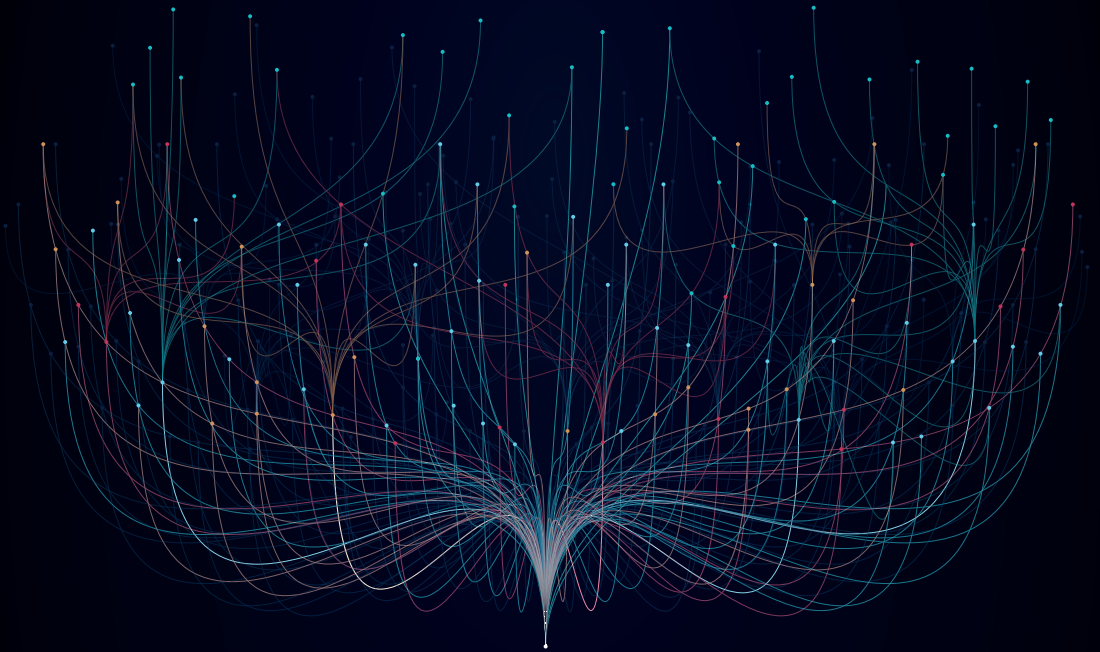


MONOGRAFIE



Wspólny rynek jako wspólne zobowiązanie

Listy do nowych przywódców UE w latach 2019-2024

Wspólny rynek jako wspólne zobowiązanie

Listy do nowych przywódców UE w latach 2019-2024

Autorzy:

Łukasz Ambroziak, Piotr Arak, Janusz Chojna, Mikołaj Firlej,
Joanna Gniadek, Hanna Kępką, Paula Kukołowicz, Magdalena Maj,
Konrad Poptawski, Jan Sarnowski, Paweł Selera, Piotr Semeniuk,
Aleksander Szpor, Katarzyna Szwarc, Ignacy Święcicki

Redakcja:

Piotr Arak, Łukasz Czernicki, Ignacy Święcicki

Tłumaczenie i korekta językowa:

Dariusz Sielski

Projekt graficzny:

Anna Olczak

Współpraca graficzna:

Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Marcin Krupiński

Skład i łamanie:

Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87
02-001 Warszawa, Polska

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-43-1

Warszawa, listopad 2019

Spis treści

Wstęp	7
1. Konkurencja	11
2. Usługi	18
3. Opodatkowanie	22
3.1. Podatek od towarów i usług (VAT)	22
3.2. Opodatkowanie przedsiębiorstw	24
3.3. Podatek cyfrowy	27
4. Rolnictwo	33
5. Unia walutowa	38
6. Energia	46
7. Rynek kapitałowy	52
8. Cła	62
9. Gospodarka oparta na danych	66
10. Sztuczna inteligencja	72
10.1. Miejsce UE w zglobalizowanym i konkurencyjnym świecie	72
10.2. Zastosowanie sztucznej inteligencji i jej ograniczenia	76
11. Sprawy społeczne	85
O autorach	89

Wstęp

Europa ma własny styl życia. Pod tym względem różni się od wielu innych krajów. Co pięć lat tworzy się nowy organ zarządzający UE, który przy pomocy instytucji krajowych dąży do podtrzymania i rozwijania tej idei. Przywódcy UE mają od odegrania wielką rolę we wspieraniu rozwoju społecznego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego i zmniejszaniu nierówności w Europie. Pięć lat temu zastanawialiśmy się nad następstwami kryzysu finansowego, w strefie euro panował chaos, a projekt europejski stał pod znakiem zapytania. Obecnie, po pięciu latach, zatrudnienie osiągnęło rekordowo wysoki poziom przy ogólnie niskim bezrobociu, lecz przedsięwzięcie nadal jest zagrożone.

Napięcia geopolityczne uwydatniły się po rosyjskiej interwencji na Ukrainie, między USA a Chinami trwa wojna handlowa, a od 2016 r. Unia Europejska pozostaje w separacji ze Zjednoczonym Królestwem, z którym może dojść do rozwodu w nadchodzących miesiącach. Po 10 latach od kryzysu finansowego obserwujemy spowolnienie procesu konwergencji gospodarczej, a nawet jego zatrzymanie w niektórych regionach strefy euro.

Zwiększona frekwencja w wyborach europejskich w maju 2019 r. pokazała troskę obywateli o Europę. Równocześnie zdania na temat sposobu postępowania są bardzo podzielone. Parlament Europejski wybrał Ursulę von der Leyen na kolejną Przewodniczącą Komisji Europejskiej niewielką przewagą 9 głosów, tuż powyżej wymaganej bezwzględnej większości 374 głosów. Poparcie dla Von der Leyen deklarowały trzy główne, prounijne ugrupowania: centroprawicowa Europejska Partia Ludowa, Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (S&D) i liberalno-centrowa grupa Odnówmy Europę. Ze względu na podział w grupie S&D kandydatka potrzebowała głosów polskich konserwatystów z Prawa i Sprawiedliwości, a także z włoskiego Ruchu Pięciu Gwiazd.

Dwa miesiące temu w Polskim Instytucie Ekonomicznym podjęliśmy wewnętrzną dyskusję w poszukiwaniu opinii głównych instytucji europejskich na ten temat. W jednym z naszych niedawnych opracowań pt. *Unia Narodów 2.0 (A Union of Nations 2.0)* przedstawiliśmy polskie spojrzenie na zmiany w ramach instytucji w najbliższych latach, od zwalczania rajów podatkowych po utworzenie europejskiej agencji na podobieństwo DARPA (Arak, Flis, Kutwa, 2018).

Ostatecznie sformułowaliśmy jedenaście listów poświęconych określonym tematom, skierowanych do nowych komisarzy odpowiedzialnych za opodatkowanie, kwestie cyfrowe, cła lub europejski filar praw socjalnych. Nie należąc do Eurogrupy, Polska ma niepowtarzalną szansę przemówić głosem mniejszościowych interesariuszy w UE. Państwa członkowskie spoza strefy euro stanowią zaledwie jedną piątą ludności lub gospodarki Unii po wyjściu Zjednoczonego Królestwa, a nie mają widoków na przystąpienie do unii gospodarczej i walutowej.

Nie należąc do Eurogrupy, Polska ma niepowtarzalną szansę przemówić głosem mniejszościowych interesariuszy w UE.

Nie zamierzaliśmy nakreślić pełnego obrazu, skupiliśmy się wyłącznie na obszarach, w których dysponujemy specjalistyczną wiedzą, zważywszy na nasze doświadczenie w zakresie polityki gospodarczej. Nie zawsze byliśmy zgodni, a niniejsze listy do Komisji, podobnie jak wszystkie publikacje PIE, przedstawiają indywidualne poglądy autorów. Jednakże listom przyświeca wspólny cel: sformułowanie konkretnych propozycji dla nowych przywódców w zakresie polityki ukierunkowanej na sprostanie postrzeganym przez nas wyzwaniom i przedstawienie ich roli, z punktu widzenia Europy Środkowej, w możliwym rozwoju tej części UE.

Wszystkie rozdziały mają wspólny układ. Określają aktualny stan rzeczy, przedstawiają główne zagadnienia, których dotyczy dana część, a także zidentyfikowane przez nas kluczowe wyzwania na najbliższe pięciolecie. Ponadto prezentujemy swoje rekomendacje dotyczące pewnych obszarów interwencji, które zdaniem autorów mogłyby wyznaczać kierunek działania dla twórców polityki. Bierzemy pod uwagę ograniczenia nałożone na komisarzy, lecz niektóre propozycje mogą wydawać się śmiałe.

Każdą część można traktować odrębnie, jednak nowa Przewodnicząca Komisji Europejskiej musi podejmować własne decyzje w zakresie najważniejszych dla niej obszarów.

Nasze rekomendacje nie zawierają również rozwiązań dotyczących UE jako całości. Należy to do kompetencji decyzyjnych wszystkich rządów tworzących Radę Europejską. Decyzje strategiczne, np. w zakresie harmonizacji podatków lub dalszego rozszerzenia, powinny być omawiane przez wskazaną grupę decydentów.

W naszym przekonaniu wspólny cel UE stanowi wymiana handlowa, w ostatnich latach nienależąca do kwestii priorytetowych.

W naszym przekonaniu wspólny cel UE stanowi wymiana handlowa, w ostatnich latach nienależąca do kwestii priorytetowych. Wspólna waluta – euro – postrzegana jest jako najważniejsze przedsięwzięcie gospodarcze w UE, lecz nie jest ono porównywalne z jednolitym rynkiem, wspólnym zobowiązaniem do przestrzegania tych samych zasad i regulacji ogólnounijnych. Komisja musi zwiększyć wysiłki. Suwerenność gospodarcza, czyli możliwość dążenia do własnych celów gospodarczych, wymaga od UE sprawowania władzy ponad podziałami partyjnymi. Jest to wyzwanie dla unii suwerennych państw, lecz doświadczenie wskazuje, że Komisja potrafi realizować politykę nie zawsze działającą na korzyść największych krajów w bloku.

Pięćset milionów obywateli UE mieszka w jednolitej strefie gospodarczej, bardzo przypominającej Stany Zjednoczone, bez przeszkód dla swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału, ale różnice są znaczne – wymiana handlowa między państwami członkowskimi UE stanowi mniej więcej połowę wartości obrotów między stanami w USA. Wszystkie kraje UE, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, częściej handlują między sobą niż ze światem zewnętrznym. Obecną wojnę handlową i środki protekcyjnistyczne w ramach UE postrzegamy jako zagrożenia dla projektu europejskiego (Semeniuk, 2019). Bez autentycznego zaangażowania we wdrażanie swobody działalności gospodarczej i wymiany handlowej nie będzie mowy o dalszej integracji („The Economist”, 2019a). Jacques Delors, były szef Komisji Europejskiej i orędownik głębszej integracji, trafnie stwierdził, że „nie można się zakochać w jednolitym rynku” (CVCE, 2003). Każdy kraj

Europejski reguluje funkcjonowanie średnio 200 zawodów, co niepotrzebnie utrudnia Europejczykom przemieszczanie się do miejsc, w których jest praca („The Economist”, 2019b).

Kluczowe znaczenie ma zniesienie barier w handlu. Przeszkodę dla przepływu usług przez granice stanowi sposób ich regulowania w różnych krajach. Część regulacji pochodzi z czasów średniowiecznych cechów. Należy zająć się kwestią faktycznego protekcjonizmu, jeżeli jednolity rynek ma nadążyć za krajobrazem europejskiej przedsiębiorczości, w którym coraz większą rolę odgrywają usługi. Kwestia jednolitego rynku na kilka lat popadła w zapomnienie, chcemy ją odświeżyć. Stosowanie zasad regulujących działalność firm stacjonarnych do gospodarki cyfrowej wiedzy donikąd, nie jest to scenariusz odrodzenia UE (Komisja Europejska, 2012).

W Europie występuje luka podatkowa. Według opracowania Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2019) w 2017 r. państwa członkowskie UE straciły 137 mld euro przychodów z tytułu podatku od towarów i usług (VAT). Jest to niemal równowartość rocznego budżetu UE, jak stwierdził polski premier w niedawnym piśmie do Ursuli von der Leyen. Tzw. „luka w podatku VAT” stanowi realne zagrożenie, z którym Polska zdołała się uporać. Ponadto narasta problem przenoszenia zysków przez firmy wielonarodowe do rajów podatkowych. Według szacunków badaczy z Uniwersytetu Kalifornijskiego w Berkeley i Uniwersytetu Kopenhaskiego co roku przedsiębiorstwa wielonarodowe przenoszą do rajów podatkowych ponad 650 mld dolarów zysku, z czego 35 proc. pochodzi z państw członkowskich EU niebędących rajami podatkowymi. Na skutek tego proceduru kraje takie jak Niemcy, Francja, Węgry czy Zjednoczone Królestwo tracą ponad 20 proc. przychodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Co zaskakujące, większość zysków pochodzących z krajów UE niebędących rajami podatkowymi jest przenoszona do unijnych rajów podatkowych, głównie Irlandii, Luksemburga i Holandii (Torslov, Wier, Zucman, 2019). Powyższa kwestia wymaga pilnego porozumienia i działania na szczeblu unijnym. Wartość luki w podatku VAT, przenoszonych zysków i całego proceduru nielegalnego uchylania się od opodatkowania wynosi od 750 mld do 900 mld euro (Kelly, 2019). Są to dodatkowe źródła pomocy rozwojowej i funduszy spójności w perspektywie finansowej na lata 2020-2027.

Nieodległe wyzwanie stanowią zmiany klimatu. Są widoczne, aktualne i wymagają ogromnego wysiłku od wszystkich, także wsparcia w niektórych regionach. Europa już przoduje w tej kwestii, jednak nikogo nie należy zostawiać bez pomocy z problemami transformacji energetycznej. Unia musi zapewnić sprawiedliwą transformację energetyczną. Najstabsi i najubożsi nie powinni płacić za lata produkcji przemysłowej na Zachodzie, która przyspieszyła wzrost temperatur.

Ochrona danych i sfera cyfrowa to domena europejskich innowacji. Nie w zakresie tworzenia hegemonów informatycznych, ale regulowania ich działalności. Przekazujemy nasze zasady dotyczące prywatności na całym świecie jako cyfrowy lider, który jest w stanie regulować działalność spółek wielonarodowych, pod wieloma względami będących najpotężniejszymi siłami w skali globalnej.

Potrzebujemy śmiałego działania, jak również uwzględniania potrzeb wszystkich interesariuszy w europejskim marzeniu. Pod względem stylu życia Europa jest supermocarstwem, które dysponuje wystarczającą siłą gospodarczą, aby nim pozostać w nadchodzących latach.

BIBLIOGRAFIA

- Arak, P., Flis, M., Kutwa, K. (2018), *A Union of Nations 2.0 Ideas for EU Reform*, Polish Economic Institute, Warsaw, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/A_Union_of_Nations_2.0.pdf [dostęp: 24.09.2019].
- CVCE (2003), *Address given by Jacques Delors to the European Parliament* (17 January 1989), https://www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233/publishable_en.pdf [dostęp: 24.09.2019].
- Demertzis, M., Wolff, G.B. (Eds.) (2019) *Braver, fairer, greener: Memos to the new EU leadership 2019-2024*, Bruegel, <https://bruegel.org/2019/07/memos-2019> [dostęp: 01.10.2019].
- Kelly, J. (2019), *Europe's \$1 trillion tax gap*, "Financial Times", 21 February, <https://ftalphaville.ft.com/2019/02/21/1550732404000/Europe-s--1-trillion-tax-gap/> [dostęp: 24.09.2019].
- Komisja Europejska (2019), *VAT Gap: EU countries lost €137 billion in VAT revenues in 2017*, Bruksela, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5511 [dostęp: 24.09.2019].
- Komisja Europejska (2012), *Global Europe 2050*, Brussels, https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf [dostęp: 24.09.2019].
- Semeniuk, P. (2019), *Economic Protectionism in the European Union*, Polish Economic Institute, Warsaw, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/PIE_Protekcjonizm_EN.pdf [dostęp: 24.09.2019].
- „The Economist” (2019a), *Why Europe's single market is at risk*, 12 September, <https://www.economist.com/leaders/2019/09/12/why-europes-single-market-is-at-risk> [dostęp: 24.09.2019].
- „The Economist” (2019b), *The economic policy at the heart of Europe is creaking*, 12 September, <https://www.economist.com/briefing/2019/09/12/the-economic-policy-at-the-heart-of-europe-is-creaking> [dostęp: 24.09.2019].
- Torslov, T., Wier, L., Zucman, G. (2019), *The Missing Profits of Nations*, <https://ftalphaville.ft.com/2019/02/21/1550732404000/Europe-s--1-trillion-tax-gap/> [dostęp: 25.09.2019].

1. Konkurencja

Autor: Piotr Semeniuk

STAN RZECZY

W ciągu ostatnich kilku lat wzrosło znaczenie i uznanie dla działań Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji (DG COMP). Wniesione przeciwko Google sprawy dotyczące domniemanego nadużywania pozycji dominującej i kwestionowanie polityk państw członkowskich w zakresie zwolnień podatkowych na podstawie zasad pomocy państwa wskazują na rozległe uprawnienia wykonawcze DG COMP. Roztropne wykorzystywanie tych uprawnień może sprzyjać interesom konsumentów unijnych i obywateli Unii jako całości. DG COMP stała się nie tylko aktywnym organem nadzorującym gospodarkę cyfrową, ścigającym proceder unikania opodatkowania, lecz również z powodzeniem zwalczała kartele, od branży producentów samochodów ciężarowych po sektor bankowy.

W ocenie Komisji DG COMP egzekwuje przepisy o ochronie konkurencji niekiedy znacznie skuteczniej niż krajowe organy ochrony konkurencji (NCA). Z tego względu pod koniec 2018 r. przyjęto dyrektywę mającą na celu „nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa”. Wprawdzie dyrektywa (UE) 2019/1 stanowi próbę uregulowania niezależności operacyjnej NCA, lecz mowa w niej również o zapewnieniu NCA „odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych”.

DG COMP musi się też mierzyć ze zmieniającym się paradygmatem światowego handlu i polityki przemysłowej. Narastający protekcjonizm i potyczki handlowe między blokami gospodarczymi mogą zmniejszać globalną wydajność gospodarczą, lecz stanowią nową rzeczywistość, której nie sposób ignorować. Wśród kontrowersji i nacisków Komisja zablokowała fuzję firm Siemens i Alstom, największych europejskich dostawców na rynku transportu kolejowego. Wywołało to reakcję rządów: ministrowie Niemiec i Francji przedstawili *Manifest w sprawie europejskiej polityki przemysłowej dostosowanej do XXI wieku* (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Ministère de l'Économie et des Finances, 2019). Francusko-niemiecka propozycja wskazuje na potrzebę aktualizacji obecnych wytycznych, „aby w większym stopniu uwzględnić konkurencję na poziomie globalnym”, a także wprowadzenia prawa Rady do unieważnienia decyzji Komisji dotyczących fuzji. Propozycja spotkała się z krytyką wielu ekonomistów i prawników zajmujących się sprawami konkurencji, którzy twierdzili m.in., że „ulepszanie europejskiego prawa konkurencji nie powinno oznaczać zarzucania sprawdzonej, uzasadnionej analizy prawno-ekonomicznej” (Turner *et al.*, 2019).

Tymczasem wydaje się, że DG COMP straciła zainteresowanie jednym ze swoich podstawowych celów, przynajmniej podstawowym celem w początkowych latach działalności Komisji: zapewnieniem dostępu do rynku w ramach Unii i zmniejszeniem barier rynkowych w sektorze prywatnym dla firm w różnych państwach członkowskich. Z uwagi na to, że DG COMP obstaje przy paradygmacie dobrobytu konsumentów (choć ten paradygmat powoli rozpada się), Dyrekcja wydaje się wszczytać mniej spraw dotyczących tzw. nadużyć wykluczających (kosztem postępowań

w sprawach nadużyć pozycji dominującej wobec odbiorców). Obecnie postępowanie takie jak sprawa Consten i Grundig z 1964 r. (w której Komisja stwierdziła zawarcie pionowego porozumienia z naruszeniem unijnych zasad ochrony konkurencji przez spowodowanie antykonkurencyjnego wykluczenia i stworzenie barier rynkowych w sektorze prywatnym) wydaje się bardzo mało prawdopodobne. Obserwuje się również spadek liczby spraw wnoszonych przez Komisję na podstawie art. 106 TFUE. Takie sprawy dotyczą działań protekcyjnych podejmowanych przez państwa (np. ograniczania przez rządy dostępu do krajowych rynków przez spółki państwowe). W latach 2008-2017 Komisja zamknęła dwie sprawy tego rodzaju, w porównaniu z dziesięcioma z lat 1998-2007. Z powyższego wynika, że DG COMP nadal entuzjastycznie pełni funkcję organu chroniącego konsumentów, ale porzuciła rolę przewidzianą przez założycieli Unii: strażnika wspólnego rynku.

Wydaje się, że DG COMP straciła zainteresowanie jednym ze swoich podstawowych celów: zapewnieniem dostępu do rynku w ramach Unii i zmniejszeniem barier rynkowych w sektorze prywatnym dla firm w różnych państwach członkowskich.

Alokacja geograficzna działań DG COMP w zakresie egzekwowania regulacji także wydaje się problematyczna. Dotyczy to zarówno ochrony konkurencji, jak i zasad pomocy państwa. Dane na temat spraw Komisji związanych z pomocą państwa wskazują, że w latach 2005-2018 decyzje DG COMP doprowadziły do odzyskania pomocy państwa przyznanej przez „stare” państwa członkowskie (kraje, które przystąpiły do Unii przed 2004 r.) proporcjonalnie o połowę rzadziej niż w przypadku pomocy państwa przyznanej przez „nowe” państwa członkowskie (porównując pomoc przyznaną przez państwo z pomocą objętą decyzją DG COMP nakazującą odzyskanie pomocy). Pod tym względem Francja i Niemcy zajmują szczególnie uprzywilejowaną pozycję. Ponadto – mimo że kwota pomocy przyznawanej przez „stare” państwa członkowskie jest dziewięć razy większa niż w przypadku „nowych” państw członkowskich – w latach 2005-2018 Komisja wydała ponad pięć razy więcej decyzji nakazujących im odzyskanie pomocy niż wobec „starych” państw członkowskich. Podobnie, z niejasnych powodów, Komisja korzysta z wyjątkowego instrumentu prawnego, tj. nakazu zawieszenia wypłaty domniemanej pomocy państwa, wyłącznie w stosunku do „nowych” państw członkowskich (Semeniuk, 2019). Podejrzenie nierównego traktowania „nowych” państw członkowskich potęgują sprawy takie jak interwencja DG COMP na podstawie zasad pomocy państwa w odniesieniu do polskiego podatku obrotowego od sprzedaży detalicznej. Komisja wydała wobec Polski nakaz zawieszenia w 2016 r. (co sugerowało, że Komisja miała solidne prawne i ekonomiczne podstawy do interwencji), jednak w późniejszym czasie decyzję tę unieważnił Sąd Unii Europejskiej. Jeszcze bardziej problematyczny jest fakt, że jednym z powodów wprowadzenia podatku przez Polskę było zwalczanie unikania opodatkowania przez korporacje działające w handlu detalicznym, a dokładnie takiego uzasadnienia użyła DG COMP w celu zakwestionowania (na tej samej podstawie, tj. zasad pomocy państwa) zwolnień podatkowych przyznanych firmom takim jak Apple czy Starbucks. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że DG COMP chętniej podważa zasadność rozwiązań związanych z unikaniem opodatkowania korzystnych dla spółek amerykańskich, lecz używa przeciwnych argumentów, jeżeli takie rozwiązania dotyczą (głównie) przedsiębiorstw ze

„starych” państw członkowskich w obliczu krajowych systemów opodatkowania osób prawnych. Jeżeli chodzi o politykę DG COMP w sprawach dotyczących nadużywania pozycji dominującej, od czasu rozszerzenia UE na wschód w 2004 r. Komisja przyjmowała decyzje w sprawie zobowiązań w stosunku do spółek ze „starych” państw członkowskich znacznie częściej niż w przypadku przedsiębiorstw z „nowej” Unii, wobec których wydawała decyzje stwierdzające naruszenie, w tym obejmujące nałożenie proporcjonalnie więcej kar pieniężnych (decyzje o nałożeniu kary pieniężnej uznaje się za surowsze niż decyzje w sprawie zobowiązań). Wszystkie powyższe czynniki mogłyby wywoływać w niektórych „nowych” państwach członkowskich wrażenie nierównej uwagi, a nawet stronniczości w egzekwowaniu polityki ochrony konkurencji i pomocy państwa przez Dyрекcję ds. Konkurencji.

WYZWANIA

Kluczowym wyzwaniem dla następnego komisarza ds. konkurencji będzie kontynuacja egzekwowania unijnych reguł ochrony konkurencji w sposób korzystny dla unijnych konsumentów, mając na względzie szersze cele, tj. zapewnienie prawdziwej integracji rynku wewnętrznego (przez zmniejszenie barier rynkowych w sektorze prywatnym) i utrzymanie gospodarczej pozycji UE na poziomie globalnym. Wymaga to znalezienia sposobu uwzględniającego obawy dotyczące polityki przemysłowej wyrażone przez Francję i Niemcy, jak również kwestie barier rynkowych w sektorze prywatnym dla firm z „nowej” Unii i nierówny rozkład geograficzny uwagi DG COMP (zwłaszcza w zakresie polityki pomocy państwa). Wprawdzie zajęcie się powyższymi kwestiami jest sprawą najwyższej wagi, lecz DG COMP nie może przy tym utracić wiarygodności i niezależności operacyjnej działań w ostatnich latach. Z tego względu każda modyfikacja polityki DG COMP powinna być dokonywana zgodnie z celami polityki konkurencji, co wydaje się łatwe do osiągnięcia.

Po pierwsze polityka przemysłowa zawsze stanowiła część systemów ochrony konkurencji, nawet najstarszych. Tradycyjną rolą polityki konkurencji było zapewnianie ochrony konkurencji i dobrobytu konsumentów w ramach systemu, a nie poza nim (m.in. dlatego system prawny Stanów Zjednoczonych wyraźnie przewiduje zwolnienie z zasad antymonopolowych dla karteli eksportowych). Dopóki zwiększenie zagranicznej konkurencyjności UE mogłoby się odbyć ze szkodą dla konkurencji poza terytorium UE, DG COMP nie powinna hamować działań innej Dyrekcji Generalnej Komisji ani samych państw członkowskich. Można by nawet twierdzić, że organ egzekwujący stosowanie zasad ochrony konkurencji, taki jak DG COMP, powinien tolerować wynik rynkowy, który mógłby zaszkodzić unijnym konsumentom, o ile korzyści w ramach polityki przemysłowej osiągnięte kosztem konkurentów poza Unią rekompensują taką szkodę konsumentom unijnym (tj. jeżeli zwiększone zyski lub przychody przedsiębiorstw unijnych z tytułu większego eksportu równoważą potencjalną szkodę dla unijnych konsumentów wyrządzoną na skutek częściowo monopolistycznych praktyk takich unijnych przedsiębiorców). Wprawdzie w zakresie polityki przemysłowej DG COMP nadal powinna odgrywać rolę bierną, a nie czynną, lecz należy pamiętać, że to nie Europa wszczęła walkę środkami polityki przemysłowej między blokami gospodarczymi, a DG COMP nie powinna pozbawiać Unii arsenatu w tej walce, gdyby zaszła potrzeba jej użycia. Należy także mieć na uwadze, że poza ryzykiem „zawłaszczania regulacji” występuje też ryzyko „zawłaszczania doktryny”. Wprawdzie każdy przyszły komisarz ds. polityki konkurencji musi opierać

się politycznej presji rządów (lub ustępować pod takimi naciskami wyłącznie wówczas, gdy ma to sens z punktu widzenia efektywności gospodarczej), jednak nie powinien również ulegać presji wywieranej przez podmioty uczestniczące w kształtowaniu polityki konkurencji, apelujących do Komisji o „niezarczanie sprawdzonej, uzasadnionej analizy prawno-ekonomicznej”. Takie podmioty mogą nie tylko tkwić we własnej iluzji, nie dostrzegając szerszego obrazu: mogą też być powodowane własnymi motywacjami, gdyż „sprawdzone” otoczenie unijnego prawa i polityki konkurencji stanowi właśnie środowisko, które im służyło przez wiele lat.

Po drugie zmniejszenie barier rynkowych w sektorze prywatnym między państwami członkowskimi przyczynia się do realizacji celów polityki konkurencji, gdyż zwiększa zagraniczną konkurencję z długofalową korzyścią dla konsumentów. I tak unijne prawo konkurencji opisywano (głównie w USA) jako system zorientowany na interesy konsumentów nie krótkim, lecz w długim okresie. Luki gospodarcze między krajami „starej” i „nowej” Unii będą małe, a w miarę postępowania tego procesu firmy z „nowej” Unii będą dążyły do budowania własnej pozycji na rynkach „starej” Unii. Przedsiębiorstwa te zasługują na takie samo aktywne wsparcie ze strony DG COMP w zmniejszaniu barier rynkowych w sektorze prywatnym, jak działania DG COMP w latach 60. i 70. XX w. na rzecz podmiotów gospodarczych ze „starej” Unii, próbujących penetrować krajowe rynki konkurentów. DG COMP powinna pamiętać, jak chętnie (i słusznie) na początku tego tysiąclecia wносиła sprawy przeciwko naturalnym monopolom w Europie Wschodniej w celu otwarcia rynków infrastrukturalnych na zagraniczną konkurencję. Być może teraz nadszedł czas, aby DG COMP skupiła uwagę na sprawach dotyczących nadużyć wykluczających przeciwko spółkom dominującym lub oligopolistycznym, wykorzystującym systemy cenowe, lojalnościowe oraz agresywne praktyki patentowe lub finansowe, aby uniemożliwić firmom z „nowej” Unii wejście na rynki zachodnioeuropejskie. Bez naprawdę zintegrowanego i jednolitego rynku „nowe” państwa członkowskie mogą z większym sceptycyzmem odnosić się do wspierania działań Unii w zakresie globalnej polityki przemysłowej, postrzegając takie środki jako korzystne dla niektórych państw członkowskich UE, a nie dla całej Unii.

Ponadto naprawienie potencjalnie nierównego rozkładu geograficznego działań DG COMP związanych z egzekwowaniem regulacji zasadniczo stanowi kwestię alokacji zasobów i nie zmienia merytorycznego podejścia w konkretnej sprawie. Jeżeli DG COMP faktycznie nierówno dzieliła swoją uwagę między państwa członkowskie, Komisja powinna po prostu rozwiązać ten problem za pomocą realokacji zasobów służących do egzekwowania prawa i modyfikacji priorytetów swojej polityki konkurencji. Należy pamiętać, że przy realokacji zasobów DG COMP może rozważyć zasoby krajowych organów ochrony konkurencji. Wraz z NCA DG COMP tworzy Europejską Sieć Konkurencji (ECN), w ramach której możliwy jest podział spraw. Niektóre NCA dowiodły już, że są w stanie rozpatrywać sprawy precedensowe, transnarodowe: można wspomnieć np. precedensową decyzję niemieckiego Urzędu Ochrony Konkurencji (*Bundeskartellamt*) z 2019 r., który nakazał firmie Facebook zaprzestanie łączenia danych użytkowników za pośrednictwem własnej witryny i zewnętrznych serwisów internetowych. Również kwestie naruszeń zasad ochrony konkurencji i praw konsumentów w cyfrowym świecie można by niekiedy z korzyścią przekazać organom innym niż urzędy ds. ochrony konkurencji. W niedawnym i cieszącym się dużym uznaniem badaniu platform cyfrowych przeprowadzonym przez Australijską Komisję Ochrony Konkurencji i Konsumentów (w 2018 r.) urząd australijski wysunął wniosek, że odrębny organ regulacyjny inny niż tradycyjny urząd zajmujący się egzekwowaniem prawa konkurencji lepiej realizowałby zadania

„monitorowania, badania i zgłaszania kryteriów, porozumień handlowych lub innych czynników wykorzystywanych przez odpowiednie platformy cyfrowe” (Australijska Komisja Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2018).

