

*Adam A. Ambroziak**

Działania polskiej prezydencji na rzecz budowy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Polska po raz pierwszy, a być może i ostatni (ze względów proceduralnych), miała możliwość sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę skalę i zakres przygotowań, można uznać, że było to znaczące wyzwanie dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w ten proces: rządu, władz regionalnych i lokalnych, szeroko rozumianej administracji publicznej, sfery gospodarczej, naukowej, społecznej. Oczywiście udział w tym przedsięwzięciu zależał od stopnia zaangażowania, który był pochodną świadomości, że Polska jest w Unii Europejskiej, przy czym nie chodzi o wiedzę na temat przystąpienia naszego kraju do UE, ale o umiejętność brania udziału w kształtowaniu polityki europejskiej.

Wydaje się, że dobrym przykładem jest projekt rynku wewnętrznego UE, który dotyczy w zasadzie każdego obywatela, zarówno pracownika, jak i przedsiębiorcy czy konsumenta. Każdy z niego korzysta, choć nie każdy ma tego świadomość. Próbując wskazać największych beneficjentów tego przedsięwzięcia, zdecydowanie należy wymienić przedsiębiorców, szczególnie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, którzy po otwarciu granic mają możliwość konkurowania swoimi towarami i usługami na rozwiniętym rynku europejskim. Dotyczy to przede wszystkim firm z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w ciągu ostatnich ośmiu lat. Wynika to z zaistnienia klasycznego efektu kracji, obejmującego nie tylko tradycyjną wymianę towarów, ale również stopniowo wprowadzaną swobodę świadczenia usług, swobodę transferu kapitału oraz swobodę zatrudniania i poszukiwania zatrudnienia, które przyczyniły się do wzrostu gospodarczego.

* Prof. dr hab. **Adam A. Ambroziak** – Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto dokonać ewaluacji polskiej prezydencji w odniesieniu do projektu rynku wewnętrznego UE. Oceny tej należy dokonać na dwóch płaszczyznach:

- umiejętności wpisania działań państwa sprawującego prezydencję w tzw. agendę europejską, a więc zakres inicjatyw i koncepcji rozważanych w bieżącym dyskursie politycznym w instytucjach unijnych,
- efektywności działania, tj. skuteczności włączenia do agendy europejskiej kwestii szczególnie istotnych dla danego państwa.

W badaniu tym skupiono się na działaniach programowych związanych wyłącznie z koncepcją rynku wewnętrznego UE, pozostawiając poza zakresem analizy prace prowadzone podczas polskiej prezydencji nad szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi (np. systemem jednolitego patentu unijnego).

Rynek wewnętrzny w agendzie europejskiej¹

W pierwotnej wersji Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (z 1958 r.) w art. 8 przewidziano utworzenie wspólnego rynku w okresie przejściowym w ciągu 12 lat. Na przełomie lat 60. i 70. miały jednak miejsce dwa istotne wydarzenia: załamanie się Systemu z Bretton Woods oraz kryzys związany z cenami ropy naftowej, który doprowadził do znacznego osłabienia tempa integracji w ramach Wspólnot Europejskich. Na zahamowanie procesów integracyjnych wpływ również miał fakt, że w Traktacie ustanawiającym EWG nie przewidziano konkretnych i szczegółowych działań, jakie powinny być podjęte przez państwa członkowskie w celu utworzenia wspólnego rynku.

Po kilku wezwaniach ze strony Rady Europejskiej w 1985 r. Komisja Europejska przedstawiła tzw. Białą Księgę na temat Programu utworzenia rynku wewnętrznego.² Zawierała sugestie i propozycje dalszych prac legislacyjnych, które umożliwiłyby utworzenie w ciągu siedmiu lat wspomnianego rynku. W konsekwencji koncepcja rynku wewnętrznego została uwzględniona w Jednolitym Akcie Europejskim, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Zawarty w nim polityczny konsensus miał zapobiec dalszej

¹ Por. szerzej: A.A. Ambroziak, *Strategy for the re-launching of the EU Internal Market in Response to the Economic Crisis, 2008–2010*, „Yearbook of Polish European Studies” no. 14/2011.

² European Commission, *Completing the Internal Market*, White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29.06.1985), COM(83)310 final, Brussels, 14.06.1985.

fragmentacji rynków WE i doprowadzić do osiągnięcia celów zawartych m.in. w Traktacie ustanawiającym EWG. Głównym założeniem Jednolitego Aktu Europejskiego było powołanie z końcem 1992 r. rynku wewnętrznego, obejmującego obszar bez wewnętrznych granic, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Za symboliczną datę rozpoczęcia działania rynku wewnętrznego przyjmuje się 1 stycznia 1993 r. Należy jednakże zauważyć, że wiele aktów prawnych, wprowadzających w mniejszym lub większym zakresie poszczególne swobody, było przyjmowanych znacznie wcześniej – już w latach 60. i 70.

Po 15 latach funkcjonowania rynku wewnętrznego Komisja Europejska, wskazując wiele osiągnięć, uznała, że jego potencjał nadal nie jest w pełni wykorzystany, a ponadto należy go dostosować do nowych realiów. W związku ze zbliżającym się wówczas wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej w 2007 r., a więc jeszcze przed kryzysem gospodarczym ostatnich lat, Komisja przedstawiła sprawozdanie okresowe na temat wprowadzania rynku wewnętrznego.³ Na tej podstawie opracowała programowy dokument – *Jednolity rynek Europy XXI w.*⁴ Zawarła w nim wizję rynku silnego i konkurencyjnego, który powinien maksymalnie wykorzystywać potencjał sektora usług, przynoszącego konsumentom i przedsiębiorcom bezpośrednie korzyści oraz umożliwiającego Europie lepsze reagowanie na procesy globalizacji.

Wspomniane koncepcje nie zyskały jednak politycznego wsparcia przez kolejnych kilka lat. Dopiero w 2010 r., na zlecenie przewodniczącego Komisji, profesor Mario Monti⁵ przygotował raport pt. *Nowa strategia na rzecz Jednolitego Rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy.*⁶ W dokumencie poruszono wiele wrażliwych i kontrowersyjnych kwestii, co zmusiło decydentów w państwach członkowskich UE do zainteresowania się rynkiem wewnętrznym, jako ważnym elementem integracji europej-

³ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Wspólny rynek dla obywateli. Sprawozdanie okresowe na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2007 r.*, Bruksela, 21.02.2007, KOM(2007) 60, wersja ostateczna.

⁴ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Jednolity rynek Europy XXI w.*, Bruksela, 20.11.2007, KOM(2007) 724, wersja ostateczna.

⁵ Były członek Komisji Europejskiej, komisarz ds. rynku wewnętrznego, usług finansowych i integracji finansowej w latach 1994–1999, a w kolejnej kadencji – komisarz ds. konkurencji.

⁶ M. Monti, *A new strategy for the Single Market at the service of Europe's economy and society*, Report for the President of the European Commission José Manuel Barroso, 9.05.2010.

skiej. W raporcie wskazano, że rynek wewnętrzny powinien być traktowany jako efektywny instrument wyjścia UE z kryzysu gospodarczego. Weryfikując tę tezę, M. Monti wskazał bariery w rozwoju rynku wewnętrznego, które zidentyfikował w trzech wymiarach zrównoważonego rozwoju: społecznym, środowiskowym i biznesowym.

W strategii gospodarczej „Europa 2020”⁷ przyjęto „spójne ramy, które umożliwią Unii wykorzystanie wszystkich jej instrumentów i polityk, a państwom członkowskim – sprawniejsze podejmowanie skoordynowanych działań (...) na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Przy takich celach oczywiste wydawałoby się szersze odniesienie do rynku wewnętrznego. Jednakże w strategii „Europa 2020” zawarto zaledwie odniesienie do raportu prof. M. Montiego, nie definiując politycznego znaczenia tej inicjatywy ani nie wskazując priorytetowych działań.

