

ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.019>

MAGDALENA WROŃSKA-PUŁKOWNIK

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

MAGDALENA PEŁNIKOWSKA

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

Wyzwania dla wspólnego rynku UE w obliczu Brexitu i kryzysu wywołanego COVID-19

Challenges for the European Union's Common Market in the Face of Brexit and the COVID-19 Crisis

Streszczenie:

Celem poniższego artykułu jest przybliżenie sytuacji wspólnego rynku UE w okolicznościach dość szczególnych - wystąpienia jednego z państw członkowskich ze struktur Unii oraz wybuchu pandemii COVID-19. Chociaż Traktat z Lizbony przewiduje możliwość dobrowolnego wystąpienia ze struktur Unii Europejskiej do tej pory Wielka Brytania jest jedynym państwem, które zdecydowało się na taki krok. Z uwagi na bezprecedensowy charakter takiej decyzji trudno przewidzieć jakie dokładnie będzie niosła ze sobą skutki zarówno społeczne jak i ekonomiczne. Kolejnym poważnym wyzwaniem dla wspólnego rynku Unii Europejskiej stała się walka ze skutkami pandemii COVID-19. Szybkie rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 przyczyniło się do znacznego zmniejszenia aktywności gospodarczej nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie. W tej sytuacji priorytetem dla UE stała się ochrona obywateli oraz wsparcie krajów członkowskich w zwalczaniu pandemii. Przy opracowywaniu artykułu opierano się głównie na dostępnych prognozach ekonomicznych oraz informacjach dostępnych m.in. na stronie Komisji Europejskiej.

Słowa kluczowe: Brexit, wspólny rynek UE, pandemia COVID-19, kryzys ekonomiczny

Abstract:

The purpose of the article below is to present the situation of the EU common market in quite specific circumstances - the withdrawal of one of the Member States from the structures of the Union and the outbreak of the COVID-19 pandemic. Although the Treaty of Lisbon provides for the possibility of voluntary withdrawal from the structures of the European Union, so far Great Britain is the only country that has decided to take such a step. Due to the unprecedented nature of such a decision, it is difficult to predict exactly what its social and economic consequences will be. Another serious challenge for the common market of the European Union has been the fight against the effects of the COVID-19 pandemic. The rapid spread of the SARS-CoV-2 virus contributed to a significant reduction in economic activity not only in the European Union but also around the world. In this situation, the priority for the EU has become the protection of citizens and support of the Member States in struggle with pandemic. When preparing the article, the main basis was the available economic forecasts and information available on the website of the European Commission.

Keywords: Brexit, the EU common market, the COVID-19 pandemic, the economic crisis

1. Wprowadzenie

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej stanowi obecnie podstawę jej funkcjonowania. Wspólny rynek obejmuje swobody unijne, wspólne reguły konkurencji oraz pozostałe polityki i działania. Jego zakres określa Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dokładnie część trzecia zatytułowana „Polityki i działania wewnętrzne”. Początkowo w traktatach funkcjonowało pojęcie wspólnego rynku, który miał być ustanowiony podczas 12-letniego okresu przejściowego trwającego od wejścia w życie Traktatów Rzymskich 1 stycznia 1958 r. do 31 grudnia 1969 r. Na pojęcie wspólnego rynku składały się wspólna polityka handlowa, rolna i transportowa, reguły konkurencji oraz koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich.

Samo pojęcie rynku wewnętrznego pojawiło się w połowie lat 80. XX wieku i było związane z dążeniem do nadania procesowi integracji europejskiej nowego impulsu. W ramach rynku wewnętrznego wprowadzono nowe mechanizmy które pozwoliły na pełniejszą liberalizację. W obecnie obowiązującym Traktacie z Lizbony występuje jedynie

pojęcie „rynek wewnętrzny”. Do tej kwestii odnosi się art. 26 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiący, że: „Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”¹.

Podczas swojego funkcjonowania, wspólny rynek Unii Europejskiej napotykał na wiele wyzwań. W ostatnich latach szczególnie trudne nie tylko dla wspólnego rynku, ale także dla całej UE okazało się wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur europejskich. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w czasie, gdy Wielka Brytania wchodziła w przejściowy okres wystąpienia z Unii Europejskiej nastąpił wybuch pandemii COVID-19, który spowodował załamanie światowej, ale i wewnątrz-europejskiej gospodarki. Niniejsza publikacja ma na celu wskazać przed jakimi wyzwaniami stanął wspólny rynek Unii Europejskiej w obliczu Brexitu oraz pandemii Covid-19. Analiza ta jest szczególnie istotna ze względu na bezprecedensowy charakter tych wydarzeń.

2. Brexit

Wielu komentatorów zastanawiało się, czy w zaistniałej sytuacji powinno dojść do Brexitu. Jednak mimo to Wielka Brytania nie zdecydowała się na wycofanie, czy też przedłużenie okresu przejściowego i nadal dążyła do stania się krajem trzecim wobec Unii Europejskiej. Tym samym, Zjednoczone Królestwo stanęło w obliczu walki z koronawirusem, a także z negocjacjami warunków opuszczenia Unii Europejskiej.

W listopadzie 2020 roku, jak komentował Martin Sorrell Wielką Brytanię miała czekać długa i trudna droga do przywrócenia równowagi w gospodarce i zmian w przemyśle. Na tym etapie szacowano na okres trwający od 5 do 10 lat. W tym czasie kraj ten został także bardzo ciężko dotknięty pandemią, przez co Wielka Brytania zmagająca się z naj-

¹ Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 60.

wyższym współczynnikiem umieralności w Europie, a także z największym załamaniem ekonomicznym wśród krajów G7.