REKOMENDACJE

1. Należy rozważyć wprowadzenie kwestii polityki przemysłowej do procesu kontroli fuzji przedsiębiorstw. Aktualizacja wytycznych w sprawie fuzji przedsiębiorstw w celu uwzględnienia w większym stopniu konkurencji na poziomie globalnym, jak zaproponowano we francusko-niemieckim manifeście w sprawie europejskiej polityki przemysłowej, wydaje się rozsądnym pomysłem. Wprowadzenie prawa Rady do odwołania decyzji Komisji w sprawie fuzji przedsiębiorstw, jak zaproponowano we francusko-niemieckim manifeście, mogłoby być zbyt radykalne, lecz pewne formy udziału rządów (choćby o charakterze doradczym) podyktowanego kwestiami polityki przemysłowej w egzekwowaniu polityki konkurencji UE są wskazane. Przy rozważaniu powyższych zmian należy pamiętać, że istnieją ugruntowane i uznane systemy prawa konkurencji z zabezpieczeniami dotyczącymi polityki przemysłowej, a występowanie takich zabezpieczeń nie podważa automatycznie niezależności i wiarygodności systemu, np. w Niemczech, w wyjątkowych okolicznościach, Federalny Minister Spraw Gospodarczych ma prawo zatwierdzić koncentrację uprzednio zakazaną przez *Bundeskartellamt*, jeżeli ograniczenie konkurencji rekompensują korzyści dla gospodarki jako całości (organowi niemieckiemu rzadziej zarzuca się zależność od rządu niż samej DG COMP).

2. Nacisk ze strony DG COMP na bardziej aktywną rolę NCA państw członkowskich w egzekwowaniu prawa konkurencji i ich niezależność nie powinien oznaczać automatycznego założenia, że przestrzeganie proceduralnego i materialnego prawa konkurencji ma kluczowe znaczenie dla skutecznego egzekwowania prawa konkurencji na szczeblu krajowym. Należy pamiętać, że prawo konkurencji stanowi elastyczny zbiór wartości odzwierciedlający szereg celów społecznych, a takie cele mogą się różnić między państwami członkowskimi. Oznacza to, że niektóre NCA mogą przykładać większą wagę do zajmowania się praktykami wykluczającymi, a inne – kłaść nacisk na zwalczanie nadużyć pozycji dominującej. Niektóre NCA mogą koncentrować się wyłącznie na interesach konsumentów, inne – orędownać za dostępem do rynku. Niektóre NCA mogą skupiać się na rynkach cyfrowych, inne – zwracać uwagę na bardziej tradycyjne rynki przemysłowe. Ponadto niektóre NCA mogą uwzględniać kwestie polityki przemysłowej w swoich działaniach związanych z egzekwowaniem prawa konkurencji, jeżeli są one zgodne z celami polityki konkurencji. O ile takie różniące się cele i podejścia NCA państw członkowskich nie stoją w jawnej sprzeczności z unijnymi regulacjami dotyczącymi konkurencji, NCA powinny móc je skutecznie realizować. Nadzorując wdrażanie dyrektywy (UE) 2019/1, należy pamiętać, że wymóg przestrzegania prawa proceduralnego i materialnego bez uwzględniania różnych celów i metod działania państw członkowskich w związku z konkurencją może być postrzegany przez niektóre państwa członkowskie jako naruszenie zasady proporcjonalności. Ponadto należy pamiętać, że zawarte w dyrektywie gwarancje niezależności mogą być wykorzystywane przez dany NCA jako narzędzie umożliwiające zachowanie biernej postawy i odpieranie zarzutów opieszałości ze strony bardziej aktywnych resortów.

3. Należy zwrócić baczniejszą uwagę na rozkład geograficzny działań DG COMP związanych z egzekwowaniem prawa konkurencji, zwłaszcza w przypadkach, w których dostęp do rynku mogą hamować bariery w sektorze prywatnym (polityka konkurencji) lub przeszkody publiczne (polityka pomocy państwa). Należy ustalić (być może przez powołanie specjalnego, doraźnego organu), czy działania DG COMP w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i pomocy państwa rozkładają się równo między państwami członkowskimi i czy unijna polityka konkurencji i pomocy państwa przestała pełnić swoją rolę w zapewnianiu dostępu do rynku dla państw członkowskich. W przypadku stwierdzenia, że w istocie tak jest, reakcją powinna być modyfikacja priorytetów egzekwowania prawa lub reforma instytucjonalna. Tymczasem nie należy oczekiwać, że przedsiębiorstwa przedstawią Komisji dowody na antykonkurencyjne, wykluczające zachowanie zakłócające funkcjonowanie wspólnego rynku, gdyż firmy (zwłaszcza MSP i spółki w „nowej” Unii) często nie są świadome istnienia narzędzi, którymi dysponuje DG COMP lub zwyczajnie nie mają środków na toczenie bitew prawnych z zamożniejszymi konkurentami. Należy aktywnie poszukiwać spraw, w których dostęp do rynku mogą utrudniać bariery w sektorze prywatnym lub publicznym (podobnie jak obecnie DG COMP czynnie poszukuje spraw na rynkach cyfrowych).

Należy aktywnie poszukiwać spraw, w których dostęp do rynku mogą utrudniać bariery w sektorze prywatnym lub publicznym (podobnie jak obecnie DG COMP czynnie poszukuje spraw na rynkach cyfrowych).

4. Aby realizować różne cele polityki, należy rozważyć realokację zasobów, w tym przekazanie części zadań NCA lub innym organom. W obszarach, w których interesy wszystkich państw członkowskich i ich obywateli wydają się zbieżne (np. w zakresie rynków cyfrowych), niektóre NCA już są w stanie rozpatrywać takie sprawy. Z tego względu nie należy obawiać się przekazywania precedensowych spraw dotyczących rynków cyfrowych – NCA potrafią zajmować się również takimi sprawami. Dyrektywa (UE) 2019/1 stanowi właściwy krok w kierunku nadania NCA odpowiednich uprawnień (być może wskazana byłaby także dalsza regulacja nakazująca rządowi zapewnienie środków finansowych dla NCA). W celu przekazania NCA większej liczby spraw należy rozważyć zmianę odpowiednich reguł lub instrumentów „miękkiego prawa”, np. zawiadomienia Komisji o współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji. Powinien istnieć system skutecznego przekazywania NCA spraw w ramach ECN, nawet w przypadkach, w których domniemana praktyka antykonkurencyjna dotyczy terytorium wszystkich państw członkowskich. W razie zgody wszystkich lub większości NCA na zajęcie się daną sprawą przez jeden organ spośród nich Komisja powinna przekonać dany NCA do rozpatrzenia takiej sprawy. Sieć ECN powinna stanowić system nie tylko dzielenia się sprawami, lecz również nadawania uprawnień (np. niektóre NCA mogłyby być odpowiedzialne za pewne rodzaje spraw lub sektory).

5. Ponadto DG COMP, wraz z innymi dyrekcjami, powinna zapoczątkować dyskusję: czy interesy konkurencji i konsumentów na rynkach cyfrowych nie byłyby lepiej chronione przez odrębną agencję lub agencje na szczeblu unijnym lub krajowym. Sprawy w sektorze cyfrowym często mają charakter ogólnoeuropejski, gdyż takie same usługi są oferowane w całej Europie. Oszczędzając zasoby i przekazując NCA sprawy, w których interesy unijnych konsumentów są zbieżne (tj. sprawy

w sektorze cyfrowym), DG COMP mogłaby bardziej aktywnie poszukiwać spraw dotyczących dostępu do rynku, w których interesy poszczególnych państw członkowskich mogłyby być rozbieżne (tj. spraw, w których DG COMP jest istotnie potrzebna jako niezależny arbiter).

BIBLIOGRAFIA

- Australijska Komisja Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2018), *Digital Platforms Inquiry*, Preliminary report, <https://www.accc.gov.au/system/files/ACCC%20Digital%20Platforms%20Inquiry%20-%20Preliminary%20Report.pdf> [dostęp: 01.08.2019].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Ministère de l'Économie et des Finances (2019), *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century* (N°1043), Paris.
- Semeniuk, P. (2019), *Economic Protectionism in the European Union*, Polish Economic Institute, Warsaw, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/PIE_Protekcjonizm_EN.pdf [dostęp: 01.08.2019].
- Turner, V., et al. (2019), *Franco-German proposals would undermine competitive markets in the EU. From Vanessa Turner and others*, Open letter published in "Financial Times" by some EU competition law practitioners, <https://www.ft.com/content/c413c1d4-6843-11e9-9adc-98bf1d35a056> [dostęp: 02.08.2019].

2. Usługi

Autorzy: Łukasz Ambroziak, Janusz Chojna, Hanna Kępka

STAN RZECZY

Usługi stanowią coraz ważniejszą część gospodarki globalnej. Dostęp do nich, a także ich jakość i koszt w rosnącym stopniu kształtują międzynarodową konkurencyjność krajów i regionów. W międzynarodowej wymianie handlowej usługi występują bezpośrednio – jako część handlu transgranicznego – lub pośrednio – w ramach zwiększenia proporcji usług (serwicyzacji) – w produkcji artykułów przemysłowych. Usługi poziome i pionowe warunkują funkcjonowanie globalnych łańcuchów wartości. Odgrywają najistotniejszą rolę w fazach początkowych (badania i rozwój, projektowanie) i końcowych (sprzedaż, marketing, reklama, obsługa posprzedażowa) łańcuchów, w których tworzy się najwięcej wartości dodanej.

Badania przeprowadzone przez Polski Instytut Ekonomiczny wskazują, że znaczenie serwicyzacji w eksporcie państw członkowskich Unii Europejskiej jest względnie większe niż w przypadku innych wiodących gospodarek rozwiniętych (USA i Japonii) oraz największych rynków wschodzących (Chin i Indii). Procesy zachodzące w sferze gospodarczej i regulacyjnej wpływają negatywnie na międzynarodową konkurencyjność unijnego sektora usług. Pod względem produktywności okres po 2008 r. okazał się w sektorze „straconą dekadą”. Zahamowana została poprawa wydajności pracy, która obecnie jest o połowę niższa niż w sektorze usług USA. Tym samym zaprzeczono postęp w zmniejszaniu dystansu z lat przed kryzysem. Przeciętnie usługi w UE kosztują o 11 proc. więcej niż w USA (Sunesen, Thelle, 2018, s. 8, 10).

W ostatnich latach spowolnienie procesu tworzenia jednolitego rynku usług nie pomogło w zwiększaniu wydajności i konkurencyjności unijnego sektora usług. Warto wspomnieć o problemach z wdrażaniem dyrektywy usługowej, zapoczątkowanym w 2009 r., niepowodzeniu nowych inicjatyw w tym obszarze, m.in. e-karty usług czy narzędzia informacyjnego dotyczącego jednolitego rynku (tzw. SMIT), jak również o zaostrzeniu przepisów o delegowaniu pracowników. W rezultacie liberalizacja sektora usług przebiega znacznie wolniej i na istotnie niższym poziomie zaawansowania niż w przypadku jednolitego rynku towarów. Głównymi barierami są tendencje protekcyjnistyczne i niewystarczająca akceptacja polityczna dla dalszej liberalizacji rynku usług (Semeniuk, 2019).

WYZWANIA

Coraz wyraźniej widać sprzeczność między rosnącym znaczeniem usług w globalnej gospodarce i wymianie handlowej, jak również w tworzeniu innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy i sprawnym funkcjonowaniu globalnych łańcuchów wartości, a uwarunkowaną politycznie

niezdolnością UE do osiągnięcia istotnego zaawansowania w tworzeniu jednolitego rynku usług, ewentualnie – nawet w jeszcze większym stopniu – narastającym protekcyjnym i postępującą regresją we wdrażaniu i funkcjonowaniu wspólnych rozwiązań w tym obszarze.

Coraz wyraźniej widać sprzeczność między rosnącym znaczeniem usług w globalnej gospodarce i wymianie handlowej a uwarunkowaną politycznie niezdolnością UE do osiągnięcia istotnego zaawansowania w tworzeniu jednolitego rynku usług.

Sprzeczność ta może stanowić strategiczne zagrożenie dla przyszłej pozycji UE i jej państw członkowskich w gospodarce globalnej. Może ona także odzwierciedlać rosnący konflikt interesów między państwami członkowskimi UE, co mogłoby zagrozić perspektywom integracji europejskiej w przyszłości.

Kluczowym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej będzie wyjście z impasu. Spowodowałoby to bardziej konsekwentne i skuteczniejsze wdrażanie zasad dotyczących jednolitego rynku usług, w tym działania na rzecz pełnego wdrożenia dyrektywy usługowej, jak również nowych inicjatyw w tym zakresie.

Wyraźny postęp w integracji europejskiego rynku usług ułatwiłoby zwiększenie asortymentu dostępnych usług oraz ich konkurencyjności jakościowej i cenowej. Poprawiłoby to również konkurencyjność unijnego sektora przemysłowego, w którym w coraz większym stopniu zachodzi zjawisko serwicyzacji.

Należy zwrócić szczególną uwagę na usługi związane z technologią. Podstawowe wyzwaniem stanowi wypełnienie powstającej luki między postępem w cyfryzacji, automatyzacji i sztucznej inteligencji w UE a odpowiednimi procesami zachodzącymi w Stanach Zjednoczonych i Chinach. Sprostanie temu wyzwaniu będzie wymagało rozwiązań regulacyjnych i programów na szczeblu unijnym i krajowym, a także wsparcia finansowego.

REKOMENDACJE

Próby wprowadzenia nowych rozwiązań w celu zintegrowania unijnego rynku usług mogą mieć dwojaki charakter: a) wznowienie dużych, spektakularnych projektów (np. e-karty usług czy SMIT), na podstawie wniosków wyciągniętych z niepowodzeń w przeszłości i fundamentalnych zastrzeżeń ze strony państw w celu osiągnięcia koniecznej skali poparcia politycznego; b) podejście sektorowe, z naciskiem na skromniejsze, często techniczne działania, które nie budzą sprzeciwów politycznych, lecz po właściwym zidentyfikowaniu mogą wywołać istotne efekty mnożnikowe.

Powyższe podejścia nie muszą się wzajemnie wykluczać, można je stosować równolegle. Podejście horyzontalne może być szczególnie skuteczne w przypadku rozwoju cyfrowego i sektora informatycznego. Działania regulacyjne powinny koncentrować się na poprawie bezpieczeństwa obrotu usługami cyfrowymi (CASE, 2018b, s. 7).

Jednak powszechny brak akceptacji politycznej dla dużych, ambitnych projektów mających na celu pogłębienie integracji europejskiego rynku usług prawdopodobnie nie ulegnie zmianie podczas bieżącej kadencji Komisji Europejskiej, bardziej obiecujące wydaje się podejście sektorowe.

Sukces będzie zależał od ustalenia właściwych kierunków interwencji dla zliberalizowania rynków usług. Wymaga to dogłębnych badań systemu sektorowego i krajowego w celu określenia obszarów szczególnie wrażliwych. Należy skupić uwagę na sektorach dotychczas słabo zliberalizowanych – tj. najbardziej chronionych – a także na rodzajach działalności usługowej, które mają największy wpływ na „uustugowienie” unijnego przemysłu.

Wyniki badań przeprowadzonych przez CASE na podstawie danych OECD wskazują, że największa restrykcyjność cechuje następujące sektory: transport lotniczy i kolejowy towarów, a także usługi rachunkowo-księgowe, prawne, architektoniczne i kurierskie (CASE, 2018a, s. 20).

Powszechny brak akceptacji politycznej dla dużych, ambitnych projektów mających na celu pogłębienie integracji europejskiego rynku usług prawdopodobnie nie ulegnie zmianie podczas bieżącej kadencji Komisji Europejskiej. Dlatego podejście sektorowe wydaje się bardziej obiecujące.

Według badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego niżej wymienione sektory usługowe miały największy udział w eksporcie brutto produktów przemysłowych 27 państw członkowskich UE (bez Zjednoczonego Królestwa): handel hurtowy, usługi wspomagające prowadzenie działalności gospodarczej i usługi związane z administracyjną obsługą biura, transport lądowy, usługi finansowe i usługi związane z obsługą rynku nieruchomości¹. Ich liberalizacja byłaby szczególnie istotna dla wsparcia serwicyzacji i międzynarodowej konkurencyjności unijnego przemysłu.

Inicjatywom mającym na celu pogłębienie integracji na rynku usług UE powinny towarzyszyć działania ukierunkowane na utrzymanie istniejących osiągnięć w tym obszarze. Przede wszystkim oznacza to konsekwentne wdrożenie dyrektywy usługowej i zapobieganie nowym ograniczeniom na szczeblu unijnym i krajowym, np. w odniesieniu do delegowania pracowników.

BIBLIOGRAFIA

CASE (2018a), *Integration within the European Single Market: accounting, computer and construction services*, A report prepared for the Polish Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, 15 December, https://case-research.eu/files/?id_plik=6093 [dostęp: 01.08.2019].

CASE (2018b), *Integration within the European Single Market: accounting, computer and construction services*, A report prepared for the Polish Ministry of Foreign Affairs, Executive Summary, Warsaw.

Semeniuk, P. (2019), *Economic Protectionism in the European Union*, Polish Economic Institute, Warsaw, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/PIE_Protekcjonizm_EN.pdf [dostęp: 01.08.2019].

¹ Obliczenia PIE na podstawie: WIOD Release 2016, <http://www.wiod.org/release16> (dane za 2014 r.).

Sunesen, E.R., Thelle, M.H. (2018), *Making EU Trade in Services Work for All, Enhancing innovation and competitiveness throughout the EU economy*, Copenhagen Economics, November 2018, https://eng.em.dk/media/12198/final-report-on-single-market-for-services-15nov2018_v2.pdf [dostęp: 01.08.2019].

3. Opodatkowanie

3.1. Podatek od towarów i usług (VAT)

Autorzy: Jan Sarnowski i Paweł Selera²

STAN RZECZY

Wielkość luki w podatku VAT

Luka w podatku VAT, tj. różnica między spodziewanymi przychodami z tytułu podatku VAT a kwotą podatku faktycznie pobranego, stanowi szacunkową kwotę przychodów utraconych z powodu oszustw podatkowych, uchylania się od opłacania podatku i unikania opodatkowania, lecz również ze względu na upadłość, niewypłacalność finansową przedsiębiorców lub błędy w rozliczeniach. Według badań Komisji Europejskiej z września 2019 r. na podstawie dostępnych danych o pobranym podatku VAT łączna strata z tytułu VAT w UE w 2017 r. wyniosła ok. 137,5 mld euro (Komisja Europejska, 2019a). Oznacza to utratę 11,2 proc. całkowitych przewidywanych przychodów z tytułu VAT. Ogółem luka w podatku VAT jako odsetek łącznej wartości zobowiązań z tytułu VAT (*VAT Total Tax Liability* – VTTL) zmniejszyła się w 25 państwach członkowskich, przy czym największą poprawę odnotowały Malta, Polska i Cypr, a wzrost wystąpił w trzech krajach – w Grecji, na Łotwie i w Niemczech (Komisja Europejska, 2019a). Najbardziej powszechną formę nadużyć związanych z VAT stanowią wewnątrzwspólnotowe oszustwa podatkowe typu „znikający podatnik” (tzw. MTIC). Według Europolu tego typu oszustwa kosztują organy skarbowe ok. 60 mld euro utraconych podatków (Europol, 2019). Europol ostrzegł Parlament Europejski (PE), że część szacunkowej kwoty 60 mld euro w ramach nadużyć związanych z podatkiem VAT zostanie użyta do finansowania terroryzmu. Dokumenty znalezione w pakistańskiej jaskini, którą Osama bin Laden wykorzystywał jako kryjówkę, doprowadziły śledczych do siatki przestępczej we Włoszech, która dokonała kradzieży 0,9 mld funtów w formie nadużyć w zakresie podatku VAT od uprawnień do emisji CO₂ (Avalara, 2019).

WYZWANIA

Docelowy system VAT – każda reforma na szczęblu UE wymaga jednomyślności

W aktualnym systemie VAT handel towarami między przedsiębiorcami dzieli się na dwie transakcje: zwolnioną z VAT sprzedaż w państwie członkowskim pochodzenia i opodatkowane nabycie w państwie członkowskim przeznaczenia. Zmiany do dyrektywy VAT zaproponowane

² Niniejsza część publikacji stanowi wyraz wyłącznie prywatnych poglądów autorów, a nie opinii polskiego Ministerstwa Finansów.

przez Komisję Europejską w 2018 r. określa transgraniczny handel towarami jako „jednolite świadczenie podlegające opodatkowaniu”, dzięki czemu towary będą podlegały opodatkowaniu w państwie członkowskim zakończenia transportu towarów (Wniosek, 2018). Podatek VAT zapłaci dostawca za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi, chyba że nabywca kwalifikuje się jako podatnik certyfikowany (w takim przypadku będzie miało zastosowanie obciążenie odwrotne). Niezależnie od kwestii technicznych, które wiążą się z tym wnioskiem, uderzające jest to, że jego wdrożenie wymagałoby bezprecedensowego poziomu współpracy i zaufania między państwami członkowskimi. Taka decentralizacja poboru VAT otwiera nowe możliwości nadużyć (Lamensch, 2019).

Obecny wymóg jednomyślności w Radzie Unii Europejskiej w sprawach podatkowych hamuje każdą głębszą reformę w zakresie VAT, w tym najprawdopodobniej docelowy system VAT. Wprawdzie Komisarz Pierre Moscovici wezwał do stopniowego zniesienia jednogłośnego głosowania w kwestiach podatkowych, ale nadal obowiązuje jednomyślność (van de Leur, 2019).

Nowy poziom współpracy między administracjami podatkowymi stanowi drugie narzędzie zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT; obejmuje ono zwłaszcza rewolucyjny instrument do wykrywania oszustw karuzelowych, niedawno opracowany i wypróbowany przez Eurofisc, służący do analizy sieci transakcji (TNA). Mówiąc w skrócie, TNA opiera się na eksploracji danych, z wykorzystaniem algorytmu do ujawniania sieci powiązań między różnymi podmiotami, a także wykrywa podejrzanych przedsiębiorców (Lamensch, 2019). Państwa członkowskie mogą wybrać, w którym obszarze działania Eurofisc aktywnie uczestniczą, co ogranicza rolę zarówno Eurofisc, jak i TNA.

Zwalczanie nadużyć związanych z podatkiem VAT – nadal priorytet dla Komisji UE i rządów państw członkowskich UE

Pierre Moscovici, Komisarz ds. gospodarczych i finansowych, podatków i cęt, stwierdził w maju 2019 r.: „Przestępczość związana z nadużyciami w zakresie podatku VAT stanowi jeden z głównych problemów naszych finansów publicznych, a jej wyeliminowanie powinno znaleźć się wśród spraw najwyższej wagi dla rządów państw członkowskich UE” (Komisja Europejska, 2019b). Będzie to także jeden z priorytetów dla nowej Komisji Europejskiej.

REKOMENDACJE

Zacieśnienie współpracy regionalnej zamiast naciskania na harmonizację

Komisja Europejska trafnie twierdzi, że zarówno pobór podatków, jak i zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, należy do kompetencji krajowych organów państw członkowskich UE. Jednak często do nadużyć dochodzi poza granicami państw, a kraj działający w pojedynkę nie osiągnie zbyt wiele (Komisja Europejska, 2019c). W naszym przekonaniu

współpraca regionalna oparta na umowach międzynarodowych mogłaby stanowić skuteczne narzędzie zwalczania oszustw w zakresie podatku VAT.

Istotą takiego porozumienia będzie zapewnienie sygnatariuszom automatycznego dostępu do informacji, np. do standaryzowanych baz danych podatników i rejestrów handlowych, co ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wykrywania nadużyć związanych z podatkiem VAT przez organy podatkowe. Porównywalność i wysoką jakość przekazywanych danych można osiągnąć m.in. przez wdrożenie najlepszych praktyk w zakresie prawa, być może na podstawie rozwiązań już wprowadzonych w Polsce. System będzie obejmował działania takie jak weryfikacja rejestracji VAT oraz tworzenie czarnych i białych list płatników VAT. Trzecim krokiem będzie ustanowienie jednolitych ram prawnych dla wzmocnionej współpracy technicznej i wspólnych kontroli.

Zamiast ogólnounijnej harmonizacji, która nie funkcjonuje na skutek oporu niektórych krajów, Komisja powinna działać na rzecz nowego podejścia opartego na współpracy między państwami członkowskimi i utworzenia koalicji krajów gotowych do zwalczania grup przestępczych zajmujących się oszustwami związanymi z podatkiem VAT, łącznie poszanowanie dla suwerenności każdego państwa z maksymalną skutecznością.

Istotą takiego porozumienia będzie zapewnienie sygnatariuszom automatycznego dostępu do informacji, np. do standaryzowanych baz danych podatników i rejestrów handlowych, co ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wykrywania nadużyć związanych z podatkiem VAT przez organy podatkowe. Porównywalność i wysoką jakość można osiągnąć m.in. przez wdrożenie najlepszych praktyk w zakresie prawa, być może na podstawie rozwiązań już wprowadzonych w Polsce.

3.2. Opodatkowanie przedsiębiorstw

Autorzy: Jan Sarnowski i Paweł Selera³

WYZWANIA

Jak stwierdziła Komisja w komunikacie w sprawie sprawiedliwego opodatkowania z 2015 r. (Komisja Europejska, 2015), obecne przepisy dotyczące opodatkowania przedsiębiorstw nie odpowiadają już dzisiejszym warunkom. Podatek od osób prawnych jest pobierany na poziomie krajowym, a otoczenie gospodarcze stało się bardziej globalne, mobilne i cyfrowe. Niektóre firmy

³ Niniejsza część publikacji stanowi wyraz wyłącznie prywatnych poglądów autorów, a nie opinii polskiego Ministerstwa Finansów.

wykorzystują tę sytuację, aby sztucznie przenosić zyski do najkorzystniejszych jurysdykcji podatkowych i zminimalizować ogólną kwotę płaconych podatków (tzw. „agresywne planowanie podatkowe” przez politykę cen transferowych, metody podziału kosztów itp.).

REKOMENDACJE

Opodatkowanie wyrównawcze

Międzynarodowe spółki stosujące różne metody planowania nie płacą sprawiedliwie podatków w państwach członkowskich, w których prowadzą główną działalność. Jednym z rozwiązań jest tzw. opodatkowanie wyrównawcze oparte na podatku mającym zapobiegać erozji bazy podatkowej i związanym z tym nadużyciom (BEAT), wprowadzone ostatnio w Stanach Zjednoczonych. Amerykański podatek BEAT dotyczy największych korporacji, które wypłacają ogromne kwoty na rzecz zagranicznych podmiotów powiązanych, np. w formie odsetek, opłat licencyjnych i płatności za pewne usługi.

Do celów wyliczenia ewentualnego zobowiązania z tytułu podatku wyrównawczego na podstawie przepisów BEAT zasadniczo przyjmuje się, że wszystkie zagraniczne płatności, które zmniejszają bazę podatkową w kraju pochodzenia, powodują erozję tej bazy. Takich płatności nie uwzględnia się przy obliczaniu alternatywnej bazy podatkowej. Specjalną formę podatku minimalnego ustanowiono także w Austrii: mimo braku dochodu spółki mają obowiązek płacenia podatku dochodowego jako określonego odsetka ich kapitału zakładowego. Opodatkowanie wyrównawcze mogłoby służyć jako koncepcja do wprowadzenia na poziomie unijnym, eliminująca praktyki agresywnego planowania podatkowego.

Zamówienia publiczne przeciwko nadużyciom związanym z rajami podatkowymi

Według badania DatLab (2019) spółki z siedzibą w rajach podatkowych zdobywają ok. 5 proc. wartości przetargów publicznych we wszystkich państwach członkowskich UE. Z analizy DatLab wynika, że ok. 10 tys. dostawców rządowych miało współwłaścicieli z siedzibą na Bermudach, Curaçao czy na Kajmanach – znajdujących się na oficjalnej unijnej czarnej (lub szarej) liście rajów podatkowych. W ciągu ostatnich 12 lat spółki te pozyskały zamówienia publiczne o wartości ok. 56 mld euro, a w ubiegłej dekadzie prawie podwoiły swój udział w rynku.

Zamówienia publiczne stanowią doskonały obszar, w którym rządy mogą zacząć zwalczać nadużycia związane z rajami podatkowymi. Zamówienia publiczne można wykorzystać na szczeblu unijnym do ochrony bazy podatkowej państw członkowskich. Taka ochrona może polegać na następujących działaniach: 1) uzależnieniu udziału w przetargu od spełnienia pewnych warunków dotyczących przestrzegania przepisów podatkowych, 2) wprowadzeniu dodatkowych korzyści dla najrzetelniejszych podatników lub 3) monitorowaniu i kontrolowaniu wynagrodzenia za realizację zamówień publicznych (np. w formie podzielonej płatności, w której część wynagrodzenia byłaby przekazywana na podatek dochodowy, jako podatek minimalny w pewnych sytuacjach).

Bardziej przejrzyste opodatkowanie spółek międzynarodowych

Opodatkowanie przedsiębiorstw musi być bardziej przejrzyste, zwłaszcza w przypadku metod planowania podatkowego stosowanych przez spółki. Dobrym przykładem jest obowiązek publikowania strategii podatkowych przez największe grupy kapitałowe prowadzące działalność w Zjednoczonym Królestwie. Korporacje prezentują nie tylko swoje wyniki podatkowe, lecz również metodę zarządzania ryzykiem podatkowym, podejście do planowania podatkowego, sposób działania przedsiębiorstwa i wszelkie inne odpowiednie informacje o opodatkowaniu (HMRC, 2019). W naszej opinii powyższe zasady dotyczące ujawniania informacji na temat strategii podatkowych powinny mieć zastosowanie do wszystkich państw członkowskich UE w standaryzowanej formie.

Opodatkowanie przedsiębiorstw musi być bardziej przejrzyste, zwłaszcza w przypadku metod planowania podatkowego stosowanych przez spółki.

Inny aspekt przejrzystości stanowi publiczna ocena podatkowa lub podatkowy rejestr spółek. W dniu 1 stycznia 2016 r. węgierska administracja podatkowa wprowadziła nową kategorię zaszerogowania dla podatników grupowych i zarejestrowanych podatników VAT wpisanych w rejestrze handlowym. Podatnicy mogą być przypisani do jednej z trzech kategorii: a) podatnicy ogólni, podlegający uprzednio obowiązującym, ogólnym zasadom; b) rzetelni podatnicy, podlegający zasadom złagodzonej w stosunku do uprzednio obowiązujących, c) podatnicy z grupy ryzyka, podlegający bardziej restrykcyjnym zasadom niż uprzednio obowiązujące. Przyznane oceny można także sprawdzać poprzez rządową witrynę internetową „ügyfélkapu” (<https://ugyfelkapu.magyarorszag.hu/>). Reguły zaszerogowania można ustalić dla międzynarodowych grup kapitałowych na szczeblu unijnym, z uwzględnieniem przestrzegania przez nie przepisów podatkowych we wszystkich państwach członkowskich UE. Takie kategorie mogłyby również stanowić użyteczne narzędzie do celów związanych z płaceniem podatku VAT.

Zacieśnienie współpracy regionalnej przez skuteczniejszy dostęp do standaryzowanych danych i ich wymianę

Komisja Europejska powinna także wzmocnić współpracę regionalną w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej korzystają z różnych rozwiązań analitycznych w celu wykrywania oszustw podatkowych i unikania opodatkowania. Wiele z tych rozwiązań mogłoby się sprawdzić w innych państwach członkowskich UE lub być wdrażanych wspólnie. Ponadto zaleca się rozszerzenie koncepcji automatycznej wymiany informacji podatkowych (CRS) przez stworzenie jednolitej unijnej bazy danych podmiotów podatkowych i finansowych dla ułatwienia procesów analitycznych.

Przedłużające się prace nad wspólną skonsolidowaną podstawą opodatkowania osób prawnych (CCCTB) zmuszają państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań doraźnych. Wskazane

jest wspieranie Unii Europejskiej w budowaniu regionalnych porozumień dotyczących elementów systemu podatku dochodowego ograniczających możliwości unikania opodatkowania. Porozumienia regionalne mogą być dobrym punktem wyjścia przy tworzeniu szerszych porozumień dla wszystkich państw członkowskich.

3.3. Podatek cyfrowy

Autor: Ignacy Świącicki

STAN RZECZY

Opodatkowanie stanowi zagadnienie wykraczające poza kompetencje komisarza do spraw cyfrowych, jak również poza granice UE. Panuje powszechne przekonanie, że obecne ramy opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych wymagają modyfikacji w obliczu cyfryzacji i globalizacji. W dyskusję zaangażowało się ponad 100 krajów, lecz nie ma widoków na porozumienie (OECD, 2019b). Pojawienie się spółek „cyfrowych”, z łatwością przenoszących swoją bazę podatkową między jurysdykcjami, doprowadziło do przypuszczenia, że takie podmioty płacą podatki według niezastużonych, niskich stawek podatkowych. Państwa inne niż kraje, w których takie spółki mają siedziby, czują się szczególnie dotknięte tym zjawiskiem, nawet jeżeli efektywne stawki podatkowe dla firm cyfrowych i liderów branż stacjonarnych są podobne (Bauer, 2018).

Ogólnie rzecz biorąc, debata toczy się dwutorowo. Z jednej strony niektóre kraje pragną zachować obecne zasady międzynarodowego opodatkowania i jedynie dostosować szczegółowe regulacje do nowych modeli biznesowych. Z drugiej strony inna grupa krajów wskazuje na bardziej długofalowe zmiany systemów podatkowych, które miałyby zapobiegać erozji bazy podatkowej. Powyższe dyskusje zorganizowane są przez OECD w ramach dwóch filarów prac nad opodatkowaniem w gospodarce cyfrowej (OECD, 2019a).