Takie zdawkowe odniesienie do dokumentu, jakim był raport M. Montiego, może wynikać z jednej strony ze zbyt krótkiego okresu między jego opublikowaniem (maj 2010 r.) a przyjęciem konkluzji przez Radę Europejską (czerwiec 2010 r.). Z drugiej jednak strony, obserwując zaangażowanie na rzecz rynku wewnętrznego, wydaje się, że jeszcze do połowy 2010 r. decydenci w UE, zarówno politycy z państw członkowskich UE, jak też wysocy urzędnicy Komisji Europejskiej, nie doceniali znaczenia działania rynku wewnętrznego.

Polityczne wsparcie działań w zakresie rynku wewnętrznego przyszło ze strony Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji z 20 maja 2010 r.,⁸ a więc kilka dni po opublikowaniu raportu M. Montiego, wskazał, że „Wspólny Rynek funkcjonujący bez zakłóceń leży w najlepszym interesie europejskich obywateli, konsumentów i MSP”. Ponadto w dokumencie podkreślono, że „mimo gospodarczych, technologicznych i prawnych niedoskonałości Jednolity Rynek europejski, wraz ze strefą euro, najlepiej obrazuje prawdziwe znaczenie gospodarczej integracji i jedności UE oraz stanowi z pewnością widoczne dla obywateli UE osiągnięcie integracji europejskiej”. Można zatem bez wątplenia wskazać, że Parlament, na podstawie raportu M. Montiego, w szczególny sposób potraktował obywateli UE, jako głównych beneficjentów rynku wewnętrznego.

⁷ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, oraz Konkluzje Rady Europejskiej z 17.06.2010 r., EUCO 13/10, Bruksela, 17.06.2010.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20.05.2010 r. w sprawie przybliżenia Jednolitego Rynku konsumentom i obywatelom (2010/2011(INI), P7_TA(20100186).

Tak umocowana Komisja przedstawiła w październiku 2010 r. Komunikat pt. *W kierunku Aktu o Jednolitym Rynku*.⁹ Przypominając dotychczasowe pozytywne efekty działania rynku wewnętrznego, jak również przytoczone już argumenty, Komisja zaproponowała 50 nowych działań legislacyjnych i organizacyjnych, których celem miałyby być ożywienie idei rynku. Przyjmując wskazania Parlamentu Europejskiego o wspólnej odpowiedzialności zarówno instytucji europejskich, jak też państw członkowskich, Komisja starała się odnaleźć w strategii „Europa 2020” odniesienia do rynku wewnętrznego. Uznała zatem, że zmodernizowany Jednolity Rynek jest wspólnym fundamentem wszystkich projektów realizowanych w ramach strategii, a jednocześnie „*dźwignią, która wesprze tworzenie nowych miejsc pracy, przyczyniając się do zrównoważonego i integrującego wzrostu gospodarczego*”. Trudno nie zgodzić się z tymi hasłami, choć, jak już wspomniano, jeszcze trudniej znaleźć bezpośrednie powiązanie między rynkiem wewnętrznym a inicjatywą „Europa 2020”.

Komisja otrzymała legitymizację do dalszego działania nie tylko od Parlamentu Europejskiego, ale i od Rady, jako drugiego, równie ważnego współlegislatora w procesie decyzyjnym w UE. Konkluzje Rady w sprawie Aktu o Jednolitym Rynku zostały przyjęte w grudniu 2010 r.,¹⁰ w wyniku kilkumiesięcznej dyskusji przedstawicieli państw członkowskich. Zaprezentowano w nich nieco inne podejście do rynku wewnętrznego, w porównaniu z przyjętym przez Parlament Europejski. Rada ukierunkowała swoje postulaty, nie umniejszając roli pracowników i konsumentów, przede wszystkim w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i dalszej eliminacji barier dla przedsiębiorców na rynku wewnętrznym UE.

Ostatecznie, po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji społecznych,¹¹ Komisja Europejska przedstawiła w kwietniu 2011 r. Akt

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *W kierunku Aktu o Jednolitym Rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany*, Bruksela, 27.10.2010, KOM(2010) 608, wersja ostateczna.

¹⁰ *Konkluzje Rady w sprawie Aktu o Jednolitym Rynku*, Bruksela, 10.12.2010 r., ST 17799/10.

¹¹ Commission Staff Working Paper, *Overview of responses to the public consultation on the Communication „Towards a Single Market Act”*. Accompanying document to the Communication form the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Single Market Act. Twelve levers to boost growth and strengthen confidence, „Working together to create new growth”*, Brussels, 13.4.2011, SEC(2011) 467 final.

o Jednolitym Rynku,¹² który zawiera 12 inicjatyw ukierunkowanych na realizację idei ożywienia rynku wewnętrznego UE. Na uwagę zasługuje fakt, że w ślad za konkluzjami Rady, Komisja postawiła sobie za zadanie stworzenie możliwości rozwinięcia w pełni potencjału rynku wewnętrznego UE, zarówno przez obywateli, co jest ukłonem w stronę Parlamentu Europejskiego, jak również przez przedsiębiorców, o których przede wszystkim zabiegają rządy państw członkowskich. Znamienne jest to, że w zasadzie w dokumencie nie wskazano całkowicie nowych obszarów działań w ramach rynku wewnętrznego, lecz jedynie, na podstawie dotychczasowej analizy, zidentyfikowano bariery wciąż na nim występujące. Podkreślono w szczególności, że należy „położyć kres fragmentaryzacji rynku, usunąć przeszkody i utrudnienia hamujące przepływ usług, innowację i kreatywność”.

Rynek wewnętrzny w programie polskiej prezydencji

Na podstawie Traktatu Lizbońskiego oraz decyzji Rady Europejskiej i Rady UE¹³ Polska sprawowała w drugiej połowie 2011 r. prezydencję w Radzie, w formule tria z Danią i Cyprzem. Dokumentem programowym dla tych trzech państw był przygotowany we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady *18-miesięczny program Rady (1 lipca – 31 grudnia 2012 r.)*.¹⁴ Wskazano w nim widoczne skutki kryzysu finansowego oraz gospodarczego, a w konsekwencji konieczność dalszej konsolidacji budżetowej i stworzenia jak najlepszych warunków stabilnego i długotrwałego wzrostu i wysokiego zatrudnienia. Ponadto uznano, że potrzeba podjęcia działań w reakcji na kryzys – przy jednoczesnym położeniu fundamentów pod przyszły wzrost – sprzyja kompleksowej rewitalizacji unijnych polityk, która powinna zapewnić UE osiągnięcie długookresowych celów politycznych sformułowanych w strategii „Europa 2020”. W tym kontekście zadeklarowano, że UE powinna m.in. podejmować dalsze działania w odniesie-

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Akt o Jednolitym Rynku. Dwanaście dźwigni pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, Bruksela, 13.04.2011, KOM(2011) 206, wersja ostateczna.

¹³ Decyzja Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady, Dz.Urz. UE, L 315, 2.12.2009, oraz Decyzja Rady (2007/5/WE) z 1.01.2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie, Dz.Urz. UE, L 1, 4.01.2007.

¹⁴ *18-miesięczny program Rady (1.07 – 31.12.2012 r.)*, ST 11447/11, Bruksela, 17.06.2011 r.

niu do wszystkich aspektów Jednolitego Rynku, w tym rynku cyfrowego oraz małych i średnich przedsiębiorstw będących podstawą europejskiej gospodarki.

