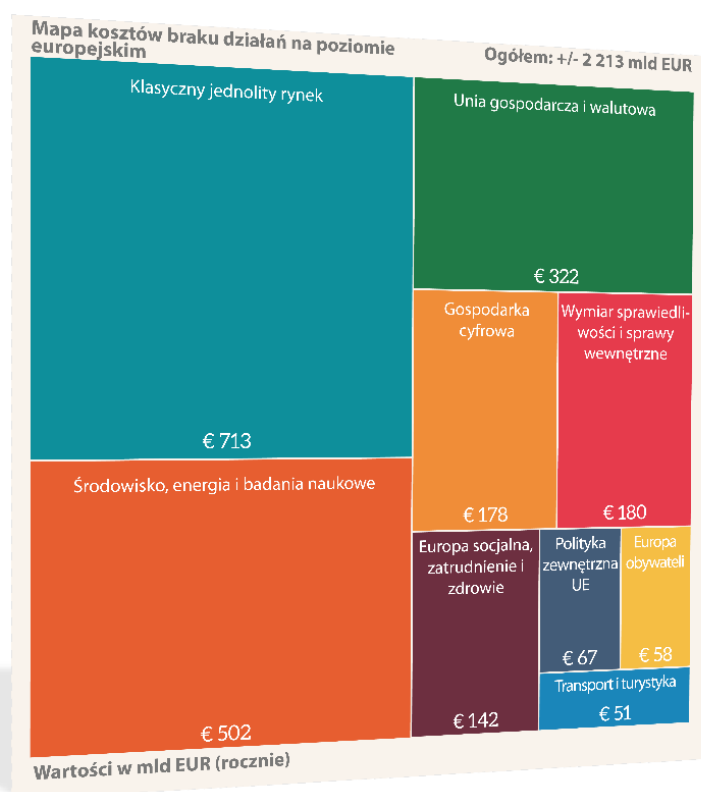


# Dywidenda Europy w wysokości dwóch bilionów euro

zarys kosztów braku  
działań na poziomie  
europejskim,  
2019-2024



## WYCIĄG ZE STUDIUM

EPRS | Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego

Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej  
PE 631.745 – kwiecień 2019 r.



# Dywidenda Europy w wysokości dwóch bilionów euro:

zarys kosztów braku działań na poziomie  
europejskim, 2019–2024

## WYCIĄG ZE STUDIUM

Niniejszy wyciąg pochodzi ze studium stanowiącego efekt trwającego nadal długoterminowego projektu, będącego próbą określenia i przeanalizowania kosztów braku działań na poziomie europejskim w określonych dziedzinach polityki. Koncepcja kosztów braku działań na poziomie europejskim, zapoczątkowana przez Parlament Europejski w latach 80. XX wieku, została zastosowana w celu określenia potencjalnego przyrostu wydajności w dzisiejszej gospodarce europejskiej w wyniku realizacji szeregu politycznych inicjatyw, za którymi opowiedział się w ostatnim czasie Parlament Europejski, począwszy od pogłębionego i rozszerzonego jednolitego rynku cyfrowego po bardziej systematyczną koordynację krajowych i europejskich strategii na rzecz obrony lub wzmocnioną współpracę w celu zwalczania unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa. Miarą korzyści jest przede wszystkim dodatkowy osiągnięty PKB lub bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów publicznych.

Z najnowszej analizy wynika, że europejska gospodarka (UE-28) mogłaby osiągnąć potencjalne korzyści w wysokości 2 200 mld EUR, gdyby instytucje Unii przyjęły strategie polityczne, za którym Parlament opowiada się w szeregu szczegółowych obszarów, a następnie w pełni wdrożyły je w dziesięcioletnim okresie od 2019 r. do 2029 r. Kwota ta stanowiłaby w istocie „dywidendę w wysokości dwóch bilionów euro”, odzwierciedlającą wzrost całkowitego unijnego PKB (który w 2017 r. wyniósł 15,3 bln EUR) o około 14 procent. Niniejsze studium ma w zamierzeniu wnieść wkład w trwającą dyskusję na temat priorytetów politycznych Unii Europejskiej na kolejny pięcioletni cykl instytucjonalny, przypadający na lata 2019–2024.

**REDAKTOR:**

**Anthony Teasdale**

E-mail: [EPRS-EuropeanAddedValue@ep.europa.eu](mailto:EPRS-EuropeanAddedValue@ep.europa.eu)

**OPRACOWANIE DOKUMENTU:**

Micaela Del Monte, Tatjana Evas, Aleksandra Heflich, Niombo Lomba, Klaus Müller, Cecilia Navarra, Jerome Saulnier, Elodie Thirion i Wouter Van Ballegooij, Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej; oraz Tania Latici i Laura Puccio, Dyrekcja ds. Analiz dla Posłów.

Autorzy pragną podziękować Charalamposowi Avlakitisowi i Federico Brovelliemu, stażystom w Dziale ds. Europejskiej Wartości Dodanej, za pomoc w pracach badawczych.

Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych (EPRS),  
Parlament Europejski.

*Współpraca:*

Zespół ds. Innowacji PE,  
Gabinet Sekretarza Generalnego,  
Parlament Europejski.

**WERSJE JĘZYKOWE:**

Oryginał: EN

Oryginał ukończony w kwietniu 2019 r.

Bruksela, © Unia Europejska, 2019 r.

**ZASTRZEŻENIE**

Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i pracownikach Parlamentu Europejskiego i zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłącznie odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza.

PE 631.745

ISBN: 978-92-846-4995-2

DOI: 10.2861/42927

CAT: QA-02-19-215-PL-N

# ***Dywidenda Europy w wysokości dwóch bilionów EUR:*** **zarys kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2019–2024**

## **Wprowadzenie**

### **Streszczenie**

Wspólne działania podejmowane przez Unię Europejską mogą przynieść obywatelom istotne korzyści ekonomiczne. Na przykład istniejący jednolity rynek, tworzony od kilku dziesięcioleci, już zwiększył rozwój europejskiej gospodarki (UE-28) o ponad pięć procent, oferując szerszy wybór konsumentom i większe korzyści skali producentom, a tym samym pobudzając handel, inwestycje i zatrudnienie. W wielu obszarach polityki – od transportu po badania naukowe, od gospodarki cyfrowej po wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – możliwe byłoby pogłębienie istniejących wspólnych działań lub podjęcie nowych w sposób, który generowałby pozytywne gospodarcze skutki uboczne.

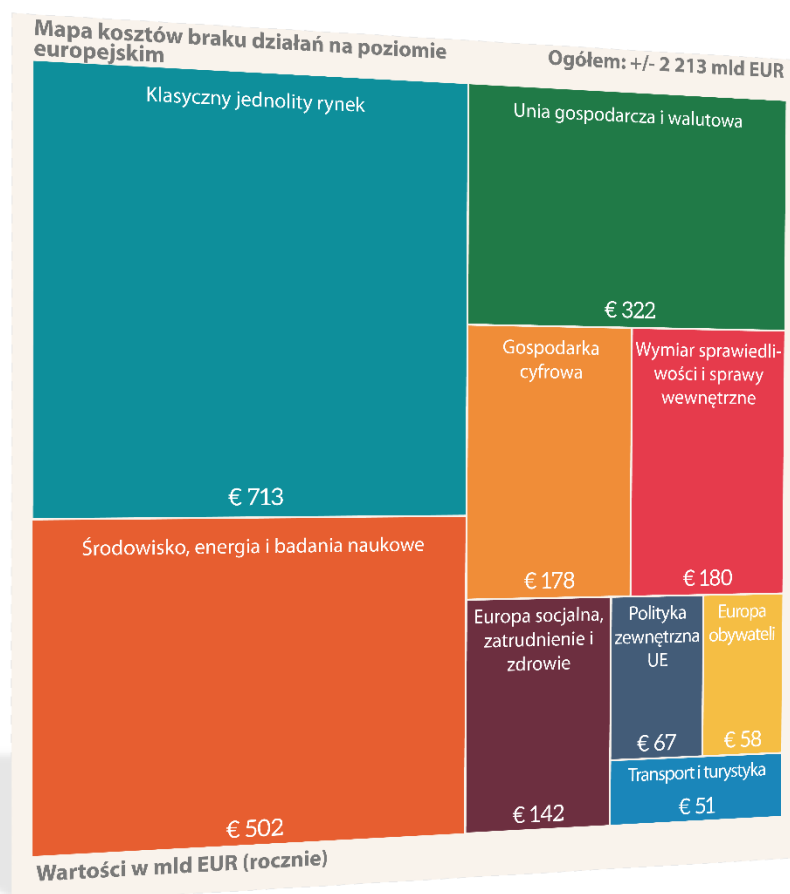
Od 2012 r. Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej Parlamentu Europejskiego podejmuje próby oszacowania potencjalnych korzyści gospodarczych wynikających z inicjatyw politycznych wspieranych przez Parlament, które z biegiem czasu mogłyby poprawić wyniki gospodarcze Europy. Takie korzyści – lub „europejska wartość dodana” – wynikają zasadniczo z dodatkowego generowanego PKB lub z bardziej racjonalnego przydziału istniejących zasobów publicznych dzięki lepszej koordynacji wydatków publicznych na szczeblu krajowym i europejskim. Najnowsza analiza wskazuje, że potencjalne korzyści dla gospodarki europejskiej (UE-28) mogłyby wynieść ponad **2 200 mld EUR**, gdyby instytucje Unii przyjęły strategie polityczne, za którymi Parlament opowiada się w szeregu szczegółowych obszarów, a następnie w pełni wdrożyły je w dziesięcioletnim okresie od 2019 r. do 2029 r. Kwota ta stanowiłaby w istocie „dywidendę w wysokości dwóch bilionów euro”, odzwierciedlającą wzrost **całkowitego unijnego PKB** o około **14 procent** (2,2 bln z 15,3 bln EUR w 2017 r.).

**Dziesięć ogólnych klastrów polityki**, w których wspólne działania na większą skalę mogą pobudzić europejską gospodarkę – dając dodatkową kwotę 2 213 mld EUR – wymieniono poniżej i zaprezentowano w formie graficznej na mapie kosztów braku działań na poziomie europejskim zamieszczonej na następnej stronie:

- klasyczny jednolity rynek (713 mld EUR)
- gospodarka cyfrowa (178 mld EUR)
- unia gospodarcza i walutowa (UGW) (322 mld EUR)
- środowisko, energia i badania naukowe (502 mld EUR)

- transport i turystyka (51 mld EUR)
- Europa socjalna, zatrudnienie i zdrowie (142 mld EUR)
- Europa obywateli (58 mld EUR)
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – migracja i granice (55 mld EUR)
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – bezpieczeństwo i prawa podstawowe (125 mld EUR)
- polityka zewnętrzna UE (67 mld EUR).

Te dziesięć klastrów polityki można z kolei podzielić na **pięćdziesiąt szczegółowych obszarów polityki**, stanowiących elementy składowe niniejszej analizy. Zostały one opisane w sposób ogólny w poniższej sekcji zatytułowanej „Najnowsza analiza”. W kolejnej sekcji czytelnicy znajdą zwięzłe podsumowanie potencjalnych korzyści gospodarczych w każdym z tych 50 obszarów. Następnie na ponad 200 stronach 50 obszarów polityki zostało zaprezentowanych w bardziej szczegółowy sposób, z hiperłączami do odpowiednich badań naukowych przeprowadzonych przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) lub podmioty zewnętrzne. Ponadto na wykresie pokazano ewolucję kwot określonych jako potencjalna europejska wartość dodana, według obszarów polityki, w kolejnych wydaniach niniejszego dokumentu od 2014 r.



## Kontekst

Koncepcja „braku działań na poziomie europejskim” została po raz pierwszy wprowadzona i rozwinięta przez Parlament Europejski na początku lat 80. XX wieku za sprawą sprawozdania zleconego (przez parlamentarną Komisję Specjalną ds. Europejskiej Naprawy Gospodarczej) dwóm czołowym ekonomistom – Michelowi Albertowi i Jamesowi Ballowi. W sprawozdaniu Alberta i Balla pt. *Towards European Economic Recovery in the 1980s* (W kierunku europejskiej naprawy gospodarczej w latach 80.), opublikowanym w sierpniu 1983 r., autorzy dowodzili, że „brak prawdziwie wspólnego rynku” i inne przeszkody w handlu wewnątrzspółnotowym nakładają systemowe utrudnienie na europejską gospodarkę, która osiąga wyniki obniżone (w porównaniu ze swoim potencjałem) w przybliżeniu o równowartość „tygodnia pracy każdego pracownika rocznie”, co stanowi „koszt rzędu dwóch procent PKB”.

