grantach¹⁴⁰.

2. Polski wymiar mechanizmu Next Generation EU

Polska w ramach mechanizmu Next Generation EU ma otrzymać ok. 136,4 mld euro dotacji i ok. 34,2 mld euro pożyczek (w cenach bieżących). Poprzez Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Polska otrzyma ok. 58,1 mld euro (w cenach bieżących), w tym ok. 23,9 mld euro jako dotacje oraz ok. 34,2 mld euro w pożyczkach. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski zakłada inwestycje w takie obszary jak (i) transformacja cyfrowa, (ii) odporność i konkurencyjność gospodarki, (iii) energia i zmniejszenie energochłonności, (iv) dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia, (v) zielona i inteligentna mobilność oraz (vi) infrastruktura (na przykład kolej i drogi)¹⁴¹.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)¹⁴² przedstawia problemy rozwojowe, przed którymi stoi Polska, związane

¹³⁹ Komisja Europejska, z dnia 17 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €289 million in pre-financing to Lithuania*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4224 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

¹⁴⁰ Komisja Europejska, z dnia 19 sierpnia 2021 r., *NextGenerationEU: European Commission disburses €5.1 billion in pre-financing to France*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4225 [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

¹⁴¹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Czym jest Krajowy Plan Odbudowy*, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2> [dostęp: 16 sierpnia 2021 r.].

¹⁴² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 9–10.

z pandemią COVID-19. Należą do nich: (i) presja na system finansów publicznych celem zapewnienia finansowania inwestycji publicznych, (ii) spadek zdolności inwestycyjnych samorządów, (iii) zaburzenia działalności wielu branż i sektorów, (iv) spadek inwestycji podmiotów prywatnych, (v) spadek popytu oraz zmiany we wzorcach konsumpcji, (vi) utrudniony dostęp oraz funkcjonowanie podstawowych systemów usług publicznych (np. ochrony zdrowia i edukacji) oraz (vii) zmiana sposobu organizacji pracy. Ponadto obszary, które były do tej pory uważane jako „motory wzrostu” stały się „grupą docelową” wsparcia. Odnosi się to szczególnie do dużych miast. W zakresie społecznym nastąpiło: (i) pogłębienie niekorzystnych trendów demograficznych, (ii) zwiększenie zagrożenia utraty pracy w określonych sektorach, (iii) zwiększenie negatywnych zjawisk w grupach wykluczonych i zagrożonych oraz (iv) zahamowanie mobilności zawodowej na obszarach wiejskich w kierunku pozarolniczych miejsc pracy.

KPO¹⁴³ wskazuje też na słabości strukturalne polskiej gospodarki, które ograniczają rozwój gospodarczy Polski. Są to m.in.: (i) obciążenia systemu finansów publicznych systemami zabezpieczeń społecznych, (ii) relatywnie niski poziom wykorzystania krajowych zasobów pracy, (iii) niski popyt oraz niedoskonałości związane z wdrażaniem innowacji, (iv) wysoka energochłonność gospodarki, (v) uzależnienie od paliw kopalnych, (vi) zagrożenia środowiskowe, (vii) luka infrastrukturalna (w zakresie energetyki, transportu i cyfryzacji), (viii) względnie niski poziom inwestycji sektora prywatnych przedsiębiorstw oraz (ix) zróżnicowanie terytorialne w dostępie do dobrej pracy i podstawowych usług publicznych.

Dalej KPO¹⁴⁴ identyfikuje dziewięć kluczowych obszarów wyzwań strategicznych Polski dla określenia potrzebnych reform i inwestycji. Te interwencje będą finansowane nie tylko z mechanizmu Next Generation EU dla przyspieszenia procesów modernizacji i transformacji polskiej gospodarki. Wyzwanie 1 odnosi się do poziomu produktywności gospodarki. Celem działań w tym zakresie jest tworzenie wysokiej

¹⁴³ Tamże, s. 10.