Jak można było przeczytać na oficjalnej stronie Unii Europejskiej: „W wyniku wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, rynku wewnętrznego i unii celnej powstały bariery dla handlu i wymiany międzynarodowej, z jakimi nie mieliśmy do czynienia przed 1 stycznia 2021 r.”². Mimo podpisania umowy o handlu i współpracy między UE a Wielką Brytanią, skutki tej sytuacji będą odczuwalne przez bardzo długi czas dla każdej ze stron tej umowy. Konsekwencje z jakimi będzie trzeba się zmierzyć będą dotyczyć bardzo wielu sektorów życia codziennego, nie tylko pracy np. administracji publicznej, czy działalności firm, ale także osób prywatnych, które do tej pory korzystały ze swobody między rynkowej krajów członkowskich. Kryzys jaki może spotkać Europę po opuszczeniu Unii Europejskiej przez istotne państwo członkowskie nieść będzie konsekwencje nie tylko polityczne, także społeczne, a przede wszystkim ekonomiczne³.

Zgodnie z założeniami podstawę umowy stanowić miała ochrona interesów Unii Europejskiej, a także zapewnienie uczciwej konkurencji i dalszej współpracy w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Deklaracje, które zostały złożone obejmują 3 podstawowe aspekty, tj.:

- umowa o wolnym handlu,
- bliskie partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa obywateli,
- oraz ogólne ramy zarządzania.

Na podstawie założeń przedstawionych przez Wspólnotę można było odczytać jakie warunki miały zostać spełnione po 1 stycznia 2021 r. Wyliczenie to znalazło się również na oficjalnych stronach UE. Wśród wspomnianych warunków wymienić można było:

- zerowe stawki celne i zerowe kontyngenty na wszystkie towary, które spełniają odpowiednie reguły pochodzenia,

² B. Pera, *Brexit a wymiana handlowa Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii*, „Horyzonty Polityki” 2017, s. 71.

³ Ibidem.

- obie strony zobowiązały się do zagwarantowania równych warunków działania poprzez utrzymanie wysokiego poziomu ochrony w dziedzinach takich jak: ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianie klimatu i ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych, prawa socjalne i pracownicze, przejrzystość podatkowa i pomoc państwa, a także poprzez skuteczne egzekwowanie przepisów na szczeblu krajowym, wprowadzenie wiążącego mechanizmu rozstrzygania sporów oraz zapewnienie możliwości stosowania przez obie strony środków zaradczych,
- UE i Wielka Brytania uzgodniły nowe ramy wspólnego zarządzania stadami ryb w wodach UE i Wielkiej Brytanii. Pozwalają one Wielkiej Brytanii dalej rozwijać swoją działalność połowową, a europejskim społecznościom rybackim zapewniają możliwość dalszego prowadzenia działalności i ochronę ich źródeł utrzymania. Jednocześnie zadbano w nich również o ochronę zasobów naturalnych,
- w kwestii transportu umowa zapewnia trwale i zrównoważone połączenia lotnicze, drogowe, kolejowe i morskie, chociaż dostęp do rynku będzie bardziej ograniczony niż to, co oferuje jednolity rynek. Zawiera ona również postanowienia zapewniające, aby konkurencja między UE a Wielką Brytanią odbywała się na równych warunkach i nie wpływała niekorzystnie na prawa pasażerów, prawa pracowników i bezpieczeństwo transportu.
- umowa przewidziała nowy model handlu i wzajemnych połączeń, który gwarantuje otwartą i uczciwą konkurencję, a także normy bezpieczeństwa w odniesieniu do morskiej działalności wydobywczej, oraz produkcję energii ze źródeł odnawialnych.
- w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego umowa ma na celu zapewnienie obywatelom UE i obywatelom Wielkiej Brytanii szeregu praw. Dotyczy to obywateli UE pracujących w Wielkiej Brytanii, a także podróżujących lub przemieszczających się do Wielkiej Brytanii, oraz obywateli Wielkiej Bryta-

nii pracujących w UE, czy też podróżujących lub przenoszących się do UE po 1 stycznia 2021 r.

- umowa umożliwi dalsze uczestnictwo Wielkiej Brytanii w szeregu flagowych programów UE na lata 2021–2027 (z zastrzeżeniem wkładu finansowego Wielkiej Brytanii do budżetu UE), takich jak program „Horyzont Europa”⁴.

Umowa jest obustronna zarówno w prawach jak i obowiązkach, które ciąży na Unii Europejskiej i Zjednoczonym Królestwie. Umowa ma również zapewniać suwerenność i autonomię regulacyjną każdej ze stron. Uniformizuje sprawy funkcjonowania oraz egzekwowania postanowień, a także kwestie dotyczące rozstrzygania sporów oraz egzekwowania braku stosowania wyżej wymienionych zapisów. Tym samym z dniem 1 stycznia 2021 r. Wielka Brytania utraciła przywileje oraz ciążące na niej obowiązki jako członka Unii Europejskiej. Skutkiem Brexitu są powstałe bariery w handlu towarami i usługami oraz transgranicznej mobilności i wymianach – w obu kierunkach⁵.

Kiedy Wielka Brytania z dniem 31 grudnia 2020 roku opuściła wspólnotę, okazało się, że przyczyniło się to do wielkiego chaosu w sprawach barier handlowych. Problemy pojawiły się mimo podpisanej umowy z UE. Według ekspertów sytuacja będzie normalizowana latami jako faza przejściowa po Brexicie. Jak donosiły media na początku stycznia 2021 roku wiele firm wstrzymało obsługę handlową, aby zorientować się jakie zmiany zostały wprowadzone oraz aby ustalić co tak naprawdę Brexit będzie oznaczać dla ich branży. Istotne zmiany dotyczyły m.in. zmian w rozliczaniu podatku VAT czy podawania deklaracji pochodzenia produktów. Tego rodzaju zmiany wiązały się z dosto-

⁴ https://ec.europa.eu/info/index_pl, (dostęp: 6.06.2021).