W ten sposób, dzięki programowi *trisa* Polska, Dania i Cypr, Akt o Jednolitym Rynku, obok inicjatyw przewodnich UE dotyczących innowacyjności¹⁵ i polityki przemysłowej,¹⁶ stał się instrumentem realizacji aktualnej strategii gospodarczej Unii. To przykład bardzo dobrej współpracy rządów państw sprawujących prezydencję z Komisją Europejską, której inicjatywa dotycząca rynku wewnętrznego, dotychczas marginalizowana w dyskusji politycznej, została uznana i wpisana do agendy europejskiej.

Deklaracje Polski, Danii i Cypru należy ocenić jako poważne i oczekiwane zobowiązania dotyczące wzmocnienia rynku europejskiego. Warto jednakże zauważyć, że ostateczny efekt w dużym stopniu zależy nie tylko od terminu implementacji, ale również jakości i adekwatności nowego pakietu regulacyjnego. W ostatnich latach zwiększyła się znacząco liczba aktów prawnych przyjmowanych w pierwszym czytaniu zwykłej procedury ustawodawczej,¹⁷ czego konsekwencją jest skrócenie do 15–18 miesięcy okresu wypracowywania nowych aktów ustawodawczych. Większość propozycji legislacyjnych określonych w Akcie o Jednolitym Rynku Komisja przedłożyła dopiero w listopadzie i grudniu 2011 r.,¹⁸ czyli pod koniec polskiej prezydencji, co oznacza, że w większości przypadków nie będzie można ich przyjmując do końca 2012 r. Ponadto uchwalanie aktów prawnych w pierwszym czytaniu zwykłej procedury ustawodawczej zdecydowanie ogranicza możliwość dogłębnej dyskusji w Radzie i Parlamencie Europejskim nad przedstawionym projektem. Utrudnia to zarówno uwzględnienie interesów wszystkich państw członkowskich, jak i przeprowadzenie badania wpływu nowych rozwiązań prawnych w zakresie konkurencyjności przedsiębiorców i całej UE na rynek globalny.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Projekt przewodni strategii „Europa 2020”*. Unia innowacji, SEK(2010) 1161, KOM(2010) 546, wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.2010.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Projekt przewodni strategii „Europa 2020”*. Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie, SEK(2010) 1272, SEK(2010) 1276, KOM(2010) 614, wersja ostateczna, Bruksela, 28.10.2010.

¹⁷ Szerzej na ten temat: A.A. Ambroziak, *Zwykła procedura ustawodawcza w: Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A.A. Ambroziak, Warszawa 2011.

¹⁸ *Delivering the Single Market Act: State of Play*, European Commission, Commission Staff Working Document, SWD(2012) 21 final, Brussels, 15.2.2012.

Uszczegółowieniem wspomnianych deklaracji dotyczących rynku wewnętrznego złożonych przez trio był *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca – 31 grudnia 2011 r.*¹⁹ Zapisano w nim, że priorytetem Polski będzie dążenie do pogłębienia rynku wewnętrznego i dokończenie jego budowy, by w pełni można było wykorzystać jego potencjał wzrostowy. Wskazano ponadto, że brak przejrzystych zasad funkcjonowania Jednolitego Rynku wciąż stanowi poważną barierę zarówno dla przedsiębiorców, chcących rozszerzyć swoją działalność, jak i dla obywateli, którzy nie mają dostępu do oferty całego rynku europejskiego. W konsekwencji polska prezydencja zadeklarowała szczególne zaangażowanie w odniesieniu do rynku usług elektronicznych, jednolitego systemu ochrony patentowej, ochrony konsumentów i stosowania alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów oraz otwarcia rynku europejskiego na kontakty handlowe z partnerami zewnętrznymi.

Na uwagę zasługuje odniesienie się w programie polskiej prezydencji do zasady pogłębiania procesu integracji europejskiej. Oznacza to, że Polska opowiedziała się za dalszą eliminacją istniejących barier w ramach obszarów rynku wewnętrznego objętych prawem unijnym, niekoniecznie podejmując się prac nad nowymi sferami rynku. Takie podejście wynika co najmniej z dwóch przesłanek. Po pierwsze, co prawda minęło już siedem lat od akcesji do UE, a wraz z tym zostały zniesione ostatnie utrudnienia w swobodnym zatrudnianiu Polaków we wszystkich państwach członkowskich UE, jednakże wciąż pojawiają się nowe bariery w już zliberalizowanych, wydawałoby się, obszarach (ułomne wdrożenie dyrektywy usługowej²⁰ przez państwa UE, problemy z uznawaniem doświadczenia i kwalifikacji zawodowych). Pozytywnie należy zatem ocenić inicjatywę weryfikacji dotychczasowych osiągnięć i ewentualnych mankamentów w regulowanych obszarach rynku wewnętrznego. Po drugie, zakres zaprogramowanych prac polskiej prezydencji pokrywał się w pełni z koncepcją działań podjętych przez Komisję Europejską. W Akcie o Jednolitym Rynku nie przedstawiono bowiem znaczącego rozszerzenia legislacji unijnej na nowe obszary, lecz raczej skupiono się na eliminacji istniejących utrudnień. Pewnym *novum* zarówno w dokumentach unijnych, jak też w polskim programie była koncepcja rynku cyfrowego, w ramach którego Polska zwróciła uwagę na trudności w nabywaniu towarów w innych państwach członkowskich UE przez Internet. To nieśmiałe poszerzenie dyskusji o za-

¹⁹ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1.07–31.12.2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

²⁰ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE, L 376, 27.12.2006.

kresie wspólnych uregulowań przyniosło efekt w postaci prac następnej – duńskiej prezydencji.

Wspomniane dokumenty programowe, mimo prezentacji na poziomie europejskim, zawierają w zasadzie jedynie jednostronne deklaracje ich autorów. O efektach działań podejmowanych na ich podstawie decyduje zazwyczaj wola umieszczenia inicjatyw legislacyjnych wśród priorytetów nie tylko kraju sprawującego prezydencję, ale również całej UE. Wydaje się, że Polska sprostала temu wyzwaniu. Polityczną reakcją Komisji Europejskiej na programowy Akt o Jednolitym Rynku okazał się raport polskiej prezydencji w Radzie UE *Europejski konsensus na rzecz wzrostu*,²¹ który był przedmiotem dyskusji szefów rządów i głów państw członkowskich UE w październiku 2011 r. Zdefiniowano w nim źródła wzrostu oraz instrumenty dostępne w ramach integracji europejskiej, których zastosowanie powinno przyspieszyć powrót UE na ścieżkę rozwoju gospodarczego. Jako drugi filar europejskiej strategii przezwyciężenia kryzysu, zaraz za porządkowaniem finansów publicznych, wskazano zdecydowane działania na rzecz wzrostu przy wykorzystaniu kapitału ludzkiego oraz właśnie rynku wewnętrznego UE.

Rynek wewnętrzny, za sprawą polskiej prezydencji, został potraktowany jako najważniejsze narzędzie dalszego rozwoju gospodarki europejskiej. Polska prezydencja jednoznacznie wskazała bowiem, że był i jest motorem wzrostu, a dokończenie jego budowy nada mu znacznie większy potencjał niż wszelkie pakiety stymulujące. Wynika to z prorynkowego, liberalnego podejścia władz do gospodarki. Wszelkie pakiety ratunkowe, stabilizacyjne czy stymulujące, dotychczas stosowane przez rządy państw członkowskich, były przejawem interwencji państwa w mechanizmy wolnorynkowej gospodarki. W krótkim okresie poprawiały pozycję przedsiębiorców, jednakże nie zapewniały im rozwoju w długim okresie. Ostatecznie zniekształcały konkurencję na rynku, powstrzymywały przedsiębiorców przed podejmowaniem działań restrukturyzacyjnych, pogarszając jednocześnie sytuację finansów publicznych.