¹⁴⁴ Tamże, s. 10–25.

jakości miejsc pracy w warunkach zmieniającej się gospodarki. Wyzwanie 2 dotyczy niekorzystnych trendów demograficznych oraz podaży zasobów pracy. Wyzwanie 3 odnosi się do klimatu inwestycyjnego oraz poziomu inwestycji prywatnych. Wyzwanie 4 dotyczy uniezależnienia się od węgla i przemiany kluczowych sektorów gospodarki do modelu niskoemisyjnego. Wyzwanie 5 odnosi się do transformacji cyfrowej. Wyzwanie 6 dotyczy zbyt niskiej jakości i ograniczonego dostępu do usług ochrony zdrowia, a także zdolności do szybkiego reagowania systemu ochrony zdrowia na zagrożenia epidemiczne. Wyzwanie 7 odnosi się do stanu infrastruktury, struktury i bezpieczeństwa transportu, który służy konkurencyjnej, zielonej gospodarce oraz inteligentnej mobilności. Wyzwanie 8 dotyczy koncentracji problemów rozwojowych oraz klimatycznych, utraty potencjału wzrostu, a także niskiej odporności na zjawiska kryzysowe w układzie terytorialnym. Wyzwanie 9 odnosi się do zapewnienia stabilnych finansów publicznych. W tym zakresie szczególnie chodzi o wzrost transparentności i efektywności wydatków publicznych, a także rozszerzenie zakresu stabilizującej reguły wydatkowej.

KPO przyjmuje strategiczny cel, którym jest:

odbudowa potencjału rozwojowego gospodarki utraconego w wyniku pandemii (*recovery*) oraz wsparcie budowy trwałej konkurencyjności gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa w dłuższym horyzoncie czasowym (*resilience*), co będzie odbywać się w szczególności poprzez przyspieszenie rozwoju niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, która w sposób odpowiedzialny wykorzystuje zasoby środowiska (*green growth*), a także rozwój oparty na wykorzystaniu rozwiązań cyfrowych (*digital growth*)¹⁴⁵.

Z kolei realizacja celu strategicznego KPO ma się przełożyć na „zwiększenie produktywności gospodarki, która będzie zdolna do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, dostępnych dla większej liczby

¹⁴⁵ Tamże, s. 25.

osób”¹⁴⁶. Skuteczność realizacji celu strategicznego KPO będzie mierzona również za pomocą wskaźników przedstawionych w tabeli 5.

Tabela 5. Wskaźniki KPO

Wskaźnik	Rok bazowy	Rok 2030	Źródło danych
PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE27=100)	72,8% (2019)	95%	Eurostat
Produktywność (Wartość dodana na pracowaną godzinę jako % średniej UE-27 (ceny stałe, euro z roku 2015))	38,1% (2019)	50%	Eurostat
Stopa inwestycji	17,1% (2020)	25%	GUS
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lata wg BAEL	68,2% (2019)	77,3%	GUS

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 25.

Do celów szczegółowych KPO należą: (i) jakościowy i innowacyjny rozwój gospodarki prowadzący do zwiększenia jej produktywności, który będzie uwzględniał transformację cyfrową kraju i społeczeństwa, (ii) zielona transformacja gospodarki i rozwój zielonej, inteligentnej mobilności, (iii) zwiększenie kapitału społecznego oraz jakości życia, szczególnie przez zapewnienie poprawy stanu zdrowia obywateli, a także wyższej jakości edukacji i umiejętności dostosowanych do potrzeb nowoczesnej gospodarki¹⁴⁷. Celem horyzontalnym KPO jest również wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej kraju. Oczekiwane rezultaty podejmowanych działań na rzecz realizacji celów szczegółowych są następujące: (i) zwiększenie udziału krajowych wydatków brutto na badania i rozwój w PKB, (ii) zwiększenie odsetka gospodarstw domowych korzystających z dostępu do

¹⁴⁶ Tamże, s. 25.