⁵ Komisja Europejska. Pytania i odpowiedzi: Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem. Bruksela, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532 (dostęp: 6.06.2021).

sowaniem gospodarczym dla którego eksperci przewidzieli horyzont kilkuletni⁶.

Podczas webinaru „Gospodarcze życie po Brexicie” zorganizowanego przez Polską Fundację Przedsiębiorczości przytoczono, że wszystkie zmiany, które miały miejsce są swego rodzaju nowością i jeszcze sporo czasu upłynie, aż sytuacja się ustabilizuje. Na ten moment trudno jednoznacznie stwierdzić, w jakim kierunku podążą. Przede wszystkim największe niedogodności spadły w tej sytuacji na przedsiębiorców, którzy do tej pory korzystali z przewidzianej dla Unii Europejskiej swobody obrotu handlowego. Wiele polskich firm zrezygnowało z handlu między Polską, a Wielką Brytanią. Sytuacja ta spowodowana była zmianami w sprawach podatkowych, skarbowych a także celnych. Uzyskanie dodatkowych pozwoleń, czy też decyzji powodowały bariery dla przedsiębiorców, którym łatwiej było po prostu zrezygnować z rynku brytyjskiego. Nie mniej nie oznacza to, że rynek brytyjski nie jest dalej atrakcyjny dla przedsiębiorców. W miejsce tych rezygnujących, pojawili się nowi, dla których te bariery nie stanowiły problemu nie do pokonania. Nie można tutaj także nie wspomnieć o trudnościach, które pojawiły się w wyniku wybuchu pandemii COVID-19. Chodzi tu o spadek obrotów w niektórych sektorach, spowodowane między innymi znacząco obniżonym importem, na który miały wpływ sprzedaż towarów objętych wysoką stawką celną oraz towary akcyzowe⁷. Reasumując Brexit negatywnie wpłynął na gospodarkę Wielkiej Brytanii, co zostało nieco zatuszowane pandemią koronawirusa.

Więcej danych dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty Europejskiej z pewnością przyniesie nam czas. Na ten moment możemy obserwować skutki i konsekwencje z ostatniego półrocza. W zwią-

⁶ B. Wesel, *Wielka Brytania odczuwa, co znaczy brexit. „Administracyjny koszmar”*, <https://www.dw.com/pl/wielka-brytania-odczuwa-co-znaczy-brexit-administracyjny-koszmar/a-56199774> (dostęp: 6.06.2021).

⁷ Podsumowanie webinaru, *Gospodarcze życie po Brexicie*, <https://www.pfp.com.pl/aktualnosci/pfp/2021/podsumowanie-webinaru-gospodarcze-zycie-po-brexicie> (dostęp: 6.06.2021).

ku z wprowadzanymi zmianami balans gospodarczy, na który z pewnością wszyscy oczekujemy może pojawić dopiero za 5 czy 10 lat.

3. Gospodarcze, ekonomiczne i społeczne skutki COVID-19

Wydaje się, że w tym czasie znacznie większym wyzwaniem jest dla Unii Europejskiej zmaganie się ze skutkami choroby wywołanej przez wirusa SARS-CoV2. Gospodarcze i społeczne skutki kryzysu z jakimi Europa zmagą się z uwagi na epidemię COVID-19 okazały się ogromne. Reakcja starego kontynentu na pierwszą falę kryzysu była jednak dość dobra pod względem ochrony rynku wewnętrznego oraz ochrony konsumentów. Dodatkowo warto zaznaczyć, że szczepionki zostały opracowane szybciej, niż można było się spodziewać⁸. Obecnie w krajach UE dopuszczono do obrotu cztery szczepionki, warto wspomnieć też, że Europejska Agencja Leków prowadzi procedurę wstępnej etapowej oceny kolejnych czterech preparatów⁹. Kampania szczepień miała jednak dość powolny początek spowodowany opóźnieniami w dostawach szczepionek. Jednocześnie w UE pojawiły się bardziej zaraźliwe mutacje COVID-19. W obliczu takiej sytuacji warto zastanowić się, jak państwa członkowskie jak i sama UE zareagowała na pandemię. Istotne okazują się również dalsze kroki jakie należałoby podjąć, żeby wzmocnić odporność wspólnego rynku UE wobec dalszych możliwych kryzysów takiego rodzaju.

Pandemia COVID-19 stanowiła największy wstrząs dla światowej gospodarki od czasów II wojny światowej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował, że światowa gospodarka skurczyła się o 3,5% w 2020 r. Jest to znacznie gorszy wynik niż stagnacja jaka miała miejsce po światowym kryzysie finansowym w 2009 r. Kryzys w całej gospo-

⁸ The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

⁹ Jakże szczepionki przeciw COVID-19 są dopuszczone do obrotu? <https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jakie-szczepionki-przeciw-covid-19-sa-dopuszczone-do-obrotu/> (dostęp: 4.06.2021).

darce europejskiej jest również znacznie większy niż kryzys naftowy z 1973 r. i 1979. Na tym etapie oczekiwano, że produkt krajowy brutto (PKB) Hiszpanii spadnie o 12,4%, a Włoch o 9,9%. Natomiast PKB UE jako całość spadnie o 7,4%, znacznie przekraczając spadek z 2009 r. mający miejsce podczas światowego kryzysu finansowego¹⁰. Zgodnie z założeniami aktywność gospodarcza miała ponownie wzrosnąć w pierwszym kwartale 2021 r. Pozostawała jednak nadal ograniczona przez środki podejmowane w celu zapobiegania dalszemu rozprzestrzenianiu pandemii i wpływ mniej korzystnych stosunków handlowych z Wielką Brytanią.