„Koszty braku działań na poziomie europejskim” stały się przekonującym uzasadnieniem dla uruchomienia szczegółowego programu legislacyjnego mającego na celu ukończenie tworzenia jednolitego rynku w ciągu pierwszych ośmiu lat działania Komisji Delorsa, od stycznia 1985 r. Koszty, których można byłoby uniknąć dzięki pomyślnemu ukończeniu tworzenia jednolitego rynku, zostały bardziej szczegółowo ujęte ilościowo w historycznym sprawozdaniu Cecchiniego opublikowanym przez Komisję Europejską w kwietniu 1988 r. W sprawozdaniu zatytułowanym *The Cost of Non-Europe in the Single Market* (Koszty braku działań na poziomie europejskim na jednolitym rynku) sugerowano, że potencjalne korzyści dla europejskiej gospodarki wyniosłyby około 4,5 procent (a potencjalnie 6,5 procent) PKB. Dalsza analiza wpływu gospodarczego ponad 3 500 indywidualnych środków przyjętych na szczeblu UE w celu ukończenia tworzenia jednolitego rynku, w okresie od połowy lat 80. XX wieku, wskazuje na wzrost wspólnego PKB o ponad 5,0 procent – lub około 1 500 EUR na obywatela rocznie – przy czym wyniki obliczenia wzrostu PKB wahały się między 1,7 a 8,5 procent.

Koncepcja istnienia „kosztów braku działań na poziomie europejskim” może być zastosowana w o wiele szerszym zakresie niż tylko w stosunku do jednolitego rynku, chociaż prawdopodobnie łatwiej jest określić ją ilościowo w tym szczegółowym obszarze polityki niż w niektórych innych sektorach. Koncepcja sprowadza się do tego, że brak wspólnych działań na poziomie europejskim może oznaczać, iż w określonym obszarze polityki występuje strata efektywności w stosunku do całej gospodarki lub że zbiorowe dobro publiczne, które w przeciwnym razie mogłoby istnieć, nie zostało urzeczywistnione. Koncepcja kosztów braku działań na poziomie europejskim jest ściśle powiązana z koncepcją „europejskiej wartości dodanej”, ponieważ ta druga określa wspólną korzyść z przedsięwzięcia, natomiast pierwsza – łączną korzyść utraconą w wyniku niepodjęcia działania politycznego w określonej dziedzinie na szczeblu europejskim.

## Dotychczasowy proces tworzenia zarysu koncepcji

Potencjalny efekt mnożnikowy rozszerzenia istniejących działań na poziomie europejskim lub podjęcia nowych działań pozostaje wysoki. Od 2012 r. Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) oszacowuje potencjalne korzyści gospodarcze wynikające z inicjatyw politycznych wspieranych przez Parlament, które z biegiem czasu mogłyby wzmocnić europejską gospodarkę. Takie korzyści wynikałyby zasadniczo albo z dodatkowego wytworzonego PKB, albo z bardziej racjonalnego przydziału zasobów publicznych, dzięki lepszej koordynacji wydatków publicznych na szczeblu krajowym i europejskim. Podejście to opiera się nie na założeniu

wyższych wydatków publicznych (chyba że wykazywałyby one wyższy efekt mnożnikowy), ale na określeniu działań, które mogłyby zwiększyć długoterminowy potencjał wzrostu gospodarki bez dodatkowych wydatków – jak w przypadku budowania pogłębionego i rozszerzonego jednolitego rynku cyfrowego uzupełniającego klasyczny jednolity rynek – lub zapewnić lepsze wydatkowanie istniejących zasobów publicznych – jak w przypadku bardziej systemowej koordynacji krajowych i europejskich strategii na rzecz rozwoju lub obrony. Filozofia opiera się zatem na „wzroście bez zadłużenia” i jest dostosowana do realiów ograniczonych możliwości w zakresie wydatków publicznych, w których to realiach rządy funkcjonowały od czasu wybuchu kryzysu gospodarczego i finansowego w 2008 r.

Trwające i regularnie aktualizowane oceny korzyści gospodarczych mających wynikać z takich inicjatyw, za którymi (wszystkimi z nich) Parlament Europejski opowiadał się w różnych punktach w czasie, zostały już zebrane w czterech wydaniach dokumentu zatytułowanego *Zarys kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2014–2019*, opublikowanych przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej w okresie od marca 2014 r. do grudnia 2017 r. Analiza ta opierała się na różnorodnych wewnętrznych badaniach PE, badaniach zleconych przez PE zewnętrznym ekspertom oraz zewnętrznych analizach publikowanych przez inne podmioty publiczne, ośrodki analityczne i środowisko akademickie.

Wstępna ocena przeprowadzona wiosną 2014 r. objęła 24 obszary polityki i wskazała na potencjalne korzyści gospodarcze w wymiarze około **800 mld EUR rocznie** – lub około sześciu procent ówczesnego unijnego PKB – po osiągnięciu pełnego wdrożenia w okresie do dziesięciu lat. Odzwierciedlałoby to stały trend wzrostowy PKB, przy czym największe korzyści byłyby uzyskiwane dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu (w wysokości 260 mld EUR) i klasycznemu jednolitemu rynkowi (235 mld EUR), zaś w kilku innych obszarach korzyści wyniosłyby nawet 60 mld na obszar.

Do czasu czwartego wydania dokumentu *Zarys kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2014–2019*, opublikowanego pod koniec 2017 r., bardziej szczegółowa i zaktualizowana analiza 34 obszarów polityki wskazała na ogólne potencjalne korzyści dla europejskiej gospodarki w wysokości do **1 750 mld EUR** (1,75 bln EUR) – lub około 12 procent ówczesnego unijnego PKB. Największe korzyści zidentyfikowano w następujących obszarach: dalsze środki w celu ukończenia tworzenia klasycznego jednolitego rynku (615 mld EUR), rozwój jednolitego rynku cyfrowego (415 mld EUR), działania w kierunku bardziej zintegrowanych rynków energii i większej efektywności energetycznej (250 mld EUR), zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania (169 mld EUR) oraz dalsze prace na rzecz ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej (129 mld EUR).

## **Najnowsza analiza potencjalnych korzyści gospodarczych: 2,2 bln EUR**

Od stycznia 2018 r. zakres dokumentu *Zarys kosztów braku działań na poziomie europejskim* został rozszerzony w celu objęcia 50 obszarów polityki, w tym różnorodnych aspektów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, oraz nowych dziedzin, takich jak ochrona danych i cyberbezpieczeństwo. W miarę możliwości przeprowadzono także ocenę wstępną wszelkich korzyści, które mogły już zostać osiągnięte w tych dziedzinach – jak w przypadku aspektów klasycznego i cyfrowego jednolitego rynku – w wyniku strategii politycznych, za którymi opowiadał się Parlament, zaproponowanych (w całości lub części) przez Komisję Europejską, a następnie uchwalonych przez Radę i Parlament w trakcie bieżącego pięcioletniego cyklu politycznego UE (2014–2019).



Najnowsze prace opisane w niniejszym studium ukierunkowane są na możliwości oferowane przez następną pięcioletni cykl w kształtowaniu polityki UE, rozpoczynający się od wyborów do nowego Parlamentu Europejskiego, który zostanie zwołany w lipcu 2019 r. Niniejsza analiza wskazuje, że potencjalne korzyści dla europejskiej gospodarki (UE-28) mogłyby wynieść **2 200 mld EUR** (2,2 bln EUR) do końca dziesięcioletniego okresu trwającego od 2019 r. do 2029 r., gdyby instytucje Unii przyjęły i w pełni wdrożyły strategię polityczną, za którą opowiada się Parlament w 50 analizowanych tutaj dziedzinach. Przyniosłoby to w istocie wynikającą ze wspólnych działań UE „dywidendę w wysokości dwóch bilionów EUR”, odzwierciedlającą wzrost całkowitego unijnego PKB (który w 2017 r. wyniósł 15,3 bln EUR) o około 14 procent. Długoterminowy potencjalny wzrost gospodarki UE, jeśli zostałby zrealizowany, byłby bardzo istotny: w każdym roku mógłby potencjalnie odpowiadać całemu programowi luzowania ilościowego realizowanemu przez Europejski Bank Centralny w dziesięciolecie następującym po wybuchu kryzysu gospodarczego i finansowego w 2008 r.

## **Pięćdziesiąt obszarów polityki**

**Pięćdziesiąt obszarów** poddawanych tutaj szczegółowemu przeglądowi, zgrupowanych w dziesięć ogólnych klastrów polityki, zostało wymienionych poniżej, wraz z najnowszymi obliczeniami rocznego przyrostu wydajności, podanego w miliardach EUR, dającego całkowitą kwotę 2 213 mld EUR, po osiągnięciu pełnego rozruchu w okresie do dziesięciu lat:

### **1) Klasyczny jednolity rynek (713 mld EUR)**

- Ukończenie tworzenia jednolitego rynku towarów (183 mld EUR)
- Ukończenie tworzenia jednolitego rynku usług (297 mld EUR)
- Gwarantowanie praw konsumentów (58 mld EUR)
- Promowanie gospodarki współpracy lub gospodarki dzielenia się (50 mld EUR)
- Zwalczanie unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa (85 mld EUR)
- Zwalczanie oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (40 mld EUR)

### **2) Gospodarka cyfrowa (178 mld EUR)**

- Ukończenie tworzenia jednolitego rynku cyfrowego (110 mld EUR)
- Promowanie łączności internetowej (58 mld EUR)
- Cyberbezpieczeństwo (10 mld EUR)

### **3) Unia gospodarcza i walutowa (UGW) (322 mld EUR)**

- Lepsza koordynacja polityki fiskalnej (30 mld EUR)
- Ukończenie tworzenia unii bankowej (75 mld EUR)
- Wspólny system gwarancji depozytów (5 mld EUR)
- Wspólny system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia (17 mld EUR)
- Budowanie bardziej zintegrowanych rynków kapitałowych (137 mld EUR)
- Ogólnoeuropejski produkt emerytalny (58 mld EUR)

**4) Środowisko, energia i badania naukowe (502 mld EUR)**

- Zmiana klimatu (w toku oceny)
- Wzmocnione prawodawstwo dotyczące wody (25 mld EUR)
- Bardziej zintegrowany rynek energii o większej efektywności energetycznej (231 mld EUR)
- Wspieranie badań naukowych i innowacji (40 mld EUR)
- Robotyka i sztuczna inteligencja (206 mld EUR)

**5) Transport i turystyka (51 mld EUR)**

- Jednolity europejski obszar transportu (6 mld EUR)
- Rozwój polityki turystycznej (6 mld EUR)
- Wzmocnione praw pasażerów (0,4 mld EUR)
- Manipulowanie licznikiem kilometrów w pojazdach silnikowych (9 mld EUR)
- Zasady odpowiedzialności i ubezpieczenie dla pojazdów autonomicznych (30 mld EUR)

**6) Europa socjalna, zatrudnienie i zdrowie (142 mld EUR)**

- Zmniejszanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć (43 mld EUR)
- Lepsze informacje dla pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji (12 mld EUR)
- Przedsiębiorstwa społeczne i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (15 mld EUR)
- Eliminowanie nierówności w zakresie zdrowia (72 mld EUR)

**7) Europa obywateli (58 mld EUR)**

- Swobodny przepływ aktywnych zawodowo obywateli Unii (53 mld EUR)
- Kreatywność i różnorodność kulturowa (0,5 mld EUR)
- Wolontariat transgraniczny (0,06 mld EUR)
- Ochrona dzieci, rodziny i stosunków majątkowych (0,6 mld EUR)
- Zakładanie przedsiębiorstw i ich mobilność (0,26 mld EUR)
- Współpraca prawna oraz postępowania w sprawach cywilnych i handlowych (4 mld EUR)
- Prawodawstwo UE dotyczące postępowania administracyjnego (0,02 mld EUR)

**8) Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – migracja i granice (55 mld EUR)**

- Legalna migracja (22 mld EUR)
- Polityka azylowa (23 mld EUR)
- Kontrola granic i polityka wizowa (10 mld EUR)
- Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów (w toku oceny)