Dwie dyrektywy zaproponowane przez Komisję Europejską w marcu 2018 r. dotyczyły pierwszego filaru prac OECD. Ogólnoeuropejska regulacja nie uzyskała wymaganej większości w Radzie, dlatego niektóre kraje szukały rozwiązań we własnym zakresie, m.in. Włochy i Francja, a zaawansowane propozycje pojawiły się w Hiszpanii, Czechach, Zjednoczonym Królestwie, Austrii i na Słowacji (KPMG, 2019). Jednak regulacje te różnią się zakresem, co zwiększa rozdrobnienie jednolitego rynku cyfrowego w Europie. Właśnie rozdrobnienie jednolitego rynku cyfrowego zostało uznane przez Komisję Europejską za główne ryzyko, któremu miały zapobiec złożone wnioski (Komisja Europejska, 2018b).

Dostosowanie opodatkowania do spółek cyfrowych stanowi trudne zadanie. Prace prowadzone przez OECD opierają się na przesłance, że nie ma potrzeby separowania sfery cyfrowej od reszty gospodarki, gdyż obecnie cała gospodarka ma charakter cyfrowy. Jednak postępy rządów europejskich wskazują na konieczność utrzymania jedności i łagodzenia negatywnych skutków barier w ramach jednolitego rynku UE.

Wąskie podejście, ograniczone do spółek cyfrowych i podatków dochodowych, może przestonąć szersze oddziaływanie cyfryzacji na finanse publiczne i systemy ochrony socjalnej. Nawet uzgodnienie definicji może przysparzać trudności. Przykład może stanowić gospodarka współdzielenia. Proste niegdyś modele, kładące nacisk na urynkowienie niewystarczająco wykorzystywanych zasobów, ewoluowały w wielkie przedsiębiorstwa osiągające olbrzymie przychody i destabilizujące segmentu rynku o ugruntowanej pozycji. Jednak ta ewolucja utrudniła przypisanie nowych firm do istniejących kategorii regulacyjnych. Wprawdzie Uber został uznany za przedsiębiorstwo transportowe, co oznacza, że musi dostosować się do bardziej rygorystycznych przepisów (Bowcott, 2017), ale wkrótce może nastąpić klasyfikacja Airbnb jako dostawcy usług cyfrowych, podlegającego tagodniejszym regulacjom dyrektywy o handlu elektronicznym (Boffey, 2019). Mimo to niektórzy autorzy nadal uważają gospodarkę współdzielenia za jednorodne zjawisko, a wyniki badań wskazują na profesjonalizację platformy, mierzonej m.in. koncentracją ofert (Gyódi, 2017).

Trudno jest również mierzyć gospodarkę cyfrową, tj. wpływ spółek cyfrowych na rynek. Obecnie nie ma wiarygodnych danych dotyczących liczby użytkowników, liczby transakcji ani innych danych, które zazwyczaj stanowią punkt odniesienia do celów opodatkowania. Nowy podatek musiałby oznaczać dodatkowe obowiązki sprawozdawcze i wzrost biurokracji.

Większość spółek cyfrowych, których będzie dotyczył ten podatek, ma siedzibę w USA, co oznacza dodatkowy aspekt geopolityczny wniosku. Z jednej strony administracja USA ma własne problemy do rozwiązania z gigantami technologicznymi w dziedzinie konkurencji, fałszywych wiadomości lub wpływu na debatę publiczną. Z drugiej strony Prezydent Trump błyskawicznie skrytykował francuskie próby wprowadzenia podatku cyfrowego i zagroził odwetem.

WYZWANIA

Prace w OECD postępują, choć w tempie właściwym negocjacjom w ramach dużych organizacji międzynarodowych, lecz zbyt powoli dla ambicji rządów europejskich, niezależnie od tempa transformacji cyfrowej. Początkowe wnioski Komisji nie zyskały pełnego poparcia w Radzie, ale to nie oznacza, że nie należy ich kontynuować. Coraz więcej krajów ustanawia własne nowe środki podatkowe, dlatego głównym wyzwaniem będzie zatrzymanie rozdrobnienia rynku cyfrowego i zachęcenie jak największej liczby państw członkowskich do przyjęcia wspólnego, europejskiego rozwiązania. Również na arenie międzynarodowej kraje europejskie powinny popierać wspólne podejście do reformy międzynarodowego systemu opodatkowania. W obliczu opozycji zza Atlantyku jedynie wspólne działanie państw członkowskich UE może być skuteczne.

Kraje europejskie powinny popierać wspólne podejście do reformy międzynarodowego systemu opodatkowania. W obliczu opozycji zza Atlantyku jedynie wspólne działanie państw członkowskich UE może być skuteczne.

Poszukiwaniu punktów wspólnych powinna towarzyszyć dogłębna analiza problemu i proponowanie kompleksowych definicji, adekwatnych do wyzwań przyszłości. Nowe regulacje nie powinny skłaniać spółek cyfrowych do wzmożonego poszukiwania renty ekonomicznej. Niewłaściwy projekt nowych przepisów może zaszkodzić przedsiębiorstwom europejskim, gdyż cyfrowi giganci zawsze dysponują większymi środkami na optymalizację podatków i minimalizację biurokracji.

Istnieje również inne wyzwanie istotne dla opodatkowania. Użytkownicy podają swoje dane w zamian za pewne usługi, a następnie dane te uzyskują wartość pieniężną, za co użytkownicy nie otrzymują wynagrodzenia. Innymi słowy, nie ma bezpośredniego finansowego wynagrodzenia jednego z czynników produkcji – danych. Z ekonomicznego punktu widzenia mechanizm, w którym użytkownikom płaci się za ich dane, może stanowić rozwiązanie pozwalające na obejście rozwiązania podatkowego. Skoro sedno problemu tkwi w danych, zwłaszcza w danych przekazywanych przez osoby fizyczne, rozwiązaniem może być ustalenie odpowiedniej ceny danych. Obecnie osoby fizyczne często nie mają świadomości wartości danych podawanych spółkom cyfrowym. Nietatwo jest także ustalić cenę określonego zbioru danych, jednak indywidualne rachunki, umożliwiające użytkownikom uzyskanie zapłaty i poczucia kontroli nad danymi, mogłyby stanowić pożądane rozwiązanie. Wprawdzie ich wprowadzenie w krótkim okresie byłoby trudne, lecz wskazuje to na znaczenie zrozumienia i modelowania podstawowych zjawisk, a nie tylko ich najbardziej widocznych przejawów.

Problemy, które Komisja stara się rozwiązać za pomocą podatku cyfrowego, mogą stanowić jedynie wierzchołek góry lodowej. Wpływ finansowy i społeczny nowych modeli ekonomicznych wykracza poza sferę opodatkowania, a nawet poza finanse publiczne. Gdy coraz więcej osób pracuje na zlecenie lub oferuje usługi za pośrednictwem różnych platform, obecny system ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych oraz system emerytalny przestaje być odpowiedni. Jak wskazuje Bruegel (Petropoulos, Marcus, Bergamini, 2019), do pewnego stopnia wszystkie systemy zabezpieczenia społecznego w Europie opierają się na aktywności zawodowej i żaden nie jest uniwersalny. Poza ryzykiem dla jednostek zmiany na rynku pracy przynoszą wymierne straty dla skarbu państwa. Wyzwanie dla poszczególnych krajów i całej UE stanowi ocena wpływu nowych modeli ekonomicznych na finanse publiczne ogółem.

REKOMENDACJE

Jak wspomniano powyżej, rolą komisarza odpowiedzialnego za sprawy cyfrowe byłoby znalezienie jednolitego rozwiązania dla chętnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Czas działa na niekorzyść: im więcej poszczególnych krajów wprowadza własne przepisy, tym trudniejsze będzie odwrócenie rozdrobnienia. W tym przypadku należałoby rozważyć wzmocnioną współpracę. Instrument ten, z powodzeniem stosowany w niektórych sprawach cywilnych, nadal musi się sprawdzić w zakresie bardziej złożonych regulacji, takich jak opodatkowanie. Jedyń dotychczas przykład, podatek od transakcji finansowych, powinien służyć jako ostrzeżenie, a nie wzór. Po sześciu latach prac wiążące rozwiązanie nadal nie funkcjonuje. Przy podatku cyfrowym, zarówno Komisja, jak i zaangażowane państwa członkowskie, muszą działać szybciej. Zważywszy na dotychczasowe dyskusje, osiągnięcie porozumienia jest możliwe.

Im więcej poszczególnych krajów wprowadza własne przepisy, tym trudniejsze będzie odwrócenie rozdrobnienia. W tym przypadku należałoby rozważyć wzmocnioną współpracę.

Co więcej, aby ułatwić debatę nad sprawiedliwym podziałem przychodów z nowego podatku, o ile podatek cyfrowy zostanie przyjęty przez wszystkie państwa członkowskie, wpływy mogłyby stanowić środki własne w budżecie UE. Zbliżający się Brexit spowoduje obniżenie unijnych przychodów budżetowych, a podatek cyfrowy może być jednym z instrumentów wyrównawczych.

Wprowadzenie każdego nowego podatku wymaga dogłębnej analizy efektu przeniesienia, tj. ustalenia podmiotów, które ostatecznie zostaną obciążone nowym podatkiem, w formie wyższych cen lub zmniejszonych zysków. Z analizy Komisji wynika, że istotną część podatku zapłacą same spółki cyfrowe, przez niższe zyski (Komisja Europejska, 2018a). Jednak wiele opracowań wskazuje, że daninę ostatecznie zapłacą konsumenci i firmy korzystające z takich platform (Copenhagen Economics, 2018; Deloitte, Taj, 2019). Rozbieżność wyników sugeruje potrzebę dalszych badań. Jest to szczególnie istotne, skoro z platform korzysta wiele małych przedsiębiorstw, a przeniesienie obciążenia podatkiem może dotknąć pewne segmenty bardziej niż inne. Jeżeli nowy podatek ma zyskać poparcie w UE, propozycje Komisji powinny opierać się na rzetelnej i szczegółowej analizie.

Kolejny element budowania poparcia dla propozycji i minimalizowania zakłóceń w gospodarce europejskiej stanowi kwestia podwójnego opodatkowania. Idea opodatkowania przychodów zamiast zysków może doprowadzić do sytuacji, w której firma płacąca podatki w jednym państwie członkowskim UE, według przepisów krajowych, będzie dodatkowo obciążona nowym podatkiem. Nowy wniosek powinien to uwzględniać i wyraźnie unikać podwójnego opodatkowania, np. przez jasne zasady potrącania nowej daniny od podstawy opodatkowania. Nawet jeżeli nie powstanie nowa kompleksowa propozycja, rolą Komisji powinno być ułatwianie zbliżania przepisów wprowadzanych przez poszczególne kraje. W przypadku rozbieżnych regulacji rośnie ryzyko podwójnego opodatkowania (i podwójnego braku opodatkowania), a ten sam przychód może być opodatkowany dwa razy, co zaburzałoby funkcjonowanie rynku.

We współpracy z Komisarzem odpowiedzialnym za sprawy gospodarcze i finansowe należałoby przygotować metodologię i sprawozdanie dotyczące szerszego oddziaływania cyfryzacji na stan finansów publicznych.

Zajęcie się kwestiami opodatkowania w związku z cyfryzacją gospodarki powinno stanowić jedynie wstęp do ogólnej oceny wpływu trwającej transformacji na finanse publiczne. Europejskie systemy socjalne w dużej mierze opierają się na aktywności zawodowej ludności i wynikających z tego transferach i świadczeniach (Petropoulos, Marcus, Bergamini, 2019; analiza wyzwań związanych z cyfryzacją). Pełne zrozumienie tych skutków wymagałoby, we współpracy z Komisarzem odpowiedzialnym za sprawy gospodarcze i finansowe, przygotowania metodologii i sprawozdania

dotyczącego szerszego oddziaływania cyfryzacji na stan finansów publicznych. Podobnie jak regularne raporty na temat skutków starzenia się społeczeństw pozwalają przewidywać wpływ starszej ludności na finanse publiczne, użyteczne byłyby także prognozy dotyczące cyfryzacji.

BIBLIOGRAFIA

- Avalara (2019), <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-news/eu-vat-fraud-terrorism-warning.html> [dostęp: 10.09.2019].
- Bauer, M. (2018), *Digital Companies and Their Fair Share of Taxes: Myths and Misconceptions*, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2018/02/ECL18_OccasionalPaper_Taxing_3_2018_LY08.pdf [dostęp: 10.09.2019].
- BEAT, Sec. 59A base-erosion and anti-abuse tax (BEAT) added to the Code by the law known as the Tax Cuts and Jobs Act, P.L. 115-97 (REG-104259-18), https://taxmap.irs.gov/taxmap/tso/taxcutsandjobsactt_o_40b7b703.htm [dostęp: 10.09.2019].
- Boffey, D. (2019), *Airbnb should be seen as a digital service provider, ECJ advised*, "The Guardian", 30 April, <https://www.theguardian.com/technology/2019/apr/30/airbnb-should-be-seen-as-a-digital-service-provider-ecj-advised> [dostęp: 10.09.2019].
- Bowcott, O. (2017), *Uber to face stricter EU regulation after ECJ rules it is transport firm*, "The Guardian", 20 December, <https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/20/uber-european-court-of-justice-ruling-barcelona-taxi-drivers-ecj-eu> [dostęp: 10.09.2019].
- Bundesministerium Finanzen (2019), <https://www.bmf.gv.at/steuern/selbststaendige-unternehmer/koerperschaftsteuer/koest-steuersatz.html> [dostęp: 10.09.2019].
- Copenhagen Economics (2018), *The Impact of an EU Digital Service Tax on German Businesses*, (October), <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/the-impact-of-an-eu-digital-service-tax-on-german-businesses> [dostęp: 10.09.2019].
- DatLab (2019), *Tenders in EU: how much goes to tax havens?*, <https://blog.datlab.eu/eu-tenders-to-tax-havens/> [dostęp: 10.09.2019].
- Deloitte and Taj (2019), *The French Digital Service Tax. An Economic Impact Assessment*, <https://taj-strategie.fr/content/uploads/2020/03/dst-impact-assessment-march-2019.pdf> [dostęp: 10.09.2019].
- Europol (2019), *MTIC (Missing Trader Intra-Community) fraud*, <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/economic-crime/mtic-missing-trader-intra-community-fraud> [dostęp: 10.09.2019].
- Gyódi, K. (2017), *Airbnb in Warsaw*, DELab UW, <http://www.delab.uw.edu.pl/pl/airbnb-in-warsaw/> [dostęp: 10.09.2019].
- HMRC (2019), *Guidance. Publish your large business tax strategy*, <https://www.gov.uk/guidance/large-businesses-publish-your-tax-strategy> [dostęp: 10.09.2019].
- Komisja Europejska (2015), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania*, Bruksela, dnia 17.6.2015, COM(2015) 302 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/company_tax/fairer_corporate_taxation/com_2015_302_en.pdf [dostęp: 10.09.2019].

- Komisja Europejska (2018a), *Dokument roboczy służb Komisji. Ocena skutków towarzysząca dokumentowi: Wniosek w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca oraz Wniosek w sprawie dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52018SC0082> [dostęp: 10.09.2019].
- Komisja Europejska (2018b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Czas ustanowić nowoczesne, sprawiedliwe i skuteczne normy opodatkowania gospodarki cyfrowej*, Bruksela, 21.3.2018 r., COM(2018) 146 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018DC0146> [dostęp: 10.09.2019].
- Komisja Europejska (2019a), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf [dostęp: 10.09.2019].
- Komisja Europejska (2019b), *VAT Fraud: New tool to help EU countries crack down on criminals and recoup billions*, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2468_en.htm [dostęp: 10.09.2019].
- Komisja Europejska (2019c), *Time to get the missing part back*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/fight-against-tax-fraud-tax-evasion/missing-part [dostęp: 10.09.2019].
- KPMG (2019), *Taxation of the digitalized economy*, <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2019/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf> [dostęp: 10.09.2019].
- Lamensch, M. (2019), *European Union – Trust: A Sustainable Option for the Future of the EU VAT System?*, "International VAT Monitor", tom 30, nr 2.
- OECD (2019a), *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy – Policy Note*, <https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf> [dostęp: 10.09.2019].
- OECD (2019b), *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.pdf> [dostęp: 10.09.2019].
- Petropoulos, G., Marcus, J.S., Bergamini, E. (2019), *Digitalisation and European Welfare States*, Bruegel, Brussels.
- Wniosek (2018) w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie wprowadzenia szczegółowych środków technicznych dotyczących funkcjonowania docelowego systemu VAT dotyczącego opodatkowania wymiany handlowej między państwami członkowskimi*, Brussels, 25.5.2018, COM(2018) 329 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/25_05_2018_proposal_on_detailed_technical_measures_for_the_operation_of_the_definitive_vat_system_en.pdf [dostęp: 10.09.2019].
- van de Leur, M. (2019), *European Union – The European Union's Push to Abolish Unanimity on Tax Policy*, "International VAT Monitor", Vol. 30, No. 4.

4. Rolnictwo

Autor: Piotr Arak

STAN RZECZY

Wspólna Polityka Rolna traci zwolenników. W 2019 r. Komisja Europejska zaproponowała kształt Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) po 2020 r., wkrótce po przedstawieniu projektu unijnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027. KE założyła budżet WPR w wysokości 365 mld euro. Jest to zdecydowanie mniej niż w bieżącym okresie finansowania, w którym kwota przewidziana na ten cel przekraczała 408 mld euro. Zważywszy na stopę inflacji, oznacza to realny spadek środków WPR o ponad 10 proc.

Większość unijnych środków – 265,2 mld euro – ma finansować pierwszy filar, tj. płatności bezpośrednie, jednak 78,8 mld euro przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich. Kwotę ok. 20 mld euro KE zaplanowała na utrzymanie różnych mechanizmów wspierania rynku.

Zgodnie z wnioskiem Komisji w latach 2021-2027 w ramach WPR Polska miałaby otrzymać ok. 21,2 mld euro, znacznie mniej niż w poprzedniej perspektywie finansowej na lata 2014-2020, w której przeznaczone środki wynosiły ok. 32 mld euro. KE przewiduje także inny mechanizm podziału. Więcej środków ma finansować realizację celów środowiskowych i klimatycznych oraz innowacje w rolnictwie. Zmianie miałby także ulec sposób dystrybucji płatności bezpośrednich, w kierunku większego wsparcia dla małych i średnich gospodarstw rolnych. Ponadto nowa perspektywa WPR daje państwom członkowskim więcej swobody w zakresie podziału środków.

Pozostaje pytanie, jak pogodzić zwiększanie konkurencyjności z dalszą poprawą jakości życia na obszarach wiejskich. Pod wieloma względami nie są to zbieżne cele.

Oczekuje się, że cały sektor w Unii Europejskiej będzie coraz wydajniejszy i konkurencyjny na arenie międzynarodowej, aby skuteczniej rywalizować z rolnictwem USA, Brazylii czy Australii. Pozostaje jednak pytanie, jak pogodzić zwiększanie konkurencyjności z dalszą poprawą jakości życia na obszarach wiejskich. Pod wieloma względami nie są to zbieżne cele.

WYZWANIA

Rolnictwo było i nadal jest kluczowym elementem europejskiego marzenia. W następstwie II wojny światowej narody Europy doświadczyły niedoborów żywności i głodu, przy 50-procentowej

samowystarczalności żywnościowej. Dlatego powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza, zbudowana na ambitnym dążeniu do zwiększenia produkcji żywności i zabezpieczenia dochodów rolniczych przy ogólnym wzroście dochodów.

Obecnie na tym dotowanym rynku mamy do czynienia niemal z monopolami. Konsolidacja wewnątrz- i międzysektorowa w zakresie środków produkcji, maszyn rolniczych, przetwórstwa i sprzedaży detalicznej żywności postępuje w niespotykanym tempie, wspierana przez niedawne „megafuzje” (IPES-Food, 2017). Obecnie 70 proc. globalnego sektora rolno-chemicznego znajduje się w rękach zaledwie trzech firm, a do 90 proc. światowego handlu ziarnem kontrolują cztery przedsiębiorstwa wielonarodowe (Murphy, Burch, Clapp, 2012). W 2011 r. na pięć największych spółek zajmujących się sprzedażą detaliczną żywności w trzynastu państwach członkowskich UE przypadało łącznie ponad 60 proc. rynku (Komisja Europejska, 2014). W tym kontekście dominujący uczestnicy branży spożywczej byli w stanie wymusić obniżkę cen i pogorszenie warunków pracy, co wpłynęło na migrujących pracowników sezonowych. W szczególności rolnicy płacą wysoką cenę: między 2000 a 2010 r. koszty środków produkcji wzrosły o 40 proc., a w latach 2003-2013 jedna czwarta europejskich gospodarstw rolnych przestała istnieć (Eurostat, 2015). Ok. 20 proc. wszystkich gospodarstw otrzymuje 80 proc. dopłat w UE; sprawdza się zasada Pareto, lecz nie działa model konwergencji w europejskim rolnictwie.

Płatności bezpośrednie w ramach WPR niegdyś miały zapewnić środki utrzymania rolnikom, którzy uzyskiwali niskie dochody z rolnictwa przy braku alternatywnego zatrudnienia – obecna sytuacja gospodarcza w nowych państwach członkowskich jest inna, w Europie Środkowo-Wschodniej brakuje ludzi w wielu zawodach. Dlatego można już rozważyć alokację środków w celu efektywniejszej realizacji funkcji wsparcia społecznego.

Pod względem rozwoju obszarów wiejskich Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej nadal znajdują się na innym etapie niż rolnictwo w zachodniej części UE. Stąd niewątpliwie konieczne są nie tylko ciągłe nakłady na poprawę dochodów rolników (zwłaszcza prowadzących mniejsze gospodarstwa), lecz również inwestycje w infrastrukturę i inne możliwości zarobkowania na obszarach wiejskich. Potrzeba uwzględniania lokalnej specyfiki poszczególnych regionów UE stanowi jedną z przyczyn, dla których KE dąży do zwiększenia roli pomocniczości i pozostawienia większej swobody państwom członkowskim w zakresie planów strategicznych. Płatności bezpośrednie w ramach WPR niegdyś miały zapewnić środki utrzymania rolnikom, którzy uzyskiwali niskie dochody z rolnictwa przy braku alternatywnego zatrudnienia – obecna sytuacja gospodarcza w nowych państwach członkowskich jest inna, w Europie Środkowo-Wschodniej brakuje ludzi w wielu zawodach. Dlatego można już rozważyć alokację środków w celu efektywniejszej realizacji funkcji wsparcia społecznego.

Największe wyzwanie dla rolnictwa stanowią zmiany klimatu. Nie tylko w Polsce czy w UE, lecz również na całym świecie. W ostatnich 2-4 latach byliśmy świadkami, jak silnie zmieniające się gwałtownie warunki pogodowe wpłynęły na rentowność rolnictwa, np. w sadownictwie. Nadal

nie chronimy bioróżnorodności ani ekosystemów wodnych tak, jak sami zaplanowaliśmy. Przyczynia się do tego m.in. chemia rolnicza i zanieczyszczenie wody przez ten sektor. W rezultacie np. różnorodność gatunków ptaków spadła o 30 proc. w całej UE. Rolnictwo rozpaczliwie potrzebuje programów dostosowania do zmian klimatu, np. zapewniających dostęp do wody w miesiącach letniej suszy. Bez unijnego wsparcia bardzo trudno będzie to osiągnąć. Nie tylko w Polsce, lecz również w całej Unii. Rolnicy nie poradzą sobie sami. Należy także pamiętać, że rolnictwo nie polega już tylko na produkcji żywności, lecz świadczy też szereg usług dla ekosystemu – np. w dziedzinie energii odnawialnej.

REKOMENDACJE

Obecnie niemal połowa dochodów rolników, nie tylko w Europie Środkowo-Wschodniej, lecz również w całej Unii, pochodzi z dopłat, przy mniejszym budżecie i wysokich wymaganiach środowiskowych.

Dopłaty bezpośrednie powinny być powiązane z wydajnością gospodarstwa i skutecznością w zakresie łagodzenia zmian klimatu. Nie wolno poświęcać mniejszych gospodarstw na oltarzu wydajności, musimy pomóc im skupić się na mniej pracochłonnej produkcji.

Konieczna jest rewizja finansowania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Na ogół dopłaty bezpośrednie powinny być powiązane z wydajnością gospodarstwa i skutecznością w zakresie łagodzenia zmian klimatu. Nie wolno poświęcać mniejszych gospodarstw na oltarzu wydajności, musimy pomóc im skupić się na mniej pracochłonnej produkcji, takiej jak rolnictwo ekologiczne, z wykorzystaniem możliwości sprzedaży bezpośredniej i handlu detalicznego artykułami rolnymi, a także na pracy pozarolniczej dla niektórych członków gospodarstwa domowego. Być może dobrym pomysłem byłoby inicjatywy mikropożyczek na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw rolnych na obszarach wiejskich w Europie.

W całej Europie rozkwita rolnictwo ekologiczne, gdyż maleje zaufanie ludności do żywności wytwarzanej z użyciem nawozów i pestycydów w wysokich stężeniach. Europejscy konsumenci odrzucają żywność modyfikowaną genetycznie. Potrzebujemy stałego rozwoju tej branży, która ogranicza monopole na rynku globalnym.

Narastający problem stanowi także podrabianie środków ochrony roślin, co wymaga skoordynowanej reakcji na szczeblu unijnym. Straty spowodowane sprzedażą podrabianych środków ochrony roślin w UE sięgają 1 mld euro, blisko 10 proc. rocznych obrotów. W ubiegłym roku policja sprawdzała porty i lotniska, przeprowadzała kontrole na granicach i w magazynach w 27 państwach członkowskich UE, w tym w Polsce. Śledczy wykryli 360 ton podrabianych pestycydów. Taka ilość wystarczyłaby na oprysk całego terytorium Danii (Ptak-Iglewska, 2019). Głównym źródłem podróbek są Chiny, inne kraje – Indie, Malezja, Indonezja, Turcja i Ukraina – odgrywają mniejszą rolę. Towary te trafiają do UE głównie przez największe porty morskie, takie jak Rotterdam czy Antwerpia.

Z tego względu budżety państw bezpośrednio tracą przychody z tytułu niezapłaconych podatków, a rynek podróbek wpływa na producentów, uszczuplając sprzedaż. Konsekwencje są jednak poważniejsze niż koszty gospodarcze; produkty bez certyfikatów są szkodliwe dla środowiska, więc w tym przypadku szara strefa szkodzi nie tylko budżetowi, lecz również planecie. Musimy łagodzić skutki zmian klimatu dla małych gospodarstw rolnych. Ze względu na rosnącą w ostatnich latach świadomość potencjalnego wpływu zmian klimatu na produkcję rolniczą tematowi poświęcono wiele badań naukowych. Część firm potrzebuje swego rodzaju funduszu reorientacji, aby zmienić kierunek upraw i hodowli na bardziej zrównoważony w obliczu zmieniającego się klimatu i ograniczający negatywne skutki dla środowiska (Ciscar *et al.*, 2018). Niektóre kraje mogłyby odnieść korzyści ze zmian klimatu dzięki nowym możliwościom w ich sektorach rolnych.

Ponadto w Europie wyraźnie wzrosła popularność ekoturystyki. Coraz modniejsze staje się spędzanie urlopu w gospodarstwie rolnym. Hasło „powrotu do natury” przyciąga klientów do agroturystyki. Rośnie popularność wyprowadzania się poza miasto, choć jest to opcja nie dla każdego. Możliwe jest utworzenie instrumentów dofinansowania turystyki na obszarach wiejskich – agroturystyki, jak również turystyki przyrodniczej i odbudowy dziedzictwa kulturowego na wsi (zabytków takich jak zamki, pałace), ze środków innych niż WPR.

Rolnictwo 4.0 potrzebuje pomocy. Badania i rozwój w rolnictwie to nie fantastyka naukowa. Potrzebujemy powiązania polityki rolnej z innymi, aby stymulować dalszy wzrost. Środki przeznaczone na ten cel wykorzystuje się w ramach sektorów, bez związku z innymi politykami UE, np. polityką spójności, co mogłoby wspierać takie działania. Główne przeszkody dla przedsiębiorczości na obszarach wiejskich stanowią skomplikowane przepisy, słabo rozwinięta infrastruktura i ograniczony dostęp do kapitału. Istnieją jednak elementy przyspieszające wzrost, np. Internet rzeczy, duże zbiory danych, łańcuchów bloków, drony czy rzeczywistość rozszerzona. Kiedyś nie wierzyliśmy w samochody elektryczne, które dzisiaj są codziennością. Tworzenie struktur, które wspierają rozwój technologii cyfrowych, zwiększy także możliwości znalezienia zdalnej pracy w nowoczesnych zawodach. Powstają już różnego rodzaju innowacyjne firmy, także rolnicze, działające na rzecz rolnictwa, np. analizujące pomiary satelitarne NASA i ESA, a następnie na ich podstawie podające informacje o stanie upraw na polach bądź produkujące drony, które pomagają tworzyć ortofotomapy lub monitorować nawadnianie pól. Rolnictwo precyzyjne, wspomagane przez użycie tzw. danych inteligentnych, może określić, które części gospodarstwa przyniosą zwrot z inwestycji lub byłyby lepiej wykorzystane do celów zrównoważonego rozwoju bądź ochrony środowiska. Użycie danych inteligentnych umożliwi rolnikom lepsze zrozumienie ich praktyki produkcyjnej i określenie zmian generujących największą wartość. Kierunek ten oznacza duże możliwości, a także więcej środków na badania, technologie w erze przemysłu 4.0 w celu wymiany przestarzałego sprzętu, co mógłby sfinansować Europejski Bank Inwestycyjny lub szczególna agencja rolna UE.

Rolnictwo 4.0 to nie tylko nurt. Pojęcie to weszło do użycia jako uniwersalny termin dla określenia następnego etapu rozwoju rolnictwa: bardziej inteligentnej, wydajniejszej branży, która w pełni wykorzystuje duże zbiory danych i nowe technologie z korzyścią dla całego łańcucha dostaw.

Ostatnia rekomendacja brzmi następująco: rządy krajów europejskich powinny zapobiegać wyludnianiu się obszarów wiejskich. Potrzebne jest wsparcie w zakresie rozwoju infrastruktury i jakości życia – WPR odgrywa istotną rolę w regionie Europy Środkowo-Wschodniej jako środek zrównoważonego rozwoju. Na tym etapie rozwoju potrzebujemy bardziej aktywnych, innowacyjnych i skoncentrowanych działań, aby europejski sektor rolny stał się prawdziwie innowacyjny i konkurencyjny. Jedną z najstarszych polityk UE, obecna w zjednoczonej Europie od lat 60. XX w., ponownie musi się zmienić w reakcji na wyzwania dla unijnego – w tym polskiego – rolnictwa. Miejmy nadzieję, że nie po raz ostatni.

BIBLIOGRAFIA

- Ciscar Martinez, J-C., Feyen, L., Ibarreta Ruiz, D., Soria Ramirez, A., (Eds.) (2018), *Climate impacts in Europe: final report of the JRC PESETA III project*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, November 2018, DOI: 10.2760/93257 [dostęp: 30.09.2019].
- Eurostat (2015), *Farm Structure Survey 2013*, Press Release 206/2015, 26 November, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Farm_structure_survey_2013_-_main_results [dostęp: 30.09.2019].
- IPES-Food (2017), *Too Big to Feed. Exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector*, International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, October, http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf [dostęp: 30.09.2019].
- Komisja Europejska (2015), *The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, DOI: 10.2763/77405 [dostęp: 30.09.2019].
- Murphy, S., Burch, D., Clapp, J. (2012), *Cereal Secrets. The world's largest grain traders and global agriculture*, Oxfam Research Reports, August.
- Ptak-Iglewska, A. (2019), *Rynek zalewają podróbki pestycydów. Firmy tracą miliard euro*, <https://www.rp.pl/Surowce-i-Chemia/306099952-Rynek-zalewaja-podrobki-pestycydow-Firmy-traca-miliard-euro.html> [dostęp: 30.09.2019].