W kolejnych kwartałach 2021 r. widoczny powinien być dalszy wzrost gospodarczy, a stopniowy spadek zakładanego poziomu ograniczeń powinien sprzyjać ożywieniu aktywności gospodarczej. Ogólnie rzecz biorąc, szacowano, że PKB całej UE spadnie o ok. 7,5%, po czym odbije się o 4% w 2021 r., czyli mniej niż wcześniej przewidywano, oraz o 3% w 2022 r. Oznacza to, że produkcja w gospodarce europejskiej ledwie powróci do stanu pandemii w 2022 roku. Oczekuje się, że głębokość recesji w 2020 r. i tempo ożywienia w 2021 i 2022 r. będą się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Odzwierciedla to nie tylko różnice w stopniu w jakim dane państwa zostały dotknięte przez pandemię i rygorystyczności środków zapobiegawczych, ale także różnice w strukturach gospodarczych i reakcjach polityki krajowej.

Po historycznym spadku aktywności odnotowanym w pierwszej połowie 2020 r. i odbiciu latem, gospodarka UE stanęła w obliczu kolejnego niepowodzenia pod koniec 2020 r., gdy kolejna fala pandemii wywołała nową turę ograniczeń. Gdy produkcja spadła ponownie w ostatnim kwartale 2020 r. i pierwszym 2021 r., łącznie o 0,9%, UE została zepchnięta z powrotem w recesję. Biorąc jednak pod uwagę rygorystyczność ograniczeń, spadek aktywności był znacznie łagodniejszy

¹⁰ The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp 04.06.2021 r.).

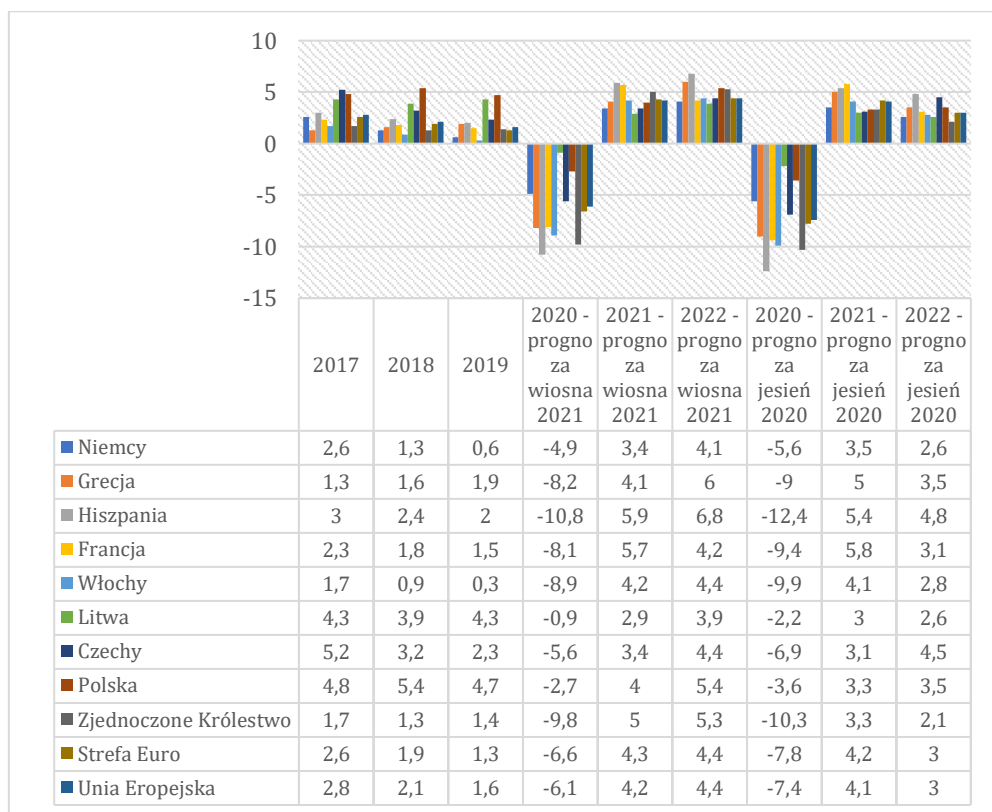
niż w pierwszej połowie 2020 r. Lepsze dostosowanie firm i gospodarstw domowych do ograniczeń spowodowanych pandemią, silniejsze wsparcie udzielane podmiotom gospodarczym pomogło poradzić sobie z wyzwaniami. Rozwój gospodarczy w kolejnych latach będzie w dużej mierze zależał od tego, jak skutecznie programy szczepień przyczynią się do opanowania pandemii i jak szybko rządy zrezygnują z obostrzeń. Dla UE prognoza zakłada, że po marginalnym złagodzeniu restrykcji w ciągu II kwartału, postęp w szczepieniach pozwoli na wyraźniejsze złagodzenie restrykcji w drugiej połowie roku. W 2022 r. COVID-19 pozostanie istotnym problemem dla zdrowia publicznego, pomimo wysokiego odsetka szczepionej populacji (w tym w razie potrzeby odnowienia ochrony, na przykład ze względu na nowe warianty). W związku z tym zakłada się, że w razie potrzeby zostaną wprowadzone pewne środki ograniczające tym razem jednak w mniejszym stopniu¹¹.