Na uwagę zasługuje również fakt, że w tym raporcie Polska odważnie podkreśliła potrzebę nie tylko pogłębiania działań zmierzających do wyeliminowania istniejących barier w obszarach objętych już rynkiem wewnętrznym, ale też poszerzania go, czyli włączania nowych stref działalności gospodarczej i społecznej, które dopiero się pojawiły. W efekcie Polska uznała, że szczególną rolę w budowaniu rynku wewnętrznego oraz kształtowaniu przewag konkurencyjnych UE powinno odgrywać wykorzystanie

²¹ Raport polskiej prezydencji w Radzie UE, *Europejski konsensus na rzecz wzrostu*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

potencjału cyfryzacji. W raporcie wskazano, że potrzebne są nie tylko warunki prawne, wystarczająco elastyczne, by umożliwić odpowiednie użytkowanie dostępnych technologii, ale też ciągle podnoszenie kompetencji użytkowników w zakresie nowych technologii.

Efektem tego raportu była dyskusja na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2011 r. W konkluzjach²² z tego spotkania dano polityczne zielone światło dla kilku kluczowych priorytetów z zakresu wewnętrznej polityki gospodarczej, których realizacja powinna przyczynić się do osiągnięcia inteligentnego, trwałego i ekologicznego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia. W tym kontekście wymieniono na pierwszym miejscu Jednolity Rynek, wskazując, że należy dołożyć wszelkich starań, by zapewnić do końca 2012 r. osiągnięcie porozumienia w sprawie 12 priorytetowych propozycji określonych w Akcie o Jednolitym Rynku. Najwyższy priorytet nadano tym propozycjom, które mogą przynieść największe korzyści w kontekście wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W zasadzie nie wymieniono żadnego obszaru, chociaż odniesiono się do konieczności wdrożenia dyrektywy usługowej we wszystkich państwach członkowskich, powołania pojedynczych punktów kontaktowych dla przedsiębiorców oraz przedstawienia przez Komisję harmonogramu zakończenia do 2015 r. prac nad jednolitym rynkiem internetowym w celu ułatwienia prowadzenia handlu elektronicznego oraz transgranicznego wykorzystywania usług elektronicznych.

Równoległe do działań politycznych i legislacyjnych polska prezydencja wraz z Parlamentem Europejskim oraz Komisją Europejską współorganizowała Pierwsze Forum Jednolitego Rynku pn. „Wspólnie na rzecz wzrostu gospodarczego”, które odbyło się 2–4 października 2011 r. w Krakowie. Inicjatywa zgromadziła ponad 1200 przedstawicieli różnych państw członkowskich UE reprezentujących władze centralne, lokalne i regionalne, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, polityków, urzędników, przedsiębiorców oraz zwykłych obywateli. Najważniejszym elementem forum było osiem tematycznych warsztatów z aktywnym udziałem wszystkich uczestników spotkania. Jednocześnie po raz pierwszy, w przededniu dwudziestolecia funkcjonowania rynku wewnętrznego, spróbowano wspólnie przyjrzeć się ułomnościom i mankamentom rynku wewnętrznego UE, traktowanego przez jednych jako koncepcja polityczna, a przez innych jako miejsce życia i pracy. Wymiernym efektem forum, oprócz przybliżenia zwykłym obywatelom ich praw na rynku wewnętrznym UE, co wpisuje się w działania na rzecz zwiększenia zaufania konsumentów do Jednolitego Rynku, było opracowanie tzw. Deklaracji Krakowskiej wraz z wnioskami

²² Rada Europejska, *Konkluzje*, 23.10.2011 r., EUCO 52/1/11 REV 1, Bruksela, 30.11.2011.

operacyjnymi, wynikającymi z przeprowadzonej wcześniej debaty. We wspomnianej deklaracji uczestnicy forum wezwali m.in. instytucje europejskie do pilnego podjęcia działań mających na celu usunięcie zidentyfikowanych mankamentów Jednolitego Rynku. To ewidentny przykład zastosowania zasady pomocniczości umożliwiającej podjęcie działań na poziomie unijnym tam, gdzie jest to niezbędne.

Wyzwanie takie podjęła polska prezydencja przez wypracowanie i doprowadzenie do przyjęcia przez Radę ds. Konkurencyjności w grudniu 2011 r. „Konkluzji Rady w sprawie wyników Forum Jednolitego Rynku”.²³ Należy podkreślić, że – choć konkluzje Rady zostały oparte na tekście Deklaracji Krakowskiej – to dokumenty te różnią się w niektórych aspektach. Ich struktura i układ pozwala wyróżnić osiem prawno-instytucjonalno-proceduralnych kwestii adresowanych do pięciu rodzajów odbiorców:

- pracowników (Europejska Legitymacja Zawodowa),
- przedsiębiorców (Pojedyncze Punkty Kontaktowe, zamówienia publiczne, handel elektroniczny, delegowanie pracowników),
- konsumentów (alternatywne metody rozstrzygania sporów, w tym drogą elektroniczną),
- obywateli (zwiększenie wiedzy na temat Jednolitego Rynku),
- rządów państw członkowskich (wdrażanie przepisów Jednolitego Rynku).

Europejska Legitymacja Zawodowa

Jedną z kluczowych składowych rynku wewnętrznego jest swoboda zatrudniania i podejmowania zatrudnienia, powiązana ze swobodą przepływu osób w UE. Już w raporcie przygotowanym przez Marco Montiego wskazano niewielki, w porównaniu np. z USA, odsetek osób migrujących na rynku wewnętrznym UE. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest problem uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyplomów potwierdzających wykształcenie, z którym spotykają się wciąż obywatele UE. W związku z tym, że – co do zasady – nie istnieją już żadne bariery w przepływie pracowników (z wyjątkiem okresów przejściowych dla obywateli Bułgarii i Rumunii), to właśnie uznawanie kwalifikacji przy poszukiwaniu zatrudnienia jest sprawą kluczową. Często bowiem administracja publiczna, w imieniu rządów państw członkowskich, spowalnia procesy dotyczące uznania kwalifikacji, co w praktyce uniemożliwia podjęcie zatrudnienia.

²³ Konkluzje Rady w sprawie wyników Forum Jednolitego Rynku, ST 16978/11, Bruksela, 29.11.2011.

Dlatego kwestia ta stała się przedmiotem debaty na Pierwszym Forum Rynku Wewnętrznego. W Deklaracji Krakowskiej znalazło się wezwanie, aby poświęcić większą uwagę na szczeblu UE kwestii przyspieszenia w państwach członkowskich procesu uznawania kwalifikacji zawodowych. Wydaje się, że Europejska Legitymacja Zawodowa mogłaby pomóc w rozwoju mobilności transgranicznej w UE, zwłaszcza przez przyspieszenie i uproszczenie procedur uznawania kwalifikacji zawodowych, zagwarantowanie poczucia pewności pracownikom oraz zwiększenie zaufania ze strony władz krajowych.