¹⁴⁷ Tamże, s. 26.

Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, (iii) zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, (iv) spadek narażenia na zanieczyszczenie powietrza przez cząstki stałe (PM_{2,5} i PM₁₀), (v) wzrost udziału zbiorowego transportu publicznego w transporcie pasażerskim ogółem, (vi) zwiększenie odsetka osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną, (vii) zwiększenie odsetka osób deklarujących dobry lub bardzo dobry stan zdrowia, (viii) zwiększenie odsetka osób dorosłych w wieku 25–64 lata uczestniczących w kształceniu i szkoleniu oraz większe zainteresowanie kształceniem zawodowym.

Urzeczywistnienie KPO¹⁴⁸ zostało skoncentrowane wokół pięciu komponentów: (i) odporność oraz konkurencyjność gospodarki, (ii) zielona energia oraz spadek energochłonności, (iii) transformacja cyfrowa, (iv) efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia oraz (v) zielona i inteligentna mobilność.

W ramach każdego z pięciu komponentów KPO¹⁴⁹ postawiono cel. W pierwszym komponencie jest to zapewnienie odporności gospodarki na kryzysy i tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy. W drugim komponencie celem jest wzmocnienie przemian cyfrowych w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie. Celem trzeciego komponentu jest zmniejszenie negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności oraz bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego kraju. W zakresie czwartego komponentu postawiono cel rozwoju zrównoważonego, bezpiecznego oraz odpornego systemu transportowego, który będzie zapewniać odpowiednią obsługę potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Ostatni komponent zawiera następujący cel: sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia i poprawa efektywności, dostępności oraz jakości świadczeń zdrowotnych.

Podział środków w ramach komponentów KPO przedstawia tabela 6.

¹⁴⁸ Tamże, s. 26

¹⁴⁹ Tamże, s. 28

Tabela 6. Podział środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na odpowiednie komponenty KPO

Komponent KPO	Część grantowa [mld euro]	Część pożyczkowa [mld euro]
Odporność i konkurencyjność gospodarki	4,455	0,245
Zielona energia i zmniejszenie energochłonności	5,696	8,617
Transformacja Cyfrowa	2,797	2,1
Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	4,092	0,45
Zielona, inteligentna mobilność	6,818	0,7

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 29.

Projekt KPO Polski¹⁵⁰ szacuje korzyści dla Rzeczypospolitej Polskiej płynące z mechanizmu Next Generation EU. Scenariusz bazy prognozy KPO zakładał, że Polska otrzyma w ramach Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności 36 mld euro (23,9 mld euro w grantach i 12,1 mld euro w pożyczkach)¹⁵¹. W tabeli 7 przedstawiono założenia rządowego bazowego scenariusza makroekonomicznego na lata 2020–2024.

¹⁵⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, <https://www.gov.pl/attachment/2572ae63-c981-4ea9-a734-689c429985cf> [dostęp: 17 sierpnia 2021 r.]

¹⁵¹ Między KPO a danymi ze strony Ministerstwa Finansów pojawia się różnica w kwocie, którą Polska ma otrzymać w ramach Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wys. 22,1 mld euro i odnosi się do pożyczek. Autor nie zna przyczyn tej różnicy.

Tabela 7. Założenia rządowego bazowego scenariusza makroekonomicznego na lata 2020–2024.

	2020	2021	2022	2023	2024
PKB r/r (%)	-2,7	3,8	4,3	3,7	3,5
Inflacja CPI (%)	3,4	3,1	2,8	2,6	2,5
Zatrudnienie r/r (%)	-1,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Stopa bezrobocia (%)	3,2	3,4	3	2,5	2,0
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-7,0	-6,9	-4,2	-3,2	-2,5

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 490.

Na potrzeby KPO oszacowano również rozkład funduszy w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski w latach 2020–2026.