Rynki finansowe w 2020 roku trzymały się dobrze, zarówno na całym świecie, jak i w UE. Taki stan rzeczy został osiągnięty głównie dzięki ogromnemu zapewnieniu płynności przez banki centralne na całym świecie. Kompleksowe złagodzenie polityki pieniężnej przez Rezerwę Federalną Stanów Zjednoczonych przyczyniło się do aprecjacji euro wobec wielu różnych walut. W strefie euro polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego pozostała wysoce akomodacyjna, potwierdzając we wrześniu 2020 kontynuację programu zakupów awaryjnych na wypadek pandemii. W rezultacie rynki obligacji nadal wyceniały niskie ryzyko kredytowe i odsetkowe, a rynki akcji pozostały dość odporne pomimo szkód gospodarczych związanych z COVID-19 i odrodzenia pandemii w Europie. Chociaż korzystne warunki łagodzą skutki gospodarcze pandemii, ujawniają również „oddzielenie” sfery finansowej od gospodarki realnej. Polityka pieniężna i środki wsparcia

¹¹ Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en (dostęp: 4.06.2021).

dla przedsiębiorstw w Europie wspierały kredyty bankowe, zwłaszcza te udzielane na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych.

Tabela 1. PKB – wartość procentowa w stosunku do roku poprzedniego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistical Annex European Economic Forecast – Spring 2021

Wzrost akcji kredytowej banków, w dużej mierze poparty gwarancjami państwowymi, zapewnił istotne wsparcie dla zachowania działalności korporacyjnej i pomógł uniknąć powszechnych bankructw. Jednak w miarę zmniejszania się tolerancji banków na ryzyko mogą one zaostrzyć standardy kredytowe dla przedsiębiorstw, ponieważ gwarancje państwowe są wycofywane. W ciągu najbliższych dwóch lat

kondycja sektora bankowego będzie miała kluczowe znaczenie dla jego zdolności do wspierania gospodarki. Europejskie banki weszły w kryzys COVID-19 ze znacznie silniejszą pozycją kapitałową w porównaniu z 2008 r., ale ich rentowność pozostaje niska. Ponieważ liczba przypadków niewypłacalności przedsiębiorstw i wolumen kredytów zagrożonych ma wzrosnąć, szczególnie w sektorach najbardziej dotkniętych środkami ograniczającymi, akcje banków generalnie radzą sobie gorzej na unijnych rynkach akcji¹².

Pandemia odbiła się zarówno na produkcji jak i na konsumpcji. Na początku pandemii wyraźnie odnotowano spadek produkcji, sytuacja jednak wydaje się stabilizować. Poziom konsumpcji obniżył się natomiast z uwagi na to, że część pracowników zarabiała mniej oraz dlatego że lockdown znacznie utrudniał możliwość wydawania pieniędzy¹³. Wpływ pandemii COVID-19 na konsumpcję prywatną był szczególnie dotkliwy. Wydatki konsumpcyjne (w szczególności na usługi i dobra trwałe) zostały poważnie zakłócone przez lockdown mający miejsce wiosną 2020. Ograniczenia doprowadziły do akumulacji wymuszonych oszczędności. Pomimo utrzymujących się środków dystansu społecznego konsumpcja prywatna zaczęła wzrastać w trzecim kwartale 2020, napędzana przez stłumiony popyt i środki polityczne wspierające siłę nabywczą gospodarstw domowych¹⁴. Na tym etapie należałoby zastanowić się, czy oszczędności zgromadzone w poprzednich okresach obostrzeń zostaną uwolnione, a także jakie będzie tempo spadku stopy oszczędności po złagodzeniu ograniczeń. Fakt, że w ubiegłym roku oszczędności zgromadziły głównie gospodarstwa domowe o wysokich dochodach oraz że to głównie nabywanie usług jest ogra-

¹² European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf (dostęp: 4.06.2021).

¹³ The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

¹⁴ European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf (dostęp: 4.06.2021).

niczone restrykcjami wprowadzonymi w ostatnich miesiącach, prawdopodobnie ograniczy potencjał na duże uwolnienie stłumionego popytu, który zrekompensowałby utracone wydatki¹⁵. Przewiduje się jednak, że wzrost konsumpcji prywatnej w 2022 r. zmniejszy się, głównie ze względu na utrzymującą się niepewność co do perspektyw zatrudnienia i dochodów, a gospodarstwa domowe prawdopodobnie utrzymają wysokie oszczędności zapobiegawcze¹⁶.

Kolejnym z widocznych efektów pandemii oprócz oszczędności konsumenckich okazał się być wzrost inwestycji przedsiębiorstw. Podobnie jak w przypadku konsumpcji prywatnej, blokady i utrzymująca się niepewność związana z pandemią mocno zaważyły na inwestycjach, zmuszając firmy do zmiany planów wydatków, a gospodarstwa domowe do odkładania lub anulowania projektów budowlanych. Po gwałtownym spadku w pierwszej połowie roku oczekiwano, że wydatki inwestycyjne odnotują techniczne odbicie w drugiej połowie 2020 r. W przyszłości oczekuje się, że pozostające niewykorzystane moce produkcyjne w sektorach kapitałochłonnych, niższa rentowność i podwyższona niepewność będą negatywnie wpływać na zamiary inwestycyjne. Z drugiej strony, firmy skorzystają na wysoce akomodacyjnej polityce monetarnej, zwiększonych inwestycjach publicznych i ukierunkowanych rządowych programach wsparcia. W konsekwencji stopniowe zmniejszanie się zastoju gospodarczego i łagodzenie presji na marże firm powinno pomóc w wznowieniu niektórych odłożonych planów inwestycyjnych. Niemniej jednak oczekuje się, że inwestycje w UE i strefie euro nie utrzymają się na poziomie sprzed pandemii¹⁷.

Zaistniały kryzys był bardziej odczuwalny w Europie Południowej aniżeli w Europie Północnej czy Wschodniej. Sytuacja gospodarcza od-

¹⁵ Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en (dostęp: 4.06.2021).

¹⁶ European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf (dostęp: 4.06.2021).