W konkluzjach Rady, będących reakcją rządów państw członkowskich UE na postulaty uczestników forum, uzgodniono jednak jedynie, że Rada jest gotowa przeanalizować wprowadzenie takiego rozwiązania. Sprzeciw niektórych państw członkowskich wobec jednoznacznego poparcia projektu i zapisanie jedynie „gotowości do przeanalizowania” wynikały z obaw związanych z koniecznością poniesienia przez administrację konkretnych kosztów. Ale podejście to należy ocenić negatywnie, jako krótkowzroczne i nastawione wyłącznie na ograniczanie wydatków budżetowych, a nie długofalowe poszukiwanie źródeł wzrostu wynikających z mobilności pracowników i lepszej alokacji czynnika produkcji, jakim jest praca. Warto jednak zauważyć, że Europejska Legitymacja Zawodowa mogłaby być, jak to postulowano w Deklaracji Krakowskiej, wprowadzona w połączeniu z systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym. Jest to o tyle rozsądne, że w trakcie prezydencji polskiej rozpoczęto prace nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy administracyjnej przy użyciu systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym.²⁴ Przyjęcie tego rozwiązania oznaczałoby jedynie konieczność wprowadzenia pewnych zmian w funkcjonowaniu administracji państw członkowskich UE, koordynacji oraz współpracy między nimi. Wydaje się zatem, że to nie kwestia kosztów, lecz raczej względy protekcjonistyczne przeważały przy formowaniu konkluzji Rady. Obecnie wielokrotnie spowolnione działania władz państwowych w zakresie uznawania kwalifikacji i dyplomów utrudniają podejmowanie pracy obywateli z innych państw członkowskich i zniechęcają do niego. Jest to szczególnie widoczne w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy w ramach otwartych gospodarek wprowadza się procedury chroniące pracowników krajowych przed konkurencją z zewnątrz.

²⁴ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (rozporządzenie w sprawie IMI), COM(2011) 0522, wersja ostateczna, Bruksela, 29.08.2011.

Pojedyncze Punkty Kontaktowe

Koncepcja Pojedynczych Punktów Kontaktowych została wprowadzona na podstawie dyrektywy usługowej.²⁵ Ich głównym zadaniem, w związku z istniejącymi wieloma różnicami w możliwości świadczenia usług oraz prawie zakładania przedsiębiorstw, miało być ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcom rozszerzającym zakres terytorialny swojej aktywności. Pojedyncze Punkty Kontaktowe miały powstać w każdym państwie członkowskim UE w formie portali e-administracji do początku 2010 r.

W związku z niepełnym wdrożeniem postanowień dyrektywy usługowej, w Deklaracji Krakowskiej dostrzeżono konieczność pełnego rozwoju elektronicznych Pojedynczych Punktów Kontaktowych, niezbędnych dla zapewnienia efektywnej konkurencji rynku usług. W konsekwencji wszystkie państwa członkowskie UE powinny radykalnie uprościć swoje procedury, aby ułatwić podejmowanie, przenoszenie i rozszerzanie działalności gospodarczej w UE. Na uwagę zasługuje fakt wezwania administracji krajowych m.in. do wyjścia poza zakres dyrektywy o usługach i przekształcenia Pojedynczych Punktów Kontaktowych w pełnowymiarowy system elektronicznej administracji, pozwalający przedsiębiorcom na dopełnienie wszelkich formalności administracyjnych drogą elektroniczną, w tym w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych. Ponadto uczestnicy forum opowiedzieli się za usunięciem barier technicznych w transgranicznym wykorzystywaniu PPK, m.in. przez wzajemne uznawanie elektronicznych dokumentów i podpisów.

Postulaty z Deklaracji Krakowskiej znalazły swoje odzwierciedlenie w większości przypadków w konkluzjach Rady. Rada zaapelowała do państw członkowskich UE o zapewnienie pełnej operacyjności PPK, jak również zachęciła do wspierania rozwoju ośrodków administracji elektronicznej. Warto jednak podkreślić, że nie udało się nałożyć na rządy państw UE dalej idących zobowiązań ponad te, które powinny dotychczas być już wdrożone. W tym kontekście za sukces polskiej prezydencji należy uznać nałożone przez październikową Radę Europejską na Komisję zobowiązanie do przygotowania raportu z wprowadzania w życie dyrektywy usługowej.

Delegowanie pracowników

Możliwość delegowania pracowników jest jednym z najistotniejszych elementów swobody świadczenia usług. Stosowanie jakichkolwiek barier

²⁵ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE, L 376, s. 38.

wobec takich pracowników jest jednocześnie znaczącym ograniczeniem egzekwowania świadczenia usług. Często firmy świadczące usługi transgranicznie są zmuszane do zatrudniania delegowanych przez siebie pracowników na podstawie prawa państwa przyjmującego. Jednocześnie należy podkreślić, że zdarzają się przypadki naruszania praw delegowanych pracowników, m.in. przez znaczące zaniżanie ich wynagrodzenia w porównaniu ze stosowanym w kraju przyjmującym (np. poniżej płacy minimalnej). Problem polega zatem na właściwym zbalansowaniu przepisów umożliwiających delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług i zapewnienie tym osobom godziwych warunków pracy i wynagrodzenia.

To kwestia na tyle wrażliwa społecznie, że nie powinno dziwić podjęcie jej przez uczestników Forum Jednolitego Rynku. Podczas dyskusji pojawiały się m.in. głosy dotyczące domniemanego tzw. dumpingu socjalnego.²⁶ Warto jednak zauważyć, że dzięki elastyczności w oferowaniu wysokości wynagrodzeń pracowników, przedsiębiorcy mogą być konkurencyjni ze swoimi usługami na różnych rynkach. Ponadto wspomniane różnicowanie warunków wynagrodzeń występuje również w ramach jednego regionu lub państwa, co już spotyka się z mniejszym sprzeciwem związków zawodowych.

Ostatecznie w debacie na temat delegowania pracowników wygrał pragmatyzm i chęć poszukiwania najlepszych rozwiązań dla przedsiębiorców i pracowników. Uczestnicy forum w Deklaracji Krakowskiej upomnieli się o rozwój usług transgranicznych i większą mobilność pracowników. Podkreślili również, że należy ułatwić firmom prowadzenie działalności w innych państwach członkowskich. Powinno to iść w parze z zagwarantowaniem adekwatnego i odpowiedniego poziomu ochrony pracowników delegowanych do innego państwa UE. Optymalnym postulowanym rozwiązaniem jest zapewnienie dostępu do informacji o warunkach zatrudnienia, a także skuteczne zwalczanie naruszania praw pracowników delegowanych. Uczestnicy forum wskazali również, że aby zapobiec nadużywaniu i omijaniu prawa, należy formułować przepisy w sposób przejrzysty i jednoznaczny, a w razie konieczności dodatkowo je objaśniać. Ponadto zauwa-

²⁶ Pojęcie „dumpingu socjalnego” używane jest najczęściej (choć można dyskutować nad jego zasadnością i ekonomicznymi konsekwencjami) jako opis sytuacji występującej przy transgranicznym świadczeniu usług, w której konkurencyjność usługi osiągana jest przez ponoszenie względnie niższych kosztów pracy w wyniku delegowania pracowników do kraju świadczenia usługi i oferowanie im wynagrodzenia i innych warunków pracy na poziomie niższym niż występuje w państwie przyjmującym.

żono, że zarówno stosowanie, jak i egzekwowanie dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników²⁷ w praktyce powinno ulec poprawie.

W tym samym duchu wypowiedziała się również Rada, podkreślając konieczność ułatwienia świadczenia usług przez przedsiębiorców w celu dynamicznego rozwoju rynku wewnętrznego, a jednocześnie zachowania odpowiedniego poziomu ochrony wszystkich delegowanych pracowników. Warto podkreślić, że Rada zaapelowała do państw członkowskich o skuteczne przeciwdziałanie przypadkom łamania praw pracowników, a do Komisji – o przejrzyste regulacje w tym zakresie. Jako sukces, z polskiego punktu widzenia, należy potraktować brak odniesienia do niezdefiniowanego pojęcia „dumpingu socjalnego” oraz niezachęcanie Komisji do przedstawienia modyfikacji dyrektywy w sprawie delegowanych pracowników, której (ewentualnie) zaostrome przepisy ograniczyłyby konkurencyjność przedsiębiorców z państw charakteryzujących się relatywnie tańszą siłą roboczą.