Tabela 8. Rozkład funduszy w ramach KPO w latach 2020–2026 według przeznaczenia

mln PLN	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Inwestycje publiczne	0,2	1 916,1	12 915,6	20 561,2	19 314,1	20 888,7	11 352,6
Inwestycje prywatne	702,3	2 252,5	9 822,0	14 633,9	14 672,1	13 350,0	13 416,6

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 491.

W tabeli 9 przedstawiono wyniki symulacji wdrożenia KPO dla Polskiej gospodarki w krótkim i średnim okresie.

Tabela 9. Wyniki symulacji korzyści z wdrożenia KPO względem scenariusza bazowego w krótkim i średnim okresie

Różnica względem scenariusza bazowego	t+2	t+5
PKB (%)	1,2	1,3
Zatrudnienie (%)	0,3	0,4
Wynik sektora (pkt. proc.)	0,3	0,3

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 491.

Na podstawie tabeli 9 można zauważyć, że w krótkim czasie (rok 2022) realizacja KPO ma przynieść wzrost poziomu realnego PKB o 1,2% względem scenariusza bazowego. W tym czasie ma zostać stworzonych również 0,3% więcej miejsc pracy, a wynik sektora ma być wyższy o 0,3 punktu procentowego.

W średnim okresie (rok 2025) poziom realnego PKB ma być wyższy o 1,3% w porównaniu do scenariusza bazowego. W tym czasie ma zostać stworzonych 0,4% więcej miejsc pracy, a wynik sektora ma być wyższy o 0,3 punktu procentowego.

W tabeli 10 przedstawiono wyniki symulacji wdrożenia KPO dla Polskiej gospodarki w krótkim i średnim okresie.

Tabela 10. Wyniki symulacji korzyści z wdrożenia KPO względem scenariusza bazowego w długim okresie

Różnica względem scenariusza bazowego	t+20
PKB (%)	1,9
Zatrudnienie (%)	1,3
Stopa aktywności zawodowej (pkt. proc.)	0,9
Populacja w wieku produkcyjnym (15–74 lat, w tys. osób)	88
Populacja (w tys. osób)	303
Wynik sektora (pkt. proc.)	0,9

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa kwiecień 2021, s. 492.

Na podstawie tabeli 10 można zauważyć, że poziom realnego PKB w 2040 roku ma być wyższy wskutek wdrożenia KPO o 1,9% względem scenariusza bazowego. Zatrudnienie ma być wyższe o 1,3%. Stopa aktywności zawodowej ma się zwiększyć o 0,9 punkta procentowego. KPO ma się przyczynić również do wzrostu populacji Rzeczypospolitej Polskiej o 303 tys. osób oraz do wzrostu populacji w wieku produkcyjnym o 88 tys. osób. Przyczyną tego będzie poprawa dostępności, efektywności i jakości systemu ochrony zdrowia oraz zwiększenie aktywności na rynku pracy.

3. Polski Ład a Next Generation EU

W kontekście Next Generation EU warto wspomnieć również o „Polskim Ładzie”. Nazwano w ten sposób m.in. obszerne zmiany w ustawach podatkowych i ubezpieczeniowych w Polsce, które mają wejść niezależnie od Next Generation EU. Rząd przedstawił projekt ustawy w tym zakresie 26 lipca 2021 r. Do 30 sierpnia 2021 r. będzie ona przedmiotem konsultacji społecznych. Po pierwsze, „Polski Ład” odnosi się do zmiany kwoty wolnej i progu podatkowego. Kwota wolna od podatku dochodowego w wysokości 30 000 zł będzie miała zastosowanie dla wszystkich podatników, którzy rozliczają dochody progresywnie. Również podniesiona ma zostać kwota, od której obowiązuje 32% podatek dochodowy, do 120 000 zł. Po drugie, ten program dotyczy likwidacji możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku. Zmiana ta dotknie wszystkich, którzy podlegają obowiązkowi opłacania składki (pracowników, zleceniobiorców, przedsiębiorców i emerytów). W przypadku osób, które uzyskują roczne przychody ze stosunku pracy poniżej kwoty 133 692 zł, ma zostać wprowadzone specjalne rozwiązanie niwelujące skutki braku możliwości odliczania składki. Po trzecie, „Polski Ład” ma również wprowadzić zmiany w zasadzie obliczania składki zdrowotnej przedsiębiorców. Co do zasady nastąpi podniesienie kosztów obowiązkowych obciążeń publicznoprawnych. Po czwarte,