¹⁷ Ibidem.

biła się też bardziej na sytuacji kobiet, ponieważ to kobiety znacznie częściej ponosiły ciężar opieki nad dziećmi. Dodatkowo kobiety i młodzież częściej zatrudniani byli w sektorze usług, który został dotknięty bardziej aniżeli sektor produkcji towarów. Programy utrzymania miejsc pracy pomogły zapobiegać wzrostowi bezrobocia na dużą skalę, ale przepracowane godziny znacznie się skróciły¹⁸. Pandemia COVID-19 mocno nadwerżyła rynki pracy w UE. Utrata miejsc pracy w pierwszej połowie roku 2020 była bezprecedensowa jednak okazała się łagodniejsza niż sam zastój gospodarczy. Stosunkowo łagodny wstrząs na rynkach pracy wynika w dużej mierze z pomyślnego wdrożenia ambitnych środków politycznych we wszystkich państwach członkowskich. Wprowadzono rozwiązania takie jak programy skróconego czasu pracy i inne polityki wsparcia mające na celu uniknięcie masowych zwolnień i dużych strat dochodów. Od marca nagromadziła się znaczna część zastoju na rynku pracy (w wyniku skrócenia czasu pracy i odejścia pracowników). Zatrudnienie może również ponieść dalsze straty w przypadku zaprzestania programów pracy krótkoterminowej. Ponadto realokacja pracowników z sektorów z najbardziej dotkniętych przez pandemię do tych mniej dotkniętych lub zupełnie nowych, jest zwykle procesem długotrwałym. Wymaga także od pracowników zdobycia umiejętności wymaganych na zupełnie innych stanowiskach pracy. Oczekuje się zatem, że zatrudnienie w przyszłym roku nieznacznie spadnie, po czym ponownie wzrośnie w 2022 roku. W tym roku stopa bezrobocia w UE ma dalej rosnąć z 7,7% w tym roku do 8,6% w przyszłym, ponieważ pracownicy powinni stopniowo powracać na rynek pracy. Oczekuje się, że w 2022 r. spadnie do 8,0%. Oczekuje się, że w okresie objętym prognozą utrzymają się znaczne różnice w wynikach między krajami, odzwierciedlając istniejące wcześniej słabości

¹⁸ The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

w niektórych państwach członkowskich¹⁹. Powszechne stosowanie programów utrzymania pracy wspomogło trudną sytuację na rynkach pracy w 2020 r. Po początkowym uderzeniu pandemii, warunki na rynku pracy powoli zaczęły się poprawiać w drugiej połowie roku, przy czym wiele osób powróciło na rynek pracy, a wielu pracowników odchodziło z programów pracy skróconej. Jednak pełne przywrócenie zatrudnienia zajmie trochę czasu. W tym roku w niektórych państwach członkowskich spodziewana jest dalsza utrata miejsc pracy i wyższe stopy bezrobocia. Oczekuje się jednak, że w przyszłym roku zatrudnienie zacznie rosnąć, a stopa bezrobocia powinna spaść w całej UE. Prognozuje się, że stopa bezrobocia w UE wzrośnie do 7,6% w tym roku i spadnie do około 7% w 2022 r. Perspektywy dla rynku pracy zależą nie tylko od tempa ożywienia gospodarczego, ale także terminu wycofania wsparcia politycznego oraz tempa realokacji pracowników między sektorami i firmami²⁰.

Niektóre sektory gospodarki zostały szczególnie dotknięte przez kryzys wywołany pandemią – turystyka, transport lotniczy, zakwaterowanie, restauracje i rozrywka. Wiele innych działa w niemal normalnym tempie. Przejście na usługi cyfrowe (w tym e-commerce i wideo-konferencje), a wraz z nimi na pracę zdalną, znacznie złagodziło skutki pandemii. Usługi i sieci cyfrowe w UE generalnie radziły sobie dobrze²¹.

Na poziomie UE i państw członkowskich wprowadzono szereg ograniczeń. Szczególnie widoczne były ograniczenia dotyczące podróży do Unii jak i z terytorium UE, podobnie jak w podróżach we-

¹⁹ European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf (dostęp: 4.06.2021).

²⁰ Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en (dostęp: 4.06.2021).

²¹ The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

wnątrz Unii Europejskiej. Konsekwentnie starano się jednak uniknąć przeszkód w swobodnym przepływie towarów i usług. Transgraniczny handel towarami wewnątrz Unii Europejskiej ogromnie spadł podczas pierwszej fali pandemii, po czym powrócił do prawie normalnego poziomu latem 2020 r. Kryzys COVID-19 odbił się szczególnie mocno na handlu zewnętrznym UE i strefy euro w pierwszej połowie roku. Nagły i zsynchronizowany spadek globalnego popytu wszedł w interakcję z ograniczeniami po stronie podaży z powodu blokad, zamykania granic, zakazów podróży i wewnętrznych ograniczeń mobilności. Trudności w państwach członkowskich zostały dodatkowo wzmocnione przez ich uzależnienie od globalnych łańcuchów dostaw. Kraje o silnej ekspozycji na sektory usług wymagające intensywnego kontaktu, takie jak turystyka i transport, odnotowały gwałtowny spadek eksportu. Ponieważ podwyższona niepewność, utrzymujące się napięcia handlowe i ciągłe ograniczenia mobilności transgranicznej i turystyki zaciemniają perspektywy, przewiduje się, że popyt zagraniczny na europejskie towary i usługi odbije się tylko częściowo w horyzoncie prognozy. Po przewidywanym skurczeniu się o około 11,5% w 2020 r., eksport strefy euro i UE będzie spowolniony w ciągu najbliższych dwóch lat²².