Zamówienia publiczne

Mimo otwarcia rynku zamówień publicznych w ramach UE²⁸ przedsiębiorcy z innych państw wciąż natykają się na problem przy składaniu ofert oraz dostępie do informacji o konkursach. Dostrzegając te bariery, uczestnicy forum wskazali na konieczność skutecznego i efektywnego wykorzystywania środków publicznych, a tylko prawdziwie zliberalizowany rynek może to zapewnić. Z tego też powodu podkreślili, że zasady zlecenia zamówień publicznych powinny być proste, sprawiedliwe, stabilne i przewidywalne, a państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie stosowanie tych regulacji. Natomiast podmioty zamawiające powinny wziąć odpowiedzialność za jak najlepsze wykorzystanie dostępnych narzędzi i zapewnić wysoki poziom profesjonalizmu w zakresie realizacji zamówień publicznych.

W tym samym duchu wypowiedziała się w swoich konkluzjach Rada, pozytywnie oceniając zamiar Komisji dotyczący dokonania modernizacji i uproszczenia dyrektyw dotyczących zamówień publicznych w celu zapewnienia sektorowi publicznemu możliwości nabywania ze środków podatni-

²⁷ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, O.J., L 18, 21.01.1997.

²⁸ Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, O.J., L 134, 30.4.2004, oraz Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, O.J., L 134, 30.4.2004.

ków towarów i usług w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny w najlepszej cenie, a przedsiębiorstwom równych szans w przetargach.

Handel elektroniczny

Jednym z celów strategii „Europa 2020” jest zapewnienie inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, co może być osiągnięte m.in. przez uwolnienie potencjału handlu z wykorzystaniem Internetu. Podejście to zostało potwierdzone w Deklaracji Krakowskiej, w której uznano, że w handlu elektronicznym tkwi ogromny potencjał do zaspokojenia potrzeb konsumentów i przedsiębiorców. Taka forma handlu otwiera bowiem nowe możliwości biznesowe, zwłaszcza dla drobnych przedsiębiorców, i przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy. Warunkiem efektywnego funkcjonowania tego mechanizmu jest zapewnienie, aby handel z wykorzystaniem Internetu był bezpieczny i przewidywalny. Uczestnicy forum podkreślili szczególnie konieczność zagwarantowania konsumentom skutecznych mechanizmów rozwiązywania problemów napotykanych w handlu w sieci, ale też wyeliminowania barier wynikających z istnienia 27 krajowych porządków prawnych i lepszego egzekwowania istniejącego prawa, w celu uniknięcia dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia konsumentów. Wydawać by się mogło, że ograniczanie dostępu konsumentów do określonych towarów lub usług jest irracjonalne z punktu widzenia przedsiębiorców. Jednakże takie sytuacje zdarzają się, szczególnie między nabywcami z państw „nowej” UE-12 a sprzedawcami ze „starej” UE-15. Wynika to przede wszystkim z obaw przedsiębiorców o sprawność administracyjnych procedur w przypadku sporu z konsumentami z tych państw.

Zastrzeżenia wskazane w Deklaracji Krakowskiej zostały uznane i uwzględnione przez Radę w jej konkluzjach. Potwierdzono w nich wezwanie Komisji Europejskiej do przedstawienia w trybie pilnym harmonogramu zakończenia do 2015 r. prac nad jednolitym rynkiem internetowym. Wydaje się jednak, że te deklaracje nie są tak ambitne, jak oczekiwali tego uczestnicy forum. Brak bowiem jednoznacznego wezwania do zaprzestania praktyk dyskryminacyjnych czy też zaktualizowania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Nie udało się również przekonać kilku państw członkowskich do rozpoczęcia prac nad tzw. 28. reżimem prawnym w handlu elektronicznym.²⁹

²⁹ 28. reżim prawny – to zespół reguł dotyczących formy umowy, jej warunków, a także zasad gwarancji oraz rękojmi w handlu elektronicznym.

Alternatywne metody rozstrzygania sporów (w tym drogą elektroniczną)

We wspomnianym wcześniej raporcie M. Montiego wskazano, że brak zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego, szczególnie w odniesieniu do handlu elektronicznego, w znaczącym stopniu ogranicza popyt na towary europejskie i utrudnia wykorzystanie potencjału rynku UE w tej sferze. Jednym z elementów zwiększających zaufanie europejskich konsumentów mogłoby być wprowadzenie alternatywnych metod rozstrzygania sporów między konsumentami a sprzedawcami, szczególnie przez wprowadzenie systemu rozstrzygania ich drogą elektroniczną.

Podejście takie zostało potwierdzone w Deklaracji Krakowskiej, w której, jak już wskazano, podkreśla się, że w handlu elektronicznym tkwi ogromny potencjał do zaspokojenia potrzeb konsumentów i przedsiębiorców, pod warunkiem zapewnienia, aby był bezpieczny i przewidywalny. Dlatego uczestnicy forum wskazali, że w przypadku wystąpienia problemów powinny istnieć możliwości ich rozwiązywania w ramach skutecznego systemu alternatywnego rozstrzygania sporów, bez wkraczania na ścieżkę sądową. Każda inicjatywa europejska dotycząca omawianych kwestii powinna uwzględniać problem odmienności rozwiązań prawnych w państwach członkowskich UE.

Odpowiedzią Rady na te głosy było zapewnienie o przywiązaniu ogromnej wagi do gwarantowania europejskim przedsiębiorcom i konsumentom nabywającym towary lub usługi korzystania z wydajnych, niedrogich i prostych metod rozstrzygania sporów. Ponadto ponownie wskazano, że systemy rozstrzygania sporów za pośrednictwem Internetu, umożliwiające konsumentom skuteczne rozwiązywanie problemów podczas dokonywania zakupów on-line, mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania do jednolitego rynku internetowego.

Podejście to stanowi oczekiwaną odpowiedź na postulaty użytkowników Internetu. Zgoda państw członkowskich UE w tym zakresie wydaje się być oczywista, gdyż zwiększone obroty krajowych przedsiębiorców w związku z wyższym popytem zgłaszanym przez konsumentów internetowych ostatecznie podnoszą przychody państwa sprzedającego towar. Podatek od wartości dodanej płacony jest do budżetu kraju, w którym towar jest oferowany ostatecznemu odbiorcy, albo (co ma miejsce w przypadku handlu internetowego) w kraju, skąd opłacony jest również transport. W związku z relatywnie niskimi stawkami celnymi na towary przywożone spoza UE, państwa członkowskie uznały, że natychmiast należy poprawić warunki handlu przez Internet w ramach rynku wewnętrznego UE.

Zwiększenie wiedzy obywateli na temat Jednolitego Rynku

Brak wiedzy obywateli na temat europejskiego Jednolitego Rynku został uznany za jeden z ważniejszych problemów. Prowadzi to do braku zaufania, o czym była już mowa w odniesieniu do nabywania towarów i usług przez Internet, a także poparcia dla inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie.