5. Unia walutowa

Autor: Konrad Popławski

STAN RZECZY

Wybuch kryzysu w strefie euro obnażył strukturalne słabości europejskiej unii gospodarczej i walutowej, m.in. błędne koło długu publicznego i banków (Komisja Europejska, 2015), zbytniego rozluźnienia polityki fiskalnej, nierównowagi makroekonomicznej (Van Rompuy, 2012) i braku funduszy stabilizacji. Od tamtej pory przyjęto lub przygotowuje się kilka reform, skutkujących znaczącą centralizacją władzy wykonawczej unijnych instytucji:

- Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) ustanowiono w 2012 r. jako instrument wsparcia, w formie pożyczek, dla państw strefy euro w trudnej sytuacji finansowej. W celu uzyskania takich pożyczek kraje muszą prowadzić określoną politykę i wdrożyć pewne reformy, negocjowane indywidualnie. ESM, który można uznać za europejską wersję MFW, dysponuje środkami 500 mld euro.
- Wzmocniono Pakt stabilności i wzrostu, utrudniając zawetowanie sankcji finansowych za nieprzestrzeganie zasad fiskalnych. W ramach paktu fiskalnego przyjętego przez 22 państwa członkowskie UE (państwa strefy euro, Bułgarię, Danię i Rumunię) wprowadzono nowe środki z celem oraz obowiązek zmniejszenia długu publicznego do poziomu określonego w pakcie stabilności i wzrostu. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej ratyfikowany przez 25 państw członkowskich (państwa strefy euro oraz częściowo przez Bułgarię, Danię, Rumunię, Węgry, Polskę i Szwecję) zobowiązał je do transpozycji jego postanowień do krajowych systemów prawnych. Ponadto wzmocniono kompetencje nadzorcze Komisji Europejskiej poprzez uprawnienie do zatwierdzania projektów budżetu państw członkowskich UE.
- Koordynacja polityki gospodarczej państw strefy euro poprzez ustanowienie semestru europejskiego i wzmocnienie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, z zaleceniami dla polityki gospodarczej i sankcjami za nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- Europejski Bank Centralny otrzymał mandat nie tylko w zakresie utrzymywania niskich cen, ale także tworzenia programów (takich jak program bezwarunkowych transakcji monetarnych, program zakupu aktywów sektora publicznego i długoterminowe operacje refinansujące – tzw. LTRO) dla wspierania koniunktury i podniesienia cen w razie ryzyka deflacji.
- Zapoczątkowano proces tworzenia unii bankowej. Dwa z trzech filarów już istnieją. Pierwszy filar, tj. Jednolity Mechanizm Nadzorczy, obejmuje zadania nadzorcze dla EBC w odniesieniu do systemowo istotnych banków w strefie euro. Drugi filar, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ustanowiono w celu przeprowadzania w uporządkowany

sposób likwidacji banków będących na progu upadłości. Trzeci filar unii bankowej, europejski system gwarantowania depozytów, jeszcze nie został zapoczątkowany ze względu na spory w strefie euro między państwami będącymi wierzycielami a dłużnikami (Brunsden, Khan, 2018).

- Zapoczątkowano proces tworzenia instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności (BICC) (Rada Europejska, 2019). Nie uzgodniono jeszcze jego pełnego zakresu, ale w ramach instrumentu ma być udzielana bezzwrotna pomoc finansowa dla państw strefy euro (i do pewnego stopnia dla państw członkowskich uczestniczących w ERM II) w zamian za reformy zwiększające ich konkurencyjność i konwergencję.

Dotychczas proces koordynowania reform między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE przebiegał dość gładko. Państwa członkowskie spoza strefy euro (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Polska, Rumunia, Szwecja, Węgry i Zjednoczone Królestwo) przyjęły otwarte i pragmatyczne stanowisko, uznając fakt, że problemy strefy euro mogłyby zdestabilizować całą UE. Podczas eskalacji kryzysu w strefie euro (2012-2013) koniunktura w całej Unii była istotnie słabsza niż w innych gospodarkach rozwiniętych. Państwa członkowskie spoza strefy euro zgodziły się na zmianę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, aby umożliwić utworzenie ESM (Komisja Europejska, 2012). Mimo tego wystąpiły pewne kontrowersje w odniesieniu do koordynacji reform strefy euro. Kilka państw członkowskich UE spoza strefy euro, niekorzystających z klauzuli *opt-out*, oczekiwało możliwości uczestniczenia w szczytach Eurogrupy w charakterze obserwatorów. Obawiały się, że ich narodowe interesy nie będą brane pod uwagę, zwłaszcza w dziedzinie restrukturyzacji sektora bankowego. Napięcie częściowo zelżało, kiedy państwa członkowskie spoza strefy euro dopuszczono do unii bankowej. Procedurę podwójnej zwykłej większości zaproponowano jako sposób procedowania pewnych spraw w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (2014). Państwa członkowskie spoza strefy euro zaakceptowały potrzebę zdecydowanego działania EBC w celu ratowania strefy euro za pomocą operacji takich jak LTRO, co mogłoby niekorzystnie wpływać na sektory bankowe państw członkowskich spoza strefy euro.

WYZWANIA

Utrzymanie jedności politycznej całej UE po Brexicie

Dotychczas instytucje UE i strefy euro unikały tworzenia podziałów między państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej. Jednak Brexit może stworzyć zupełnie nową sytuację. Kiedy Unię opuści Zjednoczone Królestwo, największe spośród państw członkowskich spoza strefy euro, równowaga sił między państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej ulegnie istotnej zmianie. Mogłoby to doprowadzić do marginalizacji interesów państw członkowskich spoza strefy euro. Po Brexicie siła głosów tych państw w systemie podwójnej większości wyraźnie zmaleje. Np. państwa członkowskie spoza strefy stracą jednego komisarza i jeden głos w Radzie Europejskiej. Być może najistotniejsza strata w zakresie siły przetargowej nastąpi w Parlamencie Europejskim, w którym liczba posłów wybieranych z danego kraju zależy od jego populacji. Obecnie państwa członkowskie spoza strefy euro zamieszkuje 33,3 proc. ludności całej UE. Kiedy Zjednoczone Królestwo opuści

Unię, udział ten spadnie do 23,5 proc. W rezultacie zablokowanie niektórych decyzji niekorzystnych dla grupy państw członkowskich spoza strefy euro może być utrudnione.

Kiedy Unię opuści Zjednoczone Królestwo, największe spośród państw członkowskich spoza strefy euro, równowaga sił między państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej ulegnie istotnej zmianie. Mogłoby to doprowadzić do marginalizacji interesów państw członkowskich spoza strefy.

Pogłębienie podziałów między państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej mogłoby wywołać destabilizację Unii Europejskiej. Grupa krajów spoza strefy euro jest dość różnorodna, lecz jedno je łączy: wszystkie są silnie przywiązane do gospodarczego modelu UE, którego istotę stanowi jednolity rynek. Dlatego izolowanie tej grupy po Brexicie mogłoby prowadzić strefę euro (a tym samym całą Unię) w kierunku mniejszej otwartości gospodarczej i orientacji wolnorynkowej. Ponadto spójność polityczna UE jest niezbędna w czasach napięć geopolitycznych, takich jak zakłócenia w handlu światowym czy przeszkody w negocjacjach dotyczących globalnych standardów dla gospodarki cyfrowej. Podziały w ramach UE mogłyby skłonić graczy spoza UE do wykorzystywania sytuacji i rozgrywania państw członkowskich UE przeciwko sobie nawzajem.

Grupa krajów spoza strefy euro jest dość różnorodna, lecz jedno je łączy: wszystkie są silnie przywiązane do gospodarczego modelu UE, którego istotę stanowi jednolity rynek.

Należy brać pod uwagę, że pogłębienie się podziału między państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej oznaczało także rozłam w gospodarce UE i zmniejszenie stopnia integracji. Wprawdzie po Brexicie udział państw członkowskich spoza strefy euro w PKB całej Unii znacznie spadnie (z 27,1 proc. do 14,3 proc.), lecz nadal stanowią one najbardziej dynamiczną część gospodarki UE. W latach 2009-2018 PKB strefy euro rosło średniorocznie o 1,4 proc., natomiast PKB państw członkowskich UE spoza strefy euro (bez Zjednoczonego Królestwa) wzrastało o 2,9 proc. Z tego względu pomijanie interesów państw członkowskich spoza strefy euro oznaczałoby osłabienie konkurencyjności najszybciej rozwijających się i stabilnych gospodarek UE.

Ochrona jednolitego rynku i ogólnoeuropejskich łańcuchów wartości

Największym gospodarczym osiągnięciem integracji europejskiej było ustanowienie jednolitego rynku, tworzącego warunki dla rozwoju wymiany wewnątrzgałęziowej i ogólnoeuropejskich łańcuchów wartości. Największe unijne przedsiębiorstwa wielonarodowe mają dostawców i podwykonawców w państwach członkowskich strefy euro, jak i spoza niej. Np. Słowacja nie jest bardziej zintegrowana gospodarczo ze strefą euro niż Czechy. Ponadto powiązania gospodarcze między niektórymi

państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej często są silniejsze niż w ramach samej strefy euro, np. obroty handlowe między Niemcami a Polską przewyższają wartość wymiany między Niemcami a Hiszpanią, a Słowację łączą ściślejsze więzi gospodarcze z Czechami niż z jakimkolwiek innym państwem strefy euro o podobnej wielkości. Państwa członkowskie spoza strefy euro, takie jak Czechy, Dania, Węgry, Polska czy Rumunia odgrywają ważną rolę w łańcuchach wartości Niemiec, kraju, który w największym stopniu odpowiada za obecną nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących strefy euro. Wysoki poziom integracji gospodarczej stanowi korzystny czynnik, dzięki któremu unijne przedsiębiorstwa wielonarodowe są w stanie konkurować na rynkach globalnych.

Reformy strefy euro nie powinny osłabiać integracji gospodarczej całej Unii przez erozję zasad jednolitego rynku. Od samego początku niekonwencjonalna polityka pieniężna EBC budziła wątpliwości, że może służyć celom polityki gospodarczej innym niż stabilizowanie inflacji (Matusek, 2019). EBC utworzył programy nie tylko do celów wsparcia części państw członkowskich strefy euro, lecz również niektórych instytucji finansowych. Może to stanowić wyzwanie dla państw członkowskich spoza strefy euro, gdyż pewne niekonwencjonalne środki EBC mogą faworyzować firmy ze strefy euro kosztem przedsiębiorców spoza niej. Istnieją badania wskazujące, że polityka ta wpłynęła na strukturę rynku i zmieniła warunki działania (Bats, Hudepohl, 2019) dla banków ze strefy euro i spoza niej (Daetz *et al.*, 2018). Dobry przykład tego problemu stanowi instrument LTRO. Nie tylko łagodzi trudności w uzyskaniu płynności finansowej dla sektora bankowego strefy euro i zmniejsza ryzyko systemowe, ale może być też interpretowany jako system dotacji przyznawanych bankom strefy euro na warunkach nierynkowych (Europejski Kongres Finansowy, 2019). Program ten jest przeznaczony nie tylko dla banków strefy euro, które doświadczają problemów z płynnością, ale także dla banków o lepszej kondycji finansowej, które również mogą ubiegać się o nisko oprocentowane finansowanie (MFW, 2011). Na poziomie mikro mniej wydajne spółki ze strefy euro mogłyby wypierać z rynku bardziej rentowne firmy z krajów spoza strefy euro ze względu na przewagę tańszego finansowania. EBC przyznał, że przed wprowadzeniem programu LTRO nie przeanalizował w pełni jego skutków dla konkurencji w UE (Europejski Bank Centralny, 2012). EBC wciąż porusza się po nowym obszarze o nieznanym wpływie na sferę polityki gospodarczej, dlatego w ocenę *ex ante* i *ex post* skutków takich działań dla jednolitego rynku powinno się zaangażować więcej instytucji unijnych.

Kolejne kontrowersyjne zagadnienie stanowi instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności (BICC). Zanim zaczął się proces jego tworzenia, wydawało się, że instrument BICC powinien przede wszystkim służyć poprawie konkurencyjności i stabilizacji cykli koniunkturalnych, gdyż państwa członkowskie strefy euro doświadczały szoków asymetrycznych. Wniosek z kryzysu w strefie euro jest taki, że utrzymanie inwestycji publicznych na stabilnym poziomie może być problematyczne w przypadku asymetrycznego spowolnienia gospodarczego. W takim przypadku pakt stabilności i wzrostu zobowiązuje rządy do zmniejszenia wydatków, kiedy spada popyt prywatny. Jednak dość nieoczekiwanie w ramach instrumentu BICC odrzucono kwestię stabilizacji, a wprowadzono cel konwergencji. Z perspektywy ram instytucjonalnych UE może to stanowić problem, gdyż istnieje ryzyko, że BICC – przez naśladowanie podstawowych funkcji unijnej polityki spójności – może doprowadzić do jej marginalizacji. Należy brać pod uwagę, że rozbieżności gospodarcze w strefie euro są mniejsze niż między strefą euro a państwami członkowskimi strefy i spoza niej. Instrument BICC nie powinien osłabiać narzędzi ani budżetu polityki spójności. Polityka spójności sprawdziła się w zakresie zmniejszania różnic w państwach członkowskich UE (Komisja

Europejska, 2016; Instytut Badań Strukturalnych, 2016; Crescenzi, Fratesi, Monastiriotis *et al.*, 2017). Ponadto należy wziąć pod uwagę, że państwa członkowskie strefy euro doświadczające trudności finansowych otrzymały już pomoc finansową. Np. dzięki nisko oprocentowanym pożyczkom Grecja oszczędza rocznie 12 mld euro (6,7 proc. krajowego PKB) (Regling, 2018).

Pojawiają się także pytania o sposób finansowania BICC. Zasadniczą sprawą jest to, aby podatki, które mają być wprowadzone w celu sfinansowania BICC, nie hamowały wymiany handlowej między państwami członkowskimi strefy i spoza niej. Np. wprowadzenie pewnego rodzaju podatku od emisji CO₂ wyłącznie w strefie euro mogłoby wiązać się z potrzebą wdrożenia granicznego podatku węglowego (emisyjnego), co mogłoby wywołać zakłócenia przepływów handlowych, jak stwierdziła Ursula von der Leyen (von der Leyen, 2019) w swoim przemówieniu jako kandydatka na stanowisko przewodniczącej Komisji Europejskiej. Podatek od transakcji finansowych, często określany jako potencjalny zasób finansujący BICC, mógłby podzielić unijny rynek finansowy. Jeżeli specjalny podatek dla osób prawnych zostanie wprowadzony tylko w strefie euro, należy dokładnie wyjaśnić, na jakich warunkach spółki z innych państw członkowskich spoza strefy euro powinny być obciążone dodatkowymi daninami.

Większe zdecydowanie w zmniejszaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Zasadny instrument poprawy konwergencji cykli koniunkturalnych w strefie euro mogłaby stanowić procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej, mimo że dotychczas nie wykorzystywano jej wystarczająco dobrze (Bricongne, Turrini, 2017). Nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej osłabiają efektywność jednolitej polityki walutowej i niosą zagrożenie dla gospodarczej stabilności nie tylko strefy euro, lecz również innych państw członkowskich UE. W ostatnich latach obserwuje się niewystarczające dostosowanie w zakresie kosztów pracy, różnic stóp inflacji, wzrostu zadłużenia kredytowego i salda rachunku obrotów (Pierluigi, Sondermann, 2018). Nadal ważne jest podejście, że korygowanie zakłóceń równowagi obrotów bieżących konieczne jest zarówno w krajach, w których występuje deficyt, jak i w państwach notujących nadwyżkę. Należy obniżyć wysoki poziom długu publicznego i zadłużenia prywatnego, zwłaszcza w państwach członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem w strefie euro. Obserwuje się jedynie skromny postęp w niektórych krajach „nadwyżkowych”, w których szybszy wzrost wynagrodzeń częściowo zmniejsza nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, lecz wciąż niezadowalające jest dostosowanie w zakresie wysokich oszczędności przedsiębiorstw i ograniczonego spożycia gospodarstw domowych (MFW, 2019). W strefie euro podejście na zasadzie „kija i marchewki” do wprowadzania korekt polityki wydaje się słabe i zbyt niespójne. Wprawdzie niektóre kraje doświadczają zakłóceń równowagi już od 2012 r., jednak nie określono ich jako nadmiernych.

REKOMENDACJE

Brexit stanowi wyzwanie dla stosunków między państwami członkowskimi strefy euro i spoza niej. Dlatego Unia powinna trzymać się zasady, że o ile prawdziwe jest stwierdzenie, że stabilność

strefy euro ma kluczowe znaczenie dla państw członkowskich spoza strefy euro, argument odwrotny także jest prawdą. Dlatego konieczne należy unikać tworzenia wszelkich podziałów między obiema grupami krajów, np. przez niewystarczający dialog lub ignorowanie interesów państw członkowskich spoza strefy euro w procesie jej reformowania. Po Brexicie niemal wszystkie państwa członkowskie UE spoza strefy euro (z wyjątkiem Danii) będą zobowiązane do przystąpienia do tej strefy, dlatego powinny być informowane o planach reform w obszarze wspólnej waluty, zwłaszcza wpływających na jednolity rynek lub zmieniających zasady wejścia do unii walutowej. Może to budować zaufanie, a także przekonywać i zachęcać państwa członkowskie spoza strefy euro do przyjęcia euro. Nowe mechanizmy dialogu mogłyby ułatwić przygotowanie wspólnej reakcji na następny kryzys gospodarczy i zwiększenie odporności strefy euro bez rozdrobnienia jednolitego rynku. Potrzebne jest dokładne wyjaśnienie relacji między instytucjami unijnymi i strefy euro oraz zapewnienie, że ich kompetencje się nie pokrywają.

Nowe mechanizmy strefy euro nie powinny prowadzić do rozdrobnienia jednolitego rynku, gdyż mogłoby to niekorzystnie wpłynąć na łańcuchy wartości europejskich korporacji. Z jednej strony działania podejmowane w celu zreformowania unii walutowej stabilizują strefę euro, z drugiej mogą mieć niekorzystny wpływ na integralność jednolitego rynku. Prowadząc niekonwencjonalną politykę, EBC wciąż porusza się po nowym obszarze, dlatego w ocenę *ex ante* i *ex post* skutków takich działań dla sfery polityki gospodarczej i jednolitego rynku powinno zaangażować się więcej instytucji unijnych. Komisja Europejska powinna zbadać, czy programy ECB takie jak LTRO wpływają na pozycję rynkową banków strefy euro w innych państwach członkowskich UE. W tym zakresie narasta potrzeba większej aktywności, szybkości i przejrzystości działań DG COMP w ocenie wpływu polityki EBC na integralność jednolitego rynku. DG COMP powinna przedstawić nowe narzędzia analityczne do badania ewentualnych zakłóceń na jednolitym rynku wskutek działań EBC. Można zaproponować wprowadzenie stałego mechanizmu koordynacji między EBC a DG COMP. Jeżeli analiza wykaże konieczność działań EBC w celu ustabilizowania strefy euro, można zaoferować nowe środki sterylizacji ze strony banków narodowych dla banków spoza strefy euro w celu ograniczenia wpływu polityki EBC na ich pozycję konkurencyjną.

Należy sprawdzić, czy nowe instrumenty w strefie euro, takie jak BICC, nie imitują istniejących mechanizmów unijnych. Warto rozważyć skupienie działania BICC na wygładzaniu cyklu koniunkturalnego przez utrzymywanie stabilności inwestycji publicznych w razie szoków asymetrycznych, a nie przez zmniejszanie luk dochodowych i naśladowanie funkcji unijnej polityki spójności. Najbardziej przejrzystym sposobem finansowania BICC byłyby bezpośrednie transfery międzyrządowe, jak w przypadku wieloletnich ram finansowych. Wydaje się to rozwiązaniem w najmniejszym stopniu zakłócającym funkcjonowanie jednolitego rynku. Należy jasno określić, w jaki sposób z zasobów BICC mogą korzystać państwa członkowskie uczestniczące w ERM II. Wydaje się prawdopodobne, że wydatki BICC będą ustalane co 7 lat, z pewną dozą elastyczności. Należy umożliwić korzystanie z tych zasobów przez państwa członkowskie UE przystępujące do ERM II lub do strefy euro po ustanowieniu planu finansowego na kolejne lata.

Strefa euro powinna położyć większy nacisk na realizację procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Można zaproponować cały system oparty na zasadzie „kija i marchewki” w celu przyspieszenia procesu zmniejszania zakłóceń równowagi. Ważne jest podejście, że zmniejszenie zakłóceń równowagi obrotów bieżących jest konieczne zarówno w krajach, w których występuje deficyt, jak i „nadwyżkowych”.

Nowe mechanizmy strefy euro nie powinny prowadzić do rozdrobnienia jednolitego rynku, gdyż mogłoby to niekorzystnie wpłynąć na łańcuchy wartości korporacji europejskich.

Prowadząc niekonwencjonalną politykę, EBC wciąż porusza się po nowym obszarze, dlatego w ocenę *ex ante* i *ex post* skutków takich działań dla sfery polityki gospodarczej i jednolitego rynku powinno zaangażować się więcej instytucji unijnych. Komisja Europejska powinna zbadać, czy programy ECB takie jak LTRO wpływają na pozycję rynkową banków strefy euro w innych państwach członkowskich UE.

BIBLIOGRAFIA

- Bats, J., Hudepohl, T. (2019), *Impact of targeted credit easing by the ECB: bank-level evidence*, "Working Paper", No. 63, April, De Nederlandsche Bank, https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20paper%20No.%20631_tcm47-383429.pdf [dostęp: 25.08.2019].
- Bricongne, J.-C., Turrini, A. (2017), *The EU Macroeconomic Imbalance Procedure: Some impact and no sanctions*, 27 June, <https://voxeu.org/article/eu-macroeconomic-imbalance-procedure-some-impact-and-no-sanctions> [dostęp: 25.07.2019].
- Brunsdon, J., Khan, J. (2018), *EU embarks on sensitive reforms to financial crisis tools*, "Financial Times", 3 December, <https://www.ft.com/content/7934d766-f485-11e8-9623-d7f9881e729f> [dostęp: 23.07.2019].
- Crescenzi, R., Fratesi, U., Monastiriotis, V. (2017), *The EU Cohesion Policy And The Factors Conditioning Success And Failure: Evidence From 15 Regions*, "Regions Magazine", No. 305(1).
- Daetz, S.L., Tang, D.Y., Subrahmanyam, M.G., Wang, S.Q. (2018), *Can Central Banks Boost Corporate Investment: Evidence from the ECB Liquidity Injections*, Working Papers of Danmarks Nationalbank, No. 126, May, https://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2018/05/Working%20Paper%20126_2018.pdf [dostęp: 26.08.2019].
- Europejski Bank Centralny (2012), *Public access to ECB documents*, <https://www.asktheeu.org/es/request/76/response/209/attach/html/3/L%20PvdH%2012%2015%20reply%20to%20PA%202012%206.pdf.html> [dostęp: 09.08.2019].
- Europejski Kongres Finansowy (2019), *To defend Fair Competition*, <https://www.efcongress.com/en/defend-fair-competition> [dostęp: 20.07.2019].
- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (2014), *Decision adopting the Rules of Procedure of the European Banking Authority Board of Supervisors*, 27 November, [https://eba.europa.eu/documents/10180/15718/EBA+DC+001+\(Rules+of+Procedure+EBA-BoS+Rev3\)_final.pdf/b5bb9d8e-050e-4b0b-95ff-cf86e2547b2c](https://eba.europa.eu/documents/10180/15718/EBA+DC+001+(Rules+of+Procedure+EBA-BoS+Rev3)_final.pdf/b5bb9d8e-050e-4b0b-95ff-cf86e2547b2c) [dostęp: 23.07.2019].
- IMF (2011), *Euro Area Policies: 2011 Article IV Consultation – Lessons from the European Financial Stability Framework Exercise; and Selected Issues Paper*, IMF Country Report, No. 11/186, July.
- IMF (2019), *Germany. Staff Report and Statement by the Executive Director for Germany*, IMF Country Report, No. 19/213, July.

- Instytut Badań Strukturalnych (2016), *How do EU-15 Member States Benefit from the Cohesion Policy in the V4?*, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/32979/EU-15_report_final_EN.pdf [dostęp: 19.09.2019].
- Komisja Europejska (2012), *Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM)*, 1 February, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_en.htm [dostęp: 24.07.2019].
- Komisja Europejska (2015), *Banking union: restoring financial stability in the Eurozone*, https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_en.htm [dostęp: 24.07.2019].
- Komisja Europejska (2016), *Synthesis Report: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf [dostęp: 19.09.2019].
- Matussek, K. (2019), *The 'Collateral Damage' of ECB's QE Worries Top German Judges*, 31 July, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-31/the-collateral-damage-of-ecb-s-qe-worries-top-german-judges> [dostęp: 25.08.2019].
- Pierluigi, B., Sondermann, D. (2018), *Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Where do we stand?*, European Central Bank, Occasional Paper Series, No. 211, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op211.en.pdf> [dostęp: 9.08.2019].
- Rada Europejska (2019), *Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, 14 June, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/> [dostęp: 20.07.2019].
- Regling, K. (2018), *Strengthen stability: further development of the ESM in a deepened monetary union* – speech on 17 October, <https://www.esm.europa.eu/speeches-and-presentations/strengthen-stability-further-development-esm-deepened-monetary-union> [dostęp: 24.07.2019].
- Van Rompuy, H. (2012), *Towards A Genuine Economic And Monetary Union*, 26 January, <https://www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf> [dostęp: 20.07.2019].
- Von der Leyen, U. (2019), *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission on 16 July 2019*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-4230_en.htm [dostęp: 23.07.2019].

6. Energia

Autorzy: Magdalena Maj, Aleksander Szpor

Unia energetyczna, nadrzędny cel unijnej polityki w zakresie zmian klimatu i energii na lata 2015-2019, przyniosła trzy główne rezultaty⁴. Po pierwsze jest to rozwój infrastruktury energetycznej⁵ we wszystkich państwach członkowskich UE; po drugie przyjęcie nowych ram prawnych, „pakietu zimowego”⁶; po trzecie ustalenie ambitnych celów na 2030 r. Wszystkie trzy elementy wzmacniają polityczny mandat UE w zakresie dalszego popierania globalnych działań w celu ograniczenia zmian klimatu. Dla powyższych rezultatów podstawę stanowi pięć kluczowych kwestii określonych w strategii: a) bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie; b) w pełni zintegrowany europejski rynek energii; c) efektywność energetyczna; d) działania na rzecz klimatu – dekarbonizacja gospodarki; e) badania naukowe, innowacje i konkurencyjność, które zostaną omówione poniżej.

Idea unii energetycznej powstała pod silnym wpływem kryzysu gazowego z 2012 r., a wcześniej z lat 2009 i 2006. Z tego względu bezpieczeństwo energetyczne stanowi otwierający obszar strategii. Głównym celem jest zmniejszenie zależności od importu paliw, co jednak nie zostało osiągnięte. Wynikało to przede wszystkim ze wzrostu gospodarczego, który pojawił się w Europie na nowo po kryzysie gospodarczym z 2008 r. i zwiększył zapotrzebowanie na energię. Pewną rolę odegrało również wyczerpywanie się krajowych rezerw paliw kopalnych. W przeciwieństwie do pierwotnych założeń działania związane z efektywnością energetyczną – kolejnym ważnym obszarem unii energetycznej – lub przyjęcie odnawialnych źródeł energii (OZE) miały jedynie ograniczony wpływ. Pozytywny aspekt stanowiło zbudowanie podstawowej infrastruktury strategicznej (lub – w niektórych przypadkach – zostanie ona wkrótce wykonana) dla poprawy funkcjonowania rynków gazu i energii elektrycznej. W sektorze gazowym powstały nowe drogi przywozu. Dzięki temu możliwe jest potencjalne ograniczenie zakresu zewnętrznych nacisków politycznych ze strony głównych eksporterów, a jednocześnie zbliżenie cen gazu do poziomu rynkowego we wszystkich państwach członkowskich. Bezpieczne dostawy gazu po konkurencyjnej cenie mają szczególne znaczenie dla krajów zależnych od węgla, gdyż gaz uznaje się za istotny element koszyka

⁴ Projekt unii energetycznej został opracowany w 2014 r. i przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 25 lutego 2015 r.

⁵ Główne projekty inwestycji strategicznych obejmują 6 transgranicznych gazowych połączeń międzysystemowych, 2 terminale LNG i 4 transgraniczne połączenia międzysystemowe w zakresie energii elektrycznej. Główne instrumenty unijnego wsparcia dla rozwoju strategicznej infrastruktury energetycznej stanowią transeuropejskie sieci energetyczne (TEN-E) i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI) (finansowane ze środków instrumentu „Łącząc Europę”).

⁶ Pakiet „Czystej energii dla wszystkich Europejczyków” obejmuje 4 dyrektywy: dyrektywę 2018/844 w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, dyrektywę (UE) 2018/2001 w sprawie energii odnawialnej (wersja przekształcona), dyrektywę (UE) 2018/2002 w sprawie efektywności energetycznej (wersja zmieniona), dyrektywę (UE) 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, a także 4 rozporządzenia: rozporządzenie (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, rozporządzenie (UE) 2019/941 w sprawie Współpracy Organów Regulacji Energetyki, rozporządzenie (UE) 2019/942 ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki i rozporządzenie (UE) 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

paliw, który może ułatwić transformację energetyczną (Komisja Europejska, 2019). Dobrym kierunkiem byłyby też inwestycje w połączenia międzysystemowe, zarówno w zakresie gazu, jak i energii elektrycznej. Jednak w sektorze energii elektrycznej może to nie wystarczyć do osiągnięcia przez wszystkie państwa członkowskie połączeń międzysystemowych na zadeklarowanym poziomie 10 proc. ich zainstalowanej zdolności produkcji energii elektrycznej do 2020 r. (Roldan-Fernandez *et al.*, 2018).

Działania podejmowane w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego znacząco przyczyniły się do realizacji kolejnego kluczowego obszaru unii energetycznej, tj. integracji rynku energii. Jednak niezależnie od starań o stworzenie wewnętrznego rynku energii dla gazu nadal występują zauważalne różnice w zakresie cen gazu i konkurencyjności regionów UE. Historycznie wynika to z braku dywersyfikacji dostaw gazu, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej (Dudek, Szlagowski, 2019). Niektóre środki przyjęto w celu utworzenia bardziej konkurencyjnego, ukierunkowanego na odbiorcę, elastycznego i niedyskryminacyjnego rynku energii elektrycznej. Inwestycje w sieci przesyłowe i pojemność składowania miały na celu zwiększenie elastyczności rynku. Zmiany na rynku energii elektrycznej pozwalają na lepszą integrację OZE i umożliwiają dostęp dla produkcji odbiorców, co zwiększa konkurencyjność. Mimo tego główne narzędzia nie zostały jeszcze w pełni wdrożone, co widać np. w rosnącej – przynajmniej w niektórych państwach członkowskich – koncentracji rynku energii na rynkach detalicznych (CEER, 2018). W rezultacie zobowiązania się UE do pełnej ratyfikacji Porozumienia paryskiego w ramach unii energetycznej uwzględniono działania w dziedzinie klimatu, których poważnym skutkiem ubocznym jest presja na ceny energii elektrycznej. Realizacja ambitnych celów klimatycznych może przyczynić się do rosnącego problemu ubóstwa energetycznego, a tym samym do powszechnego niezadowolenia z polityki klimatycznej. Ogólne wykorzystanie instrumentów wspierających absorpcję, np. dofinansowanych pożyczek na termomodernizację czy dopłat do samochodów elektrycznych, obu skierowanych do klasy średniej lub nawet do grup zamożniejszych, z pewnością nie pomoże rozwiązać problemu.

Niezależnie od starań o stworzenie wewnętrznego rynku energii dla gazu nadal występują zauważalne różnice w zakresie cen gazu i konkurencyjności regionów UE. Historycznie wynika to z braku dywersyfikacji dostaw gazu, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej.

Ukierunkowanie badań i innowacji na przyspieszenie dekarbonizacji i rozwój technologii czystej energii w celu zwiększenia konkurencyjności UE wymagało wzmożonych starań. Wydaje się, że wiele technologii, m.in. związanych z energią słoneczną i lądową energią wiatrową, osiągnęło pewien stopień dojrzałości, co pozwala na rywalizację z innymi technologiami w zakresie energii konwencjonalnej. Część technologii, np. wychwytywanie, składowanie i utylizacja dwutlenku węgla – CCUS, nadal znajduje się na wczesnym etapie rozwoju i mimo usilnych starań trudno obniżyć ich koszty poniżej poziomu koniecznych nakładów, nawet w długim okresie. Ponadto istnieją technologie typu magazynowanie energii, które mają kluczowe znaczenie dla transformacji, a jednocześnie wystarczająco obiecujący rozwój zachęca do ich dalszego promowania. W przypadku źródeł energii takich jak wodór czy synteza jądrowa w ostatnim czasie nastąpił postęp technologiczny,

a wykorzystanie tej szansy wymaga znacznego zwiększenia skali obecnych programów wsparcia. Integracja różnych technologii w jeden system także będzie kluczowa, choć niewystarczająca do przeprowadzenia ambitnej transformacji.

Ekologiczny Nowy Ład dla Europy stanowi kolejny program polityczny dla działań UE w zakresie klimatu i energii. Proponując jeszcze ambitniejsze cele klimatyczne na 2030 r., nowa Komisja pokazuje, że jest w stanie zrealizować więcej niż poziom wynegocjowany z Radą i Parlamentem w trakcie poprzedniej kadencji. W tym celu Komisja powinna rozważyć szereg wyzwań.