**9) Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – bezpieczeństwo i prawa podstawowe (125 mld EUR)**

- Zwalczanie przemocy wobec kobiet (23 mld EUR)
- Równe traktowanie i niedyskryminacja (0,5 mld EUR)
- Walka z przestępczością zorganizowaną, korupcją i cyberprzestępczością (82 mld EUR)
- Skoordynowane działania przeciwko terroryzmowi (16 mld EUR)
- Prawa procesowe i warunki zatrzymania (0,2 mld EUR)
- Ochrona danych (3 mld EUR)

**10) Polityka zewnętrzna UE (67 mld EUR)**

- Mniejsze powielanie w polityce bezpieczeństwa i obrony (22 mld EUR)
- Lepsza koordynacja polityki rozwojowej (9 mld EUR)
- Lepsza wspólna ochrona konsularna dla obywateli Unii (0,9 mld EUR)
- Wspieranie handlu międzynarodowego (35 mld EUR)

## **Analiza ekonomiczna**

Potencjalne korzyści gospodarcze z analizowanych tutaj różnych inicjatyw politycznych UE mogą być wyrażone za pośrednictwem dodatkowego wypracowanego PKB lub jako oszczędności wydatków publicznych bądź innych, wynikających z bardziej efektywnego przydziału zasobów w całej gospodarce. Przykładem dodatkowego PKB mógłby być potencjalny, pojawiający się z upływem czasu efekt mnożnikowy, wiążący się z rozszerzeniem i pogłębieniem jednolitego rynku cyfrowego w skali całego kontynentu lub pełną realizacją już istniejącego jednolitego rynku towarów i usług. Przykładem większej efektywności wydatków publicznych byłaby z kolei bardziej systematyczna koordynacja wydatków w obszarze polityki obrony, w tym wspólnych zamówień w dziedzinie obronności, w której obserwuje się liczne powielenia i niesprawne rozwiązania w obecnych mechanizmach. Przykładem potencjalnych przyszłych unikniętych kosztów byłyby korzyści płynące ze skutecznych działań zapewniających odporność unii bankowej w celu zapobieżenia przyszłym kryzysom związanym z długiem bankowym lub państwowym, bądź ze wzmożonej współpracy w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania.

Analiza zawarta w niniejszej publikacji oparta jest w dużej mierze na serii bardziej szczegółowych opracowań przygotowywanych w ostatnich latach dla poszczególnych europejskich komisji parlamentarnych przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej EPRS. Opracowania te często mają formę *ocen europejskiej wartości dodanej* – towarzyszących formalnym inicjatywom ustawodawczym proponowanym przez Parlament Europejski – oraz *sprawozdań w sprawie kosztów braku działań na poziomie europejskim* dotyczących konkretnych sektorów polityki. Wybór obszarów badawczych jest zatem ściśle związany z konkretnymi pracami komisji parlamentarnych, ich wnioskami lub wyrażanymi przez nie stanowiskami politycznymi. Analiza jest również oparta na innych badaniach, podejmowanych niezależnie przez zewnętrzne ośrodki analityczne i placówki naukowe, związanych z innymi wnioskami zgłaszanymi przez Parlament w różnych sprawozdaniach

ustawodawczych oraz sprawozdaniach z własnej inicjatywy w obecnej i poprzednich kadencjach parlamentarnych.

Szczegółowa analiza zawarta w niniejszym *Zarysie kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2019–2024* ma w zamierzeniu zapewnić wiarygodne oszacowanie wymiaru potencjalnych, możliwych do zmierzenia korzyści dla gospodarki UE wynikających z różnych wymienionych inicjatyw politycznych. Autorzy nie roszczą sobie prawa do przedstawienia dokładnej prognozy opartej na jednym modelu ekonomicznym, lecz dążą do zilustrowania potencjalnej skali możliwych przyrostów wydajności, które wynikałyby ze wspólnych działań w 50 dziedzinach polityki. Analiza opiera się na pracach z różnorodnych źródeł, do których odniesienia są zawarte w przypisach, często zawierających hiperłącza, i jest stale aktualizowana i dopracowywana w przypadku dostępności nowych dowodów. Jak zwykle ostrożnie oszacowano potencjalne korzyści. W przypadku gdy w studium leżącym u podstawy analizy zaprezentowany został zakres potencjalnych korzyści, często wybierana jest niska wartość z zakresu, nawet jeśli istnieje znaczny potencjał wzrostu tej szacowanej wartości w ujęciu średnio- i długoterminowym wynikający z efektów dynamicznych, których nie można łatwo określić pod względem ilościowym. Podobnie w przypadku, gdy dane liczbowe odnoszą się do roku, w którym przeprowadzono ekspertyzę, niekoniecznie są one skorygowane o inflację, co prowadzi niekiedy do niedoszacowania potencjalnych korzyści.

Podejście stosowane przez Parlament Europejski w dziedzinie kosztów braku działań na poziomie europejskim ściśle wiąże się z badaniami ekonomicznymi prowadzonymi równoległe w środowisku akademickim i w ośrodkach analitycznych w szerszym zakresie, zarówno w odniesieniu do poszczególnych strategii politycznych UE, jak i ogólniejszych korzyści wynikających z samego członkostwa w UE. Na przykład studium sporządzone przez trzech ekonomistów (Campos, Coricelli i Moretti) w 2014 r.<sup>1</sup>, która wzbudziło duże zainteresowanie opinii publicznej, miało zapewnić ocenę korzyści gospodarczych wynikających z członkostwa w UE dla 19 państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w ramach jej kolejnych rozszerzeń od 1973 r. do 2004 r. Pomimo że wymiar i charakter korzyści gospodarczych mogą się różnić między państwami członkowskimi i wynikać w każdym przypadku z różnych czynników – czy to wewnątrzunijnej liberalizacji handlu (jak w przypadku 10 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r.), jednolitego rynku (w przypadku Zjednoczonego Królestwa), jednej waluty (w przypadku Irlandii), czy wydajności pracy (w przypadku Finlandii, Szwecji i Austrii) – sformułowano ogólny wniosek, że dzięki członkostwu w UE i związanej z tym integracji gospodarczej dochody narodowe tych państw były już średnio o 12 procent wyższe niż w warunkach braku członkostwa. Studium wykazało również, że korzyści te mają zazwyczaj charakter stały i zwykle rosną z biegiem czasu.

Również Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) przeprowadza ze swojej strony systematyczną analizę wpływu swojej działalności w zakresie udzielania i zaciągania kredytów na unijny PKB, który według obliczeń EBI do 2020 r. będzie o 2,3 procent wyższy niż w przypadku braku takiej działalności, przy czym działania w ramach EFIS odpowiadają za 0,7 z tych 2,3 procent. Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej także oszacowało, że wpływ polityki spójności UE w okresie 2007–2015

---

<sup>1</sup> N. Campos, F. Coricelli i L. Moretti, „Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union using the Synthetic Counterfactuals Method” (Rozwój gospodarczy i integracja polityczna: ocena korzyści wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej z wykorzystaniem metody syntetycznych scenariuszy alternatywnych), IZA Discussion Paper nr 8162, maj 2014 r.

zwiększył całkowitą wartość unijnego PKB o 0,7 procent, przy czym wpływ ten wynosił średnio 2,7 procent w słabiej rozwiniętych regionach Unii.

**Anthony Teasdale**

Dyrektor Generalny,  
Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS).

Kwiecień 2019 r.

## Podsumowanie potencjalnych korzyści gospodarczych w 50 obszarach polityki UE

### 1) **Klasyczny jednolity rynek** (713 mld EUR)

- Ukończenie tworzenia jednolitego rynku towarów (183 mld EUR)
- Ukończenie tworzenia jednolitego rynku usług (297 mld EUR)
- Gwarantowanie praw konsumentów (58 mld EUR)
- Promowanie gospodarki współpracy (50 mld EUR)
- Zwalczanie unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa (85 mld EUR)
- Zwalczanie oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (40 mld EUR)

- **Ukończenie tworzenia jednolitego rynku towarów:** jednolity rynek towarów zajmuje centralne miejsce w europejskim jednolitym rynku i wzmacnia go, dzięki czemu ten ostatni przyczynił się już do znacznego wzrostu unijnego PKB – ostatnie dane szacunkowe wskazują, że o około 6 do 8 procent – w okresie trzydziestu lat od uruchomienia programu jednolitego rynku w 1985 r. Handel towarami generuje obecnie około jednej czwartej unijnego PKB i trzech czwartych handlu wewnątrzunijnego: jak obliczył OECD, jest on o około 60 procent wyższy w porównaniu z sytuacją, w której nie istniałyby jednolity rynek i unia celna. Badania PE wskazują, że dalsze działania w tej szczegółowej dziedzinie – czy to polegające na dalszym przyjmowaniu zharmonizowanych przepisów dotyczących produktów, szerszym zastosowaniu zasady wzajemnego uznawania (jeśli takie przepisy nie istnieją), lepszej transpozycji i wdrażaniu istniejącego prawa Unii, czy szybszych środków zaradczych w przypadku ich niewykonania – mogłyby wzmocnić gospodarkę UE o 1,2 do 1,7 procent unijnego PKB lub **od 183 do 269 mld EUR**. W ekspertyzach przygotowanych przez inne organizacje tę wartość liczbową określa się w wymiarze od 0,2 do 4,7 procent unijnego PKB. Potencjał w zakresie dalszych postępów potwierdza fakt, że wewnątrzunijny handel towarami, na poziomie około 25 procent PKB, nadal znacząco odbiega od porównywalnego zintegrowanego kontynentalnego rynku, a mianowicie Stanów Zjednoczonych, gdzie odpowiada on za około 40 procent gospodarki.
- **Ukończenie tworzenia jednolitego rynku usług:** usługi generują trzy czwarte unijnego PKB oraz dziewięć na dziesięć nowych miejsc pracy w gospodarce. Udział usług w handlu wewnątrzunijnym nadal wynosi jednak tylko około 20 procent, co stanowi zaskakująco niską wartość. Postępów dokonano dzięki unijnej dyrektywie usługowej z 2006 r. ustanawiającej ramy dla jednolitego rynku obejmujące około dwóch trzecich działalności usługowej w Unii. W wielu sektorach nadal obowiązują jednak przepisy krajowe, a stopień otwartości w zawodach regulowanych jest silnie zróżnicowany, co ogranicza wybór dla konsumentów i utrzymuje niektóre ceny na zawyżonym poziomie. Według analizy przeprowadzonej przez Komisję Europejską nadal nie zrealizowano dwóch trzecich potencjalnych korzyści długoterminowych wynikających z ukończenia tworzenia jednolitego rynku usług. Badania PE wskazują na niezrealizowane potencjalne korzyści rzędu **297 mld EUR** lub prawie 2 procent unijnego PKB. W równoległych badaniach wymiar korzyści szacuje się na od 0,6 do 5,6 procent unijnego PKB, w zależności od zakresu usług ujętego w definicji.
- **Gwarantowanie praw konsumentów:** obywatelom Unii przysługują pewne prawa w zakresie ochrony konsumentów, które nie zawsze są jasne lub możliwe do egzekwowania w praktyce.

Konsumenci muszą wiedzieć, że są odpowiednio chronieni przed zawarciem, w trakcie i po zawarciu umów między przedsiębiorcami a konsumentami, jeśli jednolity rynek ma funkcjonować w sposób sprawiedliwy i skuteczny. Poszerzenie zakresu i lepsze stosowanie istniejącego prawa Unii, takiego jak dyrektywa w sprawie kredytu konsumenckiego, łącznie z wyeliminowaniem pewnych złych praktyk – na przykład kupowania przez nabywców gwarancji handlowych, do których są już oni uprawnieni na mocy prawa – prowadziłyby do większej pewności, sprawiedliwszej konkurencji oraz niższych kosztów przestrzegania przepisów i postępowań sądowych. W badaniach PE potencjalny przyrost wydajności wynikający z serii ograniczonych środków w tym obszarze został oszacowany na około **58 mld EUR** rocznie, podczas gdy w niedawnym studium Komisji Europejskiej wskazano, że strata dla konsumentów na sześciu rynkach, wyrażona w kosztach bezpośrednich lub zmarnowanym czasie, wynosi od 20 do 58 mld EUR rocznie.