Pierwsze Forum Jednolitego Rynku bazowało w tym punkcie na dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską pt. *Fotograficzne ujęcie 20 głównych problemów napotykaných przez obywateli i przedsiębiorców*.³⁰ Zidentyfikowano w nim bariery efektywnego egzekwowania praw rynku wewnętrznego oraz rozbieżności między oczekiwaniami ludzi odnośnie do Jednolitego Rynku a tym, czego doświadczają w praktyce. W efekcie potwierdzono, że wspomniane utrudnienia wynikają przede wszystkim z niedoboru informacji i niewystarczającego poziomu wdrożenia prawa, gdyż w wielu obszarach można zaobserwować znaczące różnice między przepisami unijnymi a sposobem ich implementacji i stosowania w praktyce, oraz ograniczeń w zakresie tworzenia prawa, które nie spełniają oczekiwań konsumentów i przedsiębiorców.

To było podstawą wskazania w Deklaracji Krakowskiej konieczności poprawy dwustronnej komunikacji oraz zastosowania skutecznych narzędzi egzekwowania prawa uczestników rynku wewnętrznego. Ponadto podkreślono również konieczność podjęcia działań dla lepszej edukacji obywatelskiej oraz zapewnienia dostępu do informacji na temat legislacji rynku wewnętrznego, m.in. przez rozwijanie portalu „Twoja Europa”³¹ we współpracy z państwami członkowskimi UE. Zwrócono szczególną uwagę na konsultacje projektów aktów prawnych i dokumentów pozalegisłacyjnych, które powinny być w większym stopniu proaktywne, zorganizowane wspólnie z interesariuszami na szczeblu krajowym oraz lokalnym, a także z udziałem organizacji pozarządowych, związków zawodowych, przedstawicieli mediów. Ponadto podkreślono rolę komunikacji, jako instrumentu propagowania informacji przez właściwe wykorzystanie potencjału oferowanego przez media.

Wymienione żądania znalazły odzwierciedlenie w konkluzjach Rady, która zachęcała Komisję do rozwoju komunikacji elektronicznej ze wszystkimi użytkownikami rynku wewnętrznego i zaapelowała do niej o systema-

³⁰ Komisja Europejska, *Fotograficzne ujęcie 20 głównych problemów napotykaných przez obywateli i przedsiębiorców*, Luksemburg 2011.

³¹ *Your Europe*, <http://europa.eu/youreurope/index.htm>.

tyczne organizowanie konsultacji publicznych w sprawie nowych przepisów, zanim zostaną przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Wdrażanie przepisów Jednolitego Rynku

Problemy gospodarcze niektórych państw członkowskich UE (m.in. Grecji) nie wynikają wyłącznie ze złego zarządzania finansami publicznymi, ale również z niewłaściwie funkcjonującego rynku wewnętrznego, w wyniku braku efektywnie wdrożonej legislacji unijnej, co w praktyce sprowadza się do zamknięcia gospodarki przed konkurencją i ochrony nieefektywnych przedsiębiorców krajowych. Dotychczas większość aktów prawnych regulujących sferę rynku wewnętrznego to były dyrektywy wymagające transpozycji do legislacji krajowej, a następnie wdrożenia. Zaniechanie ich wprowadzania przez rządy i parlamenty państw członkowskich skutkuje fragmentacją rynku wewnętrznego i pogorszeniem pozycji krajowych lub zagranicznych podmiotów. Niewątpliwie niewystarczająca implementacja legislacji unijnej w słabszych państwach skutkuje ograniczeniem konkurencji, często ochroną nieefektywnych krajowych przedsiębiorców, a w konsekwencji gorszymi wynikami makroekonomicznymi.³²

Warto również zwrócić uwagę, że w pierwszym okresie działania rynku wewnętrznego wśród aktów prawnych definiujących cztery swobody przeważały dyrektywy regulujące poszczególne kwestie, związane np. z harmonizacją techniczną, uznawaniem kwalifikacji i dyplomów, zabezpieczeniem socjalnym, transferem kapitału krótko- i średnioterminowego itp. Rozwiązanie to służyło zapewnieniu równowagi kompetencyjnej między instytucjami unijnymi w zakresie przyjmowania (najczęściej kwalifikowaną większością głosów) aktów prawnych regulujących rynek wewnętrzny. Chodziło bowiem o to, aby dyrektywami, względnie łatwo przyjmowanymi na poziomie UE, wyznaczyć kierunki dalszych działań państw członkowskich, pozostawiając im ostateczną formę wdrożenia prawa. To jednak miało dwie negatywne konsekwencje. Po pierwsze wiele państw, świadomie albo nieświadomie, niewłaściwie wdrożyło legislację unijną, co oznacza *de facto* różne warunki funkcjonowania przedsiębiorców i konsumentów w państwach członkowskich UE, a zatem istnienie barier na rynku wewnętrznym. Po drugie, co jest bardziej oczywiste, nie ma w zasadzie państwa, które w pełni wdrożyło całą legislację dotyczącą rynku wewnętrznego. Tendencja

³² Por.: A.A. Ambroziak, *Strategia rozwoju rynku wewnętrznego UE jako instrument wyjścia z kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe” nr 34/2012, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

do zmniejszania deficytu implementacyjnego utrzymuje się od kilku lat, jednak – mimo wezwania na szczytach Rady Europejskiej do jego obniżki do 1% w 2009 r.³³ (a obecnie proponuje się wyznaczenie poziomu 0,5%³⁴) – w kilku państwach deficyt ten przekracza 1,5%.³⁵ Oznacza to znaczące utrudnienia dla potencjalnych beneficjentów i *de facto* fragmentację rynku wewnętrznego UE.³⁶

Biorąc powyższe pod uwagę, uczestnicy forum wskazali, że dla pełnego respektowania praw wynikających z Jednolitego Rynku niezbędna jest odpowiednia wola polityczna – silne zaangażowanie w zagwarantowanie ich skuteczności i efektywności. W Deklaracji Krakowskiej podkreślono przede wszystkim, że należy niezwłocznie i prawidłowo dokonać transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego, aby obniżyć istniejący deficyt implementacyjny do 0,5%. Podejście to wynika z oczekiwania europejskich konsumentów i przedsiębiorców, by we wszystkich państwach członkowskich móc swobodnie korzystać z uprawnień, które im przysługują na podstawie wspólnie uzgodnionych zasad funkcjonowania Jednolitego Rynku.

W odpowiedzi na te postulaty Rada zobowiązała się, co zdarza się dość rzadko, do priorytetowego pod względem politycznym traktowania kwestii usprawnienia transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego w sposób prawidłowy i terminowy. Jest to o tyle istotne, że jednocześnie przedstawiciele rządów państw członkowskich dostrzegli trudności we wprowadzaniu i egzekwowaniu przepisów unijnych, z jakimi borykają się organy różnych szczebli.

W tym kontekście należy jednak negatywnie ocenić tekst konkluzji przyjętych przez Radę ds. Konkurencyjności w trakcie polskiej prezydencji, w którym nie znalazły się jednoznaczne deklaracje dotyczące maksymalnego poziomu deficytu implementacyjnego. Ostateczny tekst był na tyle uzgodniony, że żadne państwo nie sprzeciwiło się jego przyjęciu. Z formalnego punktu widzenia Rada Europejska uzyskała już kompromis w tej sferze w 2007 r., wskazując na konieczność dążenia do osiągnięcia wskaźnika deficytu transpozycji na poziomie maksymalnie 1%. Biorąc jednakże pod uwagę warunki działania przedsiębiorców i konsumentów, należy zauważyć, że brak wdrożenia dyrektywy unijnej do krajowego porządku prawnego

³³ Konkluzje Rady Europejskiej z 8–9.03.2007 r., CONCL 1, Bruksela, 9.03.2007.

³⁴ *Internal Market Scorebord, Together for new growth*, European Commission, September 2011, no. 23, s. 5.

³⁵ *Internal Market Scorebord, Together for new growth*, European Commission, September 2011, no. 23, oraz *Making the Single Market deliver. Annual governance check-up 2011*, European Commission, DG Internal Market and Services, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2012.