Ukierunkowanie badań i innowacji wymagało wzmoczonych starań. Wydaje się, że wiele technologii, m.in. związanych z energią słoneczną i lądową energią wiatrową, osiągnęło pewien stopień dojrzałości, co pozwala na rywalizację z innymi technologiami w zakresie energii konwencjonalnej. Część technologii, np. wychwytywanie, składowanie i utylizacja dwutlenku węgla – CCUS, nadal znajduje się na wczesnym etapie rozwoju i mimo usilnych starań trudno obniżyć ich koszty poniżej poziomu koniecznych nakładów, nawet w długim okresie.

WYZWANIA

UE musi przyspieszyć proces redukcji emisji gazów cieplarnianych, aby osiągnąć cele Porozumienia paryskiego i uniknąć radykalnych zmian klimatu. Wnioski z wdrażania strategii lizbońskiej wskazują, że wizja i ambitne cele nie wystarczą, aby dowieść wiodącej roli UE na świecie. Brak realizacji celów może nawet zaszkodzić reputacji UE. Z tego względu nadrzędne wyzwanie stanowi dopasowanie ambitnego zmniejszania emisji gazów cieplarnianych do rzeczywistych możliwości UE. Równocześnie jednak należy rozważyć związane z tym koszty dla dobrobytu społecznego i stabilności politycznej.

Słabnąca spójność między najzamożniejszymi i najuboższymi regionami europejskimi wskazuje na jeszcze mniejszą przestrzeń dla polityk oznaczających dodatkowe koszty dla obywateli. Dlatego kolejnym istotnym wyzwaniem jest ograniczenie wzrostu cen energii, pozbawiającego część ludności jednego z podstawowych dóbr i prowadzącego do ubóstwa energetycznego. Dotyczy to zarówno gospodarstw domowych, jak i samorządów lokalnych, które w pewnych przypadkach mogą paść ofiarą polityki na szczeblu krajowym. Regiony, których gospodarka jest oparta na węglu, dotknie także spadek zatrudnienia bezpośrednio i pośrednio związany z górnictwem. Bardziej ambitne cele klimatyczne mogą wywołać poważniejsze problemy z polityczną zgodą na dalszą transformację energetyczną.

Prostota mechanizmu wspólnego wysiłku redukcyjnego, opartego obecnie na jednym głównym wskaźniku – PKB na mieszkańca – stanowi jego zaletę. Taki ogólny wskaźnik oznacza, że każda próba poszukiwania ostatecznej i pełnej odpowiedzi na pytanie o sprawiedliwy podział wysiłku redukcyjnego jest skazana na niepowodzenie. Jednak ambitniejsze podejście do ekologicznego wzrostu wymaga bardziej złożonych sposobów oceny i zróżnicowania dla zapewnienia bardziej

trafnego wyboru potencjałów. Powinno to umożliwić wybór odpowiednich narzędzi polityki i dostosowanie ich skali do konkretnych krajów i regionów.

Postępy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego infrastruktury strategicznej ujawniły inny problem, związany z cyberbezpieczeństwem europejskich systemów energetycznych. W latach 2007-2018 doszło do 60 tys. takich ataków na całym świecie, wiele z nich wymierzono w infrastrukturę strategiczną, w tym w energetykę.

Postępy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego infrastruktury strategicznej i ustawodawstwa ujawniły inny problem, związany z cyberbezpieczeństwem europejskich systemów energetycznych. W latach 2007-2018 doszło do 60 tys. takich ataków na całym świecie, wiele z nich wymierzono w infrastrukturę strategiczną, w tym w energetykę (Dudek, Szlagowski, 2019). Zwiększenie poziomu połączeń międzysystemowych w tym sektorze w UE będzie wymagało odpowiedniej ochrony na szczeblu europejskim w celu uniknięcia zaniku zasilania wskutek cyberataków. Równie ważne będzie zajęcie się kwestią ryzyka wycieku danych w związku z inteligentnymi licznikami, inteligentnymi sieciami i środkami odpowiedzi odbioru opartymi na rozwiązaniach informatycznych (IT).

W tym momencie osiągnięcie wszystkich celów 20/20/20 przez wszystkie poszczególne państwa członkowskie UE nie jest pewne, lecz wydaje się już bardzo prawdopodobne dla UE jako całości. Najwięcej problemów przysparza cel dotyczący odnawialnych źródeł energii. Energię słoneczną i wiatrową uznaje się za najbardziej perspektywiczne źródła czystej energii⁷. Jednak mimo malejących uśrednionych kosztów jednostkowych i osiągnięcia parytetu sieci w wielu lokalizacjach w Europie ich szersze zastosowanie często pozostaje zbyt drogie ze względu na koszty pomocnicze i inne czynniki (Murray, 2019). Równoważenie nieciągłości dostaw energii ze źródeł odnawialnych po przystępnej cenie stanowi kluczowe wyzwanie dla ich integracji z sieciami elektroenergetycznymi, szczególnie w scentralizowanych systemach energetycznych opartych na nieelastycznych mocach dla obciążenia podstawowego. Ponadto dla większości państw członkowskich UE system zachęt wybrany do realizacji odpowiedniego celu dotyczącego OZE nie pozwala na interakcje z instrumentami polityki w innych krajach (Pepermans, 2019).

REKOMENDACJE

Aby sprostać wyzwaniu stojącemu przed nową Komisją, tj. pogodzić ambitną i kosztowną redukcję emisji z ochroną odbiorców energii podatnych na zagrożenia, należy wprowadzić nowy instrument. Fundusz Sprawiedliwej Transformacji Energetycznej (JET) ma dotrzeć do odbiorców,

⁷ Ich zaleta – stale malejące koszty – ma również niekorzystną stronę, tj. nagradza opieszałych. Do głównych wyzwań należy nie tylko zwiększenie częstotliwości monitorowania ich przyjęcia, lecz zwłaszcza wsparcie dla firm we wszystkich państwach członkowskich, co mogłoby przyspieszyć ich szersze zastosowanie.

społeczności i regionów najbardziej podatnych na zagrożenia, zapewniając im pomoc finansową i techniczną w obliczu rosnących cen energii w celu wypracowania rozwiązań przyjaznych dla klimatu. Instrument ten jest skierowany do gospodarstw domowych i społeczności, dlatego dotyczyćby kwestii takich jak efektywność energetyczna (termomodernizacja, wymiana systemów grzewczych/chłodzących, instalacja OZE, lokalne projekty infrastrukturalne). Właściwe zastosowanie tego instrumentu wymaga uwzględnienia istniejących różnic strukturalnych między państwami członkowskimi UE. Ponadto analiza na poziomie krajowym nie wystarczy do ustalenia odpowiedniego stopnia zróżnicowania, zalecane jest użycie wskaźników regionalnych. Fundusz JET może wykorzystywać połączenie wskaźnika regionalnego rozwoju społecznego (HDI) i PKB (w standardach siły nabywczej) (Dudek, Szlagowski, 2019). Pomocne mogą być także inne wskaźniki, np. zatrudnienie w branżach wysokoemisyjnych (Alves Dias *et al.*, 2018), ukazujące pełniejszy obraz wyzwań i szans.

Cyberbezpieczeństwo europejskiego sektora energetycznego powinno znaleźć się wśród priorytetów nowego programu w sprawie klimatu i energii. Tempo transformacji energetycznej w dużej mierze będzie zależało od zastosowania inteligentnych liczników i inteligentnych sieci, gdyż będą one decydować o skuteczności różnych działań w zakresie efektywności energetycznej i o możliwości integracji nowych nieciągłych OZE z sieciami. Powyższe zadanie wymaga spójnego zestawu działań zebranych w formie strategii, obejmującej określenie cyberryzyka, monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie cyberbezpieczeństwa we wszystkich państwach członkowskich, jak również ustanowienie środków zaradczych zwiększających odporność na takie ataki. Odpowiedni organ do realizacji tego zadania stanowi Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), przy wsparciu ze strony Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA) (Dudek, Szlagowski, 2019).

Aby pogodzić ambitną i kosztowną redukcję emisji z ochroną odbiorców energii podatnych na zagrożenia, należy wprowadzić nowy instrument. Fundusz Sprawiedliwej Transformacji Energetycznej (JET) ma dotrzeć do odbiorców, społeczności i regionów najbardziej podatnych na zagrożenia, zapewniając im pomoc finansową i techniczną w obliczu rosnących cen energii w celu wypracowania rozwiązań przyjaznych dla klimatu.

Szybkie tempo wycofywania paliw kopalnych z europejskiego przemysłu nie gwarantuje podobnego przebiegu tego procesu w innych regionach. Aby zwiększyć szanse na objęcie przez UE wiodącej roli, konieczne jest opracowanie – wraz ze Światową Organizacją Handlu (WTO) – sposobu przyjęcia unijnego granicznego podatku węglowego (emisyjnego). Ułatwiłoby to uniknięcie zjawiska ucieczki emisji CO₂ i zabezpieczenie konkurencyjności unijnego przemysłu (Gąska *et al.*, 2019). Dzięki odpowiednio przejrzystemu i inkluzywnemu procesowi taki podatek mógłby pozwolić na stopniowe ograniczenie bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach unijnego systemu ETS (Mehling *et al.*, 2018), stanowiąc jednocześnie dodatkowy sygnał dla energochłonnych gospodarek, aby nie odwlekąły nakładów na modernizację.

Transformacja koszyków energetycznych wymaga geograficznego dostosowania działań. Dla niskoemisyjnych gospodarek wycofanie gazu może być właściwym środkiem dalszego

ograniczania ich emisji, natomiast w niektórych krajach wysokoemisyjnych gaz pozostaje jedynym sensownym paliwem transformacji. Dalsze wsparcie dla infrastruktury przesyłu i dystrybucji gazu ma szczególne znaczenie w sektorach i segmentach, w których zastępuje on węgiel.

Nowy podział pomocy dla działalności badawczo-rozwojowej w zakresie różnych technologii wymaga uwzględnienia nowych tendencji. Wsparcie dla dojrzałych technologii wśród OZE, np. energii słonecznej i wiatrowej, należy skierować na magazynowanie, wodór i rozwiązania informatyczne (odpowiedź odbioru – DSR), gdyż wszystkie trzy obszary cechuje duży potencjał do znalezienia rozwiązania podstawowego problemu równoważenia nieciągłych źródeł energii w systemie.

BIBLIOGRAFIA

- Alves Dias P. *et al.* (2018), *EU coal regions: Opportunities and Challenges Ahead*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112593/kjna29292enn.pdf> [dostęp: 01.10.2019].
- CEER (2018), *Performance of European Retail Markets in 2017*, Council of European Energy Regulators, Brussels, <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/31863077-08ab-d166-b611-2d862b039d79> [dostęp: 01.10.2019].
- Dudek, J., Szlagowski, P. (2019), *Co dalej z polityką energetyczną Unii Europejskiej?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/PIE-Policy_Paper_4-2019.pdf [dostęp: 01.10.2019].
- Gaska, J. *et al.* (2019), *The risk of carbon leakage in the context of increasing the eu greenhouse gas emission reduction target*, Centre for Climate and Energy Analyses, <http://climatecake.pl/> [dostęp: 01.10.2019].
- Komisja Europejska (2019), *National Energy and Climate Plans (NECPs)*, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union/national-energy-climate-plans> [dostęp: 01.10.2019].
- Mehling, M.A. *et al.* (2018), *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, "American Journal of International Law", Luxembourg, <https://www.cambridge.org/core/product/BF4266550F09E5E4A7479E09C047B984/core-reader> [dostęp: 01.10.2019].
- Murray, B. (2019), *The Paradox of Declining Renewable Costs and Rising Electricity Prices*, "Forbes", <https://www.forbes.com/sites/brianmurray1/2019/06/17/the-paradox-of-declining-renewable-costs-and-rising-electricity-prices/#356aa6af61d5> [dostęp: 01.10.2019].
- Pepermans, G. (2019), *European energy market liberalization: experiences and challenges*, "International Journal of Economic Policy Studies", https://www.researchgate.net/publication/329373704_European_energy_market_liberalization_experiences_and_challenges [dostęp: 01.10.2019].
- Roldan-Fernandez, J.M. *et al.* (2018), *Cross-border energy exchange and renewable premiums: The case of the Iberian system*, "Energies", https://www.researchgate.net/journal/1996-1073_Energies [dostęp: 01.10.2019].

7. Rynek kapitałowy

Autorka: Katarzyna Szwarc

STAN RZECZY

Od początku tworzenia, tj. od 2015 r., unię rynków kapitałowych uważano za projekt długoterminowy. Strategia mobilizowania i przekierowania przepływów kapitału na inwestycje długoterminowe w gospodarce realnej miała na celu ożywienie rynków europejskich po latach kryzysu finansowego.

Rozwinięte rynki kapitałowe mogą mieć przełożenie na wyższe długoterminowe zwroty z inwestycji, tworzenie miejsc pracy, a tym na wzrost gospodarczy. W porównaniu z bankami są bardziej odporne na podwyższone ryzyko wynikające z inwestycji w innowacje i lepiej amortyzują wstrząsy. Wprawdzie część badań sugeruje, że wzrost w gospodarkach opartych na rynkach kapitałowych jest mniej dynamiczny (Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, 2014), lecz można go również uznać za bardziej zrównoważony. Udział rynków kapitałowych ma także kluczowe znaczenie dla sprostania wyzwaniom takim jak przejście do gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla czy zapewnienie odpowiednich świadczeń emerytalnych w starzejącym się społeczeństwie.

W tym kontekście tworzenie unii rynków kapitałowych słusznie koncentruje się na rozwoju zróżnicowanego systemu finansowego pełniącego rolę uzupełniającą wobec finansowania bankowego, zwiększeniu dostępu do rynków publicznych dla wszystkich firm, także małych i średnich przedsiębiorstw, ułatwieniu inwestycji transgranicznych w ramach UE i wykorzystaniu finansowania na cele związane ze zrównoważeniem środowiskowym (Komisja Europejska, 2015).

Unijne rynki kapitałowe przygotowują się na długą drogę

Mimo wyznaczenia daty realizacji na 2019 r. dotychczasowe rezultaty polityki tworzenia unii rynków kapitałowych są umiarkowane. Zależność unijnego sektora przedsiębiorstw od zewnętrznego finansowania bankowego pozostaje na wysokim poziomie 70 proc. (Europejski Bank Inwestycyjny, 2018), w porównaniu z 30 proc. w USA (Europejski Bank Centralny, 2016). Tymczasem jedynie 0,6 proc. środków pochodzi z emisji instrumentów udziałowych, a 1,5 proc. – z obligacji (Europejski Bank Inwestycyjny, 2019). Unijny rynek udziałowych papierów wartościowych rośnie w powolnym tempie. Wprawdzie liczba pierwszych ofert publicznych na giełdach papierów wartościowych w UE zwiększyła się nieznacznie od 2015 r., lecz ich wartość spadła o ponad połowę, do 23 mld euro. Częściowo wynika to z niskich stóp procentowych, przekładających się na niższe koszty finansowania dłużnego i skłaniających firmy do korzystania z instrumentów dłużnych w większym stopniu niż z rynku udziałowych papierów wartościowych. Ponadto na świecie obserwuje się tendencję spadkową liczby spółek wchodzących na giełdę (Wright, 2019). Niemniej jednak wartość rynku

udziałowych papierów wartościowych w Europie pozostaje o połowę niższa niż w USA, a w kategoriach względnych – tuż powyżej 50 proc. PKB, w porównaniu z 149 proc. w Stanach Zjednoczonych (analiza własna na podstawie danych Banku Światowego, CEIC, Instrat).

Od 2012 r. inwestycje unijnych funduszy *private equity* stopniowo wzrastają, niemal do poziomu sprzed kryzysu w 2017 r., przy kwocie pozyskanego kapitału przekraczającej 90 mld euro i zainwestowanych środkach w wysokości 73 mld euro. Jednocześnie fundusze *venture capital* w UE zanotowały rekordowo wysoki poziom 7,7 mld euro pozyskanego kapitału (Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, 2014) i ponad 6 mld euro zainwestowanych środków (EIBIR 2018/2019, *op. cit.*). Jednak powyższe dane oznaczają istotny dystans w stosunku do Stanów Zjednoczonych, w których fundusze *private equity* pozyskały 453 mld dolarów w 2017 r. (Prequin, 2018) i zainwestowały 303 mld dolarów (American Investment Council, 2019). W tym samym roku inwestycje funduszy *venture capital* w USA wyniosły 84 mld dolarów (NVCA, 2018). Podobnie spółki europejskie nadal otrzymują znacznie mniej finansowania z funduszy *venture capital*, zaledwie 0,04 proc. unijnego PKB, wobec 0,33 proc. i 0,38 proc. odpowiednio w przypadku firm amerykańskich i izraelskich (Europejski Bank Inwestycyjny, 2019).

Ponadto obywatele krajów unijnych polegają na bankach w znacznie większym stopniu niż mieszkańcy USA; 30 proc. oszczędności gospodarstw domowych lokowanych jest na rachunkach bankowych, w porównaniu z poziomem 12 proc. po drugiej stronie Atlantyku, gdzie 55 proc. oszczędności inwestuje się w udziałowe papiery wartościowe, obligacje i fundusze, a w Europie odsetek ten wynosi 32 proc.

Obligacje ekologiczne stanowią zdecydowanie największy segment globalnych inwestycji ESG, tj. zrównoważonych pod względem środowiskowym, odpowiedzialności społecznej i ładu korporacyjnego. Mimo dynamicznego wzrostu, również wśród państw członkowskich UE, zajmujących czołową pozycję na świecie w ich emisji, nadal mają one skromny udział w ogólnej wartości instrumentów dłużnych. Jednak oszacowanie wielkości europejskiego rynku prawdziwie „ekologicznych” papierów wartościowych wciąż stanowi wyzwanie, z uwagi na brak uniwersalnych standardów. W tym kontekście niedawno przyjęta unijna taksonomia do celów oceny stopnia zrównoważenia produktów inwestycyjnych jest dopiero pierwszym, choć ważnym krokiem w tym kierunku (Stabilność finansowa, usługi finansowe i unia rynków kapitałowych, 2019).

Od 2012 r. inwestycje unijnych funduszy *private equity* stopniowo wzrastają, niemal do poziomu sprzed kryzysu w 2017 r., przy kwocie pozyskanego kapitału przekraczającej 90 mld euro i zainwestowanych środkach w wysokości 73 mld euro. Jednak powyższe dane oznaczają istotny dystans w stosunku do Stanów Zjednoczonych, w których fundusze *private equity* pozyskały 453 mld dolarów w 2017 r. i zainwestowały 303 mld dolarów.

Europejscy inwestorzy pozostają przywiązani do swoich rynków krajowych, a dotychczasowy obrót transgraniczny na unijnym rynku kapitałowym okazał się skromny. Wprawdzie nastąpiła istotna poprawa konwergencji pod względem poziomu cen wśród państw członkowskich od początku tworzenia unii rynków kapitałowych, jednak dynamika wzrostu wartości transgranicznych pakietów

aktywów jest znacznie niższa (Europejski Bank Inwestycyjny, 2019). W rezultacie rynki w niektórych państwach członkowskich skorzystały z unii rynków kapitałowych bardziej niż w innych, a inwestorzy na ogół preferują oferty większych spółek i duże transakcje. Te z kolei częściej występują w gospodarkach o długich tradycjach kapitalistycznych.

Dla wielu czy dla nielicznych? – unia rynków kapitałowych i lokalne rynki kapitałowe

W rzeczywistości lokalne rynki kapitałowe, m.in. Europa Środkowo-Wschodnia, nadal pozostają w tyle, nie tylko za światowymi liderami takimi jak USA czy Zjednoczone Królestwo, lecz również za innymi rynkami na kontynencie – Niemcami, Francją czy Holandią.

Generując 7,1 proc. unijnego PKB, w 2017 r. kraje Europy Środkowo-Wschodniej miały udział w wartości europejskich pierwszych ofert publicznych na poziomie poniżej 3 proc., a w przypadku emisji obligacji korporacyjnych odsetek ten wyniósł ok. 3 proc. (dane banków centralnych), przy czym słoweńskie, słowackie i bułgarskie spółki nie wyemitowały w tym roku żadnych obligacji. Polska charakteryzuje się najwyższą kapitalizacją rynku udziałowych papierów wartościowych w stosunku do PKB, w wysokości 30 proc., poziom jest istotnie wyższy niż w innych krajach regionu, jednak nadal wyraźnie poniżej średniej unijnej. Giełdy papierów wartościowych w EŚW cechuje również znacznie niższa płynność.

Lokalne rynki kapitałowe, m.in. Europa Środkowo-Wschodnia, nadal pozostają w tyle za innymi rynkami na kontynencie – Niemcami, Francją czy Holandią.

Generując 7,1 proc. unijnego PKB, w 2017 r. kraje EŚW miały udział w wartości europejskich pierwszych ofert publicznych na poziomie poniżej 3 proc., a w przypadku emisji obligacji przedsiębiorstw odsetek ten wyniósł ok. 3 proc.

Region otrzymał 3,3 mld euro inwestycji *private equity*, zaledwie powyżej 4 proc. ogólnego wolumenu europejskiego, a jego udział w łącznej wartości unijnych inwestycji funduszy *venture capital* wyniósł 2 proc. (Invest Europe, 2018). Istotne jest jednak to, że w Polsce, która uzyskała największy odsetek tych funduszy, w 2017 r. jedna trzecia wszystkich inwestycji przypadła tylko na dwie transakcje, a rok wcześniej pojedyncza transakcja wygenerowała potęgę środków.

Słabe wskaźniki rynku kapitałowego przełożyły się na zgłaszaną przez firmy w regionie mniejszą dostępność finansowania. Więcej spółek w EŚW wskazywało na ograniczenia w zakresie finansowania zewnętrznego, przeciętnie 8 proc., przy czym w Rumunii i w Polsce odsetek ten wyniósł odpowiednio 13 proc. i 12 proc., w porównaniu ze średnią unijną na poziomie 5 proc. (Europejski Bank Inwestycyjny, 2018). Takie ograniczenia skłaniają firmy do akumulowania środków pieniężnych (na pokrycie przyszłych inwestycji), które w innym przypadku mogłyby zostać wykorzystane na rynku, gdyby dostęp do finansowania zewnętrznego był łatwiejszy. Zjawisko to z kolei znajduje wyraz

w niższej płynności, co jeszcze bardziej zniechęca do wchodzenia na rynki kapitałowe w celach inwestycyjnych czy dla pozyskania kapitału. Tak jest błędne koło.

WYZWANIA

Dopasowanie wzrostu do potencjału

Na unijnych rynkach kapitałowych istnieją duże możliwości poprawy, mimo wszelkich niekorzystnych trendów w skali makro. Nawet przy konserwatywnych założeniach unijny rynek udziałowych papierów wartościowych mógłby wygenerować o 249 więcej pierwszych ofert publicznych i pozyskać dodatkową kwotę 39 mld euro rocznie do 2027 r., w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym (zakładającym utrzymanie niezmiennych praktyk). Na rynkach instrumentów dłużnych oznaczałoby to odpowiednio 135 spółek pozyskujących 351 mld euro. Gdyby rynki na rzecz wzrostu MSP były tak rozwinięte jak np. w Zjednoczonym Królestwie, istniałyby kolejne 3602 małe i średnie spółki notowane na giełdach europejskich, co przełożyłoby się na dodatkową kwotę 219 mld euro pozyskanego kapitału (Asimakopoulous, Wright, 2019).

Potencjał ten jest jeszcze bardziej znaczący na rynkach kapitałowych Europy Środkowo-Wschodniej, na których tempo konwergencji z resztą Europy jest zbyt powolne. Dystans między najbardziej dojrzałymi europejskimi i lokalnymi rynkami kapitałowymi jest istotnie większy niż między UE-28 i USA. W Polsce, najbardziej dynamicznym rynku w regionie, w 2017 r. 122 firm udało się pozyskać na rynkach kapitałowych zaledwie 7 mld euro wobec 141 mld euro pozyskanych przez 1035 przedsiębiorstw w Niemczech. W tym samym roku w Zjednoczonym Królestwie 1342 podmioty pozyskały 189 mld euro. Oszacowania na podstawie historycznych stóp wzrostu wskazują, że w następnej dekadzie rynek wzrośnie o ok. 50 proc., co pozwoli 17 dodatkowym firmom pozyskać 4 mld euro.

Wyniki te można istotnie poprawić. Według szacunków Polska mogłaby podwoić użyteczność krajowego rynku kapitałowego do 2027 r. Gdyby państwa członkowskie z EŚW zrealizowały swój potencjał rozwojowy, do tego czasu dodatkowe 294 przedsiębiorstwa mogłyby pozyskać ponad 30 mld euro więcej w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym (Asimakopoulous, Wright, 2019). Wydaje się, że rynek obligacji korporacyjnych ma największy potencjał wzrostu w regionie, jednak jego rozwój będzie zależał od poziomu stóp procentowych.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej opracowują już własne strategie mające umożliwić ekspansję rynków kapitałowych przez połączenie programów edukacyjnych, polityki podatkowej oraz inicjatyw regulacyjnych. Mimo tego realizacja ich potencjału rozwojowego będzie wymagała przede wszystkim zająć się przez UE licznymi barierami i wyzwaniami, w szczególności dla lokalnych rynków kapitałowych.

Zmniejszenie luki w zakresie finansowania na rynkach lokalnych, ze szczególnym naciskiem na Europę Środkowo-Wschodnią

W przeciwieństwie do krajów Piętnastki państwa EŚW mają stosunkowo niski potencjał zwiększenia lokalnych zasobów kapitału. Zanim oszczędności ich obywateli osiągną poziom porównywalny z zachodnimi sąsiadami, minie dużo czasu. Z tego względu mobilizacja krajowego kapitału,

jakkolwiek ważna, nie wystarczy. Pozyskanie inwestorów zagranicznych będzie miało kluczowe znaczenie dla podniesienia stopnia rozwoju rynków EŚW, do poziomu Francji lub Niemiec.

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej mają stosunkowo niski potencjał zwiększenia lokalnych zasobów kapitału. Z tego względu mobilizacja krajowego kapitału, jakkolwiek ważna, nie wystarczy. Pozyskanie inwestorów zagranicznych będzie miało kluczowe znaczenie dla podniesienia stopnia rozwoju rynków EŚW, do poziomu Francji lub Niemiec.

Główni międzynarodowi inwestorzy preferują większe transakcje i wysoką płynność, co cechuje zazwyczaj dojrzałe rynki. Jednocześnie rynki lokalne potrzebują takich uczestników, aby rozwinąć się do etapu dojrzałości. To z kolei tworzy błędne koło prowadzące do narastania różnic między państwami członkowskimi pod względem wielkości rynków kapitałowych. Przeciwdziałanie temu zjawisku wymaga zmniejszenia luki w zakresie finansowania w celu pozyskania inwestorów, co pozwoliłoby zdynamizować lokalne rynki.

Ustalanie bardziej konkretnych celów polityki unii rynków kapitałowych

Małe i średnie przedsiębiorstwa zawsze były w centrum uwagi przy tworzeniu unii rynków kapitałowych. Obecnie wdraża się kilka polityk mających na celu wsparcie tego segmentu w zakresie zabezpieczenia środków na rynkach kapitałowych. Ze względu na, że koszty pierwszej oferty publicznej są stosunkowo wyższe na lokalnych rynkach kapitałowych, środki unijne słusznie wspomagają firmy, dla których stanowi to znaczącą barierę. Np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wykorzystuje fundusze UE do wspierania lokalnych spółek w zakresie finansowania ich pierwszych ofert publicznych.

Należy jednak zauważyć, że odmienne struktury kapitału są optymalne na różnych etapach rozwoju przedsiębiorstw (Berger, Udell, 1998). Początkowo kluczowe znaczenie ma finansowanie wewnętrzne, a fundusze *venture capital* odgrywają większą rolę w drugiej fazie. Finansowanie z rynku stanowi opłacalne rozwiązanie dopiero na ostatnim etapie, gdy zasoby bankowe nie są w stanie zaspokoić potrzeb biznesowych.

Sprawnie działające rynki kapitałowe powinny być w stanie zapewnić kapitał dla wzrostu firmom w różnych fazach rozwoju. W ten sposób podmioty, dla których rynki kapitałowe stanowią opłacalne źródło finansowania zewnętrznego, będą mogły je pozyskać, uwalniając tym samym zasoby bankowe dla mniejszych spółek, które ich najbardziej potrzebują.

Zapewnienie inwestorom transgranicznym jasnych i dostępnych informacji o rynkach lokalnych

Możliwości na rynkach lokalnych takich jak Europa Środkowo-Wschodnia mogą oznaczać wysoki zwrot z inwestycji, lecz często stosunkowo niewielki kwotowo, np. wszystkie duże pierwsze

oferty publiczne w 2018 r. miały miejsce na giełdach papierów wartościowych w Niemczech i w Zjednoczonym Królestwie (PwC, 2019).

W rezultacie lokalne rynki przyciągnęły mniejszą uwagę mediów, dostawców danych i agencji informacji kredytowej, co doprowadziło do mniejszego zainteresowania ze strony analityków i wyższych kosztów uzyskania przez inwestorów rzetelnych informacji o dostępnych instrumentach.

Ostatnią tendencję zaostrzyło niedawne wydzielenie kosztów badań zgodnie z wymogami przekształconej dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID II) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2014). Od czasu jej wejścia w życie w styczniu 2018 r. badania inwestycyjne mają przejrzystą „metkę” cenową. Oprócz pozytywnego oddziaływania na obniżkę cen polityka ta skłoniła również zarządzających inwestycjami do ograniczenia korzystania z profesjonalnych analiz, przypuszczalnie zaczynając od rynków o niższej wartości. Z tego względu Komisja powinna starannie rozważyć wpływ wydzielenia badań na rynki lokalne.

Na rynkach charakteryzujących się kosztownym dostępem do informacji większy udział w zapewnianiu finansowania zewnętrznego mają banki, dlatego tworzenie w EŚW rynków kapitałowych o większej efektywności i płynności będzie wymagało zniwelowania luki informacyjnej.

Opracowanie proporcjonalnych ram regulacyjnych służących wszystkim rynkom

Jednym z deklarowanych celów unii rynków kapitałowych jest ułatwienie małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do rynków kapitałowych dzięki proporcjonalnym i uproszczonym europejskim ramom regulacyjnym. Wprawdzie czas pokaże, czy ostatnie zmiany przyniosą pozytywne rezultaty takie jak wprowadzenie prospektu UE na rzecz rozwoju czy mniej obciążających wymogów dla emitentów, których instrumenty zostały już dopuszczone do obrotu, lecz niewątpliwie zmierzają one we właściwym kierunku.

Jednak mimo wspomnianych środków unijne przepisy nadal zbyt często tworzą nierówne warunki działalności dla firm i inwestorów na rynkach lokalnych. Przyczynia się do tego głównie brak proporcjonalności ram regulacyjnych dla rynków kapitałowych. Europejskie rynki kapitałowe różnią się pod względem wielkości, płynności i profilu inwestorów. Z tego powodu uniwersalne rozwiązania mogą działać na niekorzyść części państw członkowskich.

Unijne przepisy nadal zbyt często tworzą nierówne warunki działalności dla firm i inwestorów na rynkach lokalnych. Europejskie rynki kapitałowe różnią się pod względem wielkości, płynności i profilu inwestorów, dlatego umożliwienie lokalnym rynkom dorównania poziomem rozwoju ich odpowiednikom wymaga wprowadzenia większej proporcjonalności do unijnych ram regulacyjnych dla rynków kapitałowych.

Ponadto zbyt wiele wymogów generuje regresywne koszty zgodności z przepisami przez wysoki poziom nakładów stałych, co stanowi znaczącą barierę wejścia dla firm na rynkach

kapitałowych. Ten niekorzystny efekt może być nawet bardziej istotny dla zupełnie nowych uczestników rynku, np. dla spółek z branży technologii finansowych (tzw. *FinTech*). Dlatego też umożliwienie lokalnym rynkom dorównania poziomem rozwoju ich odpowiednikom wymaga wprowadzenia większej proporcjonalności do unijnych ram regulacyjnych dla rynków kapitałowych.

Finansowanie przejścia UE do gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla

Koszty przejścia do gospodarki w pełni zrównoważonej szacuje się na 520-575 mld euro rocznie do 2050 r. (Komisja Europejska, 2018a), a rynki kapitałowe są w stanie zmobilizować niezbędne finansowanie. Jednak efektywna alokacja ograniczonych zasobów finansowych będzie wymagała odpowiednich narzędzi dla inwestorów do oceny wpływu ich inwestycji na środowisko. W tym kontekście inicjatywa Komisji UE w zakresie zrównoważonego finansowania (Komisja Europejska, 2018b) oznacza pozytywny krok w kierunku przejrzystości dzięki wymogowi, aby instytucje finansowe informowały o produktach, w które inwestują i które oferują inwestorom detalicznym. Jednak inicjatywa ta nie dotyczy przedsiębiorstw działających w gospodarce realnej, emitentów udziałowych i dłużnych papierów wartościowych, którzy odegrają kluczową rolę w przełożeniu polityki ekologicznej na działania.

Wymogami informacyjnymi należy objąć także podmioty poszukujące środków finansowych w całej Europie, aby zapobiec pozorowaniu działań proekologicznych i zapewnić wspieranie – a nie utrudnianie – transformacji przez rynki kapitałowe.