- **Promowanie gospodarki współpracy:** szybki rozwój gospodarki współpracy lub dzielenia się podważa modele biznesowe w kilku segmentach gospodarki. Gospodarka ta opiera się na platformach współpracy, które tworzą otwarty rynek dla tymczasowego korzystania z towarów i usług, często zapewnianych przez osoby prywatne. W badaniach PE długoterminowe potencjalne korzyści gospodarcze wynikające z lepszej polityki podatkowej i regulacyjnej na szczeblu UE w tym sektorze zostały oszacowane na **50 mld EUR** rocznie, jako wynik na przykład jaśniejszego i spójniejszego zastosowania polityki konkurencji, prawa podatkowego oraz przepisów rynku pracy i warunków pracy.
- **Zwalczanie unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa:** ujawnione niedawno rewelacje dotyczące dokumentów panamskich i skandalu Lux Leaks zwróciły uwagę na potrzebę nadania przez UE i państwa członkowskie wyższego priorytetu zwalczaniu uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego oraz zapewnienia wzmożonej współpracy i przejrzystości w tych dziedzinach, w szczególności przez zagwarantowanie pobierania podatku od przedsiębiorstw tam, gdzie tworzona jest wartość. Uszczuplenie dochodów podatkowych UE w rezultacie przenoszenia zysków, agresywnego planowania podatkowego i nieopłacalnych uregulowań prawnych może sięgać od 223 mld EUR do 293 mld EUR lub średnio 258 mld EUR rocznie i zakłócać przydział zasobów w gospodarce. Biorąc pod uwagę już wprowadzane środki, nawet jeśli można byłoby odzyskać w drodze dalszych inicjatyw, za którymi opowiada się Parlament, tylko jedną trzecią średnich potencjalnych strat, nadal generowałyby to dodatkowe przychody dla krajowych organów podatkowych w wysokości **85 mld EUR** rocznie.
- **Zwalczanie oszustw związanych z VAT:** utracone przychody dla finansów publicznych w związku z nieprzestrzeganiem przepisów lub brakiem ściągania podatku od wartości dodanej (VAT) w UE – tak zwana „luka w podatku VAT” – wynoszą prawie 150 mld EUR. Handel transgraniczny jest zwolniony z VAT, a zatem zapewnia lukę w prawie dla nieuczciwych podmiotów, które pobierają VAT, a następnie znikają bez dokonania zwrotu pieniędzy organom podatkowym. Szacuje się, że uszczuplenie dochodów państw członkowskich z tytułu VAT w wysokości 40–60 mld EUR wynika z działalności zorganizowanych grup przestępczych, zaś dwa procent tych grup stoi za 80 procentami wewnątrzspółnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy” Wnioski Komisji Europejskiej, popierane przez PE, pomogłyby ograniczyć oszustwa transgraniczne nawet o 80 procent lub o około **40 mld EUR** rocznie, a także skutkowałyby łatwiejszymi transakcjami transgranicznymi oraz niższymi kosztami dla przedsiębiorstw i społeczeństwa.

## 2) **Gospodarka cyfrowa** (178 mld EUR)

- Ukończenie tworzenia jednolitego rynku cyfrowego (110 mld EUR)
  - Promowanie łączności internetowej (58 mld EUR)
  - Cyberbezpieczeństwo (10 mld EUR)
- **Ukończenie tworzenia jednolitego rynku cyfrowego:** dane szacunkowe na temat długoterminowego wpływu pomyślnego ukończenia tworzenia jednolitego rynku cyfrowego w Europie na unijny PKB różnią się, ale wszystkie analizy wskazują, że będzie on znaczny. Z wykorzystaniem różnych modeli Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej oraz jej DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych oszacowali w różnym czasie potencjalne korzyści na poziomie od 85 mld EUR do 256 mld EUR rocznie – lub odpowiednio od 0,6 do 1,9 procent unijnego PKB – podczas gdy McKinsey Global Institute ustalił tę kwotę na około 375 mld EUR rocznie, a w badaniu PE z 2014 r. została ona określona jako 415 mld EUR rocznie. Definicja i zakres jednolitego rynku cyfrowego różnią się w przypadku poszczególnych badań, podobnie jak przyjęta metodyka. Często analizowane obszary obejmują handel elektroniczny, elektroniczne zamówienia publiczne, płatności elektroniczne, fakturowanie elektroniczne, administrację elektroniczną, przetwarzanie w chmurze oraz systemy internetowego i alternatywnego rozstrzygania sporów (łączność internetowa jest ujęta tylko w niektórych badaniach: zob. poniżej). W kilku z tych obszarów Komisja Europejska przedstawiła od tego czasu wnioski ustawodawcze, a niektóre z tych wniosków zostały już przyjęte przez podmioty kształtujące prawo w UE. W związku z tym możliwa do osiągnięcia wartość liczbowa w następnym dziesięcioleciu, do celów niniejszej analizy, jest obecnie szacowana na około **110 mld EUR**, ale może być wyższa.
- **Promowanie łączności internetowej:** dane szacunkowe plasują potencjalne długoterminowe korzyści dla unijnego PKB wynikające ze strategii politycznych na szczeblu europejskim, mających na celu promowanie lepszej łączności internetowej – w szczególności przez wdrożenie szybkich szerokopasmowych łączy bezprzewodowych oraz promowanie wprowadzenia na rynek stałych szybkich łączy szerokopasmowych – na poziomie około 0,8 procent PKB po osiągnięciu pełnego rozruchu w okresie 30 lat. Przy założeniu pozytywnego wpływu w wysokości 0,4 procent PKB w następnym dziesięcioleciu korzyści dla europejskiej gospodarki wynosiłyby **58 mld EUR** rocznie.
- **Cyberbezpieczeństwo:** zapewnianie bezpiecznej cyberprzestrzeni ma duże znaczenie dla gwarantowania obywatelom pozbawionego przeszkód i bezpiecznego uczestnictwa w wielu aspektach ery cyfrowej; badania opinii wskazują, że około 87 procent Europejczyków postrzega cyberprzestępczość jako ważne wyzwanie, a (w 2016 r.) w 80 procentach europejskich przedsiębiorstw doszło do co najmniej jednego incydentu w zakresie cyberbezpieczeństwa. Zaktualizowanie istniejących ram prawnych i politycznych w sprawie cyberbezpieczeństwa w sposób, za jakim opowiadają się instytucje Unii, może generować przyrost wydajności dla europejskiej gospodarki wynoszący co najmniej **10 mld EUR**, na podstawie obliczeń wykonanych przez Komisję Europejską.



### 3) **Unia gospodarcza i walutowa** (322 mld EUR)

- Lepsza koordynacja polityki fiskalnej (30 mld EUR)
  - Ukończenie tworzenia unii bankowej (75 mld EUR)
  - Wspólny system gwarancji depozytów (5 mld EUR)
  - Wspólny system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia (17 mld EUR)
  - Bardziej zintegrowane rynki kapitałowe (137 mld EUR)
  - Ogólnoeuropejski produkt emerytalny (58 mld EUR)
- **Lepsza koordynacja polityki fiskalnej:** jeżeli krajowa polityka fiskalna nie będzie skutecznie koordynowana, może to prowadzić do rozprzestrzeniania się negatywnych zjawisk na kolejne państwa członkowskie UE należące do unii gospodarczej i walutowej (UGW), a także na całą europejską gospodarkę w przypadku poważnego kryzysu. Lepsza koordynacja fiskalna zwiększa zrównowagę i odporność państw członkowskich oraz zaufanie i solidarność między nimi, a także powinna wywierać skutek antycykliczny, dając większe pole manewru krajom doświadczającym znacznych strat potencjału w czasie pogorszenia koniunktury. Jak wynika z badań PE, potencjalny roczny przyrost wydajności będący rezultatem lepszej koordynacji polityki fiskalnej w Unii Europejskiej mógłby osiągnąć wymiar około **30 mld EUR** w skali rocznej.
- **Ukończenie tworzenia unii bankowej:** celem unii bankowej UE jest zagwarantowanie stabilności finansowej w Europie, w szczególności przez przerwanie błędnego koła między bankami a kosztami zadłużenia ze strony państwa. Zapewnia ona także wkład w ograniczanie obecnej fragmentacji europejskich rynków finansowych przez promowanie pojedynczych ram dla nadzoru, zapobiegania oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zostały już wdrożone dwa kluczowe elementy składowe skutecznej unii bankowej – Jednolity Mechanizm Nadzorczy oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – opierające się na jednolitym zbiorze przepisów. Biorąc pod uwagę dokonane postępy, badania PE prowadzą do wniosku, że w obszarze tym można osiągnąć potencjalne korzyści w wysokości około **75 mld EUR** (lub prawie 0,5 procent unijnego PKB). Inne badania zawierają sugestię, że ukończenie tworzenia unii bankowej przyniosłoby korzyści makroekonomiczne netto w wysokości od 35 do 130 mld EUR rocznie.
- **Wspólny system gwarancji depozytów:** podczas gdy krajowe systemy gwarancji depozytów zostały już wdrożone i zapewniają ochronę depozytów gwarantowanych w wysokości do 100 000 EUR, nie są one poparte wspólnym systemem europejskim. Wspólny system gwarancji depozytów, przyjmujący formę europejskiego systemu gwarantowania depozytów, zapewniłby większy i bardziej jednolity stopień ochrony ubezpieczeniowej w całej strefie EUR oraz ograniczyłby podatność krajowych systemów gwarancji depozytów na duże wstrząsy lokalne. Jak wynika z badań PE, średni roczny koszt braku posiadania europejskiego systemu gwarantowania depozytów, z uwzględnieniem potencjalnej ograniczonej ucieczki depozytów z banków UE w przypadku poważnego kryzysu zadłużeniowego lub finansowego, wynosi około **5 mld EUR** w skali rocznej.
- **Bardziej zintegrowane rynki kapitałowe:** UE dąży do zbudowania bardziej zintegrowanej unii rynków kapitałowych w celu zwiększenia alternatywnych możliwości pożyczkowych dla przedsiębiorstw, w szczególności przedsiębiorstw typu start-up i MŚP. Około 75 procent przedsiębiorstw nadal jest jednak zależnych od zewnętrznego finansowania. Bardziej zintegrowany rynek kapitałowy zapewniłby lepszy dostęp do rynków akcji i mniej przeszkód dla inwestorów dokonujących inwestycji w innych państwach UE. Unijne gospodarstwa domowe mogłyby również lepiej wykorzystywać swoje oszczędności i miałyby większe możliwości inwestowania. W rezultacie UE mogłaby zwiększyć swój średni potencjał wzrostu, a kapitał byłby

łatwiej kierowany do bardziej produktywnych i innowacyjnych inwestycji. Lepsza integracja i rozwój rynków kapitałowych uzupełniłyby także istotnie unię bankową, gdyż ułatwiają one dostosowanie ekonomiczne i przyczyniają się do zwiększenia odporności gospodarczej. Badania PE zawierają oszacowanie potencjalnych korzyści z bardziej zintegrowanych i skuteczniej regulowanych rynków kapitałowych w UE na kwotę **137 mld EUR** rocznie.

- **Wspólny system minimalnych ubezpieczeń na wypadek bezrobocia:** wspólny system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia dla strefy euro mógłby pełnić funkcję automatycznego mechanizmu stabilizującego w przyszłych okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Z badań PE wynika, że gdyby system taki był wdrożony w czasie kryzysu gospodarczego i finansowego w 2008 r., ustabilizowałby on dochody gospodarstw domowych przez zapewnienie dobrze ukierunkowanego bodźca oraz złagodziłby stratę PKB w najbardziej dotkniętych państwach członkowskich strefy euro o około 71 mld EUR w okresie czterech lat, co odpowiada kwocie **17 mld EUR** w każdym roku.
- **Ogólnoeuropejski produkt emerytalny:** systemy emerytalne, a w szczególności publiczne systemy emerytalne, zapewniły ochronę większości osób starszych w przeważającej części państw UE przed zagrożeniem ubóstwem. Obecnie osoby w wieku 65 lat mogą oczekiwać jeszcze kolejnych 20 lat życia. Z tego i z innych powodów państwa członkowskie zachęcają do gromadzenia prywatnych oszczędności emerytalnych w celu złagodzenia wpływu starzenia się społeczeństwa na systemy zabezpieczenia społecznego oraz w celu uzupełnienia publicznych świadczeń emerytalnych. Ogólnoeuropejski produkt emerytalny (OIPE) mógłby stanowić atrakcyjny element uzupełniający, w szczególności dla osób młodych i samozatrudnionych, zwłaszcza w państwach członkowskich o niedostatecznie rozwiniętych pracowniczych lub prywatnych systemach emerytalnych. Dane szacunkowe wskazują, że wprowadzenie OIPE mogłoby przyczynić się do osiągnięcia około połowy wzrostu rynku emerytur indywidualnych w UE od obecnego momentu do 2030 r., co odpowiada kwocie 700 mld EUR lub średnio **58 mld EUR** rocznie.