³⁶ Por.: A.A. Ambroziak, *Strategy...*, op.cit.

oznacza fragmentaryzację rynku i sprzeciwienie się państwa członkowskiego ogólnym przepisom i zasadom unijnym. Powoduje to brak pewności prawnej dla przedsiębiorców i podaje w wątpliwość uzasadnienie wspólnych regulacji.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można podjąć próbę pewnej oceny efektów polskiej prezydencji w Radzie w odniesieniu do rynku wewnętrznego UE, a także sformułowania ogólnych wniosków dotyczących pozycji kraju sprawującego ten urząd.

Jedną z podstawowych zasad procesu decyzyjnego w UE oraz realizowania agendy europejskiej jest zapewnienie właściwej współpracy między instytucjami unijnymi. Chodzi bowiem o to, aby polityczne i programowe komunikaty przyjmowane przez Komisję Europejską spotykały się z konstruktywną krytyką ze strony Rady Europejskiej, a projekty aktów prawnych – z gotowością do pracy nad nimi obu współlegislatorów: Rady oraz Parlamentu Europejskiego. Państwo sprawujące prezydencję może w ramach swoich kompetencji podejmować działania albo na rzecz wprowadzenia danego tematu lub ukierunkowania dalszej dyskusji w ramach agendy europejskiej, albo zakończenia czy znaczącego przyspieszenia prac, np. legislacyjnych.

Polska zdecydowała się na odważne odświeżenie dyskusji o rynku wewnętrznym oraz jego konsekwencjach dla pracowników, konsumentów i przedsiębiorców. Na podstawie przeprowadzonej analizy należy pozytywnie ocenić te działania, które wpisały się w inicjatywę Komisji Europejskiej obejmującą m.in. Akt o Jednolitym Rynku. Z punktu widzenia politycznego Polska przedstawiła na posiedzeniu Rady Europejskiej, mimo że obecnie jest to instytucja ze stałym przewodniczącym, swój autorski raport, którego pokłosiem była dyskusja szefów rządów i głów państw członkowskich podsumowana konkluzjami. Należy szczególnie podkreślić, że Pierwsze Forum Jednolitego Rynku Wewnętrznego, zorganizowane podczas polskiej prezydencji, stanowiło praktyczną realizację idei zbliżenia rynku do pracowników, konsumentów i przedsiębiorców. Niewątpliwie w profesjonalny i w pełni europejski sposób polska prezydencja uwzględniła wnioski z przyjętej podczas forum Deklaracji Krakowskiej w politycznych konkluzjach Rady do spraw Konkurencyjności. Dzięki temu wiele postulatów wskazanych przez bezpośrednich użytkowników rynku wewnętrznego, w tym pracowników, konsumentów i przedsiębiorców, znalazło odbicie w politycznym wskazaniu Rady dla Komisji Europejskiej i państw członkowskich.

Biorąc pod uwagę skuteczność działań, warto podkreślić, że każda inicjatywa na rzecz rynku wewnętrznego powinna być popierana przez Polskę. Niewątpliwie polscy przedsiębiorcy w istotnym stopniu skorzystali na integracji z rynkiem UE. Warunki funkcjonowania firm krajowych zostały już w okresie przedakcesyjnym, w ramach procesu dostosowań prawnych i gospodarczych, upodobnione do obowiązujących wówczas w UE. W konsekwencji członkostwo w UE zapewniło im przede wszystkim dostęp do rynku unijnego, nie zwiększając znacząco presji konkurencji ze strony firm europejskich, które korzystały już od pewnego czasu z bezcłowego wejścia na rynek polski.

Dla państw z dłuższym stażem członkowskim w UE program rynku wewnętrznego nie jest inicjatywą o dużej wartości dodanej. Odnoszą one bowiem obecne osiągnięcia do pierwotnych założeń i celów, które, co do zasady, zostały osiągnięte. To właśnie do państw członkowskich, które przystąpiły do UE w ostatnich latach, należy inicjatywa przemodelowania i odkrycia rynku wewnętrznego UE, nie tylko w aspekcie tradycyjnych swobód, ale i nowych wolności obejmujących obszary, które nie istniały w początkowym okresie budowy rynku (np. rynek cyfrowy). Pozytywnie zatem należy ocenić zarówno podkreślenie przez polską prezydencję konieczności podjęcia działań na rzecz rynku elektronicznego, jak też zwiększenia zaufania konsumentów do handlu przez Internet.

Wydaje się, że szczególnie wrażliwą sprawą, z polskiego punktu widzenia, była kwestia delegowanych pracowników. Za niewątpliwą sukces naszej prezydencji należy uznać nowe zdefiniowanie problemu na poziomie europejskim, aby – pozostawiając swobodę w delegowaniu pracowników do świadczenia usług – jednocześnie zapewniać spełnianie minimalnych wymogów socjalnych w państwach przyjmujących. Takie podejście powinno ograniczyć negatywne sądy w UE o tzw. dumpingu socjalnym i konieczności protekcjonizmu oraz ochrony własnych rynków przed usługodawcami z innych państw członkowskich.

Nie udało się natomiast zobowiązać państw członkowskich do wyeliminowania wszelkich przejawów dyskryminacji w handlu elektronicznym oraz efektywnego prowadzenia prac nad tzw. 28. reżimem prawnym w transakcjach dokonywanych przez Internet. Nie oznacza to jednak słabości polskiej prezydencji, ale raczej brak gotowości ze strony niektórych państw do dalszej liberalizacji w tym zakresie. Należy bowiem pamiętać, że dla niektórych krajów instrumenty protekcjonistyczne, a nie otwierające gospodarkę, są najlepszymi narzędziami wspierającymi przezwytyczanie kryzysu.

Podsumowując działania polskiej prezydencji, warto podkreślić, że okres sześciu miesięcy w procesie programowania i podejmowania decyzji

to okres bardzo krótki. Polską administrację można uznać za kreatywną i sprawną, łączącą dyskusję w trakcie otwartego spotkania bezpośrednich użytkowników rynku wewnętrznego z politycznym dyskursem na poziomie Unii. Ponadto udało się zdefiniować rynek wewnętrzny jako instrument realizacji strategii „Europa 2020”, a jednocześnie sprawne narzędzie wspierania wzrostu gospodarczego w długiej perspektywie. W dużej mierze od kolejnych prezydencji i woli politycznej wszystkich uczestników integracji europejskiej będzie zależało, czy ugruntowanie pozycji rynku wewnętrznego w agendzie europejskiej znajdzie wymiar realny, w postaci aktów prawnych usprawniających funkcjonowanie pracowników, przedsiębiorców i konsumentów.

Abstract

Actions of the Polish Presidency for the Development of the EU Internal Market

Poland decided to freshen up the discussion on the internal market and its consequences for employees, consumers and entrepreneurs. One should positively judge this action which became part of a new initiative of the European Commission: the Single Market Act. From the point of view of politics, Poland presented to the European Council a report which was the basis for a discussion of the Heads of State or Government summed up in the European Council conclusions. Owing to this, the internal market has become the instrument of finding a way out of the financial and economic crisis and the EU 2020 strategy tool.

Moreover, it should be underlined that the first Single Market Forum, organised by the Polish presidency in Cracow, constituted the practical implementation of the idea of moving the internal market closer to employees, consumers and entrepreneurs. On the basis of the Cracow Declaration, the Polish presidency worked out the conclusions adopted by the Competitiveness Council in an undoubtedly, professional and truly European way. Many opinions and remarks presented in that declaration were reflected in the political council conclusions as recommendations for the European Commission and the Member States.