REKOMENDACJE

UE dysponuje szeregiem instrumentów, które mogą ułatwić konwergencję między rynkami kapitałowymi i ich segmentami, np. niedobory finansowania na rynkach na rzecz wzrostu MSP są rekompensowane przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI). W „Programie dla Europy” Przewodnicząca-elekt Komisji Ursula von der Leyen proponuje nowy, prywatno-publiczny fundusz zajmujący się pierwszymi ofertami publicznymi w sektorze MSP. Rozwiązanie na podobną skalę jest niezbędne do wypełnienia luki w zakresie finansowania między rynkami dojrzałymi i lokalnymi. Z tego względu należy wykorzystać europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne bezpośrednio do inwestowania na lokalnych rynkach kapitałowych w celu zmniejszenia luki finansowej, aby rynki te mogły dorównać poziomem rozwoju państwom członkowskim o dłuższych tradycjach kapitalistycznych.

Skierowanie funduszy UE na pomoc firmom poszukującym finansowania zewnętrznego stanowi ważny czynnik zachęcający przedsiębiorstwa do korzystania z form alternatywnych dla kredytów i pożyczek bankowych. Środki unijne nadal powinny służyć wsparciu przedsiębiorców szukających finansowania na rynku, ze szczególnym naciskiem na lokalne rynki kapitałowe takie jak EŚW. Jednak polityki związane z tworzeniem unii rynków kapitałowych powinny koncentrować się na pomocy dla spółek polegającej na zapewnianiu im najbardziej odpowiedniego dla nich

finansowania. Nie każdy podmiot gospodarczy kwalifikuje się do korzystania z publicznych form finansowania zewnętrznego, dlatego polityka tworzenia unii rynków kapitałowych powinna być bardziej dostosowana do uwzględniania potrzeb finansowych na różnych etapach rozwoju przedsiębiorstw. Wspieranie emisji instrumentów udziałowych i dłużnych przez najlepiej prosperujące podmioty w celu pozyskania finansowania na rynku uwolniłoby zasoby banków dla mniejszych spółek, które ich najbardziej potrzebują.

Tworzenie w Europie Środkowo-Wschodniej rynków kapitałowych o większej efektywności i płynności będzie wymagało zniwelowania luki informacyjnej, szczególnie między inwestorami transgranicznymi a rynkami lokalnymi. Rozwiązanie mogłoby stanowić utworzenie dostępnej, przejrzystej i przyjaznej dla inwestorów platformy dostarczającej inwestorom w całej Europie standaryzowane informacje o możliwościach inwestycyjnych i notowanych spółkach. Z tego względu unia rynków kapitałowych powinna umożliwić utworzenie centralnej platformy informacyjnej, dającej inwestorom z całej Europy dostęp do wystarczających, przejrzystych i rzetelnych danych dotyczących spółek publicznych, planowanych emisjach i innych możliwościach inwestowania we wszystkich państwach członkowskich.

Tworzenie w Europie Środkowo-Wschodniej rynków kapitałowych o większej efektywności i płynności będzie wymagało zniwelowania luki informacyjnej, szczególnie między inwestorami transgranicznymi a rynkami lokalnymi. Z tego względu unia rynków kapitałowych powinna umożliwić utworzenie centralnej platformy informacyjnej, dającej inwestorom z całej Europy dostęp do wystarczających, przejrzystych i rzetelnych danych dotyczących spółek publicznych, planowanych emisjach i innych możliwościach inwestowania we wszystkich państwach członkowskich.

Ramy regulacyjne unii rynków kapitałowych uległy pewnej poprawie, jednak nadal występują istotne bariery. W szczególności lokalne rynki kapitałowe wciąż borykają się z brakiem proporcjonalności jej wymogów. Istnieje pilna potrzeba kompleksowego przeglądu i celowej rewizji ram regulacyjnych unii rynków kapitałowych w celu zapewnienia jej wystarczającej proporcjonalności i stworzenia równych warunków prowadzenia działalności dla rynków lokalnych.

Unia ma za sobą pierwszy krok w kierunku standaryzowanej sprawozdawczości w zakresie inwestycji ESG na rynkach kapitałowych. Wymogami informacyjnymi należy objąć także spółki poszukujące finansowania w całej Europie, aby zapobiec pozorowaniu działań proekologicznych i zapewnić wspieranie – a nie utrudnianie – transformacji przez rynki kapitałowe. Aby zapobiec narastaniu różnic, na szczeblu unijnym należy opracować standard sprawozdawczości w zakresie wpływu na środowisko, zapewniając tym samym inwestorom dostęp do informacji i sposobność efektywnego porównywania możliwości inwestycyjnych. Standardowa sprawozdawczość powinna być dla emitentów prosta we wdrożeniu i obowiązywać w proporcjonalny sposób. Początkowo powinna być wprowadzona jako program dobrowolny.

BIBLIOGRAFIA

- American Investment Council (2019), *Private Equity Trends*, Washington.
- Asimakopoulous, P., Wright, W. (2019), *Unlocking the growth potential in European Capital Markets*, „New Financial”, June.
- Berger, A.N., Udell, G.F. (1998), *The Economics of Small Business Finance: The Roles of Private Equity and Debt Markets in the Financial Growth Cycle*, „Journal of Banking and Finance”, No. 22.
- Czechy (2018), *National Strategy for the Development of the Capital Market in the Czech Republic 2019–2023*, <https://www.mfcr.cz/assets/en/media/20181207-National-Strategy-CZ-Capital-Market.pdf> [dostęp: 24.08.2019].
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2014), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE*, L 173/349.
- Europejski Bank Centralny (2016), „Economic Bulletin Issue”, No. 5.
- Europejski Bank Inwestycyjny (2018), *EIB Investment Survey*, Luxembourg.
- Europejski Bank Inwestycyjny (2019), *EIB Investment Report 2018/2019*, Luxembourg.
- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (2014), *Is Europe Overbanked?*, Reports of the Advisory Scientific Committee, No. 4, June.
- Invest Europe (2018), *Central and Eastern Europe Private Equity Statistics 2017*, <http://www.investeurope.eu> [dostęp: 24.08.2019].
- Komisja Europejska (2015), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych* (COM(2015) 468 final).
- Komisja Europejska (2018a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki* (COM(2018) 773 final).
- Komisja Europejska (2018b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego* (COM(2018) 97 final).
- NVCA (2018), *Venture Monitor*, <https://pitchbook.com/news/reports/4q-2018-pitchbook-nvca-venture-monitor> [dostęp: 24.08.2019].
- Polska (2019), *Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-rozwoju-rynku-kapitalowego> [dostęp: 24.08.2019].
- Preqin (2018), *Global Private Equity & Venture Capital Report*, <https://www.preqin.com/insights/global-alternatives-reports/2019-preqin-global-private-equity-and-venture-capital-report/24905> [dostęp: 24.08.2019].
- PwC (2019), *IPO Watch Europe 2018*, <https://www.pwc.co.uk/services/risk-assurance/insights/ipo-watch-europe.html> [dostęp: 24.08.2019].
- Stabilność finansowa, usługi finansowe i Unia Rynków Kapitałowych (2019), *EU taxonomy for sustainable activities*, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bYdvsKpqbv8J:>

https://ec.europa.eu/info/departments/financial-stability-financial-services-and-capital-markets-union_pl+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-d [dostęp: 24.08.2019].

Wright, W. (2019), *What are stock exchanges for and why should we care?*, „New Financial”, Pension Insurance Corporation.

8. Cła

Autorzy: Janusz Chojna i Joanna Gniadek

STAN RZECZY

Unia celna Unii Europejskiej stanowi fundament integracji europejskiej; zapewnia funkcjonowanie jednolitego rynku i daje UE pozycję wiodącego bloku handlowego na świecie. Przepisy prawa celnego są przyjmowane na szczeblu unijnym i wdrażane przez administracje celne państw członkowskich. Od 2016 r. przepisy i procedury celne w całej UE reguluje unijny kodeks celny. Kluczową rolę w jego wdrożeniu odgrywa modernizacja lub utworzenie systemów teleinformatycznych.

Program „Cła 2020” stanowi ramy organizacyjne, metodologiczne i budżetowe dla współpracy między krajowymi organami podatkowymi na szczeblu operacyjnym. Przewiduje on powoływanie zespołów ekspertów w celu wykonywania zadań w konkretnych dziedzinach przez dane kraje. Szczególną aktywność wykazuje Zespół Ekspertów ds. Wschodniej i Południowo-Wschodniej Granicy Lądowej (CELBET), który tworzy jedenaście państw członkowskich wzdłuż wschodniej i południowej granicy UE (Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry). Jego zadania obejmują m.in. zarządzanie ryzykiem, wspólne kontrole operacyjne, szkolenia, inwentaryzację wyposażenia w punktach kontroli granicznej i analizę luk.

Dla odchodzącej Komisji Europejskiej priorytety w zakresie unii celnej stanowiły następujące kwestie: a) zarządzanie wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE; b) wzmocnienie kontroli i zwalczania oszustw; c) lepsze monitorowanie wdrożenia prawa celnego UE; d) poprawa skuteczności administracji celnych; e) wykorzystanie innowacji; f) optymalizacja systemów teleinformatycznych organów celnych i ich wykorzystanie; g) reagowanie na wyzwania związane z handlem elektronicznym; h) wykorzystywanie unii celnej do poprawy bezpieczeństwa UE; i) kontynuacja prac nad stosunkami międzynarodowymi, m.in. przez wzmocnienie statusu upoważnionego przedsiębiorcy w wymianie handlowej z państwami trzecimi (Komisja Europejska, 2018a).

Rozpoczęto prace nad ustanowieniem nowego programu w zakresie cel i funduszu na rzecz sprzętu do kontroli celnej. Zgodnie z propozycją Komisji środki na zarządzanie granicami UE wzrosłyby prawie trzykrotnie, z 13 mld euro w bieżących ramach finansowych do 34,9 mld euro w latach 2021-2027. Przewidziano utworzenie nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (FZZG), dysponującego kwotą 9,3 mld euro. Obejmowałby on dwa instrumenty: instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz oraz instrument na rzecz sprzętu do kontroli celnej. Drugi z nich, dysponując proponowanym budżetem w wysokości 1,3 mld euro w latach 2021-2027, miałby wspierać zakup, konserwację i modernizację sprzętu do kontroli celnej na granicach każdego rodzaju (lądowych, morskich, powietrznych i pocztowych), z dofinansowaniem do 80 proc. kosztów kwalifikowalnych (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2019).

WYZWANIA

Oprócz tradycyjnych funkcji organów celnych – zarządzania rosnącymi przepływami handlowymi przez granice UE i poboru ceł – coraz większego znaczenia nabierają zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz ochroną praw własności intelektualnej. W 2017 r. na zewnętrznej granicy UE organy celne zatrzymały ponad 31 mln podrabianych produktów o szacunkowej wartości przekraczającej 585 mln euro. Coraz większą część konfiskowanych towarów (43 proc. w 2017 r.) stanowią potencjalnie niebezpieczne podrabiane artykuły codziennego użytku, m.in. produkty używane w ochronie zdrowia i leki, zabawki i urządzenia elektryczne (Komisja Europejska, 2018b).

Wzrosną wyzwania związane z rewolucją technologiczną. Dzięki masowej cyfryzacji, Internetowi rzeczy, sztucznej inteligencji, analizie dużych zbiorów danych i technologii łańcucha bloków powstaną nowe modele biznesowe, w tym w handlu międzynarodowym (np. handel elektroniczny), lecz zjawiska te będą również źródłem nowych zagrożeń dla przepływów handlowych przez zewnętrzną granicę celną UE i funkcjonowania unii celnej.

Sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom będzie zasadniczo zależało od funkcjonowania unii celnej opartej na ramach regulacyjnych i instytucjonalnych dostosowanych do gwałtownie zmieniających się warunków, jak również od infrastrukturalnego wyposażenia organów celnych. W obu tych obszarach unia celna przechodzi transformację.

Sprostanie tym wyzwaniom i skuteczne przeciwdziałanie takim zagrożeniom będzie zasadniczo zależało od funkcjonowania unii celnej opartej na ramach regulacyjnych i instytucjonalnych dostosowanych do gwałtownie zmieniających się warunków, jak również od infrastrukturalnego wyposażenia organów celnych. W obu tych obszarach unia celna przechodzi transformację. Przedłuża się proces wprowadzania unijnego kodeksu celnego przez państwa członkowskie, zapoczątkowany w 2016 r. Niektóre systemy teleinformatyczne mają być wdrażane stopniowo do połowy trzeciej dekady XXI w., a ich realizacja będzie zależała od finansowania w ramach unijnych programów finansowych nowej generacji w zakresie ceł. Uruchomienie tych programów będzie uzależnione od ustanowienia nowego programu celnego i odpowiednich środków budżetowych przewidzianych na ten cel w nowych ramach finansowych.

Będzie to miało jeszcze większe znaczenie ze względu na stan sprzętu na przejściach granicznych na zewnętrznej granicy UE, stanowiący poważne wyzwanie. Inwentaryzacja przeprowadzona przez CELBET wykazała, że aż połowa ze 174 zbadanych lądowych przejść granicznych nie dysponowała podstawowymi narzędziami do kontroli⁸.

⁸ Według ustaleń CELBET 53 proc. skontrolowanych przejść granicznych nie posiadało zautomatyzowanych systemów rozpoznawania numerów tablic rejestracyjnych/numerów kontenera (ANPRS), 46 proc. nie dysponowało skanerami do kontroli ładunków i pojazdów ciężarowych i wagonów, a 51 proc. nie miało nawet ręcznych narzędzi kontroli (Komisja Europejska, 2018a).

REKOMENDACJE

Komisja powinna kontynuować prace nad wdrożeniem sprawnego i skutecznego systemu kontroli zewnętrznych granic UE, łączącego ochronę osób, społeczną gospodarkę rynkową, bezpieczeństwo zrównoważonej produkcji oraz zrównoważoną wymianę handlową między państwami członkowskimi i z krajami trzecimi.

W tym celu należy sfinalizować działania już podjęte przez instytucje UE i państwa członkowskie, w szczególności: skuteczne wdrożenie unijnego kodeksu celnego, ustanowienie nowego programu „Cła” i funduszu wsparcia kontroli celnych, jak również utrzymanie propozycji znaczącego zwiększenia środków na zarządzanie granicami UE w nowych ramach finansowych.

Należy sfinalizować działania już podjęte przez instytucje UE i państwa członkowskie, w szczególności: skuteczne wdrożenie unijnego kodeksu celnego, ustanowienie nowego programu „Cła” i funduszu wsparcia kontroli celnych, jak również utrzymanie propozycji znaczącego zwiększenia środków na zarządzanie granicami UE w nowych ramach finansowych.

Aby uruchomić planowany fundusz na rzecz sprzętu do kontroli celnej, konieczne jest przyspieszenie prac nad przeprowadzeniem inwentaryzacji sprzętu i rodzajów działań na zewnętrznych granicach UE. Dotychczas jedynie 11 państw członkowskich chroniących granicę wschodnią i południowo-wschodnią ukończyło ten proces.

Komisja powinna także rozważyć możliwość zwiększenia środków finansowych (budżetu) na instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej – przez wzrost ogólnych środków na zarządzanie granicami UE lub ich przeniesienie między pozycjami. Kwota przewidziana w budżecie dla 2140 urzędów celnych na zakup i konserwację sprzętu – 1,3 mld euro w latach 2021-2027 – wydaje się o wiele za niska, zważywszy na ich potrzeby i skalę wyzwań. Oznacza to, że na każdy urząd celny działający na zewnętrznej granicy UE przypada zaledwie 86,8 tys. euro rocznie.

Nowy instrument wsparcia finansowego powinien również przewidywać dodatkowe środki („rezerwę szybkiego reagowania”) na nieplanowane wydatki, np. w związku z nieprzewidzianymi zdarzeniami i potrzebą dalszych zakupów, zastosowania bardziej innowacyjnego sprzętu itp.

Przy zaopatrywaniu w sprzęt należy dać pierwszeństwo urządcom celnym o najwyższym obciążeniu, działającym pod największą presją lub mającym do czynienia z nowymi wyzwaniami (takimi jak nowe rodzaje przestępstw celnych lub szlaki przemytu).

Komisja powinna zadbać o systematyczną aktualizację istniejącego instrumentu wsparcia na rzecz sprzętu do kontroli celnej w miarę rozwoju Internetu rzeczy, cyberbezpieczeństwa, cyfrowego śledzenia produktów i innych zaawansowanych zastosowań technologii, a także o przyspieszenie ich upowszechniania.

W celu zharmonizowania i usprawnienia działań organów celnych w całej UE, jak również przyspieszenia popularyzacji nowych technologii, należy opracować i wdrożyć wspólne ramy szkoleń (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2019) dla unijnego sektora celnego.

BIBLIOGRAFIA

- Komisja Europejska (2018a), *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Pierwsze dwuletnie sprawozdanie z postępów w zakresie rozwoju unii celnej UE i zarządzania nią* COM(2018) 524 final, Brussels.
- Komisja Europejska (2018b), *Report on the EU customs enforcement of intellectual property rights: results at the EU border*, 2017, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Economic and Social Committee (2019), *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej*, Official Journal of the European Union, OJ/C 62/11, 15.2.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE4010&from=EN> [dostęp: 20.09.2019].

9. Gospodarka oparta na danych

Autor: Ignacy Świącicki

STAN RZECZY

W dzisiejszych czasach dane należą do zagadnień, o których mówi się najczęściej. Od hasła „dane to nowa ropa”, przez swobodny ich przepływ, wirtualne magazyny danych, po przenoszenie danych i nowe innowacyjne firmy – Europa wciąż poszukuje świętego Graala gospodarki opartej na danych. Jest to zrozumiałe, skoro dwie z pięciu największych globalnych spółek pod względem wartości uzyskują ponad 80 proc. przychodów z danych, po monetyzacji związanej z reklamą ukierunkowaną (PIE, 2019b). Wszystkie firmy dysponujące największymi zbiorami danych o konsumentach, mające ponad 500 mln użytkowników, są amerykańskie lub chińskie (PIE, 2019a).

W trakcie poprzedniej kadencji Komisji Europejskiej w wielu ustnych i pisemnych wypowiedziach podkreślano wagę danych i tworzenia europejskiej gospodarki opartej na danych. Termin „dane” analizowano i rozkładano na czynniki pierwsze – np. z regulacyjnego punktu widzenia mamy informacje sektora publicznego, zbiory danych o wysokiej wartości (dyrektywa w sprawie informacji sektora publicznego), dane osobowe i nieosobowe (RODO), dane generowane maszynowo (komunikat KE „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”). Z perspektywy użytkownika mogą być zasadne inne klasyfikacje – np. w przypadku danych osobowych dane podawane w zamian za usługi internetowe, takie jak sieci społecznościowe, dane w rejestrach publicznych, podawane obowiązkowo, dane wrażliwe takie jak stan zdrowia, a także wiele innych generowanych przez używane przez nas urządzenia i zbieranych przez różne aplikacje i firmy.

W 2018 r. wartość europejskiej gospodarki opartej na danych oszacowano na ok. 377 mld euro, a w scenariuszu bazowym zwiększy się do 477 mld euro w 2020 r. (IDC, 2019). Oznacza to niewielką poprawę w porównaniu ze scenariuszem bazowym sprzed dwóch lat (Komisja Europejska, 2017; IDC and Open Evidence, 2017), ale daleko w tyle za scenariuszem wysokiego wzrostu, będącym ambitnym celem. W latach 2013–2018 wartość gospodarki opartej na danych rosła średnio o 9,5 proc. w skali roku, natomiast w Stanach Zjednoczonych, dla porównania, zwiększała się średniorocznie o 11,9 proc. (obliczenia własne na podstawie: IDC, 2019).

Nie chodzi o tradycyjne utyskiwanie na stan sektora cyfrowego w Europie. Wszystkie działania regulacyjne podjęte przez Komisję i zatwierdzone przez Radę wyznaczyły właściwe ramy rozwoju gospodarki opartej na danych (Ilves, Osimo, 2019). Obejmują one RODO z przepisami o przenoszeniu danych, rozporządzenie w sprawie swobodnego przepływu danych, kładące kres zbędnym ograniczeniom dotyczącym danych nieosobowych, zwiększenie zakresu informacji sektora publicznego dostępnych do przetwarzania i ponownego wykorzystywania, a także wytyczne dotyczące wymiany danych sektora prywatnego. Najwyższy czas opanować posługiwanie się tym bogatym zestawem narzędzi.

Danych nie należy postrzegać wąsko, wyłącznie w kategoriach jednego z czynników produkcji. Regulacje dotyczące danych, zwłaszcza dostępu do nich, mają dalekosiężne skutki. Odgrywają kluczową rolę w zakresie konkurencji i egzekwowania przez Komisję Europejską zasad ochrony konkurencji, przy czym skala działalności platform cyfrowych i spółek internetowych ma pierwszorzędne znaczenie; w dużej mierze należą one do sfery opodatkowania cyfrowego, w której modele biznesowe oparte na monetyzacji danych wymykają się standardom tradycyjnego opodatkowania. Mogą one również służyć do ulepszenia polityki publicznej. Ponadto regulacje stanowią podstawę dla nowych modeli biznesowych, czego klasycznym przykładem jest sztuczna inteligencja.

Działania regulacyjne podjęte w Europie wyznaczyły właściwe ramy rozwoju gospodarki opartej na danych. Obejmują one RODO, rozporządzenie w sprawie swobodnego przepływu danych, kładące kres zbędnym ograniczeniom dotyczącym danych nieosobowych, zwiększenie zakresu informacji sektora publicznego dostępnych do przetwarzania i ponownego wykorzystywania, a także wytyczne dotyczące wymiany danych sektora prywatnego. Najwyższy czas opanować postępowanie się tym bogatym zestawem narzędzi.

Przy zwiększonej mocy obliczeniowej i ulepszonych algorytmach maleją koszty analizy danych i możliwości prognostycznych (*How AI is Making Prediction Cheaper*, 2018). To z kolei podniosło ustaloną i ukrytą wartość danych, które stały się istotnym nakładem, uzupełniającym wobec mocy obliczeniowej. Ze względu na zawrotne tempo powyższych procesów dopiero niedawno zaczęliśmy porządkować tę sferę, a dostępne rozwiązania znajdują się na wczesnym etapie rozwoju.

WYZWANIA

Podsumowanie wyzwań związanych z danymi mogą stanowić zjawiska nadmiernego i niewystarczającego wykorzystania danych (Mulgan, Straub, 2019). Nadmierne wykorzystanie dotyczy sytuacji, w której dane wykorzystuje się w zakresie szerszym niż w domniemanym interesie właściciela danych. Może mieć to miejsce w przypadku naruszenia ochrony danych, ale także przy wykorzystywaniu danych do kompleksowego profilowania, np. w sieciach społecznościowych wyświetlających reklamy. Ogółem rzecz biorąc, nadmierne wykorzystania danych podważa zaufanie do przetwarzania danych i potęguje inne problemy, związane z niewystarczającym wykorzystaniem danych. Niewystarczające wykorzystanie ma miejsce w sytuacji, w której podanie większej ilości danych mogłoby przynieść dodatkową wartość społeczną lub jednostkową, lecz – ze względu na brak zaufania, słabo rozwiniętą infrastrukturę lub brak norm prawnych – dane zatrzymuje ich właściciel. Doskonałym przykładem może być system ochrony zdrowia, w którym łączenie danych z różnych placówek zdrowotnych mogłoby poprawić diagnostykę i sprzyjać profilaktyce. Oba wyzwania oddziałują na siebie nawzajem i w zależności od przeważających czynników mogą prowadzić do błędnego koła niewystarczającego nadzoru, naruszeń ochrony i nadużycia danych lub do „koła

sukcesu", tj. ograniczania szkodliwych zachowań, budowania zaufania i tworzenia bezpiecznych przestrzeni wymiany i wykorzystywania danych dla dobra ogółu.

Odpowiednie elementy już powstały, a główne wyzwanie będzie stanowiło właściwe posługiwanie się tymi narzędziami. Po pierwsze, obywatele i przedsiębiorstwa muszą mieć świadomość swoich praw i wierzyć w możliwość korzystania z nich. Obecnie występują znaczne różnice świadomości mieszkańców UE w zakresie RODO – od 63 proc. osób świadomych wdrożenia rozporządzenia w Szwecji po 55 proc. ludności, która o nim nie słyszała, we Francji. Być może jeszcze większe znaczenie, w porównaniu z 2015 r., ma stały odsetek Europejczyków przekonanych o tym, że kontrolują swoje dane, przy spadku udziału osób, które czytały oświadczenia o prywatności lub próbowały zmienić ustawienia domyślne (Komisja Europejska, 2019). Bez zaufania i bez wiedzy na temat praw osób, których dane dotyczą, europejska gospodarka oparta na danych nie zrealizuje swojego potencjału rozwojowego.

Podsumowanie wyzwań związanych z danymi mogą stanowić zjawiska nadmiernego i niewystarczającego wykorzystania danych. Oba wyzwania oddziałują na siebie nawzajem i w zależności od przeważających czynników mogą prowadzić do błędnego koła niewystarczającego nadzoru, naruszeń ochrony i nadużycia danych lub do „koła sukcesu”, tj. ograniczania szkodliwych zachowań, budowania zaufania i tworzenia bezpiecznych przestrzeni wymiany i wykorzystywania danych dla dobra ogółu.

Można wymienić wiele obszarów, w których zwiększenie zakresu wykorzystania danych przyniosłoby korzyści społeczne. Dwa przykłady mają istotne znaczenie. Pierwszy stanowią informacje przechowywane w rejestrach publicznych. Z takimi danymi wiążą się liczne korzyści, których poszukują badacze. Z jednej strony informacje dotyczą całej ludności, ich podanie jest obowiązkowe i zazwyczaj cechuje je porównywalność w czasie. Z drugiej strony odrębność rejestrów publicznych często utrudnia łączenie danych. Stanowi to kolejny aspekt złożoności procesów decyzyjnych w administracji publicznej. Należy mieć na uwadze, że tego typu dane wymagają szczególnego traktowania, gdyż mogą ujawniać wrażliwe informacje o obywatelach. Jednak w niektórych przypadkach istnieje już system dostępu do takich danych, np. MONA i LISA w Szwecji, ADRP w Zjednoczonym Królestwie czy ELA w Polsce (Jasiński i in., 2019). RODO pozwala na przekazywanie takich danych na określonej podstawie prawnej. Zatem wyzwanie polega na wspieraniu krajów w tworzeniu takich instrumentów prawnych, identyfikowaniu odpowiednich studiów przypadku i ustanawianiu wytycznych w sprawie standardów w obszarach takich jak bezpieczeństwo, łączenie zbiorów danych, ustalanie cen.

Drugi przykład dotyczy danych osobowych. Obywatele europejscy zyskali silną ochronę w postaci RODO. Jednocześnie prywatne dane, często wrażliwe, mogą być wykorzystane do tworzenia lepszych usług publicznych lub usług zindywidualizowanych. Doskonały przykład stanowi ochrona zdrowia. Gdybyśmy mogli łączyć rejestry dotyczące opieki zdrowotnej dla dużej grupy pacjentów, umożliwiłoby to lepszą diagnostykę i skuteczniejsze leczenie nowych pacjentów. Wymaga to jednak budowania zaufania do instytucji, które miałyby przetwarzać takie dane. Wyzwanie stanowi określenie

najlepszych praktyk w odniesieniu do takich „depozytariuszy danych” (Mulgan, Straub, 2019) i wspieranie ich rozwoju, należy jednak pamiętać, że nie istnieje rozwiązanie uniwersalne.

Oprócz tworzenia systemów wymiany większej ilości danych wyzwanie polega na skutecznym wykorzystaniu danych do rozwijania konkurencji na istniejących rynkach. RODO umożliwiło osobom fizycznym otrzymanie ich własnych danych od podmiotu i przeniesienie do innego operatora. Wykonano bardzo pożądaną krok w kierunku pobudzenia konkurencji w zakresie zmonopolizowanych usług, takich jak wyszukiwarki czy sieci społecznościowe. Analogię (choć niewykluczone, że dość odległą) stanowi możliwość przenoszenia numerów w sieciach telefonii komórkowej i stacjonarnej. Regulacja ta zyskała ogromną popularność i przełamała bariery w ramach sieci telekomunikacyjnych, np. tylko w 2018 r. przeniesiono w Polsce 2,5 mln numerów (UKE, 2019). Analogia między danymi a telekomunikacją ma swoje ograniczenia – przede wszystkim sieci telekomunikacyjne i ich operatorzy podlegają wielu innym przepisom, które umożliwiają skuteczne przenoszenie numerów. Interoperacyjność, regulacja cen, połączenia międzysystemowe – wszystkie te elementy działają na korzyść użytkownika końcowego. W przypadku przenoszenia danych wyzwanie stanowi, po pierwsze, ocena, czy aktualne przepisy są wystarczające, a po drugie, opracowanie dalszych środków w razie potrzeby. Należy działać ostrożnie, lecz mając na uwadze potencjalnie duże korzyści.

Jeden z obszarów, w którym regulacje przypuszczalnie są niewystarczające, stanowi dostęp do danych prywatnych. Z jednej strony wspiera się już tworzenie przestrzeni danych i zdecydowanie należy kontynuować prace w tym zakresie. Z drugiej strony niektóre dane zbierane przez podmioty prywatne mogą i powinny być wykorzystywane do poprawy jakości usług publicznych. Dobrym przykładem są dane dotyczące mobilności. Ten rodzaj danych zaliczono do kategorii zbiorów danych o wysokiej wartości w dyrektywie w sprawie informacji sektora publicznego, lecz jej zakres ogranicza się do podmiotów publicznych. Zważywszy na obecną eksplozję mobilności, którą umożliwiają aplikacje, a także idei „mobilności jako usługi”, podmioty prywatne uzyskują więcej danych transportowych (tj. dane z systemów wypożyczania rowerów i skuterów w miastach, dane z aplikacji firm taksówkowych i spółek zajmujących się wynajmem samochodów na minuty). Wykorzystanie takich danych przez organ publiczny mogłoby służyć optymalizacji komunikacji publicznej, zmniejszeniu zagęszczenia ruchu i ulepszeniu planowania infrastruktury miejskiej. W tym zakresie prym wiedzie San Francisco, w którym dane serwisów Lyft i Uber używane są do lepszego poznania schematów transportowych w mieście i do łagodzenia negatywnych skutków (San Francisco County Transport Authority, 2017).

REKOMENDACJE

Podczas kadencji nowej Komisji problematyka danych z pewnością będzie odgrywała istotną rolę w wielu obszarach, od polityki przemysłowej i ochrony konkurencji po opodatkowanie i lepsze zarządzanie. Podejmowanie działań w tak złożonym i ewoluującym ekosystemie wymaga precyzji i dbałości o szczegóły. Opieszałość może hamować rozwój młodych innowacyjnych firm w Europie i umacniać pozycję obecnych gigantów branżowych. Pochopne wprowadzanie zmian może prowadzić do zamykania szans biznesowych dla firm i utrzymywania się dystansu między Europą a USA czy Chinami.

Dla osób fizycznych priorytet powinno stanowić budowanie zaufania i świadomości znaczenia danych oraz praw tych osób. Umożliwi to rozwiązanie problemu niewystarczającego wykorzystania danych. Wspieranie rozwoju „depozytariuszy danych” lub podobnych przestrzeni służących do bezpiecznego przetwarzania danych z wyraźnymi korzyściami będzie niezwykle istotne w nadchodzących latach. Konkretnie działania mogą obejmować kampanie podnoszące świadomość społeczną wraz z promocją najlepszych praktyk w zakresie zaufanych przestrzeni. Wskazane byłoby również przeprowadzenie badań dotyczących sposobu formułowania oświadczeń o prywatności i przyczyn biernej postawy użytkowników – braku zapoznawania się z treścią oświadczeń, pozostawiania niezmienionych ustawień domyślnych. Komisja powinna pracować nad rozwiązaniami skłaniającymi internautów do większej aktywności, korzystając z wyników badań behawioralnych, takich jak np. Monteleone et al. (2015).

Dla ochrony konkurencji i gospodarki opartej na danych nadanie możliwości przenoszenia danych rzeczywistego znaczenia stanowi instrument pobudzania rozwoju większej liczby firm w sektorze danych w Europie. Jednocześnie może ono służyć jako skuteczne narzędzie egzekwowania zasad ochrony konkurencji. Powinno się zbadać możliwości wykorzystania takiego obowiązku, zarówno dla istniejących monopolii, jak i przy ocenie połączeń przedsiębiorstw. Należy także przeprowadzić analizę przepisów uzupełniających w celu ustalenia czy przenoszenie danych może stanowić skuteczny instrument bez interoperacyjności, połączeń międzysystemowych lub obowiązku spójności metadanych w całym sektorze. Oznacza to z pewnością lepsze podejście niż wymuszanie odrębności spółek, co budzi dyskusje w Stanach Zjednoczonych (Warren, 2019).