ten projekt społeczno-gospodarczy dotyczy obniżenia stawek ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Dla osób wykonujących zawody medyczne stawka obniżona będzie do 14%. Z kolei niektóre przychody związane ze świadczeniem określonych usług w obszarze IT będą objęte stawką w wysokości 12%. Po piąte, „Polski Ład” odnosi się do składki od wynagrodzeń członków zarządów. Do tej pory wynagrodzenia osób powoływanych do pełnienia funkcji w zarządzie na mocy aktu powołania nie podlegały obowiązkowi płacenia składki zdrowotnej. Teraz ma się to zmienić. Po szóste, ten program wprowadza dodatkowe obciążenia dla pracodawców, którzy nielegalnie zatrudniają pracowników lub ukrywają prawidłową wysokość przychodów z pracy. To rozwiązanie ma zmniejszyć szarą strefę w zakresie zatrudniania pracowników. Po siódme, „Polski Ład” dotyczy zmiany zasad opodatkowania prywatnego użytkownika samochodu służbowego. Prywatny użytek samochodów służbowych w zakresie samochodów elektrycznych i samochodów o mocy silnika do 60 kW będzie prowadzić do rozpoznania miesięcznego przychodu w wysokości 250 zł. W innych przypadkach będzie to 400 zł miesięcznie. Po ósme, ten projekt społeczno-gospodarczy ma zastosowanie do najmu indywidualnego. Najem indywidualny będzie podlegał opodatkowaniu jedynie na zasadach ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Po dziewiąte, „Polski Ład” wprowadza ulgę w PIT na powrót z emigracji. Po dziesiąte, ten program dotyczy podatników z ponadprzeciętnym poziomem aktywów, którzy zdecydują się przenieść rezydencję podatkową do Polski. Wprowadza dla nich stały kwotowy ryczał od przychodów zagranicznych¹⁵².

Poza tym, „Polski Ład” wiąże się z szeregiem reform, określanych jako pakiet uszczelniający oraz pakiet dla biznesu¹⁵³. Po pierwsze, odnosi się to do wspomnianego wcześniej ograniczania szarej strefy, utrudniania wyprowadzania pieniędzy z Polski do tzw. oaz

¹⁵² PWC, z 2 sierpnia 2021 r., *Polski Ład – 10 zmian istotnych z punktu widzenia pracodawców i osób indywidualnych. Pakiet modyfikacji w ustawach podatkowych*, <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/polski-lad-zmiany-dla-pracodawcow-i-osob-indywidualnych.html> [dostęp: 20 sierpnia 2021 r.].

¹⁵³ Ministerstwo Finansów, *Polski Ład*, Portal podatkowy, <https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/> [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

podatkowych oraz zmiany przepisów, które są wykorzystywane przez niektóre firmy do redukcji należnych podatków. Zmiana prawa ma wprowadzić promocję obrotu bezgotówkowego. Przedsiębiorstwa rozliczające bezgotówkowo większość swojej sprzedaży z konsumentami otrzymają bardzo szybki zwrot VAT w skali Unii Europejskiej. Termin zwrotu VAT wyniesie 15 dni. Reformy mają uniemożliwić wyprzedzanie firmowych samochodów bez podatku. Ponadto mają one przeciwdziałać wnoszeniu do firmy przeszacowanego majątku. W zakresie oaz podatkowych reformy mają służyć opodatkowaniu w Polsce dochodów przenoszonych do spółek-wydmuszek zarejestrowanych w oazach podatkowych. Nowe przepisy mają również uszczelnić *exit tax* o pośrednie wyprowadzenie z Polski majątku celem uniemożliwienia uciekania od opodatkowania. Po drugie, „Polski Ład” ma odnosić się do szeregu ulg podatkowych na innowacje: (i) ulgi badawczo-rozwojowej, (ii) ulgi na wsparcie innowacyjnych pracowników, (iii) ulgi na prototyp, (iv) ulgi na robotyzację oraz (v) ulgi IP-Box. Poza tym, są w nim zawarte również ulgi na rozwój firm, dla inwestora oraz na repatriację kapitału.