#### 4) **Środowisko, energia i badania naukowe** (502 mld EUR)

- Zmiana klimatu (w toku oceny)
  - Wzmocnione prawodawstwo dotyczące wody (25 mld EUR)
  - Bardziej zintegrowany rynek energii o większej efektywności energetycznej (231 mld EUR)
  - Wspieranie badań naukowych i innowacji (40 mld EUR)
  - Robotyka i sztuczna inteligencja (206 mld EUR)
- **Zmiana klimatu:** uważa się, że łączne zgłoszone straty ekonomiczne w Europie spowodowane ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi i innymi zdarzeniami związanymi z klimatem od 1980 r. sięgają ponad 436 mld EUR. Ostatnie, choć niewyczerpujące badania na temat kosztu zmiany klimatu wskazują, że potencjalne korzyści dla gospodarki UE wynikające z obecnie planowanej polityki łagodzenia zmiany klimatu wyniosą około **160 mld EUR** rocznie. Odpowiada to dodatkowej stracie pod względem dobrobytu konsumentów, która zostałaby poniesiona, gdyby globalny wzrost temperatury przekroczył dwa stopnie Celsjusza do końca wieku, przy braku osiągnięcia celów polityki klimatycznej UE, wspieranych przez PE i inne instytucje Unii. Kwota ta nie została ujęta w niniejszym *Zarysie kosztów braku działań na poziomie europejskim*, gdyż odnosi się do kosztów braku osiągnięcia ustalonej polityki UE i jest mierzona w o wiele dłuższym okresie niż wszelkie inne rozważane strategie polityczne. Podlega ona jednak

aktywnej ocenie i silnie uwydatnia wartość dodaną dla obywateli Unii wynikającą ze spójnych działań na szczeblu UE w tym obszarze polityki.

- **Wzmocnione prawodawstwo dotyczące wody:** wydajne użytkowanie wody i gospodarowanie nią są ważną częścią gospodarki charakteryzującej się oszczędnością i sprzyjającej ochronie środowiska. Niewystarczające inwestycje w tym sektorze oraz niekompletny system regulacyjny skutkują jednak ryzykiem dla obywateli i utrwalonymi problemami związanymi z infrastrukturą wodną, czystością wody i zarządzaniem ryzykiem powodziowym. Jak wynika z badań PE, ukierunkowane działania UE w czterech szczegółowych dziedzinach – pomocy w odtwarzaniu równin zalewowych, ograniczaniu pozostałości produktów leczniczych w ściekach komunalnych, promowaniu zastosowania wydajniejszych urządzeń do oczyszczania ścieków i zwiększaniu wykorzystania wodomierzy – mogłyby przynieść europejskiej gospodarce przyrost wydajności rzędu **25 mld EUR** rocznie.
- **Bardziej zintegrowany rynek energii o większej efektywności energetycznej:** pomimo znacznych postępów w ostatnich latach nadal istnieje możliwość realizacji w pełni zintegrowanego unijnego rynku energii, gdyż brak koordynacji i bariery regulacyjne nadal ograniczają konkurencję. W rezultacie wielu konsumentów wciąż musi korzystać z ograniczonego wyboru dostawców i jest pozbawianych korzyści płynących z niskich cen energii. Gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa powinny również mieć możliwość pełnego uczestnictwa w transformacji energetycznej, zarządzania swoim zużyciem i jednocześnie czerpania korzyści z wprowadzenia inteligentnej technologii zarządzania popytem i przejrzystych informacji. Ponadto inwestycje w efektywniejsze wykorzystanie energii zwiększyłyby unijny PKB, przyczyniając się do obniżenia europejskich rachunków za energię, zwiększenia bezpieczeństwa dostaw i ochrony środowiska. Na podstawie badań PE i innych badań uzasadnione jest założenie, że bardziej zintegrowany rynek energii mógłby zwiększyć potencjalny PKB o nawet 29 mld EUR rocznie, podczas gdy pełne wdrożenie środków UE w zakresie efektywności energetycznej mogłoby przynieść dodatkowe korzyści w wysokości około 202 mld EUR rocznie. W ujęciu ogólnym bardziej zintegrowany rynek o większej efektywności energetycznej mógłby zatem generować potencjalne korzyści w wysokości do **231 mld EUR** rocznie.
- **Wspieranie badań naukowych i innowacji:** udane badania naukowe i innowacje stanowią klucz do dobrobytu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju. Chociaż UE odpowiada za jedną piątą światowych inwestycji w badania i rozwój, konkurenci i główni partnerzy handlowi Unii inwestują proporcjonalnie więcej: w 2015 r. działania Chin w obszarze badań i rozwoju zdystansowały działania UE-28 w tej dziedzinie dzięki wydatkom przekraczającym 2,0 procent PKB, podczas gdy dane ze Stanów Zjednoczonych i Japonii wskazują na odpowiednio nieco poniżej i nieco powyżej 3,0 procent. W 2018 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący lepiej rozwiniętego programu UE w zakresie badań naukowych i innowacji. Na podstawie istniejących dowodów i z wykorzystaniem różnych symulacji makroekonomicznych stwierdzono, że zaproponowany program mógłby spowodować potencjalny przyrost wydajności w wymiarze nawet **40 mld EUR** rocznie.
- **Robotyka i sztuczna inteligencja:** rozwój robotyki i sztucznej inteligencji wiąże się z ogromnym potencjałem gospodarczym dla UE. Dziedziny te mogą, w przypadku ich odpowiedniego uregulowania, wywierać pozytywny wpływ na poszczególne osoby i całe społeczeństwo, zapewniając lepszą jakość życia, zdrowia i środowiska oraz dając obywatelom nowe możliwości rynkowe, które mogą stanowić podstawę dla wzrostu gospodarczego. Szacuje się, że wpływ rozwoju robotyki i sztucznej inteligencji na światową gospodarkę mógłby wynieść od 2 do 12 bilionów EUR do 2030 r. Odpowiednie strategie polityczne UE promujące i regulujące te nowe technologie mogłyby przynieść potencjalny przyrost wydajności w europejskiej gospodarce na poziomie **206 mld EUR** rocznie.

## 5) Transport i turystyka (51 mld EUR)

- Jednolity europejski obszar transportu (6 mld EUR)
- Rozwój polityki turystycznej (6 mld EUR)
- Wzmocnienie praw pasażerów (0,4 mld EUR)
- Manipulowanie licznikiem kilometrów w pojazdach silnikowych (9 mld EUR)
- Zasady odpowiedzialności i ubezpieczenie dla pojazdów autonomicznych (30 mld EUR)

- **Jednolity europejski obszar transportu:** pomimo dokonanych w ostatnich 20 latach znacznych postępów w tworzeniu jednolitego rynku transportu, sektor nadal musi mierzyć się z różnorodnymi barierami, które generują znaczne dodatkowe koszty wpływające na środowisko, bezpieczeństwo, zdrowie ludzi i konkurencyjność gospodarki. Jak wynika z badań PE, wyeliminowanie uchybień w sektorze transportu może przynieść europejskiej gospodarce roczne korzyści w wysokości co najmniej **5,7 mld EUR**. Skutkowałoby to poprawą mobilności obywateli, zwiększeniem zrównoważenia środowiskowego, zapewnieniem lepszej sieci połączeń wewnątrz UE i większą konkurencyjnością międzynarodową.
- **Rozwój polityki turystycznej:** mimo że Unia Europejska jest ważnym celem ruchu turystycznego na świecie – odpowiadając za około 40 procent całkowitej liczby wizyt międzynarodowych – jej przemysł turystyczny nadal stoi wobec wielu wyzwań i jest osłabiany różnego rodzaju niedoskonałościami rynku. Z badań PE wynika, że można osiągnąć dalsze korzyści dzięki uwzględnieniu sektorów o największym potencjalnym przyroście wydajności wynikającym z dodatkowych działań UE, takich jak wspieranie rozwoju MŚP w sektorze związanym z żywnością, wspartym wysokiej jakości zakwaterowaniem, co przyniesie potencjalne korzyści w wymiarze **od 5,7 do 6,8 mld EUR** rocznie.
- **Wzmocnione prawa pasażerów:** pasażerowie w UE podróżujący drogą lotniczą, lądową (autobusy), kolejową i wodną (morską i śródlądową) są chronieni na mocy szczegółowych ram legislacyjnych, wyjątkowych w skali światowej. Nadal występują jednak istotne wyzwania, którymi należy się zająć zarówno pod względem prawnym, jak i praktycznym, w obszarze poszanowania i egzekwowania tych praw. Obejmują one różnice w poziomie ochrony w poszczególnych rodzajach transportu, przypadki braku zastosowania praw pasażerów oraz ograniczoną wiedzę na temat takich praw. Badania PE wskazują, że koszty dla obywateli i przedsiębiorstw wynikające z braku skonsolidowanych ram dotyczących praw pasażerów w UE sięgają co najmniej **355 mln EUR** rocznie.
- **Manipulowanie licznikiem kilometrów w pojazdach silnikowych:** nawet 50 procent używanych samochodów będących w obrocie między państwami członkowskimi UE posiada liczniki kilometrów (instrumenty mierzące odległość pokonaną przez samochód), które zostały nielegalnie zmanipulowane w celu zwiększenia wartości rynkowej pojazdu. Liczba liczników kilometrów poddanych manipulacji jest o wiele wyższa w przypadku samochodów przywożonych, przy czym liczba zarejestrowanych kilometrów jest w nich także wyższa niż w przypadku samochodów sprzedawanych na rynkach krajowych. Badania PE pokazują, że łączne koszty gospodarcze oszustw polegających na fałszowaniu liczników w samochodach używanych w ramach handlu transgranicznego w UE wynoszą co najmniej 1,3 mld EUR rocznie, przy czym najbardziej prawdopodobny scenariusz wskaźnika oszustw określa straty ekonomiczne w wysokości **8,8 mld EUR**.
- **Zasady odpowiedzialności i ubezpieczenie dla pojazdów autonomicznych:** coraz większe zainteresowanie pojazdami podłączonymi do sieci i pojazdami autonomicznymi wywrze duży

wpływ na sektor motoryzacyjny i potencjalnie przyniesie znaczne korzyści społeczno-ekonomiczne. Do 2050 r. pojazdy autonomiczne mogłyby zapewnić wkład w europejską gospodarkę w wysokości 17 bln EUR. Powszechnie zakłada się, że pojazdy autonomiczne mogą ratować życie ludzi, minimalizować koszty finansowe wypadków samochodowych, zwiększać mobilność miejską, zmniejszać zatęplenie i negatywny wpływ na środowisko, zapewniać formy mobilności sprzyjające włączeniu społecznemu dla osób starszych i osób o specjalnych potrzebach oraz zwiększać produktywność. Badania PE zawierają oszacowanie, że przyspieszenie „krzywej akceptacji” dla pojazdów autonomicznych o pięć lat dzięki sprecyzowaniu zasad odpowiedzialności na szczeblu europejskim spowodowałoby wzrost gospodarki o **29,6 mld EUR** rocznie.

## 6) **Europa socjalna, zatrudnienie i zdrowie** (142 mld EUR)

- Zmniejszanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć (43 mld EUR)
- Lepsze informacje dla pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji (12 mld EUR)
- Przedsiębiorstwa społeczne i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (15 mld EUR)
- Eliminowanie nierówności w zakresie zdrowia (72 mld EUR)

- **Zmniejszanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć:** pomimo podejmowanych w ostatnich latach starań na rzecz wyeliminowania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć godzinowa stawka brutto kobiet w gospodarce UE jest nadal o 16 procent niższa niż w przypadku mężczyzn. Wynika to zarówno z „efektu segregacji”, jak i z dyskryminacji płacowej, ale ogólne nierówności zarobkowe obejmują także różnicę wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn oraz różnicę w przepracowanych godzinach, przy czym szacuje się, że utracone wynagrodzenie wynosi od 241 do 379 mld EUR rocznie. Zmniejszenie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć nie tylko jest pożądane samo w sobie, ale miałyby także pozytywny wpływ na gospodarkę europejską, gdyż zróżnicowanie to zmniejsza wydajność ekonomiczną między innymi przez uniemożliwianie optymalnego przydziału pracy. Zwiększyłyby to produktywność i zadowolenie z pracy oraz ograniczyłyby rotację pracowników i spory sądowe. Z badań PE wynika, że zmniejszenie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć o jeden procent zwiększy gospodarkę o 0,14 procent. Nawet jeśli działania UE w zakresie przejrzystości płac oraz lepszego dostępu do różnych form urlopu i elastycznej organizacji pracy miałyby zmniejszyć zróżnicowanie wynagrodzenia o jedynie 2,0 procent, unijny PKB wzrósłby o 0,28 procent, czyli **43 mld EUR** rocznie.
- **Lepsze informacje dla pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji:** pracownikom przysługuje prawo do właściwego poziomu informacji na podstawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, lecz proces ten może mieć także pozytywny wpływ na gospodarkę, w szczególności w okresach zwolnień, gdyż wykazano, że wczesne powiadomienie sprzyja udanym przeniesieniom pracowników, w szczególności jeśli towarzyszy temu pomoc w poszukiwaniu pracy i szkolenia. Badania PE na temat kosztów i korzyści możliwych udoskonaleń obecnych ram legislacyjnych UE zawierają oszacowanie, zgodnie z którym udoskonalenia te mogłyby skutkować przyrostem wydajności w wymiarze około **12 mld EUR** rocznie, w szczególności dzięki zmniejszeniu liczby zwolnień (o około 22 procent) oraz ograniczeniu występowania i dotkliwości sporów pracowniczych, odsetka zwalnianych się pracowników i kosztów zdrowotnych, a także dzięki zwiększeniu prawdopodobieństwa znalezienia nowej pracy.
- **Eliminowanie nierówności w zakresie zdrowia:** bycie zdrowym lub zdolnym do prowadzenia wysokiej jakości życia podczas choroby stanowią najważniejsze kwestie dla każdego człowieka.