Dane mają ogromny potencjał dla różnych obszarów polityki publicznej. Można rozważyć uregulowanie tej kwestii, na zasadzie dostępu do danych „P2G” – udostępniania danych przez firmy prywatne podmiotom sektora publicznego. Jednak przed przyjęciem jakichkolwiek regulacji należy zadbać o to, aby państwa korzystały ze środków pozaregulacyjnych i zachęcały prywatnych przedsiębiorców do udostępniania danych w duchu dyrektywy w sprawie informacji sektora publicznego. Udostępnianie może odbywać się na różnych poziomach i przy zróżnicowanym stopniu otwartości – przedsiębiorstwa publiczne lub podmioty wykonujące funkcje publiczne powinny zapewniać otwartość takich danych do ponownego wykorzystania, natomiast wybrane inne spółki powinny umożliwiać organom państwowym dostęp do swoich zbiorów danych wyłącznie do celów polityki publicznej.

Nadanie możliwości przenoszenia danych rzeczywistego znaczenia stanowi instrument pobudzania rozwoju większej liczby firm w sektorze danych w Europie. Jednocześnie może ono służyć jako skuteczne narzędzie egzekwowania zasad ochrony konkurencji. Należy przeprowadzić analizę w celu ustalenia czy przenoszenie danych może stanowić skuteczny instrument bez interoperacyjności, połączeń międzysystemowych lub obowiązku spójności metadanych w całym sektorze.

Kolejny krok w zakresie informacji sektora publicznego powinny stanowić działania zachęcające państwa do wykorzystywania konkretnych zapisów RODO i umożliwiania badań na podstawie danych z rejestrów publicznych. Wymaga to wprowadzenia krajowych przepisów i przeznaczenia środków finansowych na łączenie rejestrów, czyszczenie danych i zapewnienie infrastruktury bezpiecznego dostępu do danych, dlatego w tym obszarze Komisja powinna pełnić dwojaką rolę. W zakresie ram prawnych i ustaleń praktycznych należy utworzyć sieć wsparcia i wymiany najlepszych praktyk między zainteresowanymi administracjami. W kwestiach technicznych powinno się zapewnić państwom możliwość ubiegania się o środki finansowe pokrywające przynajmniej część kosztów.

BIBLIOGRAFIA

- How AI is Making Prediction Cheaper* (2018), <https://hbr.org/ideacast/2018/05/how-ai-is-making-prediction-cheaper.html> [dostęp: 01.08.2019].
- IDC (2019), *European Data Market Update. SMART 2016/0063 D2.4 – Second Report on Facts and Figures Study Dataset*, <http://datalandscape.eu/study-reports> [dostęp: 30.09.2019].
- IDC and Open Evidence (2017), *European Data Market Final Report: Study Dataset*, <http://datalandscape.eu/study-reports> [dostęp: 30.09.2019].
- Ilves, L.K., Osimo, D. (2019), *A Roadmap for a Fair Data Economy*, The Lisbon Council, Brussels.
- Jasiński, M. i in. (2019), *Dane publiczne – nowy impuls do rozwoju Polski*, „Policy Paper”, nr 8, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Komisja Europejska (2017), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”* COM(2017) 9 final.
- Komisja Europejska (2019), *Special Eurobarometer 487a. Report*, The General Data Protection Regulation, doi: 10.2838/579882 [dostęp: 01.08.2019].
- Monteleone, S. et al. (2015), *Nudges to Privacy Behaviour: Exploring an Alternative Approach to Privacy Notices*, Sevilla, DOI: 10.2791/142795 [dostęp: 01.08.2019].
- Mulgan, G., Straub, V. (2019), *The new ecosystem of trust*, <http://nesta.org.pl/blog/new-ecosystem-trust/> [dostęp: 30.09.2019].
- PIE (2019a), *Chińskie firmy internetowe doganiają amerykańskich gigantów*, „Tygodnik Gospodarczy PIE”, nr 27, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_27-2019.pdf [dostęp: 01.10.2019].
- PIE (2019b), *Reklama w Internecie – współzależność największych graczy i reklamodawców*, „Tygodnik Gospodarczy PIE”, nr 17, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_26-2019.pdf [dostęp: 01.10.2019].
- San Francisco County Transport Authority (2017), *TNCs Today*, <https://www.sfcta.org/projects/tncs-today#panel-overview> [dostęp: 01.08.2019].
- UKE (2019), *Sprawozdanie z działalności Prezesa UKE za 2018 r.*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa.
- Warren, E. (2019), *Here's how we can break up Big Tech*, <https://medium.com/@teamwarren/heres-how-we-can-break-up-big-tech-gad9e0da324c> [dostęp: 01.08.2019].

10. Sztuczna inteligencja

Autor: Mikołaj Firlej

Sztuczna inteligencja (SI) z pewnością będzie należała do priorytetów całej Komisji, a zadaniem komisarza do spraw cyfrowych będzie rozwiązanie problemu kwadratury koła: zapóźnienia europejskiej branży SI, wysokich standardów prywatności i rywalizacji geopolitycznej. Wszystko to wymaga niezwłocznego działania, gdyż nowa przewodnicząca Komisji już zapowiedziała, że inicjatywa w dziedzinie sztucznej inteligencji będzie stanowiła element propozycji przedłożonej w ciągu pierwszych 100 dni urzędowania nowej Komisji (von der Leyen, 2019).

10.1. Miejsce UE w zglobalizowanym i konkurencyjnym świecie

STAN RZECZY

Sztuczną inteligencję uważa się za technologię, która zmienia kształt globalnej konkurencji między państwami. Większość krajów rozwiniętych dostrzegło ten transformacyjny aspekt⁹ i przyjęło w dziedzinie SI różne strategie odzwierciedlające ich własne systemy polityczne, gospodarcze, kulturowe i społeczne (Nesta, 2019). Główni liderzy światowej konkurencji w zakresie sztucznej inteligencji, Chiny i USA, przeznaczyci znaczne zasoby na rozwój SI (Meng Jing, 2018; The China State Council ADIP, 2017; DARPA, 2019).

W rozwijaniu SI Chiny mają strukturalną przewagę nad innymi krajami w dwóch obszarach. Po pierwsze ściśle realizują odgórną strategię państwową – sektor prywatny, środowisko naukowe i rząd współdziałają ze sobą, aby osiągnąć narodowy cel w zakresie SI. Po drugie Chiny dysponują i administrują największą potencjalną bazą danych o konsumentach, obejmującą ok. 1,4 mld osób, a liczba połączonych cyfrowo użytkowników wciąż rośnie. Chińskie usługi zdobywają globalne

⁹ UE określa sztuczną inteligencję jako systemy, które wykazują inteligentne zachowanie dzięki analizie otoczenia i podejmowaniu działań – do pewnego stopnia autonomicznie – aby osiągnąć konkretne cele. Systemy SI mogą być oparte wyłącznie na oprogramowaniu lub wbudowane w urządzenia. SI różni się od konwencjonalnego zastosowania komputerów zdolnością uczenia się na podstawie danych. Tradycyjne systemy są oparte na ustalonych regułach i szeregu instrukcji dla określonego zbioru scenariuszy. Systemy sztucznej inteligencji to uczące się systemy, które gromadzą i przetwarzają dane o otaczającym je ekosystemie, a następnie tworzą przeszkolone modele, wzorce zachowań, w celu rozwiązywania problemów wykraczających poza możliwości konwencjonalnego programowania. SI obejmuje różne podejścia do rozumowania i uczenia się, takie jak uczenie się maszynowe, a także tzw. uczenie się głębokie. Uczenie się maszynowe jest metodą szkolenia algorytmów w taki sposób, aby mogły one uczyć się naśladować wzorce funkcjonowania ludzkiego mózgu.

rynki, zwłaszcza w Azji (np. aplikacja firmy Tencent na smartfony, WeChat, ma ponad 1 mld użytkowników na całym świecie) (PIE, 2019).

Na niekorzyść Chin działa stan ich rynku układów scalonych, o zasadniczym znaczeniu dla szerszego rozwoju SI. Dotychczas Chiny były w dużej mierze zależne od dostawców amerykańskich, takich jak Qualcomm czy Nvidia (Simonite, 2017). Poza tym – mimo że Chiny mają więcej absolwentów w dziedzinie nauki, technologii, inżynierii i matematyki (tzw. STEM) niż USA – chińskie środowisko naukowców zajmujących się SI jest ponad dwa razy mniej liczne (Ding, 2018).

W rozwijaniu SI Chiny mają strukturalną przewagę nad innymi krajami w dwóch obszarach. Po pierwsze ściśle realizują odgórną strategię państwową – sektor prywatny, środowisko naukowe i rząd współdziałają ze sobą, aby osiągnąć narodowy cel w zakresie SI. Po drugie Chiny dysponują i administrują największą potencjalną bazą danych o konsumentach, obejmującą ok. 1,4 mld osób, a liczba połączonych cyfrowo użytkowników wciąż rośnie.

Ostatnio branżę SI dotknęła wojna handlowa między USA i Chinami. W ustawie o obronie narodowej Stany Zjednoczone zaostryły kontrolę inwestycji zagranicznych ze względu na obawy, że inne państwa mogą uzyskiwać dostęp do wrażliwych technologii. Inwestycje w wybranych sektorach, takich jak telekomunikacja czy produkcja samolotów, należy zgłaszać do Komisji ds. inwestycji zagranicznych USA, jeżeli udział inwestora zagranicznego umożliwiłby mu dostęp do informacji niepublicznych lub powoływanie członka zarządu bądź podejmowanie istotnych decyzji (FIRMMA, 2018).

Sztuczna inteligencja wykracza poza granice państwowe i wymaga zarządzania w skali globalnej. Coraz częściej mówi się o międzynarodowym zarządzaniu technologią SI. W grudniu 2018 r. Kanada i Francja ogłosiły plany powołania Międzynarodowej Grupy ds. Sztucznej Inteligencji (IPAI). Grupa IPAI miałaby pełnić funkcje informacyjne, umożliwiać koordynację i utworzenie ram globalnego zarządzania SI (*France and...*, 2018). Podobne działania były już podejmowane przez przedstawicieli branży, głównie Partnership on AI (Partnerstwo na rzecz SI) oraz Open AI (Otwarta SI). Trwają również prace pod egidą ONZ, OECD i innych forów wielopaństwowych.

Wyzwania związane z SI wynikają zarówno z możliwości już istniejących lub osiągalnych w niedalekiej przyszłości, jak i z potencjału w dłuższej perspektywie. Wprawdzie niektóre z nich wykraczają poza bieżący mandat Komisji Europejskiej, lecz należy mieć je na uwadze przy podejściu do aktualnych i przyszłych wyzwań.

Najbardziej istotne długofalowe skutki funkcjonowania sztucznej inteligencji są następujące:

- Wyzwania etyczne, takie jak stronniczość (tendencyjność) systemów SI, naruszanie prywatności lub potencjalne zagrożenie dla ludzkiej godności itp.
- Ryzyko znaczącego wpływu na rynek pracy, przypuszczalnie wiążącego się ze zwolnieniami pracowników, co może jeszcze pogłębić nierówności w zakresie zamożności.
- Postęp w zastosowaniu SI w technologii wojskowej, co mogłoby zachwiać taktyczną lub strategiczną równowagą sił i osłabić dotychczasowe praktyki w zakresie ludzkiej ingerencji w działania maszyn.

- Najdalsze wyzwanie stanowi stworzenie ogólnej inteligencji maszynowej – maszyny zdolnej do wykonania dowolnego zadania intelektualnego, które może wykonać człowiek. Taka ogólna SI, gdyby nie została etycznie dostosowana do społeczeństwa, mogłaby wyrządzić katastrofalne szkody na skutek wypadku lub błędu strategicznego.

WYZWANIA

Istnieje ryzyko zależności UE od amerykańskich lub chińskich systemów sztucznej inteligencji. Państwa członkowskie UE mogą nie być w stanie rozwinąć własnego silnego potencjału w zakresie SI, tym samym zając się na systemy dostarczane przez Chiny lub USA. Taka zależność może wpłynąć na ogólny wzrost produktywności w Europie. Zamiast rozwijać innowacje technologiczne i wcześniej czerpać z nich zyski, UE może być zmuszona do importowania systemów wytworzonych w innych krajach, zwiększając tym samym ich przewagę konkurencyjną.

Obecnie Europa pozostaje w tyle w zakresie prywatnych inwestycji w SI: w 2016 r. europejskie nakłady wyniosły 2,4-3,2 mld euro, w porównaniu z kwotą 6,5-9,7 mld euro w Azji i 12,1-18,6 mld euro w Ameryce Północnej (Fioretti, 2018). W USA lub w Chinach swoją siedzibę mają na 10 i 18 na 20 największych spółek internetowych pod względem wartości giełdowej (Fioretti, 2018). Jedynie niewielka część firm europejskich wprowadziła już technologie cyfrowe. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw dużych i średnich. W 2017 r. 25 proc. dużych spółek unijnych i 10 proc. dużych i średnich przedsiębiorstw korzystało z analiz dużych zbiorów danych (Komisja Europejska, 2018a).

Co więcej, zależność od zagranicznych systemów SI może oznaczać poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa. Wczesne oznaki tego zjawiska stanowi obecna dyskusja na temat korzystania z określonych dostawców sieci 5G lub ujawnienie informacji przez Edwarda Snowdena w 2013 r. W przyszłości zależność od technologii z państw trzecich może oznaczać poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, np. ryzyko wycieku wrażliwych informacji, takich jak informacje o lokalizacji i poufnych kontaktach kluczowych przedstawicieli politycznych.

Zależność od zagranicznych systemów SI może oznaczać poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa. Wczesne oznaki tego zjawiska stanowi obecna dyskusja na temat korzystania z określonych dostawców sieci 5G lub ujawnienie informacji przez Edwarda Snowdena w 2013 r. W przyszłości zależność od technologii z państw trzecich może oznaczać poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, np. ryzyko wycieku wrażliwych informacji, takich jak informacje o lokalizacji i poufnych kontaktach kluczowych przedstawicieli politycznych.

UE ryzykuje pełnienie roli naśladowcy w globalnych działaniach na rzecz zarządzania SI. Rozwój i wykorzystanie sztucznej inteligencji oraz innych technologii nie jest neutralne pod względem etycznym. Konkurencja technologiczna między USA i Chinami opiera się na głębszej rywalizacji

ideologicznej między tymi państwami. USA koncentrują się przede wszystkim na prawach jednostki, natomiast Chiny prezentują bardziej paternalistyczne podejście do rządzenia obywatelami. Różniące się systemy wartości wpływają na sposób projektowania algorytmów (Thornhill, 2019). Prosty przykład pochodzi z sektora pojazdów autonomicznych: jak powinny reagować maszyny w sytuacji nieuniknionego wypadku? Niektóre kraje mogą przyjmować podejście bardziej konsekwencyjne (w którym wybór moralny opiera się na rachunku użyteczności), a inne mogą preferować stanowisko bardziej deontologiczne (w którym moralność określa obowiązek lub przepisy prawa) (Thompson, 1985). Wyniki eksperymentu MIT Media Lab zwanego *Moral Machine* („Maszyna Moralna”) pokazują, w jaki sposób różne kultury generują odmienne priorytety etyczne w obliczu problemu związanego z pojazdem samobieżnym (<http://moralmachine.mit.edu/> dostęp: 17.06.2019).

REKOMENDACJE

Unia Europejska powinna dążyć do rozwijania własnego potencjału w dziedzinie sztucznej inteligencji i przyspieszenia jej komercjalizacji na całym jednolitym rynku cyfrowym. W UE rozpoczęła się już mobilizacja znaczących inwestycji w SI: w ubiegłym roku szacunkowe nakłady w sektorze publicznym i prywatnym na działalność badawczo-rozwojową w zakresie SI wyniosły 4-5 mld euro (Komisja Europejska, 2018). Jednak inwestycje te nie przełożyły się jeszcze na rozwój ogólnoeuropejskiego potencjału w dziedzinie SI.

Europa musi stworzyć własne systemy sztucznej inteligencji wspierane przez skoordynowane działania UE, a nie rozproszone inicjatywy. Potrzeba europejskich liderów SI, dysponujących silnymi ośrodkami badawczo-rozwojowymi w całej UE, a nie tylko w wybranych krajach, takich jak Niemcy i Francja. Podobnie jak w przypadku dyskusji na temat tworzenia liderów przemysłu w Europie, również w sferze SI wszystkie państwa powinny uczestniczyć w sieci wartości europejskich rozwiązań. W przeciwnym razie istnieje ryzyko pogłębiania się różnic gospodarczych między zamożniejszymi i uboższymi państwami członkowskimi, gdyż technologię uważa się za siłę napędową przyszłego wzrostu i wydajności.

Oprócz działań na rzecz wspólnych badań UE musi wzmocnić współpracę branżową i wyszukiwać sektory, w których istnieje potencjał dla ogólnoeuropejskiej konsolidacji i wyższych zysków dla wszystkich państw członkowskich. Za polityczną deklaracją współpracy w zakresie SI ze strony większości państw członkowskich muszą iść instrumenty o większej mocy prawnej, określające kluczowe priorytety, obszary i środki realizacji (*Declaration of Cooperation on...*, 2018).

UE powinna kontynuować usuwanie przeszkód wynikających z rozdrobnienia rynków i stworzyć zharmonizowane ramy prawne na szczeblu unijnym, regulujące zasady dotyczące kluczowych zagadnień, głównie w zakresie odpowiedzialności. UE powinna także wdrożyć rozwiązania na rzecz rozwoju europejskiej przestrzeni danych i zaoferować je wszystkim państwom członkowskim. Na danych opiera się nie tylko SI, lecz również wiele innych segmentów gospodarki; więcej rekomendacji na ten temat znajduje się w odpowiednich rozdziałach niniejszego raportu.

Rozdrobnienia należy także unikać w dziedzinach powiązanych, np. w robotyce. W styczniu 2017 r. komisja do spraw prawnych Parlamentu Europejskiego podkreśliła w swoim sprawozdaniu, że należy uaktualnić unijne prawo cywilne w zakresie robotyki, aby zapobiec występowaniu mnogości regulacji na kontynencie (Parlament Europejski, 2017). Obecnie państwa członkowskie

zaczęły przyjmować krajowe przepisy, a mimo głosów nawołujących do jedności rośnie stopień rozdrobnienia rynku, np. pod względem standardów jakości produkcji.

UE musi ustanowić i starać się egzekwować swoje własne zasady dotyczące globalnego zarządzania SI. Takie reguły nie zawsze muszą być ściśle sformalizowane, gdyż ukończenie procesu formalizacji zajmuje więcej czasu. Istotne wnioski może nasuwać dyskusja na temat zasad dotyczących cyberprzestrzeni. Mimo braku formalnie uzgodnionych reguł publikację *Tallinn Manual* uważa się za punkt odniesienia, chociaż jest to naukowe i niewiążące opracowanie w zakresie zastosowania prawa międzynarodowego w przypadku konfliktów i działań wojennych w cyberprzestrzeni (Schmitt, 2013).

UE musi odgrywać aktywną rolę w tworzeniu miękkich instrumentów prawnych, takich jak standardy branżowe, kodeksy postępowania, normy i zasady etyczne dotyczące wykorzystania i rozwoju SI.

10.2. Zastosowanie sztucznej inteligencji i jej ograniczenia

STAN RZECZY

Sztuczną inteligencję uważa się zarówno za narzędzie umożliwiające zajęcie się określonym problemem, jak i zdolność strategiczną. Dla wielu krajów, w tym dla państw członkowskich UE, systemy SI stanowią przede wszystkim narzędzia do rozwiązywania długofalowych problemów, takich jak leczenie chorób przewlekłych czy zmniejszenie śmiertelności w wypadkach drogowych.

Komisja Europejska opublikowała strategię na rzecz SI w kwietniu 2018 r., jak również *Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji* w grudniu 2018 r. (Komisja Europejska, 2018b). SI pojawia się w unijnych programach ramowych w zakresie badań i rozwoju od 2004 r., ze szczególnym naciskiem na robotykę, ponadto stanowi część strategii Komisji na rzecz cyfryzacji przemysłu (Komisja Europejska, 2016) oraz odnowionej strategii dotyczącej polityki przemysłowej UE (Komisja Europejska, 2017).

Sztuczną inteligencję coraz częściej postrzega się jako zdolność strategiczną, która może stworzyć nowe źródła wzrostu gospodarczego (PwC, 2018). Według firm Accenture i Frontier Economics, wpływ SI na gospodarki krajów rozwiniętych mógłby podwoić roczne stopy wzrostu gospodarczego do 2035 r. (Accenture, 2017). Na świecie systemy sztucznej inteligencji używane są zarówno w sferze cywilnej, jak i wojskowej, uznaje się ją za technologię podwójnego zastosowania (Harris, 2016). Podobnie jak inne nowoczesne technologie, SI można zastosować do pozytywnych celów, ale także w złych zamiarach (Brundage *et al.*, 2018).

W USA rozwój obu zastosowań bardzo ograniczają zasady etyczne. Np. kiedy rozważa się integrację systemów SI ze sprzętem wojskowym (DoD, 2017; DoD, 2018), szefowie armii USA opowiadają się za taktycznym zastosowaniem sztucznej inteligencji w uzbrojeniu ofensywnym i defensywnym, lecz przy ograniczeniach dotyczących automatyzacji i z zachowaniem sterowania systemami przez człowieka. Z kolei Chiny, przykładające mniejszą wagę do kwestii prawnych i etycznych,

gotowe są stosować ulepszenia w dziedzinie SI dla całego społeczeństwa, nadając więcej uprawnień technologii w przemyśle, gospodarce i w wojsku. Obecnie ok. 40 państw prowadzi prace nad robotyką w uzbrojeniu¹⁰. Istnieją już przykłady zautomatyzowanej broni zdolnej do samodzielnej oceny i ataku na cele¹¹. Systemy robotyczne o większej autonomii określono jako kluczowy element decydujący o przyszłej sile poszczególnych państw (DoD, 2017). W przyjętej niedawno strategii bezpieczeństwa narodowego USA wyraźnie podkreślono – po raz pierwszy w historii – znaczenie SI dla przyszłości amerykańskiej armii (DoD, 2017).

WYZWANIA

Wyzwanie polegające na przełożeniu abstrakcyjnych zasad etycznych na operacyjne środki zaufania do używania systemów SI. Obecnie w UE toczy się debata, jakie zasady etyczne (wyraźne lub dorozumiane) będą regulowały rozwój i wykorzystanie systemów SI. Wybór określonych zasad etycznych może zadecydować o granicach dla SI.

Komisja Europejska postawiła wyraźny cel: rozwój „sztucznej inteligencji ukierunkowanej na człowieka”, lecz niewiele jest szczegółowych przykładów, w jaki sposób UE miałyby ten cel zrealizować.

Komisja Europejska postawiła wyraźny cel: rozwój „sztucznej inteligencji ukierunkowanej na człowieka”, lecz niewiele jest szczegółowych przykładów, w jaki sposób UE miałyby ten cel zrealizować (Komisja Europejska, 2019a). Według KE w „podejściu ukierunkowanym na człowieka” SI nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem, które ma służyć dobrobytowi ludzi. Oznacza to, że zastosowania SI powinny być zgodne nie tylko z przepisami prawa, lecz również z zasadami etycznymi, a użycie sztucznej inteligencji nie może powodować niezamierzonych szkód (Komisja Europejska, 2019a).

KE wyraźnie podkreśliła konieczność rozwijania i wykorzystywania SI zgodnie z „europejskimi wartościami”. Te jasno określone wartości obejmują prawa podstawowe zapisane w *Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej*, jak również zasady etyczne, takie jak rozliczalność i przejrzystość. Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. SI, we współpracy z Europejską Grupą ds. Etyki w Nauce i Nowych Technologiach, przygotowała już wytyczne w zakresie etyki związanej z SI (Niezależna grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji, 2019).

Wprawdzie UE poczyniła już istotne postępy w zakresie zapewnienia ogólnych ram w postaci zasad etycznych dotyczących SI, lecz nadal konieczne są działania na rzecz operacjonalizacji zasad w języku przepisów i regulacji. Bez takich reguł i najlepszych praktyk trudno ocenić, czy działanie maszyny można uznać za godne zaufania (Danks, Roff, 2018).

¹⁰ Światowe Forum Ekonomiczne (21.01.2016), komentarz dotyczący konferencji. Sir R. Carr, Chairman, BAE Systems.

¹¹ Przykład stanowi pocisk przeciwokrętowy dalekiego zasięgu AGM-158C (LRASM), <http://navyrecognition.com> (2017).

Ryzyko ograniczenia korzyści wynikających z SI przede wszystkim do grupy właścicieli kapitału. Jednym z poważniejszych rodzajów ryzyka związanych z SI jest możliwość zwiększenia nierówności społecznych (Korinek, Stiglitz, 2017). Szersze przyjęcie sztucznej inteligencji prawdopodobnie przyniesie większe korzyści właścicielom kapitału niż pracownikom, gdyż wielu z nich może stracić główne (lub jedyne) źródło utrzymania wskutek automatyzacji pracy. Większość ludzi utrzymuje się z własnej pracy, a w miarę rozwoju SI oraz robotyki praca na wielu stanowiskach może stracić na wartości, a nierówności mogą się zaostrzyć.

UE postawiła na rozwój i wykorzystanie SI przynoszące korzyści całemu społeczeństwu (Komisja Europejska, 2018b, 2019a). Aby ułatwić dostęp do SI wszystkim użytkownikom, Komisja będzie wspierać rozwój „platformy sztucznej inteligencji na żądanie”. (<https://www.ai4eu.eu/#about>). Dzięki niej wszyscy użytkownicy otrzymają jeden punkt dostępu do odpowiednich zasobów SI w UE. Zasadnicze znaczenie dla ułatwienia dostępu do platformy będzie miała istniejąca sieć ponad 400 centrów innowacji cyfrowych (Komisja Europejska, 2016)¹². Powyższe propozycje oznaczają jedynie częściowe zajęcie się problemem. Wprawdzie dzięki nim dostęp do SI staje się bardziej demokratyczny, jednak nie ma pewności, czy jeden punkt dostępu przełoży się na podział korzyści i bardziej demokratyczną własność SI. Sztuczna inteligencja wpłynie na rynek pracy, lecz nie wiadomo, w jakim zakresie nastąpią zmiany ani jak szybko. Mimo że wiele z obecnie istniejących stanowisk może zniknąć z rynku, SI ma doprowadzić do utworzenia nowych rodzajów miejsc pracy, jednak znaczna część siły roboczej jest nieprzygotowana do objęcia takich stanowisk (Światowe Forum Ekonomiczne, 2018).

Wprawdzie UE poczyniła już istotne postępy w zakresie zapewnienia ogólnych ram w postaci zasad etycznych dotyczących SI, lecz nadal konieczne są działania na rzecz operacjonalizacji zasad w języku przepisów i regulacji.

Unii grozi również emigracja osób wykwalifikowanych w dziedzinie SI. W Europie potrzeba ponad 600 tys. takich specjalistów (Komisja Europejska, 2019b). W 2017 r. w Dolinie Krzemowej pracowało 240 tys. Europejczyków (Joint Venture Institute for Regional Studies, 2018), z których wielu zatrudniło się na wyspecjalizowanym stanowisku w branży technologicznej w USA. Znalezienie kandydatów do pracy na tych stanowiskach może mieć kluczowe znaczenie dla utrzymania i wspierania rozwoju branży SI w Europie.

Postęp w tworzeniu wojskowych systemów SI o dużej autonomii budzi etyczne wątpliwości związane z ich wykorzystaniem. Niektórzy sprzeciwiają się używaniu systemów śmiertelności broni autonomicznej (tzw. LAWS) ze względów etycznych. Najwięcej kontrowersji budzi zaawansowana broń robotyczna zdolna do samodzielnego ataku na uprzednio wybrany cel. Wielu specjalistów twierdzi, że broń autonomiczna stanowi zaprzeczenie ludzkiej godności, gdy jest stosowana do atakowania ludzi jako celów (Heyns, 2016).

¹² Zob. także Centra innowacji cyfrowych, <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/digital-innovation-hubs> [dostęp: 17.06.2019].

Międzynarodowa debata na temat broni autonomicznej w zakresie kontroli zbrojeń rozpoczęła się w 2013 r., a pierwsze spotkanie ekspertów odbyło się na konwencji ONZ o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych w 2014 r. Dotychczas państwa strony konwencji nie osiągnęły porozumienia w sprawie przyszłych regulacji (*Background on...*, 2019). Państwa członkowskie UE zajmują różne stanowiska co do potrzeby uregulowania użycia systemów broni autonomicznej, a także ewentualnego zakresu takich regulacji. Np. Francja i Niemcy proponują deklarację polityczną, Austria oręduje za zakazem, a Zjednoczone Królestwo sprzeciwia się nowym regulacjom w jakiegokolwiek formie (*Background on...*, 2019). W 2018 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję z żądaniem zakazu użycia systemów śmiertelności broni autonomicznej (Parlament Europejski, 2018). Ponadto Parlament Europejski wezwał do wyłączenia systemów LAWS z Europejskiego Funduszu Obrony. Spotkało się to jednak ze sprzeciwem ze strony Rady i Komisji (Komisja Europejska, 2018d).

Ciągły postęp w tworzeniu systemów SI o dużej autonomii budzi wątpliwości prawne związane z ich wykorzystaniem. Systemy autonomiczne mogą potencjalnie generować sytuacje, w których nikogo nie można pociągnąć do odpowiedzialności ani rozliczyć za działania maszyny (Sparrow, 2016). Jednak zakaz użycia systemów autonomicznych czy zautomatyzowanego podejmowania decyzji może stanowić przeszkodę w ich rozwoju i czerpaniu potencjalnych korzyści handlowych. Sytuację tę ilustruje podejście UE do samochodów bezzałogowych. Wiele państw członkowskich UE ratyfikowało konwencję wiedeńską o ruchu drogowym z 1968 r., która wymaga, aby kierujący w każdym czasie sprawował kontrolę nad pojazdem. Ten bardzo rygorystyczny wymóg nie przystaje do szerokiego spektrum autonomii pojazdów.

USA ani Chiny nie są stronami konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym, co prowadzi do szybszego rozwoju pojazdów autonomicznych i bardziej zaawansowanych testów.

Postęp w tworzeniu systemów sztucznej inteligencji o dużej autonomii budzi wątpliwości związane z ich wykorzystaniem. Wyzwania strategiczne dotyczą ewentualnych niezamierzonych konsekwencji użycia systemów autonomicznych (Scharre, 2016). W szczególności na skutek potencjalnej awarii broni autonomicznej może dojść do sytuacji, w której broń zaatakuje niewłaściwy cel i spowoduje liczne ofiary śmiertelne wśród własnych oddziałów. Ponadto takie systemy mogą okazać się szczególnie niebezpieczne w rękach hakerów przeciwnika (Scharre, 2016).

Potencjalnie działanie sztucznej inteligencji może mieć różne niezamierzone skutki, w UE często porusza się temat stronniczości (tendencji) (Komisja Europejska, 2018b). Właściwe działanie zaawansowanych systemów SI zależy od ogromnych ilości danych, a jeżeli używane do szkolenia dane są tendencyjne lub obciążone błędem, może to wpływać na zachowanie systemu. Powyższy problem jest dobrze udokumentowany w przypadku technologii rozpoznawania twarzy: wiele algorytmów radzi sobie gorzej z twarzami kobiet lub przedstawicieli mniejszości etnicznych (Wong, 2019). Ludzie często są obciążeni „błędem automatyzacji”, tj. akceptują decyzję maszyny, nawet gdy jest niewłaściwa (Bashir, Hoff, 2015). Poza tym mówi się również o efekcie „komory pogłosowej”, tworzeniu się zamkniętych grup, kiedy ludzie odbierają wyłącznie informacje zgodne z ich opiniami lub narasta dyskryminacja (Komisja Europejska, 2018b).

Innym niezamierzonym skutkiem SI jest jej oddziaływanie na umiejętności. Przekazywanie maszynom coraz większej ilości zadań może prowadzić do niebezpiecznej degradacji poziomu umiejętności, co mogłoby stanowić problem szczególnie przy zastosowaniach o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa. Jako przykład może służyć katastrofa samolotu Air France 447 w 2009 r., kiedy piloci „oduczyli się” latania samolotem w trudnych okolicznościach, gdyż zazwyczaj

polegali na autopilocie. Po tej katastrofie Federalny Urząd Lotnictwa USA wydał wytyczne nakładające na pilotów wymóg możliwie najczęstszego sterowania ręcznego w celu utrzymania poziomu umiejętności (Federal Aviation Administration, 2009).

Innym niezamierzonym skutkiem SI jest jej oddziaływanie na umiejętności. Przekazywanie maszynom coraz większej ilości zadań może prowadzić do niebezpiecznej degradacji poziomu umiejętności, co mogłoby stanowić problem szczególnie przy zastosowaniach o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa. Jako przykład może służyć katastrofa samolotu Air France 447 z 2009 r., kiedy piloci „oduczyli się” latania samolotem w trudnych okolicznościach, gdyż zazwyczaj polegali na autopilocie.