Ograniczenia dotyczące zgromadzeń, szkół i części sklepów spowodowały ogromne utrudnienia dla przemieszczania się w okresie lockdownu. Niezaprzeczalne jest, że służyło to ograniczaniu dalszego rozprzestrzeniania się infekcji, ale niosło również za sobą znaczne koszty ekonomiczne. Podczas drugiej fali pandemii większość państw członkowskich starała się wprowadzać ograniczenia w bardziej selektywny sposób tak, aby zmniejszyć ich skutki gospodarcze. Po znaczącym zwiększeniu obostrzeń w IV kwartale 2020 r. rygorystyczność środków będzie stopniowo zmniejszać się w latach 2021 i 2022. Ponadto zakłada się, że wpływ gospodarczy danego poziomu ograniczeń będzie

²² European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf (dostęp: 4.06.2021).

z czasem słabł w miarę dostosowywania się systemu ochrony zdrowia i podmiotów gospodarczych do zmian wywołanych COVID-19²³.

Zdrowie publiczne należy przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich, ale UE może i odgrywa rolę wspierającą. Zgodnie z art. 6 TFUE²⁴ Unia Europejska ma kompetencje do działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Środki podjęte przez UE, które konkretnie zajęły się aspektami rynku wewnętrznego, obejmowały:

- swobodny przepływ osób, w tym osób dojeżdżających do pracy, osób podróżujących służbowo;
- swobodny przepływ towarów, na przykład poprzez korzystanie z tzw. „zielonych pasów” dla samochodów ciężarowych; zwolnienia i elastyczność administracyjna w zakresie VAT i ceł;
- swobodny przepływ towarów medycznych;
- wspólne zamówienia publiczne na szczepionki, sprzęt medyczny i środki ochrony osobistej;
- ochronę konsumentów, zwłaszcza w przypadku odwołanych podróży²⁵.

Pandemia wywołana przez chorobę wywoływaną wirusem SARS-CoV2 oraz jej rozmiary były trudne do przewidzenia. Nie była to pierwsza pandemia tego stulecia i prawdopodobnie nie ostatnia, ale była pierwszą od stu lat, która w tak dramatyczny sposób dotknęła Europę. Oceniając działania jakie podjęła Unia Europejska należałoby przyznać, że były one dość dobre. Nie sposób nie zwrócić jednak uwagi na aspekty, które wymagają bardziej dopracowanych rozwiązań. W czasach kryzysu państwa członkowskie mogą ulec pokusie podjęcia szybkich i zdecydowanych, działań w celu ochrony życia lub zdrowia. Pla-

²³ Ibidem

²⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01

²⁵ The impact of COVID-19 on the Internal Market,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021)

nując jednak takie działania państwa członkowskie powinny uwzględnić także jakie potencjalne konsekwencje może przynieść to dla UE.

Działania podejmowane jako odpowiedź na pandemię dotyczyły między innymi kwestii otwierania i zamykanie granic. W tym zakresie reakcja zarówno Unii Europejskiej jak i poszczególnych państw członkowskich była w większości przypadków właściwa. Pewne zastrzeżenia pojawiły się w odniesieniu do gwałtownego zamknięcia granic w Polsce. Skutkowało to długimi kolejkami ciężarówek – do czasu interwencji ze strony UE. Komisja przedstawiła wytyczne, w których uznano, że państwa członkowskie mają prawo do zamykania swoich granic z różnych powodów m.in. z uwagi na zróżnicowaną sytuację epidemiologiczną panującą między państwami członkowskimi. Niemniej jednak właściwe powinno być określenie surowszych wymagań odnośnie szybkiego powiadamiania o wszelkich środkach ograniczających przepływ towarów na terenie Wspólnoty.

W odniesieniu do podróży i turystyki trudno zaprzeczyć, że ujednoczone unijne paszporty szczepień i potwierdzenia przeprowadzonych badań mają oczywiste zalety. W połączeniu z innymi środkami, narzędzie te mogą stanowić ważną podstawę do wznowienia swobodnych podróży między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie których gospodarka jest oparta na turystyce pragnęły jak najszybciej ponownie otworzyć swoje granice. Nadal pojawiają się jednak obawy dotyczące możliwości dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19. W tej sytuacji UE powinna dążyć do określenia ogólnych zasad decyzyjnych opartych na ryzyku, które mogłyby mieć zastosowanie w przypadku wybuchu kolejnych pandemii. Istnieje również potrzeba jednolitych przepisów dotyczących bezpiecznego postępowania (w tym stosowania środków ochrony osobistej) w samolotach i portach lotniczych operujących w Europie. Jednolity dla całej UE, możliwy do wyegzekwowania prawnie system ochrony zdrowia w odniesieniu do podróży lotniczych przyniósłby korzyści konsumentom, sektorowi podróży lotniczych a także wszystkim sektorom, które z nich korzystają.

Warto zwrócić też uwagę na kwestię komunikacji między państwami członkowskimi a Komisją. Środki ograniczające wdrożone przez

państwa członkowskie powinny być niezwłocznie zgłaszane Komisji. Konieczne może być pewne wzmocnienie przepisów obowiązujących w zakresie powiadamiania o ograniczeniach w transgranicznym świadczeniu usług.

W odniesieniu do ochrony konsumentów skupiono się na głównie na podróży, których przejazdy czy też przeloty zostały odwołane. Obecne obowiązujące przepisy umożliwiają państwom członkowskim zrekompensowanie konsumentom strat poniesionych z powodu odwołanych podróży zarezerwowanych w przedsiębiorstwach, które później stały się niewypłacalne. Nie jest to jednak wymogiem. Na tym etapie należałoby rozważyć obowiązek, w ramach którego np. firmy z sektora transportu pasażerskiego byłyby zobowiązane do zakupu jakiejś formy ubezpieczenia na wypadek ewentualnej niewypłacalności.