Chociaż UE posiada jedynie kompetencje uzupełniające w obszarze polityki zdrowotnej, dostęp do transgranicznej opieki zdrowotnej oraz lepsza koordynacja i promowanie najlepszych praktyk między państwami członkowskimi mogą przynieść istotne korzyści. Na podstawie przeprowadzonej przez Komisję Europejską i inne podmioty analizy kosztów najważniejszych nierówności w zakresie zdrowia, zarówno między poszczególnymi państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich, prowadzących do pogorszenia się stanu zdrowia kilku grup społecznych lub w określonych regionach, europejska gospodarka mogłaby potencjalnie zyskać do **72 mld EUR** rocznie dzięki skuteczniejszym działaniom w tej dziedzinie. Wymiar zdrowotny mógłby zostać dodany do innych strategii politycznych UE – na przykład istniejące fundusze strukturalne mogłyby być wykorzystywane w większym stopniu do wspierania projektów, które wzmacniają infrastrukturę zdrowotną, zwiększają badania naukowe i szkolenia w zakresie zdrowia, przyczyniają się do zdrowszego życia i promują „aktywne starzenie się”.

- **Przedsiębiorstwa społeczne i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych:** w UE funkcjonują dwa miliony przedsiębiorstw społecznych, zatrudniających ponad 14 milionów osób. Przybierają one różnorodne formy prawne – fundacji, spółdzielni, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszeń lub przedsiębiorstw – i nie istnieją obecnie europejskie ramy prawne, które pomogłyby im czerpać pełne korzyści z jednolitego rynku. Bardziej skoordynowane podejście UE generowałoby gospodarczą i społeczną wartość dodaną, w tym większe korzyści skali dzięki dostępowi do większego rynku, skutkowałoby ograniczonymi kosztami transakcji i egzekwowania, większym dostępem do finansowania i zamówień publicznych oraz potencjalnie większą widocznością i ufnością konsumentką. Koncepcje europejskich towarzystw ubezpieczeń wzajemnych lub fundacji europejskich ułatwiłyby prowadzenie przez nie operacji, podobnie jak system certyfikacji UE. W przypadku tych systemów „etykieta europejskiej gospodarki społecznej” mogłaby otworzyć przed nimi możliwość wyróżnienia się na tle innych przedsiębiorstw, bez potrzeby oddzielnej rejestracji w każdym państwie członkowskim, a jednocześnie umożliwić im wybór formy prawnej, na podstawie której chcą prowadzić swoją działalność. Z badań PE wynika, że nawet jeśli takie działania doprowadziłyby do wzrostu w sektorze o jedynie 2,0 procent, odzwierciedlałoby to korzyść w wymiarze około **15 mld EUR** rocznie.

## 7) **Europa obywateli** (58 mld EUR)

- Swobodny przepływ aktywnych zawodowo obywateli Unii (53 mld EUR)
  - Kreatywność i różnorodność kulturowa (0,5 mld EUR)
  - Wolontariat transgraniczny (0,06 mld EUR)
  - Ochrona dzieci, rodziny i stosunków majątkowych (0,6 mld EUR)
  - Zakładanie przedsiębiorstw i ich mobilność (0,26 mld EUR)
  - Współpraca prawna oraz postępowania w sprawach cywilnych i handlowych (4 mld EUR)
  - Prawodawstwo UE dotyczące postępowania administracyjnego (0,02 mld EUR)
- **Swobodny przepływ aktywnych zawodowo obywateli Unii:** obywatele mają prawo szukać pracy w innym państwie UE, mieszkać w tym państwie i mieć dostęp do jego rynku pracy. Muszą oni płacić podatki i składki na ubezpieczenie społeczne, ale mogą korzystać z tych samych praw co obywatele danego państwa. Szacuje się, że w 2017 r. dzięki swobodnemu przepływowi do głównych krajów docelowych został osiągnięty wzrost PKB wynoszący 106 mld EUR. Gdyby trendy utrzymały się na obecnym poziomie – tj. podobnie jak w dekadzie 2007–2017, gdy liczba zatrudnionych obywateli Unii w wieku produkcyjnym mieszkających w innym państwie członkowskim wzrosła z 2,5 do 3,8 procent – stabilne korzystanie ze swobodnego przepływu

skutkowałoby ujęciem w tej kategorii do 2027 r. 5,4 procent takich osób, lub około 12 milionów ludzi. Jak wynika z badań PE, taki wzrost zapewniłby gospodarce UE około **53 mld EUR** rocznie, w cenach stałych. Kwota ta byłaby znacznie wyższa, gdyby wzięto pod uwagę pracowników przygranicznych, pracowników delegowanych, przekazy pieniężne emigrantów i wpływ na dochody publiczne.

- **Kreatywność i różnorodność kulturowa:** kultura stanowi jeden z największych aktywów Europy, zaś 80 procent obywateli uważa, że różnorodność kultury na naszym kontynencie wyróżnia Europę i nadaje jej specjalną wartość. Sektor kultury i sektor kreatywny są także siłami napędowymi innowacji, generując PKB w wysokości ponad 500 mld EUR rocznie i zatrudniając 7,5 procent europejskiej siły roboczej. Wyzwania, przed jakimi stoją te sektory, obejmują cyfryzację, fragmentację rynków, ograniczony obieg dzieł i bariery dla dostępu do pożyczek i kapitału, w szczególności z uwagi na trudności związane z wyceną aktywów niematerialnych i prawnych oraz przewagą mikroprzedsiębiorstw w sektorze. Z badań wynika, że gdyby dzięki wprowadzeniu nowych instrumentów finansowych i dalszemu rozwojowi istniejących – zapewniających łatwiejszy dostęp do kapitału i współfinansowania, w tym korzystania z „aniołów biznesu” i finansowania społecznościowego – niedopasowanie poziomu płynności w sektorze mogło zostać zmniejszone o jedną czwartą, potencjalny wzrost PKB mógłby wynieść nawet **494 mln EUR** rocznie.
- **Wolontariat transgraniczny:** wolontariat – prowadzony przez osobę z jej własnej woli, w szczególności w ramach organizacji pozarządowej, w celach niedochodowych – oferuje wiele korzyści, zarówno dla wolontariuszy, jak i sektorów oraz lokalnych społeczności, którym wolontariusze pomagają. Różnorodne obciążenia regulacyjne i finansowe tradycyjnie ograniczają jednak dostęp do wolontariatu, w szczególności dla osób młodych. Obejmują one brak uznawania przez prawo w różnych państwach, blokowanie dostępu na przykład do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz brak konsekwentnego uznawania umiejętności zdobytych podczas wolontariatu. Badania PE pozwalają na oszacowanie kosztu takich barier na około **65 mln EUR** rocznie, zaś Komisja Europejska uważa, że dzięki czterokrotnemu efektowi mnożnikowemu 50 000 osób uczestniczących każdego roku w nowym Europejskim Korpusie Solidarności mogłoby przyczynić się do wzrostu gospodarki o 810 mld EUR rocznie.
- **Ochrona dzieci, rodziny i stosunków majątkowych:** liczba międzynarodowych par i rodzin w UE stale wzrasta, gdyż coraz więcej osób korzysta z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się. Badania PE wskazują, że obecne braki i niespójności w ramach prawnych UE dotyczących ochrony dzieci, rodziny i stosunków majątkowych w sytuacjach transgranicznych generują roczne koszty w wymiarze około **619 mln EUR**. Koszty te wynikają przede wszystkim z rozbieżności przepisów państw członkowskich, interpretacji i stosowania przepisów UE oraz braku wzajemnego uznawania szczególnego statusu prawnego lub decyzji administracyjnych. Wymagane są działania w odniesieniu do transgranicznej adopcji dzieci, reprezentacji w przypadku niepełnosprawności, uznawania stanu cywilnego i prawa własności oraz wypłaty odszkodowań za wypadki drogowe.
- **Zakładanie przedsiębiorstw i ich mobilność:** europejskie prawo spółek stanowi ważny fundament jednolitego rynku. Ułatwia swobodę przedsiębiorczości, ogranicza obciążenia operacyjne przedsiębiorstw, zwiększa ich konkurencyjność i promuje przejrzystość. Według danych Eurostatu 17 milionów spółek akcyjnych w UE generuje wartość dodaną w wysokości około 4,9 bln EUR rocznie. Przedsiębiorstwa, które chcą przenieść się do innego państwa członkowskiego, nadal napotykać jednak istotne przeszkody, ponoszą koszty i nie mogą korzystać z pewności prawa, co ogranicza stopień integracji rynkowej. W badaniach PE stwierdza się, że udoskonalenie ram prawnych UE w odniesieniu do fuzji, podziałów, przekształceń i przedstawicielstw przedsiębiorstw może generować przyrost wydajności w wysokości **264 mln EUR** rocznie.

- **Współpraca prawna oraz postępowania w sprawach cywilnych i handlowych:** liczba osób i przedsiębiorstw zaangażowanych w transakcje transgraniczne stale rośnie. Egzekwowanie praw w innym państwie członkowskim nadal stanowi jednak wyzwanie. Różnice w przepisach postępowania cywilnego w poszczególnych państwach członkowskich stwarzają trudności i koszty dla zaangażowanych stron i mogą stanowić źródło braku zaufania między wymiarami sprawiedliwości w zakresie uznawania lub wykonywania zagranicznych wyroków. Badania PE wskazują, że działania ustawodawcze wprowadzające wspólne unijne minimalne normy postępowania cywilnego mogłyby ograniczyć roczne koszty dla obywateli i przedsiębiorstw o od 258 do 773 mln EUR rocznie. Ponadto działania UE mające na celu przyspieszenie rozstrzygnięcia sporów handlowych mogłyby generować dodatkową europejską wartość dodaną w wysokości co najmniej **3,7 mld EUR**, a potencjalnie 5,7 mld EUR rocznie.
- **Prawodawstwo UE dotyczące postępowania administracyjnego:** każdy obywatel ma możliwość wyegzekwowania na drodze prawnej prawo do dobrej administracji w swoich stosunkach z instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii. Prawo administracyjne UE w swojej obecnej formie jest bardzo fragmentaryczne, co generuje niepewność, koszty i opóźnienia. Badania PE wskazują, że jaśniejsze i spójniejsze podejście skodyfikowane w formie prawodawstwa UE dotyczącego postępowania administracyjnego obniżyłoby koszty transakcji i czas oczekiwania w sprawach prowadzonych przez obywateli z administracją UE wyrażone kwotą co najmniej **20 mln EUR**.