REKOMENDACJE

Określenie i wzmacnianie jednolitego europejskiego stanowiska w sprawie ograniczeń rozwoju i wykorzystania systemów autonomicznych. Państwa członkowskie UE powinny wspólnie ustalić i przedstawić jednolite podejście do ograniczeń rozwoju i wykorzystania SI.

UE powinna sformułować ogólnounijne ramy bezpieczeństwa i odpowiedzialności dla różnych rodzajów systemów autonomicznych, w tym pojazdów bezzałogowych. UE powinna wspierać działania zapewniające najwyższe możliwe normy w zakresie jakości dostępnych danych (wysokiej jakości, nieobciążone itp.), jak również wysokie standardy przetwarzania danych. Ponadto państwa członkowskie UE powinny określić wspólną politykę unijną w sprawie potencjalnej regulacji systemów broni autonomicznej.

UE powinna położyć nacisk na badanie różnych środków możliwej kontroli systemów SI. W debacie publicznej często pada argument, że ludzie powinni zachować kontrolę nad systemami sztucznej inteligencji. Na tym opiera się unijne „podejście ukierunkowane na człowieka”, które zazwyczaj sprowadza się do pojęcia „kontroli człowieka nad systemami autonomicznymi” w debacie publicznej. Taka kontrola powinna obejmować różne płaszczyzny ocen w świetle a) bezpośredniej kontroli związanej z fizyczną zdolnością człowieka do podejmowania decyzji o sposobie działania maszyny; b) pośredniej kontroli, która jest przewidziana na poziomie projektowania i dotyczy środków zwiększania zaufania; oraz c) kontroli organów państwowych, określającej podział odpowiedzialności i rozliczalność za wykorzystanie takich systemów. Powyższe zróżnicowane wymiary kontroli człowieka powinny być uwzględniane we wszystkich sektorach, np. w przemyśle obronnym elementy kontroli bezpośredniej przypuszczalnie są ważniejsze niż w innych dziedzinach.

W zakresie algorytmów UE powinna opracować własne standardy wyjaśniania działania systemów, a nie koncentrować się na przejrzystości. Możliwym podejściem do problemu niezamierzonych konsekwencji użycia SI jest wyraźne określenie sposobu działania związanego ze zbieraniem, wykorzystaniem i przetwarzaniem danych, ale przejrzystość, w zakresie ujawniania kodu algorytmów, nie daje gwarancji, czy i w jakich warunkach dany algorytm został faktycznie użyty w systemie podejmowania decyzji ani czy „zachował się” zgodnie z początkowymi zasadami. Algorytmy często

są bardzo złożone, z tysiącami danych wejściowych, więc nawet przejrzysta prezentacja kodu może niewiele wnieść pod względem zrozumienia czy kontroli. Dlatego UE powinna wspierać rozwój standardów wyjaśniania w celu zebrania bazy danych dokumentujących wykorzystanie różnych systemów autonomicznych.

Przejrzystość, w zakresie ujawniania kodu algorytmów, nie daje gwarancji, czy i w jakich warunkach dany algorytm został faktycznie użyty w systemie podejmowania decyzji ani czy „zachował się” zgodnie z początkowymi zasadami. Dlatego UE powinna wspierać rozwój standardów wyjaśniania w celu zebrania bazy danych dokumentujących wykorzystanie różnych systemów autonomicznych.

Można także rozważyć przygotowanie wytycznych dotyczących przypadków użycia sztucznej inteligencji, aby umożliwić branży kalibrację i równoważenie korzyści wynikających z systemów SI w stosunku do ograniczeń nałożonych przez różne standardy wyjaśniania. Ponadto kulminacyjny punkt inicjatywy powinno stanowić określenie minimalnych dopuszczalnych standardów w różnych sektorach i kontekstach zastosowania.

UE powinna rozważyć różne działania prowadzące nie tylko do zapewnienia bardziej demokratycznego dostępu do SI, lecz również bardziej demokratycznego udziału w dobrobycie generowanym przez systemy SI.

W tej kwestii co najmniej cztery główne propozycje spotkały się z dużym zainteresowaniem naukowców i opinii publicznej.

Po pierwsze podatek od robotów, szereg propozycji stanowiących próbę opodatkowania wykorzystania maszyn zastępujących ludzi jako pracowników. Jedna z potencjalnych wersji takiej regulacji może obejmować dodatkowe podatki od pracy wykonywanej przez robota lub opłatę od użytkownika robota.

Po drugie powszechny (bezwarunkowy) dochód podstawowy stanowi propozycję wprowadzenia okresowych płatności dla wszystkich osób bez sprawdzania ich stanu majątkowego czy wymogu wykonywania pracy¹³.

Po trzecie powszechna (bezwarunkowa) dywidenda podstawowa jest propozycją podziału zysków z całego kapitału. Stała część nowych emisji udziałowych papierów wartościowych (pierwszych ofert publicznych) jest przekazywana na publiczny fundusz powierniczy, co w rezultacie generuje strumień dochodu, z którego wypłacana jest powszechna dywidenda podstawowa. W ten sposób społeczeństwo staje się udziałowcem każdej spółki publicznej, a dywidendy są dzielone równo między obywateli (Varoufakis, 2017).

Ponadto niektórzy autorzy twierdzą, że nałożenie podatku na kapitał wraz z gwarancją zatrudnienia może pomóc w stworzeniu lepszego systemu podziału korzyści wynikających ze sztucznej inteligencji (Stiglitz, 2019). Dlatego zadanie nowego komisarza może polegać na przeprowadzaniu

¹³ Zob. np. Basic Income Experiment 2017-2018, <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018> [dostęp: 17.07.2019].

systematycznej kontroli tych rozwiązań i możliwości ich zastosowania w UE, np. w formie zielonej księgi w sprawie dystrybucji dobrobytu w erze sztucznej inteligencji.

BIBLIOGRAFIA

- Accenture (2017), *Technology Vision 2017*, https://www.accenture.com/_acnmedia/accenture/next-gen-4/tech-vision-2017/pdf/accenture-tv17-full.pdf [dostęp: 31.07.2019].
- Background on Lethal Autonomous Weapons Systems in the CCW (2019), [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument) [dostęp: 31.07.2019].
- Brundage M. et al. (2018), *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation*, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1802/1802.07228.pdf> [dostęp: 31.07.2019].
- DARPA (2019), *Program Announcement for Artificial Intelligence* (DARPA-PA-18-02), <https://www.darpa.mil/work-with-us/ai-next-campaign> [dostęp: 17.06.2019].
- Declaration of Cooperation on Artificial Intelligence (2018), https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=5095 [dostęp: 31.07.2019].
- Department of Defense (DoD) (2017), *National Security Strategy*, Washington.
- Department of Defense (DoD) (2018), *National Defense Strategy*, Washington.
- Ding, J. (2018), *Deciphering China's AI Dream*, Future of Humanity Institute, University of Oxford, Oxford.
- Federal Aviation Administration (2009), *Airworthiness Directives; Airbus Model A330-200 and -300 Series Airplanes, Model A340-200 and -300 Series Airplanes, and Model A340-541 and -642 Airplanes*, "Federal Register", Vol. 74, No. 170, 3 September.
- Fioretti, J. (2018), *EU targets 20 billion euro investment in AI to catch up with US, Asia*, Reuters, <https://www.reuters.com/article/eu-artificialintelligence/update-1-eu-targets-20-billion-euro-investment-in-ai-to-catch-up-with-us-asia-idUSL8N1S26LG> [dostęp: 17.06.2019].
- France and Canada create new expert International Panel on Artificial Intelligence (2019), <https://www.gouvernement.fr/en/france-and-canada-create-new-expert-international-panel-on-artificial-intelligence> [dostęp: 17.06.2019].
- FIRMMA (2018), *The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018*.
- Harris, E.D. (2016), *Governance of Dual-Use Technologies: Theory and Practice*, American Academy of Arts & Sciences, Cambridge.
- Heyns, C. (2016), *Autonomous weapons in armed conflict and the right to a dignified life: an African perspective* (w:) Bhuta, N., et al., *Autonomous Weapons Systems: Law, Ethics, Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hoff, K., Bashir, M. (2015), *Trust in automation: Integrating empirical evidence on factors that influence trust*, „Human Factors: The Journal of Human Factors and Ergonomics Society”, <https://doi.org/10.1177/0018720814547570> [dostęp: 31.07.2019].
- Joint Venture Institute for Regional Studies (2018), *Silicon Valley Index 2018*, San Jose, USA.
- Korinek, A., Stiglitz, J.E. (2017), *Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment*, „NBER Working Paper”, No. 24174.

- Komisja Europejska (2016), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Cyfryzacja europejskiego przemysłu. Pełne wykorzystanie możliwości jednolitego rynku cyfrowego*, COM(2016) 180 final.
- Komisja Europejska (2017), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Inwestowanie w inteligentny, innowacyjny i zrównoważony przemysł. Odnowiona strategia dotycząca polityki przemysłowej UE*, COM(2017) 479 final.
- Komisja Europejska (2018a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sztuczna inteligencja dla Europy*, COM(2018) 237 final.
- Komisja Europejska (2018b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji*, COM(2018) 795 final.
- Komisja Europejska (2018c), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Maksymalne wykorzystanie sztucznej inteligencji dla Europy*, COM(2018) 237.
- Komisja Europejska (2018d), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, COM(2018) 476 final, Proposal, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund-regulation_en.pdf [dostęp: 17.06.2019].
- Komisja Europejska (2019a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Budowanie zaufania do sztucznej inteligencji ukierunkowanej na człowieka*, COM(2019) 168 final.
- Komisja Europejska (2019b), *Monitor for ICT online vacancies*, https://www.pocbigdata.eu/monitorICTonlinevacancies/general_info/ [dostęp: 17.06.2019].
- Meng Jing (2018), *This Chinese City Plans a US\$16 Billion Fund for AI Development*, South China Morning Post, <https://www.scmp.com/tech/innovation/article/2146428/tianjin-city-china-eyes-us16-billion-fund-ai-work-dwarfing-eus-plan> [dostęp: 17.06.2019].
- MIT (2019), *Moral Machine*, <http://moralmachine.mit.edu/> [dostęp: 17.06.2019].
- Navyrecognition.com (2017), *SAS 2017: Lockheed LRASM Anti-Ship Missile Conducts Successful Test from US Navy F/A-18E/F* (Press Release) (4 April 2017) <http://navyrecognition.com/index.php/news/navalexhibitions/2017/sea-air-space-2017-show-daily-news/5060-sas-2017-lockheed-lrasm-anti-ship-missileconducts-successful-test-from-us-navy-f-a-18e-f.html> [dostęp: 31.07.2019].
- Nesta (2019), *Mapping AI Governance*, <https://www.nesta.org.uk/data-visualisation-and-interactive/mapping-ai-governance/> [dostęp: 17.06.2019].
- Niezależna grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji (2019), *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, European Commission, Brussels.
- Parlament Europejski (2017), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki*, 2015/2103(INL).
- Parlament Europejski (2018), *On autonomous weapon systems*, Resolution 2018/2752(RSP), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0341+0+DOC+XML+Vo//EN&language=EN> [dostęp: 17.06.2019].

- PIE (2019), *Chińskie firmy internetowe doganiają amerykańskich gigantów*, „Tygodnik Gospodarczy PIE”, Nr 27, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_27-2019.pdf [dostęp: 17.06.2019].
- PwC (2018), *The macroeconomic impact of artificial intelligence*, <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/macro-economic-impact-of-ai-technical-report-feb-18.pdf> [dostęp: 17.06.2019].
- Roff, H., Danks, D. (2018), *Trust but Verify: The Difficulty of Trusting Autonomous Weapons Systems*, „Journal of Military Ethics”, No. 17(2).
- Scharre, P. (2016), *Autonomous Weapons and Operational Risk*, Center for a New American Security, https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS_Autonomous-weapons-operational-risk.pdf [dostęp: 31.07.2019].
- Schmitt, M.N. (Ed.) (2013), *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, <http://csef.ru/media/articles/3990/3990.pdf> [dostęp: 31.07.2019].
- Simonite, T. (2017), *China Targets Nvidia's Hold on Artificial Intelligence Chips*, Wired, <https://www.wired.com/story/china-challenges-nvidias-hold-on-artificial-intelligence-chips/> [dostęp: 17.06.2019].
- Sparrow, R. (2016), *Robots and Respect: Assessing the Case Against Autonomous Weapon Systems*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/S0892679415000647> [dostęp: 31.07.2019].
- Stiglitz, J. (2019), *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W.W. Norton & Company, New York.
- The China State Council AIDP (2017), *China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan'*, New America, <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/> [dostęp: 17.06.2019].
- Thompson, J.J. (1985), *The Trolley Problem*, „Yale Law Journal”, No. 94, <http://dx.doi.org/10.2307/796133> [dostęp: 17.06.2019].
- Thornhill, J. (2019), *Formulating values for AI is hard when humans do not agree*, <https://www.ft.com/content/6c8854de-ac59-11e9-8030-530adfa879c2> [dostęp: 23.07.2019].
- Varoufakis, Y. (2017), *A Tax on Robot?*, Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/bill-gates-tax-on-robots-by-yanis-varoufakis-2017-02?barrier=accesspaylog> [dostęp: 17.06.2019].
- Von der Leyen, U. (2019), *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf> [dostęp: 31.07.2019].
- WEF (2018), *The Future of Jobs Report 2018*, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018> [dostęp: 31.07.2019].
- Wong, Q. (2019), *Why facial recognition's racial bias problem is so hard to crack*, <https://www.cnet.com/news/why-facial-recognition-racial-bias-problem-is-so-hard-to-crack/> [dostęp: 24.07.2019].

11. Sprawy społeczne

Autorka: Paula Kukołowicz

STAN RZECZY

Europejski filar praw socjalnych (EFPS) określa nowe standardy praw obywateli państw członkowskich UE. Kładzie nacisk na trzy główne zagadnienia: prawo do równych szans i dostępu do rynku pracy, prawo do sprawiedliwych warunków pracy oraz prawo do ochrony socjalnej i włączenia społecznego. W listopadzie 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie proklamowały 20 zasad zapisanych w filarze.

W celu monitorowania postępów we wdrażaniu filaru ustanowiono tablicę wyników zawierającą 12 głównych wskaźników społecznych. Uwzględnione wskaźniki związane są z trzema głównymi celami filaru i obejmują statystyki dotyczące osób wcześniej kończących naukę, różnice w poziomie zatrudnienia i różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć, nierówności dochodowe, odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wskaźnik zatrudnienia i edukacji młodzieży oraz dostępność usług opieki nad dziećmi.

W przypadku oceny na podstawie statystyk uwzględnionych w tablicy wyników oczywisty jest postęp w realizacji zasad filaru. Wskaźnik zatrudnienia w krajach UE-28 wzrósł z 69,2 proc. w 2014 r. do 73,2 proc. w 2018 r., a wskaźniki pogłębionej deprivacji materialnej i wykluczenia społecznego spadły odpowiednio o 3 p.p. i 2 p.p. w trakcie kadencji 2014-2017/18. Obecne tendencje pozwalają przewidzieć, że UE powinna osiągnąć cele Europy 2020 w następujących dziedzinach: wskaźnik zatrudnienia (cel: 75 proc.), udział osób wcześniej kończących naukę (cel: poniżej 10 proc.) oraz odsetek osób z wyższym wykształceniem (cel: powyżej 40 proc.), lecz nie uda się ograniczyć ubóstwa i wyłączenia społecznego do zaplanowanego poziomu (96,2 mln osób).

Ostatnio poczyniono pewne postępy, jednak gwałtowne zmiany wywołane nowymi technologiami mogą stanowić istotne wyzwanie dla standardów praw socjalnych w UE w dającej się przewidzieć przyszłości.

WYZWANIA

Kluczowym wyzwaniem dla następnego komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych, umiejętności i mobilności pracowników będzie stawienie czoła skutkom trwającej czwartej rewolucji przemysłowej. Szybki Internet mobilny, sztuczna inteligencja, szerokie zastosowanie analizy dużych zbiorów danych i robotyki zaczynają wpływać na układy na rynku pracy na całym świecie, przesuując podział pracy między ludźmi a komputerami. W rezultacie coraz więcej prac będą wykonywały maszyny i komputery, które do pewnego stopnia zastąpią siłę roboczą. Światowe Forum Ekonomiczne (2018) podkreśla, że mądre kierowanie tą transformacją może doprowadzić do

nowej ery wydajnej pracy i poprawy jakości życia dla wszystkich. Jednak nieodpowiednie działania grożą wzrostem nierówności, zarówno między państwami, jak i w ramach poszczególnych krajów.

Szybki Internet mobilny, sztuczna inteligencja, szerokie zastosowanie analizy dużych zbiorów danych i robotyki zaczynają wpływać na układy na rynku pracy na całym świecie, przesuwając podział pracy między ludźmi a komputerami. W rezultacie coraz więcej prac będą wykonywały maszyny i komputery, które do pewnego stopnia zastąpią siłę roboczą.

Dane zbierane przez Międzynarodową Federację Robotyki (IFR) w zakresie sprzedaży robotów przemysłowych i usługowych rzucają pewne światło na zakres i prędkość zachodzących zmian. Według raportów IFR światowa sprzedaż robotów przemysłowych wzrosła o 30 proc. do 381 tys. sztuk w 2017 r., piątym roku rekordowego poziomu obrotów (International Federation of Robotics, 2018). Natomiast w 2018 r. ogólna liczba robotów usługowych zwiększyła się o 60 proc., przekraczając 271 tys. jednostek, z ok. 168 tys. sztuk w 2017 r. (International Federation of Robotics, 2019). Tendencja wzrostowa w sprzedaży robotów wskazuje na radykalną zmianę zachodzącą w gospodarce. Podobny wniosek wynika z prognoz Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) w odniesieniu do zmieniającej się na całym świecie organizacji pracy. Według Forum wiele czołowych firm planuje zwiększenie zakresu stosowania nowych technologii w bliskiej przyszłości. Podmioty te spodziewają się, że automatyzacja doprowadzi do redukcji stałego zatrudnienia ludzkiej siły roboczej. Równocześnie jednak firmy planują zwiększenie zatrudnienia na nowych stanowiskach. Szacuje się, że przesunięcie granicy podziału pracy między ludźmi a maszynami może doprowadzić do utraty 75 mln miejsc pracy i utworzenia 133 mln nowych funkcji (Światowe Forum Ekonomiczne, 2018). Wprawdzie powyższe liczby należy traktować ostrożnie, lecz przyjęcie nowych technologii radykalnie zmieni organizację pracy dla licznych grup osób zatrudnionych: pojawiają się nowe możliwości dla niektórych (bardzo poszukiwanych) pracowników, a inni (niżej wykwalifikowani) przestaną być potrzebni. Należy podkreślić, że obecny postęp technologiczny może stanowić skuteczne rozwiązanie problemów demograficznych, jakich doświadczają wiele państw europejskich, mianowicie ciągłego niedoboru i przewidywanego dalszego spadku siły roboczej w nadchodzących dziesięcioleciach. Niemniej jednak z transformacją wiąże się kilka zagrożeń dla celów określonych w europejskim filarze praw socjalnych. Po pierwsze przewidywane przesunięcia w odniesieniu do wielu zawodów i stanowisk zagrażają osobom wykonującym rutynowe zadania. Wprawdzie prognozuje się powstanie nowych funkcji i stanowisk, lecz będą one wymagały określonego zestawu umiejętności, szczególnie w dziedzinie cyfrowej. Z tego względu pojawiająca się luka w zakresie umiejętności może stanowić wyzwanie działające na niekorzyść niektórych osób. Spółki zbadane przez WEF wskazują, że najprawdopodobniej skupią się na programach przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji, skierowanych do pracowników, którzy już wyróżniają się wysoką wydajnością. Jedynie niewielka część pracodawców planuje inwestowanie w ryzykownych pracowników, którzy są najbardziej podatni na zagrożenia związane z gwałtownymi zmianami technologicznymi. Z tego względu trwająca transformacja najprawdopodobniej pogłębi istniejące nierówności wśród ludzi.

Po drugie dostępne dane wskazują, że za rozwój globalnej sprzedaży robotów usługowych i przemysłowych w największym stopniu odpowiada pięć krajów: Chiny, Japonia, Korea Południowa, Stany Zjednoczone i Niemcy, na które przypada 75 proc. wzrostu światowego wolumenu sprzedaży robotów przemysłowych – według danych Międzynarodowej Federacji Robotyki (2018). Znaczące różnice w zakresie zasobów kapitału i zdolności do przyjmowania nowych technologii mogą przyczynić się do narastania różnic między państwami członkowskimi UE i utraty dystansu do liderów światowych.

REKOMENDACJE

Представленная трансформация глобального рынка труда указывает, что представители Unii Europejskiej mają możliwość opracowania kompleksowego zestawu środków, które mogą ułatwić jednostkom i państwom dostosowanie się do nadchodzących zmian. W szczególności należy mieć świadomość, że ze względu na niezwykle złożony i dalekosiężny charakter zachodzących przekształceń skuteczna reakcja UE powinna obejmować współpracę między dyrekcjami DG EMPL, DG EAC i DG CNCT, w celu opracowania środków wyprzedzających i łagodzących negatywne skutki zmieniającej się struktury zadań.

Po pierwsze Unia Europejska musi podjąć działania w celu przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji części siły roboczej. Komisja Europejska powinna rozważyć opracowanie nowych instrumentów finansowych ułatwiających osobom zatrudnionym w zawodach podatnych na zagrożenia transformacji zdobycie nowych umiejętności cyfrowych. Ze względu na zmieniającą się strukturę zadań, np. malejące znaczenie zadań wykonywanych ręcznie lub rutynowo, struktura kompetencji siły roboczej w większym stopniu będzie polegała na wysokich kwalifikacjach, a typowa ścieżka rozwoju zawodowego przez wyodrębnione etapy kształcenia i zdobywania doświadczenia praktycznego zostanie zastąpiona koniecznością stałego podnoszenia kwalifikacji lub przekwalifikowywania się. Takie zakłócenia w miejscu pracy będą wiązały się z mniejszą stabilnością zatrudnienia i większym ryzykiem dla osób fizycznych, zwłaszcza pracowników nisko wykwalifikowanych. Obecnie w UE jest trzy razy więcej dorosłych osób nisko wykwalifikowanych niż stanowisk wymagających niskich kwalifikacji (Komisja Europejska, 2018). Ponadto w 2017 r. 43 proc. ludności Unii miało niewystarczający poziom umiejętności cyfrowych (Komisja Europejska, 2018).

Unia Europejska musi podjąć działania w celu przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji części siły roboczej. Komisja Europejska powinna rozważyć opracowanie nowych instrumentów finansowych ułatwiających osobom zatrudnionym w zawodach podatnych na zagrożenia transformacji nabywanie nowych umiejętności cyfrowych.

Po drugie Komisja Europejska powinna zachęcać państwa członkowskie do podejmowania wszelkich działań na rzecz zreformowania swoich systemów oświaty w celu lepszego dopasowania do potrzeb rynku pracy. W szczególności kraje powinny uelastyczyć swoje systemy szkolnictwa wyższego, aby ułatwić dostosowanie do nowych tendencji na rynku pracy.

Ponadto – ze względu na prognozowany spadek liczby stałych etatów – DG EMPL powinna wspierać tworzenie zachęt prawnych umożliwiających firmom korzystanie w większym zakresie z elastycznych systemów pracy (np. zatrudnienia na część etatu lub pracy zdalnej). Nowe systemy organizacji pracy powinny stanowić podstawowe wsparcie aktywności zawodowej grup najbardziej zagrożonych wprowadzaniem nowych technologii.

BIBLIOGRAFIA

International Federation of Robotics (2018), *Executive Summary World Robotics 2018 Industrial Robots*, https://ifr.org/downloads/press2018/Executive_Summary_WR_2018_Industrial_Robots.pdf [dostęp: 25.09.2019].

International Federation of Robotics (2019), *Press Release on the sale of service robots in 2018*, <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/service-robots-global-sales-value-reaches-12.9-billion-usd> [dostęp: 25.09.2019].

Komisja Europejska (2018), *Digital Economy and Society Index Report 2019*, Brussels.

Światowe Forum Ekonomiczne (2018), *The Future of Jobs Report 2018*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf [dostęp: 25.09.2019].

O autorach

Łukasz Ambroziak, Starszy doradca, Polski Instytut Ekonomiczny (PIE)

Doktor nauk ekonomicznych, specjalista Polskiego Instytutu Ekonomicznego w dziedzinie handlu zagranicznego. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (2013 r.). Łukasz zdobywał doświadczenie zawodowe w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym, a także w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Autor kilkudziesięciu publikacji na temat polskiego handlu zagranicznego, wartości dodanej w wymianie handlowej, globalnych łańcuchów wartości, konkurencyjności handlu i wymiany wewnątrzgałęziowej.

Piotr Arak, Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Analitik społeczno-gospodarczy, wcześniej pracował w firmie doradczej Deloitte, centrum analitycznym Polityka Insight, Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Absolwent polityki społecznej, studiów podyplomowych z metod statystycznych na Uniwersytecie Warszawskim oraz studiów MBA w Szkole Głównej Handlowej i na Uniwersytecie Montrealskim. W trakcie doktoratu z polityki publicznej na Uniwersytecie Warszawskim. Autor wielu badań z obszaru cyfryzacji, ekonomiki zdrowia i polityki gospodarczej.

Janusz Chojna, Kierownik Zespołu handlu zagranicznego, PIE

Analitik i kierownik projektów, zdobywał doświadczenie w ośrodkach badawczych takich jak Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego oraz Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, a także w administracji publicznej, m.in. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Absolwent ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim. Autor licznych publikacji poświęconych problematyce rynków światowych, polityki proeksportowej oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Łukasz Czernicki, Kierownik Zespołu strategii, PIE

Ukończył studia makroekonomiczne na Technische Universität w Berlinie i finalizuje obecnie rozprawę doktorską na Uniwersytecie w Poczdamie. Pracował w ośrodkach analitycznych i firmach

konsultingowych w Polsce i w Niemczech oraz w administracji publicznej. Autor licznych publikacji dotyczących zagadnień ekonomicznych i regulacyjnych.

Joanna Gniadek, Analityk, PIE

Absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, ukończyła studia podyplomowe w dziedzinie handlu zagranicznego. Przez wiele lat pracowała jako analityk w Instytucie Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego oraz w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Współautorka publikacji i raportów poświęconych problematyce międzynarodowej współpracy gospodarczej, internacjonalizacji przedsiębiorstw i ich działalności w zakresie inwestycji zagranicznych, jak również globalizacji oraz integracji gospodarczej.

Hanna Kępka, Analityk, PIE

Absolwentka Politechniki Warszawskiej. Przez wiele lat specjalista i kierownik Centrum Informacji Rynkowej Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, a także analityk w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Zajmuje się problematyką handlu zagranicznego i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jej zainteresowania badawcze obejmują bariery regulacyjne i techniczne w wielostronnym i regionalnym handlu towarami i usługami oraz dostęp do rynku, w tym politykę ułatwień w handlu. Współautorka wielu publikacji z dziedziny internacjonalizacji przedsiębiorstw i dostępu do rynków zagranicznych.

Paula Kukołowicz, Starszy analityk, PIE

Doktor socjologii, wcześniej pracownik naukowy w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, w którym realizowała projekt finansowany przez Europejską Radę ds. Badań Naukowych „Public Goods through Private Eyes”. Autorka artykułów naukowych dotyczących skuteczności regulacji w zakresie parytetu płci dla politycznej reprezentacji kobiet i wpływu niejednorodności etnicznej na produkcję dóbr publicznych. Jej zainteresowania obejmują zastosowanie metod ilościowych w badaniach polityczno-społecznych.

Magdalena Maj, Starszy analityk, PIE

Ukończyła studia pierwszego i drugiego stopnia w dziedzinie inżynierii i zarządzania w energetyce na Politechnice Warszawskiej i na Politechnice Śląskiej/Lisbon Instituto Superior Técnico (studia InnoEnergy, z podwójnym stopniem magistra). Pracowała w innowacyjnym holenderskim przedsiębiorstwie technologicznym, w spółce energetycznej w Czechach, a także w firmach konsultingowych w Polsce.

Aleksander Szpor, Kierownik Zespołu energii i klimatu, PIE

Aleksander Szpor ma ponad 15 lat doświadczenia związanego z pracą w administracji publicznej oraz *think-tankach*. Poprzednio pracował w Instytucie Badań Strukturalnych jako analityk i koordynator projektów. Jest autorem i współautorem publikacji poświęconych tematom związanym ze zmianami klimatu i transformacją energetyczną, w szczególności zagadnieniom koszyka energetycznego, górnictwa węgla oraz ubóstwa energetycznego. Absolwent politologii na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Kolegium Europejskiego w Natolinie.

Ignacy Świącicki, Kierownik Zespołu gospodarki cyfrowej, PIE

Poprzednio pracował w Ministerstwie Cyfryzacji, gdzie zajmował się europejskimi regulacjami w obszarze telekomunikacji, w tym relacjami między dostawcami OTT a operatorami telekomunikacyjnymi i roamingiem międzynarodowym. Brał również udział w opracowywaniu ocen skutków regulacji do nowych aktów prawnych i wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym. Doświadczenie analityczne zdobywał w think tanku demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej. Absolwent ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim.

Mikołaj Firlej, Fellow PIE

Doktorant w dziedzinie nauk społeczno-prawnych na Uniwersytecie Oksfordzkim. Współpracuje również z Centrum ds. technologii i spraw globalnych Uniwersytetu Oksfordzkiego. Mikołaj jest absolwentem Uniwersytetu Oksfordzkiego (uzyskał stopnie MPP i MPhil). Jego zainteresowania badawcze obejmują administrację publiczną, filozofię polityczną, technologię i politykę bezpieczeństwa.

Jan Sarnowski, Fellow PIE

Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych i Pełnomocnik Ministra ds. współpracy międzynarodowej w zakresie VAT w polskim Ministerstwie Finansów. Specjalista w dziedzinie niemieckiego i polskiego prawa podatkowego i prawa spółek, zdobywał doświadczenie zawodowe w Ministerstwie Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz w międzynarodowych kancelariach prawnych w Berlinie i Warszawie. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Kolońskiego (LL.M.), kontynuował studia w dziedzinie prawa anglo-amerykańskiego na uczelniach WWU Münster i Thomas M. Cooley Law School. W trakcie doktoratu w zakresie sprawiedliwego opodatkowania na Uniwersytecie Warszawskim. Autor opracowań naukowych poświęconych zagadnieniom podatku VAT, podatku dochodowego od osób fizycznych i podatków lokalnych.

Paweł Selera, Fellow PIE

Doktor nauk prawnych, licencjonowany doradca podatkowy i ekspert w zespole analiz prawnoporównawczych Ministerstwa Finansów Rzeczypospolitej Polskiej. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Uniwersytetu w Ratyźbonie (LL.M.). Paweł zdobywał doświadczenie zawodowe w Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Ceł Komisji Europejskiej w Brukseli, a następnie pracując w międzynarodowych firmach doradztwa podatkowego w Niemczech i w Polsce (PwC, MDDP). Autor kilkudziesięciu publikacji i komentarzy z zakresu podatku VAT oraz europejskiego prawa podatkowego.

Piotr Semeniuk, Fellow PIE

Doktor nauk prawnych (Uniwersytet Jagielloński), specjalista w zakresie prawa i polityki ochrony konkurencji. Absolwent Uniwersytetu Nowojorskiego (stopień LL.M. w dziedzinie prawa ochrony konkurencji i informacji). Adwokat w stanie Nowy Jork i w Polsce (członek nowojorskiej i warszawskiej palestry). *Of counsel* w kancelarii prawnej Maruta Wachta, odpowiedzialny za praktykę prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Ekspert związany z Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych Uniwersytetu Warszawskiego. W przeszłości szef działu prawnego centrum analitycznego Polityka Insight.

Konrad Popławski, Konsultant

Analitik w Ośrodku Studiów Wschodnich. Doktor ekonomii, obronił rozprawę doktorską pt. „Zmiany w handlu zagranicznym Niemiec po przystąpieniu do strefy euro” w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Autor kilku raportów, ponad 100 analiz z zakresu międzynarodowych stosunków gospodarczych i kilku ekspertyz przygotowanych dla polskich instytucji państwowych oraz dla resortów dyplomacji państw Grupy Wyszehradzkiej. Regularnie publikuje artykuły w głównych gazetach ogólnokrajowych.

Katarzyna Szwarc, Konsultant

Prawnik, specjalista ds. polityki publicznej w zakresie usług finansowych i energetyki. Absolwentka Szkoły Polityki Publicznej London School of Economics oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Katarzyna zdobywała doświadczenie zawodowe w spółkach Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie i Towarowa Giełda Energii. Obecnie pracuje w branży usług finansowych w Londynie i wchodzi w skład Zarządu Fundacji InStrat, w której kieruje również programem „Nierówności społeczne, finanse publiczne i rynek kapitałowy”.

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny think tank gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.