W trosce o ochronę prywatności prawie wszystkie państwa członkowskie postanowiły powstrzymać się od wdrożenia zautomatyzowanego narzędzia do śledzenia kontaktów. Podobne narzędzia odniosły duży sukces w wielu krajach azjatyckich. Państwa członkowskie UE zdecydowały się na bardziej ograniczone aplikacje do powiadamiania o potencjalnym narażeniu na zakażenie. Aplikacje te nie odgrywają żadnej roli w śledzeniu użytkowników i zostały dobrze przyjęte przez opinię publiczną w UE. W miarę wzrostu liczby przypadków w drugiej fali pandemii w wielu państwach członkowskich i regionach zrezygnowano z ręcznego śledzenia kontaktów. Personel zajmujący się ręcznym śledzeniem kontaktów nie był już w stanie należycie wykonywać tego zadania. Warto zastanowić się nad przyszłymi decyzjami dotyczącymi kompromisów między korzyścią dla zdrowia publicznego a prywatnością obywateli. Taka refleksja nie powinna czekać na kolejny takiego rodzaju kryzys.

Kolejnym z działań podjętych w obliczu pandemii było przejście z poziomu krajowego na europejski w zakresie zamówień środków ochrony indywidualnej, sprzętu medycznego i szczepionek. Pozwoliło to uniknąć konkurencji między państwami członkowskimi UE w zakupie specjalistycznego sprzętu medycznego oraz szczepionek. Przynio-

sło to ogromne korzyści szczególnie mniejszym lub biedniejszym państwom członkowskim. W przypadku przyszłych pandemii niezbędne środki finansowe na zakup szczepionek, a nie tylko na badania i rozwój, powinny być legalnie zaangażowane z wyprzedzeniem. Istotne jest, żeby fundusze mogły być wykorzystane w bardzo krótkim czasie. We wczesnych fazach pandemii właściwe jest promowanie badań nad lekami lub szczepionkami. Istotne jest też terminowe składanie zamówień tak, żeby firmy z sektora farmaceutycznego mogły zwiększyć produkcję oraz ustalić właściwy łańcuchów dostaw. Priorytety zakupowe muszą odzwierciedlać fakt, że wartość jaką niesie ze sobą szybkie powstrzymanie pandemii będzie często znacznie większa niż potencjalny koszt szczepionek.

Dla UE zapewnienie dostępności szczepionek i kluczowych ratujących życie leków stanowi nie tylko istotną kwestię humanitarną. Unia Europejska ma w tym też wyraźnie zarysowany interes własny. Możliwość ograniczenia pandemii nie tylko wiąże się z kwestiami zdrowia publicznego, jest także ściśle związana z sytuacją gospodarczą całej Unii Europejskiej²⁶.

4. Podsumowanie

Wspólny rynek Unii Europejskiej musi zmierzyć się z wieloma negatywnymi aspektami wynikającymi z kryzysu spowodowanego przez pandemię, choroby wywoływanej wirusem SARS-CoV-2 oraz wyjściem z jej struktur jednego z państw członkowskich. Jako że Wielka Brytania to pierwszy kraj członkowski, który opuścił Unię Europejską trudno jest jednoznacznie stwierdzić jakie pokłosie tej decyzji poniesie Zjednoczone Królestwo a także Wspólnota. W artykule został przedstawiony jedynie zarys zmian, czy też konsekwencji będących następstwem obecnie panującego kryzysu. Zwrócono także uwagę na sektory najbardziej dotknięte, lecz na ten moment nie można jednoznacznie stwierdzić jak daleko idące będą w nich zmiany. Analizując powyższe

²⁶ Ibidem.

możemy uwzględnić, że zaistniałe konsekwencje dotkną nie tylko Wspólnotę jako organizację, ale będzie oddziaływać na każdego jej obywatela. Działając w służbie ochrony zdrowia publicznego, dbając o ogół społeczeństwa, niektóre jednostki mogą stanąć w obliczu kryzysu ekonomicznego, czy też bankructwa. Wskazywać na to może nieunikniona zwiększająca się inflacja, a co za tym idzie wzrost cen za towary i usługi.

Niemniej należy także zwrócić uwagę, że Wspólnota w obliczu kryzysu musiała zaobserwować jak ważne jest pogłębianie porozumienia i solidarności wśród państw członkowskich. To ważne doświadczenie na przyszłość, która z pewnością przyniesie jeszcze nie jedną pandemię czy destabilizację innymi czynnikami.

Bibliografia:

- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2015.
- Brexit a wymiana handlowa Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii, Bożena Pera, Horyzonty Polityki, Kraków 2017.
- Oficjalna Strona Unii Europejskiej, https://ec.europa.eu/info/index_pl, (dostęp: 6.06.2021).
- Komisja Europejska. Pytania i odpowiedzi: Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532 (dostęp: 6.06.2021)
- Wielka Brytania odczuwa, co znaczy Brexit. „Administracyjny koszmar”. Barbara Wesel <https://www.dw.com/pl/start/s-11394> (dostęp: 6.06.2021).
- Podsumowanie webinaru „Gospodarcze życie po Brexicie” <https://www.pfp.com.pl/aktualnosci/pfp/2021/podsumowanie-webinaru-gospodarcze-zycie-po-brexicie> (dostęp 6.06.2021).
- The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

Jakie szczepionki przeciw COVID-19 są dopuszczone do obrotu?

<https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jakie-szczepionki-przeciw-covid-19-sa-dopuszczone-do-obrotu/> (dostęp: 4.06.2021).

Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en (dostęp: 4.06.2021).

European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications

Office of the European Union, 2020

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf (dostęp: 4.06.2021).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01.