## **8) Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – migracja i granice** (55 mld EUR)

- Legalna migracja (22 mld EUR)
  - Polityka azylowa (22 mld EUR)
  - Kontrola granic i polityka wizowa (10 mld EUR)
  - Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów (w toku oceny)
- **Legalna migracja:** celem UE jest stworzenie kompleksowej polityki imigracyjnej, w ramach której obywatel państwa trzeciego legalnie przebywający w innym kraju byłby traktowany w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny. Występuje jednak nadal szereg luk i barier ze względu na brak włączenia i egzekwowania międzynarodowych i unijnych praw człowieka i norm pracy, a podejście sektorowe przyjęte w ramach prawnych UE nie obejmuje wszystkich obywateli państw trzecich. To z kolei przyczynia się do doświadczanych przez obywateli państw trzecich różnic w zakresie wskaźników zatrudnienia, nadmiernych kwalifikacji, miejsc pracy o niższej jakości, mniejszych zarobków oraz mniej skutecznej integracji długoterminowej. Badania PE zawierają szacunki, że dalsze działania UE w obszarze legalnej migracji mogłyby skutkować korzyściami dla gospodarki w wysokości nawet **22 mld EUR** rocznie. Dodatkowe korzyści można odnieść przez zajęcie się fragmentarycznymi krajowymi strategiami politycznymi w tym obszarze, które obecnie osłabiają zdolność UE jako całości do przyciągania potrzebnych jej pracowników i badaczy.
  - **Polityka azylowa:** obserwuje się obecnie znaczące strukturalne niedociągnięcia i uchybienia w projekcie i wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) i powiązanych środków. Wskazują one na potrzebę uwzględnienia kwestii takich jak większa zgodność z normami międzynarodowymi i unijnymi, niższe poziomy nielegalnej migracji do UE oraz koszty bezpieczeństwa i ochrony granic, zwiększona skuteczność i wydajność procedury azylowej, szybsza integracja społeczno-ekonomiczna osób ubiegających się o azyl, zwiększone zatrudnienie i dochody podatkowe oraz wzmocniona ochrona praw człowieka w kraju powrotu.



Z badań PE wynika, że korzyści gospodarcze wynikające z przyjęcia wariantów strategicznych w tych dziedzinach wyniosłyby co najmniej **22,5 mld EUR** rocznie.

- **Kontrola granic i polityka wizowa:** nieoczekiwanie wysoka liczba migrantów przybywających na granice zewnętrzne UE w 2015 r. i 2016 r. wyeksponowała braki strukturalne polityki zarządzania granicami zewnętrznymi UE, w szczególności pod względem kontroli migrantów i osób ubiegających się o azyl. Te braki, wraz z obawami dotyczącymi bezpieczeństwa wewnętrznego, skłoniły kilka państw strefy Schengen do ponownego wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych. Oprócz strat ekonomicznych wynikających z zamknięcia granic wewnętrznych – „kosztu braku Schengen”, który według szacunków wynosi co najmniej 10 mld EUR rocznie – sytuacja ta wywierała negatywny wpływ na migrantów, przyjmujące ich społeczeństwa, mieszkańców odnośnych państw i na zaufanie do samej UE. Badania PE doprowadziły do oszacowania kosztu obecnych uzgodnień w tym ostatnim obszarze dla europejskiej gospodarki na około 27,5 mld EUR rocznie. Korzyści netto wynikające z przyjęcia szeregu wariantów strategicznych dla UE w celu wyeliminowania zidentyfikowanych luk i barier wyniosłyby co najmniej **10 mld EUR** rocznie (4 mld EUR w obszarze kontroli granic i 6 mld EUR w obszarze polityki wizowej).
- **Programy obywatelstwa dla inwestorów i ułatwień pobytowych dla inwestorów:** kilka państw członkowskich wdrożyło programy obywatelstwa dla inwestorów lub programy ułatwień pobytowych dla inwestorów – zwane programami „złotych paszportów” lub „złotych wiz” – które zapewniają dostęp do prawa do pobytu lub obywatelstwa w zamian za określone inwestycje w danych państwach. W niektórych przypadkach zostały zgłoszone obawy dotyczące zakresu korupcji, prania pieniędzy lub uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, a także możliwości zniekształcenia jednolitego rynku i podważenia integralności obywatelstwa europejskiego. Szereg inicjatyw UE mających na celu zwiększenie przejrzystości, rozliczalności i należytej staranności w odniesieniu do takich programów jest obecnie poddawanych aktywnej analizie i przeprowadzana jest ocena potencjalnych korzyści dla gospodarki UE wynikających z takich działań.

## 9) Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – bezpieczeństwo i prawa podstawowe (125 mld EUR)

- Zwalczanie przemocy wobec kobiet (23 mld EUR)
  - Równe traktowanie i niedyskryminacja (0,5 mld EUR)
  - Walka z przestępczością zorganizowaną, korupcją i cyberprzestępczością (82 mld EUR)
  - Skoordynowane działania przeciwko terroryzmowi (16 mld EUR)
  - Prawa procesowe i warunki zatrzymania (0,2 mld EUR)
  - Ochrona danych (3 mld EUR)
- **Zwalczanie przemocy wobec kobiet:** od jednej czwartej do jednej trzeciej wszystkich kobiet w Europie doświadczyło przemocy fizycznej lub seksualnej po 15. roku życia. Nie istnieją prawnie wiążące instrumenty szczególnie ukierunkowane na kobiety będące ofiarami przemocy na szczeblu UE. W rezultacie zapobieganie, ochrona i pomoc różnią się w poszczególnych państwach Unii. UE podpisała Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencję stambulską), która po jej ratyfikowaniu będzie wiążąca zarówno dla Unii, jak i jej państw członkowskich. Badania PE zawierają oszacowanie ogólnych społecznych i indywidualnych kosztów przemocy wobec kobiet na około 230 mld EUR,

łącznie z bezpośrednią stratą PKB wynoszącą około 30 mld EUR i kosztem wzmożonego korzystania z wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych w wysokości 34 mld EUR. Ograniczenie przemocy o 10 procent dzięki środkom z zakresu polityki, za którymi opowiada się Parlament, oznaczałoby korzyści dla gospodarki wynoszące około **23 mld EUR** rocznie.

- **Równe traktowanie i niedyskryminacja:** koncepcje równego traktowania i niedyskryminacji mają zasadnicze znaczenie dla wartości, na których opiera się Unia Europejska. Jedna na pięć osób w UE doświadcza jednak każdego roku pewnej formy dyskryminacji. Oprócz dyskryminacji i przemocy wobec kobiet (przeanalizowanej powyżej), rozpowszechniona jest dyskryminacja rasowa, osoby niepełnosprawne mają trudności z pełnym egzekwowaniem swojego prawa do niezależnego życia, a osoby LGBT doświadczają nowej fali dyskryminacji i przestępstw z nienawiści. Pomimo istniejącego prawodawstwa UE i podejmowanych działań nadal występują znaczne luki i bariery dla równego traktowania oraz odpowiedniego zapobiegania przestępstwom z nienawiści w Unii, ich ścigania i zadośćuczynienia za nie. Z badań PE wynika, że dalsze działania na szczeblu UE – w szczególności poprzez zapewnienie lepszego wdrażania obowiązującego prawodawstwa, przyjmowanie nowych środków ochrony wobec dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania, orientację seksualną, niepełnosprawność i wiek, oraz objęcie osób LGBT zakresem środków zabezpieczających przed przestępstwami z nienawiści – mogłyby generować korzyści gospodarcze w wysokości do **527 mln EUR** rocznie.
- **Walka z przestępczością zorganizowaną, korupcją i cyberprzestępczością:** przestępczość zorganizowana i korupcja opierają się na wzajemnie wzmacniającej się relacji. Zorganizowane grupy przestępcze próbują naginać przepisy dla swoich korzyści przez korumpowanie urzędników. Korupcja podważa rządy prawa, co z kolei zapewnia organizacjom przestępczym więcej możliwości działania. W związku z rozwojem nowoczesnych technologii zorganizowane grupy przestępcze rozszerzyły zakres swoich działań na cyberprzestępczość, na przykład oszustwa dotyczące płatności online i wymuszenia z wykorzystaniem złośliwego oprogramowania. Brak wdrażania norm międzynarodowych i unijnych stanowi jedną z głównych barier dla skuteczności prowadzenia tej walki przez UE i jej państwa członkowskie. Z badań PE wynika, że bardziej skoordynowane podejście zapewniłoby europejskiej gospodarce oszczędności w wysokości co najmniej **82 mld EUR** rocznie.
- **Skoordynowane działania przeciwko terroryzmowi:** terroryzm pozostaje jednym z najważniejszych problemów, jakie obecnie musi rozwiązać UE. UE zwalcza terroryzm przez wspieranie różnych krajowych środków i wymian, w tym zapobiegających radykalizacji postaw i werbowaniu, środków przeciwdziałających finansowaniu terroryzmu oraz regulujących posiadanie i nabywanie broni i materiałów wybuchowych, a także instrumentów mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii. Obejmuje to aktywną współpracę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Niemniej jednak koszty działalności terrorystycznej w UE nadal wynoszą około **15,9 mld EUR** rocznie. Wyeliminowanie szeregu luk i barier w unijnej polityce zwalczania terroryzmu może skutkować lepszym zapobieganiem i ściganiem działalności terrorystycznej.
- **Prawa procesowe i warunki zatrzymania:** pomimo istotnych działań i współpracy na szczeblu UE, prawa i warunki zatrzymania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa i odbywających karę w państwach członkowskich nadal nie spełniają norm międzynarodowych i unijnych. Prawodawstwo UE w zakresie praw podejrzanych ogranicza się do ustanawiania wspólnych minimalnych norm. Ponadto pewnymi obszarami nie zajęto się jeszcze w kompleksowy sposób, jak na przykład tymczasowymi aresztowaniami, które przyczyniają się do przepełnienia więzień w szeregu państw członkowskich UE. Sytuacja ta wywiera wpływ na dotknięte nią osoby i ich rodziny, a w ujęciu bardziej ogólnym na społeczeństwo. Jak wynika z badań PE, koszt dla europejskiej gospodarki spowodowany nadmiernym stosowaniem środka w postaci tymczasowego aresztowania wynosi 162 mln EUR rocznie, a niewspółmierne

korzystanie z europejskiego nakazu aresztowania dodaje do tej kwoty kolejne 43 mln EUR, co daje łącznie **205 mln EUR** rocznie.

- **Ochrona danych:** ochrona danych stanowi prawo podstawowe na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a niedawno wdrożone ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO), obejmujące sektor publiczny i prywatny, oraz dyrektywa w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, obejmująca współpracę policyjną i sądową, zaktualizowały standardy ochrony danych dla obywateli w spójny i pozytywny sposób. Nadal istnieje jednak możliwość wyjaśnienia i uproszczenia uzgodnień w odniesieniu do e-prywatności w łączności elektronicznej dzięki aktualizacji prawodawstwa w tej dziedzinie. Oprócz ochrony praw obywateli można przewidzieć potencjalne oszczędności dla europejskiej gospodarki w wysokości około **3,25 mld EUR** rocznie.

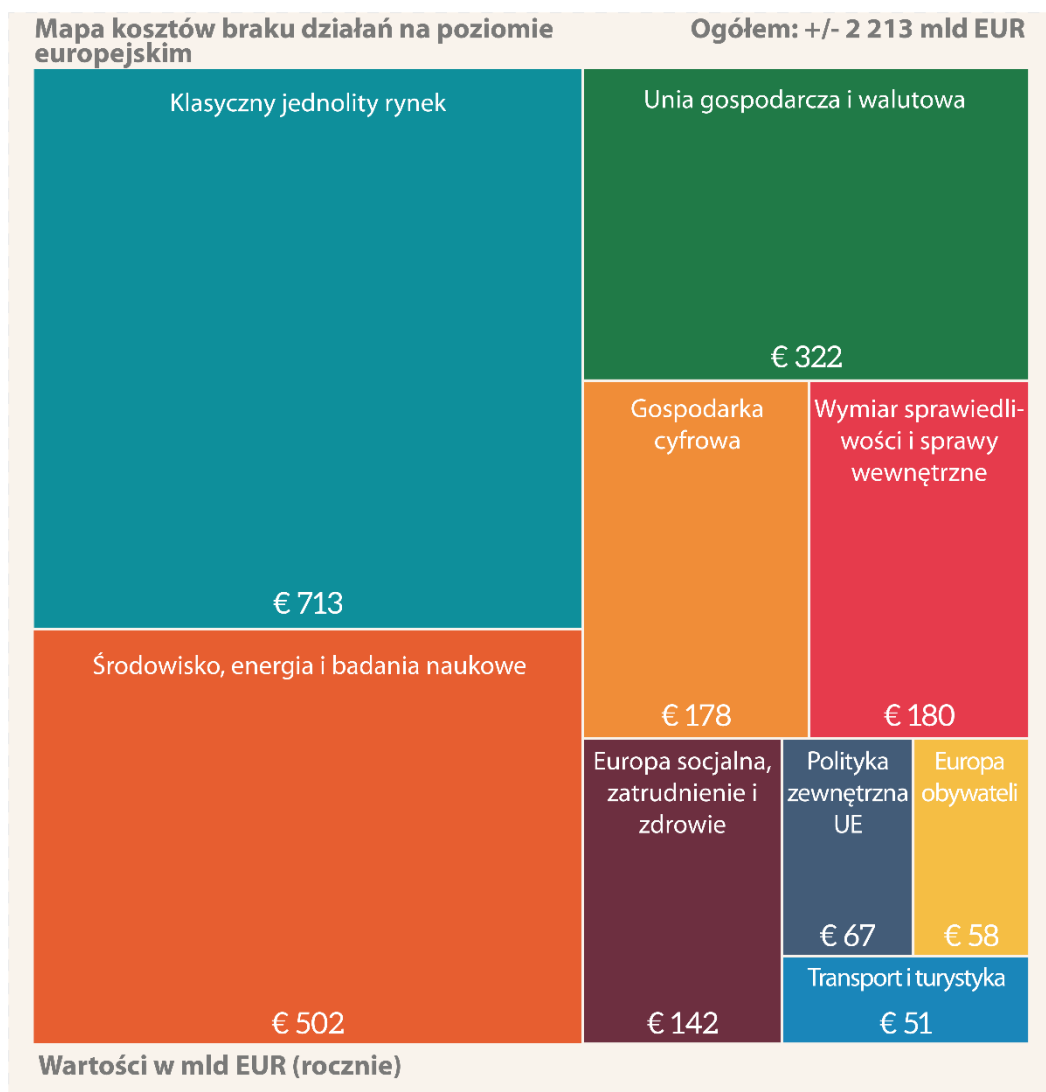
## 10) Polityka zewnętrzna UE (67 mld EUR)