Ulga na prototyp ma wspomagać przeniesienie pomysłu na język praktyki oraz produkcji. Ulga na wsparcie innowacyjnych pracowników ma ułatwiać konkurowanie o specjalistów posiadających kluczowe umiejętności i kompetencje. Ulga na robotyzację ma ułatwiać modernizację parku maszynowego i zwiększenie zakresu oraz efektywności produkcji. Ulga IP-Box oraz ulga badawczo-rozwojowa zostały wprowadzone w CIT i PIT w latach poprzednich, ale teraz będzie można z nich korzystać równolegle. Ulga badawczo-rozwojowa wspiera prace koncepcyjne nad nowym produktem. Ulga IP-Box stanowi preferencyjne opodatkowanie dochodów z praw własności intelektualnej. Odnosi się ona do podatników prowadzących działalność badawczo-rozwojową (B+R). Wprowadzane ulgi mają się przyczynić do transformacji polskiej gospodarki w kierunku Przemysłu 4.0¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Ministerstwo Finansów, z 28 lipca 2021 r., *Transformacja innowacyjna gospodarki – Polski Ład. Portal podatkowy*, <https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/pakiet-dla-biznesu-polski-lad/ulgi-na-innowacje-polski-lad/transformacja-innowacyjna-gospodarki-polski-lad/> [dostęp: 21 sierpnia 2021 r.].

„Polski Ład” nie jest bezpośrednio związany z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności. Jednak oba programy będą prawdopodobnie funkcjonowały równolegle. Dlatego należy oceniać również ich skutki łącznie. Ulgi podatkowe zawarte w tym pierwszym mogą przyczynić się do przyspieszenia pozytywnych efektów wdrożenia KPO. Pakiet uszczelniający jest również ważnym elementem, gdyż prowadzi do zmniejszenia szarej strefy, która wraz z rozwojem gospodarczym mogłaby się poszerzać. Zmiana kwoty wolnej ma wymiar społeczny, gdyż prowadzi do zmniejszenia obciążeń podatkowych dla najuboższych. „Polski Ład” wywołał jednak protesty wśród organizacji przedsiębiorców ze względu na to, że mikro- i mali przedsiębiorcy mogliby ponieść ciężar podwyżki składki zdrowotnej. Możliwe, że zostanie ona obniżona. Dokładna ocena „Polskiego Ładu” nie jest jednak przedmiotem tego raportu¹⁵⁵.

Podsumowując, wszystkie państwa należące do UE zatwierdziły decyzję w sprawie zasobów własnych. Mechanizm Next Generation EU został przyjęty przez Unię Europejską. Nie wszystkie krajowe plany odbudowy zostały jeszcze zaakceptowane przez Komisję Europejską. Jednak następuje już etap wdrażania mechanizmu. Warto w tej sytuacji skupić się na jak najlepszym wykorzystaniu środków z mechanizmu.

¹⁵⁵ P. Skwirowski, *Składka zdrowotna. Rząd wycofa się z drastycznej podwyżki?*, Rzeczpospolita z 19 sierpnia 2021 r. (aktualizacja 20 sierpnia 2021 r.), <https://www.rp.pl/Budzet-i-Podatki/308199922-Skladka-zdrowotna-Rzad-wycofa-sie-z-drastycznej-podwyzki.html> [dostęp: 22 sierpnia 2021 r.].