- Mniejsze powielanie w polityce bezpieczeństwa i obrony (22 mld EUR)
  - Lepsza koordynacja darczyńców w ramach polityki rozwojowej (9 mld EUR)
  - Lepsza wspólna ochrona konsularna dla obywateli Unii (0,9 mld EUR)
  - Wspieranie handlu międzynarodowego (35 mld EUR)
- **Mniejsze powielanie w polityce bezpieczeństwa i obrony:** chociaż państwa członkowskie UE stanowią wspólnie drugi pod względem wielkości podmiot dokonujący wydatków na obronę na świecie, przeznaczając obecnie na ten cel w budżecie ponad 220 mld EUR (na krzywej wschodzącej), tradycyjna fragmentacja sił zbrojnych i zakupów wojskowych, odzwierciedlona czasami brakiem interoperacyjności sprzętu, skutkuje niepotrzebnym pokrywaniem się zakresów i powielaniem, podczas gdy zwiększona współpraca może przynieść większą wydajność, w szczególności w powiązaniu z większą standaryzacją sprzętu i specjalizacją zadań. Badania PE wskazują, że pomimo ważnych postępów dokonanych w ostatnim czasie w tej dziedzinie, zarówno pod przywództwem UE, jak i NATO, nadal można osiągnąć przyrost wydajności w wymiarze co najmniej **22 mld EUR** rocznie; opinia ta znajduje również potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych przez inne podmioty, takie jak Bertelsmann Foundation, McKinsey i włoski Instytut Spraw Międzynarodowych.
  - **Lepsza koordynacja darczyńców w zakresie polityki rozwoju:** UE i jej państwa członkowskie stanowią wspólnie największy podmiot w obszarze globalnej pomocy rozwojowej, który wydaje 76 mld EUR na oficjalną pomoc rozwojową. Chociaż UE była głęboko zaangażowana w definiowanie globalnych kryteriów i narzędzi skuteczności pomocy, istnienie trzech różnych rodzajów pomocy UE – zapewnianej bezpośrednio przez Komisję Europejską, pośrednio przez międzyrządowy Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), nawet jeśli jest on administrowany przez Komisję, oraz na zasadzie dwustronnej przez państwa członkowskie – może ograniczać skuteczność oraz prowadzić do powielania i pokrywania się zakresów. Z badań PE wynika, że dzięki lepszemu koordynacji w tej dziedzinie, a w szczególności dzięki pełniejszej koordynacji przydziałów krajowych, można byłoby osiągnąć przyrost wydajności w wysokości około **9 mld EUR** rocznie, w formie zarówno bezpośrednich oszczędności, jak i lepszych wyników w krajach będących odbiorcami.
  - **Lepsza wspólna ochrona konsularna dla obywateli Unii:** coraz większa liczba obywateli Unii przeprowadza się poza granice UE, podróżuje tam i pracuje. Traktaty zapewniają im prawo do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej w kraju, w którym ich państwo członkowskie nie posiada przedstawicielstwa. Wzmocniona pomoc dyplomatyczna dla tych

obywateli mogłaby być nie tylko dla nich korzystna, ale mogłaby także ograniczyć niepotrzebne koszty związane z powielaniem wsparcia. Szacuje się, że dzięki świadczeniu na szczeblu UE szeregu usług dyplomatycznych, które dzisiaj są zapewniane przez misje dyplomatyczne państw członkowskich, można byłoby uzyskać oszczędności rzędu **860 mln EUR** rocznie.

- **Wspieranie handlu międzynarodowego:** biorąc pod uwagę zarówno towary, jak i usługi, UE jest największą na świecie potęgą handlową. Handel międzynarodowy powinien prowadzić do zwiększenia dobrobytu dzięki wzrostowi specjalizacji i produktywności oraz umożliwiać dostęp do zasobów, które są deficytowe na szczeblu krajowym, a także do technologii i innowacji produkowanych za granicą. Jednocześnie UE stara się zagwarantować, by jej polityka handlowa nie naruszała praw człowieka oraz norm i zasad w obszarze pracy, środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa. Podczas gdy zarówno wielostronne (WTO), jak i dwustronne ramy handlowe są bardzo ważne dla Unii, w ostatnim czasie postępy były dokonywane w drugiej z tych dziedzin. Komisja Europejska oceniła, że potencjalne korzyści gospodarcze dla gospodarki UE wynikające z niedawno zawartych umów o wolnym handlu z Nową Zelandią, Australią i Japonią będą wynosić od 2,1 mld EUR do 35 mld EUR rocznie, oraz oczekiwała, że transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne (TTIP) przyniesie korzyści na poziomie około 68 mld EUR rocznie. Na podobnej zasadzie długoterminowe potencjalne korzyści wynikające z kolejnej umowy o wolnym handlu zawartej przez UE z dużym państwem trzecim lub grupą państw można byłoby w uzasadniony sposób oszacować na około **35 mld EUR** rocznie.

## Mapa kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2019–2024





## Wykaz szczegółowych analiz potencjalnych korzyści gospodarczych w 50 obszarach polityki UE można znaleźć w pełnej treści studium

KLASYCZNY JEDNOLITY RYNEK	29
1. Ukończenie tworzenia jednolitego rynku towarów	29
2. Ukończenie tworzenia jednolitego rynku usług	34
3. Gwarantowanie praw konsumentów	40
4. Promowanie gospodarki współpracy lub gospodarki dzielenia się	44
5. Zwalczanie unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa	48
6. Zwalczanie oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej	52
GOSPODARKA CYFROWA	55
7. Ukończenie tworzenia jednolitego rynku cyfrowego	55
8. Promowanie łączności internetowej	60
9. Cyberbezpieczeństwo	66
UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA	70
10. Lepsza koordynacja polityki fiskalnej	70
11. Ukończenie tworzenia unii bankowej	74
12. Wspólny system gwarancji depozytów	78
13. Wspólny system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia	82
14. Bardziej zintegrowane rynki kapitałowe	86
15. Ogólnoeuropejski produkt emerytalny	91

---

ŚRODOWISKO, ENERGIA I BADANIA NAUKOWE	95
16. Zmiana klimatu	95
17. Wzmocnione prawodawstwo dotyczące wody	102
18. Bardziej zintegrowany rynek energii o większej efektywności energetycznej	106
19. Wspieranie badań naukowych i innowacji	112
20. Robotyka i sztuczna inteligencja	116
TRANSPORT I TURYSTYKA	120
21. Jednolity europejski obszar transportu	120
22. Rozwój polityki turystycznej	125
23. Wzmocnione prawa pasażerów	128
24. Manipulowanie licznikiem kilometrów w pojazdach silnikowych	131
25. Zasady odpowiedzialności i ubezpieczenie dla pojazdów autonomicznych	134
EUROPA SOCJALNA, ZATRUDNIENIE I ZDROWIE	137
26. Zmniejszanie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć	137
27. Lepsze informacje dla pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji	142
28. Eliminowanie nierówności w zakresie zdrowia	146
29. Przedsiębiorstwa społeczne i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych	149
EUROPA OBYWATELI	152
30. Swobodny przepływ aktywnych zawodowo obywateli Unii	152
31. Kreatywność i różnorodność kulturowa	157
32. Wolontariat transgraniczny	161
33. Ochrona dzieci, rodziny i stosunków majątkowych	164
34. Zakładanie przedsiębiorstw i ich mobilność	169
35. Współpraca prawna oraz postępowania w sprawach cywilnych i handlowych	173
36. Prawodawstwo UE dotyczące postępowania administracyjnego	176



## WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAWY WEWNĘTRZNE: MIGRACJA I GRANICE 179

37. Legalna migracja	179
38. Polityka azylowa	183
39. Kontrola granic i polityka wizowa	186
40. Programy obywatelstwa dla inwestorów i ułatwień pobytowych dla inwestorów	190

## WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAWY WEWNĘTRZNE: BEZPIECZEŃSTWO I PRAWA PODSTAWOWE 194

41. Zwalczenie przemocy wobec kobiet	194
42. Równe traktowanie i niedyskryminacja	198
43. Walka z przestępczością zorganizowaną, korupcją i cyberprzestępczością	202
44. Skoordynowane działania przeciwko terroryzmowi	206
45. Prawa procesowe i warunki zatrzymania	210
46. Ochrona danych	214

## POLITYKA ZEWNĘTRZNA UE 218

47. Mniejsze powielanie w polityce bezpieczeństwa i obrony	218
48. Lepsza koordynacja darczyńców w ramach polityki rozwoju	225
49. Lepsza wspólna ochrona konsularna dla obywateli Unii	229
50. Wspieranie handlu międzynarodowego	233

---

Niniejszy wyciąg pochodzi ze studium stanowiącego efekt trwającego nadal długoterminowego projektu, będącego próbą określenia i przeanalizowania kosztów braku działań na poziomie europejskim w określonych dziedzinach polityki. Koncepcja kosztów braku działań na poziomie europejskim, zapoczątkowana przez Parlament Europejski w latach 80. XX wieku, została zastosowana w celu określenia potencjalnego przyrostu wydajności w dzisiejszej gospodarce europejskiej w wyniku realizacji szeregu politycznych inicjatyw, za którymi opowiedział się w ostatnim czasie Parlament Europejski, poczynając od pogłębionego i rozszerzonego jednolitego rynku cyfrowego po bardziej systematyczną koordynację krajowych i europejskich strategii na rzecz obrony lub wzmocnioną współpracę w celu zwalczania unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa. Miarą korzyści jest przede wszystkim dodatkowy osiągnięty PKB lub bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów publicznych.

Z najnowszej analizy wynika, że europejska gospodarka (UE-28) mogłaby osiągnąć potencjalne korzyści w wysokości 2 200 mld EUR, gdyby instytucje Unii przyjęły strategie polityczne, za którym Parlament opowiada się w szeregu szczegółowych obszarów, a następnie w pełni wdrożyły je w dziesięcioletnim okresie od 2019 r. do 2029 r. Kwota ta stanowiłaby w istocie „dywidendę w wysokości dwóch bilionów EUR”, odzwierciedlającą wzrost o około 14 procent całkowitego unijnego PKB (który w 2017 r. wyniósł 15,3 bln EUR). Niniejsze studium ma w zamierzeniu wnieść wkład w trwającą dyskusję na temat priorytetów politycznych Unii Europejskiej na kolejny pięcioletni cykl instytucjonalny, przypadający na lata 2019–2024.

---

Jest to publikacja Działu ds. Europejskiej Wartości Dodanej  
EPRS | Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego

Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i pracownikach Parlamentu Europejskiego i zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłącznie odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu.



PE 631.745  
ISBN: 978-92-846-4995-2  
DOI: 10.2861/42927  
CAT: QA-02-19-215-PL-N